

УДК 371 (09)

В. В. Гончарук,

здобувач

(Університет менеджменту освіти НАПН України)

Oum\_viktor@mail.ru

ORCID: 0000-0003-0902-6090

### ЗАПРОВАДЖЕННЯ ДЕРЖАВНО-ГРОМАДСЬКОГО УПРАВЛІННЯ ЗАГАЛЬНООСВІТНИМИ НАВЧАЛЬНИМИ ЗАКЛАДАМИ РОЗШИРИТЬ ФУНКЦІЇ УПРАВЛІННЯ

*У статті розкрито сутність державно-громадського управління загальноосвітніми навчальними закладами, охарактеризовано класичні й модернізовані функції управління, визначено напрями розширення і поглиблення управлінських функцій в умовах запровадження державно-громадського управління. З'ясовано причини стримування розвитку управління в існуючій системі державного управління освітою та подано шляхи децентралізації управління. Уточнено поняття "функції управління". Встановлено, що децентралізація та демократизація управління вплине на розширення та перерозподіл функцій управління.*

**Ключові слова:** державно-громадське управління, державне управління загальноосвітніми навчальними закладами, функції управління, умови запровадження державно-громадського управління ЗНЗ в регіоні, децентралізація та демократизація управління.

**Постановка проблеми.** В Україні проголошено державний курс на розвиток ринкової економіки, демократичну трансформацію суспільства, децентралізацію влади та управління, що потребує наукового пошуку нових ефективних технологій управління, які б забезпечили поступальний розвиток держави. Тривають інноваційні пошуки щодо формування взаємозв'язку школи, громадськості та органів державного управління, що забезпечили б розвиток та ефективність управління освітою в регіоні. Очевидно, що має змінитися характер цих зв'язків, оскільки зазнала змін і сама філософія освіти: за роки навчання загальна середня освіта має дати людині не лише відповідну суму знань, а й забезпечити підготовку розвиненої, самостійної особистості, формувати носія знань, який здатний використати здобуті знання для діяльності у будь-якій сфері суспільного життя на конкурентних засадах. Розвиток країни вимагає переведення управління загальною середньою освітою у відкриту систему, де *державне управління* відбувається із урахуванням громадської думки, суспільних вимог і утверджується як державно-громадське управління загальноосвітніми навчальними закладами (далі – ЗНЗ). Державно-громадський характер управління ЗНЗ має змінити та доповнити управлінські функції керівника закладу освіти.

**Актуальність теми дослідження,** що висвітлюється у статті, визначаються розпочатими в Україні реформами з децентралізації влади та управління. Децентралізація, демократизація управління відбудеться через запровадження державно-громадського управління ЗНЗ, що передбачає подальший його розвиток та задовольнить запити всіх учасників навчально-виховного процесу.

**Аналіз основних досліджень і публікацій.** Питання розвитку управління освітою, залучення громадськості до управлінських процесів досліджували М. М. Поташник, М. І. Кондаков, П. В. Ходомінський, М. М. Дарманський, Л. М. Калініна, О. В. Пастовенський, В. А. Грабовський та ін.; питання вдосконалення системи управління ЗНЗ – Ю. А. Конаржевський, В. Парашенко, В. Пікельна, І. Осадчий та ін.; питання розвитку функцій управління – Г. В. Єльнікова, Л. І. Даниленко, Г. Ф. Федоров, О. І. Зайченко, В. І. Маслов, Н. М. Островерхова, Н. І. Клокар та ін.

**Мета статті** полягає в обґрунтуванні розширених функцій керівника ЗНЗ в умовах запровадження концепції державно-громадського управління в регіоні.

**Виклад основного матеріалу.** Сучасний стан управління загальною середньою освітою є чи не найбільшою перешкодою в реформуванні системи освіти в цілому. Це пояснюється тим, що вона є більш консервативною та централізованою в управлінні. Зокрема, централізоване управління ЗНЗ сприяє збереженню авторитарного стилю, закріплює статус закритої соціально-педагогічної системи, яка характеризується на відміну від відкритої системи, відсутністю інновацій, недостатністю застосування сучасних методів комунікації з усіма членами навчально-виховного процесу, недостатніми інвестиціями різного роду (інтелектуальними, матеріальними, фінансовими тощо) [1].

