

УДК 351

Г. В. МИХАЙЛЕНКО

**РОЗПОДІЛ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ СУБ'ЄКТАМИ І ОБ'ЄКТАМИ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗАГАЛЬНОЮ СЕРЕДНЬОЮ ОСВІТОЮ
НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ**

Розглянуто аспекти розподілу повноважень між суб'єктами управління загальною середньою освітою, пов'язаних із задоволенням вимог соціальних замовників і споживачів освітніх послуг.

The author of the paper has considered the aspects of authority distribution between agents of administration of compulsory secondary education, which are answering the demands of the social clients, and consumers of educational services.

Ключові слова: суб'єкт, об'єкт, середня освіта, регіональний рівень.

Демократизація суспільних відносин в Україні кардинально змінює підходи до організації діяльності владних інститутів, від якісної й результативної роботи яких залежить стан управління економічними, соціальними та політичними процесами в суспільстві. В управлінні установами гуманітарної сфери, особливо освітніми закладами, проходить зміна суб'єктів управління на основі перерозподілу повноважень органів влади. Тому метою даної статті є здійснення аналізу особливостей забезпечення реалізації владних повноважень у сфері освіти на регіональному рівні.

Освіта - найважливіша складова суспільного життя держави, необхідна умова її стабільного розвитку. Сьогодні вона набуває великого значення саме як соціальний інститут, що формує передумови для реалізації здійснюваних в Україні перетворень. Велику роль у досягненні цієї мети відіграє система управління загальною середньою освітою, яка має забезпечувати активну взаємодію керівників, громадськості та інших учасників освітнього процесу задля його упорядкування і переведення на якісно вищий рівень. Це зумовлює необхідність проведення ґрунтовних досліджень суб'єктно-об'єктних відносин, що складаються між органами влади на різних рівнях управління та у внутрішньому середовищі системи управління освітою, адже особливості побудови та діяльності суб'єкта управління значною мірою визначаються своєрідністю об'єкта, потреби якого значно впливають на склад функцій суб'єкта, його структурну побудову, розподіл повноважень [2].

Сьогодні питанням управління освітою, її розвитку надається значна увага, вони розглядаються в роботах В. Бондаря, М. Дарманського, Г. Єльнікової, Т. Зверєвої, М. Кондакова, Ю. Конаржевського, В. Лугового, О. Орлова, В. Пікельної, Є. Хрикова, Т. Шамової та ін. Але більшість досліджень присвячена особливостям управління навчальними закладами, моделюванню управлінської діяльності, використанню в ній освітнього моніторингу,

управління та розвитку школи як системи. І це цілком логічно, оскільки саме навчальні заклади безпосередньо працюють із замовниками освітніх послуг: учнями, їх батьками, громадськістю, створюючи умови для задоволення потреб учасників навчально-виховного процесу відповідно до їх природних здібностей та можливостей.

Утім, у системі освіти вони є найнижчим, базовим рівнем управління (рисунок). До сторін, які зацікавлені у формуванні та одержанні якісної освіти, можна віднести такі:

- уряд та органи управління освітою, які формують освітню політику держави;
- навчальні заклади, які реалізують політику уряду;
- батьки, учні, роботодавці, армія, ВНЗ, громадські організації та держава, які споживають надані освітні послуги.

Але кожен із наведених соціальних замовників по-різному ставиться до результатів освітньої діяльності, а отже, по-різному оцінює ефективність функціонування системи загальної середньої освіти. Так, для батьків найголовнішим показником роботи школи і педагогів є комфортне самопочуття дітей у класному та шкільному колективах.

Для ВНЗ пріоритетом є високий рівень знань, умінь і навичок. Роботодавці першочерговим показником вважають здатність випускників швидко і неординарно мислити, практичність, винахідливість, мобільність і відповідальність. Для армії необхідні здорові, фізично розвинені та витривалі юнаки, здатні захистити Вітчизну. Отже, соціальними замовниками і споживачами освітніх послуг висуваються різні вимоги, задовольнити які одночасно неможливо, оскільки цілі, пріоритети і принципи розвитку сучасної системи освіти формуються на загальнодержавному рівні. Тому метою реформування освітньої системи в сучасних умовах є її приведення у відповідність з новими соціально-економічними та життєвими реаліями, потребами державотворення, гарантування кожній людині права на вільний розвиток особистості – права на освіту, забезпечення високої якості та конкурентності української освіти на світовому рівні.

