

В. Е. Цибульникова

ИСТОРИЯ ВНУТРИШКОЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ



ИЗДАТЕЛЬСТВО
Прометей

Москва 2011

В. Е. Цибульникова

**История внутришкольного
управления**

«Прометей»

2011

УДК 371.11
ББК 74.204

Цибульникова В. Е.

История внутришкольного управления /
В. Е. Цибульникова — «Прометей», 2011

ISBN 978-5-7042-2261-3

Монография знакомит читателей с историей внутришкольного управления в России, содержит обобщение накопленного в педагогической науке теоретико-методологического материала по проблемам управления школой и описание исторических событий, сопутствующих зарождению, становлению и развитию методологии, теории и практики внутришкольного управления. Издание предназначено для руководителей и учителей школ, аспирантов и соискателей, преподавателей системы повышения квалификации и профессиональной переподготовки работников образования.

УДК 371.11

ББК 74.204

ISBN 978-5-7042-2261-3

© Цибульникова В. Е., 2011

© Прометей, 2011

Содержание

Введение	8
Глава 1. Историко-педагогические предпосылки, условия и факторы формирования теории внутришкольного управления	19
1.1. Становление управления школами в дореволюционной России	19
1.2. Руководство советской школой и постановка проблем внутришкольного управления в постсоветский период и в условиях модернизации российского образования	30
1.2.1. Руководство советской школой	30
Конец ознакомительного фрагмента.	37

В. Е. Цибульникова

История внутришкольного управления

Рецензенты:

Асмолова Л. М. (Плахова Л. М.), кандидат педагогических наук, профессор кафедры управления персоналом ГОУ ВПО «Московский институт открытого образования».

Бахарева Е. В., кандидат педагогических наук, доцент кафедры управления образовательными системами (УОС) ГОУ ВПО «Московский педагогический государственный университет (МПГУ).

Воровщиков С. Г., доктор педагогических наук, профессор кафедры УОС, декан факультета повышения квалификации и профессиональной переподготовки работников образования МПГУ.

Ярулов А. А., доктор педагогических наук, профессор кафедры психологии развития, профессор кафедры УОС МПГУ.

© В. Е. Цибульникова, 2011

© Издательство «Прометей», 2011

* * *

*Посвящается моему учителю, Члену-корреспонденту
Российской академии образования, Заслуженному деятелю науки
Российской Федерации, доктору педагогических наук, профессору Т. И.
Шамовой*

*Наука – это совсем особая сфера труда, привлекающая к
себе непреодолимой силой. Ученый кончает свою исследовательскую
деятельность, почти всегда только уходя из жизни.*
С. И. Вавилов

*Наука требует от человека всей его жизни. И если бы у вас было
бы две жизни, то и их бы не хватило вам. Большого напряжения и
великой страсти требует наука от человека.*
И. П. Павлов

Татьяна Ивановна ШАМОВА
(1924–2010 гг.)



Татьяна Ивановна Шамова – классик отечественной педагогики, достойнейший человек и истинный гражданин своей страны. Ее многогранный талант ярко проявился и в знаменитой «Активизации учения школьников», на которой выросли целые поколения педагогов, и в «Управлении образовательными системами», выдержавшей пять переизданий, не говоря уже об обосновании инновационных педагогических технологий и методологических подходов к управлению школой. Во все времена Татьяна Ивановна жила интересами своей Родины, беззаветно служила делу Просвещения, стремилась работать для людей, активно занималась общественной деятельностью. Ее личность и научно-педагогическое творчество неизменно вызывают высокое уважение и непререкаемый авторитет. Татьяна Ивановна Шамова навсегда останется в памяти и сердцах любящих ее родных, друзей, миллионов учителей и руководителей школ России.

В. Е. Цибульникова

Наука – это неустанная многовековая работа мысли свести вместе посредством системы все познаваемые явления нашего мира.

А. Эйнштейн

Требуется хорошая систематизация, чтобы не потеряться безнадежно в лабиринте учености.

Г. Гельмгольц

Все науки настолько связаны между собою, что легче изучать их все сразу, нежели какую-либо одну из них в отдельности от всех прочих.

Р. Декарт

Логика педагогического руководства школой такова, что нам невозможно работать, если мы не будем постоянно анализировать связи настоящего с прошлым и с будущим. Умение предвидеть – это,

прежде всего, умение оглянуться на пройденный путь, обозреть его, увидеть в нем истоки сегодняшних успехов и недостатков.

В. А. Сухомлинский

Введение

История науки и есть сама наука.
И. Гете

*История – сокровищница наших деяний, свидетельница
прошлого, пример и поучение для настоящего, предостережение для
будущего.*
М. Сервантес

Знание и осмысление исторического прошлого способствует лучшему пониманию современного состояния науки, а также появлению и формированию новых идей. Как описано в Большой советской энциклопедии, история – рассказ о прошлых событиях, повествование о том, что узнано, исследовано, это процесс развития в природе и обществе. В этом смысле можно говорить об истории отдельных наук.

Рассматривая происхождение теоретико-методологических основ внутришкольного управления, необходимо обратить особое внимание на исторические предпосылки, повлиявшие на зарождение самой науки управления.

Как отмечает Томас Кун, исследователь, интересующийся развитием науки, должен ставить перед собой три задачи: определить, кто и когда открыл определенный научный факт, закон, теорию; описать историю этих событий; отыскать в прежней науке элементы, которые сохранились до современности и сопоставить различные точки зрения на них, тем самым обеспечить историческую целостность науки [150, с. 18–30].

Становление управления и научной организации труда в России

Нам нужно еще много и много учиться делу управления... чтобы управлять, надо знать дело и быть великолепным администратором. Где это у вас можно управлять без компетентности, управлять без полного знания, без науки управления? Смешно!

В. И. Ленин. Полное собрание сочинений. Т. 40

В рамках теории государственного управления в России началом становления управления считают XVII в. В развитии этой системы важную роль сыграл А. Л. Ордин-Нащокин, совершивший попытку введения государственного самоуправления в западных приграничных городах России, поэтому его называют одним из первых русских управленцев, поставивших вопрос о стратегическом и тактическом управлении.

В первой четверти XVIII в. формирование государственного управления в России происходило под влияние петровских реформ по совершенствованию управления экономикой страны, примером чему являются разработанные им законодательные акты, указы, регламенты и инструкции. Идеи государственного управления этого времени отразили в своих научных трудах А. П. Волинский и В. Н. Татищев.

В период царствования Екатерины II в целях совершенствования управления экономикой страны было издано «Учреждение об управлении губерниями Российской Империи» от 7 ноября 1775 г. (20 ноября по новому стилю), направленное на децентрализацию власти: заботы о казенных доходах и расходах, заведование школами, домами для сирот, надзор за больницами и др. были возложены на местные учреждения в губерниях.

В начале XIX в., в период царствования Александра I, произошли преобразования в управлении экономикой страны, вследствие этого в 1801 г. возникла необходимость в издании манифеста об учреждении министерств.

В эпоху Александра II было утверждено «Положение о губернских и уездных земских учреждениях» (1964 г.), основанное на принципах всеобщего самоуправления.

Процесс становления науки управления в России рассматривается в работах Д. М. Берковича, О. А. Дейнеко, А. И. Кравченко, Ю. А. Лаврикова, В. И. Маршева, А. М. Омарова, Г. Х. Попова и характеризуется следующими этапами ее эволюции:

1900–1910 гг. – этап зарождения;

1920-е гг. – этап интенсивного развития на мировом уровне;

1930–1950-е гг. – этап затяжного кризиса и глубокого отставания;

1960–1980-е гг. – этап активного возрождения;

с 1990 г. – этап «догоняющего» развития [140].

Начало XX в. связано с управленческими преобразованиями, отраженными в столыпинских реформах. А. С. Столыпин предлагал идею децентрализации управления в России, разработал программу, предусматривающую повышение заработной платы чиновников, полицейских и учителей. Уже к 1908 г. ожидался переход к бесплатному начальному образованию.

После революции 1917 г. управленческая мысль в России основывалась на идеологических постулатах экономической теории Карла Генриха Маркса, по которой роль человека в производстве рассматривалась сквозь призму его функции – конкретного труда, измеряемого затратами рабочего времени [162].

В ноябре 1917 г. переход предприятий от владельцев заводов, фабрик и банков в общественную собственность ставил перед Советом Народных Комиссаров вопрос об управлении. С первых лет образования Советской власти научные работы в области управления были связаны с именем А. А. Богданова, выдвинувшего идею создания науки об общих законах организации – тектологии. Он выделил организационную науку со своими принципами и законами для органического и неорганического мира, положения которой в дальнейшем использовались в теориях систем и кибернетике [46]. «Мой исходный пункт заключается в том, что структурные отношения могут быть обобщены до такой степени формальной чистоты схем, как в математике отношения величин, и на той основе организационные задачи могут решаться способами, аналогичными математическим» [23; 24].

А. А. Богданов выдвинул идеи о структурной устойчивости системы и ее условиях, об основных организационных механизмах (формирующем и регулирующем), о необходимости применения математических методов при анализе организации, о механизмах двойного взаимного регулирования – бирегуляторах (идея, схожая понятию «обратные связи» в кибернетике).

Систему Ф. Тейлора, основоположника мировой управленческой науки, до 1917 г. В. И. Ленин оценивал негативно, утверждая, что такая организация труда порабощает человека. Однако в 1918 г. на заседании Совнаркома он заявил, что построить социализм без высокой культуры и производительности труда невозможно, и призывал молодежь изучать и распространять тейлоризм по всей России. 15 марта 1920 г. на заседании фракции ВЦСПС В. И. Ленин подчеркнул: «нам нужно еще много и много учиться делу управления... чтобы управлять, надо знать дело и быть великолепным администратором. Где это у вас можно управлять без компетентности, управлять без полного знания, без науки управления? Смешно!» [146, с. 222].

В 1920-х гг. был создан Совет научной организации труда, который возглавлял нарком РКП (рабоче-крестьянская инспекция) В. В. Куйбышев. 1 марта 1921 г. X съездом

ВКП(б) была принята новая экономическая политика – НЭП, направленная на восстановление народного хозяйства и последующий переход к социализму.

В эти годы начинается развитие отечественной теории управления, формируются научные школы управления И. М. Бурдянского, Н. А. Витке, А. К. Гастева, О. А. Ерманского, П. М. Керженцева, Е. Ф. Розмирович и др. В январе 1921 г. на Первой Всероссийской конференции по НОТ, где выступили: А. А. Богданов, В. М. Бехтерев, О. А. Ерманский, А. К. Гастев и др., обсуждались вопросы выработки собственного, методологически обоснованного подхода к НОТ, рассматривался зарубежный опыт и в особенности «тейлоризм». Благодаря конференции В. И. Ленин выделил средства на создание Центрального Института Труда [144], который возглавил А. К. Гастев, прозванный «русским Тейлором». Ученый пропагандировал систему Ф. Тейлора, был инициатором и организатором широкого движения за НОТ, а к 1924 г. стал председателем Совета по НОТ при наркомате РКИ.

В это время в стране открываются Казанский институт научной организации труда (директор И. М. Бурдянский), Таганрогский институт научной организации производства (директор П. М. Ерманский), Центральная лаборатория по изучению труда при институте мозга в Ленинграде (директор В. М. Бехтерев), Институт техники управления при НК РКИ (директор Е. Ф. Розмирович), Отдел Нормализации при НК РКИ (руководитель Н. А. Витке). Эти учреждения отвечали за создание систематизированных концепций НОТ и управления [55].

