

А. С. Кобченко,
аспірант, Класичний приватний університет

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗАГАЛЬНОЮ СЕРЕДНЬОЮ ОСВІТОЮ

У статті автором аналізується сутність механізмів державного управління, удосконалюється інституційне забезпечення державного управління загальною середньою освітою, досліджується громадський компонент в державному управлінні освітою.

The author analyses an essence of mechanisms of public administration, the institutional providing of public administration is perfected of the universal secondary education, a public component in public administration of the education is explored in the article.

ВСТУП

Національна доктрина розвитку освіти України у ХХІ ст. спрямовує діяльність державних службовців на пошук нових, відкритих і демократичних моделей управління освітою, які мають утверджуватися як державно-громадські та орієнтувати освітні процеси на постійний розвиток. При цьому важливо передбачити органічне поєднання засобів державного впливу з громадським управлінням, що розширюватиме управлінські можливості громадської думки.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Дослідити механізми державного управління загальною середньою освітою.

РЕЗУЛЬТАТИ

Вітчизняна теорія державного управління містить основні методологічні засади демократизації державного апарату. Об'єктивна характеристика розвитку державного управління висвітлюється в працях таких учених, як В.Б. Авер'янов, В.Д. Бакуменко, М.В. Князев, В.І. Луговий, В.К. Майборода, С.В. Майборода, Н.Р. Нижник та ін. Водночас зміни соціально-економічної структури суспільства потребують підвищення уваги до розвитку освіти з позицій демократизації державного управління.

До державних механізмів ми відносимо управління освіти державної адміністрації як інтегральне адміністративно-організаційне утворення та його управлінський персонал: начальник, заступники, спеціалісти як складові даного органу державного управління. Крім цієї спеціальної структури, до державних механізмів можна віднести інші державні органи, які безпосередньо взаємодіють з

освітньою сферою району: санітарно-епідеміологічна станція, пожежні, правоохоронні органи району, управління охорони здоров'я та управління культури, фінансове управління тощо. Усі ці структури мають спеціально розроблені й затверджені постанововою Кабінету Міністрів України відповідні до Положення та великий досвід існування. Тому ми не будемо аналізувати їх діяльність в освітній сфері.

Для сучасного стану державного управління системою освіти характерний процес децентралізації. Він полягає в тому, що державні органи розробляють стратегічні напрями розвитку, а регіональні й місцеві органи вирішують конкретні організаційні, фінансові, кадрові, матеріальні проблеми. Утім зазначений поділ відповідальності характерний для державних структур управління.

З метою демократизації цього процесу поряд з державними створюються суспільні органи управління системою освіти. Вони складаються з представників вчительського й учнівського колективів, батьків і громадськості. Найважливішою ознакою суспільного характеру управління системою освіти, крім створення колегіальних органів управління, є роздержавлення (створення недержавних навчальних закладів) і диверсифікованість (одночасний розвиток різних типів навчальних закладів) освітніх установ. В управлінні освітою на сучасному етапі передбачається гнучке сполучення зусиль педагогічного співтовариства, колективу навчальних закладів, батьків, суспільних об'єднань учнів. Основними цілями органів суспільного самоврядування є оптимальне забезпечення реалізації освітніх потреб та інтересів

учнів, їхніх батьків і педагогів.

Основними аспектами змісту діяльності суспільних органів мають бути: законотворчий — розробка, прийняття й реалізація "законів" та локальних актів, що регламентують роботу освітньої сфери; перетворюючий — виявлення резервів поліпшення роботи шкіл, вироблення пропозицій щодо їх реалізації, прийняття й використання механізмів стимулювання суспільної діяльності шкільних працівників, учнів та батьків з метою удосконалення освітнього процесу, ін.; підтримуючий — залучення в допомогу освіті зусиль і засобів юридичних та фізичних осіб; гармонізація й гуманізація взаємин учасників освітнього процесу, представлення й захист їх інтересів тощо; партнерський — співуправлінська діяльність, виявлення й обмін думками учасників органів державної та громадської природи, участь у виробленні й прийнятті управлінських рішень.

