

УДК: 351

Розіна Катерина Олександрівна,
провідний фахівець навчального відділу
Херсонського державного університету, магістр з державної служби

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНО-ГРОМАДСЬКОГО УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ

Анотація. У статті проаналізовано нормативне забезпечення державно-громадського управління освітою, виділено основні аспекти переведення управління на державно-громадські засади.

Ключові слова: державно-громадське управління освітою, механізми управління освітою, освіта.

Розина К.О. Некоторые аспекты государственного управления образованием

Аннотация. В статье проанализировано нормативное обеспечение государственного управления образованием, выделены основные аспекты перевода управления на государственные основы.

Ключевые слова: государственное управление образованием, механизмы управления образованием, образование.

Rosina. K.O. Some aspects of state and public management of higher education

Abstract. The paper analyzes regulatory support of state and public management of education, highlights the main aspects of shifting the management on the state and public basis.

Key words: state and public management of education, education management mechanisms, education.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Сучасні зміни в суспільно-політичній структурі нашої країни зумовили потребу нової освітньої політики, спрямованої на побудову демократичної, правової держави та задоволення освітніх потреб громадян незалежної України. Стрімкі зміни політичної, економічної, соціальної та культурної сфер людської діяльності ставлять на порядок денний питання щодо зміни підходів, методів, стилів виробничих відносин і поступового перетворення жорсткого субординаційного управління сучасними організаціями на мобільне, гнучке. Також ще недостатньо розроблені та висвітлені питання

державно-громадського управління освітою, не розроблено моделі та не визначено механізми управління освітою на державно-громадських засадах з урахуванням сучасних законодавчих і нормативних актів з питань освіти в Україні. Проблема державно-громадського управління освітою в умовах соціально-економічних перетворень у країні виходить за межі галузевого суто освітянського питання і набуває загальнодержавного значення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У більшості з праць з визначення аспектів державно-громадського управління висвітлено різні аспекти управління в системі освіти. Методологічне значення для розуміння й усвідомлення проблем державного управління освітою в нових соціально-економічних умовах мають положення, викладені в працях В.Андрущенка, Л.Гаєвської, С.Гончаренка, Д.Дзвінчука, І.Зязюна, В.Кременя, С.Крисюка, В.Лугового, І.Лопушинського, Т.Лукіної, В.Лутая, В.Майбороди, С.Майбороди, Р.Науменко, В.Огаренка, Л.Паращенко, В.Пікельної, Н.Протасової та ін.

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

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Сучасна ситуація зумовлює потребу виділення нових підходів до організації державно-громадського управління освітою.

Формулювання цілей статті. Мета статті полягає у визначенні теоретичних і методологічних засад державного управління, у дослідженні державно-громадського управління освітою та у виділенні основних

аспектів щодо переведення управління освітою на державно-громадські засади.

Виклад основного матеріалу. Для з'ясування процесу державно-громадського управління освітою ми розкриємо зміст таких базових понять, як «управління», «державне управління» та «державно-громадське управління».

У загальному трактуванні термін *управління* використовують як родове поняття, що характеризує впорядкування взаємозв'язків і взаємодії певної множини елементів або складових частин природи, суспільства чи самої людини [3, с. 53]. Отже, можемо визначити управління як цілеспрямований вплив суб'єкта на об'єкт.

Існує два основні способи впорядкування взаємозв'язків між елементами будь-якої системи та її функціонуванням – саморегуляція та управління. Саморегуляція здійснюється без застосування зовнішніх сил завдяки програмі, яка закладена природою на основі об'єктивних закономірностей [3, с. 53]. Управління завжди здійснюється в системах «людина-природа», «людина-техніка», «людина-людина» та інших, де первинним керівним елементом є людина і створені системи для забезпечення та обслуговування інтересів людини. Тобто будь-яка система чи явище природи набуває значення для людини лише у зв'язку з її потребами, інтересами та цілями. Управління починається тоді, коли явища і процеси відбивають інтереси, свідомі засади, мету, силу волі та енергію людини [3, с. 53]. Зведення управління лише до усвідомлених актів людської поведінки недоцільне, оскільки деякі управлінські дії людей здійснюються спонтанно, без глибинного усвідомлення можливих негативних наслідків.

Управління здійснюється залежно від об'єкта. Виокремлюють різні види управління – технічне (об'єктом є машини та механізми), біологічне (об'єкт – нові сорти рослин і породи тварин, продукти рослинного і

тваринного походження тощо) та соціальне (суспільне) – управління людьми. Найскладнішим видом є соціальне управління, оскільки саме в його межах здійснюється також і біологічне, і технічне управління. Існування людських спільнот в умовах обмежених природних ресурсів спричиняє потребу створення і використання відповідних засобів – транспорту, зв'язку, будівництва, а також нових біологічних систем, призначених для забезпечення населення насамперед продуктами харчування.

