

Людмила Юрчук

МЕХАНІЗМИ ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ДО РОЗГЛЯДУ ОСВІТЯНСЬКИХ ПРОБЛЕМ

Розглядаються шляхи розв'язання освітніх проблем за рахунок використання механізмів громадської участі у впровадженні системи державно-громадського управління (ДГУ) освітою на регіональному рівні.

Ключові слова: державно-громадське управління, піклувальна рада, громадська експертиза.

За двадцять років незалежності в Україні задекларовано використання громадянського компонента в управлінні освітою, але, на жаль, він не став дієвим, що відповідно робить систему освіти залежною від особистих намірів та поглядів її керівників. Участь громади в управлінні освітою можлива лише в демократичній правовій державі, де сформоване громадянське суспільство. Забезпечення доступності якісної освіти визначається рівнем розвитку державно-громадського управління.

Проблеми державно-громадського управління освітою на рівні регіону досліджували: В. Луговий, Л. Гаєвська, В. Грабовський, Г. Єльнікова, С. Крисюк, П. Кухарчук. Цікавим для нас є наукові доробки Пастушенко Р. [2], Туленкова В., щодо регіональної системи освіти.

Вивчаючи рівень відкритості в управлінні регіональною освітою ми дійшли висновку, що через низький рівень самоорганізації освітян і недосконалої структурованості громади в цілому, навіть при існуванні допоміжних нормативних документів механізми громадського управління не працюють. Громадські колегії, громадські ради та інші інституції створені в усіх регіонах, але, у більшості, випадків вони існують формально і запуск їх, як механізму громадського управління освітою, що є не вирішеною раніше частиною загальної проблеми, якій присвячується стаття. На сьогоднішній день в регіонах існує потреба у впровадженні технологій, що забезпечать дійсну участь представників територіальної громади в проектуванні перспективних напрямів діяльності регіональної освіти.

Метою статті є визначення дійсного стану впровадження механізмів державно-громадського управління освітою на рівні регіону та розгляд можливих форм залучення громадськості до розгляду освітнянських проблем спільно з місцевою владою через використання організаційного потенціалу різних громадських інституцій.

Незважаючи на те, що на регіональному рівні функціонує багато колегіальних структур (колегії управління освітою, координаційні ради, ради керівників освітніх установ, атестаційні, конфліктні, медико-педагогічні комісії, експертні, навчально-методичні, методичні комісії та центри тощо), що здійснюють, як правило, необхідну і корисну діяльність, жодна з них не є органом громадського управління освітою. Вони не мають повноважень на прийняття рішень, обов'язкових для виконання і є лише рекомендаційними, не є громадськими органами, не обираються учасниками освітнього процесу не підзвітні їм.

Поряд з економікою криза зачепила і культуру та освіту, відбулися зрушення в поведінці громадян, стосунках між соціальними системами в державі. А вихід із важкої соціальної ситуації ми вбачаємо в діалозі влади і громади. Діалог – це фіксація якісного стану динамічного взаємного обміну, при якому діють три механізми – трансляції, комунікація та трансплантація. Для результативного діалогу слід створити цілісну систему конкретних заходів, а не теоретичних постулатів. Також на часі розбудова горизонтального партнерства з іншими відомствами та державними установами і залученням бізнесу.

Саме така *технологія партнерства* має реалізувати принцип реального соціального замовлення з урахуванням сучасних досягнень в галузі управління розвитком освіти. Ми маємо приклади плідної співпраці громади і регіональної влади за рахунок ефективної координації різних відомств у справі освіти та формуванню здорового соціуму. Цього важко досягти без створення ланки *системного проектування*, після вивчення особливостей дітей регіону, району, проблем практичної діяльності освітніх установ, можливостей інфраструктури, систем освіти, культури, охорони здоров'я. Підготовка проектів дозволить використовувати системний потенціал соціуму у створенні сучасного освітнього закладу.