К середине 20-х гг. формируется психофизиологический подход к анализу проблем управления, яркими представителями которого были В. М. Бехтерев (основоположник рефлексологии и патопсихологического направления) и О. А. Ерманский (теоретик в области рационализации производства и организации труда). В. М. Бехтерев считал, что в центре управления производством должен находиться носитель рабочей силы – работник как сложное биосоциальное существо, а «извлекая из рабочих рук всю возможную энергию для поднятия производства путем поощрительных ставок, эта система уделяет сравнительно мало внимания сбережению от изнашивания самой человеческой машины, не вводя каких-либо научных методов для установления той меры, длительное превышение которой может отражаться неблагоприятно на состоянии самой человеческой машины и ее здоровья» [17].

О. А. Ерманский рассматривал НОТ как синтетическую научную систему, черпающую материал из сферы техники, экономики и психофизиологии труда. Он разработал теорию рациональной организации труда и управления, основу которой составляет понятие психофизиологического оптимизма, то есть максимума полезной работы на единицу затраченной энергии. В работе «Теория и практика рационализации» (1928 г.) он обосновал три принципа рационализации: положительный подбор (гармоничное сочетание всех элементов производства как вещественных, так и личных, при котором элементы взаимоподкрепляются и усиливаются); организационная сумма (сумма – больше арифметической суммы составляющих ее сил); оптимум (отвечал на вопрос о критерии рациональной организации любой работы).

В марте 1924 г. на Второй Всесоюзной конференции по проблемам НОТ, были определены три направления управленческой деятельности: введение на предприятиях новых, усовершенствованных орудий производства; изменение условий труда при данном состоянии оборудования; повышение продуктивности живого труда (рост квалификации, интенсификация труда, его качественное улучшение и т. д.). Под влиянием В. В. Куйбышева было принято решение направить науку управления на практическую рационализацию, что привело к сокращению научных исследований [62].

В. И. Ленин считал, что все руководители должны выдержать испытание на знание основ науки управления и делопроизводства. Он выдвинул требования к работе аппарата управления: практичность и деловитость, организованность, предприимчивость, знание дела, связь с массами, критика, умелый подбор и расстановка кадров, разграничение

функций, обеспечение контроля, проверка исполнения, персональная ответственность, сочетание единоначалия с коллегиальностью [112].

Приняв в качестве методологической основы работы В. И. Ленина, была сделана попытка построить теорию, предполагавшую участие каждого рабочего в управлении, что нашло отражение в «Положении о Государственном институте техники управления». В 1926 г. перед институтом, который возглавляла Е. Ф. Розмирович, была поставлена задача проведения научного анализа роли и значения планирования, учета и организации в сфере управления [248].

В 1924 г. Н. А. Витке разработал «Социально-трудовую концепцию управления». Он предлагал оргпроектирование, механизацию управленческого труда, анализ отношений в коллективе и стимулирование труда. В результате разработок Н. А. Витке в научный оборот были введены такие понятия как «человеческий фактор производства», «социальная организация предприятия», «коллективно-трудовая деятельность», «социально-психологическая атмосфера». Научные идеи социального подхода разделяли такие ученые, как Я. С. Улицкий, В. В. Добрынин, С. Д. Стрельбицкий и др.

В 1928 г. НЭП была свернута, произошла жесткая централизация управления. Переход от рыночной системы хозяйствования к командно-административной на рубеже 20-х – 30-х гг. узаконил субъективизм в сфере организации и управления экономикой. Были закрыты все институты и лаборатории НОТ, славившиеся своими достижениями в мире, упразднены научно-рационализаторские органы при ведомствах и предприятиях во главе с самой РКИ, прекращены творческие дискуссии по проблемам управления. Основной акцент делался на руководителя, единолично управляющего вверенным ему участком и выполняющего директивы Центра [140].

Развитие в 50-х гг. техники и математизация научных знаний обусловили потребность в разработке новых систем управления, построенных на основе кибернетики, математики и вычислительной техники [58].

Н. С. Хрущев проводил курс на совершенствование системы управления экономикой страны. В 1957 г. отраслевая система управления перешла к территориальной, что создало благоприятные условия для организации труда на микроуровне. В 60-е гг. XX в. исследование проблем науки управления развивалось в трех направлениях: государственное управление, общая теория социального управления и управление производством.

В эти годы исследованием двухфакторной теории мотивации труда Ф. Герцберга (существуют две категории факторов оценки степени удовлетворенности от выполненной работы: факторы, удерживающие на работе – гигиенические факторы; факторы, мотивирующие к работе – мотиваторы) занимались А. Г. Здравомыслов, Н. Ф. Наумова, В. Я. Ядов. Благодаря этому советские социологи не только выявили роль высших мотиваторов, но и привязали типы мотивации к видам труда.

В 1965 г. А. Н. Косыгин принял решение о проведении реформы по улучшению системы управления экономикой страны, и постановление «О совершенствовании планирования и усилении экономического стимулирования» позволило создать фонды экономического стимулирования работников.

В 60–70-х гг. XX в. развитие промышленного производства, кибернетики, статистики, математической логики и системотехники привело к развитию количественного подхода, сторонниками которого были Л. В. Канторович (линейное программирование, оптимизация размещения сырьевых ресурсов, математические методы организации и планирования производства) [104], В. В. Новожилов (методы соизмерения народнохозяйственной эффективности плановых и проектных вариантов) [186], Н. П. Федоренко (оптимизация народного хозяйства, применение математических методов и компьютерных вычислений) [309], А. И.

Анчишкин (исследования в области расширенного производства и макро моделирования) [7], В. М. Глушков (создатель первой персональной ЭВМ «МИР-1» в 1966 г.).

В 70-е гг. акцент был сделан на управлении производством [358] и человеческими ресурсами. Под руководством В. Г. Подмаркова организовывается целая сеть социологических лабораторий на предприятиях, где отрабатывались социальные технологии, направленные на использование человеческого ресурса на производстве.

В начале 70-х гг. В. Г. Афанасьев в своих работах [8; 9; 10; 11 и др.] проанализировал управленческий ресурс, определил его ведущую роль в развитии общества и дал целостную картину управленческих отношений и управленческого знания, поставив вопрос о необходимости обеспечения социального управления информационными системами. Ученый утверждал, что главным субъектом управления является творческий человек, ресурсы которого в сфере управления неисчерпаемы. В 90-е гг. он напишет: «Отсутствие современных управленческих знаний у правящей элиты, которая и раньше, и сегодня не отвечает на грозные вызовы времени – одна из причин вчерашнего и сегодняшнего системного кризиса общества» [11, с. 121].

С 1986 г. начинается «горбачевская перестройка», характеризующаяся тремя этапами управления экономикой страны: ускорение социально-экономического развития (1986–1987 гг.), радикальная экономическая реформа (1988–1989 гг.), переход к рыночным отношениям (1990 г.). Перестройка повлекла за собой экономический кризис – переломный этап в функционировании любой системы, при котором она подвергается воздействию как извне, так и изнутри, что может привести к стагнации. В связи с переходом страны к рыночным отношениям для определения курса управления были созданы две комиссии. Первая, возглавляемая академиком АН СССР А. Г. Аганбегяном, предложила три альтернативных варианта перехода к рыночным отношениям: внесение отдельных элементов рынка в существующую командно-административную систему управления; быстрый переход к рынку без какого-либо государственного регулирования; создание системы управления на основе регулируемой рыночной экономики [1]. Вторая под руководством члена Государственной комиссии по экономической реформе С. С. Шаталина подготовила программу «500 дней», получившую в дальнейшем название «шоковая терапия». В ноябре 1991 г. было принято решение о переходе от плановой системы управления к регулируемой рыночной экономике путем разрушения административно-командной системы управления [54].

В 1991 г. произошел процесс обретения союзными республиками политической и экономической самостоятельности. В 1993 г. на V съезде народных депутатов РСФСР Б. Н. Ельциным был объявлен новый план углубления и ускорения формирования рыночных отношений, предлагалась система мер, направленная на разгосударствление собственности, формирование рыночной среды и образование новых форм управления на всех уровнях хозяйствования [36].

Подписание Президентом России Б. Н. Ельциным в 1994 г. двух пакетов об ускорении и углублении рыночных преобразований стало предпосылкой для экономических преобразований страны, что выразилось в переходе от планового управления к рыночному регулированию и требовало усиления экономических методов управления, повышения квалификации управленцев различного уровня [140].

Одним из вызовов XXI столетия является глобализация – процесс всемирной экономической, политической и культурной интеграции, имеющий системный характер. Его следствием может стать мировое разделение труда, миграция капитала, человеческих и производственных ресурсов и технологий, слияние культур разных стран.

Зарубежные концепции управления

Управлять — значит предвидеть, организовывать, распоряжаться, координировать и контролировать.

А. Файоль. Общее и промышленное управление

Фундаментом мировой управленческой науки считают школу научного управления Фредерика Уинслоу Тейлора, взятую за точку отсчета в зарождении управления на рубеже XIX–XX вв. Представители данной школы выделяли в качестве предмета управления трудовые процессы, а объекта управления — организацию труда и регламентацию производственного процесса [282]. Ф. Тейлор обосновал ряд методов научной организации труда: систематический учет и инспекторский контроль — измерение действий работников с помощью хронометража; требования к качеству продукции — в виде интервалов допусков, названных калибрами. Тем самым он разработал методологические основы нормирования труда, стандартизировал рабочие операции [56, 58]. Ф. Тейлор утверждал, что управление должно строиться на четырех принципах: выработка истинных научных основ производства, научный подбор исполнителей, научное обучение и тренировка исполнителей, тесное сотрудничество между администрацией и исполнителями. Основными задачами управления Ф. Тейлор считал: равномерное разделение работы между исполнителями в соответствии с их способностями, четкую постановку задания, определение рациональных технологий работы и обучение им работников, материальное поощрение за выполнение заданий и одновременно введение системы штрафов за непродуктивную работу. Эти идеи были отражены в работах «Управление фабрикой» (1903 г.), «Принципы научного управления» (1911 г.). Ф. Тейлор ввел механизм управления качеством каждого отдельного изделия и деление продукции на качественную и дефектную (брак).

В начале XX в. американский ученый Гаррингтон Эмерсон, являясь последователем Ф. Тейлора, сформулировал следующие принципы управления: отчетливо поставленные цели как исходный пункт управления; здравый смысл; компетентная консультация профессионалов и совершенствование процесса управления на основе их рекомендаций; дисциплина, обеспеченная четкой регламентацией деятельности людей, контролем и своевременным поощрением; справедливое отношение к персоналу; быстрый, надежный, точный, полный и постоянный учет; диспетчеризация; нормы и расписания; нормализация условий труда; нормирование операций, стандартизация способов их выполнения и регламент времени; наличие стандартных письменных инструкций; вознаграждение за производительность [355].

Другим последователем Ф. Тейлора, внесшим значительный вклад в теорию и практику управления, стал Генри Форд. Он разработал следующие принципы управления: максимум разделения труда; специализация; широкое применение высокопроизводительного оборудования; расстановка оборудования по ходу технологического процесса; механизация транспортных работ; регламентированный ритм производства продукции [89].

Становление управленческой науки связано также с именами Френка и Лилиан Гилбертов, которые разработали научные принципы организации рабочего места. Еще в начале 1900 г. они изучали рабочие операции при помощи кинокамеры и микрохронометра, описали 17 основных движений кисти рук [172, с. 66]. Л. Гилберт считала, что успешное управление дает средства, позволяющие максимально использовать возможности человека.

