

ЦЕЛИ МУНИЦИПАЛЬНОГО Управления образования

Марк Максимович Поташник,
*действительный член (академик) Российской академии образования,
доктор педагогических наук, профессор*

Анатолий Валентинович Соложнин,
кандидат педагогических наук

Традиционно считается, что планирование всякой деятельности начинается с определения целей. При таком подходе непонятен источник возникновения целей: нельзя же всерьёз воспринимать расхожее «Все цели нам задаются сверху». Есть анализ деятельности муниципальной образовательной системы, есть субъекты управления от начальников всех уровней до ребёнка, которые потому и являются субъектами, что сами могут ставить перед собой цели; есть потребности города (района), есть возможности и т.д. — всё это разные источники постановки целей, главная из которых — выявленные потребности. В теории и практике управления образованием существует путаница с понятием «цель». Поэтому остановимся на этом специально.

- *единичная цель* • *операционально заданная цель* • *приоритетные цели*
- *учительский потенциал* • *согласование целей*

Особенности формулирования целей в управлении. Операциональное задание цели

Очень часто цель отождествляют с потребностью, миссией, намерени-

ем, желанием, предназначением, фантазией, мечтой, направлением действий и т.д. Это происходит потому, что берётся лишь одна сторона цели —

та, где цель по своему смыслу — это образ желаемого результата. Но цель не просто образ желаемого результата (в этом она совпадает и с намерениями, мечтаниями и т.п.), а образ результата, во-первых, с фиксированным временем его получения, во-вторых, соотносённого с возможностями его получения к требуемому сроку (реалистичного), в-третьих, мотивирующего субъекта действовать в направлении его достижения (декларируя цель, субъект может стремиться получить совсем другой результат, в этом случае декларируемая цель — псевдоцель), в-четвёртых, операционально определённого, то есть заданного так, что всегда можно сравнить фактически полученный результат с ожидаемым.

Цель — это конкретный, охарактеризованный качественно, а где можно, то и корректно количественно, образ желаемого (ожидаемого) результата, которого реально можно достичь к чётко определённом моменту времени.

Всякая единичная цель должна обладать пятью основными свойствами:

- полнотой содержания, т.е. определённой всеми характеристиками результата, существенных для его максимального соответствия потребности;
- операциональностью определения ожидаемого результата (контролируемостью);
- временной определённой;
- реальностью (соответствием возможностям);
- побудительностью (соответствием мотивам субъекта деятельности).

Чтобы поставленная цель обладала этими свойствами, нужна серьёзная аналитическая и прогностическая работа. Наиболее трудно здесь (и потому нуждается в комментариях) обеспечить «операциональность определения ожидаемого результата». Определить цель операционально — значит так задать характеристики, которыми должен обладать ожидаемый результат, чтобы можно было проверить, достигнуты они или нет.

Читателя, надеемся, убедит такой пример. Много десятков лет все, кто был занят управлением, писали, что у них одна цель — всестороннее и гармоничное развитие личности. Но поскольку никакие критерии, показатели, характеристики этой самой всесторонности и гармоничности, а также время их достижения не было названо, то проверить выполнение поставленной «цели» было невозможно. Любые ресурсы, средства вкладывались в процесс, а результат так и не был достигнут, поскольку целью называли то, что было намерением, желанием, мечтой и т.д.

Таким образом, любой начальник Управления образования, готовя или подписывая любой проектный документ, должен обратить особое внимание на то, что названо целью. Если она начинается со слов «углубить», «расширить», «развернуть», «совершенствовать», «продолжить» и т.п., но не сказано, к какому сроку и конкретно до какого уровня предполагается углубление, расширение и т.д., названное в документе целью (с позиций грамотного управления) таковой не является и относится к намерениям, направлениям работы, ориентирам, желаниям, поскольку достижение так сформулированной цели проверить невозможно. Факт операционального или неоперационального задания целей отличает грамотного, профессионального руководителя от его противоположности.

