

УДК 351.851

МЕТОДИЧЕСКИЙ ПОДХОД К УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ СТРУКТУРНО-ФУНКЦИОНАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЕМ НА УКРАИНЕ

Михайленко Г.В.

Харьковский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, Харьков, Украина (61001, г. Харьков, пр. Московский, 75), e-mail: lvnaboka@ukr.net

Статья посвящена вопросам совершенствования деятельности региональных органов управления образованием на Украине. Актуальность темы исследования определена необходимостью теоретического обоснования подходов к повышению рациональности структурно-функционального обеспечения деятельности региональных органов управления образованием, связанного с изменением сущности и содержания субъектно-объектных отношений, формирующихся в системе государственного управления Украины под воздействием демократизации общества и развития рыночных отношений, а также необходимостью изменения механизмов управления системой образования в целом. Методический подход, рассматриваемый в данной статье, основан на изучении потребностей управляемых объектов, исследовании фактического распределения функций и структурного построения органов управления образованием, разработке структурно-функциональных моделей, отражающих влияние факторов внешней среды. Его применение обеспечивает более четкое функциональное распределение труда, сосредоточение на каждом уровне управления, в каждом подразделении необходимых полномочий; предупреждает возможность установления двойного подчинения, получения противоречивых указаний; закрепляет персональную ответственность работников за порученный участок работы.

Ключевые слова: субъектно-объектные отношения, структурно-функциональное обеспечение деятельности региональных органов управления образованием, потребности, обратная связь.

METHODOICAL APPROACH TO IMPROVING THE STRUCTURAL AND FUNCTIONAL MAINTENANCE OF THE REGIONAL EDUCATION AUTHORITIES IN UKRAINE

Mikhailenko G.V.

Kharkiv Regional Institute of State Administration of the National Academy of State Administration under the President of Ukraine, Kharkov, Ukraine (61001, Kharkov, Moskovsky, 75,) e-mail: lvnaboka@ukr.net

The article is devoted to the improvement of the regional education authorities in Ukraine. Background researches identified the need to study the theoretical approaches to improve the rationality of the structural and functional maintenance of the regional education authorities connected with changes in the nature and content of the subject-object relationships which are formed in the system of Ukrainian government under the influence of democratization and the development of market relations, and the need to change management mechanisms of the education system as a whole. The methodological approach is based on a study of the needs of the managed object, the study of the actual distribution of functions and structural construction of the educational authorities, the development of structural and functional models that reflect the influence of environmental factors. Its use provides a clear functional division of labor, the concentration at each level of government in each department the necessary authority, prevents the possibility of establishing a dual subordination of inconsistent guidance; reinforced personal liability of employees for the assigned work area.

Keywords: the subject-object relationship, the structural and functional support of the regional educational authorities, needs, feedback.

Введение. Интенсивно развивающееся современное общество, рынок труда, новые демократические ценности государственного устройства, новые интересы и потребности граждан, стремящихся к повышению благосостояния и развития творческого потенциала,

требуют модернизации современной системы образования. Этот процесс сопровождается существенным изменением сущности и содержания отношений, формирующихся в системе государственного управления образованием Украины, подходов к организации деятельности органов государственной власти, их структурно-функциональному, ресурсному обеспечению.

Цель исследования состоит в теоретическом обосновании методического подхода к усовершенствованию структурно-функционального обеспечения деятельности региональных органов управления образованием на Украине.

Изложение основного материала. Как известно, каждый объект имеет свои потребности и интересы, обусловленные закономерностями его существования и развития, поэтому каждый субъект управления обязан их учитывать. Когда же объект не имеет соответствующих прав и возможностей для удовлетворения своих нужд, интересов и потребностей, с одной стороны, а у субъекта, с другой, отсутствуют желание и обязанности их учитывать в процессе принятия решений, управление может превратиться в фактор дезорганизации общественного развития [2]. Особенностями современного государственного управления является то, что объект управления не только подчиняется воздействию органов власти, но и влияет на их деятельность, требует определенных действий. Недооценка этого приводит к преувеличению роли субъективного фактора и ослабления его зависимости от объективных условий экономического, социального, политического характера [1, с. 45]. Потому для усиления активности объекта управления важно не только усовершенствовать механизмы взаимодействия субъектов и объектов управления, но и повысить эффективность участия граждан в управлении, оптимизировать технологии деятельности органов власти, увеличить контроль за использованием ресурсов.

