

**Олександр ПАСТОВЕНСЬКИЙ,**  
кандидат педагогічних наук,  
начальник управління освіти і науки  
Житомирської облдержадміністрації

**РОЗПОДІЛ ПОВНОВАЖЕНЬ  
МІЖ УПРАВЛІНСЬКИМИ СТРУКТУРАМИ  
В УМОВАХ РОЗВИТКУ ГРОМАДСЬКО-ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ЗАГАЛЬНОЮ СЕРЕДНЬОЮ ОСВІТОЮ**

*У статті розглянуто розподіл повноважень між державними, самоврядними, освітніми і громадськими структурами в умовах розвитку громадсько-державного управління загальною середньою освітою. Зроблено висновок, що ефективного управління загальноосвітніми навчальними закладами можна досягти лише на основі делегування управлінських функцій від державних до самоврядних, освітніх і громадських структур.*

**Ключові слова:** розподіл повноважень, делегування функцій, державні, самоврядні, освітні, громадські структури, громадсько-державне управління загальною середньою освітою.

*В статье рассмотрено распределение полномочий между государственными, самоуправленческими, образовательными и общественными структурами в условиях развития общественно-государственного управления общим средним образованием. Сделан вывод, что эффективного управления общеобразовательными учебными заведениями можно достичь лишь на основе делегирования управленческих функций от государственных к самоуправленческим, образовательным и общественным структурам.*

**Ключевые слова:** распределение полномочий, делегирования функций, государственные, самоуправленческие, образовательные, общественные структуры, общественно-государственное управление общим средним образованием.

*The distribution of plenary powers between state, self-governmental, educational and public structures in the conditions of development of public and state secondary education management are considered in the article. The conclusion is made, that effective management it is possible to attain secondary educational establishments only on the basis of delegation of administrative functions from state to the self-government, educational and public structures.*

**Key words:** distribution of plenary powers, delegation of functions, state, self-governmental, educational, public structures, public and state secondary education management.

Демократизація суспільства спричиняє необхідність пошуку нових, відкритих і демократичних моделей управління загальною середньою освітою, забезпечення органічного поєднання в освітніх процесах впливу державних, самоврядних і громадських структур.

Дослідженню процесів участі громадськості в управлінні освітою присвячені роботи таких авторів, як Дж.Ст.Міллер, Д.Дьюї, Д.Конант, Р.Вестбрук, Е.Гутман, Е.Ентвістл, Т.Найт, А.Нейл, М.Барбер, В.Грабовський, І.Довбиш, Г.Єльнікова, О.Зайченко, Ю.Кавун, Л.Калініна, М.Комарницький, С.Королюк, Г.Костюк, В.Князев, О.Марчак та ін.

Однак дотепер не дано повного аналізу розподілу повноважень між державними і громадськими управлінськими структурами в загальній середній освіті на нинішньому етапі та тенденцій їх змін в умовах розвитку освітніх систем.

**Метою даної статті** є аналіз тенденцій змін у розподілі повноважень між державними, самоврядними, освітніми і громадськими структурами в умовах розвитку громадсько-державного управління загальною середньою освітою.

Як відомо, у другій половині ХХ століття в країнах колишнього соціалістичного табору переважало державне управління загальною середньою освітою. У цей період центральними органами регламентувалися практично всі сторони життя навчально-виховних закладів. При цьому майже не враховувалися інтереси громадськості. Педагогічні ради, методичні об'єднання педагогів, батьківські збори, органи учнівського самоврядування, які за формою створювалися як громадські органи, також в значній мірі перебували під контролем адміністрацій навчальних закладів. Лише мінімальна частина управлінських рішень дійсно приймалися і реалізовувалися з урахуванням думки громадськості.

Однак, як стверджує міжнародний досвід, для підвищення ефективності управління загальною середньою освітою держава має делегувати частину повноважень освітнім і громадським структурам, відмовившись від здійснення управлінських функцій в галузі на регіональному і районному рівнях, що дасть можливість значно спростити державний управлінський апарат.

