

*Людмила Паращенко,
кандидат педагогічних наук,
доцент кафедри управління освітою НАДУ*

Побудова моделі державного управління розвитком загальної середньої освіти в контексті суспільного розвитку

У статті розглянуто теоретичний аспект проблеми розвитку системи загальної середньої освіти (ЗСО), окреслено напрями системного дослідження державного управління розвитком ЗСО, визначено поняття "державне управління розвитком ЗСО", "субстрат розвитку ЗСО". Запропоновано підходи до побудови моделі державного управління розвитком ЗСО в контексті суспільного розвитку.

Ключові слова: державне управління розвитком загальної середньої освіти, модель розвитку освіти, субстрат розвитку освіти.

The article deals with the theoretical aspect of issue of general secondary education (GSE) system development; guidelines of system research of public administration of GSE development are outlined; conceptions of "public administration of education development", "substrate of GSE development" are defined. Approaches to modelling of public administration of GSE development in the context of social development are suggested. *Key words:* public administration of general secondary education development, modelling of education development, substrate of education development.

Постановка проблеми. Проблема розвитку загальної середньої освіти (ЗСО) тісно вплетена в коло проблем суспільного розвитку, є однією з них [1]. Будучи складною проблемою сама по собі, вона ускладнюється ситуацією сучасного стану трансформацій державного управління в Україні. Нові пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного врядування (2010) відштовхуються від відомої констатації, яку виразно сформулювали експерти в одному із проектів стратегій модернізації України: "В Україні виконавча влада загалом та

Уряд зокрема не виконують свого головного призначення - не стимулюють суспільний розвиток. Держава фактично ніколи не мала власної стратегії розвитку. Тому "плодіння" нових органів, посад та функцій (насамперед дозвільних та контролюючих) веде лише до розростання державного апарату, але залишає стабільно низькою якість державних послуг" [7, с. 7]. Звичайно, наявність державної стратегії розвитку є важливою умовою для укладання стратегії розвитку системи ЗСО, проте остання як відносно автономна підсистема свого суспільства і разом з тим підсистема світової системи ЗСО здатна і повинна формулювати власне бачення свого розвитку. Водночас розвиток освіти як наукової проблеми не знайшов ще належного відображення в теорії державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження проблеми розвитку освіти здебільшого розглядаються представниками педагогічних наук - В.Биковим, І.Вакарчуком, Л.Ващенко, І.Зязюном, В.Кременем, О.Локшиною, О.Ляшенком, В.Мадзігоном, С.Ніколаснком, О.Овчарук, В.Олійником, І.Прокопенком. Окремі аспекти проблеми відображені в працях з філософії освіти таких учених: В.Андрущенко, С.Клепка, В.Огнев'юка та ін. У теорії державного управління проблему аспектно досліджували: Д.Дзвінчук, С.Крисюк, В.Луговий, Т.Лукіна, О.Матвієнко, О.Мещанінов, Н.Протасова та ін. Проте в працях цих та інших науковців відсутня цілісна модель розвитку сучасної системи ЗСО. У теоретичних працях та в основних нормативно-правових документах, що регулюють сферу освіти, відсутнє наукове визначення поняття.

Невирішеною частиною проблеми залишається з'ясування тенденцій, критеріїв, індикаторів розвитку системи освіти та визначення відповідних механізмів державного управління освітою, які мають забезпечити розвиток ЗСО. Категорія "розвиток освіти" в освітньому дискурсі і нормативно-правовому полі її забезпечення розуміється дослідниками і практиками здебільшого як поліпшення тих чи інших параметрів (оптимізація, комп'ютеризація, профілізація тощо). Таке розуміння є неповним і невідповідним сучасному суспільному розвитку. Визначення поняття "державне управління розвитком

ЗСО" відсутнє в енциклопедичній та довідковій літературі, теоретичних працях.

Цим і зумовлено *мету* статті: провести теоретичний аналіз державного управління розвитком ЗСО в контексті соціальних змін; розробити визначення понять "державне управління розвитком ЗСО", "субстрат розвитку освіти"; обґрунтувати для теорії державного управління можливі напрями системного дослідження управління розвитком освіти та запропонувати підходи до побудови моделі державного управління розвитком ЗСО.

