



**ГРОМАДСЬКА ОРГАНІЗАЦІЯ “ОБ’ЄДНАННЯ
“АГЕНЦІЯ РОЗВИТКУ ОСВІТНЬОЇ ПОЛІТИКИ”**

АНАЛІТИЧНИЙ ЗВІТ

**СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ЗАГАЛЬНОЮ СЕРЕДНЬОЮ ОСВІТОЮ
В УКРАЇНІ НА РІВНІ РАЙОНУ ТА ОБЛАСТІ:
ЯКІСТЬ, ПРОЗОРИСТЬ, ВЗАЄМОДІЯ**

АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ

Іванюк І.В., науковий співробітник Інформаційно-аналітичного відділу педагогічних інновацій Інституту інформаційних технологій та засобів навчання НАПН України, заступник голови правління ГО “Об’єднання “Агенція розвитку освітньої політики”

Парашенко Л.І., професор кафедри управління освітою Національної академії державного управління при Президентові України, директор ЗНЗ “Київський ліцей бізнесу”, голова правління ГО “Об’єднання “Агенція розвитку освітньої політики”, доктор наук з державного управління, доцент, керівник проекту;

Терещенко А.Б., головний виконавець проектів факультету освітніх і професійних студій, Кінгз Коледж Лондон, Велика Британія, доктор філософії

Наукова редакція: Парашенко Л.І., доктор наук з державного управління, доцент

Дослідження здійснено за фінансової підтримки Міжнародного фонду “Відродження” в рамках проекту “Система управління загальною середньою освітою в Україні на рівні району та області: якість, прозорість, взаємодія”

Результати дослідження було обговорено під час круглого столу в Інституті педагогіки НАПН України за участі представників науково-педагогічної громадськості.

© ГО “Об’єднання “Агенція розвитку освітньої політики”

Київ - 2014

ЗМІСТ

Подяка.....	5
Умовні скорочення.....	5
Вступ.....	7
Методологія дослідження	111
Розділ I. Повноваження та відповідальність органів управління освітою в галузі загальної середньої освіти.....	166
1.1.Опис системи державного управління шкільною освітою в Україні.....	16
1.2.Теоретичний аналіз компетенцій і повноваження органів управління шкільною освітою.....	23
Розділ II. Характеристика управлінського потенціалу державних службовців в системі шкільної освіти.....	36
2.1.Портрет сучасного керівника районного відділу освіти та обласного управління освіти (на основі інтерв'ю та анкетування).....	36
2.2.Модернізація державного управління освітою та реалізація принципу державно-громадського управління в системі загальної середньої освіти України у сприйнятті начальників районних відділів освіти та обласних управлінь освіти	44
Розділ III. Прозорість, підзвітність, взаємодія з громадою в управлінні шкільною освітою	61
3.1.Погляди начальників районних відділів освіти на реалізацію державно-громадського управління	61
3.2.Залучення громади до процесів управління освітою, підвищення прозорості та підзвітності державних органів влади	65
3.3. Результати контент-аналізу сайтів районних відділів освіти та обласних управлінь освіти.....	70

	4
IV. Висновки та рекомендації	74
V. Додатки.....	84
5.1 Інструкція з питаннями для проведення індивідуальних глибоких інтерв'ю з начальником районного відділу освіти або обласного управління освіти і науки.....	84
5.2 Інструкція з питаннями для проведення індивідуальних глибоких інтерв'ю з представниками громадських рад при районних та обласних державних адміністраціях.....	86
5.3 Матриця з питаннями для проведення контент-аналізу сайтів районних відділів освіти й обласних управлінь освіти та їх веб-адресами.	88
5.4 Опитувальник для начальників районних відділів освіти.....	99
5.5 Діаграми з результатами опитувального листа начальників районних відділів освіти.....	108

ПОДЯКА

Громадська організація “Об’єднання “Агенція розвитку освітньої політики” висловлює щирю вдячність окремим особам та організаціям за допомогу під час проведення дослідження, це, зокрема:

- **Барматова Ірина В’ячеславівна**, заступник директора ГО “Асоціація приватних закладів освіти м. Києва”;
- Березанська міська благодійна організація “**Фонд громади міста Березань**”;
- Благодійний фонд “**Фонд громад “Рідня**”, м. Стрий, Львівська обл.
- **Ветров Іван Васильович**, проректор з науково-педагогічної роботи та міжнародного співробітництва, доцент кафедри філософії, економіки та менеджменту освіти Рівненського обласного інституту післядипломної педагогічної освіти, кандидат педагогічних наук;
- **Ганущак Юрій Іванович**, народний депутат України 6-го скликання, експерт з питань місцевого самоврядування;
- Громадське об’єднання “**Школа фондів громад**”;
- **Калініна Людмила Іванівна**, завідувач лабораторією управління освітніми закладами Інституту педагогіки НАПН України, доктор педагогічних наук, професор, науковий співробітник з державного управління освітою;
- Липовецька благодійна організація “**Липовецький благодійний фонд громади**”;
- Луганська обласна благодійна організація “**Фонд громад Луганщини “Хорс**”;
- **Пастовенський Олександр Вікторович**, начальник управління освіти і науки Житомирської обласної державної адміністрації, кандидат педагогічних наук;
- **Попсуй Анастасія Вікторівна**, директор Благодійного Фонду “**Фонд громади Приірпіння**”;
- **Протасова Наталія Георгіївна**, завідувач кафедри управління освітою Національної академії державного управління при Президентові України, доктор педагогічних наук, професор;
- **Саєнко Сергій Іванович**, директор Першої міської гімназії м. Черкаси;
- **Фонд громади Вознесенська**, м. Вознесенськ, Миколаївська обл.;
- **Шукевич Юрій Володимирович**, голова Асоціації керівників шкіл м. Києва, директор Фінансового ліцею, м. Київ.