На нашу думку, державі доцільно обмежитися такою управлінською вертикаллю в загальній середній освіті: Президент України → Кабінет Міністрів України → Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України, які мають здійснювати нормативно-правове регулювання відносин у системі загальної середньої освіти; визначати перспективи її розвитку; розробляти, впроваджувати і контролювати додержання Державного стандарту загальної середньої освіти, визначати нормативи фінансового, матеріально-технічного, програмного, науково-методичного, інформаційного забезпечення загальноосвітніх навчальних закладів; норм та порядку організації харчування; медичного, транспортного обслуговування; типових переліків обов'язкового навчального та іншого обладнання тощо. Решту функцій, які нині віднесені Законом України «Про загальну середню освіту» до повноважень галузевого міністерства, у тому числі – забезпечення учнів і педагогів підручниками і посібниками, координації інноваційної діяльності, забезпечення соціального

захисту учасників навчально-виховного процесу, підвищення кваліфікації педагогічних працівників тощо [1] доцільно передати місцевому самоврядуванню. Ефективність такого підходу підтверджується досвідом європейських країн, де центральні уряди зосереджуються не на безпосередньому керівництві навчальними закладами, а на визначенні цілей, політики та стандартів, обов'язків, мобілізації фінансових ресурсів, забезпеченні політичного консенсусу, допомозі малозабезпеченим учням, моніторингу та оцінці якості надання послуг у галузі освіти тощо [2].

Основну частину повноважень у галузі загальної середньої освіти (зокрема щодо розвитку мережі навчальних закладів, їх фінансування, створення необхідної матеріально-технічної бази, атестації і ліцензування закладів, призначення їх керівників, підвищення кваліфікації педагогічних працівників, організації навчально-виховного процесу, охорони здоров'я та харчування учнів, соціального захисту учасників навчально-виховного процесу тощо) державі доцільно делегувати місцевому самоврядуванню, оскільки представники виборних органів влади, які приймають рішення щодо освітніх питань, є безпосередньо відповідальними перед місцевою громадою, що їх обрала [3]. У системі самоврядних структур існує ефективний механізм впливу громадян на реалізацію освітньої політики: громадяни (виборці) → місцева рада → комісія з питань освіти → управління освіти → дирекція навчального закладу – тобто, свого роду «вертикаль», збудована з низу до гори.

Безперечно, для цього доцільно провести територіально-адміністративну реформу, головним завданням якої має стати впорядкування територіального поділу на базовому рівні (рівні громад) та середньому (рівні районів) з передаванням громадам реальних владних повноважень [4].

Разом з тим, як показує досвід європейських країн, місцевому самоврядуванню для підвищення ефективності управління загальною середньою освітою доцільно передати значну частину повноважень (особливо щодо організації навчально-виховного процесу, вибору змісту, форм і методів навчання і виховання, призначення педагогічних кадрів, ефективного використання коштів) безпосередньо навчальним закладам.

Водночас, державним і самоврядним органам слід запровадити механізми контролю та підзвітності керівництва закладів, оскільки школи мають нести відповідальність за якість навчання. Одним із механізмів такого контролю є створення рад навчальних закладів за участю батьків, педагогів, учнів, представників місцевої громади (незалежних від бюрократичних впливів), які контролюватимуть прийняття та виконання школами рішень, оскільки мають найбільшу зацікавленість у результатах навчання і виховання [2].

На жаль, нинішня ситуація в загальній середній освіті країни характеризується недооцінкою ролі громадськості в управлінні галуззю, що підтверджується як практикою, так і відповідними нормативними документами. Зокрема, згідно з положенням, функції піклувальної ради зводяться в основному до вирішення питань зміцнення матеріальної бази закладів, залучення додаткових джерел фінансування і сприяння в організації та проведенні різноманітних заходів [5]. А серед найважливіших прав голови

батьківського комітету – можливість брати участь у засіданнях педагогічної ради закладу під час розгляду питань, віднесених до компетенції комітету, з правом лише дорадчого голосу [6]. І навіть один із найважливіших органів управління школою – рада навчального закладу – згідно з відповідним положенням, має право лише виносити на розгляд органу управління освітою, адміністрації закладу і педагогічної ради пропозиції з тих чи інших питань або, у кращому випадку, брати участь у їх вирішенні, але в основному вона лише ініціює, сприяє, погоджує тощо [7]. Тобто, згадані вище громадські утворення в українських освітніх реаліях виступають як допоміжні, а тому є малоефективними (чи навіть зайвими). Разом з тим, у багатьох демократичних країнах аналогічні структури мають досить широкі права і обов'язки – від вибору програм і підручників до формування кошторисів і призначення педагогічних кадрів, що позитивно позначається на рівні навчально-виховного процесу, оскільки батьки, педагоги, учні, громадськість найбільше зацікавлені у належній якості освіти.

Ураховуючи сучасну законодавчу та нормативну базу у сфері управління загальною середньою освітою [1; 5- 9], нинішній стан розвитку демократичних традицій в Україні пропонуємо варіант розподілу повноважень між державними, самоврядними, освітніми і громадськими структурами, що, на нашу думку, сприятиме розвитку громадсько-державного управління галуззю та підвищенню її ефективності.

