



ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ

Вплив громадських чинників на розвиток системи управління загальною середньою освітою



Олександр ПАСТОВЕНСЬКИЙ,

кандидат педагогічних наук, начальник управління освіти і науки Житомирської облдержадміністрації

Сучасні соціально-політичні та економічні процеси в суспільстві зумовлюють необхідність перебудови освітньої системи, пошук нових, відкритих, демократичних моделей управління загальною середньою освітою, забезпечення органічного поєднання засобів державного впливу з громадським управлінням [1]. Важливість динамічного поступу в цьому напрямі підтверджують як практичний досвід останніх десятиліть розвинутих країн Європи, так і досягнення педагогічної науки.

Питання поєднання державних і громадських чинників в управлінні освітою досліджували В.Бочкар'єв, А.Гошко, В.Грабовський, Г.Єльнікова, О.Зайченко, Ю.Кавун, Л.Калініна, М.Комарницький, С.Королюк, Г.Костюк, В.Князєв, Т.Лукіна, О.Марчак, Н.Софій, Т.Шамова та ін. Однак дотепер ще недостатньо досліджено комплексний вплив громадських чинників на систему управління загальною середньою освітою.

Мета нашої статті полягає в тому, щоб проаналізувати вплив громадських чинників на розвиток системи управління загальною середньою освітою – від державної до державно-громадської, громадсько-державної і громадської моделей.

Громадські чинники в освіті будемо розуміти як визначені законодавством права, компетенції, обов'язки органів місцевого самоврядування, професійних асоціацій педагогів, органів учнівського та батьківського самоуправління всіх рівнів, громадських організацій, що стосуються функціонування та розвитку системи освіти.

Визначимо діапазони впливу громадських чинників (у відсотках порівняно з державними) на систему управління загальною середньою освітою:

- діапазон **мінімального** впливу громадських чинників (позначимо **min**) – громадськість практично не впливає на навчально-виховний процес. Лише близько 5–10% управлінських рішень приймається і реалізується з урахуванням думки громадськості;

- діапазон **міноритарного** впливу громадських чинників (позначимо **mnr**) – держава має переважний вплив на прийняття рішень. Водночас громадськість у межах визначених державою, через конференції, ради школи, піклувальні ради, батьківські комітети, інші громадські організації впливає на прийняття від 5 до 45% рішень щодо напрямів розвитку освіти;

- діапазон **паритетного** впливу громадських чинників (позначимо **prt**) – держава і громадськість є рівноправними партнерами. Близько половини (45–55%) управлінських рішень приймається громадою. Цей етап є перехідним від державно-громадської до громадсько-державної моделі управління загальною середньою освітою;

- діапазон **домінантного** впливу громадських чинників (позначимо **dnn**) – управління загальною середньою освітою все більше переходить до структур громадянського суспільства – добровільно утворених об'єднань, асоціацій, організацій громадян, які впроваджують освітню політику на основі демократичних процедур самоуправління і співуправління. Це забезпечує підвищення якості освітніх послуг, формування досвіду громадської діяльності підростаючого покоління, підвищення активності дорослого населення. На цьому етапі від 55 до 95% управлінських рішень приймається громадою;

- діапазон **максимального** впливу громадських чинників (позначимо **max**) – це діапазон

найвищого впливу громади на освітню політику. Безперечно, навіть у цьому випадку держава має певний вплив на управління загальною середньою освітою в регіонах, однак кількість управлінських рішень, що приймаються громадянською, перевищує 90% (див. табл. 1).

Варто зауважити, що саме на основі діапазону впливу громадських чинників на складові управлінського циклу визначається модель управління загальною середньою освітою – державна, державно-громадська, громадсько-державна, громадська моделі.

Зрозуміло, що показники, які розмежують діапазони впливу громадських чинників, до певної міри є умовними, але такий підхід дає змогу краще аналізувати тенденції розвитку системи управління загальною середньою освітою.

Очевидно, що громадські чинники мають впливати на всі складові управлінського циклу – планування (**П**), організацію (**О**), мотивацію (**М**)

і контроль (**К**). Використаємо встановлені нами вище відсоткові показники у числовому вираженні (0; 0,05; 0,10; 0,45; 0,55; 0,90; 0,95; 1) і для складових управлінського циклу (планування, організації, мотивації, контролю) визначимо діапазони впливу громадських чинників – **min**, **mnr**, **prt**, **dnn**, **max**. Без зростання впливу громадських чинників (**min**→**mnr**→**prt**→...) на кожен складову управлінського циклу ми не зможемо забезпечити розвиток системи управління загальною середньою освітою в цілому – від державної до державно-громадської, громадсько-державної і громадської моделей.