В 20-е гг. XX в., продолжая идеи Ф. Тейлора, возникла административная школа управления Анри Файоля, который сформулировал понятие организационной структуры как системы взаимосвязей с определенной иерархией, причем организация рассматривалась как замкнутая система, и улучшение ее функционирования обеспечивалось внутрифирмен-

ной рационализацией деятельности без учета влияния внешней среды. А. Файоль рассматривал управление (в терминологии А. Файоля – администрирование) как универсальный процесс, состоящий из взаимосвязанных функций: предвидение, планирование, организация, координирование, контроль [308]. Сферу деятельности администрации он представил в виде шести направлений: техническая деятельность; коммерческая деятельность (закупка, продажа, обмен); финансовая деятельность (поиски капитала и его использование); защитная деятельность; бухгалтерская деятельность; администрирование (воздействие на личный состав). А. Файоль сформулировал четырнадцать принципов управления:

- 1) разделение труда;
- 2) полномочия и ответственность;
- 3) дисциплина;
- 4) единоначалие;
- 5) единство направлений (одна цель);
- 6) подчиненность личных интересов общим;
- 7) вознаграждение;
- 8) централизация;
- 9) скалярная цепь (ряд лиц, стоящих на руководящих должностях);
- 10) порядок;
- 11) справедливость;
- 12) стабильность рабочего места для персонала (снижение текучести);
- 13) инициатива;
- 14) корпоративный дух.

Административный подход получил развитие в работах Майкла Блумфилда, разработавшего в 1917 г. концепцию управления рабочей силой, и Макса Вебера, предложившего в 1921 г. концепцию рациональной бюрократии. М. Вебер считал, что «...если каждый служащий аппарата управления будет четко знать, что он должен делать и как он это будет делать, да еще и будет так делать, то весь аппарат управления будет работать как хорошие часы» [222, с. 58].

В начале XX в. Роберт Оуэн изучал поведение человека в трудовом процессе для того, чтобы понять, чем необходимо стимулировать человеческий труд. Он считал, что в основе управления лежит внимание, забота об отдельном работнике и обеспечение благоприятных условий для его отдыха. В течение тридцати лет работы на посту управляющего фабрики в Нью-Ланарке он осуществил целый ряд преобразований: сократил рабочий день до десяти часов (ранее было 14–16), увеличил заработную плату, построил новые жилища для рабочих, организовал их снабжение всем необходимым по низким ценам. В 1833 г. он создал первый всеобщий национальный профессиональный союз рабочих, организовал дошкольные учреждения для детей пролетариата, где их воспитывали в духе коллективизма, прививали трудовые навыки, используя в работе с ними игры как важнейший воспитательный фактор [303].

В 1930-х гг. появилось новое направление в управленческой науке – школа человеческих отношений, начало которому положил американский социолог и психолог Элтон Мэйо. Он считал, что группа рабочих – это социальная система, в которой есть собственные системы контроля, и если определенным образом воздействовать на эту систему, то можно повысить производительность труда [57]. Вклад Э. Мэйо в развитие управления – это утверждение, что главными факторами, влияющими на производительность, являются социально-психологические отношения в коллективе. Изучая влияние условий и организации труда, заработной платы, межличностных отношений и стиля руководства на повышение производительности труда, он пришел к открытию роли человеческого и группового факторов [94, с. 5–7].

Большой вклад в развитие школы человеческих отношений был сделан в 30–60-х гг. XX в. учеными-бихевиористами (от англ. *whaviour* – поведение), разработавшими несколько теорий мотивации. Исследования, проведенные американским психологом Абрахамом Маслоу, определили менеджмент как «обеспечение выполнения работы с помощью других лиц» и выявили, что основу повышения производительности труда составляет применение приемов управления межличностными отношениями для повышения степени удовлетворенности сотрудников результатами своей работы [59, с. 14]. А. Маслоу разработал иерархическую теорию потребностей и показал, что мотивами поступков людей являются различные потребности личности: физиологические, безопасности существования, социальные, престижные, самовыражение.

Таким образом, идеи Э. Мейо и А. Маслоу послужили исходной точкой для практических разработок в области гуманизации труда, новых форм организации управления, стали основой в управлении человеческими ресурсами, называемыми управлением персоналом [268].

К середине 50-х гг. XX в. сформировались различные тенденции в развитии управленческой мысли.

Во-первых, развитие психологии и социологии послужило появлению школы поведенческих наук (Крис Арджирс, Ренсис Лайкерт, Дуглас МакГрегор и др.), было разработано несколько теорий мотивации. Представители данного направления осуществили ряд исследований по оценке мотивационных механизмов поведения человека, связи удовлетворенности и производительности труда, эффективности стилей руководства, влияние организационных структур и характера коммуникации в организации на организационное поведение и др. На их основании были разработаны рекомендации для руководителей, получившие широкое распространение в практике управления [172, с. 69].

Во-вторых, индустриальный психолог Дуглас МакГрегор разработал теорию X и Y: X – средний индивидуум, который предпочитает, чтобы им руководили (его необходимо принуждать к работе, понукать, направлять и контролировать); Y – индивидуум не только ответственный, но и стремящийся к работе (он способен к самоконтролю). Дуглас МакГрегор утверждал, что созданная для рабочего производственная среда способна увеличить его удовлетворенность трудом, следовательно, повысится качество и вырастет производительность труда.

В-третьих, популярным подходом к управлению стала концепция «управление по целям» (МВО – *management by objectives* – управление по результатам), разработанная Питером Фердинандом Друкером. МВО – философия управления, ориентированная на результаты, предполагает, что управление должно начинаться с выработки целей, затем определяются функции, потом система взаимодействия и процесса [78; 79; 268].

В-четвертых, начинает формироваться кибернетический подход к управлению. Американский ученый, основоположник теории искусственного интеллекта Норберт Винер в 1948 г. опубликовал свою знаменитую книгу «Кибернетика, или Управление и связь в животном и машине», провозгласив зарождение новой науки – кибернетики. Кибернетика (от греч. *Kybernetike* – «искусство управления») – наука об общих закономерностях процессов управления и передачи информации в машинах, живых организмах и обществе. В состав кибернетики как единого целого включены области знания: общая теория управления, теория автоматизированного управления, теория информации, теория исследования операций, теория алгоритмов и программ, теория совершенствования и разработки новых технических средств управления [38; 355; 348].

В-пятых, складывается количественная школа управления, родоначальником которой является основоположник «организационной кибернетики» Стаффорд Вир [18; 19; 20; 21]. Представители этой школы А. Гольдбергер, П. Самуэльсон, В. Гибсон, К. О'Делл и др.

в 60-е г. разработали концепцию управления, опирающуюся на использование математических методов для достижения интеграции математического анализа и практических управленческих решений. В данном случае управление рассматривалось как логический процесс, который может быть выражен математически. Отличительными чертами этого подхода являются сочетание труда человека и ЭВМ, использование аналитических методов управления, объединение в организации оперативности мелкого серийного производства с низкими издержками и высокой производительностью труда массового производства, рассмотрение производства как «социальной системы» с использованием системного, процессного, ситуационного и кибернетического подходов.

В-шестых, Эдвард Деминг, автор «Концепции постоянного улучшения качества» (Джозеф Джуран назвал ее «революцией в качестве»), основал Американское общество по контролю качества. Он считал, что только 15 % отклонений в качестве зависят от исполнителей, а 85 % – определяются недостатками управления. Э. Деминг предложил усовершенствовать процесс управления, обосновав управленческий цикл, имеющий форму круга: планирование – исполнение – проверка – корректирование [71]. Э. Деминг разработал принципы управления качеством, основанные на том, что необходимо постоянно совершенствовать продукцию и услуги; улучшать качество видов деятельности и систему планирования производства; вводить в практику современные методы подготовки кадров; организовывать работу на основе совместной деятельности сотрудников всех уровней производства.

В-седьмых, Джозеф Джуран считал, что процесс управления качеством имеет траекторию от планирования и контроля к улучшению. По усовершенствованию качества он предлагал 10 шагов: добиться внимания к качеству, установить цели его совершенствования, организовать достижение целей, обеспечить обучение, осуществлять проекты по решению проблем, постоянно сообщать о ходе работы, признавать заслуги сотрудников, извещать всех о результатах, вести учет повышения качества [363].

В-восьмых, Филипп Кросби выделил четыре абсолюта качества: определение качества (стандарт качества), система достижения качества, норма работы (отсутствие дефектов), измерение (оценка издержек, вызванных дефектами).

60-е XX в. годы ознаменовались зарождением партисипативного управления («participative management» – управление, основанное на участии). В США и Японии начинаются эксперименты по контролю качества, создаются рабочие группы (кружки качества) для участия в принятии управленческих решений. Япония была успешна в использовании данного метода, так как кружки качества на предприятиях этой страны являлись неотъемлемой частью организации, а не краткосрочным экспериментом как в США. Затем, в 80-е гг. под воздействием японского опыта партисипативного управления в мировой практике сформировался новый подход – «Total Quality Management» (совместное управление качеством). В европейской модели принятия групповых решений выделяются следующие поэтапные этапы: определение ролей членов группы; структурирование группы; приведение групповых идей в последовательность; уточнение задач членов группы; запрашивание идей; высказывание каждой точки зрения; указание путей к цели; поддержание дисциплины; использование ресурсов [50].

В 60–70-е гг. в науке было широко распространено системное движение. Р. Л. Акофф, Ч. Барнард, Л. Берта-Ланфи, Ф. Каст, Д. Клиланд, Л. Клейн, С. Оптнер, Г. Саймсон, Ф. Эмери и др. стремились соединить достоинства рационалистического и поведенческого подходов, а также преодолеть их ограниченность при помощи системного подхода, рассматривающего организацию как систему, в качестве компонентов которой выделяются цели, задачи, стратегия, структура, ресурсы, технология и др. С этой точки зрения центральным компонентом являются цели, так как от их характера зависят технология, структура и другие компоненты.

В 70-х гг. XX в. появилась идея открытой системы. С позиции системного подхода организация – это открытая система, взаимодействующая с внешней средой, поэтому ее эффективность определяется не только системными качествами, но и условиями среды. В этих постоянно изменяющихся условиях организация должна не только эффективно функционировать, но и, развиваясь, приобретать новые качества.

В конце 70-х гг. с точки зрения экономики организации обосновывается ситуационный подход (Т. Бернс, Г. Сталкер), при котором формы, методы, стили управления должны варьироваться в зависимости от сложившейся ситуации (ситуация – комплекс обстоятельств, которые в конкретное время влияют на организацию). Ситуационный подход направлен на выработку ситуационного мышления у менеджеров, умения контролировать ситуацию и быстро принимать верное управленческое решение.

В 80-е гг. XX в. одной из популярных системных концепций менеджмента была теория «7 – S», разработанная Т. Питерсом и Р. Уотерманом [222; 289]. Исследования привели их к выводу, что эффективная организация формируется на базе семи взаимосвязанных составляющих: стратегии, структуры, системы, штата, стиля, квалификации и разделяемых ценностей [39, с. 63–64].

В конце XX в. последователи ситуационного подхода П. Лоуренс и Дж. Лорш обосновали ситуационную теорию. Они провели исследования, на основании которых разработали конкретные характеристики, описывающие ситуацию и организационную структуру, и сделали вывод о том, что особенности внешней среды являются главными факторами, определяющими эффективность организационной дифференциации и интеграции.

Исходя из вышеизложенного, следует отметить, что управление является достаточно молодой наукой – около 100 лет, так как зарождением науки управления как в России так и за рубежом считается начало XX в., а ее основоположником Ф. Тейлор, обосновавший научные принципы управления. Развитие научной управленческой мысли в России характеризуется в начале XX в. столыпинскими реформами, связанными с децентрализацией управления в России; после революции 1917 г. – идеями экономической теории К. Маркса, научной организации труда Ф. Тейлора и А. Файоля, тектологии А. А. Богданова, заложившей основы теории систем; в 20–30-е гг. XX в. – интенсивным ростом отечественной НОТ и становлением научных школ управления (В. М. Бехтерев, Н. А. Витке, А. К. Гастев, О. А. Ерманский, Е. Ф. Розмирович и др.), формированием психофизиологического подхода к анализу проблем управления (В. М. Бехтерев), обоснованием теории рациональной организации труда и управления (О. А. Ерманский), социально-трудовой концепции управления (Н. А. Витке); в 30–50-е гг. XX в. – жесткой централизацией управления, основанной на принципе единоначалия, переходом к командно-административной системе хозяйствования, закрытием всех институтов и лабораторий НОТ; в 50–70-е гг. XX в. – возрождением науки, обоснованием кибернетического, количественного (А. И. Анчишкин, В. М. Глушков, Л. В. Канторович, Н. П. Федоренко) и мотивационного подходов к управлению (А. Г. Здравомыслов, Н. Ф. Наумова, В. Я. Ядов); в 70–80-е гг. XX в. – обоснованием концепции управления человеческими ресурсами (В. Г. Подмарков) и теории социального управления (В. Г. Афанасьев); с середины 80-х гг. XX в. по настоящее время – «перестройкой» системы управления страной: переходом к рыночным отношениям, усилением экономических методов управления, модернизацией государственного управления.