Умови для забезпечення належної діяльності кожного навчального закладу створюють місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, вони ж аналізують результати роботи кожної освітньої установи та формують відповідні органи управління освітою – районні (міські), обласні управління (відділи) освіти (рисунок). Повноваження і компетенція суб'єктів управління визначається законодавством, зокрема Законами України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про місцеві державні адміністрації” та “Про освіту”. Відповідно до законодавства, вони здійснюють контроль за реалізацією державної політики в галузі освіти. Так, зокрема, на рівні регіону вони встановлюють, не нижче визначених Міністерством освіти і науки нормативів, обсяги бюджетного фінансування освітніх закладів комунальної власності та фінансують їх утримання, забезпечують розвиток мережі закладів освіти, зміцнення їх матеріально-технічної бази, господарське обслуговування.

Крім того, управління (відділи) освіти здійснюють соціальний захист працівників освіти, дітей, учнів, студентів, створюють умови для їх виховання,

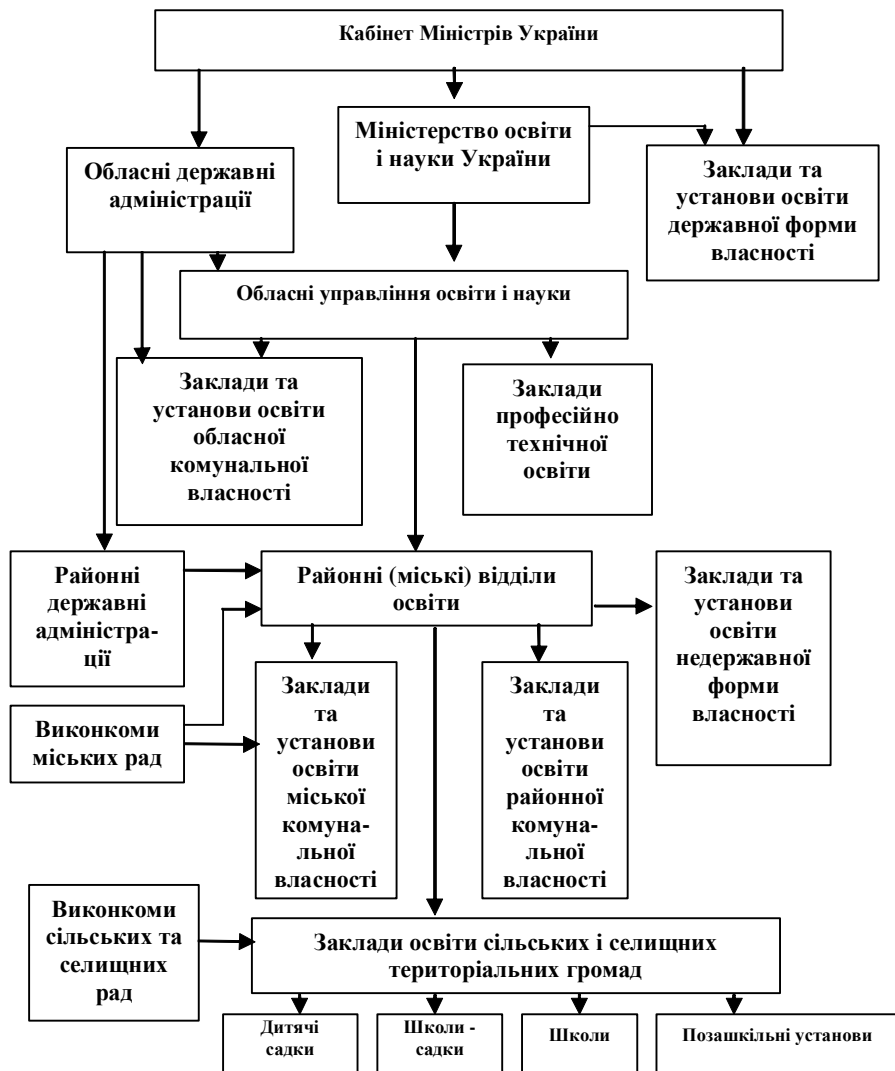


Рисунок. Структура управління освітою в Україні

навчання і роботи відповідно до нормативів матеріально-технічного та фінансового забезпечення; організовують облік дітей дошкільного і шкільного віку, контролюють виконання вимог щодо їх освіти; створюють належні умови для виховання дітей, молоді за місцем проживання, розвитку їхніх здібностей, задоволення інтересів; забезпечують у сільській місцевості регулярне безкоштовне підвезення до місця навчання і додому дітей дошкільного віку, учнів і педагогічних працівників; визначають потреби, обсяги і розробляють пропозиції щодо

