

Єльнікова Г.В. – доктор педагогічних наук, професор, зав. кафедри менеджменту освіти ЦППО АПН України

## **Методологічні засади державно-громадського управління загальною середньою освітою**

У статті розкривається поняття державно-громадського управління як цілісної динамічної системи.

Адаптивне управління розглядається як методологічна основа розвитку державно-громадського управління загальною середньою освітою.

Розглядається поняття цивільно-активної школи □ – ГАШ.

*Ключові слова: державно-громадське управління, громадсько-активна школа, якість освіти, модель структурно-громадського супроводу.*

In the article the concept of state-public management opens up as integral dynamic system.

The adaptive control is examined as methodological basis of development of state-public management by universal secondary education.

Is the concept of civil-active school – GASH.

В статье раскрывается понятие государственно-общественного управления как целостной динамической системы.

Адаптивное управление рассматривается как методологическая основа развития государственно-общественного управления общим средним образованием.

Рассматривается понятие гражданско-активной школы – ГАШ.

*Ключевые слова: государственно-общественное управление, общественно-активная школа, качество образования, модель структурно-общественного сопровождения.*

Однією з вимог реформування освіти України є розвиток державно-громадського управління соціально-педагогічних систем. Розв'язання цієї **проблеми** має велике значення для підвищення якості освіти в умовах переходу України до ринкових стосунків. Важливим у рішенні зазначеної проблеми є наукова розробка методологічної основи державно-громадського управління освітою, розкриття його суті, теоретичне обґрунтування його інструментарію та технології здійснення.

Дослідженню проблеми державно-громадського управління освітою присвячені наукові праці, В.А.Грабовського [1], Г.А.Дмитренка [3], Г.В.Єльнікової [4; 5], Ю.Кавун [2], Г.Костюк [6], Т.О.Лукиної [7], О.Марчак [5], Н.Софій [2], які розкривають поняття та технологію державно-громадського управління, поняття якості освіти та сутність розробки кваліметричних еталонів для вимірювальних процедур. Розвиток державно-громадського управління освітою в Україні наголошується в Національній доктрині розвитку освіти [9] та Національному звіті України до секретаріату ЮНЕСКО [10].

Конкретних наукових досліджень, які б розкривали методологічні засади громадсько-державного управління загальною середньою освітою немає. Саме цьому питанню й присвячена дана стаття.

**Метою** поданої статті є наукове розкриття методологічних засад та сутності державно-громадського управління освітньою системою, означення його інструментарію та розгляд технології здійснення.

Сучасна ситуація в нашій країні характеризується змінами в різних сферах людської діяльності, що примушує змінювати підходи, методи, стилі виробничих відносин та поступово розвивати мобільне, гнучке управління сучасними організаціями.

Ринкові відносини в Україні вже стимулювали такий розвиток, але він відбувається занадто повільно через недостатність демократизації державного управління.

Національна доктрина розвитку освіти України у XXI столітті спрямовує діяльність освітян на пошук нових, відкритих і демократичних моделей

управління освітою, яке має утверджуватися як державно-громадське і орієнтувати освітні процеси не на відтворення, а на розвиток. При цьому важливо передбачити органічне поєднання засобів державного впливу з громадським управлінням, що розширюватиме управлінські можливості громадської думки [9, с. 5].

Для модернізації управління звернемося до характеристики різних його видів (див. табл. 2).

Як бачимо, у постіндустріальний період актуальними є горизонтальні гнучкі структури, пряма взаємодія у складі команди, партнерські стосунки, лідерство, фокус на споживача, підтримка самоосвіти і спрямування саморозвитку людини як вищої цінності суспільства.

Такий зв'язок спроможні забезпечити адаптивні структури, які почали розроблятися з 60-х років ХХ століття для забезпечення можливості організації реагувати на зміни оточення та впроваджувати нову технологію в мінливих умовах.