На развитие управления в России оказал влияние зарубежный менеджмент, основанный на концепциях следующих школ: школы научного управления – начало XX в. (Ф. Тейлор, Г. Форд, Л. Гилберт, Г. Грант и др.), административной школы управления – 20-е гг. XX в. (А. Файоль, М. Блूमфилд, М. Вебер и др.), школы человеческих отношений – 30-е гг. XX в. (А. Маслоу, Э. Мейо, П. Фоллет, Р. Лайкерт, Д. МакГрегор и др.), концепции «управление по результатам» – 1950-е гг. (П. Друкер) и концепции «управление качеством» (Э. Деминг,

Д. Джуран, Ф. Кросби и др.), количественной школы управления – 1960-е гг. (Н. Винер, Ст. Вир, В. Гибсон и др.), системной школы – 1970-е гг. (Р. Аккофф, С. Оптнер, Д. Клиланд и др.), ситуационной школы управления – 80-е гг. (Т. Бернс, П. Лоуренс, Р. Стогдилл и др.).

Глава 1. Историко-педагогические предпосылки, условия и факторы формирования теории внутришкольного управления

*Влюбленный в практику без науки – словно кормчий, ступающий на корабль без руля и компаса: он никогда не уверен, куда плывет.
Л. да Винчи*

1.1. Становление управления школами в дореволюционной России

*Руководитель образовательного учреждения – это... главный распорядитель по учебной части, председатель учительских конференций, образцовый педагог и чаще всего сам главный учитель школы.
К. Д. Ушинский*

Возникновение отечественной школы как социального института связано с появлением дворцовой школы князя Владимира в Киеве в 988 г. и школы, основанной Ярославом Мудрым в Новгороде в 1037 г. [227]. Как отмечает Н. Д. Никандров, уже в 1018 г. в Киеве насчитывалось более 400 церквей, при которых создавались первые училища, впоследствии именуемые по-гречески «школами» [99, с. 117].

С. И. Миропольский выделяет следующие периоды развития русской школы: 1 период – от основания училищ на Руси до монгольского ига (988 – 1238 гг.); 2 период – время монгольского ига (1238–1480 гг.); 3 период – с XV в. до правления Петра Великого [175].

Снижение уровня жизни Древней Руси в результате татаро-монгольского нашествия отразилось и на образовании: оно стало исключительно духовным (монастырским), но именно православные монастыри сыграли в это время (XIII–XV вв.) роль хранителей и распространителей российского образования [154].

В конце XIV в. западные и юго-западные русские княжества находились в зависимости от Литвы, а затем вошли в состав объединенного Польско-Литовского государства. Польские паны угнетали поработенный народ, старались обратить его в католичество. В противовес польским католическим школам создавались братские школы, которые работали на основе уставов, называемых «Порядок школьный». Эти школы в дальнейшем послужили основой научного просвещения всего русского народа [107].

В XVI в. наряду с открытием приходских и частных школ, где обучались дети духовенства, ремесленников и купцов, в 1551 г. была создана и закреплена решениями Стоглавого собора система православного образования.

Развитие «сети» школ в России было положено Алексеем Михайловичем Романовым в период его царствования (1647–1676 гг.). Учебные заведения жили по правилам церковной жизни, и обучение в них осуществлял обычно один учитель, который был и руководителем школы [156]. Так, в 1665 г. под руководством Симеона Полоцкого при Заиконоспаском монастыре в Москве была открыта школа, готовившая подьячих для приказов; в 1680 г.

открыта школа при Печатном дворе; в 1686 г. открылась Московская славяно-греко-латинская академия, многие из учеников которой стали авторами учебников, преподавателями академии и других школ, участниками петровских просветительных реформ. Здесь же учились великий русский ученый М. В. Ломоносов, первые профессора Московского университета, другие крупные деятели науки.

В Москве к концу XVII в. были открыты новые греко-латинские, а также грамматические школы, в которых изучали грамоту, церковнославянскую и греческую грамматику, риторику и др.

Для развития педагогики и школы большое значение имели просветительские реформы Петра I: открытие первых светских государственных школ, введение гражданского алфавита и возникновение периодической прессы, выпуск светской оригинальной и переводной литературы, учреждение Академии наук и др. В период царствования Петра I были открыты артиллерийские школы в Петербурге, навигацкие школы в портовых городах, хирургическая, инженерная и «разноязычная» школы в Москве [99].

Нельзя не отметить, что к концу XVII в. определились два принципа построения системы образования: профессионализм и сословность, а к началу XVIII в. была сделана попытка создать государственные школы. Указ 1714 г. предписывал открыть в каждой губернии «цыфирня» школы (начальные учебные заведения) и записывать в них дворянских детей, а также детей государственных служащих, зажиточных мещан и приказных в возрасте от 10 до 15 лет. Руководителями таких школ были в основном отставные военные. В 1715 г. эти школы были преобразованы во всесословные, а в 1744 г. объединены с гарнизонными школами [247].

В 1721 г. под руководством русского ученого и государственного деятеля В. Н. Татищева на Урале создается первая горнозаводская школа. Философско-педагогические воззрения В. Н. Татищева представлены в труде «Разговор двух приятелей о пользе наук и училищ» (1887). Высшей и истинной ценностью для каждого гражданина и для общества в целом он считал «разум и способность к приобретению добра», которые, по его мнению, без научения, без привычки или искусства приобретены быть не могут: чтобы человек «разумен был, надобно ему прежде учиться» [6, с. 69–70].

Дочь Петра I Елизавета в 1744 г. издала указ о расширении «сети» начальных школ, в Москве в 1755 г. открываются первые гимназии и Московский университет.

М. В. Ломоносов в составленном им «Регламенте академической гимназии при Московском университете» (1758 г.) посвящает руководителю гимназии IX главу «О должности инспекторской и ректорской». Исходя из пунктов 101 и 105, ректорская должность предполагает контроль за соблюдением порядка в гимназии, за поведением как воспитанников, так и надзирателей. В пункте 102 отмечается: «Приходя для осмотру школы, должны прилежных учеников похвалить и ободрять, ленивых и неисправных журить и грозить наказаниями. А кто из них провинился так, что действительно на теле наказан быть должен, тому учинить школьное наказание лозами через сторожа по инспекторскому и ректорскому рассмотрению». В пункте 103 говорится о том, что «Ни инспектор, ни ректор не управомочены делать выговоры учителям, а в особенности бранить их в присутствии учеников, чтобы последние не потеряли должного к ним уважения. Поэтому, если они заметят у учителя какие-либо недостатки, они должны потребовать от него объяснения у себя дома privately, а если не последует улучшения, доложить об этом Канцелярии». Пункты 104 и 106 направлены на дисциплинарную ответственность: пункт 104. «Им нужно наблюдать за тем, чтобы учителя являлись в точности к назначенному времени и во время уходили, для чего в Гимназии должны звонить: первый раз в 7 часов, второй раз в четверть 8-го, 3-й раз в 11 часов, в знак того, что классы расходятся. Ректор должен отмечать тех, кто приходит после второго звонка, о чем ему обязан докладывать сторож. Если ректор заметит, что с каким-

нибудь учителем это случается часто, он должен приватно поставить это ему на вид; а если тот не исправится, доложить Канцелярии, которая накажет его за это вычетом из жалованья»; пункт 106. «Если у гимназистов в классах, в комнатах или за столом происходят беспорядки или шум, об этом сейчас же должно быть доложено инспектору, чтобы он мог это прекратить, а затем вместе с ректором выяснить дело и наказать; если же того требуют обстоятельства, он должен сообщить об этом Канцелярии». Следующие пункты направлены на регулирование учебного процесса: пункт 107. «Если кто из учителей заболел, ректор должен назначить в этот класс другого учителя или потребовать из Университета способного студента; в случае нужды даже гимназист старшего класса может давать уроки в младших и средних классах, если ректор сочтет это полезным»; пункт 108. «Материалы для публичных упражнений выбираются инспектором при участии ректора. Таким же образом выбираются для этой цели и гимназисты, которые представляются затем на утверждение Канцелярии»; пункт 109. «Инспектор должен при содействии ректора сличать табели истекающего полугодия с табелями предшествующего полугодия, чтобы ознакомиться, таким образом, с успехами и способностями учеников и с тем, кто из них стал лучше или хуже, кто заслуживает перевода и кто оставления в классе, кого можно принять в комплект на жалованье и кого совсем исключить из Гимназии, а затем на экзаменах убедиться, кто может исполнить то, что отмечено в табелях; пункт 111. «В первый день следующего полугодия инспектор и ректор должны переводить учеников из одного класса в другой и передавать их учителям» [158].

М. В. Ломоносов одним из первых в истории русской школы применил в Академической гимназии классно-урочную систему обучения, установил разделение учащихся на классы и порядок их перевода из класса в класс, систему одновременного изучения нескольких циклов предметов учащимися каждого класса и двухчасовые уроки, проводимые по расписанию. Заслугой М. В. Ломоносова считается и то, что на основе анализа содержания образования он создавал учебные планы гимназии, позволявшие получать гимназистам широкие и глубокие знания, более того он выступал за единство и преемственность учебных планов средней и высшей школы [31. с. 87].

Во второй половине XVIII в. принцип сословности увеличивается. В 1782–1786 гг. в рамках школьной реформы по «Плану к установлению народных училищ», подписанному Екатериной II, в каждом городе учреждались главные училища с 4-мя классами, а в уездных городах – малые народные училища с 2-мя классами. В данном документе были обозначены права и обязанности руководителей учебных заведений. Учебной частью в главных училищах руководили директора, назначаемые генерал-губернатором.

В 1782 г. в Петербурге была создана Комиссия народных училищ, а в 1786 г. правительством был опубликован подготовленный комиссией «Устав народным училищам в Российской империи». Руководство народными училищами было возложено на приказы общественного призрения, во главе которых стояли чиновники губернии, а не педагогическая администрация. Школы были отданы в ведение местных властей, которые не были заинтересованы в их развитии и не знали педагогики.

В 1782 г. было открыто Петербургское главное народное училище, где готовили учителей, а в 1783 г. Федор Иванович Янкович-де Мириево совместно с русскими учеными написал дидактический трактат «Руководство учителям народных училищ», где нашла отражение «саганская» педагогическая система. В трактате давались указания по учебно-воспитательной работе школы, рекомендовалась классно-урочная система.

До XIX в. при анализе процессов педагогического руководства методы, понятия, технологии управления вообще не упоминались, осмысление практического опыта шло намного быстрее теоретических обобщений.

При Александре I система народного просвещения подверглась преобразованию, которое подкреплялось следующими принципами: бессословность учебных заведений, бесплат-

ность обучения на низших его ступенях и преемственность учебных программ. Исследователи утверждают, что время правления Александра I заложило серьезную основу для развития образования в России. По оценке М. И. Сухомлинова, «Александр I был одушевлен мыслью распространять просвещение, которое считал главным и естественным основанием народного благосостояния» [277].

