

*Ярош А. О.,**аспірант кафедри фінансового права
Національного університету державної податкової служби України*

СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ОСВІТНИМИ РІВНЯМИ В УКРАЇНІ НА ПРИКЛАДІ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ТА ПРОФЕСІЙНО-ТЕХНІЧНОЇ ОСВІТИ

Анотація. В статті досліджено організаційно-правові засади державного управління системами загальної середньої та професійно-технічної освіти. Розглянуто стан загальної середньої та професійно-технічної освіти м. Києва. Запропоновано шляхи вдосконалення державного управління освітою.

Ключові слова: управління, державні органи управління, рівні управлінської діяльності, система загальної середньої освіти, система професійно-технічної освіти.

Постановка проблеми. Динамічне суспільство знань потребує активного розвитку освіти. Її організація має бути гнучкою, швидко реагувати на зміни у навколишньому середовищі, в тому числі на мінливі вимоги ринку праці. У світлі цих вимог і тенденцій система управління вітчизняною освітою потребує модернізації. В умовах демократичного, громадянського суспільства, до якого прямує Україна, основним завданням управління освітою стає організація та забезпечення оптимальних умов функціонування освітньої галузі, створення системного механізму її саморегуляції на загальнонаціональному, регіональному, місцевому рівнях.

Пристосована в минулі роки до жорсткого зарегламентованого оточення освіти сьогодні ввійшла в суперечність з новими, більш гнучкими і такими, що зазнають постійних змін, вимогами українського суспільства – з ринковою економікою.

Оскільки розвиток системи управління освітою нерозривно пов'язаний з розвитком самої системи освіти, то, здійснюючи кроки з реформування державного управління освітою, важливо не тільки проаналізувати сучасний стан освіти, а й удосконалити нормативно-правове забезпечення управління освітою.

Аналіз останніх досліджень та виокремлення нерозв'язаних проблем.

Важливими дослідженнями в цій сфері є наукові роботи в галузі державного управління відомих вітчизняних та зарубіжних фахівців. До вивчення різних аспектів управління зверталися Н. Анциперова, В. Афанасьєв, Л. Гребьонкіна, О. Китов, В. Лазарев, С. Машбиць, Н. Тализіна, Р. Шакуров та інші.

І. Каленюк, В. Куденко вивчали процеси управління в системі освіти в цілому і загальної середньої освіти зокрема.

С. Вдовенко, В. Войтенко, Л. Пісоцька у своїх дослідженнях акцентують увагу на реформуванні системи дошкільної і середньої освіти.

Проте на сьогодні ця проблема потребує подальшого дослідження, особливо коли розглядається державне управління освітою в ринкових умовах.

Метою статті є дослідження організаційно-правових засад державного управління системами загальної середньої і професійно-технічної освіти та їх удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Система органів державного управління освітою охоплює всі елементи структури освіти. Проте ми вирішили зосередити свою увагу на тих елементах, що відповідають освітнім рівням в Україні.

Для з'ясування стану дослідження проблеми розвитку сучасної системи освіти в Україні необхідно звернутися до документів, які є результатом узагальнення широкого спектру напрацювань науковців і, зокрема, фахівців у галузі державного управління освітою. Одним із таких документів є Національна доктрина розвитку освіти (далі – Національна доктрина). Вона «визначає систему концептуальних ідей та поглядів на стратегію і основні напрями розвитку освіти ...». Також Національна доктрина визначає основні стратегічні завдання розвитку процесу управління освітою, а саме: перехід від державного до державно-громадського управління, чітке розмежування функцій між центральними, регіональними і місцевими органами управління, забезпечення самоврядування навчально-виховних закладів і наукових установ, утвердження у сфері освіти гармонійного поєднання прав особи, суспільства і держави [1].

Одним із шляхів реалізації цих завдань є наукове обґрунтування нової системи управління освітою на різних рівнях: державному, регіональному, муніципальному.

Відповідно до Закону України «Про освіту» в Україні встановлюються такі освітні рівні:

- початкова загальна освіта;
- базова загальна середня освіта;
- повна загальна середня освіта;
- професійно-технічна освіта;
- базова вища освіта;
- повна вища освіта [2].

Вважаємо за необхідне зупинитися на аналізі таких освітніх рівнів, як загальна середня освіта та професійна освіта.

У науковій літературі не існує однозначного підходу до трактування сутності поняття «управління». Проаналізуємо визначення поняття «управління», які найчастіше зустрічаються в науковій літературі.