УМОВНІ СКОРОЧЕННЯ

АРК – Автономна Республіка Крим

ВР – Верховна Рада

ГР – громадська рада

ДГУ – державно-громадське управління

ДУ ЗСО – державне управління загальною середньою освітою

ЗСО – загальна середня освіта

ЗНЗ – загальноосвітній навчальний заклад

ІКТ – інформаційно-комунікаційні технології

ІШПО – інститут післядипломної педагогічної освіти

КМУ – Кабінет Міністрів України

МОН – Міністерство освіти і науки України

ОДА – обласна державна адміністрація

ОУО – обласне управління освіти

ПДУ – прозорість державного управління

ППО – післядипломна педагогічна освіта

ПТО – професійно-технічна освіта

РВО – районний відділ освіти

РДА – районна державна адміністрація

СУО – система управління освіти

ЮНЕСКО - Організація Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури

ВСТУП

Завдання зі створення в Україні “нової системи управління освітою” як державно-громадської було визначено першим стратегічним документом для реформування вітчизняної освітньої галузі - державною національною програмою “Освіта” (“Україна ХХІ століття”) ще в 1994р. Однак, незважаючи на багаточисленні спроби реформування освітньої галузі, що ініціювалися всіма урядами виключно “згори”, продовжує домінувати командно-адміністративна багатоярусна “піраміда” управління шкільною освітою. Існуюча в державі модель управління освітою є неефективною, що впливає на якість освіти та конкурентоспроможність країни. Це переконливо підтверджують як дані моніторингу міжнародних організацій, зокрема Світового банку, Всесвітнього економічного форуму про глобальну конкурентоспроможність, так і вітчизняних досліджень. Приміром, результати дослідження “Управління освітою та шкільна автономія: погляд зі школи”, що проводилося громадською організацією “Асоціація керівників шкіл міста Києва”(2013р.). засвідчили дублювання функцій щодо управління ЗНЗ у різних відділів районних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування; відсутність координації дій по вертикалі районний відділ освіти (РВО) – загальноосвітній навчальний заклад (ЗНЗ); значне зростання паперообігу у взаєминах шкіл і місцевих органів управління освітою, помітне посилення директивно-контрольного тиску на навчальні заклади. На думку опитаних керівників шкіл, зросла проблема недостатнього рівня кваліфікації державних службовців – працівників місцевих органів управління освітою, яким підпорядковані навчальні заклади [20].

Відділи освіти районних державних адміністрацій є найбільш чисельними органами, які здійснюють державне управління освітою і впливають на процеси впровадження освітньої політики та отримані результати на місцях. Оскільки керівний склад РВО є державними службовцями, саме від їх професіоналізму і особистісних якостей залежить рівень демократичних змін в освіті, якість співпраці з місцевим

самоврядуванням та громадським суспільством. РВО і їхні керівники, передусім, мають звітувати і відповідати за якість надання загальної середньої освіти перед громадою.

Якщо дослідження механізмів державного управління ЗСО, хоч і епізодично, але науковцями здійснюються, то аналітичних матеріалів щодо аналізу якісного потенціалу і компетентності державних службовців в управлінській вертикалі ЗСО на рівні району та області; аналізу ситуації зі звітністю й відповідальністю місцевих органів управління освітою перед громадою та споживачами освітніх послуг; визначення реального впливу громадськості, зокрема через діяльність громадських рад при органах управління освітою як на рівні МОН, так і на рівні обласних управлінь освіти і науки, нам віднайти не вдалося, що надає підстави припустити, що ці ключові напрямки управління залишаються поза належною увагою дослідників. Проте критичні точки системи державного управління ЗСО знаходяться саме тут.

Як свідчить зарубіжний досвід, дотримання принципу демократизації у щоденній практиці державного управління безпосередньо впливає на створення відкритої системи управління, спонукає до глибоких структурних реформ управління освітою, зокрема його децентралізацію і регіоналізацію, надання автономії навчальним закладам, що в підсумку і забезпечить створення дієвої моделі державно-громадського управління освітою.

Можливий спектр різноманітності стратегій реформування управління освітою для вдосконалення прозорості і підзвітності в управлінні, як свідчить світовий досвід, зокрема дослідження фахівців Міжнародного інституту освітнього планування ЮНЕСКО Жака Аллака та Мюріел Пуассон [23], можна об'єднати в три головні стратегічні напрямки: створення і підтримка регулятивних систем (іншою термінологією, механізмів державного управління); підвищення якості управлінського потенціалу; заохочення до збільшення відповідальності в управлінському процесі. Проте ці ключові стратегічні напрями реформування управління освітою так і не були

поставлені на порядок денний розвитку вітчизняної освіти, про що переконливо свідчить їх відсутність у тексті Національної стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 року, схваленої Указом Президента України від 25 червня 2013 року №344/2013. Так само і на рівні практики ці напрямки не сприймаються як ключові та актуальні. Приміром, у 2013р. МОН звернулося до керівників освіти різних рівнів з пропозицією назвати десять найгостріших проблем сучасної української школи. Відповіді давали Міністр освіти і науки, молоді та спорту АР Крим, начальники управлінь обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій; начальники управлінь освіти міст – обласних центрів; начальники (завідувачі) районних відділів освіти (сільська місцевість). Аналіз показує, що хоча проблеми дещо відрізняються, але основними, на думку державних службовців і менеджерів шкільної освіти є: недостатнє фінансування галузі; застарілі комп'ютери, відсутність сучасного Інтернету; підготовка, підвищення кваліфікації вчителя, його низька заробітна плата; складна процедура тендерних закупівель; застаріла матеріально-технічна база навчальних закладів. Це ще одне свідчення несприйняття (а може й нерозуміння) топ-менеджерами провідних тенденцій розвитку освітньої та галузі та визначення її проблемних місць [21].