Виклад основного матеріалу. Ключові напрями й принципи розвитку освіти відображені в основних стратегічних документах державної освітньої політики і є загальновідомі - рівний доступ до якісної освіти; акцент на рівноправність; особлива увага до навчальних результатів; розширення засобів і форм освіти; інформатизація навчання, зміцнення партнерських відносин навчального закладу і педагогів з громадою і соціумом у цілому [1; 3]. **Розвиток освіти** розуміється нами як процес визначення і здійснення цілей освітньої політики відповідно до потреб та ідеалів суспільства, який характеризується якісною зміною компонентів системи освіти, появою нових організаційних її форм, інновацій та нововведень і перетворенням їх внутрішніх і зовнішніх зв'язків, що забезпечує здатність системи освіти до успішного забезпечення потенціалу людського розвитку, нагромадження і розгортання нових можливостей суспільства.

Для забезпечення розвитку сучасної системи загальної середньої освіти загально визначеними є три основних фактори: зміст освіти і процес його передачі в навчальному закладі; якість педагогічного персоналу; інфраструктури навчальних закладів. На розв'язанні пов'язаних з цими факторами проблем, зокрема, і концентрується державне управління освітою. На основі аналізу наукових джерел, урахувавши формулювання основних напрямів розвитку ЗСО в нормативно-правовій базі, нами пропонується авторське визначення категорії "державне управління розвитком освіти ЗСО".

Державне управління розвитком ЗСО - це підсистема (частина, стадія, форма, аспект, тип) державного управління ЗСО,

що сприймає систему ЗСО як складну соціоекономічну організацію і застосовує до неї інструменти сучасних теорій управління - організаційним розвитком (М.Грін, Е.Камерон, М.Плотніков, О.Попова, В.Щербина), концепцій "управління змінами" та ін. - як реалізації комплексу дій, націлених на прийняття, апробування, активне поширення і розвиток організацією нових підходів до ведення діяльності (Д.Гібсон, Д.Іванцевич, Д.Донеллі, Дж.Коттер, М.Фуллан) [2; 5; 9; 10].

Розвиток загальної середньої освіти як соціальний процес конструюється діями державних органів управління залежно від структурних умов, успадкованих від минулого, та схем самоорганізації, що дають змогу системі ЗСО відтворювати існуючу структуру і змінюватися під впливом зовнішніх і внутрішніх впливів. Для оцінки розвитку освіти використовуються функціональні, технологічні, економічні та антропологічні критерії. Сучасні освітні системи розвиваються в руслі програмно-цільового і проектно-ресурсного підходів до управління, що передбачає інституалізацію прогностичних і стратегічних досліджень в освіті як невід'ємних компонентів циклів спрямованого розвитку освіти. Вони підтримують управління як на етапі вироблення нової стратегії, так і на стартовому етапі нового циклу розвитку, коли освітня система переорієнтовується на нові напрями розвитку, не втрачаючи своєї ідентичності й досягнутої ефективності. Результати стратегічних досліджень спрямовують не тільки на процеси відновлення освітніх систем, а й забезпечують наступність, безперервність та інноваційність в їхньому розвитку. Розробляються методика інтегральної оцінки спроможності системи ЗСО до сталого розвитку, стратегії та програми трансформаційних змін, подолання опору персоналу організаційним змінам, що базуються на поширенні процесів самоорганізації.

Для організації і здійснення системних досліджень процесу розвитку системи ЗСО в теорії державного управління, на нашу думку, важливо враховувати три основних аспекти.

По-перше, системне дослідження загальної середньої освіти передбачає аналіз субстрату її розвитку - гіпотетичної першооснови всього матеріального, що діється і спостерігається

в системі ЗСО. Таким субстратом передусім є нормативно-правова база (доктрини, укази, положення тощо) та методологія впроваджуваного обсягу загальноосвітніх знань. Перетворення субстрату розглядається як зміна системи. Необхідно виокремити й зафіксувати такі аспекти цього субстрату, як мікро- і макроструктури, визначити їхнє співвідношення, а також внутрішні передумови (можливості) для мікро- і макроеволюції, тобто розкрити їхнє значення для поступального розвитку системи в цілому (наприклад державний стандарт освіти (курукулум - це макроструктура, а урок - мікроструктура)). Аналіз організації субстрату розвитку означає насамперед визначення передумов (можливостей), наявних у сформованій організації системи для її подальшого розвитку. Головним критерієм тут стає здатність системи до нагромадження і розгортання нових можливостей. Адже розвиток - це якраз і є розгортання ресурсів, можливостей, на протипагу згортання.

