

Доминирующий стиль поведения руководителей при переходе к новой системе общественного управления в муниципальных школах Непала

Мани Ман Сингх Раджбхандари

Статья поступила
в редакцию
в августе 2015 г.

Мани Ман Сингх Раджбхандари

PhD, научный сотрудник кафедры лидерства и управления в образовании педагогического факультета Университета Йоханнесбурга (ЮАР). Адрес: Faculty of Education, University of Johannesburg, PO Box 524, Auckland Park, 2006, South Africa. E-mail: mannierajbhandari@hotmail.com

Аннотация. Анализируются стили лидерского поведения в муниципальных школах Непала в рамках инициативы нового общественного управления (new public management), подразумевающей децентрализацию управления образованием. Теоретической основой исследования является концепция лидерского поведения, разработанная в Государственном университете штата Огайо и Университете штата Мичиган в 1940-х годах. В трех муниципальных школах Катманду проведены интервью с членами комитетов по управлению школами, учителями, представителями школьной администрации. В ходе реализации инициативы нового общественного управления в муниципальных школах были избраны комитеты по управле-

нию из числа членов местных сообществ. Во всех школах, принимавших участие в исследовании, председатели комитетов по управлению предпочитают стиль лидерского поведения, ориентированный на взаимодействие. Они внесли существенный вклад в социальное обеспечение школ благодаря своему престижу и политическому статусу, однако уделяли недостаточно времени изучению паттернов организационного поведения учителей, родителей, учащихся и особенностей учебных программ. В конкурентной образовательной среде выбор лидерства, ориентированного на взаимодействие, в качестве доминирующего стиля поведения обусловил недостаточную гибкость в переклещении на поведение, ориентированное на задачи.

Ключевые слова: школы, лидерство, ориентированное на взаимодействие; лидерство, ориентированное на цели; доминирующий стиль лидерства; система нового общественного управления школами в Непале.

DOI: 10.17323/1814-9545-2016-3-130-150

Rajbhandari M. M. S.
School leadership
manifesting dominating
behavioural style
leaping towards New
Public Management
of community schools
in Nepal (пер. с англ.
Е. Шадриной). Ори-
гинальный текст был
предоставлен авто-
ром в редакцию жур-
нала «Вопросы обра-
зования».

Современная образовательная система Непала берет свое начало в 1851 г., когда была открыта средняя школа Дурбар. Она служила интересам влиятельных семей, в первую очередь семьи Рана [Ministry of Education, 2003]. В Непале есть государственные, частные и муниципальные школы. Частные школы

появились в середине 1980-х годов в результате кризиса государственной школьной системы, вызванного недостатком преподавателей, низким качеством образовательных ресурсов и инфраструктурой [Research Center for Educational Innovation and Development, CERID, 2004]. Обеспеченные семьи отправляли своих детей в частные школы, в то время как у небогатых родителей выбора не было — только государственные школы [Rajbhandari, 2007]. Усовершенствовать государственную школьную систему попытались с помощью децентрализации управления образованием. Школы были переданы в ведение местных сообществ, которые сформировали комитеты по управлению школами (school management committee). Руководство школами перешло к председателям этих комитетов, у которых не было ни знания образовательной системы, ни соответствующего опыта. Обосновывая необходимость децентрализации, Министерство образования обозначило следующие ее цели: обеспечение участия представителей местных сообществ в процессе принятия решений, повышение качества образования за счет внедрения системы нового общественного управления и укрепление лидерского потенциала на местном уровне [Ministry of Education, 2003].

Надежды на существенное повышение качества образования за счет децентрализации системы управления не оправдались. Тогда была предпринята попытка пересмотреть должностные инструкции руководителей муниципальных школ с целью устранить имеющиеся несоответствия Закону об образовании. В должностные инструкции был внесен ряд поправок, однако в положениях, регулирующих полномочия руководителя в назначении учителей и управлении ресурсами, осталось немало противоречий. Попытки муниципальных школ учредить систему подотчетности осложняются тем, что в действующей версии Закона об образовании и других правовых документов соответствующие процессы и механизмы не регламентированы [Research Centre for Educational Innovation and Development, 2009]. Инспекция Всемирного банка установила, что в нормативных документах нет ясности в определении административной ответственности муниципальных школ [World Bank, 2010]. В управлении всеми государственными школами участвуют муниципальные органы, однако школы, получающие поддержку от комитетов по управлению школами и от местных сообществ, имеют свою специфику. Итак, мы будем называть муниципальными школами, официально переданные под контроль местных сообществ. Последние, однако, не спешат принимать на себя ответственность за управление школами, поскольку полагают, что государственные органы пренебрегают своими обязанностями в отношении их финансового обеспечения [Research Centre for Educational Innovation and Development, 2009].

В существующих нормативных документах роль школьного руководителя не регламентирована достаточно четко. Законы и директивы противоречат друг другу в определении пределов автономии школ, полномочий школьного руководства в наборе, распределении и увольнении учителей, а также финансовых условий [Research Centre for Educational Innovation and Development, 2003; 2004]. Система нового общественного управления подразумевает децентрализацию управления школьным образованием [Larbi, 1999], она предусматривает обеспечение независимости школьных руководителей. Однако этот курс был скорректирован, независимость школ была ограничена в пользу государственных органов.

В данном исследовании мы рассматриваем процесс адаптации доминирующего стиля поведения школьных руководителей к условиям системы нового общественного управления в конкурентной среде. В условиях достаточно противоречивых требований школьным руководителям удалось выстроить собственную линию поведения, создать в школе гармоничные условия для работы и учебы и использовать все имеющиеся в их распоряжении преимущества для повышения своего социально-политического статуса. Впрочем, Т. Серджиованни утверждает, что жажда успеха приводит к тому, что лидеры стремятся «в большей степени добиться чего-то для себя, чем поделиться с другими» [Sergiovanni, 1995. P. 29].

