

УДК 351.851:352:37.01

І. І. Смагін,

доктор педагогічних наук, доцент, проректор
(Житомирський обласний інститут післядипломної освіти)
igsmagin@gmail.com

ПРОБЛЕМА СУТНОСТІ ГРОМАДСЬКО-ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СЕРЕДНЬОЮ ОСВІТОЮ

У статті проаналізовано зміст поняття "громадсько-державне" в контексті управління загальною середньою освітою. Зроблено висновок, що зміст складника "громадське" в означенні різновиду управління шкільною освітою означає перехід основних управлінських повноважень і необхідних ресурсів до територіальних громад і органів місцевого самоврядування.

Підвищення ефективності функціонування системи шкільної освіти є однією із найгостріших проблем сьогодення. У спробах вирішення цієї проблеми, на превеликий жаль, виявляються різноспрямовані тенденції і підходи. Наприклад, науковці пропонують децентралізацію управління освітою шляхом переходу від державного, через державно-громадське, до громадсько-державного управління, а у практиці адміністративного реформування у 2010 р. створено надцентралізовану інституцію – Міністерство освіти і науки, молоді та спорту, – яка поглинула два колишні міністерства і в назві якої (маємо надію, що не у функціях) традиційно забуті і випущені діти і сім'я (одразу після політичних подій кінця 2004 р. з приходом нового міністра, Міністерство сім'ї, дітей та молоді було реорганізовано в Міністерство молоді і спорту. Сім'я і діти були "згублені" у назві і у функціях, доки указом Президента України В. Ющенка у серпні 2005 р. у назву не повернули слово "сім'я").

Децентралізація управління освітою у контексті децентралізації державного управління з середини 90-х рр. досліджувалася вітчизняними фахівцями з управління Н. Нижник, В. Машковим, В. Князевим, В. Луговим та ін. У педагогіці проблематика управління шкільною освітою досліджена у працях Л. Даниленко, Г. Сльникової, І. Жерносека, Л. Калініної, Н. Протасової, В. Олійника, В. Пуцова, В. Маслова та ін.

В останні роки захищені кандидатські дисертації з проблем державно-громадського управління освітою В. Грабовського і П. Кухарчука, заочною темою докторської дисертації з проблем громадсько-державного управління освітою О. Пастовенського.

Але проблематика громадсько-державного управління середньою освітою як своєрідна мета освітніх реформ переважно не розглядається в комплексі з проблемами філософії освіти, теорій змісту освіти, змін парадигм освіти. Крім того, громадське управління освітою переважно трактується як залучення до управління громадських організацій, асоціацій, комітетів тощо, що, на нашу думку, не зовсім точно відображає сутність процесу.

Метою нашої статті є спроба висвітлення змісту поняття "громадсько-державне" в контексті управління загальною середньою освітою.

Як зазначають дослідники, система освіти в нашій країні одна. Вона ж, у свою чергу, складається з освітніх систем, котрі виступають відповідними підсистемами системи державної освіти [1].

Кожна складна система, а система освіти – це складна динамічна соціосистема, розвивається за притаманними складним системам законами, які докладно формалізовані в межах соціосинергетики [2].

Синергетична парадигма для аналізу системи освіти й освітніх систем є найбільш адекватною, оскільки зазначені системи розвиваються стохастично, є чутливими до зовнішніх впливів і процесів внутрішньої соціодинаміки [3]. У певні історичні моменти, переважно під зовнішнім примусовим впливом, вітчизняна система освіти переводилася на інший атрактор свого функціонування (відповідні освітні реформи, починаючи з першого десятиліття ХХ ст. і до наших днів). Але освітнє середовище після примусових зовнішніх впливів ще довгий час продовжує "жити" за власними законами, що зовні виявляється у консерватизмі корпоративної ідеології освітян, внутрішньому спротиву педагогів черговим реформам, сталості форм і методів навчання тощо. Ефективний досвід "вирощування" освітнього середовища на основі самоорганізації і глибокого вивчення суспільного запиту на зміст середньої освіти в Україні поки відсутній.