Приоритетные цели муниципального Управления образования

У каждой муниципальной образовательной системы и Управления, которое ею руководит, приоритетными в тот или иной год могут быть самые разные цели. Это зависит: от времени создания системы, от образовательной политики вышестоящих органов образования, от результатов работы Управления, от неожиданно возникшей острой ситуации, от стажа работы начальника Управления и его команды и т.д.

Вместе с тем есть основания утверждать: в большинстве Управлений образования очевидна некоторая одинаковость мышления, почти повсеместно совершаются одни и те же ошибки, приводящие к одним и тем же упущениям при постановке целей работы. Именно это обстоятельство и побудило нас провести анализ и сформулировать цели, **всегда приоритетные** для большинства муниципальных органов образования. Разумеется, названные нами ниже постоянные приоритетные цели не исключают определения и других целей, приоритетных для конкретного Управления в том или ином году.

Первая: создание условий для полноценной организации образовательного процесса в подведомственных школах. Понимаем, что многим названное покажется странным: считают, что они этим занимаются постоянно. Опросы руководителей школ показывают, что это не так. Произошла крайне неприятная деформация управленческого сознания руководителей во всех сферах: большинство начальников Управлений считают, что их главные обязанности — требовать, контролировать, оценивать, регулировать. Опросы же директоров школ показывают одну и ту же тенденцию: они получают от Управлений всё меньше и меньше помощи, все проблемы им приходится решать самостоятельно, а муниципальные органы образования всё больше превращаются в бюрократическую инстанцию, главная задача которой — получение указаний «сверху», доведение их до школ, получение информации об исполнении, обобщение и отправление отчётов «наверх».

Это стало особенно заметно на ежегодных августовских конференциях педагогических работников: в докладах начальников Управлений содержится в лучшем случае анализ работы школ за прошедший год и формулирование задач на новый учебный год. И ни слова о работе самого Управления, будто никаких обязательств у органа управления перед школами не было и нет.

Управления исходят из того, что их работу якобы могут оценивать только вышестоящие начальники. Из-за этого директора школ всё чаще уже вслух говорят о бесполезности существования Управления образования, о его ненужности, ибо транслировать указания «сверху», собирать сведения и отправлять их «на-

верх» может любая техническая служба муниципалитета, даже один техслужащий, умеющий работать с компьютером.

Чтобы изменить ситуацию, рекомендуем на ближайшей августовской конференции назвать в форме приоритетной цели выполнение обязательств по созданию условий для организации школами образовательного процесса — научно-методических, особенно финансовых, материально-технических и других — и сформулировать их только операционально. А спустя год следующую конференцию начать с отчёта Управления о том, достигнута ли была цель, как объявленные обязательства перед школами выполнены, что не выполнено, почему и т.д. Честным следует быть при отчёте о выполнении финансовых условий: исключить лукавый приём, когда говорят, сколько миллионов рублей было потрачено на образование, и это составляет большую часть бюджета города(района); при этом умалчивается, сколько средств требовалось для полноценной организации образовательного процесса в школах.

Тогда бы директора поняли, почувствовали пользу от Управления и не считали бы его чисто бюрократической структурой.

«А каковы юридические основы такой подотчётности? — слышим мы резонный вопрос. — Тем более, что создание ряда условий отнесено к полномочиям школ, их руководителей».

Правовое объяснение таково. Глава муниципального образования обязан раз в год отчитываться перед Думой (Советом) о расходах выделенных бюджетных средств и по другим вопросам. Дума — это представители народа, то есть и учителей, и директоров школ, и... Если учесть, что основные расходы бюджета — это расходы на образование, то отчёт готовит Управление образования. Августовская конференция — одно из мест, где этот отчёт целесообразно представить работникам образования,

тем более что Глава города(района) всегда присутствует на этом мероприятии.

Логическое обоснование названия целей об обеспечении условий и отчёта о реализации целей следует из необходимости самому Управлению образования стремиться, как говорят, «сохранить лицо» перед директорами, сделать так, чтобы они видели пользу от работы Управления и не считали её чисто бюрократической, ненужной структурой, которая только отягощает их и без того нелёгкую жизнь.

