

Механизмы взаимодействия органов государственного управления образованием и гражданского общества в условиях современной демократии в Украине

<sup>1</sup>Тодосова Галина Ивановна,  
аспирант Национальной академии государственного управления при Президенте Украины,  
главный специалист отдела дополнительного образования  
Департамента образования и науки, молодежи и спорта г. Киева, г. Киев, Украина

Received October 14, 2013; Accepted October 28, 2013

**Анотация.** В статье рассматривается механизм государственно-общественного управления образованием как система, предназначенная для практического осуществления государственного управления образованием во взаимодействии с организациями гражданского общества. Дано авторское определение государственно - общественному управлению образованием. Определены политические, организационные, экономические, региональные механизмы. Сформулированы основные организационно - педагогические условия эффективного функционирования государственно - общественного управления в общеобразовательном учреждении.

**Ключевые слова:** система образования, государственно-общественное управление образованием, механизмы, демократизация образования.

**Введение.** Современный этап развития системы образования Украины характеризуется ее реформированием, поиском путей приведения содержания в соответствии с личностными запросами учеников и мировыми стандартами, к требованиям, которые выдвигаются до уровня среднего общего и высшего образования. Основные направления образовательной реформы определены в Программе экономических реформ 2010–2014 годов «Зажиточное общество, конкурентная экономика, эффективное государство» [14]. Целью реформы системы образования является повышение конкурентоспособности украинского образования, интеграция системы украинского образования, в единое европейское образовательное пространство. Для достижения этой цели на период реформы поставлены такие задания:

- создать единое образовательное пространство;

- усовершенствовать систему управления образованием;  
- повысить качество образования и обеспечить доступность к качественному образованию;  
- преемственность уровней образования;  
- повысить эффективность финансирования образования.

Также приоритетным среди необходимых шагов есть усовершенствование системы управления образованием, которое предусматривает: выработку единой образовательной политики, повышение самостоятельности учебных заведений в распоряжении финансовыми ресурсами; оптимизация сети учебных заведений с учетом демографических и экономических реалий и необходимости повышения качества образования (создание образовательных округов, оптимизация сети школ; реформирование системы интернатных заведений; передача функций управления ПТУ на

местный уровень; создание укрупненных региональных ВУЗУ).

**Краткий обзор публикаций по теме.** Теоретико-методологическое исследование механизмов государственного управления, функций, структуры, полномочий и особенностей органов государственной власти всех уровней осуществляют такие ученые как В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, В. Князев, Н. Нижник и др. [1, 2, 3, 8, 12]. Проблемы формирования и внедрения механизмов государственного управления общим средним образованием разрабатывались Л. Гаевской, Л. Паращенко [5, 13], ее качеством - Т. Лукиной [9], высшим образованием С. Майбородой [10].

**Цель.** Существующие механизмы государственного управления образованием являются малоисследованными. Поэтому и появился вопрос анализа трактовки термина «механизмы государственного управления образованием», в частности конкретной формулировки термина «механизмы государственно-общественного управления образованием» и определения основных составных компонентов структуры этих механизмов, усовершенствования их классификации.

**Материалы и методы.** В научной литературе достаточно широко употребляемым является термин «механизмы управления», «механизмы государственного управления», а вот определение таких понятий как «механизмы государственного управления образованием», «механизм государственного управления высшим образованием», «механизм государственного управления профессионально-техническим образованием», «механизм государственного управления общим средним образованием» нет. Хотя эти термины употребляются достаточно часто.

Базовым определением термина «механизмы государственного управления образованием» является содержание понятия самого механизма. Согласно с Я. Клейнером, механизм управления ученые понимают неоднозначно, что в значительной мере утрудняет формирование научной основы теории механизма государственного управления. Механизм управления определяется как искусственно созданная система управленческих средств, с помощью которой осуществляется принятие научно обоснованного управленческого решения и достигается эффективная его реализация. Я. С. Клейнер отмечает, что некоторые авторы выделяют психологический, социальный, организационный и структурно функциональный механизм [7, с. 337–346].