державного замовлення на підготовку кадрів для регіону. Саме їхня роль як важливої ланки системи регіонального (районного, місцевого) управління освітою, їхні функції та структурна побудова в нових соціально-економічних умовах, незважаючи на порівняно велику кількість наукових праць, присвячених удосконаленню діяльності освітніх установ, висвітлена недостатньо. Таким чином компетенцію державних органів освіти на рівні регіону можна розділити на дві основні групи: управління підпорядкованими органами управління на рівні району та закладами освіти, що фінансуються з обласного бюджету. Тому такий розподіл компетенції вимагає взаємодії як різних рівнів управління, так і органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Оскільки регіональний рівень управління освіти передбачає взаємодію обласного і районного органів управління освітою, основними цілями їхньої спільної роботи щодо визначення стратегій і політики розвитку освіти на своєму рівні стає створення умов для інституційного рівня (рівня освітніх установ). Тому виникає питання управління якістю освіти, основні функції якого на регіональному рівні полягають у такому:

- формуванні єдиного освітнього простору (у тому числі контроль за виконанням державних освітніх стандартів; діяльність по ліцензуванню, атестації освітніх установ; атестація педагогів на вищу категорію; удосконалення нормативної бази, яка відображає баланс освітніх інтересів (національних, регіональних, освітніх установ, тих, хто навчається); моніторинг педагогічної та освітньої діяльності; ініціювання оновлення змісту базової педагогічної освіти та підвищення кваліфікації працівників освіти; ведення питань наступності освіти на всіх рівнях;

- аналізі стану освіти, інноваційних процесів, потреб регіону в освіті на основі моніторингу;

- лобюванні інтересів освіти в органах влади;

- стимулюванні педагогічної й освітньої діяльності (у тому числі організація обласних олімпіад, змагань і конкурсів учнів; організація обласних творчих конкурсів педагогів та навчальних закладів; використання системи стимулів педагогічної праці та інноваційних процесів);

- організації наукових досліджень та їхнього впровадження в освіту;

- розробці і виконанні цільових регіональних програм розвитку освіти; трансферності освіти.

Результати діяльності обласного органу управління освітою виявляється у вигляді сукупності таких властивостей: виконання вимог (державних освітніх стандартів; результативність кадрової політики заповнення за номенклатурою і територіальних ознаках, кваліфікація за дипломом та ін.); задоволення потреб районів у освіті (доступність освіти за вибором і додаткової освіти); стан власної нормативної, технічної, методичної бази освіти; досягнення інноваційної та експериментальної діяльності; виконання програмно-цільових проектів.

Районний рівень управління (як і регіональний) визначає стратегію розвитку освіти з урахуванням інтересів, потреб району і ресурсів системи освіти. Управління якістю освіти на районному рівні включає:

- організацію освіти (створення і підтримка мережі освітніх установ, розвиток

національної школи; контроль виконання державних освітніх стандартів освітніми установами; формування бюджету, розподіл ресурсів, регулювання і контроль діяльності шкільного управління; організація освіти за вибором; атестація педагогів на I категорію; аналіз попиту на освітні послуги і потреби району в освіті);

– охорону прав і здоров'я тих, хто навчається (організація навчання дітей-інвалідів; організація навчання дітей із відхиленнями в розвитку; розв'язування питань з опіки і піклування; контроль санітарно-гігієнічного стану органами управління, навчального навантаження учнів, організація заходів щодо їх покращення);

– створення сприятливих умов для діяльності органів управління (лобіювання інтересів освіти в органах влади; пошук додаткових джерел фінансування; стимулювання освітньої і педагогічної діяльності; стимулювання інноваційних процесів; організація підвищення кваліфікації педагогів і керівників; організація районних олімпіад, конкурсів педагогів та учнів);

– інтеграцію району в єдиний обласний інформаційний простір (аналіз діяльності освітніх установ; участь в обласному освітньому моніторингу; удосконалення нормативної бази; удосконалення технічної бази обласної комп'ютерної мережі);

– розробку і виконання районних програм розвитку освіти.

Особливістю районного рівня управління якістю освіти є те, що саме на цьому рівні здійснюється контроль за забезпеченням обов'язковості загальної середньої освіти, і розв'язання даного питання – вихідне положення для управління якістю освіти в районі або місті. Саме районні управління (відділи) освіти в силу своєї компетенції здійснюють основні функції щодо управління закладами загальної середньої освіти. Крім того, фінансування діяльності останніх відбувається за рахунок коштів районних бюджетів, джерелом яких є здебільшого трансферти державного бюджету.