Наконец, есть ещё и ситуационное обоснование приоритетности цели «создание условий для ...». Директор школы — это сейчас самая тяжёлая должность в образовании. Многие опытные директора уходят с должности в отчаянии, мотивируя своё решение так: «Эти бесконечные тендеры, справки, отчёты, постоянные штрафы, угрозы, противоречия в законодательстве, непомерный груз требований ото всех и ответственности за всё при полном отсутствии помощи от кого бы то ни было достали меня. Уйду куда угодно потому, что хуже уже ничего быть не может».

Так что если начальник Управления хочет сохранить директорский корпус в своём городе (районе), то руководителям школ нужно помогать прежде всего тем, что создавать условия для нормального образовательного процесса, а не перетолковывать нормативные акты, чтобы не оказывать такой помощи. Создание условий — всегда приоритетная цель любого Управления образования. *Только когда условия созданы, возникает право что-то требовать.* Будем помнить последовательность: от качества условий — к качеству процесса, от качества процесса — к качеству результатов образования, от качества образования — к качеству жизни.

Вторая приоритетная цель: обеспечение не только функционирования муниципальной образовательной системы, но и её обязательного ежегодного развития несмотря ни на что и вопреки всему.

До 2008 года все муниципальные Управления имели по несколько проектов, программ развития, которые финансировались. После экономического кризиса это финансирование прекратилось, программы были свёрнуты. Ситуация для образования была неожиданной. Считалось, что кризис в экономике вот-вот прекратится и финансирование программ развития возобновится. Но кризисная ситуация затянулась, а тут у государства возникли неотменяемые обязательства (саммит АТЭС, Олимпиада, чемпионат мира по футболу) и нормальное финансирование образовательной отрасли до сих пор не восстановилось. Естественный вопрос: что делать?

Позиция некоторых начальников Управлений, руководителей школ — «Пока денег нет, ни о каком развитии не может быть и речи. Начнут давать деньги — тогда и будем развиваться» порочна и неприемлема.

Понятно, что в прежнем объёме и прежними темпами развивать образование невозможно. Но остановка в развитии системы однозначно приведёт к её разрушению. А потому нужно выбирать пока те темы для развития, которые не требуют особых финансовых затрат. Наконец, остались федеральные и областные гранты для наиболее творческих учителей; как бы ни было трудно, но у школ есть возможность зарабатывать пусть небольшие, внебюджетные средства. Проблема тут и в психологии конкретных людей: одни ищут отговорки, другие — решение проблемы.

Не лишним будет вспомнить и рассказ опытных альпинистов: «Пока карабкаешься по скале, ты хоть по сантиметру движешься вверх к своей цели, к мечте. Как только ты перестаешь карабкаться, ты начинаешь сползать вниз». Ну, и кого-то убедит старая притча о двух лягушках, попавших в молоко.

Несогласным напомним научное определение понятия «управление»: целеустремленная деятельность всех участников, направ-

ленная на обеспечение становления, стабилизации, оптимального функционирования и *обязательного развития любой социальной системы*. Пренебрегать наукой — это всё равно, что пренебрегать законами природы.

Приоритетность анализируемой цели обосновывается ещё и тем, что распространённой стала практика, когда в муниципальных образовательных системах создают иллюзию развития: берут старые темы, придумывают им инновационные названия и объявляют, что по этим темам создаётся новый (естественно, только прогрессивный) опыт и потому муниципальная образовательная система якобы развивается. Хотя на самом деле возникает застой и разложение системы.

Начальники Управлений образования и каждый член их команды должны помнить, что они в первую очередь — идеологи и организаторы развития. Пусть уважаемый читатель ответит себе на вопрос: за счёт какой идеи (идей) управляемая им и командой муниципальная образовательная система развивалась в этом году?

