

ДЕРЖАВНО-ГРОМАДСЬКЕ УПРАВЛІННЯ ЗАГАЛЬНООСВІТНІМ НАВЧАЛЬНИМ ЗАКЛАДОМ

Постановка проблеми. Притаманні сучасному українському суспільству соціально-економічні та соціально-політичні процеси вимагають визначення пріоритетів у змісті, принципах, функціях освіти, провідних засадах її розвитку.

У Конституції України наша країна визначається як суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава, носій суверенітету, єдиним джерелом влади в якій є її народ [3, 5]. Важлива роль у досягненні демократичних орієнтирів пріоритетна роль належить освіті. Не випадково, в чинному Законі України «Про освіту» одним із принципів державної політики в галузі освіти є впровадження демократичного, державно-громадського характеру управління галуззю, а працівникам загальноосвітніх закладів, учням та їхнім батькам надано право на участь в їх управлінні [2, 416].

Водночас вивчення, аналіз та оцінка масової практики управління загальною освітою дозволили зробити такі висновки:

1. Громадські органи управління створені лише у 35,0% загальноосвітніх закладів, а державно-громадський характер управління забезпечується не більш, як у третині з них. Системи учнівського самоврядування функціонують у 29,0% загальноосвітніх закладів, а органи батьківського самоврядування – лише у 17,0%.

2. Незважаючи на те, що на місцевому й регіональному рівнях діють різноманітні колегіальні структури, діяльність яких має цілеспрямований і практичний характер, жодну з них не можна розглядати як орган громадського управління. Адже вони не мають повноважень для прийняття рішень, обов'язкових для виконання (нормативно-правові документи, що покладаються в основу їхньої діяльності, надають лише рекомендаційні або експертні повноваження). Ці структури не можна розглядати як громадські органи через те, що вони не обираються учасниками освітнього процесу й не несуть перед ними ніякої відповідальності; ці органи не є уособленням потреб та інтересів учасників освітнього процесу, оскільки створюються органами влади й управління освітою для обслуговування своїх адміністративних інтересів і входять до вертикальних адміністративних структур. Тому їхня взаємодія з органами державного управління не забезпечує державно-громадського характеру управління освітою. Для формування дійсного й ефективно діючого державно-громадського управління освітою необхідною є взаємодія двох управлінських вертикалей – державної і громадської.

Окреслені суперечності актуалізують вивчення проблеми запровадження державно-громадського управління загальноосвітнім закладом, винайдення способів підвищення ефективності цього процесу.

Аналіз останніх досліджень. Теоретичні засади управління загальноосвітніми закладами в умовах «перехідного» суспільства набули висвітлення у працях В. Астахової, Г. Васильєва, М. Гулько, В. Казмиренка, Л. Калініної, Л. Лур'є, В. Мурав'єва, О. Шаповалова та ін.

Так, В. Мурав'єв формулює стратегічну мету державно-громадського управління, яку вбачає у «підвищенні ефективності та якості цього процесу, розширенні доступу учнів до високоякісних освітніх послуг» [6, 55].

На думку М. Гулька, така мета полягає у перетворенні загальноосвітнього закладу на «відкриту соціально-педагогічну систему, яка розширює і зміцнює взаємодію з усіма соціальними інститутами: сім'єю, підприємствами, культурно-художніми закладами, громадськими організаціями, органами влади тощо» [6, 57]. Основними завдання цього феномену є: демократизація адміністративного управління; задоволення освітніх потреб та інтересів учнів, їхніх батьків (законних представників) і педагогів; розвиток погоджувальних механізмів розв'язання конфліктів і суперечностей між суб'єктами управління. А принципами організації – відкритість, гласність, доступність й чіткий розподіл повноважень і сфер відповідальності всіх суб'єктів управління, соціальне партнерство й співробітництво [6, 57].

Прикладні аспекти вирішення цих питань досліджувалися Л. Карамушкою, Б. Ніловим, А. Остапенко, Н. Островерховою, В. Пікельною, та ін.

Спираючись на результати емпіричних досліджень, пов'язаних з виявленням проблем, які існують в управлінні загальноосвітнім навчальним закладом, зокрема щодо утвердження його державно-громадського характеру, Б. Нілов з-поміж головних називає такі: недостатнє нормативно-правове забезпечення; недооцінка керівниками різних рангів специфічної функції органів громадського управління; низький рівень правосвідомості значної частки учасників освітнього процесу [6, 59].

В. Пікельна формулює завдання, які потребують першочергового вирішення у зв'язку з переходом до «нової моделі управління» загальноосвітнім закладом. До таких завдань, на її думку, належать:

- створення гнучкої, динамічної, демократичної системи управління, яка використовує варіативні управлінські рішення;
- забезпечення прогнозування кінцевих результатів діяльності;
- включення економічних механізмів діяльності, пов'язаних з необхідністю посилення фінансової самостійності шкіл;
- запровадження оптимального поєднання адміністративного, колективного управління й самоврядування [5, 56].