Водночас складність соціального управління зумовлена не стільки наявністю в його межах біологічного і технічного управління, скільки складністю суспільних відносин. Існування в багатьох людей спільних та індивідуальних інтересів об'єктивно вимагає узгодження цих інтересів заради досягнення спільної мети – забезпечення життєдіяльності всіх членів соціуму.

Управління – це властивість, що внутрішньо притаманна суспільству на будь-якому етапі його розвитку, оскільки серед об'єктивних закономірностей його існування і розвитку є потреба постійного впорядкування, тобто впливу на нього. Саме управління і здійснює такий вплив. Зрештою виникнення владних відносин у суспільстві було неминучим, оскільки завжди виникає потреба в організації управління [5, с.38].

Отже і суб'єктами, й об'єктами соціального управління є люди та їх спільноти. Предметом соціального управління можуть бути різноманітні матеріальні речі, технічні засоби, технологічні процеси або ж духовні цінності, однак сторонами у відносинах управління постають лише люди.

Найпоширенішою класифікацією соціального управління є виокремлення за ознакою характеру діяльності суб'єктів управління таких видів:

- а) державне управління (суб'єкт управління – держава та її органи);
- б) самоврядне або муніципальне управління (суб'єкт управління – органи місцевого самоврядування);

в) громадське управління (суб'єкт управління – органи громадських організацій, інших об'єднань громадян);

г) корпоративне управління (суб'єкт управління – органи господарських товариств та об'єднань підприємств) [3, с. 56].

Поняття державного управління надзвичайно багатозначне і складне, а відтак існує багато підходів до його визначення. Як зазначає О. Бандурка, «мети всеосяжного визначення державного управління поки що не досягнуто і в працях зарубіжних учених, і навряд чи вона досяжна взагалі, але пов'язано це не з недостатністю наукових зусиль, а із самою сутністю управління, яке настільки багатозначне (щодо завдань, функцій, форм і методів діяльності), що все це неможливо охопити однією дефініцією, але можна визначити за допомогою висвітлення його типових ознак» [4, с. 27].

Упродовж багатьох років точилася дискусія між прихильниками широкого і вузького розуміння поняття державного управління. Як слушно зазначив В. Авер'янов, кожне із них виправдане лише на чітко визначеному теоретико-пізнавальному рівні використання цього поняття, тому в кожному випадку повинно бути відповідне методологічне обґрунтування [2, с. 58]. Саме тому на рівні розгляду загальносоціальної системи управління доцільно застосовувати широке трактування державного управління, яке зводить його до сукупності всіх видів діяльності органів держави, тобто означає фактично всі форми реалізації державної влади загалом. Це дає змогу відмежувати державні суб'єкти управлінського впливу від недержавних суб'єктів. Для такого тлумачення доцільно використовувати термін *державне впорядкування* (або *регулювання*) *суспільних процесів*, оскільки це передбачає визначення всієї сукупності напрямків і форм реалізації влади з боку держави та в інтересах організаційного впливу на життєдіяльність суспільства [2, с. 59].

Державне управління як специфічна діяльність державних органів не лише зберігається, а й набуває вагомішого значення в умовах загальної

трансформації ролі держави в громадянському суспільстві. Об'єднання державного вертикального управління та партнерського горизонтального управління на основі врахування громадської думки та залучення громадян до прийняття управлінських рішень в інтересах людини, соціуму, влади є державно-громадським управлінням.

Державно-громадське управління – це управління, у якому поєднуються діяльність суб'єктів державних і громадських інституцій, що ґрунтується на добровільному встановленні державою та громадянами певних обов'язків в управлінні освітою в інтересах особистості, соціуму, влади. Воно передбачає тісний взаємозв'язок, співпрацю, постійний діалог і взаємодію державного (адміністративного) і громадського суб'єктів управління. Провідними принципами державно-громадського управління є науковість, професіоналізм, гуманізація, відкритість.

Зміст державно-громадського управління складає діяльність його суб'єктів з інтеграції трьох напрямків роботи: демократизація діяльності органів державної влади й управління освітою; розвиток самоврядних асоціацій учасників освітньої діяльності (професійних асоціацій педагогів, органів учнівського й батьківського самоврядування всіх рівнів); створення та організація діяльності громадських органів управління освітою, де представлено всі верстви населення.