Технологія соціального замовлення дозволяє використовувати творчий потенціал громади для створення органів самоорганізації, здатної успішно протистояти проблемам у справі освіти. Формування соціального замовлення здійснюється з метою вивчення громадської думки про систему освіти (мікрорайону, району, регіону) і виявлення потенціалу, готового до реалізації проектів, без залучення додаткових ресурсів або при мінімальному їх використанні. При проведенні опитування виявляється не тільки ставлення громадян до проблем, але і їх готовність брати участь у їх вирішенні.

Регіональна влада вже має перші розроблені і апробовані технології, що забезпечують результативну участь сім'ї у підготовці, прийнятті та реалізації управлінських рішень на всіх рівнях управління освітою. Вже маємо досвід проектування оптимальної стратегії розвитку ДГУ з метою забезпечення доступності до якісної освіти. Органами управління освітою на місцях розроблена концепція розвитку освіти кожного району (міста), в яких визначено базові (опорні) школи, як центри профільного навчання, перспективу розвитку кожного окремого закладу: покращення його матеріально-технічного, кадрового забезпечення.

Наприклад, усі 27 сільських районів Вінниччини мають такі концепції, розроблено перспективні програми розвитку на 5 років. Програми включають: проект мережі навчального закладу, перспективні плани проходження педагогічними працівниками атестації та курсової перепідготовки, виходу на пенсію, покращення матеріально-технічної бази, реалізацію програм, проектів навчально-методичного спрямування [1].

Варто розвивати лише таку систему управління, яка дозволить підвищити якість освіти та освітніх послуг. Якість освіти розглядається як система взаємопов'язаних якостей – педагогічного процесу і його результату і, звичайно, рівня управління. Удосконалення управління освітою слід починати з розробки регіональної програми управління освіти, яка б включала теоретичні й практичні розробки щодо впровадження інноваційних підходів в управління регіональною системою освіти як самоорганізованою системою [2].

Ми переконані, що на рівні регіону слід починати з проектування оптимальної стратегії розвитку ДГУ з метою забезпечення доступності якісної освіти: створення громадської ради освіти при громаді; проведення громадської експертизи та моніторингу діяльності освітньої установи (ОУ), в тому числі інноваційної. Потрібні організаційні кроки щодо розвитку людського капіталу ОУ для оптимізації системи ефективного навчання. Очевидно, що потрібна апробація системи соціальних технологій, спрямованих на реалізацію ресурсного потенціалу регіону.

Головною ідеєю модернізації системи освіти регіону є ідея переведення її в ресурс соціально-економічного розвитку області. При цьому на рівні споживача вона визначається як задоволення власних потреб громадянина, які забезпечують реалізацію його життєвої стратегії. Таким чином, громадянин повинен пов'язувати результат навчання з кар'єрними досягненнями. Тому поряд з модернізацією дуже важливим аспектом діяльності є створення умов відкритості та прозорості функціонування регіональної системи освіти. Нові механізми управління системою освіти, підвищення економічної самостійності ОУ, зміна системи їх фінансування, створення державно-громадських інститутів участі в управлінні системою освіти в сукупності із змінами запиту на освітні послуги, неминуче призводять до необхідності перегляду принципів взаємодії громади та системи освіти на всіх її рівнях.

Управління системою освіти в різних країнах здійснюється за механічною та органічною моделями. Механічна модель передбачає насадження і конструювання системи освіти «згори», через вертикаль управлінської влади і передбачає збереження сили бюрократії у налагодженні освітнього процесу. Якщо система освіти конструюється за органічною моделлю – «знизу», від суб'єктів громади, то її структурно-функціональні характеристики є зумовленими соціальними діями первинних агентів соціалізації.

Слід зазначити, що організаційно-управлінські процеси визначають розвиток соціального управління, а його структура характеризує систему управління як комплекс взаємозалежних і взаємовпорядкованих організаційних ланок [3, с. 29]. А оскільки сутність організації полягає в створенні стану упорядкованості, а сутність управління організацією – в побудові схеми координації впливів, то організація управління передбачає цілеспрямовану координаційну діяльність, тобто, створення відповідної системи соціального управління, а також внесення до неї необхідних змін стосовно упорядкування її діяльності [3, с. 22].