Незважаючи на активне вивчення проблем підвищення якості управління загальноосвітнім закладом, все ще існують значні розходження між намірами органів управління та їхнім дійсним запровадженням. «Чудовий механізм управлінської діяльності, який виявляється у вибудові

суб'єкт – суб'єктних відносин, залишається нездійсненою мрією» [4 98]. Не набули належного утвердження й реалізації в освітньому середовищі сили громадського управління, через відсутність умов, які сприяли б прояву таких сил в освітньому просторі: державні органи управління визначили для себе такий стиль діяльності, за якого відсутня потреба в створенні громадських інститутів управління освітою.

Мета статті полягає у визначенні реального стану та основних засад запровадження громадсько-державного управління загальноосвітнім навчальним закладом.

Основна частина. Узагальнення наукового доробку фахівців (В. Андрущенко, В. Биков, Б. Гаєвський, М. Головатий, С. Крисюк, В. Луговий, В. Майборода, С. Майборода, І. Надольний та ін.) дає змогу визначити управління освітою як цілеспрямовану діяльність суб'єктів управління всіх рівнів, спрямовану на організацію функціонування та розвитку системи освіти. Звідси державно-громадське управління пропонуємо детермінувати як таке, що передбачає поєднання діяльності суб'єктів управління державного й громадського характеру, що також має на меті забезпечення та організацію функціонування освітньої галузі.

Система державно-громадського управління об'єднує всіх учасників освітнього процесу, їхні органи управління та органи державного (регіонального, місцевого, на рівні одного закладу) управління освітою; нормативно-правову базу, яка регламентує діяльність суб'єктів державно-громадського управління освітою; процедури і механізми їхньої взаємодії.

Ознаками державно-громадського управління освітою є: наявність державної структури управління освітою, в котрій кожний суб'єкт управління має конкретні повноваження і несе відповідальність за певні аспекти діяльності; наявність громадської структури управління освітою, всі суб'єкти якої володіють реальними повноваженнями і відповідальністю, що впливає з цих повноважень; узгоджений і взаємоприйнятний розподіл повноважень і відповідальності між державними та громадськими суб'єктами управління освітою на всіх його рівнях; затверджена органами державного і громадського управління освітою система розв'язання суперечностей і конфліктів, які виникають між ними [1, 46].

Основними принципами державно-громадського управління освітою, під якими розуміємо засади, що визначають не лише основні напрями, систему діяльності, а й відносини, які складаються між його учасниками, є: принципи законності, незалежності й паритетності, правової обґрунтованості запитів фізичних та юридичних осіб на участь в управлінні галуззю освіти та ін.

Мета державно-громадського управління освітою полягає у забезпеченні оптимального поєднання державних і громадських чинників в управлінні освітою в інтересах людини, суспільства і держави.

Що стосується державних суб'єктів управління освітою, особливості їх функціонування набули широкого висвітлення у працях Ю. Васильєва, В. Загвязинського, В. Лазарева, М. Поташника, П. Худоминського,

Т. Шамової та інших дослідників. Науковцями розроблені наукові засади управління загальноосвітніми закладами, які можуть з успіхом використовуватися і в сучасних умовах. Для керівників освіти існують правові основи здійснення їхньої діяльності, до яких не вноситься принципових змін, адже їхнє завдання полягає у реалізації державної політики у підпорядкованих їм системах та закладах.

Проблема участі громадськості в управлінні загальною освітою все ще перебуває у стані розробки. Аналіз практики засвідчує наявність на сьогоднішній день двох основних різновидів громадських органів. Перший з них – окремі органи педагогічного, учнівського та батьківського самоврядування, а другий – органи спільного управління педагогів, учнів та їхніх батьків, яким надано статус органів громадського управління загальноосвітнім закладом. До останніх належать: загальні збори (конференція) учасників освітнього закладу (тобто педагогів, учнів та їхніх батьків (законних представників) та обрана зборами (конференцією) рада загальноосвітнього закладу. До системи громадського управління у загальноосвітніх закладах входять нові суб'єкти на базі первинних колективів – загальнокласні збори педагогічних працівників, учнів та їхніх батьків, а також обрані ними загальнокласні ради, що складаються з представників усіх трьох категорій учасників освітнього процесу.