Субъектно-объектные отношения, формирующиеся в системе образования Украины, – сложные отношения. Это обусловлено большим количеством элементов, ее образующих, разнообразием связей, устанавливаемых во внутренней и внешней среде, а также необходимостью реализовывать цели различных систем и подсистем, имеющих свою специфику как по уровню реализации власти в системе государственного управления Украины, так и по уровню получения образования в структуре системы «Образование». Поэтому результативность реализации субъектно-объектных отношений в системе образования обуславливается уровнем согласованности целей всех подсистем, участвующих в удовлетворении потребностей функционирования сферы образования, качеством нормативно-правового, ресурсного обеспечения, а также рациональностью структурно-функционального построения органов власти, входящих в состав этих подсистем [3].

Процесс проектирования или реорганизации системы в целом и каждого департамента,

управления, отдела образования в частности должен быть тщательно подготовлен. Прежде чем вносить изменения в структурно-функциональное построение органа власти в сфере образования на центральном, региональном, местном уровне или в конкретном учебном заведении, важно осуществить комплекс таких мероприятий:

- определить потребности управляемых объектов, а также интересы потребителей услуг;
- оценить результаты деятельности образовательных учреждений, их руководителей и другого управленческого персонала;
- проанализировать отношения органов управления образованием и образовательных учреждений с органами местного самоуправления, государственными, общественными организациями, хозяйствующими субъектами в процессе совместной деятельности;
- изучить предложения, замечания, жалобы, поступающие в образовательные учреждения, органы власти, органы местного самоуправления по поводу организации управления и обучения и т.д.

Это дает возможность определить круг проблем, с которыми сталкиваются участники учебно-воспитательного и управленческого процессов, руководители учебных заведений, работники органов управления образованием в повседневной деятельности, оценить качество выполнения функций и эффективность существующей структуры органов власти, определить интересы потребителей услуг, пути решения возникающих проблем и установить приоритетные направления развития. При этом следует учитывать, что на функционирование и формирование структуры управления органов власти в системе образования влияют факторы внутренней и внешней среды, а также все организации, учреждения, должностные лица, с которыми осуществляется взаимодействие в процессе выполнения поставленных задач [5]. Их количество, объем совместно выполняемой работы значительно влияет на определение последовательности управленческих операций, распределение обязанностей, форм взаимодействия между работниками в структурных подразделениях, согласование и координацию их деятельности. Поэтому структура органа управления должна отражать и учитывать изменения, происходящие во внешней среде, это обеспечивает ее гибкость, способность быстро приспосабливаться и реагировать на них. В связи с этим во время уточнения и утверждения положений о структурных подразделениях отделов или департамента в целом, должностных инструкций работников необходимо разрабатывать структурно-функциональные модели их деятельности, отражающие основные направления работы (функции) и организационные связи во внутренней и внешней среде. Обобщение основных этапов и процедур по усовершенствованию структурно-функционального обеспечения деятельности органов управления образованием изображено на

рис. 1.