Як свідчать результати емпіричних досліджень, управління ЗНЗ в основному здійснюється на основі примусу і має надмірне адміністрування [2], що не сприяє досягненню поставленої мети; сама система не набуває розвитку самоорганізації і тому є недостатньо міцною. При цьому, зазначимо, що зняття адміністративного тиску може одразу призвести до її певного розбалансування та зниження ефективності роботи.

Тому, сучасна вимога часу потребує нових технологій управління ЗНЗ, які забезпечили їх розвиток. Такий розвиток управління ЗНЗ, на нашу думку, має включати нові підходи до її самоорганізації, сприяти

згоранню функцій формального управління на користь функціям самоорганізації. Адже, самоорганізація – це процес підвищення впорядкованості системи, що впливає на виникнення нових зв'язків та структур, як реакція цієї системи на зміни та виклики зовнішнього середовища.

Однак, в умовах сучасної системи управління ЗНЗ зберігаються певні обмеження та недоліки, а саме:

- недостатнє поєднання державних і громадських важелів впливу;
- надмірна централізація управління, яка призводить до надмірної бюрократизації системи освіти;
- ігнорування умов для участі територіальної громади в управлінні ЗНЗ;
- відсутність прозорості у прийнятті управлінських рішень, кадрових призначеннях, бюджетних видатків і т.д.

Тому у розвитку управління ЗНЗ, зокрема, в регіоні (місті, районі, селищі, селі тощо), наріла необхідність підсилення механізмів самоорганізації та саморегуляції громадського компоненту (до якого ми відносимо органи місцевого самоврядування, громадські організації, фонди, діяльність яких спрямована на розвиток ЗНЗ, інші державні та громадські установи, які співпрацюють із ЗНЗ) і запровадження відповідної технології взаємодії між учасниками управлінського процесу (керівники ЗНЗ, їх заступники) та представниками органів державної влади та місцевого самоврядування, а також громадськими організаціями, фондами, спілками тощо, діяльність яких спрямована на розвиток ЗНЗ в регіоні.

Для досягнення поставленої мети слід запроваджувати таку модель управління ЗНЗ, яка ґрунтується на засадах державно-громадського управління і забезпечує процеси децентралізації. Головною метою державно-громадського управління ми визначаємо поєднання зусиль органів управління освітою регіону, представників громадськості регіону, керівників ЗНЗ, інших учасників навчально-виховного процесу. При цьому відмічаємо, що перехід від державного до державно-громадського управління ЗНЗ має передбачати особливості та проблеми розвитку держави та громадянського суспільства.

Зокрема, у Законі України "Про освіту" [3] передбачено, що одним із основних принципів освіти в Україні є поєднання державного управління і громадського самоврядування в освіті. Зазначено, що органи управління освітою в регіоні мають належним чином координувати дії педагогічних, виробничих колективів, сім'ї, громадськості з питань навчання і виховання дітей за місцем проживання. Така технологія управління передбачає розширення функцій координації та комунікації (зокрема, партнерства) у всіх внутрішніх й зовнішніх зв'язках діяльності ЗНЗ: директор-заступники директора – вчителі; дирекція, вчителі-батьки; педагогічний колектив – територіальна громада; педагогічний колектив-місцеві органи управління освітою – місцеві органи влади. Загальною закономірністю управління є єдність систем управління освітою, яка відображається стабільністю утворених зв'язків системи, що визначають її цілісне існування, характер формування й розвиток. Стан функціонування освітнього закладу буде прямо залежати від розвитку горизонтальних зв'язків у освітній соціально-педагогічній системі. На нашу думку, саме розширення громадського компоненту сприяє налагодженню зворотного зв'язку з урахуванням думок громадськості, реально забезпечує умови співробітництва та рівноправного партнерства в управлінні та поєднує відповідальність за прийняття колективних рішень, що в підсумку сприяє демократизації управління ЗНЗ.

