

Література:

1. Берри Л. В поисках души сервиса / Л. Берри. – СПб. : Companion Group, 2007. – 290 с.
2. Босовська М. В. Управління якістю послуг підприємств готельного господарства: автореф. дис. ... к.е.н. : спец. 08.00.04 / М. В. Босовська. – К., 2009. – 24 с.
3. Голошубова Н. О. Організація торгівлі : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / Н. О. Голошубова. – К. : Книга, 2004. – 560 с.
4. Платонов В. Н. Организация торговли : учеб. пособие / В. Н. Платонов. – Мн. : БГЭУ, 2002. – 287 с.
5. Подкорытова А. А. Оценка качества обслуживания в системе мотивации персонала торговой розничной организации / А. А. Подкорытова // Сибирская Финансовая Школа. – 2008. – № 4 – С. 56–58.
6. Решетняк О. Сучасні методи управління підприємством сфери послуг / О. Решетняк. – Х. : Фактор, 2008. – С. 5.
7. Теорія та практика торговельного обслуговування : навч. посіб. / [В. В. Апопій, І. П. Міщук, С. І. Рудницький, Ю. М. Хом'як] ; за ред. В. В. Апопія. – К. : Центр навч. літ-ри, 2005. – 496 с.
8. Челенков А. П. Управление качеством сервисных продуктов / А. П. Челенков. – Режим доступа : http://b-news.narod.ru/management/uupravlenie_4.htm.
9. Шоул Д. Первокласний сервис как конкурентное преимущество / Д. Шоул. – М. : Альпина Бизнес Букс, 2006. – 338 с.
10. Шумило О. С. Качество обслуживания и эффективность хозяйственной деятельности предприятия / О. С. Шумило // Бизнес-Информ. – 2009. – № 4 (3). – С. 77–79.
11. Хойзер Д. Дом качества / Дж. Р. Хойзер, Дон Клозинг. – Режим доступа : http://b-news.narod.ru/management/uupravlenie_4.htm.
12. Bitner M. Services marketing / M. Bitner, V. Zeithaml. – Massachusetts, 1996.

Надійшла до редколегії 20.07.2012 р.

УДК 351.078

Л. В. НАБОКА, Г. В. МИХАЙЛЕНКО

**УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ
СУБ'ЄКТНО-ОБ'ЄКТНИХ ВІДНОСИН
У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ ЗАГАЛЬНОЮ СЕРЕДНЬОЮ ОСВІТОЮ**

Розкрито підхід до вдосконалення механізму реалізації суб'єктно-об'єктних відносин у державному управлінні загальною середньою освітою. Наведено суперечності функціонування системи загальної середньої освіти. Обґрунтовано нову модель управління загальною середньою освітою на рівні області і району. Охарактеризовано принципи та зміст діяльності органів управління освітою.

Ключові слова: реформування системи державного управління загальною середньою освітою, механізм реалізації суб'єктно-об'єктних відносин, принцип субсидіарності.

In this article an approach to improvement of mechanism of realization of relations between subjects and objects in public administration of general secondary education has been revealed. Contradictions of functioning of the system of general secondary education have been listed. A new model of administration of general secondary education on region and district levels has been substantiated. Principles and content of activities executed by the authorities responsible for administration of education have been defined.

Key words: reforming the system of public administration of general secondary education, mechanism of realization of relations between subjects and objects, principle of subsidiarity, principle of mutual addition and participation, distribution of powers.

Поглиблення взаємодії держави і суспільства дозволяє оптимально поєднувати суб'єктно-суб'єктні, суб'єктно-об'єктні та інші види державно-управлінських відносин, упроваджувати маркетингову модель державного управління; удосконалювати структурно-функціональну побудову органів влади, спираючись на моніторинг тенденцій розвитку суспільства, і тим самим забезпечувати гнучкість управлінських структур, швидкість їх адаптації до впливів зовнішнього середовища [2, с. 10]. Тому наближення сфери надання послуг до споживачів обумовлює необхідність децентралізації і деконцентрації повноважень і функцій органів державної влади, які здійснюють управління окремими сферами і галузями діяльності. Адже, як зазначається в Концепції адміністративної реформи, необхідність утворення територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади буде визначатися в кожному конкретному випадку окремо, районні державні адміністрації планується ліквідувати, а їх функції передати виконавчим комітетам районних рад [1]. Унаслідок такого перетворення суттєвих змін має зазнати і система управління загальною середньою освітою.