Рис. 1. Последовательность действий по усовершенствованию структурно-функционального обеспечения деятельности органа управления образованием

Реализация административной реформы на Украине предусматривает необходимость децентрализации и деконцентрации функций и полномочий органов власти, изменение механизмов и моделей управления системой образования. В связи с этим на региональном уровне выполнение функций государственного контроля оценки качества и эффективности работы системы образования и функций организационно-финансового обеспечения деятельности образовательных учреждений целесообразно разделить между разными органами власти. Для реализации функций общего контроля за соблюдением законодательства, оценки соответствия качества предоставляемых услуг государственным стандартам в структуре местных государственных администраций необходимо создать государственную инспекцию

качества образования, а функции организационно-финансового обеспечения деятельности системы образования на уровне региона передать областному (районному) совету, в структуре исполнительного комитета которого создать соответствующее структурное подразделение [4]. Внедрение этой модели существенно влияет на изменение содержания деятельности органов управления образованием на уровне региона, их структуру, количество управляемых объектов. Например, основной целью деятельности управления образования исполкома областного совета является развитие системы образования региона в целом, надлежащее управление учебными заведениями совместной собственности территориальной общины конкретной области (детские дома, интернаты, учебные заведения для детей с ограниченными возможностями, особыми образовательными потребностями) и координация деятельности районных органов управления образования по вопросам реализации региональной образовательной политики. Численность персонала этого органа власти, объем средств на его содержание должен устанавливать и оценивать эффективность их использования областной совет. При этом структура и штатное расписание должны формироваться с учетом объективных потребностей развития сферы образования региона, факторов внешней и внутренней среды, запросов и потребностей потребителей услуг, а также рекомендаций Министерства образования и науки Украины.

Роль начальника управления образования, как и руководителя любой организации, двойная. С одной стороны, он должен создать условия для эффективной внутренней организации деятельности органа власти: формировать цели, осуществлять текущее и стратегическое планирование, обеспечивать принятие обоснованных решений и контролировать результативность их реализации, эффективно распределять полномочия, обязанности и ресурсы, а с другой – представляет интересы сферы образования региона во взаимоотношениях с юридическими и физическими лицами. Эта деятельность требует соответствующего организационного, юридического, информационно-аналитического, материально-технического сопровождения. Для этого в структуре управления необходимо создать аппарат управления, состоящий из общего, юридического отделов, отдела кадровой работы (рис. 2).



Рис. 2. Структура управления образования и науки областного совета

Кроме этого, целесообразно сформировать отдел прогнозирования развития образования и взаимодействия с общественностью. Его деятельность должна быть сосредоточена на исследовании рынка образовательных услуг в регионе. Это позволит изучать и прогнозировать направления развития дошкольного, общего школьного образования, внешкольного, профессионального и высшего образования в едином комплексе, обеспечивать активное взаимодействие с общественными организациями, потребителями и заказчиками услуг, определять потребности в количестве и качестве услуг по всем образовательным уровням, своевременно информировать население о мероприятиях по реформированию системы образования, оценивать их эффективность, изучать реакцию на них в обществе и своевременно корректировать региональные программы развития образования, готовить востребованные на рынке труда кадры. Это структурное подразделение должно очень тесно сотрудничать со всеми отделами управления, поскольку его задачи состоят в осуществлении мониторинга деятельности и развития системы образования в регионе, изучении уровня обеспечения ресурсами, поиске вариантов оптимизации работы отрасли.

В условиях интенсивного развития гражданского общества и рыночных отношений особое внимание уделяется защите конституционных прав и свобод граждан. В связи с этим значительно возрастает роль и сфера деятельности юридического отдела управления образованием. Он должен осуществлять юридическое обеспечение всей деятельности в управлении, а также оказывать методическую и практическую помощь руководителям учебных заведений, координировать работу юридических служб районных отделов образования, представлять органы управления образованием в судебных инстанциях, принимать участие в проведении служебных расследований, проверок, рассмотрении обращений граждан. Поэтому численность персонала этого структурного подразделения должна быть существенно увеличена. Для обеспечения эффективной работы управления необходимо рационально распределить обязанности между начальником управления и его заместителями. За организацию управления и эффективность работы подразделений в сфере дошкольного, общего школьного, внешкольного, профессионального и высшего образования должен отвечать заместитель начальника управления по вопросам образования (рис. 3). Кроме этого, он должен координировать деятельность областного научно-методического института непрерывного образования, сотрудничать с государственной инспекцией качества образования, принимать участие в работе регионального экспертного совета по лицензированию и аттестации учебных заведений и т.д.



