

УДК 35.071.6. – 377.3

Л.М. Петренко, к.п.н., ст. наук. співр.  
лабораторії управління професійно-технічною  
освітою ІПТО НАПН України

## ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ УПРАВЛІННЯ В ТЕОРІЇ МЕНЕДЖМЕНТУ

*Анотація.* В статті розкрито сутність принципу децентралізації управління на основі теорії менеджменту як одного із напрямів удосконалення управлінської діяльності керівника, показано взаємозв'язок централізації і децентралізації як закономірності управління навчальним закладом, визначені показники ступеня централізації, подана характеристика її рівнів.

**Ключові слова:** децентралізація, централізація, управління, менеджмент.

*Аннотация.* В статье раскрыта суть принципа децентрализации управления на основе теории менеджмента как одного из направлений совершенствования управленческой деятельности руководителя, показана взаимосвязь централизации и децентрализации как закономерности управления учебным заведением, определены показатели степени централизации, дана характеристика ее уровней.

**Ключевые слова:** децентрализация, централизация, управление, менеджмент.

*Annotation.* In article the essence of a principle decentralisation of management on the basis of the management theory as one of a direction of perfection of administrative activity of the head is opened, the interrelation of centralisation and decentralisation as is shown law of management by an educational institution, centralisation exponents are defined, the characteristic of its levels is given.

**Keywords:** decentralisation, centralisation, management, management.

Реформування вітчизняної системи професійної освіти й навчання передбачає її регіоналізацію і відповідно передачу частини повноважень з верхніх рівнів ієрархії управління на нижчі. Цей процес викликає певний інтерес і, водночас, занепокоєння практичних працівників, оскільки виникло багато запитань щодо організації діяльності професійно-технічних навчальних закладів у нових умовах та з'явилося багато невизначеностей у відповідях на них. Огляд наукової літератури свідчить про те, що проблема децентралізації управління в теорії менеджменту вважається найменш дослідженою, і вона вивчається в контексті управління певною організацією, що актуалізує її вивчення й визначає вибір заявленої теми статті. Для того, щоб більш детально зупинитися на децентралізації, її змісті й механізмах упровадження, необхідно визначитися з єдиним тлумаченням основних понять теорії управління, що допоможе усвідомити сутність діяльності

керівника професійно-технічного навчального закладу в умовах очікуваних змін. Саме такою ми вбачаємо *мету* цього дослідження.

Спрямовуючи науковий пошук на її реалізацію вважаємо доречним звернутися до ретроспекції вивчення окресленої проблеми. Історичний огляд розвитку науки управління школою (школознавство) за останні 30-40 років свідчить про те, що вона значно збагатилася монографічними дослідженнями її проблем. Проте слід зазначити, що більшість з них спрямовані на вивчення проблем загальноосвітніх навчальних закладів. Це праці В.І. Бондаря, Л.І. Даниленко, Г.В. Єльнікової, Л.М. Калініної, В.І. Маслова, В.С. Пікельної, О.А. Удада, Є.М. Хрикова та ін. Значно менше наукових праць висвітлюють особливості управління вітчизняними професійно-технічними навчальними закладами. До них належать наукові здобутки Л.І. Даниленко, І.А. Зязюна, В.В. Олійника, В.С. Петровича, Л.М. Сергєєвої.

Наука управління школою (навчальним закладом) досить молода. В її теорії існує багато “білих плям”. Серед них і відсутність єдиної точки зору щодо суті поняття “управління”. Його тлумачення дуже часто запозичується із загальної теорії управління виробництвом, у зарубіжних учених. Сьогодні все частіше використовується поняття “педагогічний менеджмент”, “внутрішньошкільний менеджмент”. У своїх дослідженнях ми використовуємо визначення поняття “управління”, яке дає доктор педагогічних наук, професор В.С. Пікельна – одна з основоположниць вітчизняної науки управління навчальним закладом, яка свою трудову діяльність як керівник починала у професійно-технічному училищі. Вона зазначає, що управління є “адміністративною функцією керівництва й пов’язане з реалізацією загальних (технологічних) функцій управління в будь-якому спеціальному виді управлінської діяльності” [1, 63]. Такими загальними функціями управління є планування, організація, координація, контроль, регулювання, облік і аналіз. Вони «проявляють себе в кожних спеціальних функціональних обов’язках посадових осіб»: директора, його заступників, старшого майстра й майстрів виробничого навчання, вчителя та