Таблиця.2

*Порівняльна характеристика управління організацією в індустріальний та постіндустріальний періоди розвитку суспільства*

Індустріальний період	Постіндустріальний період
• вертикальні, централізовані жорсткі структури	• горизонтальні, децентралізовані гнучкі структури
• опосередкований вплив через ієрархічні рівні	• пряма взаємодія у складі команди
• субординаційні стосунки	• партнерські стосунки
• керівництво	• лідерство
• фокус на завдання	• фокус на споживача
• підвищення кваліфікації, кероване зверху	• підтримка самоосвіти
• керований розвиток підструктур організації	• створення умов для саморозвитку людини як вищої цінності суспільства

Ці структури порівняно з бюрократичними були краще пристосованими до змін, їх можна було швидко модифікувати відповідно до середовища, враховуючи потреби самої організації. Тому їх називають ще органічними,

порівнюючи з живими істотами. Вони викликали до життя органічні моделі управління, які на відміну від механістичних (бюрократичних) моделей мали альтернативні характеристики.

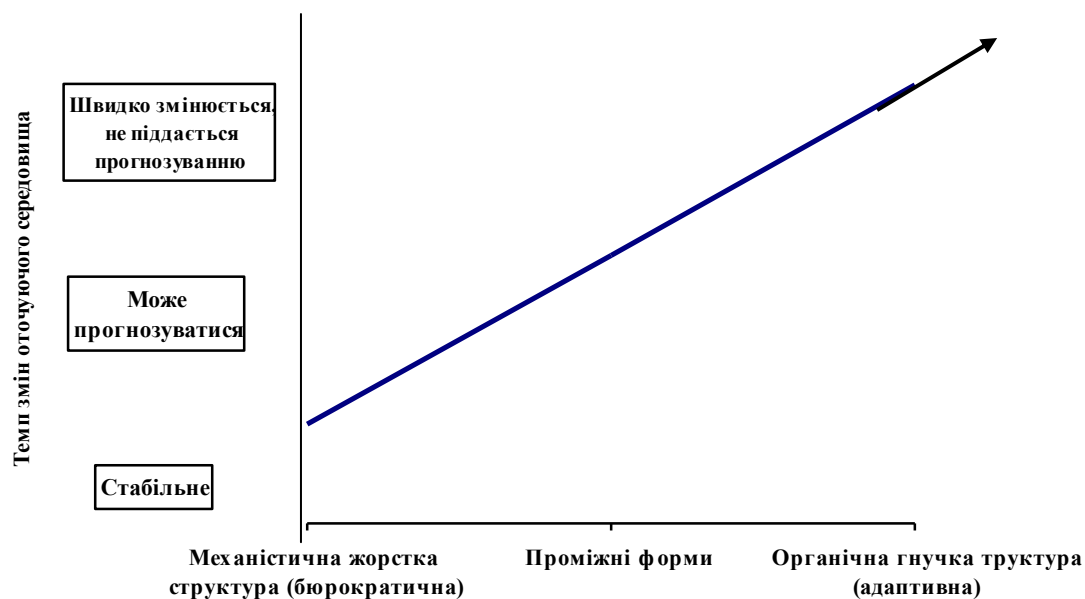
Основною відмінністю функціонування бюрократичних й адаптивних структур є спосіб зв'язку між працівниками: керівниками і підлеглими. У бюрократичних структурах субординаційний зв'язок утворює складну ієрархічну підпорядкованість. Виробнича діяльність і поведінка персоналу регламентуються інструкціями. Керівництвом чітко визначаються технічні методи і засоби, права і обов'язки працівників, їх часткові завдання та ступінь відповідності цих завдань загальній меті організації. Кожний спеціаліст вирішує своє завдання як найважливіше, відокремлене від загальної мети. До інформації про справи організації має доступ тільки керівник.

В умовах постійних змін зовнішнього середовища керівник фізично не може визначити роль кожного працівника і у відповідності з цим закріпити за ним певні завдання, повноваження, відповідальність, виділити методи вирішення цих завдань, скласти інструкції. Це потребує певного часу, упродовж якого ситуація може змінитися декілька разів. Стільки ж разів треба перезакріпити зв'язки, перевизначити ролі, посадові обов'язки, що стає фізично неможливим, а значить, й недоцільним.