- 1. Методология исследования** Проведено качественное исследование проявлений доминирующего стиля поведения руководителей для изучения влияния стиля лидерства на развитие школ в рамках системы нового общественного управления.
- 1.1. Теоретическая база** В основание исследования положена поведенческая теория лидерства, разработанная в Государственном университете штата Огайо в 1945 г. и Университете штата Мичиган в 1947 г. Работавшие в этих университетах ученые оценивали сравнительную эффективность лидерства, сосредоточенного на работниках и на рабочих задачах. Данная исследовательская традиция получила развитие. П. Нортхаус выделяет два типа поведения лидера: ориентированное на взаимодействие и ориентированное на задачи [Northouse, 2010]. В настоящем исследовании мы рассматриваем последствия лидерства, ориентированного на взаимодействие, и лидерства, ориентированного на задачи, для организационного климата и эффективности управления в школах.
- 1.2. Процедура сбора данных** Исследование проводилось в трех муниципальных школах столицы Непала, Катманду. Данные о доминирующем стиле поведения школьных руководителей — лидерстве, ориентированном

на взаимодействие, и лидерстве, ориентированном на задачи, — получены в ходе частично структурированных бесед с заинтересованными лицами, среди которых председатели и члены комитетов по управлению школами, директора, заместители директора, пять учителей и один административный сотрудник. Беседы с руководителями школ и с другими категориями респондентов проводились по разным сценариям и позволили получить актуальные сведения о стиле поведения лидеров с точки зрения как самих руководителей, так и их подчиненных. Продолжительность каждой беседы составила от одного до полутора часов. Все беседы с ключевыми респондентами проводились на территории школ в удобное для респондентов время, которое было выбрано директорами школ.

Интервью записывались на магнитофон и расшифровывались слово в слово. Данные, собранные в каждой школе, подвергались дополнительной валидации с помощью процедуры триангуляции и перекрестной верификации ответов. По этическим соображениям для обеспечения анонимности муниципальных школ и респондентов были использованы псевдонимы.

1.3. Процедуры анализа данных

Сравнительная эффективность лидерства, ориентированного на задачи и ориентированного на взаимодействие, зависит наличных условий [Bass, 2008. P. 61]. Согласно поведенческой теории лидерства, для каждой конкретной ситуации существует определенное оптимальное сочетание ориентации на задачу и ориентации на взаимодействие в поведении лидера [Hegsey, Blanchard, 1977]. Данные о доминирующем стиле поведения школьных лидеров в настоящем исследовании анализировались в тесной связи с информацией, характеризующей внутришкольную атмосферу и положение школы в местном сообществе. Оценивались также последствия того или иного доминирующего поведения лидера с точки зрения успешности школы в условиях нового общественного управления.

2. Результаты

Школьная среда постоянно изменяется, и перед руководителями учебных заведений встают все новые проблемы как в организации внутренней жизни школы, так и в отстаивании ее интересов в социуме [Harris, 2003. P. 10]. Эффективность руководителей школ проявляется в их способности применить приобретенные ранее профессиональные и политические лидерские качества в новом контексте. Поэтому, выбирая стиль поведения в каждой конкретной ситуации, школьные руководители либо используют стратегии, выработанные при решении внутришкольных проблем, в работе с внешним окружением школы, либо переносят наработанные модели поведения вверх-вниз между микро-

2.1. Доминирующий стиль лидерства в школе № 1

уровнем, мезоуровнем и макроуровнем системы управления образованием [Rajbhandari, 2011; 2012].

Председатель комитета по управлению школой № 1 — политик и бывший министр. Он склонен к лидерству, ориентированно-му на взаимодействие, и рационально применяет политические методы управления как внутри школы, так и во взаимодействии с социумом. Директор школы так отозвался о председателе комитета по управлению школой:

Он политик, однако он не привносит политику в школьную жизнь. Он вежлив и очень позитивно смотрит на перспективы развития школы.

В коллективистской культуре общение с профессионалами и политически ангажированными людьми легче строить, используя лидерство, ориентированное на взаимодействие. Используя политические рычаги при решении школьных проблем, можно добиться успеха благодаря привлечению ресурсов от спонсоров и государственных структур. Если социум политически ангажирован, лидер, имеющий политический вес и связи, помогает обойти бюрократические преграды. Учитель № 1 подтвердил этот факт:

Наш председатель — политик. В Непале, чтобы внедрить в школе любую программу развития, требуются политические связи. Без нужных знакомств в высших эшелонах власти ничего не получится. У председателя, как у бывшего министра, имеются политические связи, которые помогли школе получить необходимые ресурсы от доноров и добиться гранта от муниципалитета.

Подтверждая ответ учителя № 1, директор школы подчеркнул значимость сильного лидера для развития школы:

Мы понимаем политические тенденции в нашей стране, и наш председатель заслужил хорошую репутацию на национальном уровне. Пока он работает в нашей школе, нас уважают и к нам прислушиваются.

Большинство председателей комитетов по управлению школами в Непале — политики или бизнесмены. Каждая школа обязана иметь такой комитет. Председатель наделяется полномочиями, которые он в дальнейшем передает членам комитета. Директор школы является специалистом в сфере образования и осуществляет руководство учителями, учащимися и административным персоналом. Он несет ответственность за административную и учебно-методическую деятельность. Директор руководит

ежедневной работой школы. Для внедрения любой программы изменений и развития школьной системы необходимо одобрение председателя комитета по управлению школой. Он осуществляет лидерские функции, его время и энергия посвящены мобилизации ресурсов, необходимых для выполнения программ развития школы. Учитель № 2 подтверждает этот вывод:

Он уделяет нам достаточно много времени и заинтересован в развитии школы. Он является политическим деятелем и может использовать свое влияние для привлечения спонсоров.

Задавая тон академической культуре школы, директора ориентируются в своем поведении на взаимодействие, и они же прибегают к лидерству, ориентированному на задачи, чтобы повысить эффективность работы школ, добиться улучшения успеваемости. В документах, определяющих национальную образовательную политику, и других инструктивных материалах отсутствует четкая регламентация сферы ответственности председателей комитетов по управлению школами. Они занимаются в основном вопросами развития школы, а также ее внешними связями и не имеют возможности уделять много внимания внутришкольным делам. По словам директора школы № 1,

председатель комитета — фигура национального масштаба. И он мог бы активнее использовать свои связи, чтобы поддержать развитие школы. Конечно, он много сделал для нас, но мог бы приложить еще больше усилий, и это принесло бы больше положительных результатов, дало бы нам дополнительное финансирование. Однако мне кажется, он решил этого не делать. Я знаю, что он работает не только у нас в школе, он строит профессиональную карьеру в другой сфере. На самом деле интересы учителей ему не близки.