Одним з основних компонентів, що складають зміст управління, є функції, які згруповані у дві групи: функції управлінського циклу, цільові (планування, організація, контроль, коригування) та соціально-психологічні функції (мотиваційно-стимулювальні, фасилітативні) [4]. Для виконання тієї чи іншої управлінської задачі необхідно заздалегідь визначити, що потрібно в підсумку одержати, як організувати справу, мотивувати і проконтролювати його виконання. Для сучасного стану системи управління ЗНЗ в регіоні характерний процес децентралізації та демократизації, тобто передача ряду функцій і повноважень від керівника до його заступників та інших суб'єктів управління. Так, у системі:

- "директор ЗНЗ – заступники директора ЗНЗ – вчителі" характерним є передача функції одноосібного прийняття управлінського рішення керівником ЗНЗ і її заміна на колегіальне чи колективне прийняття рішення;

- "дирекція ЗНЗ – вчителі – батьки учнів ЗНЗ" – розширюється функція планування й організації різноманітних комунікативних заходів;

- "дирекція ЗНЗ – педагогічний колектив ЗНЗ – територіальна громада" – розширюється функція контролю за діяльністю місцевих органів управління освітою, розвивається функція моніторингу й обліку;

- "дирекція ЗНЗ – педагогічний колектив ЗНЗ – місцеві органи управління освітою – місцеві органи влади" – розширюється функція мотивації до ефективної діяльності всіх учасників навчально-виховного процесу шляхом залучення різноманітних інвестицій, здійснення фандрайзингу, інноваційної діяльності тощо.

Таким чином, системність в управлінні ЗНЗ в умовах застосування принципу державно-громадського управління потребує розширення і поглиблення, а інколи і заміну, "класичних" управлінських функцій

[5], до яких віднесено функції мотивації, прийняття управлінських рішень, планування, організації, координації, коригування, обліку і контролю.

Проблема дослідження функцій управління в сучасних умовах є найбільш актуальною, суперечливою і трудомісткою. Так, у роботі О. І. Зайченко з модернізації діяльності районного відділу освіти в сучасних умовах автор використовує такі пріоритетні модернізовані функції, як: діагностична, прогностична, консультативна, менеджерська, представницька, політико-дипломатична [6].

Функції управління не є незмінними, раз і назавжди сформованими. Вони постійно модифікуються і поглиблюються. Розвиток і поглиблення кожної з розглянутих функцій управління відбувається не тільки під впливом внутрішніх та зовнішніх закономірностей їхнього удосконалювання, але і під впливом вимог розвитку інших функцій.

Вітчизняна дослідниця Л. І. Даниленко [7] зв'язує зміну функцій управління з тенденцією оновлення управлінської діяльності керівника ЗНЗ. Вона називає процес оновлення модернізацією, а функції – модернізованими. Модернізація зв'язується з необхідністю проводити аналіз оточення школи у зв'язку зі змінами оточуючого середовища. Це завдання виконує прогностична функція. Під впливом зміни соціально-економічної структури нашого суспільства основними факторами зовнішнього впливу щодо зміни функцій управлінських структур є процес децентралізації управління.

Сльникова Г. І., розглядаючи особливості управління освітою зазначає, що децентралізація управління повинна передбачати збільшення кількості "ступенів Свобод" і відповідно до цього змінюється й кількість цільових функцій [8].

На шляху проголошеної в країні децентралізації влади і відповідно управління виникає необхідність у відмові від надлишкових функцій, притаманних для централізованого управління. Згідно аналітичного звіту, розробленого "Університетом менеджменту освіти", модернізація системи освіти в Україні: дорожня карта реформ", ГО "Центр розвитку лідерства", ГО "Інститут конкурентного суспільства" [5], надлишковими функціями, що ускладнює завданнями систему управління освітою є: організації харчування в навчальних закладах, оздоровлення дітей, господарської діяльності щодо утримання в належному стані приміщень навчальних закладів. Також, функції звітності: статистичної, впровадження різноманітних освітніх програм, олімпіад, конкурсів, проведених заходів і т.д.