Нашим завданням залишається визначення та аналіз механізмів місцевої освітньої сфери. До них ми відносимо місцеву Раду з питань освіти; Раду керівників закладів загальної середньої освіти; Раду батьківської громадськості в районі; місцеву Раду старшокласників загальноосвітніх навчальних закладів; Раду соціально-громадського інформаційного супроводу управління освітою в районі; Раду з питань співпраці із засобами масової інформації та комунікації.

Для того щоб включити громадський компонент в управління освітою, необхідно реформувати його (управління) структуру, розвинувши інституції управління на всіх рівнях для введення, як вже зазначалося, "колективного" керівника.

Засновниками рад освіти і, відповідно, вищими органами управління освітою, які делегують радам свої повноваження, мають стати органи місцевого самоврядування, у нашому випадку — районні органи влади. Депутати районних Рад мають визначатись з фінансуванням освітніх закладів на своїй території, виходячи з норми коштів на навчання одного учня та затверджувати щорічні звіти рад освіти [3]. Активність громадян — членів освітніх рад має стимулюватися, оскільки ініціатива та відповідальність не можуть виявлятися під примусом. Дієвим стимулом для більшості потенційних членів рад буде завоювання авторитету в громаді через підвищення престижності членства в раді та досягнення особистого успіху шляхом громадської діяльності. На перших кроках створення освітніх рад було б доцільним певне заохочення тих громадян, які беруть безпосередню участь в їх роботі. Для бізнесменів — це пільги в оподаткуванні за умови систематичного фінансування потреб школи, для інших — щорічні премії при високих

показниках роботи та ін.

Рада керівників закладів загальної середньої освіти складається з директорів шкіл. Основне призначення цієї Ради полягає в наступному:

- поєднання зусиль керівників освітніх закладів району для самостійного вирішення шкільних проблем;

- вираження соціальної солідарності директорів;

- розвиток самодіяльності в управлінні освітніми закладами;

- встановлення партнерських зв'язків між школами;

- пошук засобів підвищення іміджу та професіоналізму управлінської діяльності керівників ЗНЗ;

- розвиток спроможності самостійного гуртування для сприяння реалізації прав і повноважень директорів, захисту їх матеріальних та етичних інтересів;

- розвиток ініціативи, перетворюючої активності керівників у трансформації загальної середньої освіти, її наближенні до міжнародних стандартів.

Ініціатором створення Ради керівників закладів освіти району, як правило, виступає РУО. Рада керівників освітніх закладів діє на правах громадського об'єднання, яке допомагає основному державному органу здійснювати управління загальною середньою освітою на території району.

Рада батьківської громадськості в районі діє на основі соціального партнерства, укладаючи угоду про співпрацю та розробляючи спільний план роботи РУО, Ради батьків та Ради старшокласників.

Основними завданнями Ради є:

- привернення уваги державних органів та громадськості до проблем школи;

- регулювання зовнішніх і внутрішніх зв'язків закладів освіти району з різними установами й організаціями;

- розвиток волонтерського руху серед батьків;

- виконання дорадчих функцій по відношенню до РУО;

- участь в організації і проведенні різноманітних заходів для учнів, батьків, державних органів управління освітою в районі;

- сприяння розвитку освіти на основі впровадження в навчальний процес шкіл району освітніх інновацій, підтримки культурних традицій, залучення батьків до участі в освітньому та виховному процесі шкіл, підвищення їх відповідальності за виховання своїх дітей;

- встановлення зв'язків з громадськістю за рахунок контактів із засобами масової інформації, власної видавничої діяльності, участі в курсах, конференціях, зустрічах на виставках, ярмарках, презентаціях тощо.

