

УДК 37.014.63:37.014.55

Корольок С.В., к.пед.н., доцент,
завідувачка кафедри менеджменту
освіти Полтавського ОППО ім.
М.В.Остроградського

ОСОБЛИВОСТІ ГРОМАДСЬКО-ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ДІЯЛЬНОСТІ СУЧАСНОЇ ШКОЛИ

Анотація. У статті розглянуто сутність та особливості впровадження громадсько-державного управління в діяльності сучасного загальноосвітнього навчального закладу

Ключові слова: державно-громадське управління, громадсько-державне управління, громадськість, форми громадсько-державного управління

Аннотация. В статье рассмотрены сущность и особенности внедрения общественно-государственного управления в деятельности современного общеобразовательного учебного заведения

Ключевые слова: государственно-общественное управление, общественно-государственное управление, общественность, формы общественно-государственного управления

Annotation. The essence and particularities of the implementation of public-state management in the activity of the modern general educational establishment are overviewed in the article.

Keywords: state-public management, public-state management, public, forms of public-state management.

Актуальність. Основні напрями та завдання розвитку управління освітою зазначені в ряді державних документів України. Основними напрямами розвитку освіти є демократизація, децентралізація, перехід до державно-громадської моделі управління освітою, у тому числі школою. Так, у Національній доктрині розвитку освіти наголошено на «переході від державного до державно-громадського управління, чітке розмежування функцій між центральними, регіональними і місцевими органами управління, забезпечення самоврядування навчально-виховних закладів і наукових установ, утвердження у сфері освіти гармонійного поєднання прав особи, суспільства й держави». У Концепції 12-річної середньої загальноосвітньої школи державно-громадська модель управління визначена як пріоритетна в галузі освіти. При цьому основними складовими державно-громадської

моделі управління навчальними закладами визначено такі:

- 1) співпраця навчальних закладів з органами державної влади;
- 2) розвиток внутрішньошкільних органів колективного управління та самоврядування;
- 3) співпраця з батьками;
- 4) розширення зв'язків з місцевою громадою, громадськими організаціями, підприємствами, спонсорами.

Метою даної статті є спроба визначити та проаналізувати сутність та особливості громадсько-державного управління й форми його впровадження в діяльності сучасної школи.

Питання державно-громадського управління досліджували В. Бочкар'єв, А.О. Гошко, В.А. Грабовський, Г.В. Єльнікова, О.І. Зайченко, М.С. Комарницький, В.М. Князев, Т.І. Шамова та ін.

У дослідженні В.А. Грабовського зазначено, що поєднання державного й громадського управління в освіті створює державно-громадське управління, що наголошує пріоритет держави з обов'язковим урахуванням громадської думки. Роль державного управління в суспільному житті полягає в безперервному регулюванні динамічних процесів життєдіяльності суспільства в усіх його сферах [2, 48].

На думку автора *державно-громадське управління освітою* – це процес поєднання діяльності державних та суспільних суб'єктів управління в інтересах людини, соціуму, влади [2, 87]. При цьому державно-громадське управління освітою визначається як інтеграція трьох напрямів 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);
- організація громадських органів управління освітою, де

представлено всі верстви населення [2, 88].

М. С. Комарницький розглядає такі напрями розбудови державно-громадського управління, як відкритість й прозорість освітньої політики та інституційний розвиток. Він пропонує залучати громадськість до управління муніципальною освітньою системою, по-перше, на шкільному рівні; по-друге, при створенні локальних освітніх округів; по-третє, на міському рівні, створюючи батьківські асоціації, органи учнівського самоврядування, опікунсько-наглядові ради та інші інституції. Автор підкреслює необхідність довільного створення освітніх округів за ініціативою місцевої громади, що дасть змогу обраним представникам виходити із пропозиціями до управління освіти та інших місцевих структур щодо поліпшення навчання й виховання підростаючого покоління [7].

