

РЕТРОСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ УПРАВЛІННЯ НАВЧАЛЬНИМИ ЗАКЛАДАМИ НА ДЕРЖАВНО-ГРОМАДСЬКИХ ЗАСАДАХ

У статті узагальнено наукові підходи і практичний досвід упровадження проектно-модульних структур управління громадсько-активними школами та освітніми округами.

Ключові слова: державно-громадське управління, громадсько-активні школи, самоуправління, громадські організації, освітній округ.

В статье обобщены научные подходы и практический опыт внедрения проектно-модульных структур управления общественно-активными школами и образовательными округами.

Ключевые слова: государственно-общественное управление, гражданско-активные школы, самоуправление, общественные организации, образовательный округ.

The article generalizes the scientific approaches and the practical experience of implementing project and modal structures of managing socially active schools and educational districts.

Keywords: state and public government, civicactive schools, student government, public organizations, educational districts.

Постановка проблеми. Демократичні перетворення в державі сприяли утвердженню нової моделі управління освітою як державно-громадської. Активний розвиток громадських форм управління передбачатиме створення умов для самоствердження та самореалізації особистості протягом життя і запобігатиме диспаритету суспільства і держави. Саме налагодження діалогу взаємодії держави і громадян у сфері освіти забезпечить модернізацію її змісту і стратегію розвитку.

Аналіз актуальних досліджень. На основі вивчення наукових джерел з'ясовано, що ідея управління на державно-громадських засадах бере свій початок ще з часів Київської Русі (Звичаєве право) і набуває подальшого розвитку в Магдебурзькому праві; військово-адміністративному самоврядуванні часів Української козацької держави: Універсалі Центральної

Ради та Конституції УНР від 29 квітня 1918 р. Зокрема, державно-громадське управління у 20-х роках ХХ століття представлене діяльністю шкільних рад, які мали досить значні повноваження. Цікавим є і той факт, що в царській Росії були поширеними піклувальні (попечительські) ради, а почесні попечителі та доглядачі закладів освіти навіть мали статус державних службовців.

Історія самоврядування сьогодення, за свідченням дослідників цього феномену, починається в Україні з 1990 року, з моменту прийняття Законів України «Про місцеві ради народних депутатів УРСР та місцеве самоврядування», «Про місцеве самоврядування в Україні». Утвердження нормативно-правових засад процесів демократизації вплинуло на подолання внутрішнього консерватизму в системі освіти, а суспільство почало активно включатися в управління цією системою [7].

У працях В. Андрущенка, І. Зязюна, В. Кременя, В. Лутая, В. Пикельної, Н. Протасової та інших висвітлено методологічне обґрунтування проблем державного управління освітою в умовах утвердження ринкової економіки.

На шпальтах педагогічної преси, у наукових виданнях з'явилися публікації вчених і практиків, які діляться досвідом упровадження демократичних засад управління на терені освіти: В. Бочкарьов, М. Ворон, Л. Даниленко, Г. Єльнікова, Л. Карамушка, П. Карстаньє, Н. Софій, К. Ушаков.

Теоретико-правове забезпечення цього процесу висвітлювали Л. Коменський, П. Прокоф'єва, М. Небучинов, О. Попова. Означена проблема знайшла своє вираження на рівні законів держави та стратегічних документів освітньої сфери. Зокрема, серед принципів державної політики в Законі України «Про освіту» виділені демократичний і державно-громадський характер управління, наголошено на необхідності будувати управління на принципах єдиноначала і самоуправління, надано право на участь в управлінні школами учням, їх батькам і, безумовно, працівникам освітніх установ [4]. У Національній доктрині розвитку освіти України передбачається забезпечення державного управління з урахуванням громадської думки, внаслідок чого змінюється навантаження, функції, структура і стиль центрального та

регіонального управління освітою [8].

Однак питання перетворення школи як державного закладу в соціальний інститут, який в рівній мірі обслуговує інтереси і потреби особистості, суспільства і держави ще й до цього часу лишається проблемним. Нова система управління освітою утверджується поступово як державно-громадська і потребує системних науково-теоретичних узагальнень.

Метою статті є узагальнення й осмислення теоретико-практичного досвіду розвитку управління навчальними закладами на державно-громадських засадах.

Виклад основного матеріалу. Наукові дослідження констатують, що *метою* державно-громадського управління освітою є оптимальне поєднання державних і громадських засад в інтересах особистості, соціуму та влади [15]. Основними його *завданнями* є реалізація визначених прав та обов'язків педагогів, учнів та їх батьків на участь в управлінні загальноосвітніми навчальними закладами; демократизація державного управління освітою; задоволення потреб та інтересів учасників навчально-виховного процесу; розвиток погоджувальних механізмів у вирішенні загальних завдань [1].