Варто зазначити, що функціонування кожної системи освіти відповідає панівним в державному управлінні ідеологемам та філософським концепціям. Так, за висновками В. Канке, кожна освітньо-філософська теорія формує власні дидактичні орієнтири, які характеризують зміст відповідної педагогічної системи (табл. 1). У кожній дидактичній теорії домінує певна філософська система, як правило, у деякому її еkleктичному оформленні [4: 84].

Таблиця 1.

Дидактичні орієнтири філософських теорій

№	Філософські теорії	Дидактичні орієнтири
1	Концептуальний прагматизм	Наукова рафінованість, етика відповідальності, трансдисциплінарності
2	Аналітична філософія	Ретельний мовний і логічний аналіз, прагматизм або утилітаризм
3	Постпозитивізм	Динаміка знання, облік своєрідності теорій, опора на гіпотетико-дедуктивний метод
4	Неопозитивізм	Навчання на основі експерименту, опора на індуктивний метод
5	Філософія критичної теорії	Навчання за допомогою добре організованого дискурсу, знаходження згоди з усіх спірних питань
6	Герменевтика	Організація діалогу, відсутність патерналістських відносин між викладачами та студентами, опора на життєвий досвід, естетизація освіти
7	Феноменологія	Навчання на основі синтезу переживань, всебічне використання життєвого досвіду
8	Структуралізм	Виокремлення наукових законів як структур, використання можливостей мови, відсутність особистісного підходу
9	Постструктуралізм	Робота в малих групах, варіювання дискурсів та їх неодмінна реконструкція, виховання ініціативності, інтертекстуальність
10	Постмодернізм	Культивування методики малих оповідань, мовні ігри, апологетика різноманіття, естетизація освіти, компетентнізація освіти

Філософи освіти визнають, що ми живемо у часи постмодерну, прояви і тенденції якого докладно описує філософія постмодернізму. Але існуюча в Україні фактично централізована система управління шкільною освітою ідеологічно не відповідає філософії постмодернізму та особистісно-орієнтованому компетентнісному підходу до навчання як дидактичному орієнтиру сьогодення.

Зміна акцентів в ієрархії суспільних й особистих цінностей, наукова розробка особистісно-орієнтованого навчання, пошук можливостей для формування особистої навчальної траєкторії кожного учня призвели до розуміння необхідності пошуку змін в управлінні освітою. Зовні це виявляється в запровадженні профільного навчання, створенні освітніх округів, нормативній формалізації компетентнісного підходу в державних освітніх стандартах і навчальних програмах тощо. Але зазначені "косметичні" заходи не оптимізують складне функціонування освітніх систем, а створюють додаткові точки збурення, оскільки функціонально створене державно-громадське управління освітою поки більш тяжіє до складника "державне" ніж "громадське", де компонент громадськості вимірюється можливим громадським контролем чи меценатством. Наприклад, навіть у Положенні про освітній округ зазначається, що рада округу не обирається населенням, а формується з відповідних керівників.

Якими показниками можна діагностувати силу управлінського впливу держави чи громадськості на загальну середню освіту? Якщо взяти до уваги дидактичну складову середньої освіти в її компонентах (зміст, форми, методи, засоби навчання), то побачимо, що зміст освіти формується державою і формалізується в державних стандартах та навчальних програмах. Форми навчальної роботи також визначені і формалізовані на рівні держави, оскільки з цим пов'язані фінансові відносини у системі освіти. Щодо засобів навчання, то при всій багатоманітності сучасних підходів до їх створення, у формі міністерського грифування продовжує діяти інститут державної правової легітимізації цих засобів у навчальному процесі. Тільки в методах навчання відсутня нормативна формалізація і в освітній практиці поширення нових методів і технологій навчання переважно здійснюється за ініціативи учительських громадських організацій ("Нова доба", "Учителі за демократію і партнерство" та ін.).

Як бачимо, наявні елементи самоорганізації в освітніх системах середньої освіти мінімальні і не переважають значний державний управлінський вплив на дидактичну складову шкільної освіти.