У національному науковому дискурсі також обмаль ґрунтового аналізу стану прозорості і підзвітності управління загальною середньою освітою (ЗСО). Відтак Міжнародний Фонд “Відродження” ініціював проведення низки проектів щодо дослідження управлінської вертикалі в системі освіти України. В рамках проекту “Система управління загальною середньою освітою в Україні на рівні району та області: якість, прозорість, взаємодія” експерти громадської організації “Об’єднання “Агенція розвитку освітньої політики” здійснювали дане дослідження з жовтня 2013р. по лютий 2014р.

Мета цієї роботи – дослідити стан системи управління ЗСО в сучасних умовах, виявити ключові проблеми управлінської вертикалі та виробити

рекомендації щодо вдосконалення механізмів управління шкільною освітою з урахуванням кращого зарубіжного досвіду.

Основні завдання дослідження:

1. Виявити проблемні місця щодо визначених законодавством обсягів повноважень та меж відповідальності органів управління освітою в галузі загальної середньої освіти.
2. З'ясувати рівень якості й компетентності управлінського потенціалу державних службовців на рівні обласних та районних управлінь освіти.
3. Проаналізувати стан підзвітності, відповідальності і залучення громади в управлінський процес.
4. Представити міжнародні тенденції щодо модернізації системи управління шкільною освітою та кращий зарубіжний досвід здійснення освітніх реформ.
5. Виробити рекомендації органам державного управління та громадянському суспільству щодо подолання визначених упродовж дослідження проблем.

Варто наголосити, що на проведення цього дослідження суттєво вплинула соціально-політична ситуація, яка склалася в країні з 01.11.2013р. по 01.02.2014р. Саме в цей період агонії тоталітарного олігархічного режиму та революційного зламу відбувався збір емпіричних даних в системі державної влади – структуровані інтерв'ю з начальниками ОУО та РВО, анкетування начальників РВО тощо. Проте автори дослідження сподіваються, що отримані результати та висновки є цінним свідченням процесів трансформації суспільства і державної влади. Дані результати можуть бути підставою для вироблення ефективних механізмів демократизації і децентралізації системи управління освітою, сприятимуть як подоланню існуючих проблем модернізації, так загалом і підвищенню якості шкільного навчання та задоволеності громадян вітчизняною освітою.

МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ

Дослідження проводилось громадською організацією “Об’єднання “Агенція розвитку освітньої політики” в рамках проекту “Система управління загальною середньою освітою в Україні на рівні району та області: якість, прозорість, взаємодія” за фінансової підтримки освітніх програм Міжнародного фонду “Відродження”. Позиція Міжнародного фонду «Відродження» може не співпадати з думкою авторів дослідження.

Терміни проведення. Дослідження тривало з 22.10.2013 по 20.05.2014. Збір емпіричних даних відбувався у період з 01.11.2013 по 01.02.2014.

Географія дослідження. Структуровані інтерв’ю з начальниками та екс-начальниками управлінь освіти обласних державних адміністрацій (ОУО) та з начальниками відділів освіти районних державних адміністрацій (РВО), з представниками громадських рад при районних, міських та обласних державних адміністраціях проводились у Києві, Березані, Липовці, Вінниці, Одесі, Вознесенську, Черкасах, Ірпені, Стрию, Житомирі, Львові, Рівному. Анкетування начальників та заступників начальників РВО проводилося у Львівській, Донецькій, Хмельницькій, Одеській, Дніпропетровській областях. Таким чином, географічно охоплено схід, захід і центр країни, що обумовлено актуальністю проведення даного дослідження.

Методи й інструменти дослідження. Використано якісні та кількісні методи дослідження: контент-аналіз нормативно-правової бази управління освітою, науково-дослідних джерел, веб-сайтів ОДА та РДА, індивідуальні глибинні інтерв’ю з начальниками ОУО та РВО, з представниками громадських рад при районних, міських та обласних державних адміністраціях, опитування начальників РВО.

Контент-аналіз нормативно-правової бази управління освітою здійснювався з метою виявити проблемні місця щодо визначених законодавством обсягів повноважень та меж відповідальності органів управління освітою в галузі загальної середньої освіти.

Контент-аналіз науково-дослідної літератури включав дослідження зарубіжного досвіду з метою представити міжнародні тенденції щодо модернізації системи управління шкільною освітою та кращий зарубіжний досвід здійснення освітніх реформ.

Контент-аналіз веб-сайтів ОДА та РДА здійснювався на основі розробленої матриці аналізу для з'ясування наявності прозорої інформації щодо поточної роботи органів управління освітою та стану звітування перед громадськістю (див. Додаток 5.3).

Метод експертного опитування було обрано для отримання необхідної інформації, визначеної в Протоколі дослідження (див. Додатки 5.1, 5.2), і відображеної в знаннях, думках і оцінках респондентів, які є компетентними особами, мають відповідний досвід роботи й знання в галузі державного управління.

Для опитування начальника/заступника начальника РВО використовувалась стандартна анкета, яка була спеціально розроблена з метою з'ясувати погляди щодо модернізації державного управління освітою; розуміння “тезаурусу освітніх реформ”, зокрема таких понять, як децентралізація, прозорість та якість системи державного управління в освіті; реалізація принципу державно-громадського управління в системі шкільної освіти України та ін. (Додаток 5.4).

Вибірка. В дослідженні було використано умовно випадковий тип вибірки представників цільової аудиторії, до якої згідно з дизайном дослідження включено три групи респондентів: керівники обласних управлінь освіти і науки; керівники районних відділів освіти; представники громадських рад при районних, міських та обласних державних адміністраціях. Респонденти обиралися за принципом умовно випадкової вибірки, тобто дослідники на власний розсуд вибирали представників цільової аудиторії, які забезпечать найбільш достовірні результати.

У рамках дослідження було проведено 11 глибинних інтерв'ю з представниками громадських рад при районних, міських та обласних

державних адміністраціях; 5 інтерв'ю з экс-керівниками обласних управлінь освіти і науки; 2 інтерв'ю з діючими керівниками обласного управління освіти і науки; 4 інтерв'ю з керівниками районних відділів освіти.

Усі учасники опитування були поінформовані щодо цілей дослідження. Анонімність висловлювань респондентів у звіті забезпечено шляхом уникнення імен.

