

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



[Назад](#) [Головна](#)

УДК 351

Л. І. Паращенко,

кандидат педагогічних наук, доцент кафедри управління освітою, Національна академія державного управління при Президентові України

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗАГАЛЬНОЮ СЕРЕДНЬОЮ ОСВІТОЮ В КОНТЕКСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ ОСВІТИ

Parashchenko L. I.

Mechanisms of public administration of general secondary education in the context of National educational strategy

Анотація. Узагальнено різні підходи до визначення змісту та структури поняття «механізм державного управління». Проаналізовано використання терміну «механізми державного управління» у стратегічних документах щодо розвитку національної системи освіти. Запропоновано визначення та структурну модель механізму державного управління розвитком загальної середньої освіти.

Ключові слова: державне управління, державне управління загальною середньою освітою, загальна середня освіта, механізм державного управління, розвиток освіти.

Annotation. Author generalizes different approaches to determining the content and structure of the concept of «public administration mechanism». Use of the term "mechanisms of public administration" in the strategic documents for the development of the national educational system is analyzed. The definition and the structural model of the mechanism of public administration of the development of general secondary secondary education are proposed.

Key words: public administration, public administration of general secondary education, general secondary education, mechanisms of public administration, development of education.

Постановка проблеми. В умовах проведення реформування системи національної освіти особливої актуальності набуває проблема ефективності загальної середньої освіти (ЗСО) через вдосконалення діючих та запровадження нових механізмів державного управління. Однак в нормативно-правовій базі відсутнє визначення поняття «механізм державного управління загальною середньою освітою», натомість термін вживається досить часто.

Визначення механізмів державного управління (МДУ), їх ідентифікація та розроблення належать до актуальних наукових проблем та здійснюються дослідниками за багатьма підставами: «структурний» і «системний» підходи, аспектний підхід (адміністративні, економічні, інформаційно-психологічні), і в різних наукових галузях – у суспільствознавчих науках, у теорії управління організаційними системами (механізми функціонування, управління, управління проектами), в економічній теорії (механізм як стратегічна гра між суб'єктами і центром), в організаційному дизайні (координаційні механізми), в економіко-технічних дисциплінах (механізми управління як процедури прийняття управлінських рішень). Ці наукові галузі постачають теорії державного управління науково-методологічні та організаційно-правові основи формування і функціонування механізмів державного управління загальною середньою освітою, які потребують свого використання в практиці державного управління.

Аналіз останніх досліджень та виділення невирішених раніше частин проблеми. Теоретико-методологічне обґрунтування механізмів державного управління, функцій, структури, повноважень і особливостей органів державної влади усіх рівнів здійснюють такі вчені, як В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, В. Бодров, П. Надолішній, Н. Нижник, В. Рижих, І. Розпугенко, В. Тронь, В. Шамрай, О. Шапоренко та ін. Механізми державного управління перебувають у центрі уваги Ю. Древалю, В. Князева, В. Кравченка, М. Лесечко, В. Трошинського, Ю. Сурміна, О. Федорчака, Л. Юзькова та ін., дослідження яких містять як концептуальний, так і галузевий підходи. Формування та реалізація державної політики у сфері освіти, окремі аспекти управління освітою висвітлені в працях Л. Гаєвської, Д. Дзвінчука, С. Крисиюка, В. Лугового, Т. Лукіної, В. Огаренка, Н. Протасової, В. Шилової та ін.. Незважаючи на значний науковий та практичний інтерес до окресленої предметної галузі, невирішеною частиною проблеми є дослідження механізмів державного управління загальною середньою освітою в контексті здійснення реформи освіти в Україні.

Метою статті є аналіз поняття «механізми державного управління загальною середньою освітою» в стратегічних документах щодо розвитку шкільної освіти та визначення сукупності механізмів державного управління, що забезпечують розвиток ЗСО.