Г. А. Балихін зазначає, що розширення участі суспільства в управлінні освітою можна досягти шляхом створення: *системи піклувальних рад* (освітніх організацій, муніципалітетів тощо), закликаної підсилити увагу всього місцевого співтовариства до проблем розвитку та потреб освіти, забезпечити надходження до освітніх організацій додаткових ресурсів – фінансових, матеріальних, кадрових, їх ефективне використання й громадський контроль за діяльністю адміністрації; *фондів підтримки освіти* (освітніх організацій), акумулюючи засоби юридичних й фізичних осіб та спрямовуючи їх на вирішення конкретних проблем даної сфери; *системи підтримки професійних співтовариств* у сфері освіти й залучення їх до вирішення питань освітньої тактики й стратегії на федеральному й регіональних рівнях; *умов розвитку недержавного сектору* в освіті; *податкових умов* для стимулювання різних форм самоорганізації населення й господарюючих суб'єктів на підтримку освіти [1].

Г. В. Єльнікова доводить, що залучення громадськості до прийняття управлінських рішень на різних щаблях управлінської вертикалі можна здійснити різними способами, і пропонує моделі державно-громадського

управління [6].

Перша модель *структурно-громадського супроводу* передбачає, що субординаційна вертикаль управління загальною середньою освітою на кожному щаблі супроводжується відповідною громадською структурою. Основним завданням громадських структур є незалежна експертиза стану справ в освіті та діалог з владними структурами для встановлення балансу інтересів громадськості й органів управління загальною середньою освітою. Громадські структури діють поруч з державними структурами управління. Вони встановлюють комунікаційні зв'язки всередині кожного управлінського рівня та між щаблями управління. Результатом, за думкою автора, має бути встановлення рівноваги між вимогами держави й запитами громадян.

Другою є модель *інформаційно-громадського супроводу*, де поєднуються зусилля державних структур управління освітою з громадськими структурами закладів та установ загальної середньої освіти щодо організації зустрічних потоків інформації. Згори вниз просувається детермінаційна інформація (нормативно-правова та суспільно-ціннісна). Знизу догори – претензійна (реакція виконавців, громадськості на детермінаційну інформацію). На кожному щаблі управління створюється адаптаційний структурний підрозділ, основним призначенням якого є узгодження зустрічних потоків інформації та визначення вектору переваг. Оброблена інформація передається в структуру, що приймає рішення. Процес узгодження інформації адаптує управлінське рішення до зовнішніх і внутрішніх умов шляхом установавання балансу інтересів всіх учасників освітнього процесу.

Третя модель *субординаційно-проміжного партнерства* передбачає підвищення рухомості субординаційних стосунків по всій вертикалі. Це відбувається тому, що для виконання завдань залучається громадськість, і стосунки тимчасово перетворюються в партнерські, поширюючи горизонтальні зв'язки. Після досягнення кожної часткової мети тимчасова команда розпускається, і знову поновлюється субординаційна вертикаль. Основне призначення такої моделі – створення

механізму субординаційно-партнерських стосунків для взаємоадаптації різноспрямованих активностей відповідно до загального вектору переваг [6].

Функціонування державно-громадської системи управління освітою неможливе без добровільної активної участі в управлінні представників широкої громадськості: громадських лідерів, зокрема, депутатів, членів освітніх громадських організацій, бізнесменів, духовенства, батьків, педагогів.

I. Довбиш характеризує різні рівні участі громади в управлінні школою, а саме:

перший рівень — участь в управлінні через раду школи, яка приймає управлінські рішення відповідно до повноважень, визначених статутом школи;

другий рівень — участь через діяльність колегіального органу управління школою (педрада) та органів громадського і учнівського самоврядування — батьківський комітет, піклувальна рада, учнівський комітет (парламент) школи;

третій рівень — індивідуальна участь через партисипативні структури тимчасового характеру (ініціативні групи, комісії, погоджувальні ради, конференції, збори) [5].

У сучасних дослідженнях наголошується, що **сутність державно-громадського управління** в сучасній освіті передбачає узгоджену взаємодію між державою й громадою у вирішенні різноманітних питань освіти, пов'язаних з можливістю відповідально і результативно впливати на освітню політику, прийняття управлінських рішень, створення здорового соціального середовища для учнів та ін.

Розуміння сутності державно-громадських відносин передбачає узгодження і визначення уявлень про можливості державної та громадської складових й відносин між ними, що складаються на договірній основі. Державна складова освіти має гарантувати забезпечення доступності й рівних можливостей для отримання повноцінної якісної освіти. В

громадській складовій можна виокремити:

- *внутрішні компоненти*: внутрішня професійна спільнота, учнівське самоврядування та інше;
- *зовнішні компоненти*: представники батьків, бізнесу, громадських організацій, асоціації випускників, фонди розвитку тощо.