У процесі проведення аналізу організації субстрату розвитку визначатиметься не тільки еволюційна перспективність системи ЗСО, а й обмеження, заборони для її розвитку, що дасть змогу показати, чому розвиток системи йде саме в цьому (прогрес або регрес), а не в іншому напрямі, і яка можлива зміна шляхів розвитку.

Таким чином, субстрат розвитку системи загальної середньої освіти - це складний синтез культури суспільства щодо ідеалів освіченості та економічного механізму освіти як взаємодії акторів і стейкхолдерів освіти щодо розподілу суспільних і приватних ресурсів та їхньої реалізації на потреби освітньої системи. Субстрат розвитку системи ЗСО є динамічною структурою, зміни якої не встигають адекватно передавати стратегічні документи освітньої політики та методології процесу передачі знань (національний курикулум).

По-друге, під час проведення аналізу розвитку системи ЗСО повинні враховуватися рівні організації системи або шаблі прогресивного розвитку. Для визначення структурних рівнів або шаблів підвищення організації системи, як правило, використовуються критерії прогресу, коли розглядаються відношення старої і нової якості.

По-третє, системне дослідження розвитку ЗСО передбачає вивчення структури самого процесу розвитку системи. У структурі процесу виокремлюються елементи процесу - моделі освіти - і існуючі між ними зв'язки і залежності. Моделі освіти як елементи структури процесу є окремими векторами процесу. Розмежування структури процесу розвитку ЗСО на окремі вектори процесу дасть змогу досліджувати різновекторність процесу розвитку, оскільки, на нашу думку, процес розвитку структурується на два основних напрями: прогрес і регрес. Такий підхід дає можливість зафіксувати різновекторність і нелінійність процесу розвитку системи загальної середньої освіти.

Детальніше розкриємо деякі аспекти розвитку освіти. Основу всіх сучасних освітніх реформ складають передусім зміни у змісті й обсягах знань, які планується впроваджувати в систему освіти [6; 10]. Такі зміни відображаються у виробленні й прийнятті нових державних стандартів освіти чи національних курикулумів. Відоме визначення, що освіта - це те, що залишається в людини після того, як вона забуває все те, чого її вчили, має глибоке значення. Разом із засвоєнням певного обсягу знань як фактів і алгоритмів найважливішим завданням освіти є розвиток інтелектуальних можливостей людини, що передбачає системне оволодіння знаннями як альтернативи накопиченню їх як суми ("багаж знань") і відпрацювання на цій базі когнітивних операцій, що забезпечуватимуть успішну діяльність особистості як у повсякденних, так і нестандартних ситуаціях. Диференціація знань на "суму" і "систему" покладено у загальновідомий поділ технологій навчання на "знання - підсумовуючі" та "інтелект - розвиваючі" технології. Звичайно, точної межі у сукупності навчальних технологій між цими двома абстрактними типами технологій провести не можливо, проте за допомогою цих понять дослідники констатують, що, на жаль, чинний державний стандарт ЗСО та використовувані технології в українській освіті переважно є "знання - підсумовуючими", ніж "інтелект - розвиваючими". Тому розгляд цих типів навчальних технологій допомагає віднайти одну із суттєвих ознак розвитку освіти. Дійсно, перший тип навчальних технологій переслідує мету навчання як нагромадження учнем суми конкретних знань

(дані й алгоритми), відтак процес формування інтелекту не відслідковується. Для "інтелект - розвиваючих" технологій конкретні знання є насамперед засобом досягнення головної мети - розвитку інтелектуальних можливостей людини, засобом формування системи знань (моделі світу) і відпрацьовування на ній когнітивних операцій. Отже, можна сказати, що перенесення центру ваги в державному стандарті ЗСО, зміни до якого наразі вже розробляються, та в організації навчально-виховного процесу із "знання - підсумовуючих" на "інтелект - розвиваючі" технології стане засадами розвитку освіти на всіх її рівнях.