Третья приоритетная цель: постоянное вкладывание средств и развитие учительского потенциала. Общеизвестно, что дыр в школьном хозяйстве так много, что любые первые деньги, которые появляются, тут же расходуются на эти нужды — на обновление компьютеров, приобретение новой мебели и т.п. Повышение квалификации учителей явно недооценивается, и потому если и осуществляется, то в последнюю очередь. Более того, там, где есть методические центры, их работа сводится к организации смотров, конкурсов, фестивалей учителей и школ, а вот работы по выращиванию учителей, оказанию им помощи, обеспечению методического сопровождения их работы и т.п. — на всё это не хватает времени, денег, сил, да и желания. А где-то нет и профессиональной возможности.

Ситуация усугубляется ещё и тем, что существует формальное (правовое) основание не заниматься развитием учителей, ибо по 131 Федеральному закону повышение квалификации относится к полномочиям региональных структур, а муниципальные Управления могут (но не обязаны) этим заниматься за счёт только своих средств. Но мы же знаем, как в стране орга-

низована работа региональных институтов повышения квалификации, какова эффективность их работы, с каким «желанием» учителя едут туда учиться. Поэтому мы и считаем, что Управления образования городов (районов) ближе к школам, чем любые региональные структуры, а потому не должны оставлять учителей наедине со своими профессиональными проблемами.

Исследование известной во всём мире лаборатории McKinsey&Company (результаты которого многократно публиковались в «Народном образовании») показало, что *единственный параметр, который определяет успехи детей и от которого действительно зависит качество образования, — это не наличие компьютеров, интерактивных досок и т.п., а качество взаимодействия учителя и ученика на уроке, определяемое только квалификацией педагога, являющейся единственным фактором, реально определяющим успешность процесса обучения.*

«Команды вкладывать деньги в развитие учителей не было!»

Сказанное позволяет утверждать: *эффективное расходование финансовых ресурсов однозначно предполагает необходимость вкладывания денег, прежде всего, в учителя, то есть в систематическое повышение его профессиональной квалификации, в создание условий для его постоянного профессионального роста.*

Этот вывод оказался абсолютно неизвестен тем, якобы лучшим, директорам школ, которые получили вожаденный миллион рублей в результате победы на конкурсе «Приоритетный национальный проект «Образование», и тем, кто надзирал за ними. Из немалых денег, полученных победителями конкурса, только в некоторых (единицы на страну) школах на повышение квалификации учителей потратили... 0,1–0,5% от величины

гранта. *Но в большинстве школ-лауреатов — ни копейки, хотя запретов на реализацию этой цели не было.*

Не знать идей, полученных в XXI веке лабораторией McKinsey, нынешние директора не могут, если хорошо учились в педвузах и сдавали историю педагогики:

- «В деле обучения и воспитания, во всем школьном деле ничего нельзя улучшить, миная голову учителя» (К.Д. Ушинский);
- «Школа — это только и всецело учитель: учитель — во-первых, учитель — во-вторых, учитель — в-третьих, и только в-четвёртых, ещё что-нибудь, ну, там программа, штат, какое-нибудь здание» (В.В. Розанов).

Это всё было обосновано более века назад и написано в современных учебниках педагогики.

Наконец, никто не запрещал оплачивать учителям получение второго высшего образования, переподготовку по смежным и новым редким специальностям, консультационные услуги по проводимым учителями экспериментам, по подготовке диссертаций, стажировку за рубежом и т.д.

Почему же при всей убедительности аргументов, при том, что директора школ без сомнений и колебаний соглашались с тем, что деньги нужно вкладывать прежде всего в учителя, они не делали этого, даже когда реальные финансовые средства были в их распоряжении? Спрашивали об этом многих, очень многих руководителей. Их ответы сведём в одно совокупное обобщение:

«Во-первых, вкладывать деньги в развитие учителя в нашей стране не принято, в нас — руководителях — это не культивировано, нам это не привито; мы даже не можем найти примеры, чтобы кто-то это делал;

во-вторых, вложения в человека (хотя и понятно, что они самые важные, самые ценные) — это вложения с очень отдаленной во времени отдачей, а мы любим быстрый

и конкретно осязаемый, видимый результат; когда-то ещё вложенные в учителя деньги проявятся в его квалификации, а новые парты, компьютер, банкетки — вот они стоят сразу, здесь и сейчас;

в-третьих, вложения в учителя — это очень рискованные вложения; вот пошлешь его на учёбу к специалисту, на стажировку за рубеж, и он, всё получив, потом возьмёт и уйдёт в другую школу или вообще из сферы образования; а с новой мебелью, компьютерами такого не произойдет;

в-четвёртых, государство приучило нас самим ни о чём серьёзном не думать, наукой не заниматься, а исполнять указания вышестоящих чиновников; *команды вкладывать деньги в развитие учителей не было(!)*».

