

УДК 351.851:352:37.01'013/014(477.42)

О. В. Пастовенський,

кандидат педагогічних наук, начальник управління  
(Управління освіти і науки Житомирської облдержадміністрації)

### ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЗАГАЛЬНОЮ СЕРЕДНЬОЮ ОСВІТОЮ В УМОВАХ ЗРОСТАННЯ РІЗНОМАНІТНОСТІ ОСВІТНІХ СИСТЕМ

*У статті розглянуто тенденції розвитку системи управління загальною середньою освітою. Зроблено висновок, що ефективного управління освітніми системами можна досягти лише на основі делегування управлінських функцій громадським структурам, що забезпечить розвиток моделей управління загальною середньою освітою від державної до державно-громадської, громадсько-державної і громадської. Однак у результаті цього збільшується різноманітність не тільки керуючої підсистеми, але й керованої, з часом знову зумовлюючи необхідність передачі певних управлінських функцій наступним громадським структурам.*

Процеси демократизації суспільства спричиняють необхідність перебудови освітньої системи, пошук нових, відкритих і демократичних моделей управління загальною середньою освітою, забезпечення органічного поєднання засобів державного впливу з громадським управлінням.

Питання поєднання державних і громадських чинників в управлінні освітою досліджували В. Бочкарьов, А. Гошко, В. Грабовський, Г. Єльнікова, О. Зайченко, Ю. Кавун, Л. Калініна, М. Комарницький, С. Королук, Г. Костюк, В. Князев, Т. Лукіна, О. Марчак, Н. Софій, Т. Шамова та ін.

Однак дотепер не дано повного аналізу тенденцій розвитку системи управління загальною середньою освітою на етапі значних змін у соціальних, зокрема освітніх, системах.

**Метою даної статті** є аналіз тенденції розвитку підсистеми управління загальною середньою освітою в умовах зростання різноманітності освітніх систем.

Під різноманітністю системи будемо розуміти число реально існуючих різних її елементів, їх станів і зв'язків між ними [1].

Як відомо, саме за рахунок зростання міри різноманітності систем забезпечується їх здатність до розвитку. Це стосується і соціальних систем – рух до спрощення пов'язаний з негативними для них наслідками, тобто, чим простіша система, тим нижча її здатність до розвитку. Це підтверджується досвідом радянського періоду: організаційне і змістовне спрощення суспільства радикально обмежило його інноваційний потенціал, що врешті призвело до розпаду системи.

Водночас, зі збільшенням міри різноманітності систем зростають вимоги до їх управлінських підсистем.

Одна з головних вимог до сфери управління випливає із закону необхідної різноманітності (У. Ешбі), за яким тільки різноманітність може знищити різноманітність [2: 293-294]. У міркуваннях У. Ешбі для того, щоб суб'єкт (гравець) мав можливість адекватно реагувати на всі "ходи" об'єкта (партнера по грі), направити гру у бажане русло, він повинен мати у своєму арсеналі не менший запас варіантів власного ходу. Тобто, за У. Ешбі для досягнення ефективності управління різноманітність підсистеми, що управляє, має бути не меншою, ніж різноманітність керованої підсистеми. Щоразу, коли виникає невідповідність між застарілими управлінськими структурами і збільшеною мірою різноманітності керованої системи, відбувається неминуча втрата ефективності управління. Таким чином, управління може бути ефективним лише за умови, що підсистема, що управляє, по мірі різноманітності перевершує керовану.

Однак, соціальні системи нині динамічно розвиваються й ускладнюються, тому підсистемам управління потрібно на це адекватно реагувати і перебудовуватися відповідно до зростаючої різноманітності керованих підсистем. Причому, як випливає із закону необхідної різноманітності, створення простого і зручного механізму управління не тільки не забезпечить ефективного управління, а спричинить протилежний ефект і може дестабілізувати соціальну систему загалом.

Тому можливі два шляхи вирішення проблеми приведення у відповідність різноманітностей керуючої і керованої підсистем: підвищення міри різноманітності управлінських структур і/або зниження міри різноманітності керованого об'єкта (соціальних систем).

Розглянемо запропоновані підходи детальніше.

По-перше, підвищення міри різноманітностей управлінських систем може відбутися за рахунок кількісного розширення управлінських підсистем і збільшення числа управлінців. Однак громіздкий апарат неефективний як з точки зору збільшення необхідних на його утримання витрат, так і завдяки дії відомих законів Паркінсона, за якими чиновник множить підлеглих, а не ефективних управлінців-суперників [3: 13]. Крім того, число вірогідних помилок в системі управління має експоненціальну залежність від кількості виконавців [4]. Тому розглянутий вище шлях є неефективним.