Один з основних напрямків реформування освіти – перехід від унітарного, одноманітного навчання до освіти за вибором, одна з основ освіти за вибором – розвиток національної школи, розширення можливості одержання освіти рідною мовою. Тут також провідна роль належить районним органам управління освітою.

Результати управління якістю освіти на рівні району включають: виконання вимог державних освітніх стандартів навчальними закладами; дотримання інтересів тих, хто навчається (освіта за вибором, різнорівнева, додаткова та ін.); показники інноваційної та експериментальної діяльності освітньої установи; творчі досягнення учнів (олімпіади і конкурси рівня, вищого за районний); виконання цільових програм розвитку освітнього району; кадрове забезпечення освітніх установ; рейтинг районів у обласній системі освіти (якщо такий визначається). Така система слугує основою для оцінювання діяльності та порівняння досягнень районних органів управління освітою.

Оцінка якості діяльності освітньої установи як центральної ланки системи управління якістю освіти в регіоні здійснюється за такими параметрами: досягнення поставлених освітньою установою цілей; виконання вимог державних освітніх стандартів; реалізація індивідуальних можливостей учнів (вихованців); задоволення освітніх запитів дітей і батьків. Саме на рівні освітньої установи може бути реалізована основна тріада комплексного управління якістю освіти, пов'язана з умовами, процесом і результатами освітньої діяльності. Але відсутність належного науково-аналітичного супроводу

орієнтує управлінців на процес, а не на результат діяльності, що суттєво звужує взаємозв'язки із соціумом. Адже сьогодні для ефективного управління освітою необхідно поєднувати засоби державного впливу із громадським управлінням. Записана в Національній доктрині розвитку освіти теза про те, що “сучасна система управління сферою освіти розвивається як державно-громадська [1]”, передбачає створення відповідного механізму вивчення суспільної думки, впливу громадськості на процеси, що відбуваються в системі загальної середньої освіти, та рішення, що приймають органи державного управління. Громадська та державні складові управління освітою мають бути взаємопов'язані спільними цілями реформування загальної середньої освіти, але розрізнятися способами впливу на об'єкт. Механізм державно-громадського управління якістю освіти має забезпечити взаємодію “державного і суспільного” в освіті, організаційно оформити та впорядкувати вплив місцевої громади на сферу загальної освіти, сприяти переходу від контролю за якістю відповідно до нормативних документів до управління цією якістю, заснованому на суспільних формах контролю та стимулювання якості загальної середньої освіти.

Реалізація державно-громадської форми управління освітою дає можливість підтримувати постійний зворотний зв'язок між урядом, органами державного управління всіх рівнів і населенням, враховувати освітні потреби різних соціальних груп, а не лише інтереси держави, реально, об'єктивно й критично оцінювати наслідки реформ й окремих управлінських рішень, впливати на якість загальної середньої освіти й управляти нею. Але на сьогодні системі управління освітою бракує громадської складової, часто доводиться працювати наосліп за відсутності повноцінного об'єктивного інформаційно-статистичного забезпечення. Це призводить до унеможливлення реалізації випереджаючого управління, спрямованого на уникнення грубих помилок, а не на їх виправлення.

Тому найголовніше завдання, яке постає перед оновленою освітньою системою, – це забезпечення на державному рівні гарантії доступності всім громадянам України високої якості освіти. Вирішення цього завдання потребує організації систематичного спостереження, оцінки та ґрунтовного всебічного аналізу діяльності освітньої галузі з метою вироблення відповідної стратегії подальшого вдосконалення системи загальної середньої освіти, поліпшення її якості. Для цього необхідно налагодити високопрофесійний науковий, аналітичний, інформаційний супровід управлінських рішень, подолати розрізненість адміністративних даних, тобто запровадити систему моніторингу ефективності управлінських рішень, їх впливу на якість освітніх послуг, як невід'ємної та обов'язкової складової системи державно-громадського управління освітою на всіх рівнях [1]. Таким чином подальші дослідження в цій сфері вимагають окреслення компетенцій та функцій владних органів щодо управління якістю освіти, здійснення моніторингу та передбачення розподілу відповідальності за функціонування закладів освіти, що пов'язано з особливостями забезпечення реалізації владних повноважень у сфері освіти на регіональному рівні.

Літера тура:

1. Національна доктрина розвитку освіти : Указ Президента України від 17 квітня 2002 р. № 347/2002 // Перше вересня. – 2001. – липень. – № 7.

2. 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.

Надійшла до редколегії 23.04.2009 р.