ін. Дослідниця називає управління технологічним процесом, що дає змогу керівникові чи управлінському органу цілеспрямовано впливати на «зв'язки-відносини», виявлені в системі управління школою, з тим, щоб «система-школа» могла циклічно переходити в якісно новий стан (розвиватися, вдосконалюватися). На нашу думку, це визначення найкращим чином корелює з поняттям “децентралізація управління”.

Проте, не можна обійти увагою глибокий критичний аналіз праць вітчизняних і зарубіжних учених з проблем управління, здійснений Є.М. Хриковим, з наступним обґрунтуванням концепції внутрішньошкільного управління. Стрижневим положенням цієї концепції є “ідея про спрямованість управління навчальним закладом на забезпечення його динамічного розвитку шляхом перетворення всіх його компонентів” [2, 47]. Відтак, навчальний заклад вчені розглядають як систему, побудовану на науковій основі, що під компетентним управлінням керівників має постійно розвиватися.

Щодо менеджменту, то сферою його діяльності є економіка. Відповідно предметом науки менеджменту є управлінська діяльність й організаційно-економічний механізм її здійснення на рівні підприємства, установи, організації. Таким механізмом є система управління організацією в ринкових умовах, специфічні управлінські відносини між керівником і його підлеглими, які можуть забезпечити ефективне управління, а також дозволяють вирішувати проблеми, що виникають в ній, і найкращим шляхом досягати поставлених цілей. Змістом науки менеджменту є розкриття через вивчення основних категорій науки управління, законів, закономірностей, підходів, принципів, функцій управління і процесів прийняття управлінських рішень, методів, форм і засобів впливу різних факторів цілеспрямованої діяльності людей [3, 6]. На наступному етапі нашого наукового пошуку ми звернулися до наукових джерел з педагогіки, що розкривають зміст поняття “освітній менеджмент”. Його вітчизняні вчені тлумачать як “сукупність принципів, форм, методів управління педагогічними системами та шкільним

персоналом, побудовану на наукових засадах” [4, 15].

Оскільки теорія менеджменту вивчає основні категорії науки управління, своє подальше дослідження ми зосредили саме на управлінні соціальними організаціями, до яких належать навчальні заклади, як специфічній сфері людської діяльності. Особливістю управління такими організаціями є “вміння вирішувати кожне питання системно і комплексно з урахуванням усіх обставин” [5, 56]. Отже, очевидно, що у науковому доробку вітчизняних і зарубіжних учених управління розглядається відповідно до теорії систем як складна динамічна система, що постійно розвивається й складається з низки функціональних підсистем. Децентралізацію управління розглядають як один з основних напрямів удосконалення цієї системи. На основі здійсненого теоретичного аналізу різних підходів у теорії менеджменту до визначення цього поняття, ми дійшли висновку, що воно є міждисциплінарним й стосується системи управління на різних ієрархічних рівнях. Його суть полягає у делегуванні повноважень від вищого на нижчі щаблі управління для вирішення питань різного характеру (при цьому керівники нижчого рівня наділяються великими повноваженнями в конкретній галузі діяльності), що належать до компетенції керівного органу або керівника. Це поняття слід розглядати у взаємозв’язку з централізацією управління. Дефініція поняття “децентралізація управління професійно-технічним навчальним закладом” у авторському тлумаченні має таке формулювання: “Децентралізація управління професійно-технічним навчальним закладом – це передача повноважень від Міністерства освіти і науки на регіональний рівень місцевого самоврядування з метою підвищення ефективності системи якісної підготовки висококваліфікованих робітничих кадрів для вітчизняної економіки й прискорення процесів адаптації управління професійно-технічною освітою до сучасних соціально-економічних умов” [6, 407]. Для реалізації децентралізації управління ПТНЗ в практичній діяльності мають бути створені соціально-економічні, організаційно-педагогічні, психолого-педагогічні й інші умови.