Децентралізація управління через запровадження державно-громадського управління ЗНЗ має часткове делегування повноважень на місця з боку управлінських структур, що, у свою чергу, призводить до перерозподілу цільових функцій в ієрархії управління.

Суть, управлінського процесу – це послідовність виконання взаємопов'язаних функцій управління. Коли ми вказуємо на технології розвитку регіонального управління освітою, то крім втілення принципу єдності функцій управління ми повинні враховувати структуру управління із відповідним розподілом компетенції і функцій між окремими його ієрархічними рівнями та ланками.

Констатуємо, що існує державне управління загальною середньою освітою із часткою створених громадських управлінських структур поки що має малоефективний розподіл функцій між різними суб'єктами управлінського процесу. Власне державно-громадське управління необхідно мати технологію перерозподілу функцій і такою моделлю може стати нова управлінська структура, де функції закріплені за громадським компонентом та прописано, деталізовано відповідним положенням. Кардинальні зміни у розвиток управління ЗНЗ може зробити новий проект Закону України "Про освіту" [9], що пройшов перше читання у Верховній Раді України, згідно з яким передбачається подальша демократизація управління через введення норми державно-громадського управління та державними органами управління та громадським компонентом управління ЗНЗ, функціями управління. Безперечно у разі прийняття нової редакції Закону України "Про освіту" в цілому ми мали б законодавчо закріплену норму децентралізації та демократизації управління в освіті на всіх рівнях, у тому числі і на регіональному.

Важливою складовою управлінського процесу є вироблення і прийняття управлінського рішення, що має універсальні етапи послідовності, які можна трактувати як групи функцій менеджменту, тобто видів діяльності по виробленню і реалізації управлінських рішень. Державно-громадське управління ЗНЗ позитивно вплине на нові підходи до прийняття управлінських рішень: прозорість, колегіальність, доступність всіх учасників навчально-виховного процесу, тобто демократизація прийняття управлінських рішень.

Іншою особливістю державно-громадського управління є те, що представники громадськості долучені до управління на партнерській основі і мають виконувати не лише функцію прийняття управлінських рішень, а й контролю, координації та коригування.

Зокрема, функція контролю потребуватиме чітких і прозорих показників і критеріїв, за яким здійснюється оцінювання тієї чи іншої складової діяльності ЗНЗ; функція координування – потребує визнання чіткого розподілу ресурсів регіону, спрямованих на розвиток ЗНЗ, а значить, на створення "освітніх округів" [10] з урахуванням освітніх потреб жителів регіону; функція коригування – потребує

системний моніторинг якості надання освітніх послуг у ЗНЗ та їх постійне висвітлення в ЗМІ, а також – своєчасне і доцільне коригування планів і прийнятих управлінських рішень.

**Висновки.** Визначальною складовою частиною розвитку управління ЗНЗ на регіональному рівні є оновлення її змісту, приведення у відповідність до сучасних потреб особи і суспільства всіх управлінських функцій, передача основних функцій з верхніх шаблів управління на нижні, залучення до управлінської діяльності широкого кола представників громадськості, зацікавленої в результатах діяльності ЗНЗ регіону. Необхідність поступового переведення управління ЗНЗ із "закритої" у "відкриту" систему, де управління відбувається з урахуванням громадської думки, суспільних вимог та утверджується як державно-громадське. Демократизація управління ЗНЗ передбачає створення умов для переходу з державного управління до державно-громадського управління. В умовах демократизації, євроінтеграції змінюються завдання управління ЗНЗ, з'являються нові, які відбуваються під впливом змін зовнішнього середовища та потребують створення умов для процесів самоорганізації і самоуправління в ЗНЗ та нових підходів, способів і засобів реалізації функцій управління.