Якщо вимірювати силу впливу держави на організацію функціонування освітніх систем, то складник "громадське", насамперед, передбачає участь в управлінні шкільною освітою територіальної громади населеного пункту чи їх об'єднання. Ця участь реально здійснюється органами місцевого самоврядування, у виконавчих структурах яких на рівнях міст сформовані відділи (управління) освітою. Але на рівні районів і областей ці повноваження знаходяться у місцевих органах державної виконавчої влади. Фінансування шкільної освіти здійснюється з місцевих бюджетів, але за державними нормативами

і за умов недосконалої податкової і бюджетної систем, з жорстким державним контролем органів казначейства, державної фінансової інспекції, прокуратури. Іншими словами, крок до громадського управління шкільною освітою зроблено, але це лише перший крок на довгому шляху можливої децентралізації.

Отже, управління сучасною середньою освітою в Україні можна визначити як державно-громадське, а не навпаки.

Чи потрібно і чи раціонально переводити модель управління вітчизняною середньою освітою на "громадсько-державну" модель?

Враховуючи досвід розвинених країн, варто зауважити, що освітні системи загальної середньої освіти на рівні закладу, міста (району) і регіону можуть створюватися і розвиватися за умов громадсько-державного управління освітою з урахуванням потреб відповідної територіальної громади і за наявності в громади повноважень організаційного, фінансового, кадрового характеру.

Матеріальна основа функціонування такої освітньої системи – це наявні джерела фінансування, які формуються на місцевому рівні. Наприклад, у США (з нашого досвіду ознайомлення з системою освіти в штаті Пенсільванія (2009 р.), жителі населеного пункту, власники нерухомості (землі, будівель і споруд) сплачують податок на нерухомість, за рахунок якого і утримуються необхідні для жителів комунальні заклади освіти.

Така система фінансування сприяє децентралізації державного управління і передачі відповідних повноважень територіальним громадам. Жителі обирають шкільну раду, шкільна рада обирає менеджера (в американському варіанті суперінтенданта), котрий разом із помічниками (асистентами) ресурсно й організаційно забезпечує функціонування мережі навчальних закладів.

За такого підходу виключно територіальна громада може визначати мережу закладів освіти і їх спеціалізацію. За можливості встановлення інших фінансових джерел, шкільна рада може спрямовувати додаткові фінансові потоки на вирішення нагальних освітніх потреб. Держава ж повинна залишити за собою можливість фінансової підтримки тих територіальних громад, які не мають змоги самостійно на достатньому рівні утримувати освітню мережу.

Якість діяльності педагогічного колективу й адміністрації навчального закладу кваліметрично може вимірюватися якістю навчальних досягнень учнів, що перевіряється підсумковою атестацією і ЗНО.

Саме для такої моделі освітньої округ як самоврядна одиниця в організації й управлінні освітою є природною і необхідною формою кооперації зусиль. Така модель організації середньої освіти може вважатися громадсько-державною, але перехід до неї вимагає значних зусиль всіх гілок влади, зміни ідеології державного управління на принципах децентралізації, надання всіх необхідних повноважень органам місцевого самоврядування.

Акцентуємо увагу на тому, що залучення до управління в освітніх системах органів самоорганізації населення, громадських організацій, у тому числі учительських, молодіжних, дитячих, релігійних організацій і благодійних фондів, різноманітних асоціацій, комітетів, об'єднань є додатковим, а не основним визначальним показником "громадськості" в управлінні.

Зрозуміло, що в сучасних українських реаліях перехід до такої моделі організації шкільної освіти має передбачати попереднє проведення адміністративної, адміністративно-територіальної реформ, реформи податкової і бюджетної системи та зміну ставлення громадськості до підходів у вирішенні проблем соціально-економічного характеру на території проживання.

Наскільки доцільною могла би бути така зміна моделей управління освітою?

Щодо взаємної залежності змісту шкільної освіти і моделей організації управління в освітніх системах, то зауважимо, що тут є прямиий зв'язок. Так, протягом ХХ ст. у вітчизняній педагогіці виокремились чотири провідних підходи до розробки теорії змісту загальної освіти:

- *знансвий підхід*, при якому головна увага приділяється добору предметного матеріалу, що дає можливість учням оволодіти відповідними знаннями основ наук, а також вміннями і навичками;
- *діяльнісний підхід*, коли увага зосереджується на тому змісті освіти, який дає учням можливість оволодіти знаннями, що стосуються сучасного промислового та сільськогосподарського виробництва, політики і суспільного життя, а, головне – способами самостійного здобування цих знань та їх застосування поза навчальним процесом;
- *культурологічний підхід*, при якому пріоритет надається конструюванню змісту освіти на основі широкого соціального досвіду, причому цей досвід повинен вступати у взаємодію з власним емоційно-культурним досвідом учнів;
- *компетентнісний підхід*, коли критерієм добору змісту освіти є ті знання, засвоєння яких дає можливість учням безпосередньо, уже в процесі навчання розв'язувати актуальні для них соціальні й життєві проблеми, опановувати соціалізаційну практику [5].