Іншим із можливих напрямів є організаційне ускладнення управлінських підсистем шляхом утворення нових підструктур, розподілу центрів управління по вертикалі і горизонталі тощо, оскільки чим різноманітніше підсистема управляє, тим ефективнішим є управління. Тобто, з підвищенням міри різноманітності органів державного і муніципального управління освітою їх можливості ефективно

контролювати і впливати на розвиток освітніх процесів зростають. Однак потрібно відзначити, що існує фундаментальна межа підвищення міри різноманітності управлінських систем – так званий "принцип крижкості доброго" – чим складніша організація штучної системи, тим більше вірогідна втрата її стійкості [4; 5: 30-32]. Тобто, для будь-яких штучно створених систем рівень різноманітності порівняно з аналогічними еволюційними системами є істотно нижчим. А значить, механізм управління, будучи системою штучною, не здатний породжувати нові стійкі форми більш високого порядку.

Тому вирішити проблему приведення у відповідність різноманітностей керуючої і керованої підсистем шляхом підвищення міри різноманітності управлінських структур є неможливим.

Не вирішить згадану проблему й організаційне та змістовне спрощення соціальних систем. Оскільки, як свідчить історичний досвід, саме це стало однією із причин краху соціалістичних країн, де спроба обмеження в розвитку соціальних інституцій і простота механізму державного управління, властива авторитарним режимам, увійшла в протиріччя з істотно збільшеною до 80-их років минулого століття мірою різноманітності їх суспільних систем.

Отже, єдиним надійним способом приведення у відповідність керуючих і керованих підсистем є передача частини управлінських функцій громадським структурам, які розвинулися еволюційним шляхом, а значить є стійкими (на відміну від штучно створених, що схильні до розпаду). Адже залучення громадських структур до управління фактично є входженням їх керуючого ядра до керуючої освітньої підсистеми, що тим самим збільшує міру різноманітності цієї керуючої підсистеми.

Розглянемо детальніше цей процес для освітніх систем.

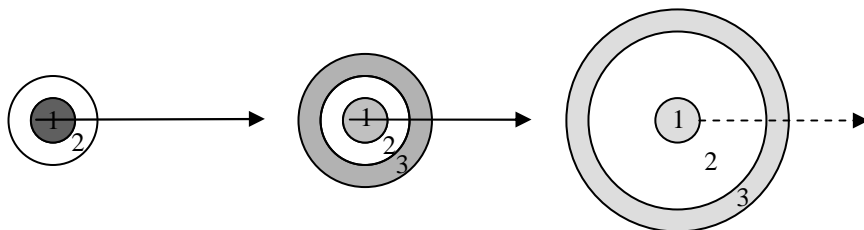
Як відомо, в другій половині ХХ століття в країнах колишнього соціалістичного табору переважало державне управління загальною середньою освітою. У цей період центральними органами регламентувалися практично всі сторони життя навчально-виховних закладів. При цьому майже не враховувалися інтереси громадськості. Педагогічні ради, методичні об'єднання педагогів, батьківські збори, органи учнівського самоврядування, які за формою створювалися як громадські органи, також в значній мірі перебували під контролем адміністрацій навчальних закладів. Як стверджує історичний досвід, лише мінімальна частина управлінських рішень дійсно приймалися і реалізовувалися з урахуванням думки громадськості. Тобто, система загальної середньої освіти за своєю суттю була практично замкненою системою.

Водночас, з ускладненням суспільного життя, зокрема внутрішніх і зовнішніх процесів в освітніх системах, стала очевидною неефективність управління освітою, що зумовило передачу частини управлінських функцій громадським структурам, зокрема, радам навчальних закладів, піклувальним радам тощо. Це збільшило різноманітність керуючої підсистеми і забезпечило на певному етапі підвищення ефективності управління освітою.

Однак у результаті цього громадські структури, розірвавши фактичну замкненість освітніх систем, увійшли до їх складу, тим самим знову збільшивши міру різноманітності системи загальної середньої освіти загалом.

А єдиним шляхом приведення керуючої підсистеми у відповідність зі збільшеною різноманітністю розширеної системи загальної середньої освіти і забезпечення ефективності управління, як розглядалося вище, може бути передача наступної частини управлінських функцій іншим громадським структурам, що знову розширить межі освітньої системи та її різноманітність і зумовить чергову передачу певних управлінських функцій громадським структурам тощо.

