

УДК 351.851:352:37.01'013/014(477.42)

О. В. Пастовенський,

кандидат педагогічних наук, начальник

(Управління освіти і науки Житомирської облдержадміністрації)

ПРИНЦИПИ ГРОМАДСЬКО-ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗАГАЛЬНОЮ СЕРЕДНЬОЮ ОСВІТОЮ

У статті розглянуто принципи освіти, ознаки і принципи державно-громадського управління загальною середньою освітою. На основі дослідження міжнародного досвіду і тенденцій розвитку освітніх систем сформульовано і проаналізовано специфічні принципи громадсько-державного управління загальною середньою освітою.

Постановка проблеми. Зміни в суспільному житті спричиняють пошук демократичних моделей управління загальною середньою освітою (ЗСО), забезпечення органічного поєднання в освітніх системах впливу державних і громадських структур.

Актуальність проблеми. Дослідженню цих процесів присвячені роботи таких авторів – Дж. Ст. Мілль, Д. Дьюї, Д. Конант, Р. Вестбрук, Е. Гутман, Е. Ентвістл, Т. Найт, А. Нейл, М. Барбер, В. Грабовський, І. Довбиш, Г. Єльнікова, О. Зайченко, Ю. Кавун, Л. Калініна, М. Комарницький, С. Королюк, Г. Костюк, В. Князев, О. Марчак та ін.

Однак дотепер ще недостатньо повно досліджено принципи управління загальною середньою освітою в умовах розвитку громадської складової в управлінні освітою.

Мета даної статті – сформулювати і проаналізувати принципи громадсько-державного управління загальною середньою освітою.

Постановка проблеми. Як відомо, під принципом розуміється основне, вихідне положення будь-якої теорії, вчення, науки, світогляду [1: 1057].

Згідно статті 6 Закону України "Про освіту" [2] основними принципами освіти в Україні є: доступність для кожного громадянина усіх форм і типів освітніх послуг, що надаються державою; рівність умов кожної людини для повної реалізації її здібностей, таланту, всебічного розвитку; гуманізм, демократизм, пріоритетність загальнонародських духовних цінностей; органічний зв'язок із світовою та національною історією, культурою, традиціями; незалежність освіти від політичних партій, громадських і релігійних організацій; науковий, світський характер освіти; інтеграція з наукою і виробництвом; взаємозв'язок з освітою інших країн; гнучкість і прогностичність; єдність і наступність системи освіти; безперервність і різноманітність освіти; поєднання державного управління і громадського самоврядування в освіті.

Загальна середня освіта, згідно статті 3 Закону України "Про загальну середню освіту" [3], ґрунтується на принципах науковості, полікультурності, світського характеру освіти, системності, інтегративності, єдності навчання і виховання, на засадах гуманізму, демократії, громадянської свідомості, взаємоповаги між націями і народами в інтересах людини, родини, суспільства, держави.

В управлінні освітою принципи, як відомо, визначають головні напрямки, систему діяльності, цілі, завдання, зміст, організаційну структуру, форми і методи суб'єктів управління, відносини, що складаються між його учасниками.

Принципами управління системою освіти є принципи демократичності управління школою, гуманізації, гласності, перспективності, компетентності, оптимізації, поєднання єдиноначальності, колегіальності й персональної відповідальності, об'єктивності оцінювання виконання учасниками педагогічного процесу функціональних обов'язків за результатами конкретних справ, участі в управлінні освітою громадськості.

Як показує досвід, з розвитком демократичних процесів управління освітою еволюціонує від державного до державно-громадського.

Державно-громадське управління освітою, як зазначає В. Грабовський, – це процес поєднання діяльності державних та суспільних суб'єктів управління в інтересах людини, соціуму, влади, що передбачає пріоритет держави з обов'язковим урахуванням громадської думки. Роль державного управління в суспільному житті полягає в безперервному регулюванні динамічних процесів життєдіяльності суспільства в усіх його сферах [4].

Ознаками державно-громадського управління освітою, на думку російського вченого В. Бочкарьова, є: наявність державної структури управління освітою, в якій кожен суб'єкт управління наділений конкретними повноваженнями і відповідальністю; наявність громадської структури управління освітою, всі суб'єкти якої наділені реальними повноваженнями і відповідальністю; узгоджений розподіл повноважень і відповідальності між державними та громадськими суб'єктами управління освітою на всіх його рівнях; погоджена органами державного і громадського управління освітою система вирішення суперечностей і конфліктів, що можуть виникати між ними [5].