Створення місцевої Ради старшокласників загальноосвітніх на-

вчальних закладів ініціюється районним управлінням освітою або громадськими організаціями, що зацікавлені в розвитку освіти в районі. Членами місцевої учнівської ради є представники всіх шкіл району. Основними завданнями Ради є:

- правовий, соціальний, моральний і психологічний захист учнів;

- сприяння розвитку учнівського самоврядування в усіх освітніх закладах району;

- координація роботи органів учнівського самоврядування в районі та в усіх школах району;

- підтримка лідерів молодіжного руху, створення "Школи лідерів";

- співпраця з державними органами управління освітою, батьками й педагогами;

- участь у формуванні та реалізації концепції розвитку освіти в районі, підтримка розвитку соціальної активності, творчого потенціалу учнівської молоді;

- установа та підтримка контактів з органами учнівського самоврядування зарубіжних країн, організація обміну досвідом [5].

Рада соціально-громадського інформаційного супроводу управління освітою в районі створюється для забезпечення гнучкого режиму функціонування шкіл у межах узгоджених вимог громадян, суспільства, держави.

Для досягнення цієї мети виконують такі завдання [2]:

- забезпечення діяльності РУО в режимі взаємоузгодження: з обласним (міським) управлінням освіти з одного боку, а з іншого — зі школами, громадськістю, соціумом;

- прогнозування напрямів розвитку загальної середньої освіти в районі;

- підтримка природовідповідних тенденцій розвитку шкіл району у визначеному напрямі;

- організація висхідного (до районного управління освіти) та низхідного (до шкіл району) потоків управлінської інформації. Висхідний потік повідомляючої інформації направляє для узгодження з вищестоящим органом управління загальною середньою освітою. Низхідний потік узгодженої інформації направляє для використання школами.

Робота Ради з питань співпраці із засобами масової інформації та комунікації присвячується висвітленню зазначених питань у системі телерадіомовлення та комп'ютерної мережі Internet. Діяльність цієї Ради спрямована на учнів, громадськість, державні органи управління освітою для вироблення шляхів поєднання зусиль з метою власного розвитку через розвиток освітньої сфери району. Рада розглядає такі питання:

- форми, методи й засоби здійснення освітніх, практичних, інформаційних та координаційних функцій засобів масової інформації та комунікації щодо державно-громадського

управління освітою в районі (прес-Центр, районні газети для учнів, батьків, громадськості, фестивалі шкільної преси, створення районних об'єднань учнівської молоді за громадськими інтересами та ін.);

- зміст інформаційно-комунікаційного зв'язку з населенням району, педагогічною громадськістю, учнями тощо (медіа-освіта, забезпечення вільного висловлювання своїх думок, пропаганда й підтримка активної соціальної позиції, розвиток волонтерського руху, утвердження широкого спектру соціальних норм, формування громадської думки та ціннісних орієнтацій в галузі політики, економіки, здоров'я, права тощо);

- способи створення та реалізація системи інформаційно-комунікаційного супроводу розвитку державно-громадського управління освітою в районі (планування й проведення PR-компаній для фіксування та розповсюдження інтересів як особистості, так і суспільства; підготовка прес-релізів; кореспондентський зв'язок, обмін досвідом, діалог між державними та громадськими структурами з питань розвитку освіти, організація відповідних конференцій, інтернет-клубів, дебатів, освітніх "тусовок", акцій, виставок, презентацій тощо).

Ми поділяємо думку авторів книги "Поza межами можливого: школа, якою вона є", де зазначено: "на жаль, у нинішній державно-громадській моделі управління освітою громадські об'єднання освітян усе ще виступають у ролі "п'ятого колеса до воза", яке начебто і не зайве, проте досі існує на правах "запаски" [4, с. 224]. З нашого погляду, так відбувається тому, що природні процеси, до яких відносяться об'єднання громадян у групи, асоціації, корпоративні осередки, "визрівають" зсередини, а ми намагаємося їх прискорити зовнішніми впливами, свідомо реформуючи управлінську систему й штучно створюючи довільно. Перетворення системи управління в такий спосіб можливе, згодом дає очікувані результати, утім потребує певного часу для досягнення психологічної готовності людей до прояву соціальної активності, ініціативи, відстоювання своїх прав та інтерактивної поведінки для задоволення власних потреб.