Схему зв'язку діапазонів впливу громадських чинників на складові управлінського циклу з моделями управління загальною середньою освітою можна зобразити, як показано на рис. 1.

Зрозуміло, що розвиток системи управління загальною середньою освітою нерозривно пов'язаний з розвитком місцевого самоврядування.

Таблиця 1

Діапазони впливу громадських чинників на систему управління загальною середньою освітою

№ з/п	Діапазони впливу громадських чинників на управління загальною середньою освітою порівняно з державними	Умовні позначення	Відсоток впливу громадських чинників на управління загальною середньою освітою порівняно з державними	Модель управління загальною середньою освітою	Умовні позначення
1.	Діапазон мінімального впливу	min	0–5 5–10	Державна	Д
2.	Діапазон міноритарного впливу	mnr	5–10 10–45	Перехідна від державної до державно-громадської Державно-громадська	П_{Д→Д-Г} Д-Г
3.	Діапазон паритетного впливу	prt	45–55	Перехідна від державно-громадської до громадсько-державної	П_{Д-Г→Г-Д}
4.	Діапазон домінантного впливу	dnn	55–90 90–95	Громадсько-державна	Г-Д
5.	Діапазон максимального впливу	max	90–95 95–100	Перехідна від громадсько-державної до громадської Громадська	П_{Г-Д→Г} Г

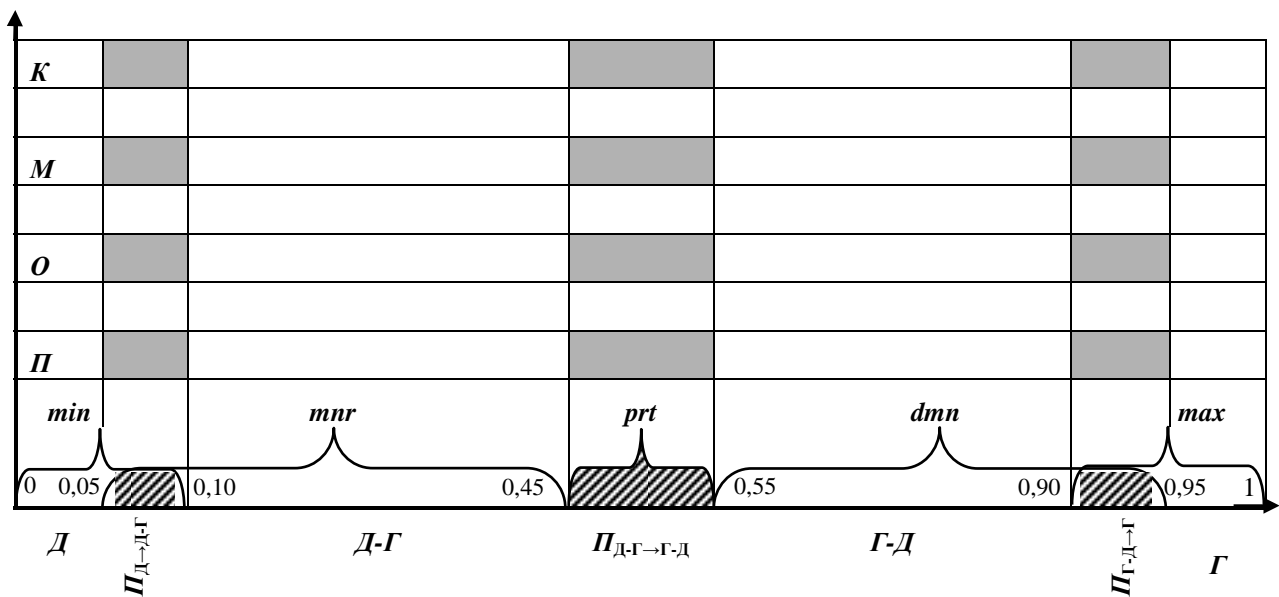


Рис. 1. Схема зв'язку рівнів впливу громадських чинників на складові управлінського циклу з моделями управління загальною середньою освітою

Таблиця 2

Зв'язок моделей місцевого самоврядування з моделями управління загальною середньою освітою

Модель місцевого самоврядування	Теорія місцевого самоврядування	Вплив місцевого самоврядування на управління загальною середньою освітою	Модель управління загальною середньою освітою
Континентальна (французька)	Державницька	Вплив місцевого самоврядування на управління загальною середньою освітою незначний	Державна
			Перехідна від державної до державно-громадської
			Державно-громадська
Змішана	Муніципального дуалізму	Функції управління загальною середньою освітою частково передаються органам державного самоврядування	Державно-громадська
			Перехідна від державно-громадської до громадсько-державної
			Громадсько-державна
Англосаксонська (англійська)	Громадівська	Переважає вплив місцевого самоврядування на управління загальною середньою освітою	Громадсько-державна
			Перехідна від громадсько-державної до громадської
			Громадська

Різні теоретичні підходи до місцевого самоврядування зумовили багатоваріантність його моделей. Серед основних більшість дослідників виділяє англосаксонську, континентальну та змішану моделі місцевого самоврядування [2].