При цьому під *громадськістю* ми розуміємо організовані структури, що відображають інтереси соціальних груп в системі освіти і не підпорядковуються органам управління освітою, наприклад:

- безпосередньо не пов'язані з системою освіти (об'єднання роботодавців, творчі спілки, наукові установи);
- ті, що об'єднують працівників освіти (асоціації педагогів-дослідників, асоціації керівників шкіл);
- що об'єднують учасників навчально-виховного процесу (батьків, учнів);
- що забезпечують систему освіти певними ресурсами (за рахунок позабюджетних коштів – проектні групи, дослідницькі лабораторії, тимчасові науково-дослідницькі колективи тощо).

Ці структури можуть бути постійними (асоціації, об'єднання, ради, некомерційні партнерства) або тимчасовими (зібрання, наради, конференції).

Представляти інтереси певних соціальних груп у сфері освіти можуть також фахівці, що вивчають освітні запити й проблеми населення (соціологи, психологи, організатори освіти). Цю групу спеціалістів можна визначити як групу експертів з соціальних проблем освіти. До громадськості можна віднести також групу експертів з питань управління освітніми системами, незалежних від органів управління освітою.

Цілі державно-громадського управління освітою не можуть ставитися лише системою освіти, вони повинні формуватися в діалозі між усіма замовниками й конкретними споживачами результатів освіти. До замовників освітніх послуг можна віднести дітей, батьків, підприємства, організації,

місцеву та регіональну владу.

Державно-громадське управління освітою розвивається на основі принципів, що передбачають, насамперед, відкритість, демократичність, взаємодію, узгодженість, участь та спільне управління.

Суттєвою ознакою, що характеризує перехід до державно-громадського управління освітою, є створення недержавних структур, які розширюють можливості шкіл у виборі шляхів свого ресурсного забезпечення (центри освітніх технологій, ресурсні центри, фонди та інші структури з підтримки освітніх ініціатив тощо).

Безсумнівною ознакою державно-громадського управління вважається поява горизонтальних управлінських структур у вигляді піклувальних рад, рад шкіл, асоціацій, шкільних фондів, громадських організацій.

У той же час, як показує досвід, сам факт наявності піклувальних рад (чи інших аналогічних структур) не можна розглядати як ознаку державно-громадського управління, оскільки в таких структурах не приймаються будь-які рішення, обмежуючись погодженням з рішеннями, які передбачає шкільна адміністрація; в певних закладах вони існують формально; не завжди і не скрізь можна створити «горизонтальні» управлінські структури (наприклад, через відсутність на даний момент потрібних людей, які могли б увійти до складу Піклувальної ради). Проте завжди є можливість організувати діалог з місцевим соціумом з актуальних проблем розвитку освіти, який розглядається як одна з принципових змін в системі управління освітою.

Можна виокремити наступні основні *ознаки державно-громадського управління*:

- спільна управлінська діяльність державних і недержавних структур у керівництві освітніми проектами;
- прийняття рішень державним органом управління з обов'язковим узгодженням проекту рішення з представниками громадськості;

- делегування частини владних повноважень структурам, що представляють інтереси певних груп громадськості.

У сучасній освітній практиці поняття «державно-громадське» та «громадсько-державне управління» зустрічаються доволі часто, що підкреслює становище, згідно з яким суспільство створює державу як інструмент досягнення власних цілей, що характеризує демократичне суспільство. Проте, в центрі уваги знаходиться державна школа, і саме держава (в особі керівника) виступає ініціатором розвитку взаємодії з громадськістю на рівні школи.

Таким чином, у своїй сутності *громадсько-державне управління на сьогоднішній день є державно-громадським.*

Державно-громадське управління має вертикальну будову й знаходиться під контролем у держави, диктує умови нижчим організаціям (у тому числі школі). Це чітко прослідковується в текстах Закону, де обґрунтовуються цілі, завдання, функції держави по відношенню до освітніх установ – механізми державного управління. Однак у Законі присутня (хоча і меншою мірою) громадська складова, наприклад, право освітніх установ створювати освітні об'єднання – асоціації, фонди, тобто громадські структури.

З іншого боку, громадські структури управління залишаються нерозвиненими й частково через просте небажання цього партнерства з боку державних структур.