Поєднання централізації й децентралізації В.С. Пікельна вважає однією із закономірностей управління навчальним закладом. Централізація є однією з характеристик управління в певній сфері діяльності людини і в будь-якій системі – штучній або ж біологічній (наприклад, діяльність організму людини підпорядкована центральній нервовій і гуморальній системам). Централізоване управління системою професійно-технічної освіти передбачає “таку структуру системи управління й таке її функціонування, при яких постійно діють достатньо стійкі зв’язки між всіма рівнями (щаблями) структури даної системи” [5, 74]. Централізована система управління передбачає обов’язкову погодженість управлінських рішень на всіх рівнях ієрархії управління. Водночас, кожний структурний підрозділ системи професійно-технічної освіти (професійно-технічний навчальний заклад, ВПУ, ліцей) має власні умови функціонування, характерні для певного регіону. Навіть типові навчальні плани підготовки кваліфікованих робочих передбачають резерв часу для вивчення предметів за потребою ринку праці конкретного регіону, тобто створюють умови для прояву ініціативи й творчості, гнучкості і мобільності для прийняття управлінських рішень відповідно до зміни умов на місцевому рівні. Сучасний професійно-технічний навчальний заклад має право самостійно визначати варіативний компонент змісту професійно-технічної освіти у робочих навчальних планах (до 20 відсотків у межах загального часу) і робочих навчальних програмах (до 20 відсотків навчального предмету й виробничого навчання). Тому помилково вважати, що централізоване управління передбачає жорстку регламентацію в діяльності кожного компоненту системи професійно-технічної освіти.

Проте управління на вищих щаблях повинне завжди враховувати необхідність підпорядкованих структур у певній самостійності у процесі розв’язання специфічних проблем. Таку можливість, наголошує В.С. Пікельна, дає децентралізація управління системою. Наприклад, у професійно-технічному навчальному закладі децентралізація внутрішнього

управління структурними підрозділами (компонентами “системно-навчального закладу”) дозволяє мати самостійні права кожному з них для надання можливості проявити творчий характер діяльності колективу. У монографії вченої зазначається, що поєднання централізації і децентралізації в управлінні “прийнято вважати рівнем централізації”. При цьому “оптимальним рівнем централізації вважають той, за якого форми централізації управління максимально відповідають реальним потребам школи будь-якої структурної ланки і сприяють підвищенню рівня її розвитку” [5, 76]. Це положення є актуальним для сучасного керівника, оскільки перехід до децентралізації управління в масштабах держави значно розширює їх повноваження й водночас підвищує відповідальність. Проте варто застерегти, що, маючи схильність до авторитаризму, поєднуючи його з жорсткою централізацією управління навчально-виробничою діяльністю колективу, можна непомітно вдатися до узурпації при прийнятті рішень. Тобто важливо відчувати ситуацію, відповідно до якої управління може бути більш централізованим чи, навпаки, бути більш децентралізованим. У цьому управлінні як вид діяльності межує з високим мистецтвом. Додамо, що від ступеня централізації (децентралізації) професійно-технічного навчального закладу залежить темп адаптації системи управління ним в умовах ринку праці і ринку освітніх послуг. Це залежить від того, в якій мірі повноваження верхнього рівня переходять на більш низькі рівні управління (децентралізація) або зберігаються на верхньому рівні (централізація). Тому слід звернути увагу на те, що в практичній діяльності ступінь централізації, як, до речі, і децентралізації, має здатність варіюватися – абсолютно централізованих чи децентралізованих організацій не зустрічається. У науковій літературі з теорії менеджменту наголошується, що всі організації можна розташувати між двома точками певного континуума. З одного боку будуть організації, в яких більша частина (якщо не всі) повноважень щодо прийняття найважливіших рішень будуть зосереджені на вищому рівні управління, а з іншого – організації, в яких більша частина повноважень

делегується керівникам (менеджерам) нижчого рівня управління. Тож, різниця між організаціями полягає у відносному ступені делегування прав і повноважень. Тому вважається, що будь-яка організація може називатися централізованою чи децентралізованою лише у порівнянні з іншими організаціями або у порівнянні стану свого розвитку у різні періоди.

