

9. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, О. А. Машков ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : УАДУ, 1998. – 160 с.

Ольга Липовецька,

заступник начальника управління освіти і науки

Житомирської облдержадміністрації,

аспірант кафедри управління освітою НАДУ

Зарубіжний досвід управління освітою регіону

Розглядаються теоретичні засади управління освітньою галуззю з використанням зарубіжного досвіду гуманізації та демократизації управлінських процесів, що актуалізує моделі державно-громадського управління загальною середньою освітою на регіональному рівні.

Ключові слова: управління, соціальне управління, державне управління, регіон, децентралізаційно-самоврядувальна парадигма управління освітньою галуззю.

Theoretical principles of regional education management are examined with the use of foreign experience of humanizing and democratization of administrative processes, which actualizes the state and public paradigm of secondary education at regional level.

Key words: management, social management, state administration, region, educational sphere, decentralization and self-administrative paradigm of management of educational sphere.

Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями. Аналіз сучасної соціокультурної ситуації дає змогу дійти висновку, що в умовах розвитку соціально-економічних відносин у нашій країні великого значення набуває освітня галузь, від якої багато в чому залежить мобільність сучасної людини в економічному просторі, її можливість бути затребуваною та конкурентоспроможною на ринку праці. З огляду на зазначене, надзвичайної актуальності набувають проблеми державного управління освітою, удосконалення якого зумовлює зміну всієї освітньої системи в бажаному напрямі. Так, англійський науковець Б.Саймон стверджує, що інвестиції в освіту є ключем до соціального прогресу. “Сучасна система освіти, – вважає вчений, – це та галузь, де перетинаються інтереси різних класів, соціальних прошарків та груп, що призводить до виникнення ситуації зіткнення цих інтересів, яка має багатоваріантний вихід” [7, с. 3]. При цьому, на думку М.М.Дарманського, одне з найактуальніших завдань у галузі управління освітою є адекватне визначення ролі центральних, регіональних та місцевих владних структур і відповідних органів управління освітою [4].

Упродовж останніх 10–15 років політика державно-громадського управління системою освіти в Україні на регіональному рівні здійснюється через старі структури, що не адаптовані до перехідних умов і сучасного ринку освітніх послуг. При цьому в процесі державного управління системою освіти на регіональному рівні не повністю враховується регіональна специфіка, а місцеві органи самоврядування зазвичай відмежовані від процесу управління. Крім того, законодавчо не унормовано участь органів місцевого самоврядування в удосконаленні освітніх систем та комплексів.

При цьому важливим є те, що, як свідчить світова практика управління соціальними системами, у процесі зміщення акцентів управління з державного на громадське виявляється потужний стимул розвитку, послідовної гармонізації державно-громадського управління.

Зазначена проблема має загальноцивілізаційний характер, що підносить її на рівень міжнародної спільноти. Про це, зокрема, свідчить Міжнародний конгрес, який пройшов у кінці ХХ ст., де розглядалися проблеми управління розвитком освіти. На зазначеному науковому форумі була констатована необхідність пошуку співвідношень між національними цілями і регіональними або місцевими інтересами відповідно до специфіки кожної країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У зв'язку з цим у наукових працях особливої ваги набувають проблеми розробки механізмів управління різними аспектами освітньої галузі. Цим проблемам присвячені публікації зарубіжних науковців (Дж.Ст.Мілль, Д.Дьюї, Д.Конант, Р.Вестбрук, Е.Гутман, Е.Ентвістл, Т.Найт, А.Нейл, М.Барбер та ін.), у яких представлені моделі залучення громадськості до управління освітою, а також інтеграції державних і громадських чинників в управлінні освітньою галуззю.

Виділення невирішених раніше частин загальних проблем. В Україні існує низка проблем щодо функціонування системи освіти, оскільки здебільшого громадські освітні структури є формальними, а отже, неієвними, вони майже не впливають на освітні процеси, оскільки не мають достатніх повноважень. При цьому часто формальною залишається діяльність педагогічних та вчених рад, оскільки за ними закріплені дорадчі функції, а очолює їх і значною мірою формує, як правило, керівник закладу освіти, який має необмежені можливості впливу на прийняття управлінського рішення з позицій власного розуміння проблеми. Тому вкрай важливим є вивчення зарубіжного досвіду керування освітньою галуззю.