Аналіз показує, що ці моделі суттєво відрізняються одна від одної за принципами формування органів місцевого самоврядування, характером їх взаємовідносин з органами державної влади, формами взаємодії представницьких і виконавчо-розпорядчих органів у системі місцевого самоврядування тощо.

Як відомо, в межах англосаксонської моделі представницькі органи місцевого самоврядування формально діють як автономні відповідно до наданих їм повноважень і немає прямого підпорядкування нижчих органів вищим. Крім того, за цієї моделі на місцях немає уповноважених центрального уряду, які б опікали представницькі органи, що обираються населенням. Контроль за діяльністю місцевих органів в англосаксонських країнах здійснюється здебільшого опосередковано, через центральні органи, а також суд. Вплив місцевого самоврядування на управління загальною середньою освітою є переважним. У більшості випадків громада є замовником і споживачем освітніх послуг, відповідає за ресурсне і кадрове забезпечення навчальних закладів, надає спонсорську допомогу, визначає напрями діяльності школи, здійснює контроль за якістю навчально-виховного процесу, стимулює роботу освітян тощо. Децентралізовані моделі управління загальною середньою освітою успішно реалізуються у Великій Британії, країнах Скандинавії, Прибалтики тощо.

Континентальна (французька) модель місцевого самоврядування базується на поєднанні державного управління на місцях і місцевого самоуправління. Згідно з цією моделлю, місцеві органи влади підпорядковуються вищим державним органам, які здійснюють безпосередній контроль за їхньою діяльністю. Ця модель також характеризується певною підпорядкованістю нижчих ланок вищим.

Вплив місцевого самоврядування на управління загальною середньою освітою незначний, оскільки управлінські функції в освіті здійснюються переважно державними органами.

Змішана модель територіальної організації влади має спільні риси і з англосаксонською, і з континентальною. У більшості країн з такою моделлю місцевого самоврядування функції управління загальною середньою освітою частково передаються органам місцевого самоврядування. Сучасні моделі управління загальною середньою освітою у Франції, Австрії, Польщі, Чехії та інших країнах розвиваються як державно-громадські, у них наростають тенденції до врахування регіональних особливостей, збільшення автономії навчальних закладів тощо. Нові моделі управління сферою освіти стають відкритими і демократичними.

Зважаючи на зазначене вище, зв'язок моделей місцевого самоврядування з моделями управління загальною середньою освітою можна представити у вигляді таблиці (див. табл. 2).

Більш наочно зв'язок моделей місцевого самоврядування з моделями управління загальною середньою освітою зображено на рис. 2. Залежність між згаданими моделями відображає функція F_1 , однак в окремих країнах, як показує досвід, ця залежність може бути дещо іншою (функція F_2). Тобто є певне відставання (зсув за фазами) у розвитку моделей управління загальною середньою освітою від моделей місцевого самоврядування. Хоча варто зазначити, що тенденції їх розвитку подібні.

Використовуючи розглянуті вище підходи, запропонуємо методику моніторингу тенденцій розвитку системи управління загальною середньою освітою – від державної до державно-громадської, громадсько-державної, громадської моделей – на основі визначення коефіцієнтів і діапазонів впливу громадських чинників на складові управлінського циклу.

Аналіз змісту законодавчих актів дає можливість визначити кількість чинників (функцій), що впливають на розвиток освіти в регіоні та зумовлені діяльністю органів управління освітою (державні

