

СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ СЕРЕДНЬОЮ ОСВІТОЮ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНСЬКІЙ ДЕРЖАВІ

У статті виокремлено нагальні питання й потреби системи управління середньою освітою в Україні; визначено органи управління системою загальної середньої освіти на державному і місцевому рівнях, зазначено їх повноваження й функції; досліджено діяльність і функціональне навантаження відділів освіти та управління освіти (на обласному рівні); виокремлено діяльність місцевих органів державної виконавчої влади й органів місцевого самоврядування у здійсненні державної політики в галузі освіти і в межах їх компетенції.

Ключові слова: освіта, управління, національне законодавство, централізація, децентралізація, рівні управління, відділ освіти.

Система освіти в Україні перебуває сьогодні в ситуації чергового реформування. Необхідною умовою успішності реформ є принципові зміни в системі управління освітою. Педагогічна громада наголошує на необхідності чітко регламентованих перетворень у системі управління середньою освітою, підкріпленими відповідними розпорядженнями, наказами, постановами та інструкціями, що будуть надані фахівцям керівних кадрів середньої освіти держави.

На основі аналізу нормативних документів, науково-педагогічної літератури, результатів і висновків атестаційних комісій середніх закладів освіти України можна стверджувати, що вивчення проблеми управління освітою не мають сьогодні системного характеру, не координуються на державному рівні, не підкріплені даними моніторингу за відповідною тематикою тощо. Отже, стає очевидною необхідність цілісного педагогічного дослідження щодо визначення змісту, форм і методів ефективного управління системою середньої освіти.

Аналіз наукових праць свідчить про наявність значної кількості наукових праць, що стосуються державної освітньої політики й управління освітою. Організаційну структуру державного управління досліджували В. Кремень, В. Луговий, В. Лунячек, Н. Мельтюхова, Н. Нижник, В. Огнев'юк, Г. Одінцева та ін. На основі результатів досліджень вищезазначених авторів можна зробити висновок про те, що державне управління системою загальної середньої освіти в Україні має свої особливості та специфіку. По-перше, це пов'язано із найбільшою в системі освіти мережею закладів, чисельністю контингенту й працівників; по-друге, з розгалуженою мережею органів управління різних рівнів та особливостями фінансування загальноосвітніх навчальних закладів.

Зважаючи на викладене вище, **метою статі** є більш глибоке вивчення, аналіз та виокремлення нагальних питань і потреб системи управління середніми закладами освіти.

Науковці в галузі державного управління виділяють чотири рівні управлінської діяльності: вищий, центральний, місцевий та внутрішньоорганізаційний, яким притаманні нормативно-правові форми управлінської діяльності. Як стверджує І. Михайлик, нормативно-правові форми управлінської діяльності пов'язані з виданням актів, що встановлюють норми права, які в сукупності створюють законодавчо-правову базу регулювання процесів функціонування та розвитку суб'єкта й об'єкта державного управління (закони, укази, постанови, розпорядження, рішення, накази, положення, інструкції, правила тощо) і містять правові норми (правила поведінки), розраховані на невизначене коло осіб, термін часу та умови [7, с. 3]. Правові засади управлінської діяльності здійснюються шляхом прийняття Верховною Радою України законів і законодавчих актів, видання указів Президента, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, а також розроблення механізму їх реалізації та контролю за їх виконанням. Закони – найвищий імперативний вираз та втілення державної волі суспільства. Цим зумовлена їх найвища юридична сила порівняно з усіма іншими актами. Усі інші нормативно-правові акти держави видаються на їх основі, заради виконання законів, тобто мають підзаконний характер [5, с. 179]. Правовою основою діяльності системи загальної середньої освіти є Конституція України [4], Закони України “Про освіту” [3], “Про загальну середню освіту” [2], “Про позашкільну освіту” [4], “Про охорону дитинства” [4], інші законодавчі та нормативно-правові акти, що гарантують громадянам реалізацію права на загальну середню освіту.