Запровадження державно-громадського управління ЗНЗ відбувається шляхом розширення, доповнення та перерозподілу управлінських функцій, що передбачають демократизацію діяльності керівників ЗНЗ та створення й організацію діяльності державно-громадської ради з питань освіти при органах місцевого самоврядування, яка на паритетних умовах та через чітко прописане положення передає частину функцій управління громадському компоненту.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ

1. Даниленко Л. І. Модернізація змісту, форм і методів управлінської діяльності директора загальноосвітньої школи : [монографія] / Л. І. Даниленко. – К. : Логос, 1998. – 140 с.
2. Біла Книга національної освіти України [Електронний ресурс]. – 2014. – Режим доступу : [http://master-vpu25.ucoz.ua/news/bila\\_kniga\\_nacionalnoji\\_osviti\\_ukrajini](http://master-vpu25.ucoz.ua/news/bila_kniga_nacionalnoji_osviti_ukrajini).
3. Закон України "Про освіту" : З внес. змінами і допов. від 23. 03. 1996 / Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 21. – 84 с.
4. Маслов В. І. Наукові основи та функції процесу управління загальноосвітніми навчальними закладами : [навч. посіб.] / В. І. Маслов. – Тернопіль, Астон. – 2007. – 150 с.
5. Модернізація системи управління освітою в Україні : дорожня карта реформ. Аналітичний звіт, за результатами дослідження [Електронний ресурс]. – 2014. – Режим доступу : [http://www.cld-ua.com/pdf/zvit\\_osvita.pdf](http://www.cld-ua.com/pdf/zvit_osvita.pdf).
6. Зайченко О. І. Наукові засади реформування управлінської діяльності районного відділу освіти в сучасних умовах : автореф. дис. канд. пед. наук. / Ольга Іванівна Зайченко – К. : Інститут педагогіки АПН України, 1998. – 20 с.
7. Даниленко Л. І. Управління інноваційною діяльністю в загальноосвітніх навчальних закладах : [монографія] / Л. І. Даниленко. – К. : Міленіум, 2004. – 358 с.
8. Єльнікова Г. В. Розвиток цільових функцій управління на різних рівнях організації загальної середньої освіти / Г. В. Єльнікова // Імідж сучасного педагога : [науково-практичний освітньо-популярний часопис]. – № 3 (7) Полтава : ПДПУ, ОУПОПП, 2000. – С. 9–11.
9. Проект Закону України "Про освіту". [Електронний ресурс] – 2016 – Режим доступу : <http://kno.rada.gov.ua/komosviti/control/uk/publish/article.jsessionid=2B2F60449>.
10. Осадчий І. Теорія БМ-систем, або особливості програм модернізації освітніх систем / І. Осадчий // Управління освітою. – 2003. – № 17 (65).

### REFERENCES (TRANSLATED & TRANSLITERATED)

1. Danylenko L. I. Modernizatsiya zmistu, form i metodiv upravlins'koyi diyal'nosti dyrektora zahal'noosvitn'oyi shkoly [Modernization of Forms Content, Director's Methods of Governance at Regular School] : [monohrafiya] / L. I. Danylenko. – K. : Lohos, 1998. – 140 s.
2. Bila knyha natsional'noyi osvity Ukrainy [National Communities of Ukraine White Paper] [Elektronnyy resurs] – 2014 – Rezhym dostupu : [http://master-vpu25.ucoz.ua/news/bila\\_kniga\\_nacionalnoji\\_osviti\\_ukrajini](http://master-vpu25.ucoz.ua/news/bila_kniga_nacionalnoji_osviti_ukrajini).
3. Zakon Ukrainy "Pro osvitu" [The Law of Ukraine Concerning Education] : Z vnes. zminamy i dopov. vid 23.03.1996 / Vidom. Verkhov. Rady Ukrainy. – 1996. – № 21. – 84 s.
4. Maslov V. I. Naukovi osnovy ta funktsiyi protsesu upravlinnya zahal'noosvitnimy navchal'nymy zakladamy [Scientific Basis and Process Functions of Educational Institutions Management] : [navch. posib.] / V. I. Maslov. – Ternopil', Aston. – 2007. – 150 s.
5. Modernizatsiya systemy upravlinnya osvitoyu v Ukraini : dorozhnya karta reform. Analitichnyy zvit, za rezul'tatamy doslidzhennya [Educational System Retrofit in Ukraine : Reforms Road-Map. Analysis Report] [Elektronnyy resurs]. – 2014. – Rezhym dostupu : [http://www.cld-ua.com/pdf/zvit\\_osvita.pdf](http://www.cld-ua.com/pdf/zvit_osvita.pdf).
6. Zaychenko O. I. Naukovi zasady reformuvannya upravlins'koyi diyal'nosti rayonnoho viddilu osvity v suchasnykh umovakh [Scientific Basis of Management Activity Reforming of Local Education Authority in the Modern Context] : avtoref. dys. kand. ped. nauk / Ol'ha Ivanivna Zaychenko – K. : Instytut pedahohiky APN Ukrainy, 1998. – 20 s.
7. Danylenko L. I. Upravlinnya innovatsiynoyu diyal'nistyu v zahal'noosvitnikh navchal'nykh zakladakh [Innovation Management in Comprehensive Institutions] : [monohrafiya] / L. I. Danylenko. – K. : Milenium, 2004. – 358 s.