Державні службовці, що відповідають за розвиток освіти стверджують, що цей напрям передбачає пошук нових відкритих, демократичних моделей управління освітою, 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. На жаль, сьогодні деякі керівники районного, міського та шкільного рівнів недостатньо володіють знаннями про управління, менеджмент в освіті, про його закономірності, принципи, що негативно впливає на організацію освітнього процесу та впровадження сучасних управлінських технологій. Очевидно, що будь-які інноваційні процеси, що визначають реформування регіональної системи освіти, не зможуть забезпечити сталих результатів без практики нововведень на рівні управління освітніми системами.

У сфері управління освітньою системою як і окремих установ важливо мати результати моніторингу якості регіональної освіти; громадської експертизи діяльності ОУ; оцінки ефективності підприємницької та іншої, що приносить дохід діяльності ОУ. У сфері розвитку людського капіталу регіону, у створенні освітнього середовища важливо проводити моніторинг внутрішнього освітнього середовища, проводити апробацію організаційно-функціональної моделі служби супроводу освітнього процесу, переглядати моделі сучасного випускника ОУ, орієнтованого на успішну соціалізацію, професійне самовизначення.

Саме для цього регіональна влада має сприяти розробці програми та апробації гуманітарних технологій в сфері управління регіональною системою освіти, що забезпечить умови для особистісного розвитку громадян. Основні завдання, заходи обласних освітніх програм мають визначати теоретико-методологічні підстави проектування соціальних технологій у сфері управління. Потрібне створення системи принципів і процедури проектування соціальних технологій у сфері управління ОУ, розробка та їх апробація. На наше переконання, використовуючи існуючий досвід, всі вище окреслені питання має охопити сучасна дієва піклувальна рада. Саме піклувальна рада заслуговує на посилену увагу державних службовців і громадян. Створені піклувальні ради є допоміжними органами для освітніх установ (ОУ), що «виконують дорадчі функції з питань, що стосуються матеріально-технічного забезпечення діяльності закладу, організації дозвілля та оздоровлення учнів (вихованців), сприяння правовому та соціальному захисту учасників навчально-виховного процесу» (Р. I, п. 1) [4, с. 223].

Вже десять років від піклувальної ради очікують, перш за все, залучення для навчального закладу додаткових коштів, зокрема, пожертвувань громадян. На практиці вона не впливає ні на формування бюджету ОУ (кошторису її видатків), ні на підбір та матеріальне стимулювання керівників і педагогів, хоча може «брати участь у розробці програми розвитку загальноосвітнього навчального закладу» і не має права пропонувати керівникам школи здійснити ті чи інші кадрові зміни, а також «морально заохотити громадян, діяльність яких позитивно впливає на роботу загальноосвітнього навчального закладу» (Р. II, п. 1). Ця рада дублює функції шкільної ради і прийшов час для створення таких рад не при школі, а при територіальній громаді [4, с. 223].

Піклувальні ради, що існують (або формально створені) в школах відповідно до положення [2] слід розпустити, залишивши піклувальні ради при радах, саме це дозволить підготувати місцеву громаду до активної діяльності на полі освіти; віднайти додаткові кошти на потреби школи; створити ефективний засіб стимулювання реформи регіональної освіти. При виконавчій владі все це може бути реалізовано тому, що з допомогою піклувальної ради ми залуцаємо до участі в житті освітніх установ громадські організації, релігійні громади, педагогічний та учнівський колективи, батьківську громаду ОУ, бізнесові структури.

Таким чином, створюємо легальний, законний механізм залучення в освіту додаткових коштів і робимо процес використання цих коштів прозорим і відкритим та дозволяємо громаді отримувати інформацію про стан освіти, коло її проблем та впливати, хай і не вирішальним чином, на їх розв'язання. Піклувальні ради дозволять зробити вплив громадськості на життя освітніх установ реальними, тому що: існує механізм подвійної відповідальності члена ради за свої дії (бездіяльність).