За Н. Нижник «механизм управления – это составная часть системы управления, которое обеспечивает влияние на факторы, от состояния которых зависит результат деятельности управленческого объекта» [12, с. 159]. В. Бакуменко и В. Князев определяют механизмы управления (в том числе государственного) как «совокупность способов, методов, рычагов, через которые субъект управления влияет на объект управления для достижения определенной цели» [3, 8]. В Энциклопедическом словаре находим такое определение понятия «механизмы государственного управления» - это «способы решения противоречий явления или процесса в государственном управлении, последовательная реализация действий, которые базируются

на основополагающих принципах, целевой ориентации, функциональной деятельности, с использованием соответствующих ей форм и методов управления» [4, с. 523]. В статье отмечено также, что «состав элементов и порядок функционирования механизмов государственного управления определяется целью, средствами влияния на объект, связками между элементами системы, наличием ресурсов и возможностей конкретной ситуации. Обязательными составляющими являются: цели, принципы, функции, методы, информация, технология и технические средства».

В. Кравченко в одной из статей этого словаря механизмами государственного управления в отрасли школьного образования называет «практические мероприятия, средства, рычаги, стимулы, с помощью которых реализуются государственно-управленческие влияния на отрасль школьного образования» и выделяет такие основные группы этих механизмов [4, с. 619]: *правовые; организационные; финансово-экономические; кадровые; социальные; мотивационные; материально-технические; информационные; управление инновационным развитием; управление качеством.*

Процесс (государственного управления), с помощью которого осуществляется удерживание характеристик системы определенной траектории, называется регуляцией, а часть системы (государственного управления (подсистема), которая осуществляет регуляцию, называется регулятором (а сегодня – механизмом государственного управления). Словарное определение регулятора [regulare – приводить в порядок, налаживать] [4].

**Результаты и их обсуждение.** Обобщив вышеприведенные трактовки категории «механизм государственного управления» можно дать определение понятия «механизм государственно-общественное управление образованием». Механизм государственно-общественного управления образованием – это механизм как система, предназначенная для практического осуществления государственного управления образованием во взаимодействии с организациями гражданского общества, это взаимодействие субъектов государственного и общественного управления образованием с целью обеспечения динамического развития образования. Он может быть отображен следующей схемой: *взаимосогласованные цели – взаимосогласованные задания – взаимосогласованные решения – взаимосогласованные влияния – взаимосогласованные действия – ожидаемые результаты.* С целью усовершенствования классификации системы механизмов государственно-общественного управления образованием мы выделили механизмы: *за функциональным назначением:* политические, организационные, правовые, региональные, экономические и мотивационные; *за субъектами управления:* механизмы управления, которые используются органами законодательной власти, органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и организаций гражданского общества.

В. Грабовский также считает, что понятие «механизм» раскрывается как система, которая определяет порядок любого вида деятельности и определяется как внутреннее средство системы, которая приводит

ее в действие. В первом случае системой, которую нужно привести в действие, считает научный работник, есть государственно-общественное управление образованием [7, с. 35].

Исходя из первой трактовки мы определили государственные механизмы и общественные механизмы в управлении образовательной сферой. Исходя из второго, – внутренние и внешние. Внутренними механизмами можно определить следующие: проведение общественных слушаний, собраний, конференций общественности, опросов, волонтерских акций, использования социальных индикаторов, мониторинг, развитие партнерских отношений, и тому подобное.

К государственным субъектам, которые занимаются реализацией образовательной политики, мы относим Министерство образования и науки Украины, управления образования областных (городских) государственных администраций, управления образования районных государственных администраций. Кроме этой специальной структуры, к государственным механизмам можно отнести другие органы, которые непосредственно взаимодействуют с образовательной сферой района: управление здравоохранения, управления культуры, финансовые управления, санитарно-эпидемиологические станции, пожарно-спасательные службы, правоохранительные органы и тому подобное. Все эти структуры имеют специально разработанные и утвержденные постановления Кабинета Министров Украины соответствующие Положения и большой опыт существования.

