

Список використаних джерел

1. Алаев Э. Б. Социально-экономическая география: понятийно терминолог. слов. М.: Мысль, 1983. 358 с.
2. Anderson J. Public policymaking. N.-Y.: Houghton Mifflin Company, 1997. 123 с.
3. Бородин Л. И. Синергетика в изучении неустойчивых историко-политических процессов: от "равновесия ужаса" к "ужасу неравновесия" // Крыніцазнаўства і спецыяльныя гістарычныя дысцыпліны: навук. зб. / рэдкал.: У. Н. Сідарцоў, С. М. Ходзін (адк. рэдактары) і ін. Мінск: БДУ, 2007. Вып. 3. С. 118–128.
4. Бджоли проти меду. В Іспанії протестували проти туризму. – URL: <https://www.unian.ua/world/2074339-bdjoli-proti-medu-v-ispaniji-protestuvali-proti-turizmu.html>. (Дата останнього звернення 10.09.2017).
5. Венгеров А. Синергетика и политика // Общественные науки и современность. 1993. № 4. С. 55–69.
6. Говлет М., Рамеш М. Дослідження державної політики: цикли та підсистема політики / пер. з англ. Олександра Рябова. Львів: Кальварія, 2004. 264 с.
7. Дегтярев А. А. Основы политической теории. М.: Высш. шк., 1998. 239 с.
8. Исаев Б. А. Введение в политическую теорию: учеб. пособие. СПб.: Питер, 2012. 432 с.
9. Купрій В., Тертичка В. Соціально-політичне середовище державної політики: конспект лекц. Київ, 2009. 43 с.
10. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. Київ: Основи, 2002. С. 5.
11. Тридцять років Чорнобильської катастрофи: радіологічні та медичні наслідки: Нац. доп. України. Київ, 2016. 177 с.
12. Україна і політика протидії зміні клімату: економічний аспект: аналіт. доп. / за заг. ред. В. Р. Сіденка та О. О. Веклич. Київ: Заповіт, 2016. 208 с.

Надійшла до редколегії 02.10.2017 р.

УДК 351.851:005.332.3

ВИБІР УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ У ПРОЦЕСІ УПРОВАДЖЕННЯ ОСВІТНІХ ЗМІН

Семенець-Орлова І. А.,
*к.політ.н., докторант кафедри управління освітою,
Національна академія державного управління при Президентові України,
м. Київ*

Проаналізовано методологічні підходи до вивчення освітніх змін як об'єкта державного управління, розглянуто можливості вибору управлінських рішень у процесі упровадження освітніх змін. Відповідно до основних теорій освітніх змін окреслено можливості застосування їх у системі державного управління освітніми змінами. Дано оцінку впливу теорій освітніх змін на альтернативи прийняття управлінських рішень щодо упровадження нововведень в освіті.

Ключові слова: державне управління освітніми змінами, освітня зміна, вибір управлінських рішень, якісний аналіз освітніх змін, супротив освітнім змінам.

Semenets-Orlova I. A.,
PhD in Politics, Doctoral Student of Education Management Department, NAPA, Kyiv

CHOOSING THE MANAGEMENT SOLUTIONS FOR EDUCATIONAL CHANGES PROCESS

Methodological approaches to the study of educational changes as an object of management are analyzed. Possibilities of choosing management solutions in the process of introducing educational changes are rethought. In accordance with the basic theories of educational change, the possibilities of their application in the system of state management of educational changes are indicated.

Key words: state management of educational changes, educational change, choice of managerial decisions, qualitative analysis of educational changes, resistance to educational changes.

© Семенець-Орлова І. А., 2017

Школи схожі на археологічні пам'ятки.
Копання відкриває шар за шаром
скам'янілі шкільні реформи та старі програми.

Ф. Джонс

Широкомасштабні реформи державного сектора, зокрема й освіти, нині реалізуються в багатьох державах. В освіті основні цілі реформи зазвичай визначаються, виходячи з завдань підвищення ефективності, доречності, актуальності та оперативності діяльності освітніх інститутів відповідно до суспільного запиту, з орієнтацією на глобальні виклики. Уряди різних країн формують стратегії різної векторності для досягнення цих цілей, і в багатьох державах (Великобританія, США, Фінляндія) можна спостерігати уже здійснені програми з децентралізації управління школами та більшої інституційної автономії закладів освіти.