8. Yel'nykova H. V. Rozvytok tsil'ovykh funktsiy upravlinnya na riznykh rivnyakh orhanizatsiyi zahal'noyi seredn'oyi osvity [Objectives Development of the Management at Multiple Levels of General Secondary Education Organization] / H. V. Yel'nykova // Imidzh suchasnoho pedahoha [Modern Pedagogue's Image]: [naukovo-praktychnyy osvitiyo-populyarnyy chasopys]. – № 3 (7) Poltava : PDPU, OUPOPP, 2000. – S. 9–11.
9. Proekt Zakonu Ukrainy "Pro osvitu" [Project of the Law of Ukraine Concerning Education] [Elektronnyi resurs] – 2016. – Rezhym dostupu : <http://kno.rada.gov.ua/komosviti/control/uk/publish/article.jsessionid=2B2F60449>.
10. Osadchyi I. Teoriya BM-system, abo osoblyvosti prohram modernizatsiyi osvitykh system [The Theory of BM-Systems and the Peculiarities of Modernization Programs of Educational Systems] / I. Osadchyi // Upravlinnya osvityou [Board of Education]. – 2003. – № 17 (65).

***Гончарук В. В. Внедрение государственно-общественного управления общеобразовательными учебными заведениями расширит функции управления.***

*В статье раскрыта сущность государственно-общественного управления общеобразовательными учебными заведениями, охарактеризованы классические и модернизированные функции управления, определены направления расширения и углубления управленческих функций в условиях внедрения государственно-общественного управления. Выяснены причины сдерживания развития управления в существующей системе государственного управления образованием и представлены пути децентрализации управления. Уточнено понятие "функции управления". Установлено, что децентрализация и демократизация управления повлечет на расширение и перераспределение функций управления.*

***Ключевые слова:*** *государственно-общественное управление, государственное управление общеобразовательными учебными заведениями, функции управления, условия внедрения государственно-общественного управления ОУЗ в регионе, децентрализация и демократизация управления.*

***Goncharuk V. V. The Introduction of State-Public Management of General Education Schools Will Enhance Management Functions.***

*The article reveals the reasons for containment of management development in the existing system of state education management. It is clarified the notion "management functions". It is analyzed the dependence of democratization of management from building the civil society. It is set that the current condition of management of secondary education is perhaps the biggest obstacle of reformation, as it can preserve the centralized management. Therefore, the crucial part of the development of secondary education management at the regional level is to update its contents, to conform to the current needs of the individual and society. In the development of management of the GEI there is the necessity for strengthening mechanisms of self-organization and self-regulation of social component and introducing appropriate technology cooperation of all members of the management process and adjusting the collaboration of government, education and community. The necessity of gradual transfer of management of secondary education in the open system where state control occurs with taking into account the public opinion, social requirements and becomes established as the state public administration of GEI. The democratization of management implies creation the conditions for the transition from the state administration to the state and public administration of GEI. The establishment of state public management of GEI should take place after certain technologies, by new management models with expansion, addition and redistribution of management functions that involve the democratization of public administration education and creation the organization of public authorities with specific competences which will be presented to all participants of the educational process.*

***Key words:*** *public management, public management of General education institutions, management functions, the implementation of public administration rose in the region, decentralization and democratization of governance.*