Школа як соціально-культурний центр є місцем інтересів як держави, так і громади, вона є одночасно часткою суспільного життя й елементом структури, що підвладна державному контролю.

В умовах розвитку демократії й розширення практики співуправління школа все більше буде спиратися на громадські організації й громади. Це допоможе завершити перехід від політики патронажу й домінування державного над громадським до їх конструктивного партнерства та взаємодії.

Завдання демократизації управління в результаті конструктивного діалогу школи, громадськості й держави полягає у тому, щоб об'єднати всіх суб'єктів для спільних дій на основі їх реальної зацікавленості в розвитку освіти.

У ряді країн створення та функціонування шкіл здійснюється за ініціативи громади. Так виникають приватні школи, що засновані громадою. Наприклад, у Нідерландах близько 70% шкіл управляються батьками та громадою; у багатьох польських громадах, особливо на селі, створюються Асоціації розвитку села, які одним зі своїх завдань мають розвиток культури та освіти на селі, тому створюють (відкривають) школи. Таким чином, здійснення управління школою громадою (через асоціації, громадські організації) має вплив на якість навчання, ресурсне забезпечення та рівень розвитку школи.

Для впровадження громадсько-державного управління в Україні виникає потреба у забезпеченні ряду умов, серед яких: удосконалення нормативно-правової бази, активна позиція членів громад; усвідомлення шкільною адміністрацією переваг співуправління за активної участі громади.

Отже, *громадсько-державне управління* – це управлінська діяльність, яка здійснюється структурами громадянського суспільства – добровільно утвореними об'єднаннями, асоціаціями й організаціями громадян, які впроваджують громадську освітню політику на основі демократичних процедур самоуправління й співуправління.

Система громадсько-державного управління освітою включає:

- учасників навчально-виховного процесу, їхні органи управління та органи державного управління освітою;
- нормативно-правову базу, яка регламентує діяльність суб'єктів державно-громадського управління освітою;
- процедури та механізми їх взаємодії.

Впровадження громадсько-державних форм управління створює *умови*

для прояву високої активності членів громади та їх зацікавленої участі в діяльності, а також для самоорганізації громад.

У сучасних умовах школі для того, щоб вижити й ефективно функціонувати, необхідно здійснювати узгодження своїх цілей з цілями батьків, з суб'єктами ринку праці та освіти; переглянути форми та методи роботи з батьками, розвивати в них навички благодійності, громадянської активності, розширити їхню участь у виробленні, прийнятті та реалізації правових і управлінських рішень в освіті; вміти співпрацювати з жителями мікрорайону, іншими організаціями та установами.

Цей процес має забезпечуватися як відповідною нормативно-правовою базою, так і реальними механізмами дієвої громадської участі у розвитку шкільної освіти.

Громадсько-державні органи управління освітнім закладом створюються з метою зростання впливу батьків та громадськості на управління розвитком школи. У відповідності до положення про їхню діяльність вони розглядають та затверджують стратегічні питання розвитку школи. Створені у школі громадські ради, громадські органи управління дозволяють здійснювати жорсткий громадський контроль за діяльністю школи. В умовах громадського управління школа стає підзвітною у своїй діяльності перед місцевою громадою. Такою формою підзвітності є відкриті звіти школи, звітування керівників перед громадськістю, матеріали яких висвітлюють у пресі та розміщують на сайті в Інтернеті.

Залучення представників усіх категорій учасників навчально-виховного процесу (батьків, педагогів, учнів), а також представників громадськості до управління діяльністю школи дозволить забезпечити:

- підвищення якості освітніх послуг;
- підвищення громадянської позиції дорослого населення;
- виховання громадянської позиції в середовищі підростаючого покоління;

- розвиток спільної відповідальності усіх суб'єктів навчально-виховного процесу.

Діяльність колегіальних органів управління школою сприятиме досягненню таких **цілей**:

- створення стійкого, гнучкого, ефективного механізму управління школою, який включає усіх учасників навчально-виховного процесу й заснований на принципах відкритості й демократії;
- підтримка ініціативи шкільної громадськості, направленої на вирішення проблем розвитку освітньої, соціальної та культурної сфер місцевості.