У таких умовах інформація про стан і справи організації доводиться до колективу, і кожний працівник вирішує свої виробничі завдання з позицій мети організації в цілому. Встановлюються партнерські стосунки й колегіальна взаємодія у вертикальних та горизонтальних пластах.

Усвідомлюючи причини виникнення адаптивних структур та їх відмінність від бюрократичних, можна дістати висновок про те, що доцільність використання різних типів організаційних структур залежить від стабільності оточуючого середовища.

Англійські дослідники Т.Берне та Г.М.Сталкер побудували графік залежності між типом структури організації та темпом зміни зовнішнього середовища (див. Рис. 1) [8, с. 345].



*Рис 1. Залежність структури організації від темпу змін оточуючого середовища*

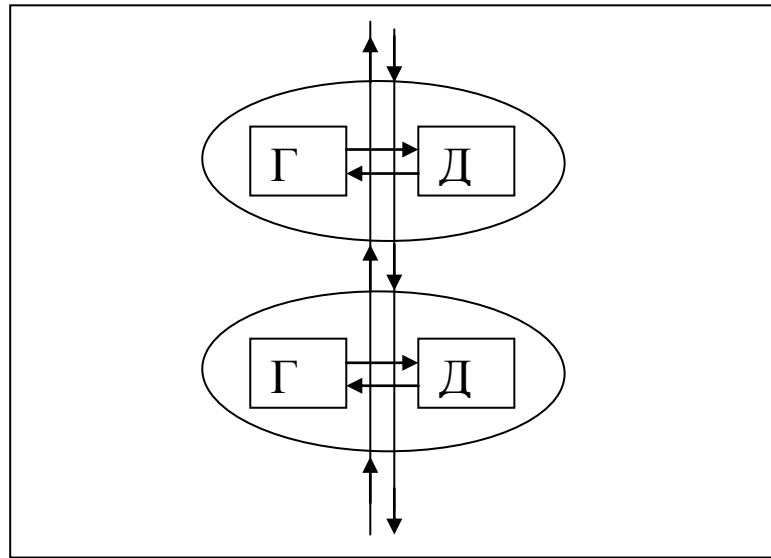
Аналізуючи цю залежність, можна зробити висновок, що ні жорстка, ні гнучка структури у чистому вигляді не можуть забезпечити оптимальний режим функціонування організації. Значить, реальні організаційні структури мають ознаки як механістичних, так і органічних структур.

Громадсько-державне управління загальною середньою освітою передбачає залучення громадськості до прийняття управлінських рішень на різних щаблях управлінської вертикалі. Вертикаль управління загальною середньою освітою в Україні починається з Міністерства освіти і науки та закінчується учнем загальноосвітнього навчального закладу. Проміжними структурами є обласні, міські та районні управління освіти, адміністрація і вчителі школи. Способи поєднання громадського і державного управління або залучення громадської думки до прийняття управлінських рішень можуть бути різними.

На наш погляд, можна створити такі варіанти моделей державно-громадського управління:

### ***1. Модель структурно-громадського супроводу.***

Субординаційна вертикаль управління освітою супроводжується на кожному шаблі відповідною громадською структурою. Основним завданням громадських структур є незалежна експертиза стану справ в освіті та діалог з владними структурами для встановлення балансу інтересів громадськості та органів управління загальною середньою освітою (див.рис.2)



*Рис. 2 Управлінська модель структурно-громадського супроводу, де:*

Г – громадська структура, Д – державна структура.

У цій моделі громадські структури діють поруч з державними структурами управління, встановлюють комунікаційний зв'язок всередині кожного управлінського рівня та між шаблями управління. Результатом є встановлення рівноваги між вимогами держави і запитам громадян.