Сьогодні наукові дослідження як учених-теоретиків, так і управлінців-практиків у галузі освіти [5] спрямовуються на пошук нових відкритих, демократичних моделей управління, що враховують регіональні особливості, тенденції зростання автономності навчальних закладів, конкурентність освітніх послуг, забезпечують науковий супровід управлінських рішень, поєднання державного і громадського управління, впровадження нової етики управління тощо [3]. Зокрема, проблеми розвитку освіти розглядаються широким колом українських учених – В. Андрущенко, В. Биковим, І. Вакарчуком, Л. Ващенко, І. Гавриш, Д. Дзвінчуком та багатьма іншими. Однак у цих розробках зовсім мало уваги приділяється дослідженню змін, які супроводжують розвиток і реалізацію управлінських відносин у системі державного управління загальною середньою освітою.

Метою даної статті є розробка пропозицій щодо вдосконалення механізму реалізації суб'єктно-об'єктних відносин у державному управлінні загальною середньою освітою.

Відомо, що потреби й інтереси об'єкта управління є визначальними для організації роботи та формування структури суб'єкта. У системі управління загальною середньою освітою можна виділити дві групи потреб, для забезпечення реалізації яких працюють органи влади різних рівнів та різних підсистем.

Першу групу становлять власне освітні потреби, тобто потреби щодо забезпечення змісту та якості освіти відповідно до вимог Державних стандартів України. Для їх задоволення сформовано систему органів управління, основним завданням яких є створення умов для здобуття громадянами повної загальної середньої освіти (Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України, управління освіти ОДА, РДА, виконкомів міських рад, адміністрації закладів та установ освіти). Вони здійснюють правове та інструктивно-методичне забезпечення організації навчально-виховного процесу, безпосередньо надають освітні послуги, відповідальні за отримання знань належного обсягу та якості, виховання всебічно розвиненої особистості. Крім того, з метою подолання корупції в системі освіти та забезпечення об'єктивного оцінювання знань випускників навчальних закладів у структурі Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України утворено Український центр оцінювання якості освіти, який має дев'ять регіональних представництв. Зважаючи на те, що кількість штатних працівників територіальних центрів невелика, до організації і проведення незалежного зовнішнього оцінювання знань широко залучаються працівники органів управління освітою та викладачі.

До другої групи доцільно віднести потреби забезпечення належного функціонування освітніх установ, тобто їх фінансово-матеріального утримання. Як не парадоксально, вплив органів управління освітою часто буває незначним на процес забезпечення навчально-виховних установ фінансовими і матеріальними ресурсами, оскільки ці питання належать до компетенції місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Унаслідок такої організації діяльності та функціонуванні органів управління системи загальної середньої освіти складаються протиріччя, які суттєво впливають на результативність та ефективність їх роботи. До них можна віднести такі:

- наявність різних інтересів у суб'єктів і об'єктів управління, що пов'язані з намаганням однієї сторони максимально покращити процес, а іншої – зробити його економічним, тобто уникнути додаткових витрат ресурсів;
- несумісність між цілями функціонування різних підсистем, що призводить до неузгодженості положень нормативно-правових актів;
- невідповідність між темпами реформування системи “Освіта” та актуальністю потреб розвитку суспільства;
- неузгодженість компетенції і повноважень місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування з тим обсягом завдань, які необхідно

вирішувати для надання освіти високої якості та належного функціонування навчальних закладів;

– розбіжність між потребами розвитку системи “Загальна середня освіта” і наявним ресурсним забезпеченням;

– неузгодженість між цілями і потребами реформування системи “Загальна середня освіта” і готовністю громадськості до сприйняття кардинальних змін.