*Державні структури:* здійснення нормативно-правового регулювання відносин у системі загальної середньої освіти; визначення перспективи розвитку галузі; розроблення, упровадження і контроль за дотриманням Державного стандарту загальної середньої освіти; визначення нормативів фінансового, матеріально-технічного, програмного, науково-методичного, інформаційного забезпечення загальноосвітніх навчальних закладів, норм та порядку організації харчування, медичного, транспортного обслуговування, соціального захисту дітей з особливими потребами, типових переліків обов'язкового навчального та іншого обладнання (у тому числі – корекційного), навчально-методичних та навчально-наочних посібників, підручників, художньої та іншої літератури тощо; розроблення порядку оплати праці, атестації, відзначення педагогічних працівників.

*Самоврядні структури:* визначення потреби у загальноосвітніх навчальних закладах, удосконалення їх мережі, утворення закладів нового типу; створення міжшкільних навчально-виробничих комбінатів, центрів дитячої та юнацької творчості, вечірніх шкіл, класів, груп з очною, заочною формою навчання; організація складання іспитів екстерном; сприяння задоволенню освітніх запитів національних меншин, які проживають у районі; закріплення за навчальними закладами території обслуговування, контроль виконання вимог щодо навчання дітей шкільного віку; допомога у влаштуванні дітей-сиріт і неповнолітніх, які не мають належних умов виховання у сім'ях, до інтернатних закладів, в сім'ї під опіку, на усиновлення; захист особистих і майнових прав неповнолітніх; затвердження та реєстрація статутів загальноосвітніх навчальних закладів; атестація і ліцензування навчальних закладів,

забезпечення їх фінансовими та матеріально-технічними ресурсами; затвердження кошторисів, погодження структури навчального року, тривалості навчального тижня, режиму діяльності, робочих навчальних планів і програм, профілів навчання, предметів для поглибленого вивчення, планів інноваційної діяльності; підтримка і розвиток обдарованих дітей – проведення олімпіад, змагань, конкурсів тощо; контроль за дотриманням закладами державних вимог щодо змісту, рівня й обсягу освітніх послуг; інспектування навчальних закладів; координація роботи щодо запобігання бездоглядності та правопорушень серед неповнолітніх; забезпечення соціального захисту учасників навчально-виховного процесу; організація харчування, транспортного та медичного обслуговування учнів; створення необхідної матеріально-технічної та науково-методичної бази – забезпечення учнів та педагогів підручниками, посібниками, методичною літературою, засобами навчання; призначення радою на основі подання органів громадського управління керівників навчальних закладів; будівництво шкіл, сприяння їх раціональному розміщенню; контроль за використанням капітальних вкладень; перепідготовка, сприяння підвищенню кваліфікації педагогічних працівників; подання статистичної звітності про стан і розвиток освіти в районі; організація, збирання та опрацювання інформації; формування банку даних.

*Навчальні заклади:* визначення структури навчального року, тривалості навчального тижня, режиму роботи закладу; вибір робочих навчальних планів і програм, профілів навчання, предметів для поглибленого вивчення, підручників; видача документів про освіту встановленого зразка; організація навчально-виховного процесу, інноваційної діяльності; підтримка і розвиток обдарованих дітей – проведення олімпіад, змагань, конкурсів тощо; забезпечення функціонування української мови як державної, надання можливостей вивчати рідну мову чи навчатись нею; координація роботи закладу, сім'ї та громадськості, пов'язаної з навчанням та вихованням дітей, організацією їх дозвілля; організація фізичного виховання, фізкультурно-оздоровчої та спортивної роботи; сприяння діяльності дитячих та молодіжних організацій, творчих об'єднань, товариств; здійснення професійної орієнтації учнів; забезпечення соціального захисту дітей; організація харчування, транспортного та медичного обслуговування учнів, оздоровчих заходів, психологічного супроводу; створення безпечних та нешкідливих умов навчання, фізичного розвитку та зміцнення здоров'я; формування гігієнічних навичок та засад здорового способу життя школярів, дотримання правил техніки безпеки, протипожежної безпеки і санітарного режиму; формування замовлення на видання підручників, літератури, навчальних програм, бланків документів про освіту; прогнозування потреби у педагогічних працівниках, призначення працівників на посади, підвищення їх кваліфікації; атестація у межах компетенції; нагородження, встановлення надбавок, сприяння наданню педагогічним працівникам пільг, їх соціальному захисту; підготовка до нового навчального року, до роботи в осінньо-зимовий період, здійснення поточного та капітального ремонту приміщень; уведення в дію нових приміщень, комплектування закладу меблями, обладнанням; внесення пропозицій щодо

фінансування закладу, аналізу використання коштів; створення фонду загального обов'язкового навчання, залучення додаткових коштів; інформування населення про результати роботи та перспективи розвитку закладу; взаємодія з органами громадського самоврядування; забезпечення розгляду звернень громадян – врахування позитивних пропозицій, вжиття заходів до усунення недоліків.