## **2. Модель інформаційно-громадського супроводу.**

Державні структури управління освітою разом з громадськими структурами закладів та установ загальної середньої освіти організують зустрічні потоки інформації. Згори вниз просувається детермінаційна інформація (нормативно-правова та суспільно-ціннісна). Знизу догори – претензійна (реакція виконавців, громадськості на детермінаційну інформацію). На кожному шаблі управління створюється адаптаційний структурний підрозділ, основним призначенням якого є узгодження зустрічних потоків інформації та визначення вектору переваг.

Оброблена інформація передається у структуру, яка приймає рішення, що має бути адаптованим до зовнішніх і внутрішніх умов та спрямоване на встановлення балансу інтересів всіх учасників освітнього процесу (див.рис.3).

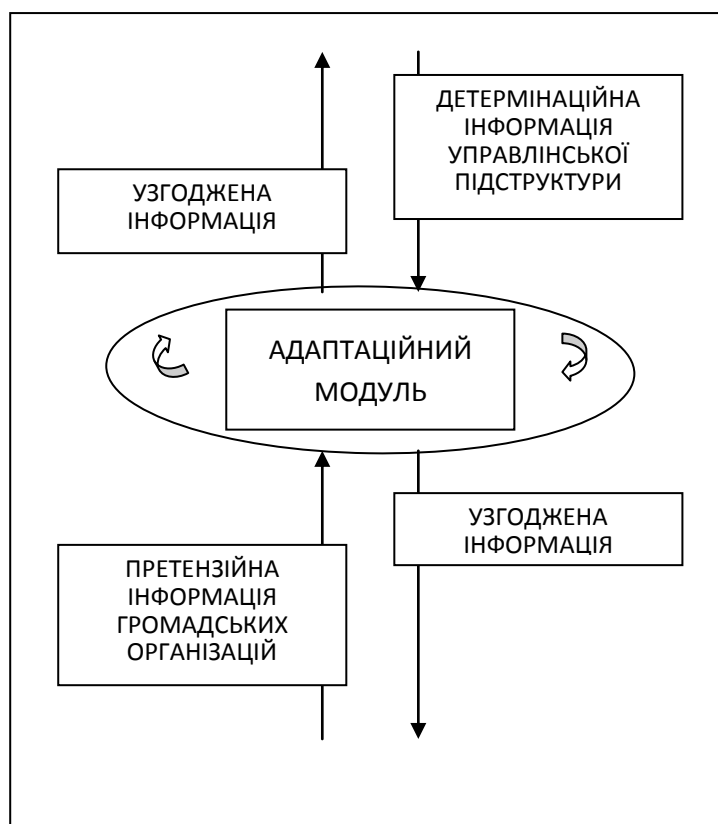


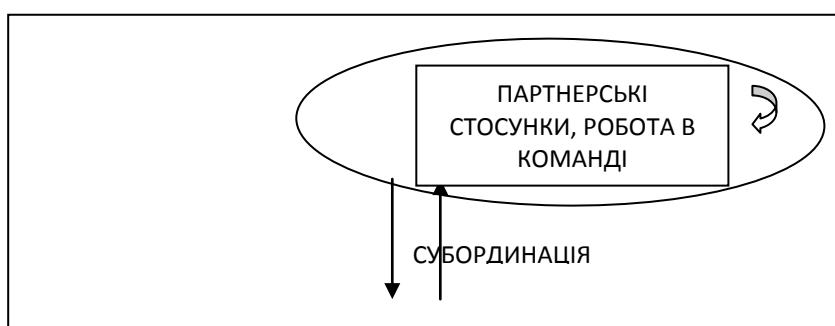
Рис.3 Управлінська модель інформаційно-громадського супроводу

### 3. Модель субординаційно-проміжного партнерства.

Субординаційні стосунки по всій вертикалі дуже рухомі. Це пояснюється тим, що для виконання завдань залучається громадськість, і стосунки тимчасово перетворюються у партнерські. При цьому поширюються горизонтальні зв'язки.