У рамках електронного та опосередкованого роздаткового опитування 47 начальників/заступників начальника районних відділів освіти самостійно заповнили опитувальні листи.

Проаналізовано 11 веб-сайтів ОУО та РВО. Веб-сайти Київської, Житомирської, Львівської, Одеської, Рівненської, Харківської державних адміністрацій було обрано з метою охоплення географічно і демографічно різних регіонів України. В межах кожної з даних областей було обрано для аналізу один веб-сайт районного відділу освіти. Відбір було здійснено таким чином: а) за алфавітом визначено п'ятий район в межах області, б) визначено наявність/відсутність веб-сайту відділу освіти райдержадміністрації, в) у разі відсутності веб-сайту, обирався наступний за алфавітом район і т.д.

Підходи до аналізу. Процес роботи з членами громадських рад при ОДА та РДА, з начальниками та экс-начальниками обласних управлінь освіти, начальниками та экс-начальниками районних відділів освіти фіксувався на аудіо носіях. На основі аудіо запису було підготовлено стенограму, яку використано під час аналізу.

Аналітичний процес *аналізу та інтерпретації якісних даних* мав чотири фази:

- 1) тематичне кодування стенограм інтерв'ю / утворення категорій;
- 2) утвердження категорій;
- 3) аналіз дискурсу / інтерпретація матеріалу;
- 4) репрезентація даних у звіті й формулювання висновків та рекомендацій.

Канонами якісної методологічної традиції продиктована структура й стиль викладення матеріалу у звіті, підготовленому за результатами дослідження. Було використано метод подання результатів, який Н. Дензін та І. Лінкольн, автори численних посібників з якісної методології в соціальних дослідженнях та педагогічних наукових розвідок, визначають терміном “бриколаж”, що якнайкраще ілюструє стратегічний і креативний процес комунікації дослідником складної соціальної ситуації, поєднуючи (“монтажуючи”) різні методи, техніки репрезентації та інтерпретації емпіричного матеріалу. У результаті ми отримали текст, який відтворює різнобічну картину, представляє різні голоси респондентів, різноманітні думки, кути погляду на предмет дослідження - систему управління ЗСО в Україні на початок 2014 р.

Аналіз та інтерпретація кількісних даних проводився з використанням описової статистики за допомогою програми обробки статистичних даних SPSS. Таким чином, звіт містить наочне представлення даних у формі графіків і таблиць, їх кількісний опис із застосуванням основних статистичних показників наряду з виявленням якостей та закономірностей окремих об’єктів вибірки. При двовимірному вивченні зв’язків між змінними застосовувався аналіз хі-квадрат і точний тест Фішера (для не урівноважених даних), при цьому зв’язок вважали за статистично значущий при $p \leq 0,05$.

Обмеження дослідження та фактори, які могли вплинути на його результати. Враховуючи політичну ситуацію в країні, яка склалась наприкінці листопада 2013р. і те, що цільовою групою в рамках дослідження були керівники обласних управлінь освіти та районних відділів освіти, то автори зіткнулись з певними проблемами під час збору інформації. Це проявлялось у тому, що керівники ОУО та РВО боялися навіть анонімно давати інтерв’ю, зважаючи на те, що проект здійснюється за фінансової підтримки Міжнародного фонду “Відродження”. Саме через це нами було прийнято рішення залучити до участі в інтерв’ю экс-керівників обласних

управління освітою. Безперечно, політична ситуація в країні вплинула і на кількість отриманих опитувальників від керівників РВО. Було розіслано в райони 148 опитувальних листів, отримано заповненими лише 47.

Умовно випадкова вибірка, яка була обрана через загальне обмеження часом, фінансовими і людськими ресурсами, також певною мірою обмежує репрезентативність і достовірність отриманих результатів.

Розділ I. Повноваження та відповідальність органів управління освітою в галузі загальної середньої освіти

Мета: здійснити короткий опис діючої управлінської вертикалі в системі загальної середньої освіти України (далі – ЗСО), зокрема охарактеризувати центральні органи управління освітою, систему місцевих органів управління освітою (обласний і районний рівень), проаналізувати розподіл функцій щодо організації ЗСО між різними рівнями управління освітою і повноваження щодо діяльності загальноосвітніх навчальних закладів (ЗНЗ), їх матеріально-технічного і фінансового забезпечення, проведення атестації та оцінювання діяльності.

Інформаційна база для аналізу: національне законодавство в галузі шкільної освіти, нормативні та підзаконні акти, контент-аналіз сайтів органів управління освітою, експертні спостереження та відкриті аналітичні матеріали, результати досліджень, проведених за підтримки Міжнародного фонду “Відродження”, зокрема, “Управління освітою та шкільна автономія: погляд зі школи” (2013), здійснено Асоціацію керівників шкіл м. Києва, “Модернізація системи управління освітою в Україні: дорожня карта реформ” (2014), здійснено громадською організацією “Центр розвитку лідерства”, on-line опитування на порталі “Освітня політика”, публікації в ЗМІ, в т.ч. у мережі Інтернет.

1.1. Опис системи державного управління шкільною освітою в Україні

Державне управління загальною середньою освітою (ДУ ЗСО) визначається нами в кількох вимірах:

- 1) як діяльність органів виконавчої влади щодо реалізації державної освітньої політики в галузі ЗСО;
- 2) як складова частина загальнонаціональної системи державного управління освітою, що принципово відрізняється за цілями, змістом, функціями і структурою від системи державного управління іншими галузями освіти, приміром вищою освітою;

3) як організуючі, координуючі, регулюючі впливи на систему ЗСО з метою інтелектуального, соціального і фізичного розвитку особистості, що є основою для подальшої освіти і трудової діяльності.