На думку вітчизняного вченого А. Прокопенка, з моменту свого утворення держава стає провідним суб'єктом освітньої політики [6]. З ним погоджується інший вітчизняний дослідник В. Луговий. Останній наголошує, що вплив держави на освітні процеси простежувався і постійно посилювався завжди. Це зумовлюється серйозним ускладненням життя суспільства й підвищенням унаслідок цього питомої ваги державної влади в механізмах суспільної регуляції. Адже саме держава в ході реалізації освітньої функції пов'язує між собою інтереси різних груп і спонукає їх до прояву активності з метою досягнення єдиних визначених цілей [3, с. 21].

Дослідник А. Прокопенко зазначає, що залежно від конкретних умов змінюються цілі та принципи здійснення державної освітньої політики, методи та засоби їхнього досягнення. Це слід враховувати на сучасному етапі державотворення, визначаючи стратегічні пріоритети модернізації системи освіти відповідно до потреб інформаційного суспільства [6].

Американський дослідник Т. Тімар переконаний, що новою складовою права на освіту, зокрема на ланці середньої освіти, має стати компетентне вчителювання. У контексті цього в новий Закон України "Про освіту" закладено норму про підтримку вчителів-новаторів – через зовнішню сертифікацію і матеріальне заохочення за її проходження, цільову освітню субвенцію для підвищення кваліфікації (коли вчитель сам обирає місце її проходження). Така норма відповідає позиції зарубіжних вчених.

Метою дослідження є аналіз змісту управлінських рішень та ситуацій з вибору управлінських рішень у процесі упровадження освітніх змін.

Поняття управління освітніми змінами в розрізі мікрополітики змін можна розглядати з позиції концепції організаційного розвитку у таких вимірах:

1) вужчому (тут краще вживати поняття "зміни в освіті") – за випадку перетворень у конкретному закладі, установі освіти, що ініційовані виходячи зі стану його внутрішнього середовища як реакція на виклики зовнішнього довкілля. У даному випадку масштаб освітньої зміни обмежується контингентом закладу та його трудовим колективом. Це стосується ініціації та безпосереднього упровадження змін керівником, органами громадського самоврядування, іншими учасниками на рівні конкретних структурних одиниць вищу – кафедр, центрів, факультетів, інститутів. У зарубіжній літературі управління змінами на цій ланці найчастіше характеризується як "адміністрування" (education change administration). Але за винятком етапу розроблення стратегії розвитку конкретної інституційної одиниці, тобто

аналізу сукупності освітніх змін як системи, комплексного трактування змін як інструменту реалізації візії закладу. У такому разі правильнішим буде вживання терміна “управління освітніми змінами” (education change management). Мікрополітика освітніх змін визначається вмотивованістю активно та якісно упроваджувати зміни на рівні окремих учасників або їхніх груп;

2) ширшому – у разі упровадження запланованої скоординованої системи заходів як супроводу загальнодержавної стратегії чи на виконання оновленого нормативного забезпечення галузі для ефективної реалізації мети, визначеної на загальнодержавному рівні. Такий комплекс заходів формується, зважаючи в першу чергу на особливості внутрішнього середовища організації, але й виходячи з того, що заклад, установа освіти є складовою системи закладів такого ж порядку, та у відповідь на виконання пріоритетів загальносуспільного розвитку, розуміння викликів, що стоять перед цілою галуззю. Тоді концепт мікрополітики стосуватиметься діяльності/бездіяльності, поведінки, активностей усього колективу вишу (кількох споріднених вишів) у цілому разом з адміністрацією та органами громадського самоврядування, без поділу інституції на структурні компоненти.

У категоріях теорії організаційного розвитку, у межах якої сучасні вчені найчастіше аналізують процес перетворень [9], слабо вдається пояснити політику домовленостей та компромісів між органами влади, установами, відомствами, яких стосуватимуться зміни і які наразі не зацікавлені в них. Цей контекст, що стосується прогнозування, визначення пріоритетів і, на цій основі, – перспективного планування, можна визначити як сферу макрополітики освітніх змін.