Тому існуючий організаційний механізм забезпечення потреб функціонування загальної середньої освіти, а отже, й механізм реалізації суб’єктно-об’єктних відносин, що складаються між органами влади різних рівнів, потребує значного вдосконалення. Оскільки цілі системи загальної середньої освіти реалізуються органами влади, які за організаційно-правовим статусом є елементами різних підсистем (освітні послуги надаються установами і закладами системи “Освіта”, потреби щодо належного кадрового, матеріального, фінансового та ін. забезпечення визначаються органами управління систем “Державна виконавча влада” та “Місьцеве самоврядування”, а якість освіти оцінюється споживачами послуг та соціальними замовниками, які утворюють зовнішнє середовище усіх названих систем, і їх точка зору з основних питань розвитку системи під час прийняття рішень майже не враховується). Пріоритети діяльності кожної з цих підсистем різні, іноді навіть суперечливі, що негативно впливає на результативність функціонування системи загальної середньої освіти в цілому та призводить до низької якості освітніх послуг. Для подолання низки суперечностей, які склалися в системі державного управління загальною середньою освітою, доцільно застосовувати принципи субсидіарності і пропорційності, чітко розподіливши компетенцію і повноваження між суб’єктами і об’єктами різних рівнів (рисунок), а також принцип взаємодоповнення у виробленні й реалізації освітньої політики на рівні держави, регіону, окремої адміністративно-територіальної одиниці та закладу.

Зокрема, Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України має виконувати функції суто галузевого управління системою загальної середньої освіти і відповідати за якість формування державної політики шляхом широкого обговорення з громадськістю стратегії і програм розвитку галузі, здійснювати контроль за їх утіленням, розробляти нормативно-правове забезпечення галузі й вивчати стан дотримання актів законодавства, готувати стандарти і нормативи функціонування, обов’язкові для виконання всіма навчальними закладами, проводити моніторингові дослідження ефективності роботи органів управління освітою різних рівнів та навчальних закладів різних типів і форм власності, дбати про розробку комплексів науково-методичного, інформаційного та фінансового забезпечення інноваційних програм і проектів, що впроваджуються у практику. При цьому особливої ваги набувають такі функції управління, як стратегічне планування, прогнозування і контроль, зростає значення моніторингу якості освіти.