В 1803–1804 г. были опубликованы «Предварительные правила народного просвещения» и «Устав учебных заведений, подведомых университетам», по которым в системе образования были представлены четыре типа учебных заведений: приходское училище, уездное училище, гимназия и университет. Полномочия по контролю над всей системой просвещения вверялись Министерству народного просвещения [99]. Так, в новом уставе Московского университета было зафиксировано: «Университет, имея надзирание за учением и воспитанием во всех губерниях, округ его составляющих, прилагает особенное и неутомимое попечение, дабы гимназии, уездные и приходские училища везде, где оным быть положено, учреждены и снабжены были знающими и благонравными учителями и учебными пособиями, и дабы порядок учения соблюдаем был везде неослабно» [301].

Территория России была разделена на 6 учебных округов (округа возглавляли попечители): Московский, Петербургский, Казанский, Харьковский, Виленский и Дерптский – и замыкалась на университетах. Представителем интересов округа в Петербурге являлся попечитель, который обязан был «особенно пецись о успехах всех заведений для распространения просвещения учрежденных» [187].

Сельские приходские училища финансировались помещиками, уездные училища и гимназии – из государственного бюджета. Кроме того, были духовные училища и семинарии, подведомственные Священному Синоду, училища, подчиненные ведомству учреждений императрицы Марии (благотворительные) и военному министерству. Особую категорию составляли элитные учебные заведения – Царскосельский и другие лицеи, благородные пансионы [154]. На университеты возлагались административно-педагогические функции. Они должны были управлять всеми учебными заведениями своего округа, в связи с чем при советах университетов создавались училищные комитеты, и профессора университетов выполняли функции методистов и инспекторов. Приходские училища подчинялись смотрителю уездного училища, уездные училища – директору гимназии, гимназии же – ректору университета, университет – попечителю учебного округа [51].

В «Уставе учебных заведений, подведомых университетам» (1804 г.) несколько пунктов уделено правам и обязанностям директора учебного заведения. В пункте 3. говорится о том, что начальником Гимназии является Директор, состоящий в 7 классе Государственных чиновников; в пункте 13. отмечается, что в Округах, где нет еще Университетов, Директора Гимназий относятся к Попечителю Учебного Округа; в пункте 64. подчеркивается, что Директор Гимназии избирается Университетом того Округа, к которому она принадлежит и утверждается Министром Народного Просвещения. В пункте 64 выдвигаются требования к профессиональной компетентности руководителя школы: «В избрании директора наблюдается, чтобы он был сведущ в науках, мог исправно судить об искусстве учителей и успехах учеников, был бы деятелен, благонамерен, любил порядок и добродетель. Усердствовал пользам юношества и знал цену воспитания». Следующие пункты посвящены функциональным обязанностям директора: пункт 71. «Директор наблюдает, чтобы представляемые им на утверждение Университета Учители были благонравны, имели бы потребные к сей должности сведения, знали способ преподавать учение, в чем их вместе с Учителями Гимназии и испытует»; пункт 72. «... принимает смотрителей и учителей ласково, нерадивых же убеждает к исправлению должностей»; пункт 78. «Директор, как хозяин гимназии, посещает оную всякий день и смотрит как за учебной, так и хозяйственной частью»; пункт 79. «Директор, в случае своего отсутствия, препоручает должность свою одному из старших Учителей

Гимназии, донося о том Университету»; пункт 80. «Директор производит в Гимназии и Училищах в Губернском городе находящихся по порядку, предписанному в руководстве Учителям, открытые испытания в своем присутствии, награждая отличившихся учеников в науке и благонравии, по мере их успехов, книгами, для них положенными, и, окончившим порядочно свое учение, дает свидетельства»; пункт 82. «Директор Гимназии в донесениях Университету не только должен представлять об Учителях, отличающихся исправным исполнением их должностей, но и о тех Учителях, кои стараются об усовершеннии себя в которой-нибудь из наук, и к большому подтверждению своего одобрения, может прилагать к своим донесениям, сочинения, или диссертации, писанные таковыми Учителями» [247].

Решением Госсовета в 1822 г. в качестве критерия отбора на должность директора образовательного учреждения был введен девятилетний педагогический стаж.

К началу Отечественной войны 1812 г. в России было 47 губернских городов и почти в каждом из них были гимназии, уездные и приходские училища [99]. В целях усиления религиозного воспитания в школах в 1817 г. Министерство народного просвещения было преобразовано в Министерство духовных дел и народного просвещения (Главой единого министерства был назначен А. Н. Голицын), а в 1824 г. снова произошла реорганизация.

При Николае I после разгрома восстания декабристов императорским рескриптом в мае 1826 г. был образован Комитет устройства учебных заведений, который способствовал возврату сословного образования. Приходские школы предназначались для крестьян, уездные училища – для детей купцов и ремесленников, гимназии – для детей дворян и чиновников. В 1827 г. издается специальный циркуляр, запрещающий принимать крепостных в гимназии. В Циркуляре Министр просвещения А. С. Шишков рекомендовал начальное и среднее образование делились на три категории: для детей низших сословий – одноклассные приходские училища; для мещан и купцов – трехклассные училища; для детей дворян и чиновников – семиклассные гимназии.

В «Уставе гимназий и училищ уездных и приходских» от 8 декабря 1828 г. (разработан А. С. Шишковым) к директорам учебных заведений помимо высоких требований уделялось особое внимание правам и положениям занимаемой должности: п. 138. «Директор избирается университетом предпочтительно из имеющих ученые степени чиновников, исправляющих должности инспекторов в гимназиях. Он утверждается в сем звании Министром народного просвещения»; п. 139. «Директору, кроме основательных знаний, необходимых для суждения о способностях учителей и образе их преподавания, должно иметь и свойства, нужные для управления училищами»; п. 166. «Директор есть хозяин гимназии и начальник всех казенных училищ». В документе функции директора гимназии были расширены: «Директор гимназии также был директором губернских училищ. Обязанности директора были более регламентированы, и в помощь по управлению гимназией и заведыванию пансионом дано было новое служебное лицо – инспектор» [5, с. 120].

В эти годы высококвалифицированных директоров не хватало. В книге «Историческая записка о Новгород-Северской гимназии» И. Панаженко отмечает, что с 1804–1839 г. директор Новгород-Северской гимназии не проводил ни одного совместного с учителями совещания, управлял единолично, а все распоряжения своим подчиненным сообщал в «наказах» (официальных бумагах) [204].

В 1833 г. в должность министра народного просвещения вступил С. С. Уваров. В циркуляре, разосланном попечителям учебных округов, он отмечал, что народное образование должно совершаться в соединенном духе православия, самодержавия и народности, и одной из функций директора учебного заведения должен стать надзор за учителями и учениками. В этом же документе он рекомендовал попечителям «осмотрительный и неспешный выбор благонадежных директоров как важнейшее средство для приведения гимназий в цветущее

состояние» [247]. Главным источником государственной идеологии николаевской России стал «Журнал министерства народного просвещения».

Правление Александра II в 1860–1870 гг. ознаменовалось в истории России как эпоха великих реформ. Этот период связан с именами выдающихся деятелей русской культуры и образования: Н. Ф. Бунакова, В. И. Водовозова, А. С. Воронова, Н. А. Корфа, А. А. Мусина-Пушкина, Н. А. Пирогова, С. А. Рачинского, Л. Н. Толстого, И. Н. Ульянова, К. Д. Ушинского и др.

Широко представлены вопросы управления учебным заведением в научных трудах К. Д. Ушинского. В статье «Три элемента школы» он дает обоснование роли и значения руководителя в образовательном процессе, выделяет основные компоненты деятельности школы – административный, учебный и воспитательный [307].

В проекте учительской семинарии К. Д. Ушинский пишет: «Директор сиротского заведения и учительской семинарии, кроме исполнения своих обязанностей начальника, должен читать бесплатно в самой семинарии не менее трех лекций педагогики в неделю и давать еженедельно два урока (в одном из главных предметов) в приготовительной учительской школе и два в школе элементарной. Часовой урок в день не затруднит директора, но избавит начальство от искательств на это место тех лиц, которые не знакомы, ни с теорией, ни с практикой воспитания, и, кроме того, сближая директора с воспитателями и воспитанниками, будет всегда удерживать его в сфере его главных обязанностей. В помощь директору по экономической части может быть придан эконо́м» [306]. К. Д. Ушинский подчеркивал, что руководитель образовательного учреждения – это, прежде всего, главный распорядитель по учебной части, председатель учительских конференций, образцовый педагог и чаще всего главный учитель школы.

Последователь К. Д. Ушинского Н. Ф. Бунаков уделял значительное внимание организации школьной жизни, созданию в учебном заведении благоприятного психологического климата, сочетанию требовательности с уважением к личности ученика. Он выступал за привлечение родителей и местного населения к контролю за деятельностью школы, а важнейшим средством нравственного влияния на учеников считал школьные порядки, так как они определяют «тот склад школьной жизни, который иногда устанавливается непоколебимо прочно, стоит сам собой часто даже в таких случаях, когда никто за ним не смотрит, никто о нем не заботится, а в детскую натуру въедается так глубоко, что школьники нередко переносят его и в свою домашнюю обстановку» [29].

Н. А. Корф внес особый вклад в теоретическое осмысление деятельности руководителя школы, сделав попытку развести функции директора и школьного совета. Он предложил оценивать труд учителя по результатам учения воспитанников, глубине и прочности их знаний, призывал отойти от популярного в то время надзора за учителями и предложил посещать занятия для наблюдения за процессом обучения, закладывая основы педагогического анализа. В книге «Русская начальная школа» он отмечал, что, посещая школу, инспектор не должен забывать о том, что он может многому научиться у учителя, так как «учитель ежедневно стоит лицом к лицу с той действительностью, с которой наблюдатель встречается только раз в году, и то не всегда при благоприятной обстановке» [143]. В 1873 г. он издал учебник «Наше школьное дело», в котором заложил основы школоведения [142].

Важный вклад в постановку проблем управления школой внес выдающийся хирург и педагог Н. И. Пирогов. Он сформулировал требования, которые должны предъявляться к школьному руководителю: на первый план выдвигались профессионализм и умение считаться с мнением учителей. Важнейшим органом коллегиального управления школой он считал педсовет, решения которого директор не вправе отменить – он может лишь обратиться с такой просьбой к вышестоящему органу управления: «директору можно было бы

предоставить право апелляции против постановления совета у высшего начальства, он ни в коем случае не должен самовольно изменять их» [221].

Организация и функции педагогических советов разрабатывались Н. И. Пироговым в то время, когда в стране происходила централизация управления народным образованием, и директора гимназий были представителями власти на местах. Как отмечает А. А. Красновский «в ту эпоху единоначалия директора означало не единоначалие в нашем смысле, а самовластие, для обуздания которого не оказывалось никаких предпосылок в общественной и государственной жизни» [146, с. 137].

Манифест 19 февраля 1861 г. покончил с крепостным правом, в стране проводились реформа местного самоуправления, военная и судебная реформы, что вызывало потребность в новой школе. На развитие школы оказали влияние принятые в области просвещения документы: «Устав общеобразовательных учебных заведений» (1864 г.), «Устав гимназий и прогимназий» (1871 г.), «Устав реальных училищ» (1872 г.), «Правила о церковно-приходских школах» (1884 г.), «Правила о школах грамоты» (1891 г.).

В соответствии с «Уставом общеобразовательных учебных заведений» (1864 г.) управление гимназией вверялось директору, инспектору и педагогическому совету. Обсуждая Устав, учителя Немировской гимназии высказывали мнение о том, что директор должен быть наделен исполнительной властью, а решения должен принимать педсовет. В связи с этим педсовет Немировской гимназии определил: «Надо организовать Управление гимназией так, чтобы и самый дурной человек, сделавшись директором, мог сделать наименее зла. А это возможно только тогда, когда власть директорская будет введена в должные границы, когда у директора отняты будут средства иметь произвольное влияние на судьбу учителей, словом, когда права директора и учителей будут так пропорциональны с тяжестью возложенных на них обязанностей, что ни та, ни другая сторона не будут иметь повода к зависти, а, следовательно, к антагонизму. Конкретно это было бы тогда, если бы проект сделал директора только первым членом Педагогического Совета» [5, с. 232].