Після досягнення кожної часткової мети тимчасова команда розпускається, і знову поновлюється вертикаль.

Основне призначення такої моделі – створення механізму субординаційно-партнерських стосунків для взаємоадаптації різноспрямованих активностей у напрямі загального вектору переваг (див. Рис.4).



*Рис. 4 Управлінська модель субординаційно-проміжного партнерства*

Аналізуючи концепцію адаптивного управління загальною середньою освітою в регіоні, визначимо місце державно-громадського управління серед інших різновидів адаптивного.

Управління загальною середньою освітою зазвичай розглядають з позицій кібернетики як цілісну систему, що складається з керуючої та керованої підсистем.

До керуючої підсистеми традиційно відносять органи державного управління (Міносвіти та науки, обласні управління освіти, районні (міські) відділи освіти). До керованої підсистеми – заклади освіти.

Ситуація сьогодення вимагає перегляду традиційних підходів. Домінантою сучасного управління загальною середньою освітою є розвиток людини. Тому, розглядаючи управління освітою з антропосоціальних позицій, можна продовжити ланцюжок управлінських структур в загальноосвітньому навчальному закладі. Це буде локальний рівень управління загальною середньою освітою, який має адміністративний, педагогічний та учнівський підрівні. Громадське управління здійснюється батьками, громадськістю. Система управління загальною середньою освітою має починатися з учня або ним закінчуватися, спрямовуючи діяльність всіх управлінських структур на його розвиток.

Отже з позицій соціального управління державний рівень управління представлений всіма органами державного управління загальною середньою



освітою, самоуправлінський рівень – шкільною адміністрацією, вчителями та батьками, саморегулюючий – учнями.

Як відомо, процес управління потребує безперервної переробки інформації для визначення напрямку розвитку керованої системи і в разі необхідності, коригування дій, що спрямовують розвиток на заданий (бажаний) результат.

Інформація, яка супроводжує управлінський процес за представленою вище моделлю, створює три різноспрямовані потоки. Напрямок цих потоків обумовлює суб'єкт адаптації і відповідне регулювання (приспосовування) дій управлінських структур.

Ми розрізняємо потоки інформації, які передаються по вертикалі – субординаційному ланцюжку управлінських структур. Вони можуть бути низхідними, народженими вищестоящими управлінськими структурами, і спрямованими зверху вниз.

Потоки можуть бути висхідними, спрямованими знизу доверху і народженими рівнями управління, що розташовані нижче.

Крім цього, діють потоки локальної (циклічної) інформації на кожному горизонті (рівні) управління. Це діалогічна інформація, яка народжується на цих рівнях управління як результат обробки зустрічної (низхідної + висхідної) та локальної (циклічної) інформації.

Результат кожного етапу перетворень керованого об'єкту подається через підсумкову інформацію, основним завданням якої є встановлення зворотного зв'язку в процесі управління. Якщо перехід у новий стан відбувається за схемою: збудження → перетворення → підсумок (результат), то управлінську інформацію можна класифікувати так: збуджуюча, перетворююча, підсумкова.

Відповідно з вказаними потоками інформації в процесі управління відбувається три види адаптації: низхідна, висхідна, горизонтально – зустрічна. Адаптація при цьому набуває наскрізного характеру і здійснюється шляхом коригування цільових функцій управлінських структур кожного рівня управління.

Підґрунтям низхідної адаптації є детермінаційна інформація, яка спрямовує дію управлінських структур на виконання політики держави в галузі освіти. Причиною висхідної адаптації є повідомляюча інформація, яку можна диференціювати на діагностичну та претензійну. Діагностична інформація виробляється в управлінському циклі кожного рівня, а претензійна – здобувається як результат анкетування, соціологічного опитування, бесід з виконавцями тощо. Цей вид адаптації спрямований на врахування базових та перспективних потреб рівнів управлінської системи, які розташовані нижче. Горизонтальна адаптація відбувається на основі діалогічної інформації. Результатом цієї адаптації є вироблення управлінськими структурами безпосередньо зв'язаних рівнів управління спільно з виконавцями реалістичної мети та кооперація їх дій для досягнення цієї мети. Таке розуміння адаптації переводить розвиток з імпульсивного на поступовий, природовідповідний процес.