Змістом державно-громадського управління є діяльність його суб'єктів за двома напрямками: перший – забезпечення функціонування освітньої сфери; другий – передбачає її розвиток. *Організаційну структуру* становлять органи державної влади та місцевого самоуправління, регіональні органи управління освітою, органи громадського управління та самоуправління всіх рівнів [7].

Послугуючись нормативно-правовими основами (Конвенція про права дитини; Європейська хартія про участь молоді в житті комун та регіонів; Конституція України; Закон України «Про освіту»; Закон України «Про загальну середню освіту»; Положення про середній загальноосвітній навчальний заклад; Національна доктрина розвитку освіти; типові Положення про раду та піклувальну раду загальноосвітнього навчального закладу; Примірне тимчасове положення про освітній округ) та керуючись локальними документами (Статут, Положення про раду, піклувальну раду, батьківський

комітет загальноосвітнього навчального закладу, Угода про співпрацю між педагогічною радою та радою закладу освіти, Правила внутрішнього трудового розпорядку, Єдині вимоги до учнів у закладі освіти) теоретики освітнього менеджменту науково обґрунтували проектно-модульні структури управління громадсько-активними школами. Зокрема, російські вчені визначають шість таких структур: *діяльнісна, суб'єктивна, рівнева, змістовна, життєвого циклу, управлінська*; європейські — п'ять: *відбіркова, постановочна, змішаних здібностей, інтеграційна, інноваційна*. В Україні виокремлено три: *адміністративно-функціональна, конкуренто-представницька, проектно-інвестиційна*.

З'ясуємо їхню сутність. *Діяльнісна* структура являє собою сукупність таких компонентів як: мотиви — мета — завдання — зміст — форма — методи — результати; *суб'єктивна* — включає інноваційну діяльність усіх суб'єктів розвитку школи; *рівнева* — відображає взаємопов'язану інноваційну діяльність суб'єктів на міжнародному, регіональному, міському, районному та шкільному рівнях; *змістовна* — передбачає народження, розробку й освоєння новацій у навчанні, виховній роботі, організації навально-виховного процесу, в управлінні школою; *життєвого циклу* — циклічний характер кожного нововведення; *управлінська* — характеризується взаємодією чотирьох видів управлінських функцій: планування — організування — керівництва — контролю.

Коротко схарактеризуємо європейські моделі. Пріоритетом *вибіркової* моделі є надання максимально якісної освіти найбільш здібним учням і достатньої всім іншим; *постановочна* модель забезпечує умови для організації предметно-урочної диференціації; модель *змішаних здібностей* сприяє реалізації принципу оптимального інтелектуального фону; *інтеграційна* модель забезпечує особистісний розвиток учнів; *інноваційна* модель має модульну організацію діяльності всіх учасників навчально-виховного процесу [10].

Розроблені в Україні проектно-модульні структури управління загальноосвітнім закладом за змістом діяльності є модульними, за формою

організації — проектними. Розкриємо їх основні ознаки. *Адміністративно-функціональна* має вигляд піраміди, на вершині якої розміщується керівник навчального закладу; в основі піраміди — члени колективу. Організаційна структура управління є лінійною. *Конкурентно-представницька* модель управління загальноосвітнім закладом вирізняється колегіальністю управління, конкурентоспроможністю. У ній керівник розміщується в площині об'єкту управління і якісно реалізує представницьку функцію, відіграє важливу роль у формуванні іміджу освітньої установи спільно з іншими членами колективу. Така модель обґрунтовується науковими засадами теорії менеджменту. Управлінська діяльність керівника *проектно-інвестиційної* моделі є «нібито непомітною», здається, що керівник виконує додаткові управлінські функції щодо координації діяльності інших суб'єктів управління різними процесами, підсистемами тощо. Важливу роль у формуванні іміджу такої організації відіграє не сам керівник, а керівники проектних груп — активні члени колективу [9].

Г.Є. Єльнікова визначає варіанти моделей державно-громадського управління такі як: *структурно-громадського супроводу, інформаційно-громадського супроводу й субординаційно-проміжного партнерства.*

Модель *структурно-громадського супроводу* забезпечує дію громадських органів поруч із державними структурами управління, встановлюючи комунікаційний зв'язок усередині кожного управлінського рівня та між ними. Результатом є порівнювання між вимогами держави та потребами громадян.