Судя по отзывам директора, лидерский стиль председателя комитета ориентирован, скорее, на взаимодействие. Однако в любом поведении человека проявляются его индивидуальные черты, его система ценностей и интересы, степень сложности когнитивной деятельности, склонность к риску. Все эти особенности окрашивают проявления как стиля, ориентированного на задачи, так и стиля, ориентированного на взаимодействие. Директор школы отметил:

Председатель демократичен по складу своего характера. Мы обсуждаем вопросы, связанные с работой учителей, а затем разрабатываем программу для обсуждения с комитетом. Председатель не вмешивается в административные процессы. Он без промедления утверждает планы действий: он по-

нимает, что от реализации этих планов зависит благополучие школы. Он стремится гарантировать качественное образование в нашей школе. Председатель не боится рисковать, благодаря этой его черте мы получили возможность внедрить множество хороших программ в нашей школе.

Принятие рискованных решений не означает, что лидерство ориентировано на задачу. В коллективистской культуре склонность к риску ассоциируется с сотрудничеством и снисходительностью членов коллектива друг к другу. Риск распределен между всеми сотрудниками, таким образом тяжесть последствий принятых решений для каждого отдельного участника уменьшается.

В школе № 1 председатель комитета по управлению школой сотрудничает с членами этого комитета. Демократичный стиль общения позволил ему делегировать свои полномочия во всех академических вопросах директору школы и построить рабочие отношения с учителями и административными работниками. Учитель № 3 отметил:

Председатель хорошо к нам относится и беседует с нами о школе на неофициальных встречах. У нас не было возможности установить личные отношения. А если у нас нет личных отношений, очевидно, что мы не знаем, что он думает и как будет поступать. Однако к решению профессиональных вопросов он подходит очень позитивно.

Проявляя по отношению к директору школы готовность к взаимодействию, при разработке политики и планов для школы председатель советуется только с членами комитета по управлению школой. Поскольку основная функция председателя состоит в обеспечении школы ресурсами, необходимыми для ее развития, большую часть времени он проводит вне школы. Свои обязанности, касающиеся внутришкольных дел, он вынужден делегировать директору. С учителями и административным персоналом он общается только на коротких неофициальных встречах. С текущими вопросами они обращаются к директору школы, а не к председателю. Учитель № 2 сказал в интервью:

Я считаю, что он должен принимать больше участия во внутренних делах школы, обращая меньше внимания на внешние связи. В этом случае он получит больше информации от директора и сможет разработать и внедрить соответствующие правила в школе. Он хорошо знаком с людьми, работающими здесь; он общителен и беседует с нами в неофициальной обстановке, и это хорошо мотивирует многих.

Директор заявил:

Он хочет, чтобы все вопросы рассматривал директор, прежде чем они будут представлены его вниманию. Такая структура рабочих отношений создает иерархию, а это важно для непальцев. В противном случае каждый обращался бы напрямую к нему.

Итак, в школе №1 лидерство, ориентированное на взаимодействие, председатель комитета по управлению школой проявляет в решении внутренних дел школы и в организации неофициальных встреч с учителями и административными сотрудниками. Лидерство, ориентированное на задачи, имеет место при планировании комитетом развития школы. Директору поручаются обязанности, связанные с интересами и профессиональной деятельностью учителей, в то время как внешними связями школы занимается комитет по управлению.

Улучшение обучения учащихся напрямую связано с созданием хорошо управляемой и эффективной школьной среды [Норкинс, 2003. Р. 55]. Большинство школьных руководителей целенаправленно занимаются обеспечением благоприятных условий для обучения. В непальской школьной системе под благоприятной средой зачастую понимается наличие необходимой учебной инфраструктуры и финансовых ресурсов. Во многих школах не хватает помещений для учебы, они плохого оснащены (нет питьевой воды и туалетов), школьные здания ветхие. Многие муниципальные школы вынуждены заниматься ремонтом своих зданий.

Укрепление материальной базы школы — важная задача школьного руководителя. Во-первых, школьные здания необходимо реконструировать, во-вторых, лучше материально обеспеченные школы привлекают больше учащихся, а соседние муниципальные школы конкурируют друг с другом за учеников. Директор школы №2 заявил:

Мы хотим, чтобы у нас была хорошая школа. Мы стремимся развить адекватную инфраструктуру, в том числе здания и учебное оборудование в классах. Каждый член комитета по управлению должен прилагать к этому усилия. Они должны быть заинтересованы и в развитии материальной базы школы, и в академических достижениях.

Член комитета по управлению школой добавил:

Мы все принимаем участие в организации проектов по развитию школы. Обычно мы не проводим обсуждения с учителями, но в комитет входит представитель от учительского коллектива, он участвует в совещаниях и защищает интересы учителей.

2.2. Доминирующий стиль лидерства в школе №2

Наша задача — обеспечить строительство зданий и дополнительных помещений для размещения всех учащихся.

Чтобы ускорить необходимые изменения, школьным руководителям необходимо сотрудничать с членами комитета по управлению и обсуждать с ними потребности школы. Стиль лидерства в этой школе соответствует интересам и ценностям учителей. Учитель № 4 подтвердил этот вывод:

В школе не была обеспечена подача питьевой воды. Мы встретились с председателем лично и попросили его о помощи. После этого он вложил собственные средства в установку крана с питьевой водой. Это стоит дорого, а правительство совершенно не обращало внимания на наши потребности.