Таке перенесення покладається і в моделі розвитку освіти загалом та української школи зокрема, які тепер активно досліджуються у контексті відомої еволюційної низки принципів освітніх моделей (модель наслідування зразка, модель конвеєра, проектна модель, мережева модель), що історично склалися в культурі [4]. На основі аналізу цих моделей і сучасної ситуації дослідниками окреслюється специфіка переходу до нової мережевої моделі освіти. Незважаючи на те, що мережевий інноваційний менеджмент вже давно ефективно використовується в управлінні, освітні моделі, побудовані за принципом мереж, лише зараз з'явилися в освітній практиці і є здебільшого проектами, ніж відпрацьованим і добре відомим досвідом. Розроблення інноваційної моделі навчального закладу як своєрідного еталону організації навчально-виховного процесу в системі ЗСО було конкретизовано в Державній цільовій соціальній програмі "Школа майбутнього" на 2007-2010 роки та наказі МОН України на її виконання від 4 жовтня 2007 р. № 874. Реалізація цих підходів заслуговує втім на окреме дослідження. Однак зауважимо, що організаційні зміни в системі ЗСО є продуктом взаємодії трьох сфер освіти - знаннєвої, розвитку персоналу та модельних парадигм.

Державне управління розвитком загальної середньої освіти може мати інноваційний, екстенсивний, копіювальний, експансійний, сталий, наздоганяючий, випереджальний характер. Внутрішню структуру механізму управління розвитком ЗСО як системно-динамічного явища у рамках основних підходів системного мислення складають базисні механізми державного

управління розвитком ЗСО, такі як механізм розвитку персоналу і учителів; механізм розвитку навчального середовища; механізм розвитку контенту (знання-забезпечення); механізм розвитку менеджменту/ фінансування освіти; механізм розвитку оцінювання освіти; механізм розвитку цілевизначення (освітньої політики); механізми державного управління, відповідальні за надання освітніх послуг та впровадження державно-громадського управління в освіті. Механізми державного управління як організаційні і регламентовані взаємодії (стратегічні ігри) між центром і об'єктами управління будуються за принципом "мотрійки" - кожний з них включає в себе усі інші механізми.

Спираючись на результати дослідження, можемо зробити припущення, що для побудови моделі державного управління розвитком ЗСО необхідно використовувати таких чотири основних критерії:

- 1) ступінь організаційного проектування інституційних змін; темп, оцінка динаміки організаційних змін у системі ЗСО відповідно до нових змісту освіти і процесу передавання знань;
- 2) людський розвиток (рівень і якість підготовки педагогічних кадрів, у тому числі загальний і професійний розвиток персоналу, величина його опору змінам), відповідний новому баченню процесу передавання знань;
- 3) упроваджуваний обсяг загальноосвітніх знань як компонент інноваційного розвитку суспільства (державні стандарти освіти, навчальні програми і контент (курикулум), оцінювання і моніторинг навчальних досягнень тощо);
- 4) широта локального охоплення системою ЗСО (рівний доступ громадян до якісної освіти), глибина історичного виміру в моделях освіти, які забезпечують розвиток ЗСО (наприклад масштаб упровадження технологій розвиваючого навчання, мережі шкіл майбутнього, інших сучасних освітніх моделей тощо).

Суспільний розвиток, як відомо, характеризується чотирма основними типами соціальних змін: структурними, процесуальними, функціональними та мотиваційними.

Грунтуючись на викладених вище підставах, не претендуючи на завершеність, спроектуємо модель державного управління розвитком ЗСО в контексті суспільних змін (див. таблицю).

Висновок. Проведене дослідження засвідчує, що розвиток освіти є тією категорією теорії державного управління, яка інтегрує суспільний розвиток, розвиток людини, організаційний/інституційний розвиток.