Ступінь централізації можна встановити за певними показниками. До них належать:

➤ кількість рішень, що приймаються на нижчому рівні управління (якщо кількість рішень приймається переважно керівниками нижчої ланки управління, то зростає і ступінь децентралізації);

➤ важливість рішень, що приймаються на нижчому рівні управління (якщо керівники середньої та нижчої ланки управління мають повноваження приймати рішення, пов'язані з витратами значних матеріальних ресурсів, або спрямовувати діяльність організації в нове русло, то така організація буде децентралізована);

➤ наслідки рішень, що приймаються на нижчих рівнях управління (вважається, що в децентралізованій організації керівники середньої й нижчої ланок управління можуть приймати рішення, що стосуються більше, ніж однієї функції);

➤ кількість контролю за діяльністю підлеглих (якщо керівництво організації достатньо рідко перевіряє повсякденні рішення підлеглих йому керівників нижчої ланки, вважаючи, що всі їхні рішення є правильними, а оцінка дій керівництва здійснюється на підставі досягнутих результатів за підсумками діяльності в певний період, при цьому особлива увага звертається на рівень прибутку й зростання, то така організація визнається дуже децентралізованою).

Використовуючи дані характеристики ступеня централізації управління, можна визначити наскільки централізоване управління професійно-технічними навчальними закладами як на рівні Міністерства освіти і науки, органів місцевого самоврядування, так і на регіональному

рівні, а також у закладі професійної освіти. Навіть в одному навчальному закладі можна спостерігати різний ступінь централізації управління: одні структурні підрозділи можуть бути більш централізовані, ніж інші. Наприклад, адміністративні функції керівників різних підрозділів навчальних закладів мають високу ступінь централізації, проте педагогічний працівник має повну автономію і незалежність щодо вибору технології навчання, методів виховання, може вносити зміни у зміст навчального предмету, який викладає, структурувати його по-своєму тощо. У зв'язку з цим виходить, що рівень ступеня централізації чи децентралізації визначається рівнем передачі прав і повноважень вищими органами керівництва керівникам нижчого рівня управління з питань прийняття певних рішень (наприклад, визначення спеціальностей, за якими буде здійснюватися підготовка кваліфікованих робітників, вибір соціальних партнерів, розробка шляхів підвищення ефективності роботи тих чи інших підрозділів навчального закладу тощо).

Однак слід наголосити на тому, що навіть у дуже децентралізованих організаціях керівники вищого рівня залишають за собою право приймати рішення з таких питань:

- формулювання політики організації в різних напрямках діяльності;
- визначення загальних цілей і завдань організації;
- здійснення стратегічного планування;
- розробка колективного договору разом із профспілками;
- впровадження кадрової політики тощо.

З огляду на цю закономірність у теорії менеджменту, вважаємо доречним наголосити на тому, що кадрова політика в частині призначення директорів професійно-технічних навчальних закладів повинна залишатися за Міністерством освіти і науки, що зробить їх незалежними при прийнятті рішень, певною мірою захистить від містечкових, не завжди компетентних, рішень щодо розв'язання проблем у сфері професійної освіти й навчання. З цього ж приводу слід зауважити і таке. Як показала практика роботи, більшість керівників професійно-технічних навчальних закладів (буде