Виклад основного матеріалу. Поняття «механізми державного управління» визначається у найширшому розумінні як «способи розв'язання суперечностей явища чи процесу в державному управлінні, послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй форм і методів управління», що зафіксовано в «Енциклопедичному словнику з державного управління, 2010» [2, С. 421]. У цій статті вказується також, що «склад елементів та порядок функціонування МДУ визначається метою, засобами впливу на об'єкт, зв'язками між елементами системи, наявністю ресурсів та можливостей конкретної ситуації. Обов'язковими складовими є: цілі, принципи, функції, методи, інформація, технологія та технічні засоби» [там само]. Близькою до цього бачення є позиція Л. Приходченко, яка структуру механізму державного управління визначає як сукупність цільового, нормативно-правового, організаційного, економічного та інформаційного компонентів [7]. Однак, на нашу думку, однозначне встановлення структури механізму державного управління не є можливим доти, доки не буде ідентифіковано об'єкт, тобто поки не буде встановлено, що ми називаємо механізмом.

Як показує наше дослідження, термін «механізми державного управління у галузі шкільної освіти» впроваджений лише в «Енциклопедичному словнику з державного управління» (2010) і більше в довідковій літературі не представлений. В. Кравченко в статті з цього словника механізмами державного управління у галузі шкільної освіти називає «практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких реалізуються державноуправлінські впливи на галузь шкільної освіти» і виділяє такі основні групи цих механізмів: правові; організаційні; фінансово-економічні; кадрові; соціальні; мотиваційні; матеріально-технічні; інформаційні; управління інноваційним розвитком; управління якістю [2, С. 421]. Проте така традиційна класифікація механізмів державного управління не лише не розкриває специфіки державного управління саме ЗСО, а навіть упускає головні сутнісні механізми державного управління в системі ЗСО – формування контенту ЗСО, забезпечення переходу «школа – ринок праці» тощо. Очевидно, що «зборка» перелічених механізмів державного управління не надасть ефективної моделі державного управління ЗСО і як соціоекономічною системою. Враховуючи зазначене вище, необхідно здійснювати пошук інших підстав для виділення механізмів державного управління ЗСО. Нами було запропоновано здійснювати таке визначення на основі системно-динамічного моделювання ЗСО як процесу збагачення людського капіталу учнів ЗНЗ. У рамках системної динаміки стосовно системи ЗСО механізми державного управління виявляються регуляторами потоків (темтів)

системи ЗСО (підготовка учителів, розроблення контенту ЗСО, соціально-економічний статус учнів, фінансування), зміна яких регулює рівні системи ЗСО як «м'якої» системи (тобто якісні інтегральні характеристики людського капіталу випускників і учителів, інфраструктури і навчального середовища, якість контенту, що вноситься у суспільство через ЗСО) [5].

Як засвідчують результати аналізу стратегічних документів щодо розвитку освіти, використання терміну «механізм» є епізодичним і не системним. Так, Державна національна програма «Освіта» («Україна XXI століття») 1993 р., окреслюючи завдання зі створення в Україні «нової системи управління освітою», серед функцій державного управління освітою визначила створення «системного механізму саморегуляції галузі освіти на загальнонаціональному, регіональному, місцевому рівнях та в навчально-виховних закладах і наукових установах освіти» [1, С. 52]. Окрім цього загальної «системного механізму саморегуляції галузі освіти» (невже тоді передбачалася всезагальна автономія освіти в суспільстві?), в Програмі йшла мова про розроблення і запровадження механізму державної оцінки діяльності навчальних закладів, якості підготовки фахівців через систему атестації та акредитації; механізмів державної підтримки талановитої молоді; механізму соціального захисту дітей, учнів, студентів та аспірантів, пільгового кредитування, додаткового фінансування для здобуття ними освіти; механізмів економічного стимулювання і пільгового оподаткування науково-дослідної роботи; вдосконалення механізмів фінансово-господарської діяльності місцевих органів державної влади та органів громадського самоврядування навчально-виховних закладів; вироблення ефективних механізмів входження до освітніх і наукових програм ЮНЕСКО, інших міжнародних організацій, фондів тощо [там само].

У наступному документі – Національній доктрині розвитку освіти (2002) [3] поняття механізму взагалі згадується лише тричі. Вказано на необхідність «розроблення та запровадження механізму пільгового оподаткування доходів фізичних осіб, які спрямовують власні кошти на оплату навчання» і потребу «удосконалення механізму ліцензування, атестації та акредитації навчальних закладів». Проблемою, що потребує першочергового розв'язання, визнано запровадження «нових економічних та управлінських механізмів розвитку освіти» [там само]. Про інші механізми в цих ключових документах освітньої політики в Україні мова не йде.