Рис. 3. Структурно-функциональная модель работы заместителя начальника управления по вопросам образования

Это позволит комплексно реализовать государственную политику в сфере образования, учитывать демографические, этнонациональные и др. особенности и интересы потребителей услуг во время разработки региональных программ, более эффективно распределять и использовать ресурсы, обеспечивать надлежащее научно-методическое обеспечение учебного процесса, преемственность в подготовке программ и изучении учебного материала на всех образовательных уровнях. Работа структурных подразделений, которые ему будут подчинены, также должна существенно измениться: содержанием их деятельности должен стать мониторинг ресурсного обеспечения учебных заведений, предоставляющих услуги в сфере образования в каждой административной единице региона, проведение экспертизы качества их деятельности, изучение условий функционирования, разработка предложений по усовершенствованию сети учебных заведений вместе с местными органами власти и представителями общественности. При этом очень важно сформировать эффективную обратную связь с объектами управления, непосредственно работающими с потребителями услуг, в связи с чем целесообразно создать советы руководителей учебных заведений всех типов и форм собственности и научно-исследовательских учреждений, работающих на территории региона.

Как известно, материально-техническая и финансово-экономическая подсистемы являются органическими составляющими внутренней среды любой социальной системы, поэтому они также нуждаются в соответствующей организации управления и ресурсном обеспечении, поскольку только комплексное рассмотрение этих вопросов обеспечивает синергетический эффект и высокую результативность функционирования отрасли. В связи с этим в структуре управления образования и науки исполкома областного совета обязательно должны отражаться и те подразделения, которые способствуют выполнению основных образовательных функций и отвечают за осуществление финансово-экономической деятельности, охрану труда и материально-техническое обеспечение. Их работа должна координироваться заместителем начальника управления по вопросам финансово-хозяйственной деятельности.

Анализ практической деятельности образовательных учреждений свидетельствует о постоянном недофинансировании отрасли, ее оптимизации преимущественно путем сокращения обслуживающего персонала. Это приводит к тому, что учебные заведения становятся не в состоянии самостоятельно обеспечивать материально-техническое и бытовое обслуживание, вести учет средств, выполнять ремонтные работы. Поэтому в этот кризисный период они нуждаются в централизации управления и предоставления услуг. Именно в этом направлении может осуществляться управленческая деятельность центра материально-технического обеспечения и социального развития учебных заведений. В его структуре

целесообразно создать 3 сектора:

- группу по строительству и капитальному ремонту (отвечает за проведение работы по обследованию и составлению актов осмотра технического состояния зданий и сооружений учебных заведений, готовит сметы и проекты капитальных, текущих ремонтов, предоставляет консультации и др.);
- группу по материально-техническому обеспечению (обеспечивает сопровождение мероприятий по газификации учебных заведений, сбору и обобщению информации об устройствах по учету газо-, водо-, теплоснабжению, приобретению и техническому состоянию автобусов, находящихся на балансе, реализует мероприятия по энергосбережению и т.д.);
- группу по общим вопросам и взаимодействию с учебными заведениями (осуществляет мониторинг потребления энергоносителей, организации питания, эффективности использования имущества, организации тендеров, приобретения товаров, услуг и т.д.).

Охрана труда, создание в учебных заведениях условий для безопасной работы, обучения и воспитания – это залог успешного функционирования каждого учебного заведения. Поэтому в структуре управления образования и науки должна существовать служба охраны труда, пожарной и радиационной безопасности, основными задачами которой является мониторинг состояния охраны труда и безопасных условий жизнедеятельности в учебных заведениях региона, контроль качества проведения расследований травматизма детей и педагогов, организация профилактической работы и т.д.