Це відповідальність перед ОУ: вчителями, учнями, батьками та перед громадою, колективом, організацією, що делегувала свого представника. Таким чином, значимість ради для ОУ залежить не від участі громадян, які їх делегували, у наданні ОУ матеріальної, організаційної, громадсько-політичної (на рівні місцевого самоврядування), моральної підтримки. Рада, яка має кошти і авторитет зможе впливати на життя ОУ, визначати їх політику.

Ми сподіваємось, що ця піклувальна рада не буде на стільки залежати від влади та освітніх чиновників у прийнятті своїх рішень, оскільки така рада є це колегіальним органом. Члени ради зможуть представляти групи громадян із різними інтересами, поглядами та потребами. Звичайно, всі питання в межах своєї компетенції рада буде розглядати і вирішувати при участі адміністрації ОУ, представників місцевого самоврядування. Причому освітяни теж зможуть реалізовувати свої пропозиції, якщо вони будуть достатньо переконливими, актуальними та зрозумілими для членів ради.

Для того, щоб ефективно діяти та конструктивно впливати на ОУ, піклувальна рада повинна мати, крім коштів, ще й порядних, критично мислячих, незалежних та відповідальних членів і повну інформацію про стан роботи ОУ. Підбір членів ради та забезпечення коштами залежить і від освітньої громади. Доцільно переглянути практику створення при ОУ, а, точніше, при директорах, різних благодійних фондів та визнати, що ЗНЗ можуть фінансуватись лише з державних рахунків і рахунків їхніх піклувальних рад. Такий підхід налаштує керівників ОУ на зацікавлену співпрацю і адміністрації доведеться співпрацювати з громадою і забезпечувати членів ради інформацією про їх стан освітнього процесу.

Забезпечити реалізацію державних освітніх стандартів важко. Зростання доступності якісної освіти вимагають від влади конкретних (непопулярних) організаційних кроків, що реалізуються за рахунок ефективного використання ресурсного потенціалу регіону. Реалізація соціальних очікувань учнів, батьків, педагогів до діяльності освітньої установи таки потребують утворення освітніх округів при активному сприянні піклувальних рад.

Оновлення якості освіти за рахунок впровадження інформаційних технологій, використання інноваційних методичних розробок, обліку індивідуальних освітніх потреб учнів, зростання кваліфікації педагогів та розширення участі зацікавлених осіб в управлінні школою шляхом створення та розвитку діяльності громадських рад. Постійний контроль за виконанням програм мають здійснювати піклувальні ради та педагогічні ради освітньої установи. Результати контролю представляються щорічно на сесіях, засіданнях рад, що публікуються на сайтах, представляються у вигляді публічних доповідей керівників. Впровадження соціальних технологій дозволить повніше враховувати інтереси та потреби учасників освітнього процесу, соціальні очікування місцевої громади до діяльності школи. Крім того, розробка та апробація цих технологій забезпечить розвиток і розширення освітнього простору, дозволить ефективно використовувати потенціал освітньої системи.

Проаналізувавши стиль управління на рівні регіону, слід визнати, що не створено передумов для подальшого розвитку системи державно-громадського управління регіональною освітою, а демократичний стиль управління не став нормою. Ми не можемо визначити існуючу систему як відкриту. Не стали традиційними публічні звіти керівників (у тому числі на сайтах). відсутня спад-

коємність традицій; встановлення тісних зв'язків всередині освітнього простору; невисока соціальна активність учасників освітнього процесу і громади. Відсутній досвід використання громадської експертизи освітнього процесу.

Впровадження в діяльність освітньої системи наступних технологій державно-громадського управління, на жаль, рідкість. Незаперечно важливість громадської експертизи в будь-якій частині освітнього процесу. Показовим в цій справі став моніторинг Центру політичних студій та аналітики, щодо діяльності регіональних освітянських тендерних комітетів (при обласних міських управліннях освіти), які закуповували продукти харчування для шкіл і садків. Дослідження було здійснено в межах проекту «Створення методики, яка дозволить громадськості аналізувати діяльність тендерних комітетів у освітянській сфері».