Узгодженням зустрічних потоків інформації (згори донизу надходить детермінаційна інформація — нормативно-правова та суспільно-ціннісна; знизу догори — претензійна, тобто реакція виконавців, громадськості на детермінаційну інформацію) та визначенням вектору переваг характеризується модель *інформаційно-громадського супроводу.*

У моделі *субординаційно-проміжного партнерства* субординаційні стосунки на всій вертикалі є дуже динамічні. До виконання завдань залучається громадськість і відносини перетворюються на партнерські. Після досягнення

кожної часткової мети тимчасова команда розпускається, і вертикаль поновлюється [5].

Заслуговує на увагу підхід до побудови моделі державно-громадського управління І. Довбиша. В її основу покладено принцип наскрізно-рівневої адаптації та діалогічної узгодженості, що передбачає взаємну адаптацію мети державної і громадської складової за вертикаллю та в горизонтальних шарах управління, (про що йдеться в моделі структурно-громадського супроводу Г. Єльнікової). З огляду на те, що структура державно-громадського управління має забезпечити взаємопорозуміння і запобігання конфліктам, автор вважає за необхідне організувати управління так, щоб у ньому відповідним чином були розміщені керівники школи, педагоги, громадські комерційні і некомерційні організації, фізичні особи процесу і кожний мав чітко визначені функціональні обов'язки.

Основним завданням громадських структур, на його думку, є незалежна експертиза стану справ в освіті та діалог із владними структурами для встановлення балансу інтересів громадськості та органів управління загальною середньою освітою. Однак, як зауважує сам автор, така модель має певні відмінності й неузгодженості з реальною структурою управління загальноосвітнім закладом. Її діяльність має базуватися на «Положенні про державно-громадське управління загальною середньою освітою в Україні », але положення такого на цей час ще не розроблено. Є неузгодженість у визначенні статусу педагогічної ради, положення про яку на цей час, з урахуванням переходу на державно-громадське управління, також не розроблено.

Зокрема, у Законі «Про загальну середню освіту» ст. 39 педагогічна рада визначається як колегіальний орган управління загальноосвітнім навчальним закладом [2]. У Примірному статуті загальноосвітнього навчального закладу вона визначається як постійно діючий дорадчий колегіальний орган [12].

Ми теж стоїмо на позиції І. Довбиша, що педагогічна рада має бути постійно діючим колегіальним органом управління навчально-виховним процесом, який реалізує право педагогів на участь в управлінні школою.

У контексті розглянутого, не можна не погодитись з автором, що розроблена ним модель управління школою на державно-громадських засадах, враховуючи висловлене вище, все ж має змогу в багатьох випадках формальну участь громадськості в управлінні школою зробити більш дієвою і корисною [2].

Розглянуті авторські моделі державно-громадського управління впроваджуються повністю чи частково в практику діяльності загальноосвітніх шкіл України, залежно від мети і завдань, які вирішує сьогодні навчальний заклад, і свідчать що ключовими принципами прогресивних змін в освіті України, спрямованими на утвердження демократії, є *гуманізація, професіоналізм, науковість, адаптивність, цілеспрямованість, відкритість, толерантність* [10].

За цих умов керівник школи повинен стати соціальним лідером, який розумно розподіляє компетенції, права та обов'язки зі збереженням законодавчої та керівної прерогативи центральних органів і дає змогу забезпечити процес децентралізації освіти. Розвиток мережі громадсько-активних шкіл сприяє реалізації концепції освіти громадян та навчання впродовж усього життя, розвитку громадянської активності всіх учасників співпраці. Адже держава без громадян не може розвивати, реформувати та морально утримувати школу, але і громада без держави не може цього зробити.

Будь-яка громадська структура матиме ефективність в управлінській діяльності, якщо вона створена з педагогічною діяльністю, «вписується» в складну організаційну систему, наділена певними правами, масштабами та обсягами діяльності. Професіоналізм в управлінні не досягається «гонитвою» за владою чи пошуком нових організаційних форм: рад, комісій, клубів, товариств. Потрібно прагнути управляти не окремими елементами, а зв'язками між ними. Необхідно сформувати таку систему управління, де б влада розподілялась тільки за ступенем компетентності [6]. А це означає, що основну увагу варто зосередити на управлінських процедурах – від виявлення проблем до прийняття науково обґрунтованих рішень. Тоді переможуть не адміністрація

чи громадськість, а компетентні працівники.

В умовах державно-громадського управління активізується громадське й учнівське самоврядування через асоціації, клуби, спілки товариства та інше. Відпрацьовуються такі форми дитячого самоврядування як парламентсько-президентська республіка, парламентсько-козацька республіка, учком, учнівська Рада, де школярі набувають початкових навичок колективної управлінської діяльності, привчаються самостійно організовувати, планувати оцінювати результати своєї діяльності. Усім цим діям школярів необхідно навчати, забезпечуючи психолого-педагогічний супровід їх життєдіяльності.