Відповідно до Конституції України, державну політику в галузі освіти визначає Верховна Рада України, а здійснюють її органи державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

У розділі VI Закону України “Про загальну середню освіту” [2] визначено органи управління системою загальної середньої освіти на державному і місцевому рівнях, вказано їх повноваження. Центральним галузевим органом державної виконавчої влади, який відповідає за розроблення та реалізацію державної політики в системі загальної середньої освіти, визнано Міністерство освіти і науки України. Його повноваження та функції визначені Законами України “Про освіту”, “Про загальну середню освіту” та полягають у такому:

- бере участь у визначенні державної політики в галузі освіти, науки, професійної підготовки кадрів, розробляє програми розвитку освіти, державні стандарти освіти;
- встановлює державні стандарти знань з кожного предмета;
- визначає мінімальні нормативи матеріально-технічного, фінансового забезпечення навчальних закладів;
- здійснює навчально-методичне керівництво, контроль за дотриманням державних стандартів освіти, державне інспектування;
- забезпечує зв'язок із навчальними закладами, державними органами інших країн з питань, які входять до його компетенції;

- проводить акредитацію вищих і професійно-технічних навчальних закладів незалежно від форм власності та підпорядкування, видає їм ліцензії, сертифікати;
- формує й розміщує державне замовлення на підготовку спеціалістів з вищою освітою;
- розробляє умови прийому до навчальних закладів;
- забезпечує випуск підручників, посібників, методичної літератури;
- розробляє проекти положень про навчальні заклади, що затверджуються Кабінетом Міністрів України;
- організовує атестацію педагогічних і науково-педагогічних працівників щодо присвоєння їм кваліфікаційних категорій, педагогічних та вчених звань;
- разом з іншими міністерствами і відомствами, яким підпорядковані навчальні заклади, реалізує державну політику в галузі освіти, здійснює контроль за її практичним втіленням, дотриманням актів законодавства про освіту в усіх навчальних закладах незалежно від форм власності та підпорядкування;
- здійснює керівництво державними навчальними закладами [3].

У сфері управління, роботи з керівними та науково-педагогічними кадрами Міністерство освіти і науки України виконує таке:

- вносить пропозиції про створення, реорганізацію, ліквідацію в установленому порядку закладів, організацій, підприємств освіти загальнодержавного значення;
- сприяє розвитку нових навчально-виховних закладів;
- проводить в установленому порядку атестацію та акредитацію освітніх закладів незалежно від форм власності й підпорядкування, видає їм ліцензії та сертифікати, надає автономію вищим навчальним закладам;
- здійснює державне інспектування навчально-виховних закладів;
- призначає керівників навчально-виховних закладів та установ, закладів підвищення кваліфікації та перепідготовки, що перебувають у функціональному управлінні Міністерства освіти і науки України, дає згоду на призначення і звільнення керівників вищих навчальних закладів загальнодержавного значення інших міністерств і відомств;
- розробляє положення про органи громадського самоврядування у сфері освіти;
- організує підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів системи освіти; здійснює загальне керівництво науковою діяльністю тощо.

Також зазначимо, що Міністерство освіти і науки України в межах своїх повноважень, на основі та на виконання актів законодавства видає накази, організовує й контролює їх виконання. Рішення Міністерства освіти і науки України, прийняті в межах його повноважень, є обов'язковими для виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями усіх форм власності і громадянами.

Для вирішення завдань місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування створюються відповідні органи управління освітою – відділи освіти та управління освіти (на обласному рівні), які діють на підставі Законів України “Про освіту”, “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про місцеві державні адміністрації”, положень про відділи та управління освіти місцевих органів самоврядування та органів виконавчої влади, які приймаються на підставі типових положень, інших нормативних актів.

Необхідно відзначити, що управління системою загальної середньої освіти в Україні розвивається за державно-громадською моделлю. Органом громадського самоврядування в освіті на найвищому рівні є Всеукраїнський з’їзд працівників освіти. Констатуємо, що за роки незалежності в Україні відбулося два таких з’їзди: 1) грудень 1992 р.; 2) жовтень 2001 р.. Результатом II Всеукраїнського з’їзду працівників освіти стало прийняття Державної національної програми “Освіта” (Україна XXI століття). Органи громадського самоврядування в освіті вносять пропозиції щодо формування державної політики у сфері освіти. Головна мета державно-громадського управління полягає в поєднанні зусиль держави й суспільства у вирішенні проблем формування державної політики в галузі освіти, питань навчально-виховної, методичної, економічної, фінансово-господарської діяльності закладів освіти.