Розвиток – це процес змін в системі, просторі і часі. Зміни можуть бути конструктивними та деструктивними. Конструктивні зміни ведуть до прогресу. Деструктивні – до регресу. У природному розвитку завжди переважає прогрес, бо регрес веде до руйнування системи.

Основою розвитку є вирішення суперечностей. Природно це відбувається шляхом зближення різних точок зору через їх діалогічне узгодження на основі когерентності (єдності походження).

Діалогічне узгодження ініціює зовнішній подразник – активатор (потреби суспільства, держави, вимоги організації, де працює або вчиться людина тощо). Якщо подразнення викликають резонанс системи (відгук внутрішньої структури: вимоги, які відповідають потребам людини), то відбувається усвідомлення і прийняття зовнішньої мети як своєї або взаємоадаптація цілей на основі субстанціональної єдності.

Розвиток людини є основним об'єктом управління в освіті. Цей розвиток здійснюється на основі освітньої діяльності людини. Якщо спрямовувати діяльність людини на природний розвиток, вона буде раціональна і більш

ефективна. Це спрямування здійснюється шляхом усвідомлення людиною життєво важливих для неї цілей.

Якщо цілі висуває сама людина і організує свою діяльність на їх досягнення, то вона свідомо управляє своїм рухом (просуванням по життю). Це самоуправління, яке завжди спрямоване на природній розвиток.

Цілі людини не завжди відповідають цілям суспільства, держави, але можуть бути реалізованими тільки в узгодженні з ними.

Цілі суспільства держави також не завжди відповідають цілям окремої людини, але можуть бути реалізованими тільки через діяльність людини.

Залучити людину для виконання зовнішніх для неї цілей можна, висунувши перед нею певні вимоги і одночасно створивши умови для її природного розвитку. Це приводить до узгодження зовнішніх і внутрішніх цілей. Якщо це узгодження відбувається без зовнішньої примусовості і внутрішньої обумовленості на основі когерентного зближення неоднакових вимог, то має місце діалогічна адаптація. Управління на основі діалогічної адаптації буде адаптивним.

Адаптивне управління – це взаємовплив, який викликає взаємоприспосадування поведінки суб'єктів діяльності на діалогічній основі, котра забезпечується спільним виробленням реалістичної мети з наступним поєднанням зусиль і самоспрямуванням дій на її досягнення. Основним завданням адаптивного управління є спрямування розвитку керованої системи у бажаному напрямку в умовах нестабільності. В цих умовах частіше, ніж зазвичай, проходить зміна цілей і завдань суб'єктів діяльності, що потребує їх оперативного узгодження на природовідповідній основі. Адаптивне управління, як і будь-яке інше, вимагає розробки моделей (стандартів) діяльності, які відповідають поставленій меті. При зміні мети та завдань змінюються і моделі.

Для відповіді на питання: “Якого саме стану системи треба досягти?”, – необхідно забезпечити моделі апаратом вимірювання. Прикладом цього можуть бути факторно-критеріальні моделі діяльності суб'єктів управління. Як апарат вимірювання краще використати кваліметрію (“квалі” – якість, “метро” – міряю).

Модель повинна мати основні фактори, які впливають на діяльність конкретного суб'єкта, змістові критерії його діяльності, що відповідають кожному фактору. Крім цього, за допомогою методу Дельфі, розраховуються коефіцієнти вагомості кожного фактору та кожного критерію. Шляхом співставлення критеріїв моделі та фактично виявлених діяльності суб'єкта управління визначається коефіцієнт проявлення критеріїв. Цей коефіцієнт має бути в межах одиниці і відповідати значенням: 0; 0,25; 0,5; 0,75; 1,0 (хоча допускаються і проміжні значення). Вагомість критеріїв показуватиме пріоритети людини, організації, установи, держави (в залежності від того, ким визначалися ці показники). Змінюючи пріоритети, можна спрямувати розвиток у напрямі будь-якого фактору або критерію.