Зазначені механізми є зовнішніми й виконують сполучну функцію між діяльністю державних та громадських управлінських структур.

В якості внутрішнього механізму в державному управлінні діє соціальна інформація, що виражає громадську думку, й активна соціальна позиція громадян. Розглянемо внутрішні механізми, що стосуються збору інформації та розвитку ініціативи й соціальної свідомості населення: моніторинг, проведення зборів громадськості, опитування, волонтерські акції, використання соціальних ін-

дикаторів, розвиток партнерських відносин тощо.

Ми визначаємо моніторинг як систематичне відстеження процесів або тенденцій з метою своєчасної оцінки ситуації для коригування дій у процесі досягнення мети.

Сутність концепції моніторингу полягає в синхронності процесів спостереження, вимірювання, вироблення на цій основі нових знань про стан об'єкту з подальшим моделюванням, прогнозуванням та прийняттям відповідного управлінського рішення. Освітній моніторинг функціонально пов'язаний з усіма етапами управління, утворюючи з ними замкнений цикл регулювання. "Виходом" моніторингових процедур є база показників нового, більш високого рівня організації керованого об'єкта. Особливістю моніторингу є те, що в процесі його здійснення інформаційну систему управління неможливо відділити від системи прийняття рішення.

Членами Ради соціально-громадського інформаційного супроводу управління освітою проводиться анкетування серед населення, батьківської громадськості та впливових структур району з метою відстеження поступової зміни їх пріоритетів та збору інформації для врахування громадської думки щодо діяльності освітніх закладів. Після завершення анкетування проводиться обробка інформації, виділяються питання для поточного коригування освітнього процесу. Результати фіксуються, формалізуються й заносяться в спеціальні банки даних за допомогою комп'ютерної техніки. Оброблена інформація поступає в державний підрозділ для прийняття відповідних рішень щодо коригування планів, діяльності окремих суб'єктів освіти або освітніх підрозділів на основі отриманої соціальної інформації. Дані спостереження зберігаються й доповнюються при повторному анкетуванні через певний час. Динаміка змін, яка виявляється за допомогою факторно-критеріального аналізу, становить предмет моніторингу й допомагає регулювати поточні управлінські дії з урахуванням громадської думки.

Соціальна інформація створює основу для виявлення потреб, пріоритетів населення і наявних ресурсів.

Метою проведення зборів громадськості, або громадських форумів, є забезпечення широкого доступу до спілкування з представниками спільноти, що мешкає на території району. Збори можуть бути проведені в короткий термін і без великих витрат. Перевагою загальних зборів є те, що кожний присутній має змогу висловити свої думки і почуття. До проблематичного боку зборів відноситься те, що це, самокерований процес, який не гарантує репрезентативність всіх верств населення. Це не може забезпечити висвітлення всіх існую-

чих думок, які належать кожній категорії громадян районного сектору. Крім того, може скласти ситуація протистояння прихильників різних точок зору, що буде суперечити основній меті скликання зборів. Тому їх має проводити добре підготовлений спікер.

Громадянський рух має бути добровільним, бо ґрунтується на природовідповідній потребі активізації власної діяльності щодо забезпечення своїх домагань і запитів. Добровольців, що доволіно беруть активну участь у вирішенні соціально значущих питань, називають волонтерами. Волонтер — це людина, яка за власним бажанням, без оплати й примусу витрачає свій час, енергію, знання, сили, досвід на проведення діяльності, яка приносить користь іншим людям і суспільству в цілому. У процесі державно-громадського управління можуть застосовуватися волонтерські акції для розвитку ініціативи й соціальної активності жителів району. Волонтерська акція — це захід, що здійснюється однією чи декількома організаціями, які використовують для досягнення цілей волонтерів як основні людські ресурси [1, с. 77, 79].