В Україні існує три рівні загальної середньої освіти: початкова загальна освіта, базова загальна середня освіта, повна загальна середня освіта. Відповідно існують загальноосвітні школи I (початкова), II (основна), III (старша) ступенів. Школи кожного з трьох ступенів можуть функціонувати разом або самостійно. Основу ЗСО складає мережа загальноосвітніх навчальних закладів, серед яких виділяються:

- навчальний заклад I-III ступенів з поглибленим вивченням окремих предметів та курсів;
- гімназія - загальноосвітній навчальний заклад II-III ступенів з поглибленим вивченням окремих предметів відповідно до профілю;
- лицей - загальноосвітній навчальний заклад III ступеня з профільним навчанням і допрофесійною підготовкою;
- колегіум - загальноосвітній навчальний заклад III ступеня філологічно-філософського та (або) культурно-естетичного профілів;
- загальноосвітня школа-інтернат - загальноосвітній навчальний заклад з частковим або повним утриманням за рахунок держави дітей, які потребують соціальної допомоги;
- спеціальна загальноосвітня школа (школа-інтернат) - загальноосвітній навчальний заклад для дітей, які потребують корекції фізичного та (або) розумового розвитку;
- загальноосвітня санаторна школа (школа-інтернат) - загальноосвітній навчальний заклад I-III ступенів з відповідним профілем для дітей, які потребують тривалого лікування;
- школа соціальної реабілітації - загальноосвітній навчальний заклад для дітей (правопорушників, злочинців), які потребують особливих умов виховання (створюється окремо для хлопців і дівчат);

- вечірня (змінна) школа - загальноосвітній навчальний заклад II-III ступенів для громадян, які не мають можливості навчатися у школах з денною формою навчання і навчаються у вечірній час після роботи.

До системи ЗСО входить також позашкільний навчально-виховний заклад - навчальний заклад для виховання дітей та задоволення їх потреб у додатковій освіті за інтересами (науковими, технічними, художньо-естетичними, спортивними тощо). ЗНЗ мають право створювати у своєму складі класи з вечірньою формою навчання, класи з поглибленим вивченням окремих предметів, можуть об'єднуватися у навчально-виховні комплекси та входити до освітніх округів.

Повна загальна середня освіта в Україні є обов'язковою. Загальноосвітні навчальні заклади можуть бути державної, комунальної та приватної форм власності. Відповідно вони мають різних засновників, утворюються у різних організаційно-правових формах, управляються і фінансуються різними органами. Однак частка приватних ЗНЗ є мізерною і не перевищує 1 % від загальної кількості ЗНЗ в Україні. Остаточної кількості приватних шкіл ні в МОН, ні в регіональних органах управління освітою назвати не можуть. Через недосконалість та застарілість освітньої статистики дані суттєво різняться: чи то функціонує 230 приватних шкіл, чи то 190, які сконцентровані переважно в Києві, Харкові, Одесі, Запоріжжі. У багатьох обласних центрах і переважній більшості районних приватні школи відсутні. Відтак основна роль у забезпеченні населення послугами загальної середньої освіти відводиться державі.

Система державного управління ЗСО регламентована в Законі України "Про загальну середню освіту" (р. VI, ст. 35–40). Згідно зі ст. 35 ДУ ЗСО здійснюється Міністерством освіти України, іншими центральними органами виконавчої влади, яким підпорядковані навчальні заклади, зазначені в частині 2 ст. 9 цього закону, Міністерством освіти АРК, відповідними органами управління освіти обласних, Київської та Севастопольської

міських, районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, а також органами місцевого самоврядування.

У структурі органів ДУ ЗСО виділяють *чотири рівні*: загальнодержавний рівень; регіональний або обласний; місцевий (районний або міський); локальний або інституційний (управління навчальним закладом).

На загальнодержавному рівні: Верховна Рада України, Адміністрація Президента України, Кабінет Міністрів України, Міністерство освіти і науки України забезпечують функціонування системи ЗСО; визначається стратегія її розвитку та координація діяльності центральних органів управління освітою та управлінських структур усіх рівнів; встановлюються основи правового регулювання ЗСО, державної політики у сфері ЗСО, визначаються повноваження органів влади у сфері регулювання освітньої діяльності.

На регіональному (обласному) рівні місцеві органи виконавчої влади, органи влади АРК, органи місцевого самоврядування, Міністерство освіти і науки АРК, управління освіти і науки обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій визначають стратегію розвитку освіти регіону з реалізації державної освітньої політики, забезпечують координацію діяльності місцевих органів управління освітою та навчальних закладів.

На місцевому рівні районні або міські органи управління освітою реалізують державну політику в галузі освіти з урахуванням особливостей соціально-культурного середовища району, міста.

На інституційному рівні управління загальноосвітнім навчальним закладом здійснює директор в межах наданих йому повноважень, створюються колегіальні органи управління ЗНЗ (педагогічна рада, батьківський комітет тощо).

Система управління освітою вибудовується відповідно до адміністративно-територіального устрою держави. Відповідно до адміністративно-територіального поділу України у складі системи ДУ ЗСО –

Міністерство освіти і науки АРК, 26 управлінь освіти і науки обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій; 490 відділів освіти районних державних адміністрацій, 179 відділів (управлінь) освіти і науки міських державних адміністрацій у містах республіканського та обласного підпорядкування. У 26 містах є поділ на райони, усього районів у цих містах 118 (на 1 січня 2010 р.), проте не в усіх них створюються районні управління/відділи освіти.

Основними завданнями органів ДУ ЗСО є:

- створення умов для здобуття громадянами повної ЗСО;
- прогнозування розвитку ЗСО, мережі ЗНЗ відповідно до освітніх потреб громадян;
- атестація навчальних закладів системи ЗСО, оприлюднення результатів атестації через засоби масової інформації;
- ліцензування ЗНЗ, заснованих на приватній формі власності;
- контроль за додержанням Державного стандарту ЗСО, навчально-методичне керівництво та державне інспектування ЗНЗ незалежно від підпорядкування, типів і форм власності;
- забезпечення соціального захисту, охорони життя, здоров'я та захисту прав педагогічних працівників, психологів, бібліотекарів, інших спеціалістів, які беруть участь у навчально-виховному процесі, учнів (вихованців) ЗНЗ; сприяння розвитку самоврядування в загальноосвітніх навчальних закладах;
- комплектування системи ЗСО педагогічними працівниками, у тому числі керівними кадрами.