У цій статті ми будемо виходити з розуміння, що управління освітніми змінами є лише частиною багатокomпонентного процесу розвитку освіти. Отже, у ході аналізу змісту законодавчих актів на предмет нормативного забезпечення управління освітніми змінами, що створює правові рамки для прийняття управлінських рішень, ми відштовхуватимемось від понять “розвиток” (як запрограмований суб’єктом ззовні процес нееволюційного характеру) та “модернізація” (як частковий оновлення) галузі освіти. Ми також вважаємо методологічно цінним оперувати класичним визначенням поняття “організація”, яке дав американський теоретик і практик Ч. Барнард у своїй праці “Функції керівника” (“The Functions of the Executive”, 1938 p.) [8]. Отже, за Ч. Барнардом, організація – це система здійснення скоординованих дій, метою яких є надання індивідам можливості досягнути таких результатів, яких би вони ніколи не досягнули поодиноці. Ч. Барнард поділяє організації на формальні (ті, що об’єднують зусилля кількох осіб і координують їхні дії для досягнення загальних цілей) та неформальні (ті, що становлять собою сукупність особистих контактів і взаємодій, а також асоційовані групи людей, що не мають загальної або свідомо скоординованої цілі) [8]. Звідси – “державна установа” (орган влади, що здійснює функції управління освітою) і сам освітній заклад є “організаціями”.

Організаційний розвиток є ціннісно орієнтованим процесом самооцінки і запланованих змін. Управління змінами – лише один з інструментів організаційного розвитку. Організаційний розвиток передбачає обов’язкові втручання агента змін (керівника, лідера) у трансформаційні процеси організації (на відміну від природнього процесу розвитку організації). Ці втручання мають бути чітко прив’язані до стратегічних цілей та операційних завдань і включають в себе методологію, підходи в рамках стратегічного

планування, організаційного дизайну, управління результатами діяльності (performance management).

У зарубіжній науці поширеними є методи моделювання, коли для кожного фактора впливу зовнішнього та внутрішнього організаційного оточення, що формують потребу упровадження перетворень, виокремлюється по одному управлінському рішенню. Ці рішення можуть перебувати в різних відносинах – дублювати одне одне чи суперечити одне одному. Тому наступним етапом у виборі управлінських рішень є зняття дублювання рішень, виокремлення тих управлінських рішень, що залежать одне від одного, аналіз форм їхньої залежності. Суперечливі управлінські рішення потребують супроводу такими рішеннями, щоб певним чином знімати суперечності. На думку теоретика В. Халіна, також важливо виокремити управлінські рішення, які залишились незалежними [7, с. 188]. За такого підходу побудова погодженого кінцевого управлінського рішення, що враховує одночасність впливу на освіту всіх досліджуваних факторів і великого багатоманіття можливих наслідків цього впливу, є дуже громіздкою. Тобто для побудови погодженого кінцевого управлінського рішення потрібно передивитися всі управлінські рішення, отримані у процесі аналізу окремого впливу на освіту кожного з досліджуваних факторів. Для спрощення цього управлінські рішення, що стосуються впливу на систему різних факторів можна розділити на блоки рішень, що мають загальне цільове призначення. Таким чином, ті рішення, що в кожній групі дублюватимуть одне одного, можна буде легко скоротити. Також за такого підходу в одну і ту ж групу потрапляють залежні одне від одного та суперечливі рішення. Рішення в кожній цільовій групі необхідно погодити. Тоді, виходячи з розуміння, що є рішення, які створюють передумови для інших рішень, потрібно впорядкувати всі управлінські рішення всіх цільових груп. При цьому слід враховувати послідовність їхньої реалізації та їхні взаємозв'язки з управлінськими рішеннями, що не входять до цієї цільової групи.

Процес прийняття рішення в організації складається з кількох стадій:

- 1) визнання необхідності рішення, сприйняття та визнання проблеми, інтерпретація і формулювання проблеми, визначення критеріїв успішного рішення;
- 2) розроблення рішення, альтернатив, оцінювання альтернатив, вибір альтернатив;
- 3) організація виконання рішення, аналіз і контроль виконання рішення, зворотний зв'язок і коригування.