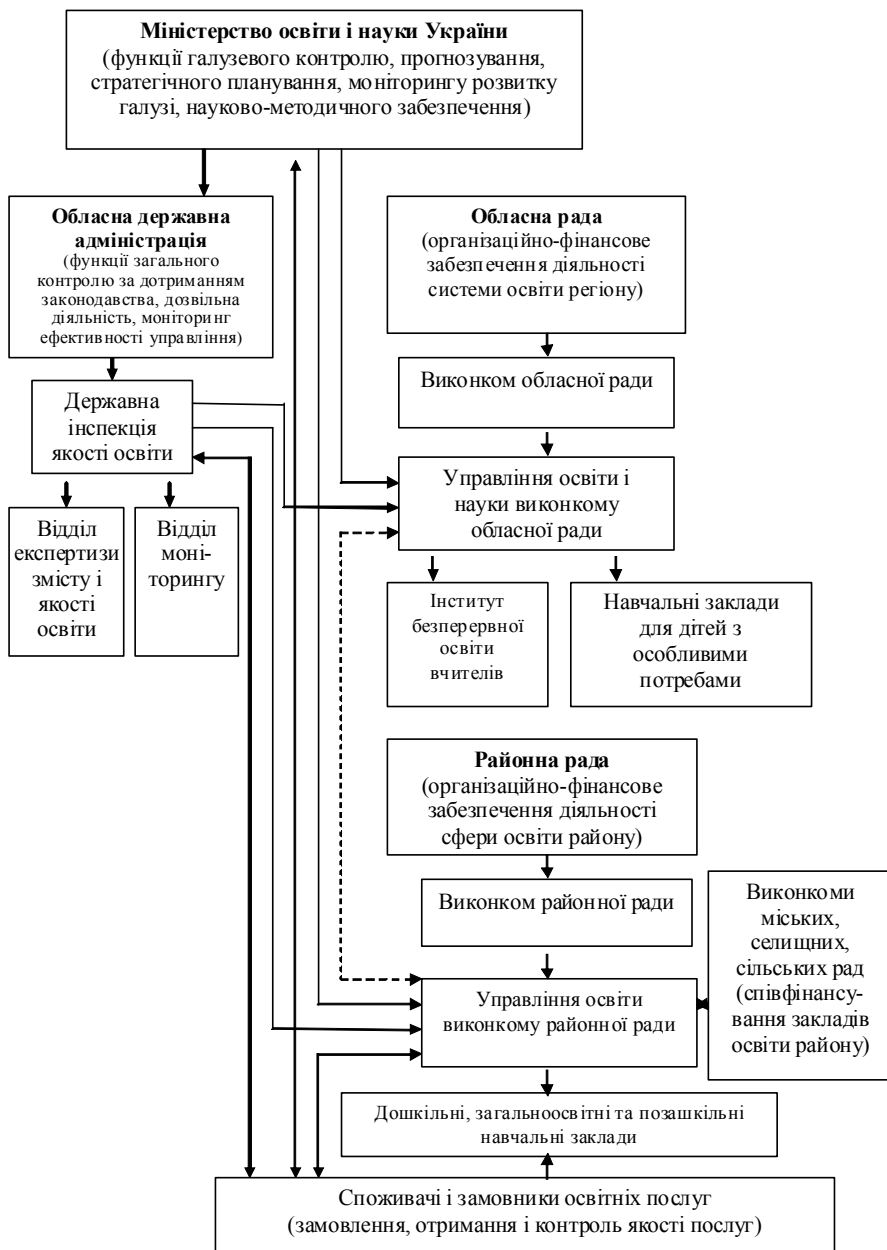


Рисунок. Модель управління системою загальної середньої освіти на регіональному рівні

На регіональному рівні відбувається конкретизація управлінських рішень, здійснюється адміністративно-господарське управління територією та розробляється регіональна політика. Зокрема, органи управління освітою дбають про організацію ефективного управління системою загальної середньої освіти у межах окремої області, а також відповідають за якість роботи органу управління як державної організації. У зв'язку з цим вони виконують низку різноманітних функцій (управлінських, регулятивних, дозвоільних, консультативних тощо), реалізація кожної з них потребує значного ресурсного забезпечення (організаційного, правового, кадрового, інформаційного, технологічного) та застосування специфічних прийомів, методів та форм роботи. Тому доцільно функції державного контролю за якістю й ефективністю роботи системи освіти та функції організаційно-фінансового забезпечення освітньої галузі на рівні області (району) структурно закріпити за різними органами влади.

Для реалізації функцій загального контролю за дотриманням законодавства у сфері освіти, визначення відповідності надання освітніх послуг вимогам Державних стандартів у складі обласної державної адміністрації необхідно створити державну інспекцію якості освіти, а функції організаційно-фінансового забезпечення освітньої галузі на рівні регіону (району) передати до повноважень обласної (районної) ради. Для цього у структурі виконавчого комітету відповідної ради потрібно утворити управління освіти і науки, яке безпосередньо забезпечуватиме реалізацію державної політики в галузі освіти, а радою визначатимуться стратегія її розвитку, зважаючи на регіональні потреби у підготовці кваліфікованих кадрів, вживатимуться заходи щодо створення організаційних, матеріальних та фінансових умов для здобуття громадянами повної загальної середньої освіти, засновуватимуться заклади для дітей з особливими потребами, при цьому сама рада контролюватиме ефективність і якість прийнятих рішень. Таким чином буде забезпечено розподіл реалізації функцій контролю та організації управління галуззю в межах відповідного регіону.

На рівні району відбувається безпосередня взаємодія із закладами освіти, які забезпечують надання освітніх послуг населенню, споживачами і замовниками цих послуг, тому більш оперативно можуть вирішуватися невідкладні проблеми життєзабезпечення освітніх установ, здійснюється співпраця із підприємствами і організаціями, що постачають товари і послуги закладам освіти тощо. У зв'язку з цим, як і на обласному рівні, функції з організаційно-фінансового забезпечення діяльності освітньої галузі мають бути передані управлінням освіти виконкомів районних рад, а міські, сільські і селищні ради можуть здійснювати співфінансування тих закладів освіти району, які розміщені безпосередньо на їх території. При цьому обов'язково має бути переглянутий існуючий принцип формування бюджету галузі, що ґрунтується на визначенні кількості учнів-споживачів послуг, а у структурі управлінь освіти виконкомів обласної і районної рад варто створити підрозділи з організації моніторингових досліджень та взаємодії з громадськістю, які б постійно вивчали якість і кількість наданих послуг, ефективність і доцільність форм їх надання.