Выбрав стиль лидерства, ориентированный на взаимодействие, председатель смог помочь в решении проблем школы благодаря пониманию ситуации и открытым отношениям с учителями и административным персоналом. Заместитель директора школы сказал:

Я работал в других школах раньше. Если сравнивать лидерские подходы, здесь существуют определенные различия. Наш председатель общителен и прилагает усилия для привлечения ресурсов, необходимых для развития школы. С ним можно пообщаться в неформальной обстановке. Он мыслит стратегически и умеет донести свою мысль до каждого. Председатель довольно часто посещает школу, даже если у него нет запланированных встреч.

Выбор стиля поведения, ориентированного на взаимодействие, был обусловлен главным образом тем, что председатель живет в сообществе, к которому относится эта школа и к которому принадлежат большинство членов комитета и все учителя. Будучи местным предпринимателем, председатель построил тесные деловые отношения со многими жителями сообщества. Директор школы отметил:

Наш председатель комитета по управлению — член нашего сообщества, и мне хотелось бы, чтобы он оставался в этой должности как можно дольше. Он выполняет свои обещания. Председатель играет важную роль в развитии школы. Он мотивирует учителей и членов комитета прилагать усилия к реализации проектов развития. Председатель очень активно убеждает местное сообщество поддерживать муниципальную школу. Совместно с членами комитета он реализует схему привлечения ресурсов, проводя встречи с местными жителями и организациями.

В стабильной школьной системе поддержание достигнутого уровня важнее, чем развитие, здесь школьные руководители сосредоточены на защите и продвижении интересов школы [Hopkins, 2003. P. 56]. В школьной системе Непала приоритетом является развитие. Школьные руководители фокусируют внимание на внешних связях и нацелены на привлечение ресурсов. Такие задачи предъявляют высокие требования к когнитивным способностям лидеров школ. Кроме того, чтобы получить от спонсоров ресурсы на развитие инфраструктуры школы, председатель комитета по управлению должен хорошо представлять себе, как выглядит устройство школьного дела с точки зрения стороннего наблюдателя.

Сосредоточившись на проблемах школьной инфраструктуры, председатель комитета по управлению в школе № 2 не уделял достаточно времени и внимания собственно процессу обучения. Здесь проявились демократичный стиль руководства и широкое делегирование полномочий директору школы. Однако учителям хотелось бы, чтобы председатель активнее участвовал в решении вопросов, связанных с академическими достижениями учащихся, поскольку они считают, что таким образом он мог бы повысить мотивацию и заинтересованность учительского коллектива. Тем самым учителя предъявляют запрос на лидерское поведение, ориентированное на задачи. Заместитель директора школы отметил:

Председатель совершенно не занимается академическими аспектами деятельности школы. Он фокусируется на управлении и финансовых вопросах. Главным образом председателя волнуют результаты экзамена SLC. Он хочет, чтобы все учащиеся успешно сдавали этот экзамен, т. е. он ожидает 100%-ного результата. Если бы председатель более тщательно контролировал организацию обучения, ситуация была бы лучше, чем она есть сейчас.

Члены комитета по управлению в сотрудничестве со школьными руководителями выбрали ярко выраженный стиль лидерства, ориентированный на взаимодействие. Он эффективен для развития школьной инфраструктуры и материальной базы, для срочного удовлетворения потребностей школы, которым правительство не уделяло должного внимания. Председатель комитета по управлению установил тесные отношения с девелоперскими организациями, которые выделяли гранты на улучшение школьной инфраструктуры. К тому же личные финансовые вложения председателя значительно улучшили качество жизни учителей и учащихся. Заместитель директора школы подтвердил этот вывод:

В данный момент председатель очень активно участвует в привлечении ресурсов. У нас было множество финансовых

проблем, но теперь они разрешаются надлежащим образом, и мы осознали важность развития.

Итак, ярко выраженный стиль лидерства, ориентированный на взаимодействие, обеспечил развитие школы № 2 в нескольких направлениях, включая строительство новых зданий и туалетов, а также разрешение земельных конфликтов. Руководству школы удалось наладить сотрудничество со спонсорскими организациями для привлечения средств. Дружелюбный и демократичный стиль общения, свойственный школьному руководству, способствовал улучшению атмосферы в школе. При этом лидерское поведение, ориентированное на задачи, у председателя комитета по управлению школой выражено слабо, и все полномочия в сфере организации обучения он передал директору школы.

2.3. Доминирующий стиль лидерства в школе № 3

Децентрализация системы управления школьным образованием позволила школьным руководителям внедрять различные изменения, тем самым становясь проводниками реформ. Инновации — это ключ к успеху в развитии, и их инициатором может стать любой представитель школьного руководства [Bower, 1990]. Школьные лидеры, чувствуя свою ответственность за обеспечение эффективности в деятельности школ, испытывают потребность в инновационном подходе к управлению школой. С другой стороны, неспособность руководства внедрить необходимые изменения в систему управления школой может привести к катастрофическим последствиям: она может стать причиной закрытия или слияния школ, что тяжело сказывается на учащих.

Выбирая подход к внедрению изменений, школьным руководителям следует сохранять гибкость и мобильность в использовании лидерства, ориентированного на взаимодействие и на задачи. Возможны четыре варианта лидерского поведения: а) ориентированное на задачи; б) ориентированное на сотрудников, или на взаимодействие; в) сочетание ориентации на взаимодействие и на задачи; г) не ориентированное ни на взаимодействие, ни на задачи [Hersey, Blanchard, Johnson, 2001].

Ожидалось, что вовлеченность школьных руководителей в преобразование в ходе внедрения системы нового управления откроет новые перспективы в развитии школ. Однако уровень развития школы сейчас оценивается только по притоку финансовых ресурсов. Господство такого критерия оценки эффективности школы во многом обусловлено специфической роли председателя комитета по управлению школой. В большинстве государственных и муниципальных школ на эту должность избирают наиболее популярных представителей местного сообщества, политиков, имеющих обширные связи. Основной сферой деятельности для них становится изыскание ресурсов

для развития школы. Участвуя в управлении школой, председатель получает возможность повысить свой социальный статус. Вот что думает по этому поводу директор школы № 3:

В некоторых регионах Непала назначение председателем комитета по управлению школой воспринимается как победа политика на выборах, поскольку школа имеет в собственности немалый капитал. Мы устали мириться с такой ситуацией. У нас нет возможностей для профессионального роста. Мы педагоги, и мы несем ответственность за школы, но у людей, которых назначают управлять школами, нет никакого опыта в сфере образования. Я испытываю сильное разочарование и подумываю о том, чтобы уйти из этой школы. Мы планируем снова стать государственной школой и, таким образом, передать управление в руки государства.