справедливим сказати, що і керівників інших – загальноосвітніх, вищих закладів освіти) вище перераховані питання дуже часто делегують своїм заступникам, посилаючись на зайнятість і залишаючи за собою “загальне керівництво”. Це рівнозначно тому, що керівник навчального закладу диктуватиме Міністру освіти і науки, як має діяти вся освітня система в країні. Відповідно має здійснюватися і контроль за виконанням стратегічних планів, реалізацією цілей в усіх підрозділах навчального закладу. Результати контролю, зазвичай, заслуховуються на засіданні колегіального органу – педагогічній раді. Серпневі наради (на початку навчального року) в усіх навчальних закладах – це не тільки красива традиція, не “дань моді”, а глибокий і серйозний аналіз діяльності усіх підрозділів та всіх членів колективу, оцінка роботи й “звірка годинників” на початку шляху до реалізації нових цілей. Тому дуже важливо, коли цей аналіз буде здійснений під керівництвом директора професійно-технічного навчального закладу, і доповідачем буде саме він, досвідчений і авторитетний керівник, який усвідомлює, куди і яким шляхом поведе за собою педагогічний і учнівський колективи. Проте це не завжди так відбувається.

Результати аналізу наукових публікацій з педагогіки, соціології, менеджменту, державного управління, вивчення думки управлінців-практиків свідчить про те, що нині у децентралізованих структур є багато прибічників, що є зрозумілим. Адже людям завжди була притаманна здатність успішно виконувати поставлені завдання, а ефективність діяльності окремих структур в системі децентралізованої організації є яскравим тому підтвердженням. Але, як свідчить досвід сучасних зарубіжних організацій, навіть найвіданніші прихильники децентралізації вважають, що вона не є єдиним засобом для будь-якої ситуації.

Варто звернути увагу керівників професійно-технічних навчальних закладів на те, що існує багато варіантів централізації й децентралізації виробництв, великих організацій, фірм, які виробляють продукцію й поставляють її на ринок. Централізацію розрізняють повну, максимально

можливу та часткову (проміжний варіант). Серед науковців і практиків поширена думка, що повна централізація – це модель, яка вміщує механізм вольового примусу (вимушена міра). При такій моделі все зводиться до стосунків «батьки – дитина»: дитина завжди винна, вона завжди діє не так, у неї немає ніяких прав. Така модель виправдана при становленні організації, коли ніхто нічого не розуміє, крім керівника. Проте дуже швидко вона зживає себе. Колектив, керівники структурних підрозділів, набираючись досвіду, воліють проявити себе, бажають і можуть за щось серйозно відповідати. Для цього їм необхідно створити умови, тобто надати таку можливість. Саме за таких умов має розпочатися децентралізація. Важливо своєчасно відчувати момент, коли здійснюється перехід від однієї форми централізації до наступної.

Децентралізація управління, як правило, спостерігається у сильно диверсифікованих фірмах, коли розширюється номенклатура продукції, запроваджується новий бізнес, здійснюється вихід на міжнародний ринок. У цьому випадку цей процес відбувається еволюційним шляхом. Там, де спостерігається тенденція до децентралізації, вище керівництво рідко перевіряє повсякденні рішення підлеглих, оцінку діяльності здійснює на основі сумарних результатів рівня прибутковості й зростання організації. Рішення делегуються на нижчі рівні управління з проблем маркетингу, розробки видів продукції, визначенню цін.

Переваги централізації й децентралізації управління виокремила А.А. Циренова. До переваг централізації вона відносить покращення контролю й координації спеціальних незалежних функцій, зниження кількості й масштабів помилкових рішень, що приймаються менш досвідченими керівниками. Дуже централізоване управління дозволяє запобігти ситуації, коли окремі відділи організації розвиваються за рахунок інших або організації в цілому. Крім того, централізоване управління дозволяє більш економно використовувати знання й досвід персоналу центрального адміністративного органу.

Децентралізація також має певні переваги. Насамперед, це зменшення потоку інформації, що спрощує процес прийняття рішень. У разі виникнення виробничої проблеми, право приймати рішення має той керівник, який знаходиться ближче до неї, а тому і знає її краще. Децентралізація виконує стимулюючу функцію щодо розвитку ініціативи в організації. Це спонукає особистість до ототожнення її з організацією. Керівник самого великого підрозділу сприймає його невеликою організацією, що дає можливість йому розуміти та усвідомлювати всі механізми його функціонування, а отже застосовувати всі технологічні функції управління і відчувати себе частиною цієї організації. Такий керівник використовує ентузіазм у своєму підрозділі, тотожній до ентузіазму незалежного підприємця у власному бізнесі. Крім цього, децентралізація відкриває шлях молодому керівнику до кар'єрного зростання. Адже, підготовка молодого керівника здійснюється безпосередньо в процесі діяльності, прийняття важливих рішень з перших днів призначення на посаду. На думку А.А. Циренової, це сприяє притоку молодих і талановитих керівників [3, с. 63–64].