Експерти порівняли ціни на продукти харчування, зафіксовані в тендерній угоді, із середньостатистичними по області. Інформацію отримували шляхом надсилання запитів в обласні адміністрації, міські управління освіти та головні управління статистики областей. Варто зазначити, що органи місцевої влади часто уникають відповідей на запити щодо тендерних процедур, тобто використання коштів. Необхідно визнати, що деякі органи влади не виконують вимоги закону «Про доступ до публічної інформації». Взагалі не надали відповідей Дніпропетровська, Запорізька, Житомирська, Кіровоградська, Одеська, Черкаська, Хмельницька міськради...; обласні головні управління (ГУ) статистики [5]. Неповні чи невчасні відповіді, безпідставні відмови надано такими розпорядниками інформації: Одеська, Харківська обласні адміністрації; Вінницька, Львівська, Херсонська міськради...; обласні ГУ статистики. Отримані відповіді та їх аналіз показали, що в більшості регіонів закупівельна ціна на продукти харчування для навчальних закладів і ринкова ціна різна.

Наприклад, у Житомирі управління освіти провело тендер, за яким переможець постачає м'ясо яловичини у школи по 55,9 грн за кілограм, тоді як середньостатистична ціна становить 45,55 грн. Найбільша різниця в цінах – у Чернігові, де виграна тендерна ціна становить 55,27 грн, а середня – 44,09 грн. У деяких регіонах зафіксовано значну різницю в цінах на ту саму групу товарів, які придбали обласне і міське управління освіти. Зокрема, Волинська ОДА для потреб ОУ, що перебувають у неї на балансі, закупила м'ясо яловичини по 37,25 грн, а Луцьке управління освіти – по 45,71 грн [5].

На думку експертів, це свідчення неефективного використання бюджетних коштів у галузі освіти або ж про це ознаки корупції у діяльності тендерних комітетів. Громадська експертиза показала, що часом окремі продукти замінюють на менш якісні, що може загрожувати здоров'ю дітей. На думку фахівців, отримані результати можуть свідчити про зловживання з боку управлінь освіти під час закупівлі окремих товарів і послуг [8]. На сьогоднішній день громадяни майже повністю усунути від контролю за якістю освіти та всіма процесами навколо неї. Складаються передумови і з'являються можливості для змін ситуації. Утримуючи освіту, громадяни мають моральне право ставити перед нею певні вимоги.

Крім того, важливо впровадити в систему державно-громадського управління соціальних технологій, орієнтованих на: забезпечення доступності якісної освіти; розвиток системи державно-громадського управління в ОУ; формування умов для впровадження нових моделей управління ОУ; впровадження механізмів, що сприяють

Дмитро Ягунов

ДЕРЖАВНА ПЕНІТЕНЦІАРНА СЛУЖБА УКРАЇНИ: ДЕЯКІ ПИТАННЯ КОНЦЕПТУАЛЬНОГО ТА ТЕРМІНОЛОГІЧНОГО ОБҐРУНТУВАННЯ

Стаття присвячена проблематиці визначення правового статусу Державної пенітенціарної служби України як центрального органу виконавчої влади, відповідального за реалізацію кримінально-виконавчої політики в Україні. Увага фокусується на науковій дискусії з приводу доцільності впровадження поняття «пенітенціарний» до законодавчого поля.

Ключові слова: покарання, Державна пенітенціарна служба України, Державна кримінально-виконавча служба України, пенітенціарна система.

Державна пенітенціарна служба України (ДПТС) утворена відповідно до пункту 1 Указу Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», внаслідок реорганізації Державного департаменту України з питань виконання покарань. У відповідності з положеннями цього Указу та п. 13 Схеми організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади, ДПТС України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра юстиції України.

Відповідно до Указу Президента України від 6 квітня 2011 року №394/2011 було прийнято Положення про Державну пенітенціарну службу України.

Прийняття зазначених документів обумовило дискусію з приводу того, яка ж саме управлінська структура має відповідати за виконання покарань в Україні, особливо зважаючи на досить суперечливі положення Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» (2005).

Так, у згаданому вище Законі зазначається, що на Державну кримінально-виконавчу службу України покладається завдання щодо здійснення єдиної державної політики у сфері виконання кримінальних покарань.