С. Королюк виокремлює наступні основні ознаки державно-громадського управління: спільна управлінська діяльність державних і недержавних структур у керівництві освітніми проектами;

© Пастовенський О. В., 2013

прийняття рішень державним органом управління з обов'язковим узгодженням проекту рішення з представниками громадськості; делегування частини владних повноважень структурам, що представляють інтереси певних груп громадськості [6].

Зрозуміло, що принципи державно-громадського управління освітою мають свою специфіку.

В. Бочкар'єв [5] визначає такі принципи державно-громадського управління в загальній середній освіті: незалежність і паритетність органів державного та громадського управління освітою; законність, що передбачає неухильне дотримання органами управління Конституції країни, законів, інших нормативно-правових актів; правова обґрунтованість домагань учасників освітньої діяльності на участь у державно-громадському управлінні сферою загальної освіти; комплексне використання економічних, кадрових, організаційних, інформаційних та інших ресурсів держави та суспільства суб'єктами державно-громадського управління освітою; цільова спрямованість діяльності суб'єктів державно-громадського управління освітою на реалізацію потреб та інтересів учасників освітнього процесу, суспільства і держави; відкритість і гласність, відповідно до яких діяльність суб'єктів державно-громадського управління освітою відкрита для всіх учасників навчального процесу і забезпечується отриманням ними необхідної інформації; свобода і самодіяльність, що означають можливість кожного суб'єкта державно-громадського управління вільно вибирати методи і засоби здійснення управлінської діяльності та проявляти при цьому активність; узгоджений розподіл повноважень і сфер відповідальності між державними і громадськими органами управління освітою на кожному рівні та етапі функціонування та розвитку; наділення повноваженнями органів управління освітою в державній вертикалі зверху вниз, у суспільному – знизу вгору; цивілізоване вирішення конфліктів і суперечностей між державними і громадськими органами управління на кожному рівні освіти через загальноприйняті погоджувальні механізми і процедури.

Російська дослідниця К. Переславцева [7] сформулювала основні принципи формування державно-громадських відносин в освіті: законність прийнятих рішень; демократія; відповідність змісту управлінської діяльності та форм суспільного управління; стимулювання громадської активності; перспективність цілей громадського управління; колективне прийняття рішень та індивідуальна відповідальність; ротація учасників громадського управління; особиста зацікавленість учасників; взаємодія дорослих і дітей; поєднання традицій та інновацій.

У збірнику методичних розробок педагогів і психологів Петроградського району м. Санкт-Петербурга [8] визначено такі принципи державно-громадського управління ЗСО: законність; реалізація та захист прав і законних інтересів учасників освітнього процесу; пріоритетність для систем управління освітою якості освіти та якості життя учнів; добровільність участі громадськості у державно-громадському управлінні освітою; охоплення всіх рівнів управління; збереження розумного балансу державної і суспільної складових у системі державно-громадського управління, їх обов'язків, прав, повноважень і відповідальності на всіх рівнях управління в сфері загальної освіти автономного округу; відкритості та доступності інформації про державно-громадське управління освітою.

С. Королюк підкреслює, що основними принципами державно-громадського управління ЗСО є відкритість, демократичність, взаємодія, узгодженість, участь та спільне управління [9].

Водночас, варто зазначити, що всі розглянуті вище варіанти принципів державно-громадського управління освітою чітко визначають пріоритет держави в управлінні ЗСО, хоча й з обов'язковим урахуванням громадської думки.

Однак з поглибленням демократичних процесів в країні громадська складова в управлінні загальною середньою освітою поступово має зміцнюватися, школа все більше спиратиметься на громадські структури. Це допоможе здійснити перехід від домінування державних управлінських структур над громадськими до їх партнерства і взаємодії, створить передумови для розвитку громадсько-державного управління загальною середньою освітою.

На нашу думку, громадсько-державне управління загальною середньою освітою – це поєднання діяльності суспільних і державних суб'єктів управління, які впроваджують узгоджену освітню політику в інтересах людини, соціуму і держави на основі демократичних процедур самоуправління й співуправління, забезпечуючи пріоритет прав громадськості з обов'язковим врахуванням інтересів держави.