Схему приведення у відповідність керуючої і керованої підсистем загальної середньої освіти шляхом передачі управлінських функцій від керуючої підсистеми до громадських структур зображено на рис. 1, де: 1 – керуюча підсистема (керуючі підсистеми зафарбовано сірим кольором, насиченість якого спадає, що демонструє деконцентрацію управління); 2 – керовані освітні підсистеми; 3 – розширення освітніх керуючої і керованої підсистем за рахунок громадських структур, яким передається частина управлінських функцій; вектором → зображено напрям передачі управлінських функцій від керуючої підсистеми до громадських структур.



*Рис. 1. Схеми приведення у відповідність керуючої і керованої підсистем загальної середньої освіти шляхом передачі управлінських функцій від керуючої підсистеми до громадських структур.*

Якщо розмежувати діапазони впливу громадських структур на систему управління загальною середньою освітою (порівняно з державними органами), позначивши їх **min**, **mnr**, **prr**, **dnn**, **max**, як це запропоновано в [6], то зв'язок моделей управління загальною середньою освітою з діапазонами впливу громадських структур на систему управління можна подати таким чином (табл. 1).

Таблиця 1

**Зв'язок моделей управління загальною середньою освітою з діапазонами впливу громадських структур на систему управління**

№ з/п	Діапазони впливу громадських структур на управління загальною середньою освітою порівняно з державними	Умовні позначення	Відсоток впливу громадських структур на управління загальною середньою освітою порівняно з державними	Модель управління загальною середньою освітою	Умовні позначення
1.	Мінімальний	<i>min</i>	0-5 %	Державна	Д
			5-10 %	Перехідна від державної до державно-громадської	П <sub>д</sub> →д-г
2.	Міноритарний	<i>mnr</i>	5-10 %		
			10-45 %		
3.	Паритетний	<i>prr</i>	45-55 %	Перехідна від державно-громадської до громадсько-державної	П <sub>д-г</sub> →г-д
4.	Домінантний	<i>dnn</i>	55-90 %	Громадсько-державна	Г-Д
			90-95 %	Перехідна від громадсько-державної до громадської	П <sub>г-д</sub> →г
5.	Максимальний	<i>max</i>	90-95 %		
			95-100 %		

Як показує аналіз, сучасні моделі управління загальною середньою освітою у Франції, Іспанії, Австрії розвиваються як державно-громадські, стають відкритими і демократичними. У них поєднуються державні і громадські чинники в управлінні, внаслідок чого все більше рішень приймається з урахуванням інтересів громади.

У таких системах відбувається децентралізація управління; перерозподіл функцій та повноважень між центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та навчальними закладами; поєднання державного і громадського контролю; запровадження нового стилю управлінської діяльності, позитивної мотивації педагогічної діяльності; демократизація процедури призначення керівників навчальних закладів, їх атестації; ширше залучення до управлінської діяльності талановитої молоді, виховання лідерів у сфері освіти тощо.

Водночас, в останні десятиліття в частині розвинутих країн Європи управління загальною середньою освітою досягло нового рівня і трансформується в громадсько-державне, де більшість управлінських рішень приймається саме громадськими організаціями. Громада виступає замовником і споживачем освітніх послуг, відповідає за ресурсне і кадрове забезпечення школи, надає спонсорську допомогу, визначає разом з педагогічним і учнівським колективами напрями діяльності школи, проводить факультативні заняття і заходи для учнів і дорослих, здійснює контроль за якістю навчально-виховного процесу, стимулює роботу освітян тощо. Наприклад, в Нідерландах близько 70 % шкіл управляються батьками і громадою. Децентралізовані моделі успішно реалізовані в Німеччині, Великобританії, Швеції, Швейцарії, Бельгії, Данії, Греції, Люксембурзі, Норвегії, Угорщині, де рівень впливу громадських чинників на систему управління загальною середньою освітою постійно зростає.

Зважаючи на наведене вище, можна зробити висновок: для забезпечення ефективності управління загальною середньою освітою на основі приведення керуючих освітніх підсистем у відповідність з різноманітністю керованих необхідно забезпечити передачу частини управлінських функцій від державних структур до громадських. Однак у результаті цього збільшується різноманітність не тільки керуючої підсистеми, але й керованої, з часом знову зумовлюючи необхідність передачі певних управлінських функцій наступним громадським структурам тощо.