С целью демократизации образовательного процесса рядом с государственным создано и общественные органы управления образованием, которое также является субъектами управления. Они состоят из представителей педагогического и ученического коллективов, родителей, спонсоров, работодателей, представителей общественных организаций, попечительных советов, органов студенческого и ученического самоуправления, профессиональных ассоциаций, ассоциаций учебных заведений, ассоциаций выпускников.

Переход от государственного к государственно-общественному управлению образованием создаст условия для расширения управленческих возможностей гражданского общества. То есть растет роль, в первую очередь, организационных механизмов.

*Диалог с общественностью* – это механизм, с помощью которого можно создать условия для свободного и конструктивного обмена информацией, а также успешного выполнения программ развития каждого учебного заведения, образования, для устойчивого развития. Чтобы достичь такой цели, необходимо придерживаться основных принципов взаимодействия, а именно: принципа доверия и принципа открытости (информация должна быть донесена ко всем заинтересованным в ее получении участникам процесса разрабатывания и принятия решений).

Неразрывно соединен с предыдущими *принцип объективности*. Неправдивая, искаженная информация может существенно подорвать доверие представителей общества к органам управления образованием, руководителей учебных заведений.

Следовательно, соблюдение названных принципов, правильно организован информационный обмен, постоянная обратная связь помогут руководителям органов управления образованием, руководителям учебных заведений наладить эффективную управленческую деятельность с привлечением общественности (профессиональных ассоциаций, родительских комитетов, школьных советов, попечительских советов, студенческого самоуправления), будут способствовать своевременному и быстрому реагированию на образовательные потребности родителей, учеников, граждан.

Относительно усовершенствования механизмов государственно-общественного управления образованием, то считаем нужным дополнить систему государственного управления образованием новыми общественными механизмами с учетом европейского опыта применения таких механизмов. Поскольку модернизация образования являет собой согласованную позицию Кабинета Министров Украины, то для достижения определенной цели необходимо усовершенствовать механизмы управления на уровне законодательной инициативы и использования властных полномочий.

Одним из важных политических механизмов должен стать *анализ государственной политики в образовании*, который должен учесть изменения на рынке труда в Украине за последние десятилетия: в характере работы; сокращении уровня долгосрочного контрактного трудоустройства и росте уровня самой занятости; росте безработицы среди тех, кто не получил знаний, необходимых в новых экономических условиях; дефиците квалифицированной рабочей силы; влиянии новых информационно-коммуникативных технологий; росте внутренней и внешней мобильности рабочей силы. В выработке стратегии реформирования системы образования в Украине важное осознание политиками необходимости анализа причин невыполнения принятых ранее законов, доктрин, программ.

*Экономический механизм* должен осуществляться путем четкого перераспределения полномочий между центральными и региональными органами управления в интересах регионов и автономности управления заведениями образования. Внедрение модели государственно-общественного управления образованием необходимо начать с децентрализации управления общим средним образованием, передачи полномочий (функций, компетенций и ответственности), от центрального правительства к местным (органам местного самоуправления).

*Социальный механизм* основывается на соответствии экономических ресурсов, которые контролируются государством, регионами, органами местного самоуправления, социальными партнерами, общественными организациями, и возможности решения социальных заданий и проблем конкретного социума. Предлагаем обновить социальный механизм управления системой общего среднего образования: качественное образование значит, что ученики получают основные знания и навыки, необходимые для работы и повседневной жизни, уже в школе им прививают желание и мотивацию учиться в течение жизни. Ос-

новы и возможности для непрерывного развития своей деятельности закладываются еще в школе.

Региональный механизм заключается в децентрализации государственного управления. Он предусматривает передачу полномочий (функций, компетентности и ответственности) от центральных органов к региональным и местным органам самоуправления. Для системы государственного управления в Украине, как и системы управления общим средним образованием, этот процесс является новым, потому исследование этой проблемы является чрезвычайно актуальным как для центральных органов власти, так и региональных.