Такий підхід дозволить подолати несумісність між цілями функціонування різних підсистем та узгодити компетенцію і повноваження органів влади, які формують і реалізують освітню політику, постійно відстежувати зміну потреб розвитку суспільства, окремих регіонів, територій і закладів у розвитку і враховувати їх під час розробки державної політики та законодавства, активізувати громадськість до участі в шкільному житті та до процесів ухвалення рішень з питань освіти і таким чином сформувати реальне державно-громадське управління загальною середньою освітою.

Застосування такого підходу обумовлене ще й тим, що чинна система державного контролю у сфері освіти, як зазначають численні науковці і практики, сьогодні є неефективною, оскільки не забезпечує об'єктивного оцінювання результативності роботи закладів і установ освіти, а тому не дозволяє підвищувати якість послуг, що ними надаються [4, с. 125]. Адже Державна інспекція закладів освіти України як центральний орган виконавчої влади, що відповідає за здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю навчальних закладів незалежно від їх підпорядкування і форм власності, не має свого представництва на регіональному рівні. Сьогодні ці функції покладено на органи управління освітою місцевих державних адміністрацій, що призводить до неможливості реалізації єдиних підходів до організації контролю за діяльністю навчальних закладів, як і не дає змоги отримати об'єктивне порівняння результатів роботи освітніх установ з різних районів, областей та регіонів країни. Крім того, проголошення державної атестації як основної форми контролю в системі управління освітою призвело до набуття контролю фрагментарного характеру, скорочення посад інспекторів-методистів, перевантаження працівників обласних, районних і міських відділів освіти, а отже, – до неможливості забезпечити якісний державний контроль за діяльністю установ і закладів системи [4, с. 126–127].

Зважаючи на це, контроль на регіональному рівні доцільно розділити на такі види:

– зовнішній (державний контроль) (саме його здійснюватимуть Державні інспекції якості освіти як незалежну оцінку ефективності функціонування освітньої системи кожного регіону (району), відповідність Державним стандартам і вимогам законодавства послуг, що надаються);

– внутрішній (поточна оцінка стану системи освіти органами управління освітою виконкомів обласних і районних рад, визначення рівня досягнення намічених цілей, виконання завдань, виявлення проблем, що виникають у процесі роботи, попередження можливих ускладнень (наприклад, з ресурсним забезпеченням), пошук і розгляд пропозицій щодо удосконалення роботи та ін., а також самооцінка раціональності управління кожним суб'єктом управління як організації, вивчення відповідності його побудови потребам і інтересам об'єкта, визначення ефективності управлінських відносин у його внутрішньому середовищі, якості взаємодії з об'єктами управління тощо).

У зв'язку з цим варто скористатися зарубіжним досвідом щодо організації системи державного контролю за якістю й ефективністю роботи системи освіти.

У багатьох країнах, наприклад, у Чехії, фламандській частині Бельгії, Франції, Нідерландах при міністерстві освіти створено самостійний підрозділ з інспектування (інспекторат), на який покладається виконання функцій контролю, оцінювання, моніторингу стану системи освіти, прогнозування її розвитку. Інспекторати зазвичай укомплектовані штатом кваліфікованих працівників з відповідною підготовкою (інспекторів), які мають статус державних службовців (основний штат інспекторату). Крім цього, багато країн застосовують практику залучення додаткових осіб для перевірок (представників громадськості, фахівців з окремих вузькоспеціалізованих питань), яких наймають за контрактом і формують у команди (бригади). Це дозволяє запобігти суб'єктивній оцінці та проявам корупції. Основним завданням інспекторських перевірок у зарубіжних країнах на сьогодні є вивчення ступеня досягнення освітніх стандартів учнями, якості викладання, забезпечення фінансовими та людськими ресурсами, кадрового менеджменту [4].