На основі викладеного вище слід зазначити, що децентралізація управління професійно-технічними навчальними закладами, яка передбачається в Україні, носить частковий (проміжний) характер, оскільки частина повноважень передається не прямо в структурні підрозділи системи професійно-технічної освіти, а делегується на рівень областей (регіонів). У зв'язку з цим буде здійснюватися розподіл повноважень між обласними і місцевими органами влади щодо управління цією сферою. Це дуже відповідальна справа. Від того як вирішиться дане питання, буде залежати багато в чому результативність діяльності ПТНЗ. Наприклад, потребує виваженого рішення питання маркетингового дослідження ринку праці і ринку освітніх послуг – хто буде його здійснювати: в області, місті, районі чи на рівні керівництва навчального закладу. Зрозуміло, що отримати необхідну інформацію про стан ринку праці, наявність дефіцитних професій у регіоні, критично її проаналізувати і видати інформацію і рекомендації керівникам

навчальних закладів повинні працівники обласного (міського) управління (відділу, департаменту). На це в них більш повноважень і можливостей.

**Висновки.** В теорії менеджменту децентралізація управління вивчається у контексті управління певною організацією (професійно-технічним навчальним закладом), яку розглядають як систему, що під компетентним управлінням керівників, побудованим на науковій основі, має постійно розвиватися.

Децентралізація – це один з основних напрямів удосконалення системи управління. Це поняття є міждисциплінарним й стосується системи управління на різних ієрархічних рівнях. Визначено його суть – делегування повноважень від вищого на нижчі щаблі управління для вирішення питань різного характеру в межах компетенції керівного органу або керівника.

Децентралізацію слід розглядати у взаємозв'язку з централізацією управління. Поєднання централізації й децентралізації є однією із закономірностей управління навчальним закладом. З'ясовано, що від ступеня поєднання централізації й децентралізації, що має здатність варіюватися, залежить швидкість адаптації системи управління професійно-технічним навчальним закладом до умов ринку праці й освітніх послуг.

Ступінь централізації можна встановлюється за певними показниками; визначені питання, з яких навіть у дуже децентралізованих організаціях керівники вищого рівня залишають за собою право приймати рішення.

Централізація і децентралізація управління мають свої переваги. Головне – їх раціональне й своєчасне поєднання.

#### Література

1. Пікельна В.С., Управління школою [Текст] / В.С. Пікельна, О.А. Удод. – Дніпропетровськ : Науково-методичне об'єднання педагогічних інновацій «Альфа», 1998. – 284 с.
2. Хриков Є.М. Управління навчальним закладом : навч. посіб. / Є.М. Хриков. – К. : Знання, 2006. – 365 с.
3. Цыренова А.А. Менеджмент : учебно-метод. пособ. [Текст] / А.А. Цыренова – Улан-Удэ : Издательство ВСГТУ, 2006. – 114 с.
4. Пометун О., Управління школою, що змінюється. Порадник

сучасного директора [Текст] / Л. Середяк, І. Сущенко, О. Янушевич. – Тернопіль : Видавництво Астон. – 2005. – 192 с.

5. Пикельная В.С. Теоретические основы управления (школоведческий аспект) : метод. пособ. [Текст] / В.С. Пикельная – М. : Высш. шк., 1990. – 175 с.

6. Петренко Л.М. Сутність поняття «децентралізація управління» ПТНЗ у вітчизняній та зарубіжній літературі / Л.М. Петренко // Підготовка фахівців у системі професійної освіти : проблеми, технології, перспективи [Текст]: Матеріали Всеукраїнської науково-методичної конференції (Кривий Ріг, 9-10 квітня 2009 р.). – Кривий Ріг : Видавничий центр КТУ, 2009. – С. 405-407.