З огляду на вище викладене, актуальності набирає питання регулювання державно-громадського управління за умов створення освітніх округів. Його повноваження визначені орієнтовним Положенням, де зазначено, що це колегіальний орган, який узгоджує дії органів виконавчої влади, місцевого самоуправління та об'єктів округу. Як слушно зауважує Л. Пилипенко, в цьому документі не визначено місце ради в системі державного-громадського управління. Він пропонує, щоб рада освітнього округу утворювалась при постійній депутатській комісії, яка опікується питаннями освіти та включає в себе представників адміністрації навчальних закладів, батьків, учнів, а також громадські організації: жіночу та ветеранську, представників базових підприємств. До повноважень ради пропонується додати дорадчі функції визначення стратегічних напрямів розвитку системи освіти в окрузі, створення закладів нового типу, оптимізації системи освіти тощо [12]. Автор статті вважає, що така модель управління на державно-громадських засадах в умовах освітнього округу відповідає вимогам керованості й підпорядкованості з чітко визначеними повноваженнями відповідальності за якість освітніх послуг.

Відтак, не можна не погодитись, що цей досвід діяльності освітнього округу заслуговує на позитивну оцінку і схвалення, особливо в межах сільських регіонів і цікавий за своєю сутністю. Але, по-перше, освітні округи тільки народжуються і обмежувати їхнє поле діяльності недоцільно; по-друге, ця проблема потребує врахування особливостей розвитку регіону, міста, де

створюється освітній округ. По-третє, координаційним центром ради освітнього округу не обов'язково має виступати депутатська комісія з проблем, скажімо, освіти. Це може бути і один із провідних вузів міста чи якийсь загальноосвітній заклад нової формації. Згідно з п. 2.7. зазначеного Положення опорний заклад визначається з урахуванням потреби у забезпеченні певних напрямів спеціалізації, профільного навчання, освітніх послуг, які він надає; ефективного менеджменту та кадрового забезпечення; наявного стану матеріально-технічної бази (у тому числі комп'ютерного забезпечення); наявного фонду підручників, науково-методичної, художньої літератури; зручності розташування та наявності транспортного забезпечення. Саме на його території і може функціонувати координаційна рада округу. Освітній округ створюється для забезпечення якісних освітньо-вікових послуг, а не як ще одна додаткова ієрархічна структура над навчальними закладами. До того ж у п. 2.2.10 цього Положення йдеться про те, що в районах (містах) можуть функціонувати навчальні заклади поза межами округів, а п.1.7. (там же) наголошується, що округ, як правило, не є юридичною особою, і всі його суб'єкти зберігають юридичну та фінансову самостійність.

Із практичного досвіду випливає висновок про те, що краще, якщо б представники депутатського корпусу входили до складу освітнього округу, а не координували його діяльність.

Діяльність координаційних рад в мікрорайонах шкіл пострадянських часів, якими опікувались партійні органи засвідчила, що спонукальні засоби, спрямовані на організацію дозвілля школярів, здебільшого мали функціональний, а не особистісно-зорієнтований характер. Саме тому в період демократизації суспільства секції, клуби за місцем помешкання почали втрачати своє призначення, бо якість їх діяльності не відповідала потребам підростаючого покоління нової генерації. Проблемним залишалося й кадрове забезпечення цих установ. Відразу зауважимо, що на початковому етапі робота за місцем помешкання мала певний позитивний сенс, особливо там, де нею опікувалися заступники директорів шкіл з виховної роботи, і, меншою мірою,

самі позашкільні заклади.

Не можна погодитись і з тим, що координаційна рада освітнього округу має перебрати на себе функції піклувальної ради навчального закладу. Саме до складу піклувальної ради (про що йдеться й у Положенні про неї) доцільно вводити депутатів та інші комерційні структури з метою вирішення проблем позабюджетного фінансування. Координаційна ж рада освітнього округу повинна мати дещо інші преференції, про що вже було сказано вище.

Ми погоджуємося з дослідниками і практичними працівниками освітньої сфери, які вважають, що пріоритетом створення й функціонування освітніх округів є розробка, практична перевірка і втілення нової моделі випускника, особистості зі стійкою громадянською позицією, компетентною, здатною здобувати досвід громадянської діяльності в системі неперервної освіти [13].