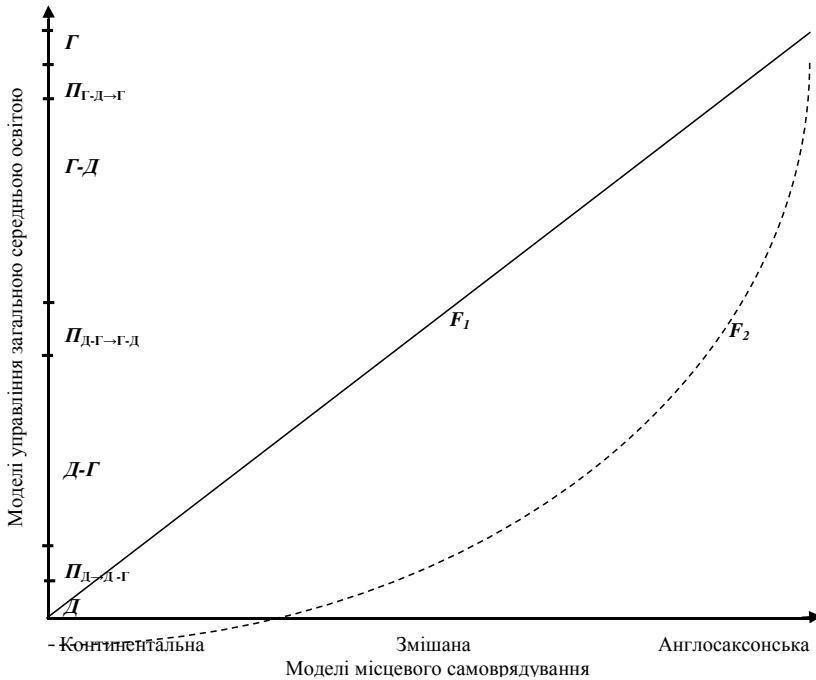


Рис. 2. Схема зв'язку моделей місцевого самоврядування з моделями управління загальною середньою освітою

чинники) і громадськості (громадські чинники). Позначимо кількість громадських чинників $N(z)$, кількість державних – $N(\partial)$. Тоді рівень впливу громадських чинників на систему управління освітою визначимо коефіцієнтом $K(z)$, який обчислимо за формулою:

ефіцієнт, що визначає рівень впливу громадських чинників на управління загальною середньою освітою, у цьому разі є таким:

$$K(z) = \frac{N(z)}{N(\partial) + N(z)} \cdot 100\% = \frac{9}{63} \cdot 100\% = 14,3\%.$$

Звідси можна зробити висновок, що нині діапазон впливу громадських чинників на управління загальною середньою освітою є міноритарним, оскільки $5\% < 14,3\% < 45\%$, а модель управління загальною середньою освітою – державно-громадською.

Варто зауважити, що ці обчислення дещо наближено відображають реальний стан справ, оскільки у наведеній вище формулі не розмежовується вплив громадських чинників на складові управлінського циклу.

Нехай $G_1(x)$ – функція, що визначає взаємозв'язок рівнів впливу громадських чинників на складові управлінського циклу з моделями управління загальною середньою освітою (див. рис. 3).

Враховуючи, що схема базується на одиничних відрізках осей координат, коефіцієнт, який визначає рівень впливу громадських чинників на управління загальною середньою освітою, можна подати так:

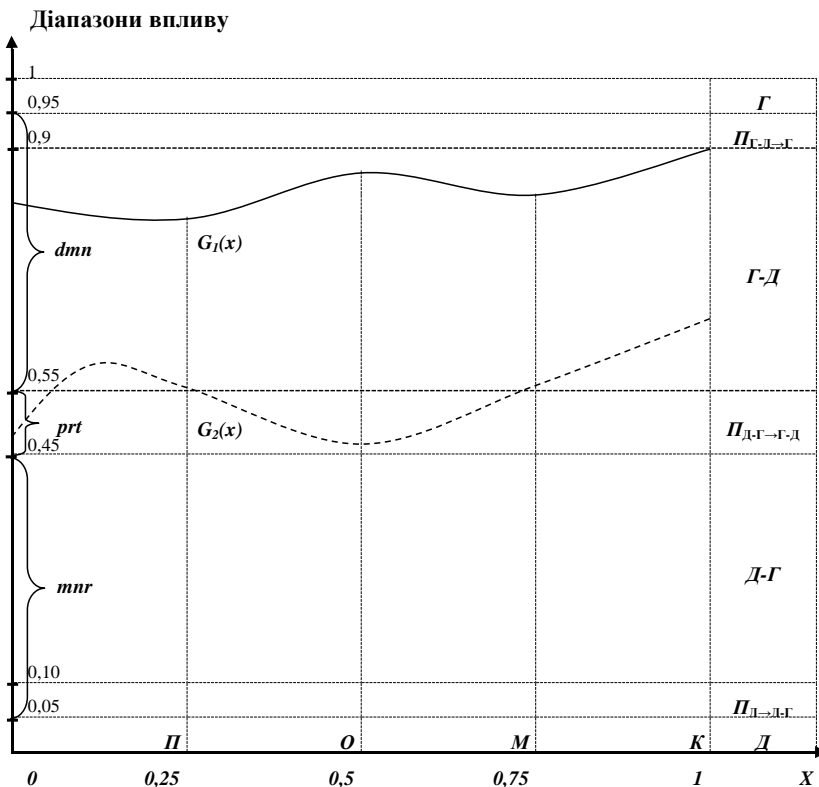


Рис. 3. Схема зв'язку рівнів впливу громадських чинників на складові управлінського циклу з моделями управління загальною середньою освітою