Якщо зміни вагомостей факторів на першому ступені моделі проводить вищестояща структура, то пристосування всіх структур, які розташовані ієрархічно, проходять через встановлення ними (цими структурами) коефіцієнтів вагомості критеріїв на другому ступені моделі. Відбувається низхідна наскрізна адаптація. Вона притаманна жорсткому централізованому управлінню, при якому виконавці пристосовуються до наказів управлінців.

Якщо встановлення коефіцієнтів вагомості факторів та критеріїв проводиться на місцях, а вищестоящі структури шляхом обчислення середньовиваженої величини встановлюють загальні пріоритети регіону (району, міста, області), то відбувається висхідна адаптація. Управлінці максимально враховують пріоритети виконавця. Це притаманно максимально децентралізованому управлінню, яке забезпечує саморозвиток керованих систем.

Якщо вироблення моделей та встановлення вагомості факторів і критеріїв діяльності здійснюється спільними зусиллями на кожному рівні управління загальною середньою освітою, то має місце діалогічна адаптація, яка у різних співвідношеннях поєднує (сполучає) низхідні та висхідні адаптаційні процеси. Це характеризує демократичне управління, яке враховує, як потреби керованої системи, так і вимоги суспільства, держави. Організація взаємодії саме у такий спосіб притаманне державно-громадському управлінню. Це й пояснює

методологічну сутність адаптивного управління для діалогічного взаєморозуміння та взаємоузгодження дій державних і громадських структур.

З метою скеровування діяльності в потрібному напрямку можна використати освітній моніторинг – векторне відстеження процесу. Спостереження можна проводити за процесом (внутрішній моніторинг). Як правило, внутрішній моніторинг доручається виконавцям, а зовнішній – управлінцям. За допомогою встановлення динаміки змін визначається вектор розвитку, і при необхідності проводиться поточне або перспективне регулювання процесу. Розробляючи моделі діяльності учня, вчителя, адміністрації, на рівні школи, можна здійснювати учнівський, педагогічний, або адміністративний моніторинг і спрямовувати відповідно розвиток учнів, вчителів, адміністрації і школи в цілому у бажаному напрямі, максимально забезпечуючи процеси самокорекції, самоаналізу й самоорганізації.

Такий погляд на управління загальною середньою освітою допоможе зробити його (управління) демократичним, побудованим на гуманістичних, в т.ч. державно-громадських засадах, що відповідає вимогам сьогодення.

Підтвердженням зазначеного є становлення та розвиток громадсько активних шкіл в Україні.

Громадсько активна школа, за визначенням Г.Костюк, – це заклад, який залучає громаду до процесу управління школою, здійснює мобілізацію місцевих ресурсів для забезпечення нагальних і довготривалих цілей і школи, і громади, що загалом сприяє розвитку школи і громади, зміцненню партнерства між ними [6].

Це звичайна школа, в якій особливу увагу спрямовано на партнерство школи і громади, а також на розвиток громадської самоорганізації, самоуправління, а в кінцевому рахунку – на розвиток громадянського суспільства в цілому, що є необхідною умовою розбудови демократії в Україні.

Модель діяльності громадсько активної школи включає три складника, а саме [2, с.12]: демократизація; волонтерство; взаємовигідне партнерство в системі „школа – спільнота”.

Використовуючи наведені вище складові діяльності громадсько активної

школи та їх характеристики, ми розробили зведену таблицю як основу кваліметричної моделі діяльності громадсько активної школи (табл. 1).