Згідно з даними науково-педагогічної літератури та нормативних документів [1; 4; 6], для сучасного стану системи управління освітою характерний процес децентралізації, тобто передача ряду функцій і повноважень від вищих органів управління нижчим. Державні органи розробляють найбільш загальні стратегічні напрями, а місцеві органи державної виконавчої влади та місцевого самоврядування спрямовують зусилля на вирішення конкретних, фінансових, кадрових, матеріальних, організаційних проблем. Закони України “Про місцеве самоврядування в Україні” [2] та “Місцеві державні адміністрації” [4] визначають делеговані повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад.

Відповідно до ст. 14 Закону України “Про освіту” [3], місцеві органи державної виконавчої влади й органи місцевого самоврядування здійснюють державну політику в галузі освіти і в межах їх компетенції:

– встановлюють, не нижче визначених Міністерством освіти України мінімальних нормативів, обсяги бюджетного фінансування навчальних закладів, установ, організацій системи освіти, що є комунальною власністю, та забезпечують фінансування витрат на їх утримання;

– забезпечують розвиток мережі навчальних закладів та установ, організацій системи освіти, зміцнення їх матеріальної бази, господарське обслуговування;

– здійснюють соціальний захист працівників освіти, дітей, учнівської і студентської молоді, створюють умови для їх виховання, навчання і роботи відповідно до нормативів матеріально-технічного та фінансового забезпечення;

- організовують облік дітей дошкільного та шкільного віку, контролюють виконання вимог щодо навчання дітей у навчальних закладах;
- вирішують у встановленому порядку питання, пов'язані з опікою і піклуванням про неповнолітніх, які залишилися без піклування батьків, дітей-сиріт, захист їх прав, надання матеріальної та іншої допомоги;
- створюють належні умови за місцем проживання для виховання дітей, молоді, розвитку здібностей, задоволення їх інтересів;
- забезпечують у сільській місцевості регулярне безкоштовне підвезення до місця навчання і додому дітей дошкільного віку, учнів та педагогічних працівників;
- організовують професійне консультування молоді та продуктивну працю учнів;
- визначають потреби, обсяги і розробляють пропозиції щодо державного замовлення на підготовку робітничих кадрів для регіону;
- вирішують у встановленому порядку питання, пов'язані з наданням особам, які відбували покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк, можливості здобувати загальну середню освіту [3].

Таким чином, управління системою загальної середньої освіти, її матеріально-технічне та фінансове забезпечення; контроль за здобуттям неповнолітніми повної загальної середньої освіти, створення при закладах фонду загальнообов'язкового навчання за рахунок коштів місцевого бюджету, забезпечення регулярного обов'язкового підвезення до місця навчання і додому школярів та інші функції покладаються на органи місцевого самоврядування.

Для реалізації державної освітньої політики на рівні області у складі обласної державної адміністрації створюється обласне управління освіти і науки. До його функцій входить:

- впровадження затверджених Міністерством освіти і науки нових освітніх технологій;
- здійснення контролю за діяльністю відділів освіти в районах та містах;
- організація державного інспектування підпорядкованих установ та закладів освіти;
- формування замовлення на методичну та педагогічну літературу, навчальні програми, посібники, документи про загальну середню освіту;
- фінансування закладів загальної середньої освіти, що фінансуються з обласного бюджету тощо.

На рівні адміністративного району в складі районних державних адміністрацій утворюються районні відділи освіти. Районний та міський відділи (управління) освіти здійснюють:

- керівництво загальноосвітніми школами, ліцеями, гімназіями;
- аналізують стан освіти в районі (місті), подають пропозиції місцевим органам влади щодо зміцнення навчально-матеріальної бази закладів освіти;
- сприяють створенню різних типів закладів освіти;
- організовують навчання обдарованих дітей, а також дітей, які мають вади у фізичному і розумовому розвитку;
- сприяють влаштуванню до інтернатних закладів дітей-сиріт і дітей, які залишилися без батьківського піклування;

- організують роботу психологічної служби, соціально-педагогічного патронажу в закладах освіти;
- визначають потребу закладів освіти у педагогічних кадрах і задовольняють її;
- проводять атестацію педагогічних працівників району (міста);
- аналізують використання бюджетних коштів на освіту тощо [2].