$$K(z) = \int_0^1 G(x) dx.$$

Здебільшого рівні впливу громадських чинників на складові управлінського циклу перебуватимуть в одному діапазоні (функція $G_1(x)$), оскільки вплив має бути комплексним. Водночас рівні впливу громадських чинників на окремі елементи цих складових (наприклад, на вибір навчальних планів і програм у плануванні, призначення педагогічних кадрів в організації, визначення надбавок педагогічним працівникам, мотивацію тощо) можуть бути в різних діапазонах (функція $G_2(x)$). Однак числове значення коефіцієнта $K(z)$ завжди потрапляє у конкретний діапазон, який і визначає модель управління загальною середньою освітою.

Як видно зі схеми, якщо $0 < K(z) < 0,05$, модель управління загальною середньою освітою є державною. Аналогічно, якщо $0,10 < K(z) < 0,45$, модель управління загальною середньою освітою є державно-громадською; якщо $0,55 < K(z) < 0,9$, модель управління загальною середньою освітою є громадсько-державною; якщо $0,95 < K(z) < 1$, модель управління загальною середньою освітою є громадською.

Запропонована методика моніторингу шляхом визначення коефіцієнтів і діапазонів впливу громадських чинників на складові управлінського циклу дає можливість виявити тенденції розвитку системи управління загальною середньою освітою. На основі проведеного аналізу можна зробити висновок, що розвиток моделей управління загальною середньою освітою – від державної до державно-громадської, громадсько-державної, громадської – може відбуватися лише у взаємозв'язку з розвитком моделей місцевого самоврядування – англосаксонської, континентальної та змішаної – і, незважаючи на певне відставання (зсув за фазами), тенденції їх розвитку є подібними.

Література

1. *Державно-громадське управління школою* / [упоряд. М.К. Голубенко]. – К.: Шк. світ, 2010. – 128 с.
2. *Михайловська К.В.* Місцеве самоврядування як форма народовладдя: особливості інституційної моделі в Україні : автореф. дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / К.В. Михайловська. – О., 2010. – 20 с.
3. *Дарманський М.М.* Соціально-педагогічні основи управління освітою в регіоні / М.М. Дарманський. – Хмельницький : Поділля, 1997. – 383 с.
4. *Закон* України «Про освіту» [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1060-12>
5. *Закон* України «Про місцеве самоврядування в Україні» [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%FO>



Анотації

Олександр ПАСТОВЕНСЬКИЙ Вплив громадських чинників на розвиток системи управління загальною середньою освітою

У статті визначено діапазони впливу громадських чинників на складові управлінського циклу. Запропоновано методика моніторингу тенденцій розвитку системи управління загальною середньою освітою – від державної до державно-громадської, громадсько-державної і громадської моделей. Виявлено взаємозв'язок між моделями управління загальною середньою освітою і моделями місцевого самоврядування – англосаксонською, континентальною та змішаною.

Ключові слова: громадські чинники, діапазони впливу, система управління освітою, модель управління загальною середньою освітою, модель місцевого самоврядування, моніторинг, тенденції розвитку.

Александр ПАСТОВЕНСКИЙ Влияние общественных факторов на развитие системы управления общим средним образованием

В статье определены диапазоны влияния общественных факторов на составные управленческого цикла. Предложена методика мониторинга тенденций развития системы управления общим средним образованием – от государственной к государственно-общественной, общественно-государственной и общественной моделям. Установлена взаимосвязь между моделями управления общим средним образованием и моделями местного самоуправления – англосаксонской, континентальной и смешанной.

Ключевые слова: общественные факторы, диапазоны влияния, система управления образованием, модель управления общим средним образованием, модель местного самоуправления, мониторинг, тенденции развития.

Olexandr PASTOVENSKYI The influence of the public factors on the development of secondary education management system

The diapasons of influence of public factors on the components of administrative cycle are defined in the article. The methodology of monitoring of the tendencies of secondary education management system development from state to state-public, public-state, public models is offered. The relationship of the models of secondary education management system with the models of local self-government – anglo-saxon, continental and mixed is set.

Keywords: public factors, diapasons of influence, system of education management, model of secondary education management, model of local self-government, monitoring, tendencies of development.