В 1866 г. на пост министра народного просвещения вступает обер-прокурор Святейшего Синода Д. А. Толстой. В это время директорами гимназий назначались люди политически благонадежные, старавшиеся оправдать сложившееся о них мнение хотя бы формального порядка [102]. В 1869 г. были учреждены должности инспекторов народных училищ. «Вообще, мысль, что учителя были таковы, что их совсем нельзя было оставить без бдительного надзора, встречается почти во всех визитаторских и попечительских отчетах. Слабое состояние гимназии чаще всего объясняется слабостью надзора или характера директора» [5, с. 93]. В 1870 г. по Московскому учебному округу был издан секретный циркуляр, обязавший директоров гимназий представлять попечителю конфиденциально все сведения и замечания о личном составе служащих в учебном заведении [102].

В 1872 г. было издано «Положение о городских училищах», в 1874 г. – «Положение о начальных училищах», надзор за которыми осуществляли инспектора народных училищ. В статье 20. «Положения о начальных училищах» отмечается, что «заведывание учебною частию всех начальных народных училищ вверяется директору народных училищ и инспектору сих училищ, как непосредственно ему подчиненным помощникам, которые назначаются в каждой губернии в том числе, какое будет определено министерством народного просвещения, соразмерно с пространством и населенностью оной и с числом имеющих в ней училищ». В статье 21. говорится, что «Директор народных училищ избирается попечителем учебного округа из лиц, получивших высшее образование, и утверждается в должности министром народного просвещения. Инспекторы народных училищ избираются из лиц, известных педагогическою опытностью, и утверждаются в должности попечителем учебного округа». В статье 22. указывается, что «Директор народных училищ следит за ходом учебной части в начальных народных училищах как личным осмотром оных в преде-

лах губернии, так равно и по донесениям своих непосредственных помощников и вообще направляет деятельность инспекторов народных училищ; он состоит членом и управляет делами губернского училищного совета, заседания коего происходят при его участии или же, в случае его отсутствия, при участии другого члена от министерства народного просвещения» [93].

В 1869 г. на должность инспектора народных училищ Симбирской губернии, где числилось 462 народных училища с количеством учащихся свыше 10000 человек, вступает И. Н. Ульянов. В 1874 г. он получает назначение директора народных училищ Симбирской губернии. И. Н. Ульянов полагал, что директор народных училищ должен осуществлять руководство всеми губернскими училищами, показывать инспекторам на примере их работы лучшие образцы для развития народной школы в губернии. Он осуществлял совместное инспектирование школ, считал, что инспектирование должно завершаться показательными уроками и поощрением лучших учителей. М. И. Кондаков отмечает, что «многосторонняя плодотворная работа И. Н. Ульянова по перестройке системы управления школьным делом характеризуется принципиальностью, целеустремленностью, отличным знанием дела, тесной связью с учителями и общественностью, глубокой верой в успех просветительской работы» [135, с. 64].

С введением в 1868 г. земства возросло количество земских школ, часть которых преобразовалась из церковно-приходских [81]. Земство содействовало появлению нового типа школ – образцовых, содержащихся за счет казны. Надзор и педагогическое руководство осуществлялось через членов земских училищных советов и избираемых земством попечителей. Министерство народного просвещения начало осуществлять надзор за земскими школами через инспекторов народных училищ, а со второй половины 1880-х гг. и через епархиальных наблюдателей.

В 1879 г. Н. П. Солонин предпринял попытку издания пособия по училищеведению, посвященного вопросам организации школьного дела. Он определял училищеведение как «часть педагогики, излагающую различные меры и способы к наилучшему устройству школы и к беспрепятственному в ней обучению» [265, с. 1]. В пособии также приводились учебный план и программы народной школы, расписание уроков, перечень необходимого оборудования для школьных зданий и др.

В 1884 г. директор народных училищ М. Т. Яблочков составил наставления по училищеведению, где отмечал: «В своих наставлениях я касаюсь до мелочных подробностей школьной жизни, они не только не излишни, но соблюдение их составляет отличительные черты хорошо устроенных училищ и правильного ведения дела воспитания детей и преподавания учебных предметов» [356].

При Александре III школа опять становится сословной. Вступивший в должность Министра просвещения И. Д. Делянов передает в управление Священному Синоду церковно-приходские школы и младшие школы грамотности. После утверждения в 1884 г. Священным Синодом «Правил о церковно-приходских школах» вновь возрастает количество образовательных учреждений этого типа. В 1887 г. И. Д. Делянов издал «Циркуляр о кухаркиных детях», где говорилось, что гимназии и прогимназии следует освободить «от поступления в них детей кучеров, лакеев, поваров, прачек, мелких лавочников и тому подобных людей, детей коих, за исключением разве одаренных необыкновенными способностями, вовсе не следует выводить из среды, к коей они принадлежат» [154].

К концу XIX в. положение изменилось в лучшую сторону, чему способствовала активизация просветительской деятельности земств. С 1891 г. в малолюдных деревнях открываются школы грамоты и передаются в управление церковному ведомству. В 1894 г. земствами было организовано более 13 тысяч начальных и средних школ, в 1898 г. – 16 тысяч, в 1903 г. – 18 тысяч, в 1911 г. – свыше 35 тысяч [78; 87].

В период правления Николая II система народного образования подвергалась резкой критике со стороны правительства за невнимательность к практическим потребностям общества, ставшую особенно очевидной в годы русско-японской войны, когда проявилась техническая отсталость России. А. А. Мусин-Пушкин отмечал, что просветительскую задачу школы усложняет огульная критика школы современным обществом, родителями учеников, не только не поддерживающими школу, воспитывающую их детей, но даже ее осуждающими [178]. В этот период были характерны частые инспекции, которые приводили к увольнению директора [179].

Главным идеологом, сыгравшим значительную роль в определении правительственной политики в области просвещения с 1880 по 1905 гг. был обер-прокурор Святейшего Синода, член Комитета министров К. П. Победоносцев. Он критически относился к модным нововведениям земской школы, склоняющейся, по его мнению, к подражанию западноевропейским образцам [258, с. 81; 203]. К. П. Победоносцев подчеркивал, что школа «становится одною обманчивой формой, если не выросла самыми корнями в свой народ, не соответствует его потребностям, не сходится с экономией быта» [226, с. 68]. Он считал, что школа должна быть народной, в ней вместе с приобретением элементарных знаний, дети научатся любить Отечество, почитать родителей, Бога. Идеи К. П. Победоносцева среди современников получили название «Новой концепции теории официальной народности» [203, с. 11].

В начале XX в. Министерство народного Просвещения стремилось к открытию государственных школ. Правительственные круги настаивали на том, что именно государственная школа должна показать преимущества самодержавно-монархического строя. Признав единственно возможным просвещение нерусских народов в «общих или, в крайнем случае, государственных инородческих школах», правительство проводило репрессии ко всем другим видам национальных школ. Преследовались общеобразовательные национальные школы, составляющие реальную конкуренцию правительственной школе. Более терпимо правительство отнеслось к конфессиональной школе, так как не считало ее серьезным конкурентом и не желало вмешиваться, вызывая религиозные конфликты [203, с. 67].

Период послереволюционных событий 1905–1907 гг. историки называют «тихой революцией П. А. Столыпина». В 1905 г. благодаря созданию Всероссийского Союза учителей в Петербурге состоялся съезд учителей и деятелей народного просвещения, ставивший своей задачей выработать и сформулировать основные требования реформирования школьной системы. По итогам съезда министерством народного просвещения были внесены изменения в учебные планы и программы средних школ, отменены распоряжения, запрещавшие отдельным слоям населения доступ в высшую школу [309].

В мае 1906 г. представителями I Думы был принят адрес монарху, в котором выдвигалось введение всеобщего начального бесплатного образования. Деятельность председателя правительства П. А. Столыпина была пронизана идеями реформы и порядка: «путь этот скромный, но хорош тем, что ведет не к великим потрясениям, а к великой России» [270, с. 26].

В марте 1907 г., выступая перед депутатами II Думы, П. А. Столыпин отметил, что реформы и стремления к улучшению народного благосостояния останутся бесплодными до тех пор, пока просвещение народных масс не будет поставлено на должный уровень. Он видел два главных условия эффективного развития отечественной школы – преобладание различных ступеней учебных заведений и улучшение качества подготовки и материального положения преподавательского состава, а ближайшей задачей называл установление общедоступного и обязательного начального образования для всего населения [228].

Министерство народного просвещения с 1908 по 1910 гг. возглавил А. Н. Шварц, выступавший за деполитизацию средней и высшей школы, был против создания в них молодежных организаций как революционной, либеральной, так и монархической направленности. В связи с чем, устанавливался тщательный контроль за поведением воспитанников

гимназий и реальных училищ во внеурочное время, вводилась цензура, ограничивающая деятельность родительских комитетов [203, с. 230].

В 1910 г. на пост министра народного просвещения вступил Л. А. Кассо, деятельность которого характеризуется реакционными действиями, призванными ограничить либеральные уступки. 22 декабря 1913 г. в Петербурге состоялся I Всероссийский съезд по народному просвещению, на котором звучали призывы к преодолению разобщенности в учительской среде, заявления о том, что улучшение состояния народного образования возможно лишь при оздоровлении всего государственного строя. В документах съезда подчеркивалось, что государство и общество должны обеспечить всеобщее начальное образование, а потому в целях действительного осуществления идеи всеобщего обучения начальное образование должно быть обязательным и бесплатным. Лидер «Союза русского народа» В. М. Пуришкевич и В. И. Мамонтов негативно отзывались о работе съезда: первый заявил, что «Съезд народных учителей – государственное преступление», а второй, что никаких итогов съезда подводиться не будет, а принятые резолюции не могут быть признаны официальными [166, с. 4].

В условиях империалистической войны в ноябре 1914 г. в обществе вновь заговорили о непригодности проводимой школьной политики необходимости радикальных школьных реформ. Поводом такого всплеска общественной и педагогической активности стала смерть А. А. Кассо, заметно оживились педагогические журналы и газеты – «Народный учитель», «Русская школа», «Свободное воспитание», «Педагогический сборник», «Школа и жизнь» и др. Между тем при 160-миллионном населении в России к 1914 г. на ее территории работали 127,3 тысяч школ, в которых только в I–III классах обучалось 8,1 млн. учащихся, что составляло 5 % населения (для сравнения: в 1975 г. в СССР эта цифра также составила 5 %) [157].

9 января 1915 г. на пост министра народного просвещения был назначен П. Н. Игнатьев. Он выступил инициатором проведения двух совещаний попечителей учебных округов и ряда педагогических съездов, где обсуждались вопросы реформы. В апреле 1915 г. он проводит «Особое совещание по реформе средней школы», на котором присутствовали видные ученые П. Ф. Каптерев, В. В. Половцев, директора учебных заведений, учителя, депутаты Государственной Думы. По результатам совещания подчеркивалось: «Необходимо твердо установить, что преподаватель должен быть поставлен в такие моральные условия, которые облегчали бы его трудную задачу воспитания и обучения вверенных ему питомцев. Отсутствие таких условий составляет одно из самых крупных зол современной школы» [262].