Тобто, суспільні інтереси в громадсько-державному управлінні освіти є пріоритетними.

Тому для впровадження громадсько-державного управління системою ЗСО потрібно кардинально змінити основи освітньої політики в країні.

Передусім, як свідчить міжнародний досвід розвитку соціальних систем, для забезпечення прогресу освіти держава повинна рішуче відмовитися від своєї монополії в галузі загальної середньої освіти, всіляко розвиваючи варіативність навчальних закладів, програм, підручників, форм, методів і засобів навчання, заохочуючи конкуренцію між закладами ЗСО, незалежно від форми їх власності.

Крім того, необхідно значно зменшити централізацію управління загальною середньою освітою, забезпечуючи оптимальне поєднання централізації і децентралізації. Цього можна досягти, зокрема, на основі здійснення територіального управління системою ЗСО і встановлення державою стандартів ЗСО та здійснення контролю за їх дотриманням.

Необхідною умовою успішного розвитку освітніх систем є дотримання одного з основоположних принципів Європейського Союзу – субсидіарності, тобто, делегування повноважень щодо вирішення завдань ЗСО на найнижчий управлінський рівень, де їх розв'язання є можливим і ефективним. Наприклад: вирішення питань виховання доцільно делегувати сім'ї, навчання – школі, фінансування – місцевому самоврядуванню, перевірку дотримання стандартів ЗСО – державі тощо. Даний принцип є спорідненим децентралізації, однак він характеризує напрям і глибину делегування повноважень, тому вважаємо за доцільне розглядати обидва ці принципи як незалежні.

Як стверджує європейський досвід, одним із головних шляхів прогресу освітньої галузі є передача опіки над закладами загальної середньої освіти органам місцевого самоврядування, що характерно для країн з англосаксонською моделлю місцевого самоврядування (Великобританія, Польща, Литва, Люксембург, Румунія, Болгарія тощо), тобто, муніципалізація освіти. Безперечно, у цьому випадку соціально-економічний та адміністративний потенціал громад (територіальних одиниць) повинен відповідати завданням ефективного управління загальною середньою освітою. Адже на сьогодні в них нараховується біля 1,6 тис. мешканців, у багатьох – ще менше. Такі громади не можуть самостійно забезпечити функціонування освітніх закладів на своїй території – у них для цього не вистачає ні матеріальних, ні фінансових, ні кадрових ресурсів. Тому адміністративно-територіальна реформа, провідною ідеєю якої має бути утворення територіальних одиниць з потенціалом, що забезпечить можливість якісного виконання визначених в законах публічних завдань, і передача громадам реальних повноважень є однією із необхідних умов розвитку освіти.

Водночас, як показує аналіз, на сучасному етапі в багатьох країнах Європи (Фінляндія, Данія, Швеція та ін.), місцеве самоврядування все більше своїх повноважень передає на рівень школи, активно розвиваючи автономію навчальних закладів, що є основоположним принципом, викладеним в Європейській Хартії місцевого самоврядування. Хоча, варто зазначити, самоврядні структури не усуваються від відповідальності за реалізацію освітніх завдань – у будь-який момент вони можуть відкликати надані школам повноваження.

Зрозуміло, автономія навчальних закладів може успішно запроваджуватися переважно в країнах з розвиненими формами децентралізації. За інших умов для становлення громадсько-державного управління загальною середньою освітою важливою є дебіюрократизація освітніх систем, тобто, ослаблення або скасування норм, що обмежують самостійність закладів ЗСО. Очевидно, що принципи автономізації і дебіюрократизації освіти також є спорідненими, однак вони діють за різних умов розвитку громадсько-державного управління освітою, тому пропонуємо розглядати їх як незалежні.

Підкреслимо, що як підтверджує світовий досвід, сформульовані вище принципи щодо пріоритету громадських структур в управлінні загальною середньою освітою обов'язково потрібно закріпити на законодавчому рівні, надавши громадам реальні права в галузі ЗСО. Без цього системних змін в управлінні загальною середньою освітою досягнути не можна.