Органи громадського управління й самоврядування мають реалізовувати одну й ту саму мету – задоволення освітніх потреб та інтересів учасників освітнього процесу. Відмінність полягає лише в тому, що окремі органи самоврядування покликані задовольняти специфічні потреби педагогів (органи педагогічного самоврядування), учнів (органи учнівського самоврядування) і батьків учнів (органи батьківського самоврядування), а органи громадського управління реалізують загальні освітні потреби педагогів, учнів та їхніх батьків.

Таке цілепокладання органів громадського управління й самоврядування зумовлює необхідність створення принципово нової моделі процесу функціонування (мета, завдання, зміст, організаційна структура, форми й методи) й розвитку громадського управління і самоврядування в загальноосвітньому закладі. Потребує розробки базовий варіант розподілу повноважень між усіма органами громадського управління й самоврядування як на рівні загальноосвітнього закладу, так і на рівні його структурних підрозділів. Актуальності набуває розробка питань щодо механізму закріплення за кожним органом громадського управління й самоврядування відповідних повноважень, визначення змісту їхньої діяльності.

Реалізація окреслених вимог має відбуватися через проходження певних умовних рівнів або етапів демократизації управління загальноосвітнім закладом, які забезпечать переведення цього процесу на громадсько-державні рейки:

1 етап. Впровадження керівником загальноосвітнього закладу колегіальних структур дорадчо-експертного характеру.

2 етап. Становлення й розвиток державно-громадського управління загальноосвітнім закладом. Цей етап передбачає, по-перше, вихідне домінування ролі управлінських рішень органів державного управління (управління загальноосвітнім закладом) і результатів їх упровадження над роллю управлінських рішень (результатів їх реалізації) органів громадського управління освітою. І, по-друге, визначення орієнтовного паритету ролі управлінських рішень та результатів їх реалізації органів державного і громадського управління освітою (на рівні загальноосвітнього закладу).

3 етап. Встановлення орієнтовного паритету ролі управлінських рішень та результатів їх реалізації органів державного і громадського управління освітою, який здійснюється у взаємодії з ефективно діючими органами педагогічного, учнівського та батьківського самоврядування.

4 етап. Надання пріоритету управлінським рішенням та результатам їх реалізації органів громадського управління освітою й органів педагогічного, учнівського і батьківського самоврядування над роллю управлінських рішень та їх результатів органів державного управління освітою.

5 етап. Демократичне управління загальноосвітнім закладом, яке здійснюється переважно органами громадського управління та самоврядування.

Реалізація окреслених для кожного етапу завдань гальмується низкою чинників, а саме:

- сьогодні практично неможливо створити органи громадського управління без підтримки керівників органів влади й управління освітою;
- не вирішуються проблеми фінансування органів громадського управління освітою, що значно утруднює їхню діяльність;
- відсутня відповідна законодавча база щодо створення органів громадського управління освітою;
- існують утруднення із забезпеченням управлінців науково-методичними матеріалами (до них не доходять навіть невеликі тиражі відповідних видань).

Висновки. Вітчизняна освіта просувається по шляху демократичної перебудови взаємовідносин учасників освітньої діяльності. До правового регулювання поступово залучаються не лише органи управління освітою, а й педагоги, учні, їхні батьки. На жаль, в управлінні загальноосвітнім закладом поки що переважає державний чинник, в якому позиції суспільства представлені доволі слабко.

Переведення управління освітою на задекларований у нормотворчих документах державно-громадський рівень змінює цілі цього процесу й передбачає проходження низки певних взаємопов'язаних етапів, кожний з яких висуває свої завдання й є обов'язковим перехідним щаблем до наступного.

Досягнення державно-громадського рівня управління

загальноосвітнім закладом гальмується низкою чинників, усунення яких потребує уваги як з боку самих цих закладів, так і (а скоріше насамперед) з боку держави. Серед таких чинників можна назвати: низький рівень правової культури більшості учасників освітньої діяльності; незацікавленість значної кількості працівників і керівників у тому, щоб суспільство залучалося до управління загальноосвітніми закладами; слабку розробку науково-методичних засад демократичного, державно-громадського управління освітою та ін.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бочкарев В.И. Демократизация управления общим образованием в России // Педагогическая наука и практика: проблемы и перспективы. Сб. науч. статей. Выпуск первый. – Москва: ИОО МОН РФ, 2004. – С. 43-50.
2. Закон України «Про освіту» // Закони України. – К.: Інститут законодавства, 1996. – Т.1. – С. 414-432.
3. Конституція (Основний Закон) України. – К.: Парламентське видавництво, 1997. – 96 с.
4. Лурье Л.И. Исследовательский университет и модернизация образования России // Педагогика. – 2002. – № 8. – С. 97-106.
5. Пікельна В.С. Управління школою. – Х.: Основа, 2004.
6. Теория и практика государственно-общественного управления образованием // Педагогика. – 2002. – № 3. – С. 55-59.