Под руководством П. Н. Игнатьева был разработан проект школьной реформы, предусматривавший введение единой школы (гимназии) с 7-летним сроком обучения, разделенной на две ступени: первая с 1 по 3 класс и вторая с 4 по 7 класс. В этом проекте отразились педагогические идеи, разработанные во второй половине XIX – начале XX вв. такими выдающимися русскими педагогами, как К. Д. Ушинский, Л. Н. Толстой, В. П. Вахтерев, П. Ф. Каптерев, Н. И. Пирогов, В. И. Чарнолуский и др. Особое внимание уделялось необходимости соответствия среднего образования потребностям общества и интересам экономики. Кроме того, предлагалось ввести в школе трудовое обучение как средство воспитания. Важной составляющей проекта реформы была демократизация системы управления народным образованием, отделение школы от церкви совместное обучение мальчиков и девочек. Так, было предложено создать при гимназиях комитеты, в которые бы вошли представители общественности. Педагогические советы гимназий наделялись правом самостоятельно разрабатывать учебные планы и программы, решать хозяйственные вопросы. Это были прогрессивные идеи единства школы, всеобщего обязательного начального образования, демократизации учебного процесса [154].

В 1916 г. М. С. Григоревский издает книгу «Училищеведение», которая являлась сборником официальных инструкций и рекомендаций по вопросам организации работы школы. В ней давались указания по внешней (школьное здание, классные помещения, вентиляция, освещение и др.) и внутренней (гигиена преподавателя, количество часов для умственной работы, обучение чтению письму и др.) организации школьного дела, излагались «главнейшие узаконения, касающиеся народных училищ и служебных прав учителей этих училищ» [65].

Исходя из вышесказанного, следует подчеркнуть, что в дореволюционной России потребность во внутришкольном управлении как научной дисциплине не осознавалась, вопросы внутришкольного управления решались эмпирическим путем.

1.2. Руководство советской школой и постановка проблем внутришкольного управления в постсоветский период и в условиях модернизации российского образования

1.2.1. Руководство советской школой

Советское школоведение обязано ставить вопросы управления и руководства школьным делом как проблемы, подлежащие научному исследованию... Необходимо развивать и углублять научное изучение вопросов управления и руководства школами, обобщать и пропагандировать живой опыт работы органов народного образования и руководителей школ.

А. Н. Волковский. Школоведение

Октябрьская революция 1917 г. повлекла за собой реформу в сфере образования. 9 ноября совместным Декретом ВЦИК и Советом народных комиссаров была учреждена Государственная комиссия по просвещению, на которую возлагалась задача руководить системой народного образования и культуры. В состав комиссии входили Н. К. Крупская, М. Н. Покровский, П. Н. Лепешинский и др., председателем был назначен В. Луначарский. В декабре 1917 г. в Наркомпросе РСФСР был создан внешкольный отдел под руководством Н. К. Крупской, одной из главных задач которого стала организация ликвидации неграмотности в стране. По декрету СНК «О ликвидации безграмотности среди населения РСФСР» все население в возрасте от 8 до 50 лет, не умевшее читать или писать, обязывалось учиться грамоте. Ликвидация неграмотности рассматривалась как непременное условие обеспечения сознательного участия населения в политической и хозяйственной жизни страны.

В конце 1917 г. школа была объявлена не только единой и трудовой, но и бесплатной, общеобязательной и общедоступной. В создании единой трудовой школы участвовали выдающиеся педагоги и психологи: Л. С. Выготский, А. П. Пинкевич, М. М. Пистрак, С. Т. Шацкий и др. Политика в области образования нашла свое отражение в Положении «О единой трудовой школе» и «Основных принципах единой трудовой школы». В этих документах были предприняты попытки демократизации управления школьным образованием. На практике это выражалось в участии в управлении образованием органов местного самоуправления, организации общественных школьных советов, установлении выборности руководителей школ.

Согласно документу «О единой трудовой школе Российской Социалистической Федеративной Советской Республики: Положение ВЦИК» от 30 сентября 1918 г. всем школам РСФСР, состоявшим в ведении Наркомпроса, присваивалось наименование «единая трудовая школа». Она подразделялась на две ступени: 1 ступень для детей 8 – 13 лет предполагала 5-летний курс обучения, 2 ступень для учеников 13–17 лет – 4-летний. При этом провозглашались принципы бесплатности, обязательности, всеобщности школьного образования, совместного обучения [181, с. 133–136].

В соответствии с «Положением» ответственным органом школьного самоуправления являлся школьный совет. Совет состоял из всех школьных работников, представителей населения района, где находилась школа, старшекласников, одного представителя отдела народного образования. Внутренняя жизнь школы регулировалась собраниями школьного коллектива [188]. Работники школы должны были избираться в соответствии с Постановлением

«О выборности всех педагогических и административно-педагогических должностей» от 27 февраля 1918 г. и инструкциями Наркомпроса.

18 июня 1918 г. за подписью В. И. Ленина было опубликовано Положение СНК РСФСР «Об организации дела народного образования в Российской Советской Социалистической Республике», более детально определившее функции Государственной Комиссии по просвещению. На нее возлагалось руководство делом народного образования, объединение просветительной работы на местах, составление общегосударственной сметы и др. Основные задачи в области руководства вопросами образования и культуры были возложены на Народный комиссариат просвещения РСФСР [193]. Важнейшая задача руководства делом народного просвещения и школой состояла в подчинении всей организационно-административной работы политическим установкам партии, в единстве идеологической и организационной работ [242].

Основопологающими в управлении народным образованием были ленинские принципы партийности и научности, плановости, демократического централизма, коллегиальности и единоначалия, учета и контроля [153, с. 85]. После 1918 г. «училищеведение» было преобразовано в «школоведение» и получило расширенную трактовку за счёт включения в него элементов дидактики, теории воспитания, школьной гигиены [98]. Основной проблемой школоведения стала разработка научно-организационных основ всеобщего обучения, организация управления народным образованием, построение «сети» школ [135, с.76].

В 20-е гг. обострилась проблема подготовки и повышения квалификации кадров системы народного образования, и в 1921 г. открывается Центральный институт организаторов народного просвещения им. Е. А. Литкенса (ЦИОНП), призванный готовить руководителей образования по вопросам политико-воспитательной работы и социального воспитания подрастающего поколения.

18 декабря 1923 г. СНК РСФСР утверждает «Устав единой трудовой школы». В нем выделяется раздел «Управление школой», в котором устанавливалась единоличная ответственность заведующего за порядок в школе и организацию учебно-воспитательного процесса. Согласно «Уставу» заведующий был обязан не реже одного раза в месяц собирать школьный совет и получил право приостанавливать решения школьного совета [300].

К концу 20-х гг. возникла необходимость в анализе и обобщении опыта руководства школой, результатом чего стали пособия по школоведению М. О. Веселова, Н. Н. Иорданского, Д. С. Логинова и др. Книга М. О. Веселова и Д. С. Логинова «Организация работы в советской школе. Практическое школоведение» (1928 г.) была рассчитана на сельскую школу и носила прикладной характер, представляя собой комментарий к инструкциям и циркулярам того времени. Однако вопросы управления школой в отдельный предмет не выделялись.

Первое руководство по вопросам организации школьного дела принадлежит Н. Н. Иорданскому, который подчеркивал, что школоведение должно охватывать все вопросы организации деятельности школы, начиная с программ, методов обучения и заканчивая школьным зданием и оформлением классных комнат. Он считал школоведение комплексной дисциплиной, изучающей как основы организации школьного дела, так и различные стороны внутренней жизни школы, поэтому школу он видел как автономный общественный и хозяйственный механизм и уделял особое внимание вопросам администрирования, финансового управления, самоорганизации педагогического коллектива и самих школьников. Н. Н. Иорданский разрабатывал вопросы школьного самоуправления, которое рассматривал как следствие естественного стремления детей к самоорганизации. Он выделял два аспекта управления образовательным учреждением: организацию школьного дела государством, органами управления и организацию учебного процесса [98].

С 1929 г. обязанности Народного комиссара исполнял А. С. Бубнов, проводивший жесткую административную линию [154]. Усиление административно-командной системы

сделало невозможным поиски новых форм и методов управления образованием. Наркомпрос РСФСР в 1929–1937 гг. осуществлял следующие реформы: введение всеобщего начального образования, ликвидация неграмотности, повышение качества подготовки педагогических кадров, усовершенствование учебных программ [185, с. 2].

Важной исторической вехой в развитии народного образования стало постановление ВЦИК и СНК СССР от 14 августа 1930 г. «О всеобщем обязательном начальном обучении», а 25 августа 1931 г. было опубликовано Постановление ЦК ВКП(б) «О начальной и средней школе», в котором выделялся специальный раздел «Управление и руководство школой», где подчеркивалось, что «улучшение качества работы школы невозможно без решительного повышения качества руководства школой со стороны органов Наркомпроса, скорейшего перехода «к оперативному, конкретному и дифференцированному руководству» [191].

Остро стоял вопрос о единоначалии и коллегиальности в управлении школой. 3 сентября 1935 г. вышло постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) «Об организации учебной работы и внутреннем распорядке в начальной, неполной средней и средней школе», при реализации которого уделялось особое внимание усилению единоначалия в руководстве школой, ответственности учителей за качество работы и повышению качества учебы. Директор школы становился полномочным руководителем, он нес единоличную ответственность за общий порядок и результаты работы школьного коллектива [181].

25 августа 1932 г. ЦК ВКП(б) принял постановления «Об учебных программах и режиме в начальной и средней школе», а в 1933 г. «Об учебниках для начальной и средней школы» [180]. Согласно постановлению СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 15 мая 1934 г. «О структуре начальной и средней школы СССР» на всей территории СССР были установлены единые типы общеобразовательных школ: начальная с четырехлетним сроком обучения, неполная средняя (семилетняя) и средняя с общим сроком обучения десять лет. В документе подчеркивается, что заведующие средними школами получают статус директора и несут перед государством ответственность за деятельность школы [180].

В начале 1930-х гг. руководители школ столкнулись с проблемой управления быстроменяющимся коллективом учителей, так как этот период характеризуется дефицитом учительских кадров. С 1932 г. этот вопрос решался обязательными двухгодичными командировками учителей из центральных городов России в сельскую местность и отдаленные районы.

Проведенная в 1933 г. перепись работников просвещения показала низкий уровень профессиональной подготовки работников просвещения: высшее образование имели 13,5 % директоров средних и неполных средних школ, среднее образование – 70,5 % директоров, незаконченное среднее – 11,4 %, начальное образование – 4,2 % директоров школ [168, с. 15].

В начале 40-х гг. в учебниках «Педагогика» (П. Н. Груздев, И. А. Каиров) вводится раздел «Школоведение», в котором выделялись функции руководства и контроля, раскрывались направления деятельности директора школы, было дано определению школоведению: «Школоведение охватывает собой всю сумму вопросов школьной жизни, связанную с материальной оснащенностью, организацией управления школьным делом, внутренним организационным устройством школы и работой учителя». «В целом ряде организационных вопросов, например в вопросах управления школой, школоведение опирается на основы советского строительства, на административное право» [211, с. 577–578]. Понятия же «руководство» и «управление» носили синонимичный характер.

В феврале 1940 г. на пост народного комиссара просвещения РСФСР был поставлен В. П. Потемкин. 7 апреля 1943 г. он утвердил Положение «О педагогическом совете начальной, неполной средней и средней школы», согласно которому школьный совет стал называться педагогическим [192].

В 1941 г. выходит сборник статей «Работа директора и заведующего учебной частью школы» (под редакцией Б. Л. Бараша и А. Н. Волковского), в котором представлены под-

ходы к организации внутришкольного контроля и циклограмма работы руководителя школы [241].

В 40-е гг. XX в. росла сеть вечерних школ рабочей и сельской молодежи. 16 октября 1943 г. был издан приказ Наркомпроса РСФСР «Об улучшении контроля за работой школ и учителей и постановки учета знаний учащихся», согласно которому уровень контроля над школой определялся по количеству посещаемых директором уроков. Этот приказ обязывал директоров школ «Обеспечить постановку контроля за работой учителя и качеством знаний учащихся, лично спрашивать учащихся, просматривать их письменные работы, на педагогических советах анализировать посещенные уроки и давать им оценку» [238]. В этом же году после создания АПН РСФСР, где начал функционировать сектор школоведения под руководством А. Н. Волковского началось оживление исследовательской работы в области управления школой. Центральное место в тематике исследований занимали вопросы, связанные с рационализацией школьной «сети», обеспечением выполнения всеобщего.