Енциклопедичне його тлумачення полягає в тому, що управління розуміється як «елемент, функція організованих систем різної природи (біологічних, соціальних, технічних), що забезпечує зберігання їх певної структури, підтримку режиму діяльності, реалізацію їх програм і цілей». Розрізняють стихійне управління, вплив якого на систему – результат перехрещення різних сил, маси випадкових одиничних актів (ринку) і усвідомлене управління, яке здійснюється інститутами та організаціями (державна та ін.)» [3, с. 960].

Російський вчений-правник Ю. Тихомиров визначав управління як «...цілеспрямований, такий, що спирається на пізнання суспільних закономірностей, вплив системи, яка управляє, на процеси, що відбуваються для оптимального досягнення намічених цілей» [4, с. 4].

Досить поширеним є визначення, запропоноване науковцем-економістом М. Афанасьєвим, який вважає управління усвідомленою діяльністю людини, яка має певну мету [5, с. 105].

У працях психологів-педагогів, таких як Є. Машбиць, Н. Тализіна, управління розглядається як діяльність, що забезпечує вплив на учнів з метою формування і збереження психічного стану і властивостей, необхідних для розв'язання певних проблем [6, с. 7].

Російські дослідники Л. Гребьонкіна та Н. Анциперова розглядають управління як мистецтво висувати мету, чітко визначати шляхи її досягнення (стратегія), організацію справи і контроль за виконанням (тактика) [8, с. 33].

Отже, на нашу думку, сутність поняття «управління» можна звести до трьох основних форм: управління – це діяльність з усіма властивими їй структурними елементами – метою, мотивами, засобами, діями, результатами; управління – це діяльність, яка спрямована на регулювання об'єкта управління; управління – це діяльність органів управління, яка зорієнтована на здійснення суспільно-корисної діяльності у певній сфері.

Наявність ефективного законодавства є основою формування державної політики в галузі загальної середньої та професійно-технічної освіти та її успішної реалізації, забезпечення успіху в реформуванні системи освіти, вдосконалення державного управління в цій надзвичайно важливій галузі.

Так, український вчений-економіст В. Куценко вважає, що організація, форми і методи управління системою загальної середньої освіти залежать від особливостей державного ладу, специфіки політичних і культурних традицій країни, рівня прийняття управлінських рішень в галузі, повноважень, функціонування та автономії місцевих органів управління освітою та навчальних закладів [9, с. 77].

Багато авторів зазначають, що для досягнення поставленої мети управління, створюється організаційно-правове забезпечення – уніфіковані за зовнішніми ознаками формалізовані види конкретних результатів діяльності органів державного управління, їх підрозділів та посадових осіб [10, с. 51].

Такі результати діяльності виражені в нормативно-правовій формі управлінської діяльності, які пов'язані з виданням актів, які встановлюють норми права та в сукупості утворюють нормативно-правову базу регулювання діяльності суб'єкта і об'єкта державного управління.

Правовою основою діяльності системи загальної середньої та професійно-технічної освіти є Конституція України, закони України «Про освіту», «Про загальну середню освіту», «Про професійно-технічну освіту», «Про позашкільну освіту», «Про охорону дитинства», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування», інші законодавчі та нормативно-правові акти, що гарантують громадянам реалізацію права на загальну середню освіту. Основним організаційно-управлінським документом, що визначає державну політику в галузі освіти є Державна національна програма «Освіта» (Україна XXI століття). Зміст програми визначається як загальними принципами державної політики в галузі освіти, так і об'єктивними даними проведеного аналізу стану, тенденцій і перспектив розвитку освіти [11].

Здійснивши аналіз перерахованих вище нормативно-правових актів, можемо зробити висновок, що в Україні сформована достатня нормативно-правова база, яка регулює освітню галузь.

Сьогодні Україна має розвинену і всеохоплюючу систему загальної середньої освіти, яка за основними показниками була і залишається на рівні світових стандартів. Загальна середня освіта є обов'язковою основою складовою безперервної освіти, яка характеризується різноманітністю типів і форм власності навчальних закладів, їх розгалуженою мережею та багаторівневою структурою управління [12].

Академік-секретар Відділення загальної середньої освіти НАПН України О. Ляшенко у своєму звіті про роботу Відділення у 2013 році зазначив, що «...вагомими результатами отримано у процесі досліджень проблем теорії і методики шкільного навчання. Чільне місце в цих дослідженнях посідали питання реалізації компетентнісного підходу в навчанні як важливої передумови підвищення його результативності» [13, с. 3].