Анализируя стратегические государственные документы относительно развития образования в Украине, а именно Национальную программу «Образование» («Украина XXI век») в 1993 г., Национальную доктрину развития образования (2002), «Национальную стратегию развития образования Украины на 2012-2021 годы» можем констатировать факты, что термин «механизмы» употребляется не системно, а эпизодически. Эти стратегические документы имеют

ярко выраженный декларативный характер, отсутствуют согласованные планы по их реализации на всех уровнях системы образования, не было предусмотрено их ресурсное обеспечение. Трех съездов работников образования было недостаточно, чтобы вернуть внимание общественности к проблемам образования, идеи и задания, например, Национальной стратегии не стали предметом постоянного внимания, как со стороны общества, так и власти.

**Выводы.** Проблемы разработки, совершенствования существующих и внедрения эффективно действующих механизмов управления образованием, остаются актуальными. Идет речь не о частичных изменениях в процессе управления, а о существенных совершенствованиях действующей системы управления как государственно-общественной, о научном обосновании принципиально нового, ресурсно-обеспеченного, эффективного и действенного комплекса организационных механизмов управления образованием для достижения целей, провозглашенных государственной образовательной политикой в Украине.

#### ЛИТЕРАТУРА

##### (REFERENCES TRANSLATED AND TRANSLITERATED)

1. Авер'янов В. Административная реформа. Научно-правовое обеспечение // Виче. – 2002. – № 3. *Aver'ynov V. Administrative reform. Scientific-legal providing // Vihe. – 2002. – N 3.*
2. Атаманчук Г. Теория государственного управления. Курс лекций. – М.: Юрид. лит., 1997. – С. 38. *Atamanchuk G. Theory of state administration. Course of lectures // Legal literature, – 1997. – P. 38.*
3. Бакуменко В.Д. Концептуальный подход к определению моделей государственного управления. [Э-ресурс] – Режим доступа: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Nvamu\\_upravl/2009\\_4/2.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_upravl/2009_4/2.pdf) *Bakumenko V.D. Conceptual going near determination of state case frames. [E-source] – Access mode: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc\_Gum/Nvamu\_upravl/2009\_4/2.pdf*
4. Большой толковый словарь современного украинского языка (из доп. и изм.) / Составитель и глав. ред. В.Т.Бусел. – К.; Ирпень: ВТФ «Перун», 2005. – 728с., с. 523; 2, с. 619 *Large explanatory dictionary of modern Ukrainian (from by additions and changes) / Compiler and editor-in-chief V.T.Busel. – K.; Yrpen: VTF «Perun», 2005. – 728p., p. 523; 2, p. 619*
5. Гаевская Л. А. Современные тенденции развития государственно-общественного управления образованием / Гаевская Л. А. // Стратегия регионального развития: формирование и механизмы реализации: материалы научно-практ. конф. за междунар. участием, 31 октября, 2008 г. – Одесса: ОРИГУ НАГУ, 2008. – С. 244–246. *Gayevskaya L.A. Modern progress of state-public management education trends / Gaevskaya L. A. // Strategy of regional development: forming and mechanisms of realization: materiali of nauchno-prakticheskoy conference after mezhdunar participation, october, 31, 2008. – Odesa: ORIGU To the national academy of state administration, 2008. – P. 244–246.*
6. Грабовский В.А. Государственно общественное управление – путь к демократизации образования Украины // Актуальные проблемы государственного управления на новом этапе создания государства: материалы научно-практ. конф. за междунар. участием, посвящены 10-летию Академии, Киев, 31 мая, 2005 г.: В 2 т. / За заг. ред. В.И.Лугового, В.М.Князева. – К.: Изд-во НАГУ, 2005. – Т. 2. – С. 35-36. *Grabovsky V.A. State public management – way to democratization of formation of Ukraine // Issues of the day of state administration on the new stage of creation of the state: materiali of nauchno-prakticheskoy conference after mezhdunar participa-*
7. Клейнер Я. С. Механизмы государственного управления: подходы к определению / Я. С. Клейнер // Социальный менеджмент и управление информационными процессами: сб. науч. трудов Донецкого государственного университета управления. – Донецк, 2007. – Т. VIII, Вып. 90, серия «Государственное управление». – С. 337–346. *Kleyner Y.S. Mechanisms of state administration: going near determination / Y.S. Kleyner // Social management and management informative processes: collection of scientific labours Donetskogo gosudarstvenogo university of management. – Donetsk, 2007. – Vol., VIII Vipusk, 90, series «State administration». – P. 337–346.*
8. Князев М.В. Государственное управление: философские, мировоззренческие и методологические проблемы: Монография / За ред. В.М. Князева; Кол. авт.: В.М. Князев, И.Ф. Надольный, М.И.Мельник и др. – К.: Изд-во НАГУ: Милениум, 2003. – 320 с. *Knyazev M.V. State administration: philosophical, world view and methodological problems: Monograph / After a general release V.M.Knyazeva; Kolektiv of authors.: V.M.Knyazev, I/F/ Nadolnii, M.I.Melnik et al. – K.: Publishing house National academy of state administration: «Milenium», 2003. – 320 p.*
9. Лукина Т.О. Государственная политика Украины в сфере модернизации государственного управления образованием / Т. Лукина // Актуальные проблемы государственного управления на новом этапе создания государства: материалы научно-практ. конф. за междунар. участием, у 2 т. – К.: Изд-во НАГУ, 2004. – Т. 1. – С. 390-392. *Lukina T.O. Public policy of Ukraine in the field of modernization of state administration education / T. Lukina // Issues of the day of state administration on the new stage of creation of the state: materiali of nauchno-prakticheskoy conference after mezhdunar participation: at 2 volumes. – K.: Publishing house National academy of state administration, 2004. – Vol. 1. – P. 390-392.*
10. Майборода С.В. Государственное управление высшим образованием в Украине: структура, функции, тенденции развития (1917-1959 гг.): Дис... д-ра наук государственного управления: 25.00.01 / Украинская академия гос. управления при Президенте Украины. – К., 2002. – 411 с.