В 1945 г. СНК РСФСР утверждает «Положение об инспекторах школ», где подчеркивается необходимость планомерно и четко работающего инспекторского аппарата. В круг деятельности инспекторов входила проверка школ, своевременное предупреждение и устранение недочетов в их работе, внедрение в практику школ лучшего педагогического опыта. В 1946 г. Министерство просвещения РСФСР возглавил А. Г. Калашников. Исходя из «Инструкции о работе районного (городского) инспектора школ» от 7 декабря 1946 г., инспектор школ должен в совершенстве знать программы, учебники и методики преподавания предметов школьного обучения; изучать состояние работы каждой школы своего участка; систематически работать над повышением своего идейно-политического уровня и педагогической квалификации [97].

В 1947 г. А. Г. Калашников утверждает «Положение о методической работе в школе», в котором указывалось, что руководство методической работой в школе осуществляется директором школы путем посещения уроков каждого учителя с последующим обсуждением с этим учителем достоинств и недостатков уроков; проверки планов уроков учителей и планов уроков воспитательной работы классных руководителей; утверждения планов работы классных объединений, методических комиссий и др. [25]. В приказе № 338 того же года «О мероприятиях по улучшению контроля за работой учителей школ и отделов народного образования» отмечалось, что директора школ не умеют правильно сочетать педагогическое и хозяйственное руководство, неквалифицированно анализируют учебный процесс, их выводы зачастую сводятся к внешней стороне уроков, они не помогают учителю освободиться от недостатков» [70, с. 93].

16 мая 1950 г. были утверждены «Типовые правила внутреннего трудового распорядка для работников начальных, семилетних и средних школ РСФСР». В Правилах указывалось, что директор (заведующий) школы, отвечая за всю работу школы перед районным (городским) отделом народного образования, обязан обеспечить правильную постановку всей учебно-воспитательной работы, охват школой всех детей, правильное ведение хозяйства и делопроизводства школы, организовать работу строго по школьному плану, лично контролировать учителей и других работников [25]. На развитие практики управления школой в 50-е гг. повлияло расширение функциональных обязанностей директора школы. В помощь директору школы был поставлен заведующий учебной частью и помощник по административно-хозяйственной части. Исходя из Правил, заведующий учебной частью школы, отвечая за свою работу перед директором, обязан был обеспечить организацию всей учебно-воспитательной работы, постановку учета знаний и высокое качество преподавания, выполнение каждым учителем учебных планов и программ, утвержденных Министерством просвещения РСФСР, и расписания, организовать методическую работу с учителями и проверять ее, исполнять обязанности директора в его отсутствие. Помощник директора по администра-

тивно-хозяйственной части отвечал за сохранность школьных зданий и школьного имущества, порядок в школьных помещениях, обеспечение школы водой и топливом, своевременную подготовку школьного помещения к началу учебных занятий, организацию завтраков для учащихся [25].

Предпосылками к зарождению теории внутришкольного управления становится обоснование функций управления школой. И. К. Новиков выделил четыре функции управления и отметил, что руководство директора школой складывается из следующих обязанностей: планирование и организация учебно-воспитательной и хозяйственной деятельности, инструктирование учителей и других работников школы, контроль над работой школьного коллектива [349, с. 108]. Особое внимание он уделял инструктированию: «вся деятельность руководителей школы по отношению к учителям и другим членам школьного коллектива должна носить инструктирующий характер» [183, с. 110; 223].

Е. И. Перовский попытался определить функции руководителя школы и выделил три основные: организация учебно-воспитательной работы – расстановка педагогических кадров, укомплектование школы учащимися, распределение помещений для учебной работы, установление режима школьной жизни, планирование работы школы, организация обстановки школы; педагогический и методический инструктаж учителей и других работников школы, указания, распоряжения и приказы по разным вопросам; контроль над работой своих сотрудников. Ученый отмечал: «Чем лучше организуется работа, тем легче руководить ею и контролировать ее, чем правильней контроль, тем успешнее руководство» [219, с. 12]. По его мнению, реализация этих функций составляет систему руководства школой. Е. И. Перовский обосновал методы руководства учебной работой: индивидуальное консультирование и инструктирование, проведение показательных уроков, инструктивные доклады директора и заведующего учебной частью [218].

Для перевода школьного дела на качественно новый уровень в 1953 г. была предпринята попытка организации научной экспедиции АПН РСФСР, в рабочую бригаду которой входили В. М. Дмитриев, М. И. Кондаков, Г. Д. Леладзе, А. М. Новиков. Перед ними стояли следующие задачи: разработать принципы и методику построения школьной «сети» для введения всеобщего среднего образования; определить организационную структуру средних школ; выяснить потребность в учительских кадрах; определить задачи по подготовке учебно-материальной базы и выработать требования к проектированию различных типов школьных зданий [136].

А. Н. Волковский отмечал, что «Советское школоведение обязано ставить вопросы управления и руководства школьным делом как проблемы, подлежащие научному исследованию... Необходимо развивать и углублять научное изучение вопросов управления и руководства школами, обобщать и пропагандировать живой опыт работы органов народного образования и руководителей школ» [349, с. 11]. А. Н. Волковский и М. П. Малышев предложили структуру курса «Школоведение», которая включавшую в себя пять разделов: Общие вопросы руководства школой, Всеобщее обучение, Руководство школой и организация ее работы, Повышение педагогической квалификации, Школьное здание и его оборудование. Впервые в педагогической литературе были раскрыты такие понятия, как управление школьным делом, инспектирование школ [348].

Однако с момента выделения школоведения в отрасль педагогики исследователи управленческой проблематики (В. И. Загвязинский, П. В. Худоминский, Г. И. Щукина и др.) отмечают неразработанность теории управления школой.

В 1954 г. на Всероссийском съезде инспекторов школ министр просвещения РСФСР И. А. Каиров подчеркнул необходимость усиления контрольных функций школьной инспекции на всех уровнях и недопустимость привлечения к проверке школ работников со стороны.

Решение проблемы инспектирования школ требовало новых методов проверки состояния руководства школьным делом и учебно-воспитательной работы [101].

60-е гг. охарактеризовались попыткой демократизации управления школой. По всей стране активно велись поиски путей повышения эффективности управления школой при помощи общественных советов, инспекторов и методистов. В Алтайском крае экспериментировали с выбором руководителей школ, в Куйбышевской области разворачивалось движение общественных инспекторов и методистов, в Смоленской области создавались административно-педагогические объединения школ.

Повышенные требования к организации школьной работы вызывали необходимость в иных подходах к управлению школой. А. Н. Волковский продолжает заниматься проблемой разработки школоведения. Предметом советского школоведения он видит исследование содержания, методов управления школьным делом и особенностей руководства школой [42]. Н. И. Соцсодотов и Н. В. Черпинский в работе «Школоведение, его предмет и задачи» отмечают, что школоведение – это отрасль педагогической науки, разрабатывающая теорию организации школьного дела и выявляющая законы управления во всех звеньях системы народного образования [266, с. 81; 90].

В 1969 г. на Всесоюзном съезде учителей министр просвещения М. А. Прокофьев отметил недостатки в работе директоров школ: «Необходимо обратить самое серьезное внимание на рациональную организацию труда руководителей школ. Директор школы – это, прежде всего педагог, воспитатель. Его знания, организаторский талант и энергия должны быть направлены на совершенствование учебно-воспитательного процесса и повышение его эффективности... Многие в работе школы зависят от умения директора и его заместителей глубоко вникать в учебно-воспитательный процесс и работу каждого члена коллектива» [49].

Необходимость демократизации внутришкольного управления отстаивал В. А. Сухомлинский. Он подчеркивал особую роль профессиональной компетентности директора школы [278] и отмечал управленческую функцию учителя: «учитель – это, прежде всего руководитель одного, двух или нескольких коллективов» [277, с. 26–27]. Основой научной организации труда в школе он считал руководство умственной деятельностью учащихся, руководство процессом овладения, углубления, закрепления, применения знаний, руководство умственным развитием. В. А. Сухомлинский писал: «Сущность руководства современной школой состоит в том, чтобы в труднейшем деле воспитания на глазах учителей создавался, зрел и утверждался лучший опыт, воплощающий в себе передовые идеи. И тот, кто является творцом этого опыта, чей труд становится образцом для других воспитателей, – тот и должен быть директором школы» [279]. К основам управленческой деятельности директора школы он относил сочетание административно-хозяйственной работы с учебно-воспитательной, педагогической и методической; обеспечение гармоничного развития учащихся в совместной деятельности школы и семьи; достижение органического единства обучения и воспитания, превращение знаний учащихся в их убеждения; создание обстановки, способствующей формированию высокого уровня воспитанности учащихся; формирование единства педагогических взглядов и убеждений учителей и родителей [278, с. 8–9].

8 сентября 1970 г. был утвержден «Устав средней общеобразовательной школы», согласно которому директорам школ предписывались следующие обязанности: руководить педагогическим коллективом, создавать необходимые условия для повышения идейно-теоретического уровня, квалификации и профессионального творчества учителей; осуществлять контроль за качеством обучения и воспитания; активизировать деятельность ученического самоуправления, детских и юношеских общественных организаций; налаживать связи школы с общественными организациями, с родителями учащихся; укреплять материальную базу школы; осуществлять охрану труда и др. [301].

На основании Постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 20 июня 1972 г. № 463, Постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 апреля 1974 г. № 316, Советом Министров союзных республик по согласованию с Министерством просвещения СССР и Министерством высшего и среднего специального образования СССР при университетах и педагогических институтах, располагающих квалифицированными профессорско-преподавательскими кадрами и необходимой материально-технической базой, были созданы факультеты по подготовке и повышению квалификации организаторов образования.

С 1975 г. под редакцией Н. С. Сунцова стал издаваться сборник «Вопросы внутришкольного управления». В нем затрагивались проблемы новой отрасли педагогической науки, занимающейся проблемами управления школой [43].

В конце 70-х гг. В. Ю. Кричевский начал разрабатывать вопросы деятельности директора школы в системе «человеческая деятельность и школьная система» и определил четыре блока в управленческой деятельности: руководство, педагогический блок, коммуникативный блок, исследовательский блок. Он подчеркивал, что управленческая деятельность протекает в виде определенных операций, действий, расположенных в логике звеньев управленческого цикла [148, с. 38–39].

В 70–80-е гг. интерес исследователей был направлен на проблемы организации труда педагогического коллектива и руководителя школы [13; 44; 45; 273]. Т. И. Шамова в работе «Совершенствовать руководство сельской школой» рассматривает годовой план учебно-воспитательной работы как основу планирования и отмечает, что содержание и структура плана зависят от общих задач, которые решает школа на данном этапе, и анализ работы школы за предшествующий год выдвигает перед каждым коллективом ряд конкретных задач, которые должны быть включены в годовой план школы. Она выделяет следующие направления в работе директора школы: руководство учебно-воспитательным процессом; административно-хозяйственная деятельность; работа с семьей и общественностью; участие в совещаниях, семинарах, практикумах, организуемых в кустовом объединении или районе; осуществление связей с местными организациями [338].

В 1982 г. усугубился контроль за деятельностью директора школы. В инструктивном письме «О критериях оценки деятельности общеобразовательной школы», утвержденном Министерством просвещения СССР, указывались показатели оценки деятельности школы: выполнение закона об обязательном всеобщем среднем образовании молодежи, состояние учебно-воспитательной работы, уровень воспитанности учащихся, уровень усвоения учащимися основ наук, уровень работы педагогического коллектива [189].

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.