В основі громадсько-державного управління полягає ідея активної ролі в забезпеченні функціонування, збереження й розвитку школи не тільки державних владних структур, а й громадськості. Громада виступає як зацікавлена сторона в існуванні школи та її ефективному розвитку. Вона є ініціатором різноманітних проектів, що сприяють розвитку школи й громади.

Отже, за умов громадсько-державного управління **громада**:

- виступає стейкхолдером – замовником та споживачем освітніх послуг;
- зацікавлена у високому рівні якості освіти;
- готова для цього зробити свій внесок у розвиток школи;
- бере на себе відповідальність за ресурсне забезпечення, здійснює матеріально-технічну та науково-методичну підтримку школи;
- визначає напрям діяльності школи спільно зі шкільним колективом;
- виступає соціальним партнером;
- є координатором освітніх програм;
- надає спонсорську допомогу;
- здійснює контроль за фінансами, ресурсами, якістю навчального процесу;

- виступає ініціатором розробки та впровадження соціальних проектів;
- є захисником школи у вищих інстанціях;
- бере участь у прийнятті рішень, що стосуються життя школи;
- надає волонтерську допомогу;
- є активним учасником соціального, культурного життя школи й місцевості;
- навчається, розвиває освіту дорослих;
- проводить факультативні заняття, свята для учнів та дорослих;
- оцінює діяльність школи, директора, педагогічного колективу;
- допомагає розв'язувати конфліктні ситуації;
- надає кваліфіковану допомогу (юридичну, економічну);
- створює фонди, асоціації для розвитку школи, громади;
- підтримує малозахищені верстви населення;
- створює умови для особливих потреб;
- разом зі школою сприяє формуванню громадянської позиції в учнів;
- сприяє становленню демократизації, відкритості в діяльності школи;
- надає можливість всім бажаючим реалізуватися в різних видах діяльності;
- залучає партнерів до діяльності;
- розвиває взаємодопомогу, довіру, повагу один до одного;
- сприяє створенню позитивного іміджу школи.

На основі проведеного аналізу можемо стверджувати, що основними *формами громадсько-державного управління*, які можна застосовувати в діяльності сучасної школи є:

- створення та діяльність Ради школи;
- ефективна діяльність Піклувальної ради;
- проведення звітування керівників шкіл перед громадськістю;

- залучення громадськості як соціального партнера;
- створення громадських організацій, фондів, асоціацій;
- розвиток соціального підприємництва тощо.

Таким чином, впровадження й функціонування моделі громадсько-державного управління в діяльності школи відіграє значну роль. Громада і школа спільними зусиллями досягають успіху у розвитку не тільки школи, а й громади, планують спільну діяльність, розробляють проекти, розвивають фандрайзингову діяльність, залучаючи всі сектори до співпраці задля ефективного функціонування. Користь від такої діяльності має не тільки школа, у вигляді громадянської позиції учнів, можливості їх самореалізації, підвищення рівня професіоналізму вчителів, залучення додаткових коштів до діяльності закладу, розвитку закладу в цілому, а й громада – у розвитку громадянськості серед населення, можливості самореалізації мешканців, розвитку громади, користь для певних категорій у громаді тощо.

Література:

1. Балыхин Г.А. Управление развитием образования: организационно-экономический аспект / Г.А. Балыгин. – М. : ЗАО «Изд-во «Экономика», 2003. – 428 с.
2. Грабовський В.А. Державно-громадське управління загальною середньою освітою на районному рівні : дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. – К., 2006. – 233 с.
3. Громадсько-активні школи в Україні: кроки до дій. Посібник зі створення та управління громадсько-активною школою. ВФ «Крок за кроком». – 2-ге вид. – К. : СПД-ФО Парашин К.С., 2008. – 164 с.
4. Джон П. Кретцман, Джон Л. Макнайт. Розбудова громад за рахунок внутрішніх ресурсів. Шлях до відкриття й мобілізації ресурсів громади / Пер. з англ. – К. : Четверта хвиля, 2006. – 256 с.
5. Довбиш І. Модель державно-громадського управління ЗНЗ // Директор школи, ліцею, гімназії. – 2006. – № 1. – С. 69-75.
6. Єльнікова Г.В. Теоретичні підходи до моделювання державно-громадського управління // Директор школи. – 2003. – № 40. – С. 10-11.
7. Комарницький М.С. Державно-громадська система управління освітою // Аспекти самоврядування. – 2000. – № 3. – С. 34-35.