На погляд Т.Лукіної, освіта є соціальною сферою, від якості і результативності якої залежить і якість самого державного управління. Друга особливість державного управління освітою полягає в тому, що вона не є статичним об'єктом, отже управлінський цикл не може точно повторюватися. Державне управління освітою здійснюється у двох взаємопов'язаних напрямках: це підтримка ефективного функціонування та забезпечення неухильного розвитку системи та її результативної діяльності. Зазначені особливості державного управління освітою, на її

думку, віддзеркалено в принципах і функціях управління, які вона поділяє на загальні, структурні та спеціальні [6, с.115].

Державно-громадське управління освітою – це процес поєднання різноспрямованої діяльності державних і суспільних суб'єктів управління, що пов'язані з функціонуванням і розвитком освітньої установи, в інтересах суб'єктів навчально-виховного процесу, соціуму, влади. Предметом державно-громадського управління освітою є взаємо-узгодження дії різних за природою та напрямком дії сил на розвиток освітньої системи.

У сутності поняття «державно-громадське управління в освіті» на сьогодні доцільно розділяти явища нових, більш демократичних відносин, погоджених взаємодій між державою та громадянським суспільством. Участь цих сторін у розв'язанні різних питань освіти, а саме управлінські аспекти цих взаємодій, які пов'язані з можливістю відповідально та результативно впливати на освітню політику, визначальним пріоритетом якої є забезпечення якості освіти на основі збереження його фундаментальності та відповідності актуальним і перспективним потребам особистості, суспільства й держави.

Як внутрішній механізм у державно-громадському управлінні освітою діє соціальна інформація, що репрезентує громадську думку, й активна соціальна позиція громадян. До внутрішніх механізмів, що стосуються збирання інформації та розвитку ініціативи й соціальної свідомості населення, ми відносимо моніторинг, проведення зборів громадськості, опитування, волонтерські акції, використання соціальних індикаторів, розвиток партнерських відносин тощо.

Основою функціонування будь-якого механізму є відповідне законодавче поле. Стратегічні цілі, завдання, пріоритетні напрямки й основні шляхи радикальних перетворень в управлінні системою освіти визначено Конституцією України, законами України «Про освіту», «Про професійно-

технічну освіту», «Про загальну середню освіту», «Про позашкільну освіту», «Про дошкільну освіту», «Про вищу освіту», Державною національною програмою «Освіта» («Україна XXI століття»), Указом Президента України «Про національну програму «Діти України», Національною доктриною розвитку освіти України в XXI столітті та іншими актами.

Правові норми є як підставою, так і засобом функціональної діяльності, прийняття рішень і здійснення управлінського впливу всіх елементів структури механізму реалізації державної освітянської політики. Отже, ефективність механізму управління освітою значною мірою залежить саме від стану правових норм.

Нова система управління освітою поступово утверджується як державно-громадська. Вона має забезпечити прискорений випереджальний інноваційний розвиток, а також забезпечити умови для розвитку, самоствердження та самореалізації кожної особистості протягом життя. У національній доктрині розвитку освіти України сказано, що «сучасна система управління освітою має розвиватися як державно-громадська, повинна враховувати регіональні особливості, тенденції до зростання автономії навчальних закладів, конкурентноспроможність їх освітніх послуг. Діяльність освітян спрямовується на пошуки нових демократичних відкритих моделей управління освітою, що зорієнтовують освітні процеси не на відтворення, а на розвиток. У ній передбачається забезпечення державного управління з урахуванням громадської думки, унаслідок чого змінюється навантаження, функції, структура і стиль центрального та регіонального управління освітою» [1, с.20].

Виходячи з цього, метою державно-громадського управління освітою стає оптимальне поєднання державних і громадських засад в інтересах особистості, соціуму та влади, а основним завданням – перерозподіл контролю та управління на рівень освітнього закладу та

громади, який дає можливість поєднати загальносуспільні інтереси, інтереси громади та інтереси кожної особистості, у результаті чого буде забезпечено демократизацію державного управління освітою; задоволення потреб та інтересів учасників навчально-виховного процесу; розвиток погоджувальних механізмів у вирішенні загальних завдань.

Успіх реформування системи державного управління освітою значною мірою залежить від того, як раціонально та ефективно буде використовуватися не тільки зарубіжний, а й насамперед вітчизняний досвід управлінської діяльності органів управління освітою. Перехід до державно-громадської моделі управління освітою потребує вивчення досвіду цих процесів у країнах, де залучення широких кіл громадськості дало свої позитивні результати.

У більшості країн світу управління освітою здійснюється на трьох рівнях: центральному, або верхньому, регіональному і місцевому. Центральний превалює в таких європейських державах, як Греція, Ірландія, Ісландія, Італія, Норвегія, Португалія, Франція та ін. У країнах з федеральним державним устроєм (Німеччина, США, Канада, Швейцарія та ін.) управляють суб'єкти федерації, які, до речі, є центральним рівнем, а федерального в деяких країнах взагалі не існує.