Правову основу діяльності ЗСО складає Конституція України, Закони України “Про освіту”, “Про загальну середню освіту”, “Про місцеве самоврядування”, інші нормативно-правові акти.

Відповідно до чинного законодавства ДУ ЗСО в Україні реалізують Президент України, який видає укази, обов'язкові для виконання, з питань формування державної політики і визначення системи органів виконавчої влади; Верховна Рада України, яка створює і розвиває законодавчу базу

системи ЗСО і встановлює основні параметри її функціонування; Кабінет Міністрів України, який затверджує державні стандарти освіти, видає постанови як нормативного, так і індивідуального характеру з питань життєдіяльності системи ЗСО та реалізації державних засад освітньої політики.

Спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади, який безпосередньо управляє системою ЗСО, є МОН України, яке відповідно до ст. 12 Закону України “Про освіту” та Положення про МОН реалізовує державну політику у сфері ЗСО; здійснює в межах своїх повноважень нормативно-правове регулювання відносин у системі ЗСО; розробляє та подає на затвердження КМУ нормативи матеріально-технічного та фінансового забезпечення ЗНЗ згідно з Державним стандартом ЗСО; визначає перспективи розвитку системи ЗСО; розробляє, впроваджує і контролює додержання Державного стандарту ЗСО; контролює діяльність органів управління освітою та навчальних закладів системи ЗСО; організовує нормативне, програмне, науково-методичне та інформаційне забезпечення системи ЗСО тощо. Детальніше опис МОН наведено в п 1.2.

Питаннями заробітної плати, соціальних виплат вчителям займаються Міністерство фінансів, Міністерство економіки, а також Міністерство соціальної політики. Матеріально-технічне забезпечення навчального процесу покладено на місцеві органи влади.

Рада міністрів АРК, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в галузі ЗСО в межах їх компетенції забезпечують реалізацію державної політики у сфері ЗСО на відповідній території; контролюють додержання вимог законів та інших нормативно-правових актів у галузі освіти, обов’язкове виконання Державного стандарту ЗСО всіма навчальними закладами системи ЗСО, розташованими на їх території; беруть участь у розробленні та реалізації варіативної складової змісту ЗСО; створюють умови для одержання громадянами повної ЗСО; у разі ліквідації в установленому законодавством порядку ЗНЗ, заснованого на комунальній

формі власності, вживають заходів щодо влаштування учнів (вихованців) до інших ЗНЗ; організують нормативне, програмне, матеріальне, науково-методичне забезпечення, перепідготовку, підвищення кваліфікації, атестацію педагогічних працівників; здійснюють добір, призначення на посаду та звільнення з посади педагогічних працівників, у тому числі керівних кадрів, державних і комунальних ЗНЗ; забезпечують педагогічних працівників підручниками, посібниками, методичною літературою; проводять атестацію навчальних закладів системи ЗСО, розташованих на їх території, оприлюднюють результати атестації; сприяють проведенню інноваційної діяльності в системі ЗСО; забезпечують соціальний захист педагогічних працівників, спеціалістів, які беруть участь у навчально-виховному процесі, учнів (вихованців).

Районні органи управління освітою здійснюють організаційно-методичне забезпечення впровадження різних форм навчання: створюють “освітню карту” міста чи району; визначають з урахуванням наявної та прогнозованої демографічної ситуації розташування опорних шкіл та меж освітніх округів; перерозподіляють між навчальними закладами з урахуванням профілів навчання шкільні автобуси, навчальні кабінети, комп’ютерну техніку, педагогічні ставки тощо; аналізують потреби в кадровому забезпеченні шкіл, планують та організують навчання педагогів. У процесі оптимізації мережі ЗНЗ відбувається утворення освітніх округів (міжшкільних і міжрайонних) і визначення в їх межах опорних ЗНЗ (ресурсних центрів).

Органами громадського самоврядування в освіті відповідно до Закону України „Про освіту” є: загальні збори (конференція) колективу закладу освіти; рада навчального закладу; з’їзд працівників освіти АРК, обласна, районна (міська) конференції педагогічних працівників освіти; Всеукраїнський з’їзд працівників освіти.

Однією з ключових проблем функціонування управлінської вертикалі ЗСО залишається неузгодженість чинної нормативно-правової бази та не

чіткість розмежування повноважень між органами управління освітою. Низка важливих питань освіти, які слід віднести до державної політики в галузі освіти, регулюються указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України, а то й наказами Міністерства освіти і науки.

Варто зазначити, що законодавство України про освіту не повною мірою відповідає вимогам Конституції України, не регулює низку питань освітньої діяльності, які відповідно до Конституції мали б бути врегульовані саме законами. У зв'язку з цим постала гостра потреба кодифікації неузгодженого та суперечливого українського законодавства в галузі освіти шляхом розроблення та ухвалення базового закону України про основи освітнього законодавства. Така робота вже розпочата з ініціативи Л.М. Гриневич, голови комітету Верховної Ради України з питань науки і освіти із залученням широкого кола фахівців та експертів, представників громадянського суспільства, що є необхідним для подальшого удосконалення нормативного і правового поля освіти загалом та передусім законодавчого забезпечення розвитку ЗСО.