Новий документ, схвалений на III-му з'їзді працівників освіти України (2011) – «Національна стратегія розвитку освіти в Україні на 2012-2021 роки» провідним механізмом відтворення суспільного інтелекту, науки і культури визнає «систему освіти нового покоління». Створення такої системи освіти і проголошено одним із очікуваних результатів реалізації Національної стратегії «відповідно до вимог часу, що забезпечує повноту реалізації функції якісної освіти, випереджаючого загальноцивілізаційного розвитку людини» [4]. Варто зазначити, що й цей документ не оперує поняттями ні «механізми державного управління ЗСО», ні «механізми державного управління у галузі шкільної освіти». Натомість використовується поняття «механізми реалізації державної політики в галузі освіти» та «механізми реалізації Національної стратегії розвитку освіти». Проаналізуємо це детальніше.

Національна стратегія спрямовує на розроблення, створення чи удосконалення таких «механізмів реалізації державної політики в галузі освіти»:

- механізмів (правових та економічних) стимулювання та заохочення бізнесу, роботодавців та інвесторів, фізичних і юридичних осіб до участі в розвитку системи освіти; у зміцненні навчально-матеріальної бази системи освіти, розвитку професійно-технічних і вищих навчальних закладів та відновленні трудових ресурсів країни;
- механізмів взаємодії органів управління освітою, сім'ї, освітніх установ, дитячих і молодіжних громадських організацій у напрямі розвитку, виховання і соціалізації дітей та молоді;
- механізмів фінансово-економічного забезпечення освіти, належної оплати праці педагогічних та науково-педагогічних працівників;
- механізму фінансування системи позашкільної освіти шляхом внесення змін до Бюджетного кодексу;
- механізму формування державного замовлення на підготовку робітничих кадрів відповідно до реальних потреб економіки, регіональних ринків праці, запитів суспільства;
- механізмів надання пільгових кредитів на будівництво та придбання житла педагогічним і науково-педагогічним працівникам;
- механізмів забезпечення педагогічних працівників сільської місцевості безоплатним житлом з опаленням і освітленням, підвезенням їх до місця роботи тощо.

З огляду на те, що в Україні хронічно не вирішуються проблеми, для розв'язання яких передбачається розроблення, створення чи удосконалення перелічених вище «механізмів», і на те, що Національна стратегія конкретно не вказує інші механізми, то виникає підозра, що терміном «розроблення механізму» в управлінсько-політичних документах прийнято позначати ті проблеми, які завідомо не будуть розв'язуватися у суспільстві і надалі.

Як «механізми реалізації Національної стратегії розвитку освіти» визначені:

1. Оновлення нормативно-правової бази системи освіти;
2. Удосконалення структури системи освіти;
3. Модернізація змісту освіти;
4. Забезпечення національного виховання, розвитку і соціалізації дітей та молоді;
5. Інформатизація освіти;
6. Посилення кадрового потенціалу системи освіти.

Порівняємо цей перелік і встановлену нами сукупність механізмів державного управління, що забезпечують розвиток ЗСО:

- Механізм розвитку педагогічного персоналу.
- Механізм розвитку контенту ЗСО.
- Механізм розвитку навчального середовища.
- Механізм менеджменту / фінансування освіти.
- Механізм цілевизначення і освітньої політики.
- Механізм оцінювання розвитку ЗСО.
- Механізм державно-громадського управління ЗСО.
- Механізм надання освітніх послуг [5].

Можна визнати, що механізм розвитку педагогічного персоналу та механізм розвитку контенту ЗСО це, відповідно, у стратегії механізми «посилення кадрового потенціалу системи освіти» та «модернізація змісту освіти». Механізм «інформатизація освіти» – це компонент механізму розвитку навчального середовища, а механізми «оновлення нормативно-правової бази системи освіти» та «удосконалення структури системи освіти» є компонентами механізму цілевизначення й освітньої політики. Зазначений у стратегії механізм «Забезпечення національного виховання, розвитку і соціалізації дітей та молоді» за описом своїх завдань полягає в забезпеченні «громадянського, патріотичного, морального, трудового виховання, формування здорового способу життя, соціальної активності, відповідальності та толерантності» [4]. Відтак потрібно зауважити, що ці завдання спрямовані здебільшого на визнання необхідності упередження шкільних невдач, а їх реалізація передбачає:

- переорієнтацію пріоритетів освіти з держави на особистість, на послідовну демократизацію і гуманізацію навчально-виховного процесу, педагогічної ідеології загалом, тобто на європейські гуманістичні цінності й виміри;
- забезпечення відповідності змісту і якості виховання актуальним проблемам та перспективам розвитку особистості, суспільства, держави;
- взаємодію сім'ї, освітніх установ, органів управління освітою, дитячих і молодіжних громадських організацій, широких верств суспільства, місцевої громади, бізнесових структур, релігійних конфесій у вихованні і соціалізації дітей та молоді;
- розроблення цілісної системи виявлення та психолого-педагогічного супроводу обдарованої молоді, забезпечення умов для її розвитку, соціалізації та подальшого професійного зростання;
- розроблення програми превентивного виховання дітей і молоді в системі освіти; формування ефективної та дієвої системи профілактики правопорушень, дитячої бездоглядності та безпритульності;
- розроблення інваріантних моделей змісту виховання в закладах освіти з урахуванням сучасних соціокультурних ситуацій, цінностей виховання та навчання;
- впровадження програм підготовки молоді до подружнього життя та формування відповідального батьківства;
- формування здорового способу життя як складової виховання, збереження і зміцнення здоров'я дітей і молоді, забезпечення їх збалансованого харчування, диспансеризації;
- створення системи психолого-педагогічної та медико-соціальної підтримки та реабілітації сім'ї;
- розроблення критеріїв оцінювання якості і результативності виховної діяльності навчальних закладів.

Активне і масштабне розгортання інституційних реформ в освіті в останні роки нашпихується на обмеження системи управління, яка неготова їх сприйняти і «переварити». Серед механізмів державного управління у системі ЗСО незавершеними залишаються такі зміни, як:

- створення механізмів державно-громадського управління;

- забезпечення прозорості діяльності державних органів управління освітою і навчальних закладів для учнів, їхніх батьків та громадськості;
- зниження бюрократичного навантаження на школу і перехід до електронного документообігу;
- розмежування повноважень у галузі освіти між різними рівнями управління та ін.

Надмірна концентрація повноважень на загальнодержавному рівні, а відповідальності – в обласних і місцевих органах влади призводить до обмежень автономії і можливості прийняття ефективних і відповідальних рішень у галузі освіти на місцях.

З огляду на встановлену внаслідок здійсненого нами аналізу багатозначність поняття «механізми державного управління» та різноманітність підходів до їх використання [5;6], неможливо в системі державного управління однозначно виділити феномени, які можуть бути названі його механізмами. На наше переконання, потрібно виходити передусім з того, що будь-яке управління є суб'єкт-об'єктним відношенням, а суб'єкт управління має право як віднаходити різні засоби для здійснення управління (тобто утримування об'єкта управління в певному стані відповідно до певних параметрів чи критеріїв), так і називати ці засоби інструментами, технологіями, зрештою, механізмами, незалежно від того, будуть ці засоби структуризовані та персоналізовані в органограмах управління, чи лише зведуться до певних акцій суб'єкта управління – примусу, стимулювання тощо.

Визначення науково-методологічних та організаційно-правових основ (аналіз використання терміну «механізм» у законодавстві та нормативних документах) формування і функціонування МДУ ЗСО, сутності і змісту понять «механізм» і «МДУ» у суспільствознавчих науках, в теорії управління організаційними системами, зокрема в управлінні проектами, в економіці (механізм як стратегічна гра між суб'єктами і центром) і менеджменті (Г. Мінцберг: координаційні механізми як основа організаційного розвитку; О. Новиков: механізми управління як процедури ухвалення управлінських рішень) свідчать про необхідність при визначенні поняття «механізми державного управління ЗСО» використовувати конструктивістський підхід. Проведена систематизація теоретичних праць вітчизняних і зарубіжних учених щодо розуміння суті, особливостей і основних ознак механізмів державного управління дає підстави стверджувати, що механізм державного управління є системою-конфігуратором, яка виявляється у таких спостережуваних вимірах державного управління:

- як стратегічна гра-взаємодія між суб'єктом-центром і об'єктами управління;
- як частина організації, що виступає сполучним елементом чи основою структурування організації;
- як сукупність правил, законів і процедур, що регламентують взаємодію учасників організаційної системи та процедури ухвалення управлінських рішень;
- як засіб «перетворення руху» – управлінської енергії (цілей і енергії функціонерів) в енергію керованої системи.