Цей процес є абсолютно об'єктивним, неминує спричиняючи розвиток моделей управління загальною середньою освітою від державної до державно-громадської, громадсько-державної і громадської.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ

1. Шабров О. Ф. Социальное разнообразие как фактор эффективной политики в современном мире / О. Ф. Шабров // Тезисы докладов. V Всероссийский конгресс политологов "Изменения в политике и политика изменений : Стратегии, институты, акторы", (Москва, 20-22 ноября 2009 г.). – М. : Российская ассоциация политической науки, 2009. – С. 462–464.
2. Эшби У. Р. Введение в кибернетику / У. Р. Эшби . – М. : Издательство иностранной литературы, 1959. – 432 с.
3. Паркинсон С. Н. Законы Паркинсона : [сборник] / С. Н. Паркинсон ; [сост. и авт. предисл. В. С. Муравьев ; пер. с англ.]. – М. : Прогресс, 1989. – 448 с.
4. Шабров О. Ф. Государственное управление в России : проблемы эффективности [Электронный ресурс] / О. Ф. Шабров. – Режим доступа : //shabrov.info/Statji/gos\_upr.htm.
5. Арнольд В. И. Теория катастроф / В. И. Арнольд. – [3-е изд. доп.]. – М. : Наука. Гл. ред. физ.-мат. лит., 1990. – 127 с.
6. Пастовенський О. В. Вплив громадських чинників на розвиток системи управління загальною середньою освітою / О. В. Пастовенський // Рідна школа. – 2011. – № 11. – С. 5–9.

## REFERENCES (TRANSLATED & TRANSLITERATED)

1. Shabrov O. F. Sotsialnoe raznoobrazie kak vector effektivnoi politiki v sovremennom mire [Social Diversity as a Vector of the Effective Policy in the Modern World] / O. F. Shabrov // Tezisy dokladov. V Vserossiiskii kongress politologov "Izmeneniia v politike i politika izmenenii : strategii, istituty, aktory", (Moskva, 20-22 noiabria 2009 g.) [Theses of Reports. The V All Russian Politologists' Congress "Changes in the Politics and the Policy of Changes : Strategies, Institutes, Actors", (Moscow, 20-22 November 2009)]. – М. : Rossiiskaia assotsiatsiia politicheskoi nauki, 2009. – S. 462–464.
2. Eshbi U. R. Vvedenie v kibernetiku [The Introduction into the Cybernetics] / U. R. Eshbi. – М. : Izdatel'stvo inostrannoi literatury, 1959. – 432 s.
3. Parkinson S. N. Zakony Parkinsona [Parkinson's Laws] : [sbornik] / S. N. Parkinson ; [sost. i avt. predisl. V. S. Muraviov ; per. s angl.]. – М. : Progress, 1989. – 448 s.
4. Shabrov O. F. Gosudarstvennoe upravlenie v Rosii : problemy effektivnosti [State Management in Russia : Problems of Efficiency] [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : //shabrov.info/Statji/gos\_upr.htm.
5. Arnold V. I. Teoriia katastrof [The Theory of Disasters] / V. I. Arnold. – [3-e izd. dop.]. – М. : Nauka. Gl. red. fiz.-mat. lit., 1990. – 127 s.
6. Pastovens'kyi O. V. Vplyv gromadskykh chynnykiv na rozvytok systemy upravlinnia zagalnoi serednioiu osvitoiu [The Influence of Civil Factors on the Management Development of the Secondary Education] / O. V. Pastovens'kyi // Ridna shkola [Native School]. – 2011. – № 11. – S. 5–9.

Матеріал надійшов до редакції 22.11. 2011 р.

### ***Пастовенский А. В. Тенденции развития системы управления общим средним образованием в условиях роста разнообразия образовательных систем.***

*В статье рассмотрены тенденции развития системы управления общим средним образованием. Сделан вывод, что эффективное управление образовательными системами в условиях роста разнообразия образовательных систем можно достичь лишь на основе делегирования управленческих функций общественным структурам, что обеспечит развитие моделей управления общим средним образованием от государственной к государственно-общественной, общественно-государственной и общественной.*

*Однако в результате этого увеличивается разнообразие не только управляющей подсистемы, но и управляемой, со временем снова предопределяя необходимость передачи определенных управленческих функций последующим гражданским структурам.*

### ***Pastovens'kyi O. V. The Tendencies of the Secondary Education Management System Development in the Conditions of the Educational Systems Variety Increase.***

*The article considers the tendencies of the secondary education management system development. It is concluded that an effective management of the educational systems in the conditions of the educational systems variety increase can be attained only on the basis of delegation of administrative functions to the public structures, that will provide the development of the secondary education management model from state to state-public, public-state and public. Though in the result there is the variety increase not only in the administrative subsystem, but in the administrated one, eventually predetermining the transfer necessity of the certain administrative functions to the further civil bodies.*