Комментарии нужны?

Как назвать руководителей школ, которых меньше всего волнуют результаты образования, нынешняя и будущая жизнь детей, но волнует внешнее, по сути, гламурное, — то, как выглядит школа и они сами перед вышестоящими начальниками. И не забудем: одобряли деятельность таких директоров такие же примитивные и интеллектуально ущербные начальники управлений...

Согласование целей Управления образования и школ

Этот вопрос мы решили рассмотреть после анализа практики, где увидели две крайности: либо Управление образования жёстко диктует всем школам одинаковые цели (то ли ссылаясь на указание «сверху», то ли спекулируя традиционным постулатом о необходимости единой для всех методической темы в городе (районе), либо у Управления в документах декларируются свои цели, а у школ — свои. Причём те и другие могут не совпадать и даже противоречить друг другу.

Это предопределяет резкое снижение эффективности в работе и школ, и муниципальной образовательной системы в целом.

Каким образом осуществляется согласование? Сначала и Управление, и школы продумывают и планируют свои цели на новый учебный год. Далее специалисты Управления встречаются с каждым директором, предъявляют друг другу перечень планируемых целей, обосновывают их актуальность и решают: какие оставляют, какие убирают, какие корректируют. В этом случае удовлетворяются потребности и муниципальной образовательной системы, и каждой школы. Процедура заканчивается интеграцией целей, что хорошо, поскольку цели согласованы. Однако это ещё не высший пилотаж в управленческой деятельности.

Дело в том, что согласование может закончиться таким подбором целей и школы, и всей муниципальной образовательной системы, что они будут давать не просто суммарный (или, как теперь любят говорить, синергетический) эффект, а эффект мультипликационный, то есть эффект умножения. Это происходит, когда цели взаимосвязаны, гармонируют и за счёт этого многократно усиливают эффект реализации друг друга. Например, Управление ставит цель — систематизировать все разрозненные формы работы с педкадрами, а какая-то школа (или школы) ставит перед собой две цели: овладеть новейшей методикой развития учителей методом коучинга и подготовить индивидуальные программы выращивания начинающих учителей, став ресурсным образовательным учреждением.

Поясним, почему мы обратили внимание именно на цель над которой предстоит работать. Всё, что не есть цель, — всегда намерение, желание, целевые ориентиры, тема и т.п., результат достижения которых невозможно про-верить.

Кроме того, цель ориентирована на результат и потому обладает сильным мотивирующим воздействием на тех, кто их продумывает, ставит, формулирует, согласовывает, то есть работает с целями.

УПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЕМ

При нашем подходе меньше вероятность упустить важную цель. Если управленец поставил именно цель, он будет искать содержание, формы, методы, которые эту цель реализуют, создавать условия для её наилучшего в имеющихся условиях осуществления. Если цель не поставлена, то вероятность поиска средств её достижения значительно уменьшается. Всё может закончиться только обсуждением темы, каким-то процессом, но результаты не будут достигнуты, поскольку они и не были сформулированы в виде цели.

Итак, напомним:

- цели в управлении задаются только операционально;
- постоянными приоритетными целями являются:
 - а) создание условий;
 - б) ежегодное развитие муниципальной образовательной системы;
 - в) развитие учительского потенциала;
- цели Управления и образовательных учреждений ежегодно согласовываются. **НО**

Вышла в свет новая книга
М.М. Поташника и А.В. Соложнина

«УПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЕМ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ»

*Пособие для работников
органов образования
и руководителей школ*

Справки по тел.: (495) 953-99-12.

E-mail: pedobsh@mail.ru