У контексті аналізу публічної політики теорія рішень – це форма аналізу, що використовується в тих ситуаціях, де має місце послідовність рішень. Цю теорію призначено для виходу на оптимальну політику за допомогою раціонального аналізу кожної фази чи “етапу” процесу прийняття рішень. Як методика, вона особливо вигідна для прийняття рішень відносно низки пов'язаних між собою рішень. Наприклад, у бізнесі вона широко застосовувалася для планування виробництва, обслуговування обладнання, розроблення процесів і управління ними.

У теорії рішень застосовується декілька методів. До них належать:

- 1) аналіз цілей та засобів;
- 2) суб'єктивна ймовірність;
- 3) алгоритми;
- 4) аналіз Байєса;
- 5) матриця рішень;
- 6) дерево рішень [5].

Цей підхід включає в себе й інші методи – лінійне програмування, моделювання та імітування. Однак В. Парсонс у своїй книзі “Аналіз публічної політики” зосереджується на двох основних підходах: матриці та дереві [5, с. 354].

У найпростішій формі аналіз рішень набуває форми таблиці рішень, варіантів і наслідків. Для аналізу з одним рішенням застосовується матриця результатів для розгляду варіантів, з якими стикаються виробники рішень. Використання матриці чи “таблиці результатів” – найзагальніший спосіб оцінювання варіантів за їхніми наслідками (аналіз вигід і витрат) (табл. 1).

Таблиця 1

Матриця результатів

Політика	Наслідок	Наслідок	Наслідок	Наслідок
Варіант А	01	02	03	04
Варіант Б	01	02	03	04
Варіант С	01	02	03	04

Зарубіжні теоретики М. Ханнон та Дж. Фрімен відповідно до механізму структурної зміни організації виокремлюють теорії структурних змін, що можуть слугувати основою для обмірковування багатьох варіантів управлінських рішень (табл. 2).

Таблиця 2

Теорії структурних змін (за класифікацією М. Ханнона і Дж. Фрімена)
(на основі [10])

Назва теорії/ представники	Визначення управління змiнами	Особливості у використанні в системі державної служби	Особливості в системі державного управління освітніми зміними
Селективні теорії організаційної екології (Дж. Бріттен)	Зміни в організації зумовлені адаптацією до змін у зовнішньому довкіллі в рамках відбору соціокультурних зразків поведінки організацій	Зовнішнє довкілля змінюється радикально. Управління зміними зводиться до раціонально спроектованої діяльності суб'єктів зі слабким урахуванням інтересів суб'єктів громадянського суспільства. Теорія мало враховує внутрішні чинники розвитку самої організації (органу державної влади)	Якісні освітні зміни можливі за умови радикальних (та якісних) змін у зовнішньому довкіллі. Але такі можуть бути вигідними лише обмеженій групі установ-лідерів, які виявляються більш пристосованими до динаміки довкілля. Зазвичай упровадження змін видається можливим лише для групи організацій, що знаходяться в більш динамічних умовах. Процес реформування системи освіти не може відбуватися лише за рахунок посилення динаміки зовнішнього середовища (наприклад, переведення всієї освіти у ринкові відносини) [1]. Системі освіти потрібні горизонтальні механізми перенесення й засвоєння нового репертуару