Що стосується системи професійно-технічної освіти, то на сучасному етапі вона зазнає неоднозначного за своїм характером і наслідками впливу, спричиненого об'єктивними процесами розвитку й модернізації суспільства в цілому, переходом від командно-адміністративної до демократично-громадської системи управління. У специфічних умовах сьогодення особливої актуальності набуває теоретичне осмислення складних процесів управління професійно-технічною освітою в Україні. Процеси розбудови, які були започатковані в галузі професійно-технічної освіти, уповільнюються через відсутність теоретико-методологічних основ управління нею з огляду на найновіші досягнення науки.

Академік-секретар Відділення професійної освіти і освіти дорослих НАПН України Н. Ничкало розробила звіт про роботу Відділення у 2013 році. В ньому вона зробила акцент на тому, що у звітному році було сформульовано нові підходи щодо вивчення проблем професійної освіти і освіти дорослих, зокрема: «диференціація систем характеристики праці; психолого-педагогічна інтеграція як основа розвитку педагогічної майстерності тощо» [14, с. 5]. Також було зроблено акцент на тому, що значна увага приділяється співпраці, яка ініціюється регіональними організаціями роботодавців.

Організаційними засадами управління освітою є система державних органів, які забезпечують управління освітою, та система закладів освіти, на які покладається завдання загальноосвітньої та професійної підготовки.

Варто зазначити, що **державні органи управління освітою** – ієрархічна система керівних органів, яка включає парламентсько-президентський, урядово-центральный, регіональний, обласний та районний рівні [15, с. 176].

Законами України «Про загальну середню освіту» та «Про професійно-технічну освіту» визначено органи управління системою загальної середньої освіти та системою професійно-технічної освіти на державному і місцевому рівнях та їх повноваження.

Парламентсько-президентський рівень визначає державну освітню політику, розробляє законопроекти, нормативно-правову базу функціонування та розвитку освіти.

Урядово-центральный рівень представлений Кабінетом Міністрів України та Міністерством освіти і науки України. Кабінет Міністрів України як вищий орган в системі органів виконавчої влади здійснює управління освітою як безпосередньо, так і через МОН України, міністерства і відомства, яким підпорядковані заклади освіти. Центральним галузевим органом державної виконавчої влади, який відповідає за розроблення та реалізацію державної політики в системі загальної середньої та професійно-технічної освіти, визнано



Рис. 1. Система загальної середньої освіти в Україні

Міністерство освіти і науки України. Більшість планових, керівних і контрольних функцій управління освітою належить МОН України. Його повноваження та функції визначено законами України «Про освіту», «Про загальну середню освіту», «Про професійно-технічну освіту», «Положенням про Міністерство освіти і науки України».

На регіональному рівні управління освітою здійснюють обласні державні адміністрації.

Місцевий рівень управління системою загальної середньої освіти представлений Київською та Севастопольською міською, районними, районними у містах Києві та Севастополі державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, а системою професійно-технічної освіти – структурними підрозділами регіональних органів з питань професійно-технічної освіти.

Правові, організаційні та фінансові засади функціонування і розвитку системи загальної середньої освіти, яка сприяє вільному розвитку людської особистості, формує цінності правового демократичного суспільства в Україні, визначаються законом «Про загальну середню освіту» [12].

Стаття 4 Розділу I Закону України «Про загальну середню освіту» [12] визначає систему загальної середньої освіти (рис. 1).

Закон України «Про професійно-технічну освіту» визначає «правові, організаційні та фінансові засади функціонування і розвитку системи професійно-технічної освіти, створення умов для професійної самореалізації особистості та забезпечення потреб суспільства і держави у кваліфікованих робітниках» [16].

Система професійно-технічної освіти визначена в Законі України «Про професійно-технічну освіту» [16] (рис. 2).

Для прикладу розглянемо стан загальної середньої та професійно-технічної освіти м. Києва. Основні засади системи столичної освіти визначені в Програмі «Освіта Києва. 2011-2015 рр.» [17], яка затверджена рішенням Київської міської ради від 25.05.2011 р.

Система столичної освіти охоплює дошкільні, загальноосвітні навчальні заклади, професійно-технічні навчальні

заклади, вищі навчальні заклади III-IV та I-II рівнів акредитації, позашкільні заклади освіти, розташовані у м. Києві. Головне управління освіти і науки виконавчого органу Київської міської державної адміністрації здійснює керівництво функціонуванням і розвитком системи столичної освіти.