Якщо розглядати підходи до типологізації теорій змісту освіти на основі джерел його формування, то вчені вказують на два таких джерела – зовнішнє, відчужене від учня, і внутрішнє, що визначається як особистісно орієнтований підхід.

Особистісно орієнтований підхід означає "виращування" змісту освіти зсередини особистості учня, визначивши його індивідуальний освітній вектор, а не на основі нормативно закріпленого державою зовні заданого змісту освіти. В другому випадку замість особистісно-орієнтованого навчання отримаємо його індивідуалізацію чи диференціацію.

З позицій філософії освіти особистісний підхід до навчання відповідає вимогам постнекласичного суспільства, в якому освіта повинна бути особистісно-орієнтована. Реалізація цієї освітньої парадигми дійсно ефективна за умов громадсько-державного управління освітою, коли домінує не державний стандарт і задана наперед модель учня та стандартизований фінансовий норматив, а в основі функціонування освітньої системи є вивчення конкретних особистих запитів учнів освітнього округу, потреб територіальної громади у майбутніх фахівцях, організаційна, кадрова та фінансова орієнтація закладу освіти на реалізацію особистісно-спрямованого навчального процесу з урахуванням соціального замовлення. За таких умов дидактична складова освіти (зміст, форми, методи, засоби) формується на рівні навчального закладу чи на рівні територіального об'єднання закладів.

Але такий підхід до управління освітою передбачає врахування багатьох чинників.

По-перше, Україна традиційно має централізовану систему управління освітою, яка була сформована у ХІХ ст., що виявляється у державній стандартизації змісту освіти, встановленні державних нормативів і вимог до освіти, державному контролю освітнього процесу на всіх його етапах. Децентралізація управління призведе до руйнації напрацьованих управлінських зв'язків і відносин та гіпотетично можлива лише за умови успішного проведення низки реформ: адміністративної, адміністративно-територіальної, податкової і бюджетної.

Якщо розглядати децентралізацію лише у певних фінансово-господарських відносинах та в кадрових питаннях і залученні до вирішення шкільних проблем громадськості, то такий підхід не дає підстав в моделі управління змінити акцент з "державного" на "громадське".

По-друге, країни з децентралізованою освітою повертаються до централізації на рівні стандарту освіти. А централізація на рівні стандарту і навчальних програм передбачає створення відповідного управлінського механізму. Цим важким шляхом в останні роки пішли навіть США, де існує справжня модель громадського управління освітою.

Крім того, не варто забувати, що освітній стандарт – це елемент суспільної інтегративної ідеології. Він сприяє консолідації населення країни, формуванню почуття спільності, усвідомленню духовної і культурної ідентичності, підсиленню цілісності держави. Саме тому стандартизація і централізація в середній освіті – це сучасні світові тенденції в умовах глобалізації.

По-третє, особистісно-орієнтований підхід до освіти і громадсько-державна модель управління нею як адекватний підходів механізм потребують нагального вирішення великої кількості управлінських, фінансових, кадрових та інших проблем. Так, реалізувати на практиці особистісно-орієнтований підхід означає мати в штаті навчального закладу різнофахових педагогів, частина з яких буде мати незначне навчальне навантаження, але виконуватиме вагомий суспільну функцію. Тому потрібно змінювати підхід до фінансової "кваліметрії", якою вимірюється заробітна платня і норми праці педагогів. Крім того, особистісно-орієнтоване навчання передбачає наявність необхідної навчально-матеріальної бази (наприклад, в пересічній американській сільській школі є приміщення і повний набір музичних інструментів для занять дітей джазом, естрадною музикою, симфонічною музикою, етнічною музикою). Впровадження в Україні в 2011 р. інклюзивного навчання як складової особистісно-орієнтованої парадигми, передбачає значні матеріальні витрати на пристосування, наприклад, шкільних приміщень для перебування і пересування в них дітей з особливими потребами на спеціальних візках.