В данном случае председатель комитета по управлению школой проявляет ориентацию на взаимодействие в форме невмешательства и попустительства. В каждой конкретной ситуации лидеру необходимо проявлять гибкость и комбинировать стили поведения в зависимости от актуальных условий [Hersey, Blanchard, 2001]. В школе № 3 лидерский стиль поведения представлен двумя вариантами: поведение, ориентированное на взаимодействие, и поведение, не ориентированное ни на взаимодействие, ни на задачи. Выстраивая социально-эмоциональные связи ради обеспечения социального благополучия школы, председатель проявлял свою ориентацию на взаимодействие, при этом у него отсутствовала ориентация как на задачи, так и на поддержание социально-профессиональных связей. Поскольку лидер проявлял активность только вне школы, он не мотивировал сотрудников на выполнение поставленных задач, в результате положение школы ухудшилось, у нее возникли проблемы в предоставлении отчетности. Отсутствие ориентации как на взаимодействие, так и на задачи не создает условий для каких бы то ни было достижений, тем самым препятствуя эффективному управлению школой. Заместитель директора школы сказал:

В обязанности членов комитета по управлению входит проведение совещаний комитета, но их вклад в управление школой совершенно не заметен. Директор школы занимается собственно организацией обучения, а вопросы управления, которые находятся в ведении комитета, остаются без внимания.

Положительным результатом ориентации председателя комитета на взаимодействие стало формирование социально-эмоциональных связей между руководителями школы. Заместитель директора признал, что контакты председателя с членами школь-

ного коллектива носили личный и неформальный, а не профессиональный характер:

Председатель всегда беседует со всеми, когда посещает школу. Он расспрашивает о работе учителей и административного персонала. Он очень активно взаимодействует с нами.

Мне бы хотелось, чтобы председатель взял на себя инициативу по развитию инфраструктуры в школе, поскольку это очень важно. Необходимо серьезно рассмотреть все вопросы, касающиеся технического обеспечения зданий и территории школы. Комитет перекладывает свои обязанности на директора и учителей. Складывается впечатление, что члены комитета не осознают лежащей на них ответственности и не принимают всерьез имеющиеся проблемы.

Заместитель директора школы считает, что мотивировать членов комитета к выполнению их обязанностей могло бы вознаграждение:

Школа не предоставляет никакого вознаграждения членам комитета за посещение совещаний. Они занимают определенные должности в комитете, но когда дело доходит до выполнения обязанностей, они не проявляют достаточной активности.

Лидерство можно считать эффективным, если руководитель оказывает на подчиненных положительное влияние. Для этого требуются большие интеллектуальные усилия. Большинство сотрудников школы — высокообразованные специалисты, здесь лидерство должно проявляться в делегировании полномочий и совместном участии, а значит, необходимо выбирать стиль поведения, ориентированный как на взаимодействие, так и на задачи.

Тем самым лидер объединяет автократический и демократический стили управления. В период реформ сопротивление переменам усиливается и становится помехой во внедрении инноваций. Пример руководителей, которые демонстрируют понимание необходимости изменений и проводят их в жизнь, способен преодолеть эти сдерживающие факторы. При этом дистанцированная позиция лидера может поощрять учителей и членов комитета по управлению к безответственности. Чтобы привлечь к сотрудничеству в целях развития школы все слои местного сообщества, было решено приложить усилия к увеличению набора учащихся. Члены комитета по управлению не оказали поддержки этому решению: они не предприняли никаких действий. То, как описывает один из административных сотрудников действия председателя комитета, свидетельствует о дистанцированной позиции лидера:

Председатель поддерживает нас как в развитии инфраструктуры, так и финансово. Он также заинтересован в увеличении набора учащихся и предлагает прогрессивные подходы, например, если в школу приходят четыре ученика из одной семьи, один из них должен получить бесплатное образование. Он соглашается на самые различные инициативы по развитию. Иногда он вкладывает собственные деньги для удовлетворения потребностей школы. Таким образом он поощряет других родителей или членов сообщества тоже делать пожертвования, но их вклад очень невелик.

Поведение лидера в школе № 3 не является ни ориентированным на задачи, ни ориентированным на взаимодействие. Отчасти это объясняется отсутствием четко выработанной национальной образовательной политики и особенностями политической системы страны. Муниципальные школы по-прежнему страдают от последствий частого внесения поправок в нормативные документы, в которых пределы автономии данной категории школ в вопросах найма и увольнения сотрудников, привлечения и использования ресурсов определены весьма туманно. Административный сотрудник школы № 3 убежден:

Председатель заботится о развитии школы. Он хотел бы предпринять необходимые меры против недисциплинированных учителей, однако это не входит в полномочия, предоставленные комитету по управлению школой государством. Даже если предпринимается попытка применить какие-то дисциплинарные меры, всегда могут быть привлечены политические связи в высоких кругах: поступает звонок, и нас просят отменить все меры взыскания. Все это связано с уровнем автономии комитетов по управлению: она существует только на бумаге.

Рассуждая об обязанностях и политическом влиянии в школе, учитель № 1 выразил такое мнение:

Мне кажется, именно недостатки администрирования и лидерства привели к тому, что мы не несем ответственность за судьбу школы. Мы в значительной степени ориентируемся на политическое влияние. Политиков все знают, их имена на слуху, но никто не интересуется простыми учителями. Тем не менее мы получаем зарплату, даже если не выполняем свою работу надлежащим образом. Очевидно, что школы не развиваются, и в результате снижаются академические достижения учащихся и растет число детей, которые покидают школу, не окончив обучение.