Постановка завдання. Вивчення наукових джерел щодо управління освітньою галуззю дає змогу дійти висновку, що нова модель управління освітою в Україні та в регіонах потребує вивчення зарубіжного досвіду: новий соціально-політичний устрій країн, нові умови господарювання, проблеми глобалізації та євроінтеграції передбачають принципові зміни в підходах до організації управління освітою. Аналіз сучасної соціокультурної ситу-

ації в Україні засвідчує брак досліджень проблем управління освітою з урахуванням зарубіжного досвіду. З огляду на зазначене *метою статті* є висвітлення зарубіжного досвіду управління освітою регіону.

Виклад основного матеріалу. Досвід державного управління освітніми системами в зарубіжній практиці набуває великого значення. Особливий інтерес у контексті нашого дослідження становлять праці Б.Л.Вульфсона, М.М.Дарманського, Г.С.Єгорова, С.А.Кіндзерського, В.І.Лугового, З.О.Малькової, В.В.Родченка, Б.Саймона, В.Сандера та ін. Науковці розглядають різні аспекти державного управління освітньою галуззю у світі, питання співвідношення централізованих та місцевих механізмів управління освітою на місцевому та регіональному рівнях. Важливо зазначити, що докорінні зрушення, які відбуваються в системі державного управління освітньою галуззю, випливають із зміни парадигми індустріального суспільства на парадигму постіндустріального суспільства [6, с. 42-43]. Виявляється тенденція до інтеграції освітньої системи постіндустріального суспільства в соціально-економічні та суспільно-політичні відносини, що зумовлює кардинальну тенденцію розвитку державного управління щодо децентралізаційних процесів в освіті.

Аналіз відповідних праць та наш практичний досвід дає підстави стверджувати, що найбільш централізованою була і частково залишається система управління освітою у Франції, уряд якої здійснював детальну регламентацію практично всіх аспектів освітньої діяльності шляхом видання відповідних документів щодо відкриття державних навчальних закладів, їх фінансування, розробки навчальних планів і програм, розпорядку шкільного життя, роботи з педагогічним персоналом тощо. Проходження та реалізацію цих документів контролює численна каста чиновників, які здійснюють нагляд за роботою приватних освітніх закладів [3].

Суттєво, що територія Франції поділяється на 28 навчальних округів, кожний з яких очолює представник Міністра освіти. До кожного округу входить кілька департаментів (основні адміністративні одиниці Франції). Вищим чиновником освітнього відомства в департаменті є інспектор академії, який має подвійне підпорядкування: ректору та префекту (голові департаментської адміністрації) [3, с. 112].

Важливим є також і те, що до 80-х рр. XX ст. регіональні органи управління освітою лише контролювали виконання постанов центрального апарату, не маючи права прийняття важливих рішень щодо розвитку освітньої системи своїх регіонів.

Така сувора централізація, що була у свій час перевагою освітньої системи Франції, почала значно гальмувати розвиток освітньої галузі, тому в 80-х рр. XX ст. розпочався процес адміністративної децентралізації сфери освіти. Так, було офіційно проголошено обмеження функцій центральних

відомств визначенням загальних цілей освіти та основних напрямів її розвитку, а повноваження щодо вирішення конкретних питань організації підготовки та атестації учителів були передані регіональним та місцевим адміністраціям.

Глобалізаційні процеси, які відбуваються у світі, системна соціально-економічна криза, з якою стикнулися провідні країни світу, зумовила потребу в кардинальних перетвореннях системи освіти у Франції. За їх основу була взята практика створення так званих пріоритетних зон, спрямованих на демократизацію освіти, її децентралізацію. Пріоритетними зонами були визнані 400 найбільш неблагополучних районів країни, для деяких з яких були встановлені дотації до бюджету для підсилення матеріальної бази й оплати праці педагогів.

Однак зазначені тенденції до децентралізації управлінської системи освіти Франції не зняли головну відповідальність держави за стан і розвиток освіти.

Зазначене вище зумовило децентралізаційні процеси в низці провідних країн світу, де склалися стійкі традиції децентралізації. Так, реальною автономією в галузі освіти володіють штати в США, землі у ФРН, графства в Англії, кантони в Швейцарії. При цьому науково-політичними засадами зазначеного процесу є адміністративна структура й відповідна концепція або модель управління освітньої галуззю цих країн.