*Органи громадського управління (рада навчального закладу):* затвердження структури навчального року, тривалості навчального тижня, режиму діяльності навчальних закладів, робочих навчальних планів і програм, профілів навчання, предметів для поглибленого вивчення, планів інноваційної діяльності, переліку підручників; погодження кошторисів видатків; внесення на розгляд місцевої ради кандидатури на посаду керівника закладу, погодження призначення педагогічних працівників; внесення пропозицій щодо стимулювання праці педагогів; надання пропозицій щодо покращення навчально-виховного процесу, залучення до його організації зацікавлених структур і осіб; підтримка і розвиток обдарованих дітей – сприяння в проведенні олімпіад, змагань, конкурсів тощо; контроль за організацією харчування, оздоровчих заходів, транспортного та медичного обслуговування учнів, створенням безпечних та нешкідливих умов навчання, фізичного розвитку та зміцнення здоров'я, дотриманням правил техніки безпеки, протипожежної безпеки і санітарного режиму; сприяння в додатковому фінансуванні закладів.

Зрозуміло, може бути інший варіант розподілу повноважень між державними і громадськими структурами, спрямований на посилення впливу громадських чинників в освітніх системах, що підтверджується досвідом багатьох європейських країн. Разом з тим, на основі наведеного вище, можна зробити висновок, що ефективного управління загальноосвітніми навчальними закладами можна досягти лише на основі делегування управлінських функцій від державних до самоврядних, освітніх і громадських структур. При чому, з розвитком освітніх систем державні органи мають передавати згаданим структурам все більше і більше владних повноважень.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Закон України «Про загальну середню освіту» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

2. Зондергаард Л. Якісна освіта не тільки на папері. Загальний огляд. Управління освітою у країнах Східної Європи та Середньої Азії, спрямоване на результат [Електронний ресурс] / Л. Зондергаард, М. Мурті, Д. Абу-Гаїда, К.Бодевіг, Я. Рутковскі. – Режим доступу : [http://siteresources.worldbank.org/ECAEXT/Resources/Skills\\_2012\\_Ukrainian.pdf](http://siteresources.worldbank.org/ECAEXT/Resources/Skills_2012_Ukrainian.pdf).

3. Шкільний бюджет : навч.-метод. посіб. для кер. освіти / В.Мархлевський, Ю. Шукевич, Л. Парашенко [та ін.]. – К. : Таксон, 2011. – 156 с.

4. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: зауваження та рекомендації. Звіт групи експертів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.narda.org.ua/sap/spaw/files/235747\\_870684.doc](http://www.narda.org.ua/sap/spaw/files/235747_870684.doc).

5. Положення про піклувальну раду загальноосвітнього навчального закладу : затверджене наказом Міністерства освіти і науки України за № 45 від 05 лютого 2001 р.; зареєстроване в Міністерстві юстиції України за № 146/5337 19 лютого 2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://shkola.ua/document/index/page6>.

6. Примірне положення про батьківські комітети (ради) загальноосвітніх навчальних закладів : затверджене наказом Міністерства освіти і науки України за № 440 від 02 червня 2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://shkola.net.ua/view.php?doc=22092007121119>.

7. Примірне положення про раду загальноосвітнього навчального закладу : затверджене наказом Міністерства освіти і науки України за № 159 від 27 березня 2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://shkola.ua/document/index/page6>.

8. Типове положення про відділ освіти районної, районної у містах Києві та Севастополі державної адміністрації : затверджене Постановою Кабінету Міністрів України № 347 від 11 березня 1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uazakon.com/document/spart92/inx92502.htm>.

9. Типове положення про Головне управління освіти і науки Київської міської державної адміністрації, управління освіти і науки обласної, Севастопольської міської державної адміністрації : затверджене Постановою Кабінету Міністрів України за № 1326 від 22 серпня 2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1326-2000-%D0%BF>.

Дата надходження до редакції: 02.11.2012 р.