Управління з громадським супроводом передбачає забезпечення рівного доступу до якісної освіти з урахуванням потреб соціальних замовників, в ролі яких, поряд із державою, все частіше виступає сім'я. Таким чином роль освітнього округу полягає в забезпеченні таких освітніх послуг, які користуються попитом для задоволення потреб населення, що мешкає на території відповідного регіону

Отже, освітній округ розглядається як інноваційна структура управління, як система, що саморозвивається і передбачає, передусім, удосконалення і розвиток регіональних форм управління і співуправління, формування нових відносин між закладами і середовищем. Одним із критеріїв відбору території для об'єднання в освітні округи має стати критерій доступності і повноти освітніх послуг, перерозподіл ресурсів між навчальними закладами, що сприяє створенню нових освітніх можливостей, координує й консолідує всіх суб'єктів взаємодії.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Ураховуючи загальні тенденції нової освітньої парадигми вважаємо, що реалізація її місії знаходиться у площині забезпечення соціального партнерства учасників шкільної освіти: вчителів, учнів, їх батьків. Це своєрідна модель поєднання

засобів державного впливу з громадянським управлінням. Відкритість системи сприяє поширенню управлінських можливостей громадської думки, меншій залежності управління від впливу конкретних посадових осіб.

Отже, якщо взяти до уваги сутність кожної моделі державно-громадського управління освітою та умови її результативного здійснення, то для цілісного сприйняття доцільно розглядати їх як багатомірне поняття, що утворюється на різних рівнях: *державному* як демократизація діяльності органів влади та управління освітою; *суспільному* як діяльність громадських організацій; *загальнопедагогічному* як діяльність асоціацій педагогів, органів учнівського та батьківського самоуправління всіх рівнів.

А це означає, що керівник будь-якого типу освітнього закладу повинен усвідомити і оптимально використовувати тільки те, що властиве управлінню його конкретної організації, тобто бути професіоналом-управлінцем, здатним ефективно здійснювати владні повноваження на засадах раціонального використання централізації і децентралізації.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бочкарёв В.И. Государственно-общественное управление образованием: каким ему быть? / В.И. Бочкарёв // Педагогика. – 2001. – № 2.
2. Довбиш І. Модель державно-громадського управління ЗНЗ / І. Довбиш // Директор школи, ліцею, гімназії. – 2006. – №1. – С.69-75.
3. Закон України «Про загальну середню освіту» Нормативно-правове забезпечення освіти. – Харків: Видав. гр. «Основа», 2004. – Ч. 1. – 144с.
4. Закон України «Про освіту» Нормативно-правове забезпечення освіти. – Харків: Видав. гр. «Основа», 2004. – Ч. 1. – 144с.
5. Єльнікова Г.В. Управлінська компетентність / Г.В. Єльнікова. – К.:Ред. загальнопед. газ., 2005. – С. 63-73.
6. Капто Г. Абетка організації шкільного управління / Г.Капто // Завуч. – 1999. – №27. – С.2.
7. Кобченко Л.С. Розвиток державно-громадського управління в закладах системи середньої освіти/ Л.С. Кобченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtr_du/2009_1/files/DerzUpr_01_2009_Kobchenko.pdf
8. Національна доктрина розвитку освіти. Нормативно-правове забезпечення освіти. – Харків: Видав. гр. «Основа», 2004. – Ч. 1. – 144с.
9. Освітній менеджмент: Навчальний посібник [За ред. Л. Даниленко, Л. Карамушки] – К.: Шкільний світ, 2003. – С. 44-46.
10. Органи управління громадсько-активними школами та їх функції: від

- 05.11.2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://osvita.ua/school/manage/3803>.
- 11.Пилипенко Л. Державно-громадське управління закладом освіти в умовах освітнього округу/ Л.Пилипенко // Підручник для директора, грудень, 2008р. – С.55.
 - 12.Примірний статут загальноосвітнього навчального закладу. Нормативно-правове забезпечення освіти. – Харків: Видав. гр. «Основа», 2004. – Ч. 1. – 144с.
 - 13.Проскурин В. Проективная модель организации образовательного округа / В. Проскурин // Підручник для директора 2008, липень-серпень. – С. 30– 32.
 - 14.Рогова В.Б. Упровадження державно-громадського управління у закладах системи середньої освіти /В.Б. Рогова [Електронне фахове видання «Народна освіта» Київського обл. ін-ту післядипломної освіти педагогічних кадрів]. – 2007. Вип. №3, – Режим доступу: <http://narodnaosvita.kiev.ua/vupusku/3/statti/3rogova/rogova.htm>.
 - 15.Сушко С. Сучасні моделі управління гімназією/ С. Сушко // Директор школи, гімназії, ліцею. – 2003. – №3 – С.10.