Mayboroda S.V. *State administration higher education is in Ukraine: structure, functions, progress trends (1917-1959): Disertacyya of d-ra sciences of state administration: 25.00.01 / Ukrainian academy gos. management at President of Ukraine.- K., 2002. - 411 ark.*

11. Национальная стратегия развития образования в Украине на 2012-2021гг. // [Э-ресурс]– Режим доступа: <http://www.mon.gov.ua>

1. *National strategy of development of education in Ukraine on 2012-2021r.* // [E-source] Access mode: <http://www.mon.gov.ua>

12. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системный подход в организации государственного управления: Учебн. пособ. - К.: Изд-во УАДУ. – 1998. – с.159.

*Nijnik N.R., Machkov O.A. Approach of the systems is in organization of gomudarstvennogo management: Train aid. - K.: Publishing house Ukrainian academy gos. management at President of Ukraine. - 1998. - P.159.*

### **Todosova G.I. Mechanisms of co-operation of organs of state administration and civil company education in the conditions of modern democracy in Ukraine**

**Abstract.** The mechanism of state-public management education as system, intended for practical realization of state administration education in co-operating with organizations of civil society is examined in the article. Author determination is Given state - to the public management education. Political, organizational, economic, regional mechanisms are certain. The basic are formulated organizationally are pedagogical effective operating conditions state - public management in general establishment.

**Keywords:** *system of education, state-public management, mechanisms, democratization of education, education.*

13. Паращенко Л.И. Государственное управление развитием общего среднего образования в Украине: методологии, стратегии, механизмы: [монография] / Людмила Ивановна Паращенко. – К.: Издательство Мастер книг, 2011. – 536 с.

*Parachenko L.I. State administration development of universal middle education is in Ukraine: methodologies, strategies, mechanisms: [monograph] / Ludmila Ivanovna Parachenko. – K.: Publishing house «Master books», 2011. – 536 p.*

14. Программа экономических реформ на 2010-2014 года «Зажиточное общество, конкурентоспособная экономика, эффективное государство» [Э-ресурс]. – Режим доступа: <http://municipal.gov.ua/articles/show/article/54>

*Program of economic reforms on 2010-2014 years «Well-to-do society, competitive economy, effective state» [E-source]. Access Mode:<http://municipal.gov.ua/articles/show/article/54>*