<p>Балансові теорії: теорії стратегічного розвитку організації (І. Ансофф), теорія ресурсної залежності (Дж. Саланчик), нова інституційна теорія (Дж. Мейер)</p>	<p>Забезпечення рівноваги організації із зовнішнім середовищем (приспособлення до правових, моральних, культурних норм довкілля)</p>	<p>Система державної служби характеризується недостатньою гнучкістю й адаптивністю до змін в навколоорганізаційному довкіллі. Процес розроблення стратегії реформування державної служби ускладнюється плинністю кадрів в середовищі управлінців, які відповідають за цей процес, їхнім повільним навчанням. Теорії ресурсної залежності наголошують на організаційній властивості змінювати власне оточення. Система державної служби України і наразі зберігає ознаки певної консервативності та закритості. З точки зору теорії ресурсної залежності, управлінець, який здатний усвідомити розподіл невизначеності і встановити контроль над нею, також є ресурсом для зменшення невизначеності (це аспект професіоналізму державної служби)</p>	<p>Баланс організації з зовнішнім середовищем передбачає забезпечення відповідності стану внутрішнього середовища організації (структура, розмір, персонал, процедури управління) вимогам її динамічного зовнішнього оточення. У теорії ресурсної залежності організація залежна від постачальників і споживачів. Тому, впливаючи на оточення (забезпечуючи якість освіти) заклади намагаються інтегруватися зі своїми партнерами та споживачами, використовуючи інтеграцію як спосіб "віддалити невизначеність від компанії". Неоінституціональна теорія виходить із розуміння, що організація адаптується до свого культурного оточення (мікрополітика). Соціальні інститути розглядаються як "первинна сила", що сприяє створенню організації та задає логіку її розвитку [4]. Це означає, що організація прагне не так до економічної стабільності, як до легітимності своєї діяльності. Таким чином, організація прагне відповідати своєму соціальному оточенню. Процес пристосування організації та її частин до свого інституціонального оточення, розроблення адекватних форм взаємодії з інститутами отримав назву інституціонального ізоморфізму. Останній у рамках даної теорії розглядається або як єдиний, або як переважний фактор розвитку організації, що пояснює поведінку досвідчених організацій, у яких наростає закритість від впливу зовнішнього середовища. З точки зору балансових раціональних теорій високу консервативність системи освіти в органах управління і в частині установ може бути пояснено двома причинами – високою незалежністю системи освіти від зовнішнього середовища і недостатньою активністю менеджерів освіти. Частково це відповідає дійсності. Але незалежність системи освіти від зовнішнього середовища поступово знижується. Спротив змінам є природною реакцією соціальної системи, що існує в силовому полі, сила спротиву залежить від здатності управлінців виявляти і вибірково усувати сили спротиву. Можливість раціонального планового підходу до реформування системи освіти можна перевірити лише при реалізації умови зниження незалежності системи освіти перед запитом соціуму</p>
--	--	---	---

<p>Теорії життєвих циклів (А. Грейнера, І. Адізеса)</p>	<p>Зміни в організації є внутрішньо запрограмованим процесом, пов'язаним із необхідністю задовольнити різні потреби організації</p>	<p>Процес формування новацій детермінується циклом розвитку організації</p>	<p>Успішність упровадження змін є результатом цілеспрямованої діяльності менеджерів організації. Система освіти – досить зріла консервативна організація. Відповідно до теорії природного розвитку можна передбачити, що нові освітні установи наділено великою адаптаційною здатністю порівняно зі зрілими установами. Висока консервативність у цьому випадку пояснюється старістю значної частини освітніх закладів (у термінах теорії життєвого циклу – пізньою бюрократичністю, що закінчується смертю організації. Однак є непоодинокі зрілі організації, що демонструють високі показники інноваційності. Процес реформування можна інтенсифікувати, збільшуючи динаміку навколо системи освіти. Проте є вірогідність, що процеси змін підуть дуже нерівномірно, частина системи (причому менша) почне активно генерувати інновації і експериментувати, а інша частина системи – нарощувати конфліктність і саморуїнування</p>
---	---	---	---

Щоб стати постмодерними інститутами, масові школи мають трансформуватися в “рухомі мозаїки” малих і часто незалежних інститутів, що засновані на простих правилах взаємодії. Відсутність метанаративів, акцент на різниці та індивідуальності, культ безпосередності, органічна гнучкість, орієнтовний і тимчасовий характер знань детермінуватимуть “правила” вбудованих у суспільство змін. Якщо за Ньютонівськими (детерміністськими) теоріями пояснення природних процесів звучали “мінімальні початкові умови завжди виробляли малі і передбачувані ефекти, множинні початкові умови – великі ефекти”, то індетермінізм (сучасні теорії хаосу) доводять – невеликі зміни в початкових умовах можуть призвести до масових та непередбачуваних наслідків, дуже схожі початкові умови можуть дати дуже відмінні результати, прості моделі – недієві, якщо щось працює один раз, немає гарантії, що воно працюватиме і другий. Ці висновки важливі для процесів вибору управлінських рішень у процесі упровадження освітніх змін.