1.2. Теоретичний аналіз компетенцій і повноваження органів управління шкільною освітою

Державна національна програма “Освіта” (“Україна XXI століття”) ще 1994р. у розділі “Управління освітою” окреслила завдання зі створення в Україні “нової системи управління освітою”, при цьому завдання реформування і функції державного управління освітою прописано досить сучасно, за винятком декількох дублювань. До функцій державного управління освітою (тобто, що управління освітою має забезпечити) в Програмі зараховані:

1. організація та забезпечення оптимальних умов функціонування галузі освіти;
2. забезпечення ефективної діяльності системи освіти в умовах державотворення, формування ринкових відносин, ринку інтелектуальних ресурсів і освітніх послуг;

3. створення системного механізму саморегуляції галузі освіти на загальнонаціональному, регіональному, місцевому рівнях та у навчально-виховних закладах і наукових установах освіти;
4. додержання законодавства в галузі освіти;
5. створення рівних умов для громадян у здобутті освіти;
6. забезпечення можливості індивідуального загальнокультурного і професійного становлення суб'єктів навчання;
7. дотримання державних вимог щодо змісту, рівня і обсягу освіти;
8. стимулювання творчого пошуку педагогів і науковців;
9. забезпечити автономність у діяльності навчально-виховних закладів та наукових установ;
10. забезпечити розвиток і вдосконалення всіх напрямів діяльності навчально-виховних закладів і наукових установ, стимулювання через економічні і правові важелі їх самовдосконалення, конкурентоздатності, саморозвитку, автономності в управлінні;
11. автономізація функціонування регіональних і місцевих органів управління освітою;
12. забезпечення самоврядування навчально-виховних закладів і наукових установ;
13. забезпечити утвердження в сфері освіти гармонійного поєднання прав особи, суспільства і держави.

Проте ці наміри так досі і залишилися деклараціями, що пов'язано, на нашу думку з тим, що, по-перше, в Програмі відповідальність за виконання визначених акцій ні на кого не покладалася, по-друге, тезаурус Програми не містив достатнього набору понять та інструментів, які могли б забезпечити жадане реформування державного управління. Те саме відбулося і з Національною доктриною розвитку освіти України (2002) та Національною стратегією розвитку освіти на період до 2021р. (2013).

Проаналізуємо детальніше повноваження *Міністерства освіти і науки України* як центрального органу виконавчої влади, на якому передусім

лежить відповідальність за неналежне виконання завдань державної освітньої політики.

МОН України входить до системи органів виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України і яке є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення формування та реалізації державної політики у сферах освіти і науки, інтелектуальної власності, наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, інформатизації, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, створення умов для розвитку інформаційного суспільства, а також у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю навчальних закладів незалежно від їх підпорядкування і форми власності. МОН у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства, дорученнями Президента України, а також Положенням про МОН України, яке впродовж 2010-2013 р., як і назва міністерства, змінювалося тричі.

Відображенням організації діяльності МОН є його структура. Звернемо увагу на зміни у структурі МОН у 2010, 2011 та 2013 роках. У результаті проведення адміністративної реформи в грудні 2010 року на базі Міністерства освіти і науки та Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту було утворено одне відомство - Міністерство освіти і науки, молоді та спорту. У рамках реорганізації цієї сфери Президент створив Державну службу інтелектуальної власності і Державну службу молоді та спорту України, які були підпорядковані МОН.

Структурні зміни МОН у 2010-2011р. продемонстрували прагнення відобразити проблеми розвитку освіти та її компонентів. Відділ прогнозування розвитку середньої освіти в Департаменті загальної середньої та дошкільної освіти, який серед численних підрозділів МОН до цього часу самотньо персоніфікував ідею розвитку ЗСО в Україні, був у штаті МОН посилений створенням нових підрозділів, у назвах яких використовується

термін “розвиток”. Це, зокрема, такі підрозділи: “Управління державної політики у сфері матеріально-технічного розвитку” (11 штатних одиниць) та у його складі – Відділ розвитку матеріально-технічної бази навчальних закладів (5 штатних одиниць). Хоча і незрозуміло, чому управління, яке покликане займатися розвитком матеріально-технічної бази навчальних закладів, названо саме так: “Управлінням державної політики у сфері матеріально-технічного розвитку”. Постають також питання, про “матеріально-технічний розвиток” яких суб’єктів йде мова та як “державна політика у сфері матеріально-технічного розвитку” співвідноситься з державною освітньою політикою? Чому в МОН – центральному виконавчому органі, покликаному втілювати державну освітню політику, яку ухвалює Верховна Рада, – з’являються два його підрозділи, в назвах яких ключовим є термін “політика” – Управління державної політики у сфері матеріально-технічного розвитку (11 штатних одиниць) та Відділ освітньої політики та стратегічного планування (6 штатних одиниць)? У назвах цих підрозділів МОН прочитується прагнення вищого керівництва МОН самостійно формувати державну освітню політику. Звичайно, МОН зобов’язане вносити свої пропозиції у ВР, КМУ та Президенту України щодо державної освітньої політики, оскільки Законом України “Про освіту” (ст. 11) визначено, що “Міністерство освіти України є центральним органом державної виконавчої влади, який здійснює керівництво в сфері освіти. Міністерство освіти ... бере участь у визначенні державної політики в галузі освіти”, проте в його складі мають бути підрозділи, назви яких точно окреслюють як позицію МОН у владній системі країни, так і завдання цих підрозділів. Наприклад, ці підрозділи можна було б назвати як “Управління забезпечення виконання державної політики у сфері матеріально-технічного розвитку” та “Відділ стратегічного планування здійснення державної освітньої політики”.