Особистісна орієнтація на прикладному рівні передбачає також зміну підходів до захисту життя і здоров'я дітей, а саме: наявність у кожній школі кваліфікованого медпрацівника, штату вихователів для чергування в шкільних приміщеннях під час уроків і на перервах та супроводу дітей на шкільному автобусі, соціальних педагогів і практичних психологів, державної охорони, наділеної правами у передбачених законом ситуаціях застосовувати фізичний примус, спецзасоби, складати протоколи про правопорушення тощо.

Компетентнісний підхід до шкільного навчання, котрий де-юре визначено у державних освітніх стандартах і навчальних програмах як дидактико-методична реалізація особистісної парадигми, вимагає застосування переважно інтерактивних методів і технологій навчання. Наскільки компетентнісний підхід залежить від управлінсько-фінансової сфери яскраво виявляє, наприклад, проблема учнівських парт. Філософія особистісного підходу прагматично вимагає наявності окремої парти для кожного учня (правші і шульги), яку легко можна пересувати по аудиторії відповідно до вимог навчального тренінгу та інтерактивного навчання.

Зрозуміло, що кошти для матеріального забезпечення шкіл з'являться лише за умов, коли бюджет закладу і стратегію його діяльності буде формувати територіальна громада.

Такий організаційно-управлінський підхід до функціонування освітніх систем ("громадський" за формою і змістом) відповідає компетентнісному підходу до шкільного навчання і тільки він є

оптимальним за умов декларації особистісно спрямованої компетентнісної освіти і може реалізовуватися в умовах прагматично зрозумілого суспільного запиту на якість освіти, сформульованого в межах територіальної громади. Але реалізація цього організаційно-управлінського підходу може розглядатися в наших освітніх реаліях як віддалена перспектива. Сьогодні на часі реалізація задекларованої моделі державно-громадського управління, що підтверджується створенням освітніх округів, оптимізацією освітніх мереж тощо.

Отже, зміст складника "громадське" в означенні різновиду управління шкільною освітою, насамперед, означає перехід основних управлінських повноважень і необхідних ресурсів до територіальних громад і органів місцевого самоврядування. Запровадження громадсько-державного управління середньою освітою вимагає проведення комплексу реформ у сфері державного управління і місцевого самоврядування та філософськи й ідеологічно найповніше відповідає задекларованим особистісно-орієнтованому і компетентнісному підходу до навчання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ

1. Євтодюк А. В. Синергетичні засади моделювання освітніх систем : дис. ... канд. філос. наук : 09.00.03 / А. В. Євтодюк. – К., 2002. – 198 с.
2. Биков В. Ю. Моделі організаційних систем відкритої освіти : [монографія] / Валерій Юхимович Биков. – К. : Атіка, 2008. – 684 с.
3. Вознюк О. В. Синергетичний підхід як метод аналізу розвитку вітчизняної педагогічної думки (друга половина ХХ століття) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. пед. наук : спец. 13.00.01 "Загальна педагогіка та історія педагогіки" / О. В. Вознюк. – Житомир, 2009. – 20 с.
4. Канке В. А. Философия учебника : 100 рекомендаций для авторов учебников и учебных пособий : [монографія] / В. А. Канке. – М. : Издательский дом "Университетская книга", 2007. – 118 с.
5. Богуславський М. Розвиток теоретичних основ змісту загальної освіти у вітчизняній педагогіці / М. Богуславський // Шлях освіти. – 2010. – № 1. – С. 2–8.

Матеріал надійшов до редакції 06.06. 2011 р.

Смагин И. И. Проблема сущности общественно-государственного управления средним образованием.

В статье проанализировано содержание понятия "общественно-государственное" в контексте управления средним образованием. Сделан вывод, что содержание компонента "общественное" в определении разновидностей управления школьным образованием означает переход основных управленческих полномочий и необходимых ресурсов к территориальным общинам и органам местного самоуправления.

Smagin I. I. The Problem of the Essence of Public-State Management in Secondary Education.

The article examines the concept of "social state" in the management of secondary education. It is concluded that the content of the component "public" in determining the types of management in schools means the transfer of the basic management authorities and resources to local communities and local governments.