Учитель № 1 считает, что если бы члены комитета по управлению действительно вовлекались в академические дела, развитие

школы получило бы новый импульс. Предлагать новые идеи всегда непросто, и председатель комитета мог бы стимулировать его членов к участию в управлении школой. Учитель № 1 подчеркнул:

Участие комитета по управлению является наиболее важным фактором в развитии школы. Вовлеченность означает приверженность идее движения по пути изменений и развития. При этом после перехода к новой системе управления мы не наблюдаем никаких изменений в отношении сотрудников к работе; изменилось только название школы: с государственной на муниципальную. В школе работают все те же люди, которые относятся к своим обязанностям так же, как и раньше. Поэтому школа и не развивается.

Если комитет начнет участвовать в делах школы, директор и учителя станут работать усерднее. Без его вмешательства прогресса не будет. Однако комитет не имеет возможности использовать весь свой потенциал для содействия развитию школы.

Ответственность за отсутствие сотрудничества комитета и администрации школы в управлении учебным заведением учитель № 1 возлагает на председателя, которому не удалось вдохновить членов комитета:

Я считаю, что вина лежит на членах комитета, потому что они не проводят встречи для обсуждения способов улучшения преподавания и обучения. Мы просто не рассматриваем такие вопросы, мы не разрабатываем процедуры для консультирования учеников с низким уровнем успеваемости. Каждый из нас делает свою работу, но в ней не чувствуется искренней заинтересованности и преданности делу. Председатель придерживается весьма прогрессивных подходов и принимает любые наши просьбы. Он верит в нас и делегирует все свои полномочия директору и учителям.

Итак, лидерство в школе № 3 ориентировано на взаимодействие и установление социально-эмоциональных связей. Однако в сфере профессиональной педагогической деятельности лидер придерживается позиции невмешательства, при этом он не ориентирован ни на задачи, ни на взаимодействие. Такое поведение лидера способствовало повышению уровня социального благополучия школы, но в то же время демотивировало учителей: они не прилагают усилий к развитию школы.

3. Обсуждение Муниципальные школы в Непале внесли свой вклад в образование населения во время правления режима Рана, когда до-

ступ к образовательным учреждениям был ограничен. Количество муниципальных школ росло вплоть до их национализации после свержения режима Рана в 1951 г. и установления демократии. Система муниципального управления школами мотивировала учителей, несмотря на то что качество инфраструктуры в учебных заведениях было низким. Централизация системы управления не оправдала связанных с ней надежд на повышение качества образования. Общество начало разочаровываться в государственных школах, и это привело к появлению в середине 1980-х годов частных школ [Rajbhandari, 2007]. После этого правительство вновь передало школы в ведение местных сообществ в расчете на то, что система нового общественного управления обеспечит качественное образование, дополнительное финансирование, сотрудничество со спонсорами и привлечет в школы учителей: образовательная система Непала испытывала острый недостаток преподавателей. Результатом вовлечения местных сообществ в осуществление программы нового общественного управления в школах стала децентрализация системы управления образованием, на необходимости которой настаивал Всемирный банк [The World Bank, 2000].

В рамках децентрализации управления образованием с участием местного сообщества существенно расширился спектр задач, которые решает школьный лидер. Руководители муниципальных школ завязывали отношения с неправительственными организациями для получения финансовой и технической поддержки, пытаясь избежать бюрократических процедур, необходимых для доступа к государственным ресурсам для развития школ. Во многих районах страны сформировалась благоприятная среда для сотрудничества муниципальных школ с внешними организациями и их участия в управлении школами.

Эффективное школьное лидерство представляет собой поведение, ориентированное на решение задач, в сочетании с альтернативными вариантами поведения и ситуативными решениями [Rajbhandari, 2013. P. 33]. В рамках внедрения нового общественного управления активность школьных лидеров оказалась сосредоточена на привлечении средств для развития школ и построении взаимоотношений школы с внешними организациями. Практически во всех муниципальных школах председатели комитетов по управлению школами избирались из числа наиболее популярных членов местного сообщества, располагающих политическими связями. Естественно, председателями становились политики и крупные бизнесмены, а профессиональные педагоги не имели таких шансов. Образовательная система Непала в высокой степени политизирована. На воплощение в жизнь инициативы нового общественного управления сильное влияние оказали политически ангажированные руководители, возглавившие комитеты по управлению школами.

Эта инициатива была призвана обеспечить комплексное развитие школ, но на первый план вышли финансовые и политические проблемы. В ходе нашего исследования выяснилось, что в школе № 1 и школе № 3 председателями комитетов по управлению являются бывшие министры, а в школе № 2 — бизнес-магнат, хорошо известный в стране. Они помогли муниципальным школам, организовав их сотрудничество с местными организациями, изыскав финансовые ресурсы для их развития и используя свои политические возможности для устранения бюрократических препон. Однако ни одному из них не удалось справиться с выступлениями студенческих союзов, которые требовали закрытия школ, организуя забастовки и массовые увольнения.

Во всех трех школах лидеры демонстрируют доминирование стиля поведения, ориентированного на взаимодействие. Сплоченность свойственна непальскому обществу в целом. Видимо, этой особенностью национальной культуры отчасти и обусловлена склонность руководителей обращать преимущественное внимание на взаимодействия — как горизонтальные, так и вертикальные. Результаты проведенного нами исследования свидетельствуют о том, что управление школами не было нацелено на формирование у учителей приверженности к определенным рабочим установкам, преимущественное внимание уделялось контролю поведения: отбору учителей и увольнению не соответствующих школьным требованиям, трудовой дисциплине учителей, соблюдению расписания занятий.

Мы установили, что председатели комитетов по управлению школами были заинтересованы в росте социального благополучия школ и в том, чтобы получить признание своих заслуг в помощи школе и повысить тем самым свой социальный статус. При этом они занимались больше внешними связями, чем реальным управлением школами в целях повышения качества образования. Административные полномочия в сфере академической деятельности были переданы директорам школ, а затем делегированы нескольким учителям. В результате возник разрыв коммуникации между руководителями школ, с одной стороны, и учителями и учащимися — с другой. Председатели комитетов по управлению школой преследовали на этой должности прежде всего свои личные и профессиональные интересы, и гораздо меньше внимания уделяли управлению школой и административным вопросам. Они приходили в школы только на совещания комитета по приглашению директора. Лидерство, ориентированное на задачи, школьные руководители проявляли в весьма незначительной степени. Председатели всех трех муниципальных школ не обладали навыками управления и административной работы в академической сфере.