Показовою у цьому контексті є система освіти США. Провідні її заклади керуються у своїй діяльності концепцією “виробничої демократії”, відповідно до якої працівники всіх рівнів організації мають право брати участь у виробленні рішень, які стосуються їх інтересів.

Відтак система освіти в США може бути охарактеризована як різнопланова й розгалужена, оскільки включає різні заклади освіти – державні й приватні, початкової та середньої освіти, школи для дітей з різними дефектами, заклади професійної освіти, освіти дорослих, вищі навчальні заклади тощо. При цьому конституція США не містить статтей, що стосуються освіти, питання якої належать до компетенції регіональних і місцевих влад, оскільки в кожному штаті діють свої власні законодавчі акти в галузі освіти щодо різнобічних освітніх аспектів – термінів обов’язкового навчання, умов зарахування до вищих закладів освіти, вимоги до кваліфікації вчителів та їх зарплати, положення про джерела та обсяг фінансування навчальних закладів тощо.

При цьому освітня політика в кожному штаті здійснюється спеціальним державно-громадським органом – Радою з освіти, яка у складі до 9 осіб обирається на кілька років населенням (або призначається губернатором штату). Децентралізований ресурс цих Рад виявляється в тому, що в деяких штатах законодавчо забороняється обирати в Ради представників освіти. Тому Ради складаються переважно із представників ділових кіл, бізнесменів,

професійних асоціацій, наукових товариств, церковних конфесій та громад, громадських діячів, а виконавчим комітетом є департамент освіти штату, який призначається відповідною Радою і звітує перед нею.

Головною адміністративною одиницею в освітній галузі є шкільний округ, який очолюється спеціальним комітетом, що обирається населенням у межах освітнього округу із числа зазначених верств населення. При цьому безпосереднє керівництво штатом працівників шкільного округу здійснює суперінтендант, у коло функцій якого входить стягування місцевого податку на потреби шкіл, розподіл фінансів між навчальними закладами, призначення та звільнення учителів, нагляд за навчальною та виховною діяльністю шкіл тощо [3, с. 114; 15].

Природно, що зазначена децентралізація викликала низку проблем, пов'язаних як із забезпеченням рівних можливостей надання населенню загальної освіти, так із зниженням якості освіти, що в результаті призвело до зниження конкурентоспроможності країни на світовому ринку.

Це зумовило значні зрушення в системі державного управління освітою у США, де губернатори штатів на чолі з Президентом розробили перспективну Програму розвитку шкільної освіти "Америка-2000". Відповідно до Програми було передбачено введення наскрізного цільового планування розвитку освіти, що знижує рівень децентралізації й сприяє підвищенню якості загальної освіти. Така синхронність стратегій на федеральному та місцевому рівнях значно мобілізує суспільні та педагогічні сили у визначених напрямках розвитку освітньої системи Америки.

Більш гармонійним і зваженим шляхом поєднання зусиль центральної, регіональної та місцевої влад в управлінні освітою йшла Німеччина, де Міністерство культури, що існує в кожній землі, співпрацює з Німецькою радою з освіти, а координація їх діяльності здійснюється через постійно діючу конференцію. Зазначена тенденція щодо децентралізації виявляється в семидесятих роках ХХ ст., коли були створені нові державні органи управління: Міністерство науки та освіти, Комітет з наукових досліджень та питань освіти, Рада по освіті, Наукова рада [4, с. 79]. Історично в Німеччині існувала "змішана" система, яка має структури децентралізації та централізації управління, упорядковує й зміцнює централізовану управлінську підструктуру, що має привести до певного підсилення якісної складової управління та консолідації всіх його учасників. Зазначимо, що, на наш погляд, така управлінська система частково відповідає управлінській "моделі Гарцбургга", яка реалізована в сучасній економіці Німеччини і основною ідеєю якої є делегування права прийняття рішення більш компетентним особам у конкретних питаннях; взаємодія і рівні права всіх працівників. Таким чином, принцип колегіальності тут поєднується із принципом колективного керування освітньої галуззю.

Як бачимо, зарубіжні вчені розкривають різні підходи до державного управління освітою: жорсткий авторитарний; демократичний (спрямований на розвиток самоуправління); проміжні (включають різні елементи децентралізації управлінської системи). Подібні технології складаються із поєднання зусиль центральних, регіональних та місцевих органів управління освітньою галуззю.