Аналогом інспекторату в Україні є Державна інспекція навчальних закладів України. Тому діяльність державної інспекції якості освіти як її територіального підрозділу, що входить до складу обласної державної адміністрації та виконуватиме функції спеціалізованого контролю в галузі освіти, доцільно зосередити на реалізації контрольних-дозвільних функцій: проведенні атестації та ліцензування навчальних закладів загальної середньої, дошкільної, позашкільної, професійно-технічної освіти в регіоні, організації незалежного оцінювання навчальних досягнень учнів, здійсненні моніторингу ефективності реалізації державної освітньої політики за результатами перевірок тощо. Натомість створення органів управління освітою у структурі виконкомів обласних і районних рад дозволить повноцінно реалізувати принцип єдиначальності й колегіальності та здійснювати ефективне управління майном, що перебуває у комунальній та спільній власності територіальних громад, вирішувати питання фінансового й господарського забезпечення закладів і установ освіти, призначати і звільняти керівників, аналізувати їх роботу та приймати рішення щодо її результативності. При цьому науково-методичний супровід розвитку дошкільної, загальної середньої, професійно-технічної, позашкільної системи освіти, апробація та експертиза нових навчальних технологій і моделей управління, удосконалення професійної підготовки керівних кадрів і педагогічних працівників, об'єктивна оцінка якості навчання і викладання має здійснюватися науково-методичними інститутами безперервної освіти – комунальними закладами спільної власності територіальної громади відповідної області, діяльність яких координується управлінням освіти. Щоб запобігти дублюванню функцій і повноважень органів влади та установ, які відповідатимуть за стан і результативність роботи галузі, необхідно детально визначити зміст діяльності кожного з них.

Удосконалення механізму реалізації суб'єктно-об'єктних відносин у системі державного управління загальною середньою освітою передбачає необхідність застосування принципів субсидіарності, взаємодоповнення і участі; усебічного вивчення й урахування інтересів і потреб керованих об'єктів, споживачів і замовників послуг і формування нової моделі управління на рівні району і

області. Це дозволить сформуванати такий механізм, який відповідатиме цілям і завданням об'єкта управління; ураховуватиме реальні умови реалізації управлінської діяльності; передбачатиме надійні, збалансовані методи впливу на керований об'єкт; піддаватиметься контролю і матиме можливості для вдосконалення.

Подальші дослідження доцільно спрямувати на вивчення змісту діяльності органів управління освітою різних рівнів, детальний розподіл повноважень між ними та обґрунтування методичного забезпечення механізму реалізації суб'єктно-об'єктних відносин.

Література:

1. Концепція адміністративної реформи в Україні. – К. : Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи, 1998. – 64 с.

2. *Набока Л. В.* Структурно-функціональне забезпечення реалізації державно-управлінських відносин на територіальному рівні : автореф. дис. ... к. держ. упр. : спец. 25.00.01 “Теорія та історія державного управління” / Л. В. Набока. – Х., 2008. – 20 с.

3. *Паращенко Л. І.* Механізми державного управління загальною середньою освітою в контексті національної стратегії розвитку освіти / Л. І. Паращенко // Державне управління : удосконалення та розвиток. – 2012. – № 1. – Режим доступу : <http://www.du.nauka.com.ua/index.php?operation=1&iid=382>.

4. Стратегія реформування освіти в Україні : [Рекомендації з освітньої політики]. – К. : К.І.С., 2003. – 296 с.

5. Структурно-функціональне забезпечення діяльності територіальних органів влади / [Н. М. Мельтюхова, В. В. Корженко, Г. С. Одинцова та ін.] ; за заг. ред. Н. М. Мельтюхової. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2007. – 244 с.

Надійшла до редколегії 19.06.2012 р.

УДК 358. 071: 378

О. І. ПОПОВА

**КОМПЕТЕНТНІСТЬ І КОМПЕТЕНЦІЯ ЯК НАУКОВІ КАТЕГОРІЇ:
РІЗНОМАНІТНІСТЬ ПІДХОДІВ ДО ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ**

Досліджено теоретичні аспекти компетентнісного підходу як інноваційної парадигми, зокрема, здійснено термінологічний аналіз сутності та складових понять “компетентність” і “компетенція” як наукових категорій, розглянуто різні підходи зарубіжних і вітчизняних учених до їх визначення.

Ключові слова: компетентністний підхід, компетентність, компетенція, інноваційна парадигма.