Водночас, для розвитку громадської складової в управлінні ЗСО необхідними є активізація участі громадян у суспільних, зокрема освітніх, процесах, розгортання соціальних мереж, формування соціальної довіри, тобто, підвищення рівня соціального капіталу, що неможливо досягнути лише законодавчими змінами. Соціальний капітал, на думку Р. Патнема, великою мірою визначає ефективність навчання і виховання дітей. Довіра, мережі, норми взаємності в сім'ї, школі, групі, серед сусідів і в місцевому співтоваристві роблять далекосяжний вплив на їх можливості і їх життєвий вибір, успіхи в навчанні, впливають на їх поведінку і розвиток [10].

І, нарешті, надзвичайно важливим для ефективного розвитку загальної середньої освіти є забезпечення персоніфікованого фінансування загальної освіти за принципом "гроші ходять за дитиною" (США, Польща, Словаччина, інші країни ЄС). За такого підходу бюджети шкіл визначаються не органами влади, а кількістю дітей, які відвідують даний навчальний заклад. Обираючи школу, батьки спрямовують до її бюджету кошти в розмірі середньої вартості навчання одного учня, виділені державою на освіту дитини для даного типу закладу. Ці кошти передаються з бюджету держави чи самоврядування до закладу, який обрали батьки дитини, наприклад, на основі освітнього ваучера. Такий підхід забезпечує реальну конкуренцію між закладами ЗСО, сприяючи прогресу освітніх систем.

Висновки. Таким чином, зважаючи на наведене вище, можна зробити висновок, що специфічними принципами громадсько-державного управління загальною середньою освітою є:

1. **Демоніполізація** (варіативність закладів ЗСО, навчальних програм, підручників, форм, методів і засобів навчання, вільна конкуренція між закладами ЗСО незалежно від форми власності).
2. **Децентралізація** (оптимальне поєднання централізації з децентралізацією, територіальна організація освіти і встановлення державою стандартів ЗСО та здійснення контролю за їх дотриманням).
3. **Субсидіарність** (делегування повноважень щодо вирішення завдань загальною середньою освітою на найнижчий управлінський рівень, де їх вирішення є можливим і ефективним).
4. **Муніципалізація** (передача опікування закладами ЗСО органам місцевого самоврядування).

5. **Автономізація** (передача більшості освітніх повноважень безпосередньо закладам ЗСО).
6. **Дебюрократизація** (ослаблення або скасування норм, що обмежують самостійність закладів ЗСО).
7. **Відповідність потенціалу громад завданням ефективного управління ЗСО.**
8. **Законодавче забезпечення пріоритетних прав громадськості.**
9. **Розвиток соціального капіталу.**
10. **Персоніфіковане фінансування** (принцип "гроші ходять за дитиною").

Очевидно, дотримання згаданих принципів дасть змогу забезпечити ефективне впровадження громадсько-державного управління загальною середньою освітою та прогрес освітньої галузі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ

1. Советский энциклопедический словарь / [гл. ред. А. М. Прохоров]. – [2-е изд.]. – М. : Сов. энциклопедия., 1983. – 1600 с.
2. Закон України "Про освіту" [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1060-12>.
3. Закон України "Про загальну середню освіту" [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/651-14>.
4. Грабовський В. А. Державно-громадське управління загальною середньою освітою на районному рівні : дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 "Механізми державного управління" / В. А. Грабовський. – Київ, 2006. – 233 с.
5. В. И. Бочкарев. Концепция государственного управления общим образованием (проект) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.doxa.ru/obr/sobranie/Conf1.html>.
6. Королюк С. В. Особливості громадсько-державного управління в діяльності сучасної школи [Електронний ресурс] / С. В. Королюк // Теорія та методика управління освітою. – № 3. – 2010. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/tmuo/2010_3/10kormsa.pdf.
7. Переславцева Е. В. Развитие государственного управления образованием в России в современных условиях : дисс. ... на соискание уч. степени канд. пед. наук : спец. 13.00.01 "Общая педагогика, история педагогики и образования" / Е. В. Переславцева. – Москва, 2006. – 201 с.
8. Вестник. Официальное информационное издание отдела образования и информационно-методического центра Петроградского района Санкт-Петербурга [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nmc.aptrg.gov.spb.ru/images/file/vestnic_oct_print.pdf.
9. Федотова Г. А. Общественно-государственное управление как фактор инновационного развития образовательного учреждения [Електронний ресурс] / [Федотова Г. А., Громова Н. М., Якубов Б. А.]. – Режим доступу : <http://www.science-education.ru/pdf/2012/6/674.pdf>.
10. Патнем Р. Творения демократії. Традиції громадської активності в сучасній Італії / [Р. Патнем, Р. Леонарді, Р. Й. Нанетті ; пер. з англ. В. Ющенко]. – К. : Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2001. – 302 с.