Для нас важливими є і доробки *ближнього зарубіжжя* – зокрема, російського науковця Л.Я.Барсукової, яка розробляє питання муніципального управління освітою, пропонуючи динамічну модель його організаційної структури та комплекс соціально-педагогічних умов для підвищення ефективності муніципальної управлінської системи освітньої галузі [1].

Дослідження теоретичних та практичних засад державного управління освітньою галуззю з використанням зарубіжного досвіду гуманізації та демократизації управлінських процесів дає змогу дійти висновку, що зусилля науковців далекого та ближнього зарубіжжя спрямовані на пошуки оптимального співвідношення централізації і децентралізації державного управління освітою за допомогою вироблення проміжних моделей на основі як розробки механізмів поєднання функцій державного управління, так і подолання міжвідомчої роз'єднаності, надання юридичної самостійності закладам освіти тощо.

Таким чином, на наш погляд, існує нагальна потреба приведення системи державного управління регіональною освітньою галуззю у відповідність із оточуючим середовищем не тільки в контексті суспільного замовлення та відповідних держстандартів, але й динамічними соціально-економічними, політичними, культурними змінами на місцях.

Це, у свою чергу, потребує певних змін у системі державного управління, яке має бути гнучким, мобільним, рефлексивним, орієнтованим на самоврядну ініціативу на місцях. На наш погляд, існують не тільки об'єктивні умови, але й можливості для створення саме такої системи державного управління загальною середньою освітою, освітньою галуззю взагалі, яке має орієнтуватися на системно-синергетичний процес єдності людини та оточуючого середовища, оскільки людина постає біосоціальною самокерованою системою і як біологічна сутність має пристосовуватися до оточення, а як соціальна – пристосовувати оточення до своїх потреб.

Перспективи подальших розвідок. Відтак, однією з важливих перспективних ліній наукових пошуків у зазначеному вище аспекті вважаємо вивчення організаційно-економічних та соціально-політичних можливостей впровадження зазначених вище шляхів оптимізації системи державного управління в освітню галузь регіону.

Список використаних джерел

1. Барсукова Л. Я. Повышение эффективности управления муниципальной системой образования в условиях малого города : автореф. дис. ... канд. пед. наук :

13.00.01 / Барсукова Л. Я. ; Челябинский гос. ордена “Знак Почета” пед. ун-т. – Челябинск, 1999. – 15 с.

2. *Бутенко Н. И.* Региональная модель управления социально-воспитательной деятельностью учреждений образования : автореф. дис. ... канд. пед. наук : 13.00.06 / Бутенко Н. И. ; Центр социальной педагогики Рос. акад. образования. – М., 1997. – 16 с.

3. *Вульфсон Б. Л.* Управление образованием на Западе: тенденции централизации и децентрализации / Б. Л. Вульфсон // Педагогика. – 1997. – № 2. – С. 110-117.

4. *Дарманський М. М.* Соціально-педагогічні основи управління освітою в регіоні / М. М. Дарманський. – Хмельницький : Поділля, 1996. – 384 с.; *Дарманський М. М.* Соціально-педагогічні основи управління освітою в регіоні / М. М. Дарманський. – Хмельницький : Поділля, 1997. – 260 с.

5. *Калюве де Л.* Развитие школы: модели и измерения / Л. де Калюве, Э. Маркс, М. Петри ; науч. ред. А. К. Зайцева. – Калуга : Калуж. ин-т социологии, 1995. – 240 с.

6. *Новиков А. М.* Постиндустриальное образование / А. М. Новиков. – М. : Изд-во “Эгвес”, 2008. – 136 с.

7. *Саймон Б.* Общество и образование / Б. Саймон. – М. : Прогресс, 1989. – 198 с.

8. *Третьяков П. И.* Адаптивное управление педагогическими системами : учеб. пособие для студ. высш. учеб. заведений / П. И. Третьяков, С. Н. Митин, Н. Н. Бояринцева ; под ред. П. И. Третьякова. – М. : Центр “Академия”, 2003. – 368 с.

9. *Шамова Т. И.* Анализ путей развития государственно-общественного управления в образовании России / Т. И. Шамова // Упр. шк. – 2003. – № 9 (21). – С. 14-17.