Основна помилка багатьох сучасних (широкомасштабних) пояснень світу – неналежне врахування специфіки локалізованих явищ, які в результаті і визначають майбутнє великої системи. Децентралізація системи управління освітою, створення опорних шкіл, відродження ідеї освітніх округів, активна участь громадськості в оновленні нормативно-правового забезпечення процесів реформування освіти в сучасній Україні є повністю відповідними вимогам часу та створюють передумови для розвитку ініціатив сталих освітніх змін на місцях.

У процесі упровадження системної освітньої реформи в Україні серед можливих недоопрацювань може бути неналежне врахування специфіки локалізованих явищ, які в результаті і визначають майбутнє великої системи. Наразі, поряд із масштабним реформуванням освітньої системи, потрібно паралельно створювати умови для розвитку альтернативних освітніх проектів. Такі можливості вже задекларовано в новому Законі України “Про освіту”, прийнятому Верховною Радою України 5 вересня 2017 р.

Список використаних джерел

1. Валитова Л., Тамбовцев В. Организационная экология: взгляд экономиста // Российский журнал менеджмента. 2005. Т. 3, № 2. С. 109–118.
2. Зиньковский К. Модель управления изменениями сложных организаций социальной сферы: на примере системы общего образования: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством. М., 2008. 174 с.
3. Луговой В. Управління освітою: навч. посіб. Київ: Вид-во УАДУ, 1997. 302 с.
4. Мильнер Б. Теория организации. М.: ИНФРА-М, 2004. 319 с.
5. Парсонс В. Публічна політика: вступ до теорії й практики аналізу політики. Київ: ВД “Києво-Могилянська академія”, 2006. 549 с.
6. Прокопенко Л. Процеси державотворення і освіта // Державне будівництво. 2007. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2007_1%281%29_8.
7. Халин В. Модернизация национальной системы высшего образования в контексте выбора управленческих решений. СПб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2008. 264 с.
8. Barnard C. The Functions of the Executive. 30th Anniversary Edition Harvard, Harvard University Press, 1971. 348 pgs.
9. Cummings T., Worley C. Organization development and change. Mason: Cengage Learning, 2009. 792 pgs.
10. Hannan M., Freeman J. Organizational Ecology. Cambridge (Mass.), 1989.

Надійшла до редколегії 20.11.2017 р.

УДК 351.77:614.4

ЗДОРОВ'Я НАСЕЛЕННЯ ЯК АСПЕКТ БЛАГОПОЛУЧЧЯ УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Фірсова О. Д.,

*к. держ. упр., доцент кафедри соціальної і гуманітарної політики,
Національна академія державного управління при Президентіві України,
м. Київ*

Розкрито сутність взаємозв'язків здоров'я і благополуччя населення, розглянуто індикатори оцінювання благополуччя, проаналізовано стан здоров'я населення й окремі показники індексу людського розвитку в Україні.

Ключові слова: здоров'я, благополуччя, стан здоров'я населення України, політика в охороні здоров'я, показники індексу людського розвитку.

Firsova O. D.,

*PhD in Public Administration,
Associate Professor of Social and Humanitarian Policy Department, NAPA, Kyiv*

POPULATION HEALTH AS AN ASPECT OF THE WELL-BEING OF UKRAINIAN SOCIETY

In the article the relationship of population health and well-being are disclosed, measuring well-being are considered, the health status of the population and the human development index in Ukraine have been analyzed.

Key words: health, well-being, measuring well-being, health status of the Ukraine' population, health policy, indicators of human development.

Поняття благополуччя є центральним у визначенні здоров'я, наведеному в Статуті Всесвітньої організації здоров'я (ВООЗ): “Здоров'я є станом повного фізичного, душевного і соціального благополуччя, а не тільки відсутністю хвороб і фізичних дефектів” [10]. Незважаючи на те, що це визначення залишається незмінним з 1948 р., його реальне втілення в життя зіткнулося

© Фірсова О. Д., 2017