Модель державного управління розвитком ЗСО

Типи соціальних змін	Структурні блоки розвитку освіти	Напрями державного управління
Структурні зміни	Організаційні зміни і проектування	Демократизація управління, оптимізація централізації та автономізації ЗНЗ; підтримка приватних ЗНЗ; визначення "точок росту" освітнього простору, національного створення системи моніторингу якості освіти
Процесуальні зміни	Моделі освіти	Мережі інноваційних ЗНЗ; школи майбутнього; авторські школи
Функціональні зміни	Розвиток змісту освіти, навчального плану, технологій навчання	Прийняття національного курикулуму; навчальне книговидання та засоби навчання, плани розвитку ЗНЗ
Мотиваційні зміни	Людський розвиток: персоналу та учнів	Педагогічна та післядипломна освіта; неформальна освіта, освіта впродовж життя, принципи оплати педагогічної праці та пенсійного забезпечення

Для забезпечення розвитку сучасної системи ЗСО основними зовнішніми проблемами є розвиток навчального контенту, педагогічного персоналу та інфраструктури навчальних закладів, на розв'язанні яких і концентрується державне управління освітою. Проте глибинним фактором

розвитку системи ЗСО є її субстрат як синтез культури суспільства і економічного механізму освіти.

Для державного управління освітою важливо розрізнати й оцінювати різноманітні зміни субстрату розвитку системи ЗСО: великі або незначні; стійкі або оборотні; універсальні або часткові; ті, що зберігають здатність до подальшого розвитку або ведуть у "глухий кут", ті, що підвищують чи понижують рівень організації системи ЗСО. Для управління розвитком ЗСО необхідно запроваджувати нові механізми державного управління ЗСО.

Для забезпечення розвитку ЗСО перспективною є перебудова державного управління ЗСО в управління відношеннями з клієнтами відповідно до трансформації України в сервісну державу. Система державного управління ЗСО, трансформуючи саму себе, здатна водночас виробити для інших гілок державного управління зразок трансформації в елементи сервісної держави.

Перспективою подальших досліджень є розробка інтегруючих індикаторів, що дасть змогу визначити й оцінити загалом ситуацію розвитку ЗСО впевний період часу, та проектування механізмів державного управління, які забезпечать розвиток системи ЗСО.

Список використаних джерел

1. *Дзвінчук Д.* Освіта в історико-філософському вимірі: тенденції розвитку та управління : монографія / Д. Дзвінчук. - К. : ЗАТ "Нічлава", 2006. - 378 с.

2. *Камерон Э.* Управление изменениями: модели, инструменты и технологии организационных изменений / Эстер Камерон, Майк Грин ; пер. с англ. П. Тимофеев. - М. : Добрая кн., 2006. - 358 с.

3. *Матвієнко О. В.* Стратегії розвитку середньої освіти в країнах Європейського Союзу : монографія / О. В. Матвієнко. - К. : Ленвіт, 2005. - 381 с.

4. *Моделі розвитку сучасної української школи* / А. М. Богданова. - К., 2007. - 240 с.

5. *Попова Е. П.* Современные модели организационного развития: проблема классификации и синтеза / Е. П. Попова, В. В. Щербина // Управление человеческими ресурсами: менеджмент и консультирование / под ред. В. В. Щербины. - М., 2004.

6. *Сбруєва А. А.* Тенденції реформування середньої освіти розвинених англосовітських країн в контексті глобалізації (90-ті рр. XX - початок XXI ст.): монографія / А. А. Сбруєва. - Суми : ВАТ "Сумська обласна друкарня" ; Вид-во "Козацький вал", 2004. - 500 с.

7. Стратегія модернізації України. Бачення незалежних експертів // Дзеркало тижня. - 2009. - № 48 (776). - 12-18 груд.

8. *Фуллан М.* Сили змін. Вимірювання глибини освітніх реформ / М. Фуллан. - Львів : Літопис, 2000. - 269 с.

9. *Hanushek E. A.* The Role of School Improvement in Economic Development - 94 p. / E. A. Hanushek, L. Wobmann // The Role of Education Quality in Economic Growth: World Bank Policy Research Working Paper 4122, February 2007. - Режим доступу : <http://econ.worldbank.org>. Internet: www.hanushek.net Internet: www.cesifo.de/woessmann

10. *Aho E.* Policy development and reform principles of basic and secondary education in Finland since 1968 / E. Aho, K. Pitkanen and P. Sahlberg. - Washington, DC: World Bank, 2006.