У місті функціонує 519 загальноосвітніх навчальних закладів. Серед ЗНЗ м. Києва близько 90% – заклади комунальної власності, з них майже половина – це спеціалізовані школи, ліцеї та гімназії. Проте їх кількість і розташування непропорційні кількості учнів, які проживають у районах м. Києва. Частка приватних ЗНЗ у м. Києві залишається незначною.

Мережа столичної професійно-технічної освіти складається із професійно-технічних навчальних закладів другого та третього атестаційного рівня та включає 30 державних професійно-технічних навчальних закладів, серед них:

- 10 професійних ліцеїв;
- 16 вищих професійних училищ;
- 1 міжрегіональне вище професійне училище зв'язку;
- 2 міжрегіональні центри професійно-технічної освіти;
- 1 навчально-науковий центр професійно-технічної освіти АПН України.

Крім державних, функціонують 214 навчальних закладів, установ, організацій недержавної форми власності, які надають послуги, пов'язані з одержанням професійно-технічної освіти.

У попередні роки у м. Києві було сформовано систему державно-громадського управління освітою, метою якого є залучення самоврядних органів і громади міста до реалізації освітньої політики і прийняття управлінських рішень в умовах демократизації суспільних відносин, децентралізації управління задля максимального врахування і задоволення освітніх потреб громадян, роботодавців та міської громади в цілому.

Державне управління освітою у м. Києві забезпечує Головне управління освіти і науки та районні управління освіти, а громадське – Об'єднання батьків школярів м. Києва, учнівське самоврядування, піклувальні ради, ради навчальних

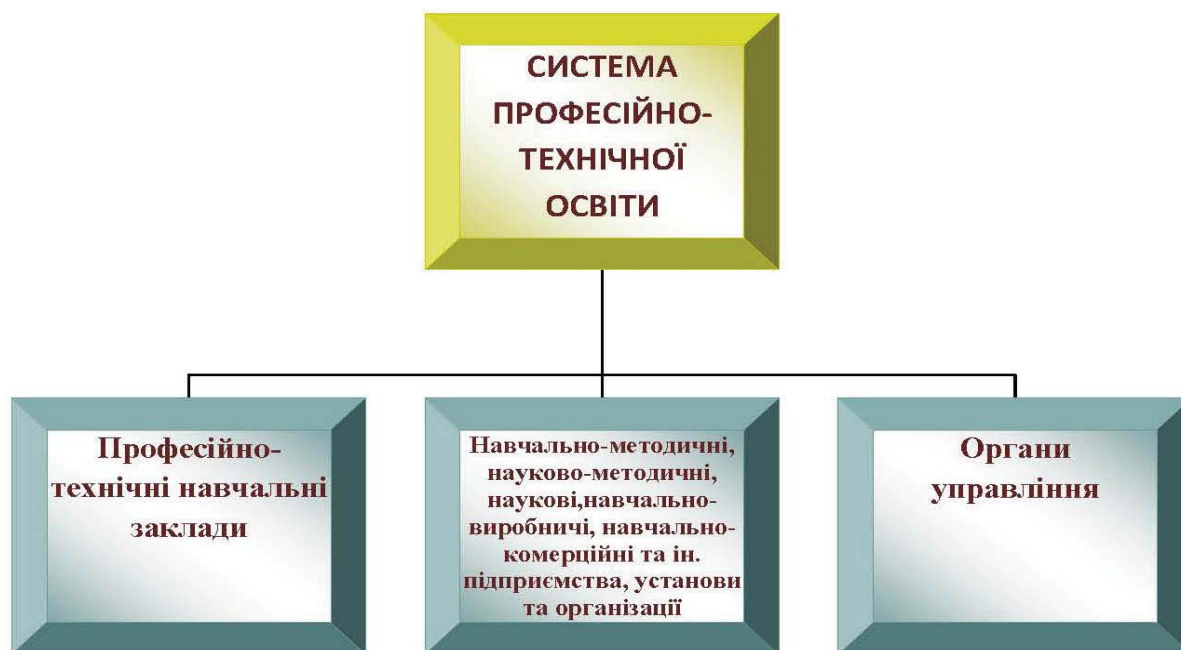


Рис. 2. Система професійно-технічної освіти в Україні

закладів, до яких входять учні, батьки та соціально активні громадяни.

Проте, незважаючи на значні успіхи в системі управління освітою міста, вона не позбавлена окремих недоліків, що ускладнює здійснення освітньої політики на сучасному етапі. Зокрема, в Програмі «Освіта Києва. 2011-2015 рр.» визначено ряд проблем системи управління освітою. Серед них можна назвати: невідповідність структури управління потребам системи столичної освіти; постійна зміна й ускладнення об'єкта управління в системі освіти міста; невідповідність наявних ресурсів управлінської діяльності сучасним вимогам; недосконалість інформаційно-аналітичної системи управління освітою та інші.