Будучи ориентированы на взаимодействие, руководители школ, однако, не стремились уяснить для себя паттерны орга-

низационного поведения учителей, родителей и учеников, особенности учебных программ. Их ориентация на взаимодействие проявлялась почти исключительно в социально-политической сфере. Школы стали для избранных председателей комитетов всего лишь еще одной площадкой, где они могут добиться общественного признания и проявить свои политические амбиции. Для школы известный в стране политик или бизнесмен в качестве председателя комитета по управлению стал символом престижа. Сотрудники школы обращались к ним для решения личных проблем, пытались использовать в своих интересах их политические связи.

Безусловно, политический вес председателей принес определенную пользу муниципальным школам: благодаря их влиянию многие внешние организации оказывали школам техническую и финансовую поддержку. Школа № 1 получила небольшой земельный участок от местного муниципалитета, школа № 2 выиграла в продолжительном споре с местными жителями по поводу школьной территории, школа № 3 смогла получить необходимые ресурсы от неправительственных организаций и членов местного сообщества. Школам удалось добиться от обеспеченных местных жителей и предпринимателей поддержки в осуществлении проектов развития.

Во всех трех учебных заведениях, принимавших участие в данном исследовании, председатели комитетов по управлению школами отдают предпочтение стилю лидерского поведения, ориентированному на взаимодействие. При этом, конечно, экстраполировать полученные данные на все непальские муниципальные школы у нас нет оснований. Лидеры, придерживающиеся такого стиля поведения, сыграли существенную роль в развитии школ, функционирующих в конкурентной образовательной среде. Ориентация на взаимодействие открыла новые возможности для гармоничного развития школьной среды. Внедрение системы нового общественного управления в муниципальных школах дало толчок их развитию, однако оно выразилось преимущественно в укреплении материальной базы.

1. Bass B. M. (2008) *The Bass Handbook of Leadership. Theory, Research and Managerial*. New York: The Free Press.
2. Bower B. (1990) *Initiating Change in Schools* // Research roundup. Vol. 6. No 3. P. 1–4. <http://www.eric.ed.gov/PDFS/ED315909.pdf>
3. Harris A. (2003) *The Changing Context of Leadership. Research, Theory and Practice* // A. Harris, C. Day, D. Hopkins, M. Hadfield, A. Hargreaves, C. Chapman (eds) *Effective Leadership for School Improvement*. New York: Routledge Falmer. P. 9–25.
4. Hersey P., Blanchard K. H., Johnson D. E. (2001) *Management of Organizational Behaviour: Leading Human Resources*. New Jersey: Prentice-Hall.

Литература

5. Hersey P., Blanchard K. H. (1977) *The Management of Organizational Behaviour*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
6. Hopkins D. (2003) *Instructional Leadership and School Improvement*// A. Harris, C. Day, D. Hopkins, M. Hadfield, A. Hargreaves, C. Chapman (eds) *Effective Leadership for School Improvement*. New York: Routledge Falmer. P. 55–71.
7. Larbi G. A. (1999) *The New Public Management Approach and Crisis States*. UNRISD Discussion paper No 112. [http://www.unrisd.org/80256B3C005B-CCF9/%28httpAuxPages%29/5F280B19C6125F4380256B6600448FDB/\\$file/dp112.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005B-CCF9/%28httpAuxPages%29/5F280B19C6125F4380256B6600448FDB/$file/dp112.pdf)
8. Ministry of Education (2003) *Education for All 2004–2009*. http://moe.gov.np/assets/uploads/files/EFA_2004–2009_English.pdf
9. Northouse P. G. (2010) *Leadership. Theory and Practice*. Thousand Oaks: Sage.
10. Rajbhandari M. M.S. (2013) *School Leadership En-Route to Grand Leap. Case Studies from Nepal and Finland*. Doctoral dissertation, University of Tampere, Finland. <http://tampub.uta.fi/handle/10024/94461>
11. Rajbhandari M. M.S. (2012) *Growing with Driving Leadership Style in School: A Case Study on Leadership of Finnish Elementary Schools in Tampere*. Tampere: University of Tampere, School of Education. <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED532213.pdf>
12. Rajbhandari M. M.S. (2011) *Driving Leadership Style in Leading to Enhance Participation and Involvement in School*. Tampere: University of Tampere, School of Education. <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED520899.pdf>
13. Rajbhandari M. M.S. (2007) *Community Readiness for Self-Managed School*. Masters of Philosophy Dissertation. Gwarkhu, Lalitpur: Kathmandu University.
14. Reeves B. D. (2002) *The Daily Discipline of Leadership: How to Improve Student Achievement, Staff Motivation and Personnel Organization*. San Francisco: Jossey-Bass.
15. Research Centre for Educational Innovation and Development (CERID) (2009) *Community Managed School: An Innovative Approach to School Management*. Education for all 2004–09, Formative Research Project. Study Report No 33.
16. Research Centre for Educational Innovation and Development (CERID) (2004) *Management Transfer of Community Schools*. Formative Research Project. Study Report No 19.
17. Research Centre for Educational Innovation and Development (CERID) (2003) *Management Transfer of Public Schools*. Formative Research Project. Study Report No 14.
18. Sergiovanni T. J. (1995) *The Politics of Virtue: A New Compact for Leadership in Schools*// *School Community Journal*. Vol. 5. No 2. P. 29–38. <http://www.adi.org/journal/ss01/Chapters/Chapter3-Sergiovanni.pdf>
19. The World Bank (2010) *Project Performance Assessment Report. Community School Support Project (CR.3808)*. Report No 55407. http://ieg.worldbank.org/Data/reports/PPAR_Nepal_Community_School_Support_Project.pdf
20. The World Bank (2000) *Education for All. From Jomtien to Dakar and Beyond*. Washington: World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/620851468766516199/Education-for-all-from-Jomtien-to-Dakar-and-beyond>