Акція проводиться з метою привертання уваги громадян до потреб і проблем освіти, а також з метою розвитку активності населення району у вирішенні проблем навчання й виховання підростаючого покоління. Проведення акції здійснюється в три етапи: підготовчий, основний, підсумковий.

На підготовчому етапі поширюється інформація про проведення акції, проводяться консультації, створюються ініціативні групи, визначаються учасники, складається та узгоджується план дій.

Основний етап включає проведення акції, висвітлення заходів у засобах масової інформації впродовж усього періоду, обмін інформацією між закладами освіти, громадянами, громадськими організаціями, що брали участь в акції.

На підсумковому етапі проводиться узагальнення та поширення інформації про результати здійснення акції, видання відповідних матеріалів.

Розвиток партнерських відносин передбачає встановлення взаємовигідних стосунків між державними, громадськими організаціями, спонсорами для спільного вирішення нагальних питань розвитку освітньої сфери району. Партнерство відбувається в горизонтальних прошарках будь-якої ієрархічної структури й сприяє встановленню партисипативних відносин. Характерними властивостями партнерства є взаємовигідність, прозорість, волонтерство, двостороннє спілкування, чесність, взаємоповага тощо. Розрізняють неформальне й формальне партнерство.

Неформальні партнерства бувають короткостроковими й довгостроковими. Короткострокові можуть

існувати у формі коаліцій (Тиждень освіти в районі). Довгострокові — у вигляді клубів, асоціацій, об'єднань, які створюються формально, але офіційно не реєструються.

Формальні партнерства мають певну форму юридичного статусу або угоди, де визначаються їхні відносини з іншими організаціями. Громадські організації формального партнерства є неприбутковими й створюються з метою впровадження екологічної, оздоровчої, аматорської спортивної, культурної, освітньої та наукової діяльності [1].

До методів управлінської діяльності суспільних органів управління відносимо: суспільне доручення, суспільну думку, прохання, пропозицію, самозвіт, позитивне стимулювання, авансовану довіру, особистий приклад, експертизу проектів розвитку місцевої системи освіти тощо.

ВИСНОВКИ

Механізм державного управління являє собою сукупність процесів, процедур та технологій взаємодії суб'єктів державного управління й місцевого співтовариства, що стосуються сьогодення та майбутнього освітніх систем, умов, змісту й результатів освітнього процесу.

Розкрито два види механізмів: зовнішні (державні й громадські) як система, що задає порядок діяльності будь-якому об'єкту, та внутрішні (моніторинг; громадське опитування; волонтерські акції, ін.) як засоби системи, що приводять її в дію.

Визначено, що зовнішні механізми виконують сполучну функцію між діяльністю державних та громадських управлінських структур. Встановлено, що громадянський рух має бути добровільним, бо ґрунтується на природовідповідній потребі активізації власної діяльності щодо забезпечення своїх домагань і запитів. Це є природною основою волонтерства — добровільного безоплатного витрачання своїх сил, знань, енергії на проведення діяльності, корисної іншим людям і суспільству в цілому.

Література:

1. Громадсько активні школи в Україні: кроки до дій / Упоряд. Н. Софій, Ю. Кавун. — К.: ВФ "Крок за кроком". — 2004. — 140 с.
2. Єльнікова Г.В. Основи адаптивного управління (тексти лекцій). — Х.: Видав. гр. "Основа", 2004. — 128 с.
3. Пастушенко Р., Пастушенко Н. Українська загальноосвітня школа на шляху до нової моделі освіти // Укр. варіанти. — 1999. — № 3—4. — С. 21—29.
4. Поза межами можливого: школа, якою вона є / За ред. М. Мосієнко. — К.: Шкільний світ, 2004. — 264 с.
5. Трикутник. З досвіду співпраці адміністрації, батьківської та учнівської громадськості: Серія Столична освіта / За заг. ред. Б.Жебровського. — К.: ГУОН, 2001. — Вип. 6. — 188 с.

Стаття надійшла до редакції 05.11.2008 р.