Висновки. Таким чином, проведені дослідження дає підстави стверджувати, що державне управління загальною середньою та професійно-технічною освітою здійснюється на відповідних рівнях. Такими рівнями в Україні є парламентсько-президентський, урядово-центральный, регіональний та місцевий рівні. Організаційними засадами управління освітою є система державних органів, яка забезпечує управління освітою, та система закладів освіти, на які покладатися завдання загальноосвітньої та професійної підготовки.

В умовах сьогодення вдосконалення системи управління освіти здійснюється в напрямі державно-громадського управління. На підтвердження цієї думки нами була розглянута система управління освітою м. Києва.

Тому, на нашу думку, необхідно закріпити в Законі України «Про освіту» та в інших, пов'язаних з цим законом нормативно-правових актах положення про те, що в Україні існує не державне, а державно-громадське управління освітою.

Література:

1. Про Національну доктрину : Указ Президента України від 17.04.2002 № 347/2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://osvita.ua/legislation>.
2. Про освіту : Закон України від 23.05.1991 // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 34. – Ст. 451.

3. Советский энциклопедический словарь / Гл. ред. А. М. Прохоров. – 2-е изд. – М. : Сов. Энциклопедия, 1982. – 1600 с.
4. Тихомиров Ю. А. Научная организация управления. – М. : Высшая школа, 1979. – 64 с.
5. Інноваційні процеси в системі державного управління і місцевого самоврядування : Наукове видання / За ред. М. В. Афанасьєва. – Харків : Вид. ХНЕУ, 2006. – 212 с.
6. Машбиць Є. І. Психологічні основи управління навчальною діяльністю. – К. : Вища школа, 1987. – 224 с.
7. Тализіна Н. Ф. Педагогічна психологія : Навч. посіб. для студ. пед. навч. закладів. – М. : Видавничий центр «Академія», 1998. – 288 с.
8. Гребьонкіна Л. К., Анциперова Н. С. Технологія управлінської діяльності заступника директора школи. – М. : Центр «Педагогічний пошук», 2007. – 220 с.
9. Куценко В. І. Економіка освіти : навч. посіб. / В. І. Куценко. – К. : Міленіум, 2003. – 105 с.
10. Одінцова Г. С. Теорія та історія державного управління : навч. посіб. / [Г. С. Одінцова, В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова та ін.] – К. : Вид. дім «Професіонал», 2008. – 288 с.
11. Державна національна програма «Освіта» (Україна XXI століття). – К. : Райдуга, 1994. – 61 с.
12. Про загальну середню освіту : Закон від 13.05.1999 // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 28. – Ст. 230.
13. Ляшенко О. Чільне місце відводиться реалізації компетентнісного підходу в навчанні / О. Ляшенко // Педагогічна газета. – 2014. – № 3 (235). – С. 3–4.
14. Ничкало Н. Увагу приділяємо співпраці з роботодавцями /
15. Н. Ничкало // Педагогічна газета. – 2014. – № 3 (235). – С. 5–6.
16. Енциклопедія освіти / Акад. пед. наук України / Гол. ред. В. Г. Кремень. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 1040 с.
17. Про професійно-технічну освіту : Закон України від 10.02.1998 // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 32. – Ст. 215.
18. Програма «Освіта Києва. 2011-2015 рр.» : Рішення Київської міської ради від 25.05.2011 № 196/5583 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1_docki2.nsf/alldocWWW/24214383BB8161F7C22579050068EF1F?OpenDocument.

Ярош А. А. Система управления образовательными уровнями в Украине на примере общего среднего и профессионально-технического образования

Аннотация. В статье проведено исследование организационно-правовых основ государственного управления системами общего среднего и профессионально-технического образования. Рассмотрено состояние общего среднего и профессионально-технического образования города Киева. Предложены пути совершенствования государственного управления образованием.

Ключевые слова: управление, государственные органы управления, уровни управленческой деятельности, система общего среднего образования, система профессионально-технического образования.

Yarosh A. The system of administration of the educational levels in Ukraine on the example of secondary and technical and vocational education

Summary. The article investigates the organizational and legal foundations of state administration of the systems of secondary and technical and vocational education. We considered the state of secondary and technical and vocational education of Kyiv. The ways of perfection of state administration education are offered.

Key words: administration, system of government bodies that provide administration, levels of administrative activity, system of secondary education, system of technical and vocational education.