Крім того, Закон вказує, що Державна кримінально-виконавча служба України складається з центрального органу виконавчої влади з питань виконання покарань зі спеціальним статусом, його територіальних органів управління, кримінально-виконавчої інспекції, установ виконання покарань, слідчих ізоляторів, воєнізованих формувань, навчальних закладів, закладів охорони здоров'я, підприємств установ виконання покарань, інших підприємств, установ і організацій [1].

Відповідно до Положення про Державну пенітенціарну службу України, ДПТС України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якої спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра юстиції України, входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері виконання кримінальних покарань [2].

Отже, начебто йдеться про один і той же орган виконавчої влади. Проте відсутність прямої вказівки на це викликає обґрунтовані дискусії.

З цього приводу О. Джужа та А. Кирилюк справедливо вказують, що «в межах кримінально-виконавчого

підвищенню ефективності використання бюджетних коштів; моделювання умов, що дозволяють максимально повно задовольняти соціальні запити суб'єктів громади; забезпечення умов для участі представників місцевого співтовариства в проектуванні перспективних напрямів діяльності освітнього закладу, механізмів зовнішньої оцінки ефективності діяльності закладу.

Аналіз реального стану проблеми в регіонах засвідчує, що створена та існуюча система ДГУ малоефективна. Існуючі піклувальні ради при ОУ, організоване учнівське самоврядування (шкільна рада, шкільна газета, шкільне телебачення), розробляється система стимулювання різних форм самоорганізації фізичних та юридичних осіб на підтримку освітніх установ (ОУ), але далі кроки самоорганізації не впливають в більшості громад.

Очевидно, ці колегіальні структури не представляють потреби та інтереси учасників освітнього процесу і створюються органами влади і управління освітою для обслуговування адміністративних інтересів і вмонтовані у вертикаль влади. Тому, їх взаємодія з органами державного управління не забезпечує державно-громадського характеру управління освітою, для якого необхідна взаємодія двох управлінських гілок вертикалей – державної і громадської. Застосування в управлінні освітою громадського компонента дозволить всім учасникам освітнього процесу звільнитись від повного контролю та отримати реальне громадське замовлення, матеріальну підтримку громади, а система освіти зможе набути здатності до самоорганізації та розвитку. **Перспективи подальших розвідок.** Звичайно, рішучий перехід до запропонованої моделі управління, зважаючи на специфіку суспільних відносин в Україні важко реалізувати через нерозвинутість громадянського суспільства, повільні темпи адміністративної реформи, труднощі з утвердженням верховенства права та дієвої демократії тощо. Очевидно, що перехідний період, впродовж якого громада і влада налаштовувались до партнерських стосунків слід завершити, та прийшов час для повноцінної співпраці в сфері освіти. Використання громадського компоненту в управлінні освітою, створення піклувальних рад при органах місцевого самоврядування, дозволить започаткувати саморозвиток освітньої системи і стане запорукою її подальшого успіху. Існування такої можливості, такого механізму впливу ради, змусить громаду усвідомити, в чому саме полягають її інтереси в освіті, їй доведеться конкретизувати свої вимоги та сформулювати їх прийнятно для освітян. Освітняни, в свою чергу, будуть реагувати на волю громади.

Література.

1. До питання оптимізації мережі навчальних закладів Вінницької області [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vin-ovsita.gov.ua/media/documents/optimiza.doc>.
2. Пастушенко Р. Пастушенко Н. Українська загальноосвітня школа на шляху до нової моделі освіти // Українські варіанти. – 1999. – № 3-4. – С. 21–29.
3. Радугин А., Радугин К.. Социология: курс лекцій. – 3-е изд., перераб. и дополн. – М. Центр, 2000. – 244 с.
4. Положення про піклувальну раду ЗНЗ. Освіта України. Нормативно-правові документи.-К., Міленіум, 2001. – 472 с.
5. Тендерна ціна продуктів для закладів освіти вища за середньо ринкову [Електронний ресурс].- Режим доступу: http://www.irf.ua/index.php?option=com_content&view.