School Leadership Manifesting Dominating Behavioural Style Leaping Towards New Public Management of Community Schools in Nepal

Mani Man Singh Rajbhandari

Author

PhD, Postdoctoral Researcher, Department of Educational Leadership and Management Faculty of Education, University of Johannesburg (Republic of South Africa). Address: Faculty of Education, University of Johannesburg, PO Box 524, Auckland Park, 2006, Republic of South Africa. E-mail: mannierajbhandari@hotmail.com

Abstract

This research explores the behavioural leadership style of community schools in Nepal under the New Public Management (NPM) initiative of decentralisation of the educational management system. The theoretical background derives from the leadership behavioural theory of Ohio State and Michigan Universities. Case studies were conducted in three primary community schools located in Kathmandu. Interviews were conducted with school stakeholders and members of the school management committee in order to triangulate the data analysis with a view to validating the dominant leadership behavioural style. The result suggests that all the participating schools adopted relations-oriented leadership behaviour as the dominant leadership behavioural style. The decentralisation of educational management by using NPM in community schools enabled the appointment of leaders from the community. It was also revealed that school leaders contributed to the social welfare of the schools for the sake of prestige and political recognition. The school leaders made available lesser time to understand the school's organisational behavioural pattern of the teachers, parents, students and academic programmes. This enabled the school leaders to demonstrate relations-oriented behaviour. Due to the lack of academic expertise, the effective approach of leadership was to adapt chiefly on relations-oriented behaviour. Adopting the dominant leadership relations-oriented behavioural style enabled less flexibility to switch to task-oriented behaviour as determined by the contested environment. The politically contested school context enabled leadership approaches to implement political solutions.

schools, leadership behavioural style, leadership relations-oriented behaviour, leadership task-oriented behaviour, manifesting dominant leadership behavioural style, new public management, decentralization.

Keywords

Bass B. M. (2008) *The Bass Handbook of Leadership. Theory, Research and Managerial*. New York: The Free Press.

Bower B. (1990) Initiating Change in Schools. *Research roundup*, vol. 6, no 3, pp. 1–4. Available at: <http://www.eric.ed.gov/PDFS/ED315909.pdf> (accessed 10 July 2016).

Harris A. (2003) The Changing Context of Leadership. Research, Theory and Practice. *Effective Leadership for School Improvement* (eds A. Harris, C. Day, D. Hopkins, M. Hadfield, A. Hargreaves, C. Chapman), New York: Routledge Falmer, pp. 9–25.

Hersey P., Blanchard K. H., Johnson D. E. (2001) *Management of Organisational Behaviour: Leading Human Resources*. New Jersey: Prentice-Hall.

Hersey P., Blanchard K. H. (1977) *The Management of Organizational Behaviour*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

Hopkins D. (2003) Instructional Leadership and School Improvement. *Effective Leadership for School Improvement* (eds A. Harris, C. Day, D. Hopkins,

References

- M. Hadfield, A. Hargreaves, C. Chapman), New York: Routledge Falmer, pp. 55–71.
- Larbi G. A. (1999) *The New Public Management Approach and Crisis States*. UNRISD Discussion paper No 112. Available at: [http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/%28httpAuxPages%29/5F280B19C6125F-4380256B6600448FDB/\\$file/dp112.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/%28httpAuxPages%29/5F280B19C6125F-4380256B6600448FDB/$file/dp112.pdf) (accessed 10 July 2016).
- Ministry of Education (2003) *Education for All 2004–2009*. Available at: http://moe.gov.np/assets/uploads/files/EFA_2004–2009_English.pdf (accessed 10 July 2016).
- Northouse P. G. (2010) *Leadership. Theory and Practice*. Thousand Oaks: Sage.
- Rajbhandari M. M.S. (2013) *School Leadership En-Route to Grand Leap. Case Studies from Nepal and Finland* (PhD Thesis). Tampere: University of Tampere. Available at: <http://tampub.uta.fi/handle/10024/94461> (accessed 10 July 2016).
- Rajbhandari M. M.S. (2012) *Growing with Driving Leadership Style in School: A Case Study on Leadership of Finnish Elementary Schools in Tampere*. Tampere: University of Tampere, School of Education. Available at: <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED532213.pdf> (accessed 10 July 2016).
- Rajbhandari M. M.S. (2011) *Driving Leadership Style in Leading to Enhance Participation and Involvement in School*. Tampere: University of Tampere, School of Education. Available at: <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED520899.pdf> (accessed 10 July 2016).
- Rajbhandari M. M.S. (2007) *Community Readiness for Self-Managed School*. Masters of Philosophy Dissertation. Gwarkhu, Lalitpur: Kathmandu University.
- Reeves B. D. (2002) *The Daily Discipline of Leadership: How to Improve Student Achievement, Staff Motivation and Personnel Organization*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Research Centre for Educational Innovation and Development (CERID) (2009) *Community Managed School: An Innovative Approach to School Management. Education for all 2004–09, Formative Research Project*. Study Report No 33.
- Research Centre for Educational Innovation and Development (CERID) (2004) *Management Transfer of Community Schools. Formative Research Project*. Study Report No 19.
- Research Centre for Educational Innovation and Development (CERID) (2003) *Management Transfer of Public Schools. Formative Research Project*. Study Report No 14.
- Sergiovanni T. J. (1995) The Politics of Virtue: A New Compact for Leadership in Schools. *School Community Journal*, vol. 5, no 2, pp. 29–38. Available at: <http://www.adi.org/journal/ss01/Chapters/Chapter3-Sergiovanni.pdf> (accessed 10 July 2016).
- The World Bank (2010) *Project Performance Assessment Report. Community School Support Project (CR.3808)*. Report No 55407. Available at: http://ieg.worldbank.org/Data/reports/PPAR_Nepal_Community_School_Support_Project.pdf (accessed 10 July 2016).
- The World Bank (2000) *Education for All. From Jomtien to Dakar and Beyond*. Washington: World Bank. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/620851468766516199/Education-for-all-from-Jomtien-to-Dakar-and-beyond> (accessed 10 July 2016).