Изучение целесообразности и эффективности использования финансовых ресурсов, определение уровня обоснованности решений по этим вопросам, оценка их результативности – это важное направление деятельности в любом органе власти. Выполнение функций финансового контроля, оценка качества ведения бухгалтерской отчетности, обобщение и анализ финансовых отчетов учебными заведениями областного подчинения, изучение тенденций незаконного использования средств, нанесенного ущерба по результатам проверок и разработка мероприятий по устранению недостатков должны возлагаться на отдел экономики и финансирования. Чтобы распределить работу между сотрудниками отдела по специфике деятельности объектов управления путем внутренних перемещений и группирования должностей, целесообразно создать 3 сектора:

- бухгалтерского учета и отчетности (выполняет функции финансового обеспечения аппарата управления, начисления заработной платы, подготовки сметы расходов управления, осуществляет расчеты с поставщиками товаров и услуг и т.д.);
- экономики и финансирования интернатных учреждений (составляет проект бюджета, разрабатывает предложения по его уточнению, составляет тарификационные списки

преподавателей, обосновывает показатели их финансирования, участвует в формировании сети и др.);

– экономики и финансирования профессионально-технических учебных учреждений (осуществляет координацию экономической деятельности, составления штатных расписаний, тарификации, контролирует эффективность использования бюджетных средств, готовит статистическую отчетность и т.д.).

Количество штатных единиц в структурных подразделениях управления образования и науки зависит от функционального распределения труда, специализации и объема выполняемых работ, а также времени, необходимого для сбора и анализа информации, характера отчетности и т.д.

Выводы. Практическое внедрение данного методического подхода к усовершенствованию структурно-функционального обеспечения деятельности управления образования и науки позволит более эффективно использовать имеющиеся ресурсы и персонал, рационально распределить работу и обеспечить ее координацию. Следует отметить, что существенным изменениям подвергается содержание деятельности структурных подразделений управления: происходит переориентация их работы с контрольно-аналитической на аналитическую и прогностическую, более тесное сотрудничество с объектами управления, общественностью. Преимущества такого подхода состоят в том, что он дает возможность четко определить и координировать отношения между подразделениями управления, образовательными учреждениями, различными организациями в процессе совместной деятельности; он способствует установлению минимально необходимого количества связей между органами управления, что увеличивает достоверность передачи информации и обеспечивает возможность быстро реагировать на изменения во внешней и внутренней среде; повышает личную ответственность сотрудников управления; способствует повышению мотивации их работы.

Список литературы

1. Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення. – Х. : Точка, 1996. – 398 с.
2. Михайленко Г.В. Особливості суб'єктно-об'єктних відносин органів управління системою загальної середньої освіти регіонального рівня / Н.М. Мельтюхова, Г.В. Михайленко // Державне управління та місцеве самоврядування : тези XI Міжнар.наук. конгресу, 24 березня 2011 р. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2011. – С. 12-13.
3. Михайленко Г.В. Сучасний зміст поняття суб'єктно-об'єктних відносин у системі

державного управління // Державне будівництво : Електронне наукове видання ХарРІ НАДУ. – 2011. – № 2. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua>

4. Набока Л.В. Удосконалення механізму реалізації суб'єктно-об'єктних відносин у державному управлінні загальною середньою освітою / Л.В. Набока, Г.В. Михайленко // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. – № 2 (42). – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2012. – С. 460-467.

5. Структурно-функціональне забезпечення діяльності територіальних органів влади / [Н.М. Мельтюхова, В.В. Корженко, Г.С. Одінцева та ін.] ; за заг. ред. Н.М. Мельтюхової. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2007. – 244 с.

Рецензенты:

Карамышев Д.В., д. гос. упр., профессор, заведующий кафедрой социальной и гуманитарной политики Харьковского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, г. Харьков.

Коротыч Е.Б., д. гос. упр., профессор, профессор кафедры государственного управления Харьковского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, г. Харьков.