Виходячи із вищезазначеного, можемо констатувати, що організаційно-правові засади функціонування системи загальної середньої освіти на регіональному рівні впорядковані, законодавчо визначено компетенцію та функцію, підконтрольність та відповідальність кожного рівня управління, їх взаємозв'язок між собою. Як бачимо, організаційна модель управління загальною середньою освітою на регіональному рівні має визначені нормами права, горизонтальні та вертикальні зв'язки, ієрархічну побудову, децентралізовану організаційну структуру щодо утворення, функціонування та підконтрольності органів управління.

Висновки. Отже, процес модернізації системи освіти безпосередньо пов'язаний зі створенням ефективної системи управління цією сферою, що можливо лише за умови послідовної державної кадрової політики.

До перспективних напрямів подальших досліджень цієї проблематики можна зарахувати вивчення питань формування ефективної технології в системі заохочень керівних кадрів у галузі освіти з урахуванням досвіду зарубіжних країн, проведення ґрунтовних досліджень з питань удосконалення нормативно-правової та організаційної бази кадрової політики в освіті тощо.

Список використаної літератури

1. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 р. № 280/97–ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://kodeksy.com.ua/pro_mistseve_samovryaduvannya_v_ukraini.htm.
2. Закон України “Про загальну середню освіту” від 13.05.1999 р. № 651–XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://kodeksy.com.ua/pro_zagal_nu_serednyu_osvitu.htm.
3. Закон України “Про освіту” № 1060–XII від 23.05.1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://kodeksy.com.ua/pro_osvitu.htm.
4. Законодавчі акти України з питань освіти / Верховна Рада України. Комітет з питань науки і освіти : офіц. вид. – Київ : Парламентське вид-во, 2004. – 404 с.
5. Карамішев Д. В. Стратегічне управління інноваційними процесами в системі охорони здоров'я: державні механізми : монографія / Д. В. Карамішев. – Харків : Магістр, 2006. – 304 с.
6. Кремень В. Г. Освіта і наука в Україні – інноваційні аспекти. Стратегія. Реалізації. Результати / В. Г. Кремень. – Київ : Грамота, 2005. – 448 с.
7. Михайлик І. М. Організаційно-правові засади функціонування системи загальної середньої освіти на регіональному рівні [Електронний ресурс] / І. М. Михайлик. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2010-2/doc/4/06.pdf>.

Стаття надійшла до редакції 12.02.2015.

Бабельчук О. И. Система управления средним образованием в современном украинском государстве

В статье выделены актуальные вопросы и потребности системы управления среднего образованием в Украине; определены органы управления системой общего среднего

образования на государственном и местном уровнях, указаны их полномочия и функции; исследована деятельность и функциональная нагрузка отделов образования и управления образованием (на областном уровне); выделены деятельность местных органов государственной исполнительной власти и органов местного самоуправления в осуществлении государственной политики в области образования и в пределах их компетенции.

Ключевые слова: образование, управление, национальное законодательство, централизация, децентрализация, уровни управления, отдел образования.

Babel'chuk O. Management System in Secondary Education in the Modern Ukrainian state

The article highlights the urgent questions and needs of secondary education management system in Ukraine; defined controls the system of secondary education at the state and local levels, given its powers and functions; investigated the activity and functional capacity of departments of education and management (at regional level); highlighted the activities of local executive authorities and local governments in the implementation of state policy in the field of education and within their competence.

It was stated that organizational and legal foundations of the system of secondary education are organized at the regional level, legally defined powers and functions, accountability and responsibility of each level of government, their relationship with each other. It is proved that the organizational model of management in secondary education at the regional level has certain rules of law, horizontal and vertical communication, and hierarchical structure, decentralized organizational structure for the creation, operation and accountability of controls.

It was established that the process of modernization of the education system is directly connected with the creation of an effective system of management of this area, which is possible only if a consistent state personnel policy. By promising areas for further research of this problem are related study questions of forming an effective technology in the rewards of leading cadres in the field of education in view of the experience of foreign countries, basic research on improving the legal and institutional framework of personnel policy in education etc.

Key words: education, management, national legislation, centralization, decentralization, management levels, the Department of Education.