Таблиця 1

## Базова кваліметрична модель діяльності громадсько активної школи

фактор - Ф	вагомість - m	критерії	вагомість - v	коефіцієнт відповідності -К	значення коефіцієнта відповідності	часткова оцінка критеріїв	часткова оцінка факторів
1	2	3	4	5	6	7	8
1. Демократизація	0,35	1. демократизація школи;	0,35	K1		0,00	0,00
		2. демократизація уроку	0,35	K2		0,00	
		3. наявність умов для неперервної освіти й освіти для місцевої громади	0,30	K3		0,00	
2. Волонтерство	0,37	4. добровільний вибір (відображає особистісні погляди і позиції)	0,10	K4		0,00	0,00
		5. активна участь громадян у житті суспільства	0,20	K5		0,00	
		6. покращення життя і особистісного розвитку	0,40	K6		0,00	
		7. сприяння збалансованому економічному і соціальному розвитку суспільства, ГАШ	0,30	K7		0,00	
3. Взаємовигідне партнерство в системі „школа – спільнота”	0,28	8 спрямованість ресурсів школи на розвиток громади, громадянської самоорганізації і самоуправління	0,30	K8		0,00	0,00
		9 розвиток у школі та громаді традицій і практики громадянської активності	0,30	K9		0,00	
		10 наявність на місцевому рівні реальних структур громадянського суспільства і гарантій їхнього стабільного розвитку	0,40	K10		0,00	
<b>Загальна оцінка в частках одиниці</b>	<b>1,00</b>						<b>0,00</b>

Значення коефіцієнта відповідності критерію (графа 6) виставляється у межах одиниці, виходячи з наступної шкали:

Практично не відповідає вимогам	– 0,00 балів;
Відповідає вимогам, але менш, ніж на половину	– 0,25 балів;
Відповідає вимогам на половину	– 0,50 балів;
Відповідає вимогам більш, ніж на половину	– 0,75 балів;
Практично повністю відповідає вимогам	– 1,00 бал.

Перелік вимог визначається як показники проявлення кожного критерію, що детально описані в роботі Г.В.Єльнікової та О.О.Марчак [5].

Таким чином, адаптивне управління подане трьома моделями, серед яких модель інформаційно-громадського супроводу, що узгоджує можливості ЗНЗ (державні вимоги) з потребами громадян і забезпечує збалансовану освіту

підростаючого покоління на державно-громадських засадах. Це підтверджує методологічну роль адаптивного управління щодо становлення та розвитку державно-громадської основи управлінської діяльності керівників закладів та установ загальної середньої освіти.

Проте потребує подальшої розробки теорія і практика громадсько активних шкіл в Україні.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Грабовський В.А. Модель державно-громадського управління районною системою загальної середньої освіти з моніторинговим супроводом // Вісн. НАДУ. – 2004. – № 4. – С. 355-363.
2. Громадсько активні школи в Україні: кроки до дій: Упорядники: Наталія Софій, Юлія Кавун. – к.: Всеукраїнський фонд „Крок за кроком”, 2005. – 162 с.
3. Дмитренко Г.А. Концепція антропосоціального управління переходним обществом //Персонал. – 1998. – № 1. – С. 7-11.
4. Єльнікова Г.В. Основи адаптивного управління: курс лекцій. – К.: ЦППО АПН України, 2003. - 133 с.
5. Єльнікова Г.В., Марчак О.О. Моніторинг розвитку громадсько активної школи // Післядипломна освіта в Україні. – 2006. – № 2. – С. 63-66.
6. Костюк Г. Громадсько-активна школа: управління, партнерство, розвиток // Сільська школа України. – 2006. – № 9. – С.11-14.
7. Лукіна Т.О. Державне управління якістю загальної середньої освіти в Україні: Монографія. – К.: НАДУ, 2004. – 292 с.
8. Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента: Пер. с англ. – М.: Дело, 1992. – 702 с.
9. Національна доктрина розвитку освіти України в ХХІ ст. на період 2001 – 2004 років / Освіта і Україна № 33. – 23 квітня 2002 р. – С. 4-6.
10. Освіта в Україні /Національний звіт України до секретаріату ЮНЕСКО. – К.: Міносвіти і науки України, 2000. – 24 с.