Відтак нами запропоновано структурну модель механізму державного управління ЗСО як системи-конфігуратора, що регулює потоки системи ЗСО (підготовка учителів, розроблення контенту ЗСО, соціально-економічний статус учнів, фінансування ЗСО), зміна яких визначає рівні системи ЗСО (інтегральні характеристики людського капіталу випускників і учителів, інфраструктури і навчального середовища, якість контенту, що вноситься системою ЗСО у суспільство), і виявляється як сукупність матеріальних компонентів (організаційна система, «набір виконавців» у системі управління), так і ідеальних компонентів – сервісного (цільового), нормативно-правового (регламентування взаємодії учасників), організаційного (процедури ухвалення управлінських рішень) та інформаційного і мотиваційного (засіб «перетворення руху» – управлінської енергії (енергії вищих цілей і функціонерів) в енергію керованої системи).

Таке багатовимірне бачення механізму державного управління певною мірою корелює з уявленнями про структуру механізму державного управління освітою як сукупністю цільового, нормативно-правового, організаційного, економічного та інформаційного компонентів.

Висновки. Узагальнюючи зазначене вище, можемо зробити висновок, що в стратегічних для системи загальної середньої освіти України документах та наукових дослідженнях відсутнє однозначне тлумачення поняття механізмів державного управління.

Механізми державного управління є категорією управління, яка відображає складні для однозначної ідентифікації частини державно-управлінської системи, які включають цілі управління, ресурси управління, соціальний та організаційний потенціали, взаємоз'язки різних елементів управління, за допомогою яких здійснюється вплив у суб'єктно-об'єктних взаємодіях. Механізми державного управління будуються за принципом «мотрійки», тобто кожний з механізмів включає в себе усі інші механізми. Їх також необхідно розглядати як систему-конфігуратор, що укладається за різними вимірами.

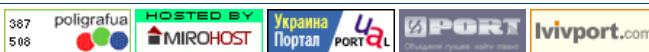
Механізм державного управління розвитком ЗСО може бути визначений як мультиплікація інституційних механізмів державного управління, які у формі організаційної і регламентованої взаємодії (стратегічної гри) між центром і об'єктами управління забезпечують розвиток педагогічного персоналу, контенту, навчального середовища, оцінювання, цілевизначення (освітньої політики) і менеджменту / фінансування системи ЗСО, та процедурних механізмів організаційного, правового, економічного, політичного характеру, пріоритетність застосування яких обумовлюється функціями системи ЗСО, а їх ефективність визначається рівнем людського капіталу учасників освітнього процесу.

Перспективою подальших досліджень є розв'язання дилеми – чи залишатиметься поняття «механізми державного управління загальною середньою освітою» лише абстракцією теорії державного управління, чи воно повинне легалізуватися як нормативно-правове поняття, що, відповідно, потребує розроблення рекомендацій зі встановлення організаційно-правових основ формування і функціонування механізмів державного управління.

Список використаних джерел.

1. Державна національна програма «Освіта» (Україна XXI століття): Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 1993 р. № 896. – К.: Райдуга, 1994. – 61 с.
2. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, Ю.П. Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – 820 с.
3. Національна доктрина розвитку освіти України // Нормативно-правове забезпечення освіти : у 4 ч. – Х., 2004. – Ч.1. – С. 5-24.
4. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на 2012-2021 роки. // [Електронний ресурс]- Режим доступу: <http://www.mon.gov.ua/>.
5. Парашенко Л.І. Державне управління розвитком загальної середньої освіти в Україні: методології, стратегії, механізми: [монографія] / Людмила Іванівна Парашенко. – К.: Видавництво Майстер книг, 2011. – 536 с.
6. Парашенко Л.І. Формування понятійно-категоріального апарату державного управління загальною середньою освітою [Електронний ресурс] / Людмила Іванівна Парашенко // Електронне видання НАДУ. – 2010. - № 1. - Режим доступу до журн.: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej11/txts/10plota.pdf>.
7. Приходченко Л. Л. Забезпечення ефективності державного управління на засадах демократичного врядування: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02 / Людмила Леонідівна Приходченко; Класич. приват. ун-т. – Запоріжжя, 2010. – 36 с.

Стаття надійшла до редакції 19.01.2012 р.



ТОВ "ДКС Центр"