REFERENCES (TRANSLATED & TRANSLITERATED)

1. Sovetskii entsiklopedicheskii slovar' [The Soviet Encyclopedic Dictionary] / [gl. red. A. M. Prokhorova]. – [2-e izd.]. – M. : Sov. entsiklopediia, 1983. – 1600 s.
2. Zakon Ukrainy "Pro osvitu" [The Law of Ukraine "On Education"] [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1060-12>.
3. Zakon Ukrainy "Pro zagal'nu seredniu osvitu" [The Law of Ukraine "On the General Secondary Education"] [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/651-14>.
4. Grabovs'kyi V. A. Derzhavno-gromads'ke upravlinnia zagal'noi serednioi osvitoi na raionnomu rivni [The State Civil Management of the General Secondary Education on the Regional Level] : dys. ... kand. nauk z derzh. upr. : spets. 25.00.02 "Mekhanizmy derzhavnogo upravlinnia" / V. A. Grabovs'kyi. – Kyiv, 2006. – 233 s.
5. Bochkariov V. I. Kontsepsiia gosudarstvenno-obshchestvennogo upravleniia obshchim obrazovaniem (proekt) [The Conception of the State Civil Management of the General Education (Project)]. – Rezhym dostupu : <http://www.doxa.ru/obr/sobranie/Conf1.html>.
6. Koroliuk S. V. Osoblyvosti gromads'ko-derzhavnogo upravlinnia v dial'nosti suchasnoi shkoly [Peculiarities of the Civil State Management in the Modern School Activity] / S. V. Koroliuk // Teoriia ta metodyka upravlinnia osvitoiu [Theory and Education Management Methodology]. – № 3. – 2010. – Rezhym dostupu : http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/tmuo/2010_3/10kormsa.pdf.
7. Pereslavitseva E. V. Razvitie gosudarstvenno-obshchestvennogo upravleniia obrazovaniem v Rossii v sovremennykh usloviakh [The Development of the State Civil Education Management in Russia in the Modern Conditions] : diss. ... na soiskanie uch. stepeni kand. ped. nauk : spets. 13.00.01 "Obshchaia pedagogika, istoriia pedagogiki i obrazovaniia" / E. V. Pereslavitseva. – Moskva, 2006. – 201 s.
8. Vestnik. Ofitsial'noe informatsionnoe izdanie otdela obrazovaniia i informatsionno-metodicheskogo tsentra Petrogradskogo raiona Sankt-Peterburga [The Official Informational Publication of the Educational Department and the Informational-Methodical Centre of Petrograd Region of Sankt-Petersburg] [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : http://nmc.aptrg.gov.spb.ru/images/file/vestnic_oct_print.pdf.
9. Fedotova G. A. Obshchestvenno-gosudarstvennoe upravlenie kak faktor innovatsionnogo razvitiia obrazovatel'nogo uchrezhdeniia [The Civil State Management as the Factor of the Educational Establishment Innovational Development] / [Fedotova G. A., Gromova N. M., Yakubov B. A.] [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <http://www.science-education.ru/pdf/2012/6/674.pdf>.

10. Patnem R. Tvorenna demokratii. Tradytsii gromads'koi aktyvnosti v suchasniit Italii [Democracy Formation. Traditions of the Civil Activity in the Modern Italy] / [Patnem R., Leonardi R., Nanetti R. I.]. – K. : Vyd-vo Solomii Pavlychko "Osnovy", 2001. – 302 s.

Матеріал надійшов до редакції 10.04. 2013 р.

Пастовенский А. В. Принципы общественно-государственного управления общим средним образованием.

В статье рассмотрены принципы образования, признаки и принципы государственно-общественного управления общим средним образованием. На основе исследования международного опыта и тенденций развития образовательных систем сформулированы и проанализированы специфические принципы общественно-государственного управления общим средним образованием.

Pastovenskyi O. V. Principles of Public and State Secondary Education Management.

The principles of education, characteristics and principles of public and state secondary education management are considered in the article. Specific principles of public and state secondary education management based on studying of the international experience and trends in education systems are formulated and analyzed.