Цікавий досвід нагромаджено в Сполучених Штатах Америки із залучання батьків до проблеми і реалізації навчальних програм (до 37%). У 80% випадках батьки формують штати викладачів, 88% навчально-виховних програм включають батьків як організаторів екскурсій, мандрівок, благочинних заходів. Часто проводяться конференції з участю вчителів, батьків, психологів, медиків, працівників соціальних служб, представників громадських організацій, фондів тощо.

У Великій Британії прийнято положення про «Батьківське право», у результаті чого зміщено акценти від нав'язування обов'язків батькам до

посилення їх прав в управлінні освітою (контроль за умовами навчання дітей, їх харчування у школах, проведення спортивно-оздоровчих заходів).

У цьому напрямку відбувається реформування освіти і в Польщі, де в Законі про освіту є розділ «Громадські органи у системі освіти», до яких належать Державна рада освіти, освітня рада, рада школи, рада батьків, учнівське самоврядування [7, с.139]. Польські громадські органи та організації, пов'язані з освітою та вихованням, діють відповідно у навчальних закладах і за їх межами. Співпраця громади з державними органами в управлінні освітою тісно пов'язана з самоврядуванням (місцевим, учнівським, студентським, аспірантським і самого навчального закладу). Суттєвим у вирішенні цього питання є умови обрання представників до громадських органів, сфера їх діяльності, компетенції та відповідальність, підпорядкування і співпраця між собою та з органами місцевого самоврядування.

Результати аналізу теоретичних основ і чинної практики державно-громадського управління освітою в нашій країні й за кордоном підтвердили потребу демократичних перетворень управлінської системи в Україні. Ступінь дослідженості проблеми державно-громадського управління навчальними закладами залишається недостатнім. Незважаючи на те, що зусилля вчених спрямовано на пошуки оптимального співвідношення централізації та децентралізації державного управління освітою, створення системного механізму на всіх управлінських рівнях, дослідження залишаються розрізненими та методологічно не об'єднаними. Практика сьогодення підтверджує монопольне ставлення держави до управління освітою [8, с.15].

Висновки з даного дослідження. Таким чином, ми можемо виділити основні аспекти щодо переведення управління на державно-громадські засади для державних органів управління освітою та закладів освіти, а саме: створити умови для запровадження в освітню практику

системи державно-громадського управління освітою; розширити автономію навчальних закладів; розробити нормативну базу проведення освітнього моніторингу для відслідкування динаміки розвитку державно-громадського управління освітою на основі врахування громадської думки; розширити заохочення до участі громади в управлінні освітою; переглянути співробітництво навчальних закладів і громадських організацій; сприяти заохоченню учасників освітнього процесу до проведення волонтерських акцій; підвищити роль місцевого самоврядування в управлінні освітою.

Перспективи подальших розвідок. До подальших напрямків дослідження цієї проблеми ми відносимо: наукове обґрунтування процесу впровадження державно-громадського управління освітою; розробку моделей та визначення механізмів державно-громадського управління для всієї системи освіти України на різних рівнях державного управління; дослідити особливості внутрішнього управління навчальними закладами.

Список використаних джерел

1. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на 2012-2021 роки : [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.mon.gov.ua/images/files/news/12/05/4455.pdf>.
2. Авер'янов В. Б. Органи виконавчої влади в Україні / Авер'янов В. Б. – К.: Ін Юре, 1997. – 120 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс. У 2 Т. – Т.1. Загальна частина. – К.: «Юридична думка», 2004. – 350 с.
4. Бандурка О. О. Державне управління проблеми уточнення поняття та визначення меж його використання / Бандурка О. О. // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. – 2004. – № 3. – С. 26-32.
5. Корецький М. Теоретичні засади державного управління / Корецький М. // Матеріали академічних науково-практичних слухань про стан економіки України : зб. наук. праць. – К., 2007. – С. 38-47.
6. Лукіна Т. О. Державне управління якістю загальної середньої освіти в Україні : монографія / Лукіна Т. О. – К.: НАДУ, 2004. – 292 с.
7. Прокопенко Л. Л. Досвід державно-громадського управління вищою освітою в Польщі / Прокопенко Л. Л., Дегтярьова І. О. // Державне управління та місцеве самоврядування. - №12. – 2012. – С.136-139.
8. Сікорський П. Шляхи переходу від державної до державно-громадської і громадсько-державної форм управління освітою / Сікорський П. // Освіта. – 2003. – №57. – С. 10-17.