Відмітимо й інший цікавий тренд у структурі МОН. Відділ дошкільної, початкової та спеціальної освіти-2008 еволюціонував у 2010 р. в три підрозділи – Сектор початкової освіти-2010 (2 штатні одиниці), Відділ

дошкільної освіти (5 штатних одиниць), та Відділ освіти осіб з особливими потребами (5 штатних одиниць). З одного боку, така еволюція свідчить про правильне збільшення уваги до дошкільної освіти та освіти осіб з особливими потребами, але, з іншого боку, виникає здивування, що проблемами початкової освіти займатимуться лише дві штатні одиниці, тобто увага до цього сектору ЗСО становить лише 40% уваги до дошкільної освіти та освіти осіб з особливими потребами. Трансформація Юридичного відділу-2008 (8 штатних одиниць) в Юридичне управління-2010 (13 штатних одиниць), з одночасним утворенням нового Відділу правового забезпечення роботи Міністра-2010 (5 штатних одиниць) та Відділу освітньої політики та стратегічного планування – 2010 (6 штатних одиниць), дивує, бо в Департаменті загальної середньої та дошкільної освіти відсутній вкрай необхідний Відділ нормативного забезпечення ЗСО на зразок давно діючого Відділу нормативного забезпечення професійно-технічної освіти (5 штатних одиниць) у Департаменті професійно-технічної освіти. Однак структура МОН-2010 р. виявилася непрацюючою, в зв'язку з реорганізацією міністерства та тривалою процедурою затвердження Положення про Міністерство освіти, науки, сім'ї та молоді України, яка завершилась виданням відповідного Указу Президента України від 8 квітня 2011 року №410.

За цим положенням МОН ще більше централізувало управління освітою в своїх руках: міністерство є держателем Єдиної державної електронної бази з питань освіти, затверджує Перелік наукових спеціальностей, за яким здійснюється підготовка наукових кадрів, проводяться захисти дисертацій на здобуття наукових ступенів кандидата наук і доктора наук, присуджуються наукові ступені і присвоюються вчені звання.

Проте Указом Президента України від 6 червня 2011 року №645 “Про внесення змін до Положення про Міністерство освіти і науки, молоді та

спорту України” було ще більше посилено роль міністерства в управлінні освітою.

А вже в лютому 2013р. відповідно до Указу № 96/2013 "Про деякі заходи щодо оптимізації системи центральних органів виконавчої влади" шляхом реорганізації Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України та Державної служби молоді та спорту України знову створені Міністерство освіти і науки, а також Міністерство молоді та спорту. Указом Президента України №240/2013 від 25 квітня 2013 року було прийнято нове Положення про міністерство освіти і науки України.

Отже, в 2011-2013 рр. управління ЗСО не концентрувалися в рамках як одного департаменту, так і навіть одного заступника міністра, а матеріально-технічне забезпечення ЗСО зосереджувалося в інших відділах і департаментах.

Наведене вище дає підстави стверджувати, що новий Уряд (лютий 2014р.) і новий міністр освіти мають здійснити системні заходи для визначення повноважень МОН та подолання неузгодженості керуючих впливів щодо управління ЗСО, зокрема і щодо зміни змісту освіти та його навчально-методичного забезпечення, кадрових призначень та матеріально-технічного постачання в системі ЗСО.

Розгляд центрального апарату МОН у рамках цього дослідження здійснено лише аспектно, однак аналіз верхнього щабля державного управління ЗСО повинен продовжуватися і має охопити роль і функції установ у складі МОН, Державної інспекції навчальних закладів, установ при МОН, державних підприємств, які підпорядковані міністерству (виробничі підприємства галузі освіти), дорадчих та консультативних органів, координаційних комісій, експертних та робочих груп тощо, які МОН має право утворювати.

Детальний функціональний аудит чинної системи органів управління освітою було здійснено в рамках проекту “Модернізація системи управління освітою в Україні: дорожня карта реформ”, що реалізовував у жовтні 2013-

квітні 2014 р. Центр розвитку лідерства. Під час дослідження було виявлено такі “больові точки”:

- нормативно-правова зарегульованість освітньої сфери (понад 56% державних функцій у сфері освіти належить до сфери нормативно-правового регулювання, державні послуги становлять 26%, контрольно-наглядова діяльність – 11%, а управління майном – 7%);
- наявність функціонального конфлікту в органах управління освітою різного рівня (нераціональне поєднання функцій з нормативно-правового регулювання, надання послуг, контрольно-наглядової діяльності та управління майном в одному органі управління освітою);
- орієнтація системи управління освітою на контрольно-наглядову діяльність за рахунок надання державних послуг;
- перевантаженість органів управління освітою надлишковими функціями (19% функцій);
- наявність в органів управління освітою великої кількості функцій, що дублюються (21% функцій);
- перевантаженість органів управління освітою діяльністю, що не має функціонального навантаження;
- перевантаженість повсякденної діяльності органів управління освітою звітними “функціями”[7].

Аналіз наукових джерел за темою нашого дослідження щодо визначення певного обсягу прав і обов'язків (повноважень) органів управління освітою виявив, що існують такі загальні проблеми компетенції місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування:

1. Компетенція залишається належним чином не розмежованою, що створює умови для можливості втручання одних органів у справи інших та виникнення конфліктних ситуацій.

2. Більшість повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування становлять суміжну компетенцію, тобто органи наділені повноваженнями в одній галузі суспільного життя, але мають різні

предмети відання. Наприклад, у сфері освіти органи місцевого самоврядування здійснюють управління тими закладами освіти, які належать територіальним громадам, а місцеві державні адміністрації — державними. Однак місцеві державні адміністрації, крім цього, ще реалізують і державну політику в галузі освіти, виконують державні програми та вживають заходи щодо збереження мережі освітніх закладів. В законодавстві при встановленні суміжної компетенції зазначається тільки вид, а не обсяг повноважень.

3. Місцеві органи виконавчої влади беруть на себе основний обсяг повноважень у здійсненні управління відповідними територіями.

4. Обсяг делегованих повноважень у компетенції органів місцевого самоврядування та сам їх характер є невиправдано великим. Повноваження сформульовані переважно нечітко і неконкретно. Здійснювати більшість делегованих повноважень неможливо автономно від сфери власної компетенції. Тому і контроль, який здійснюють місцеві державні адміністрації за реалізацією органами місцевого самоврядування делегованої сфери компетенції, є засобом впливу цих органів і на здійснення власних повноважень самоврядними органами[11].

Поділяємо думку, що наявна "конкуренція компетенцій" місцевих органів публічної влади відбивається здебільшого на діяльності органів місцевого самоврядування. Закріплення в компетенції виконавчих органів сільських, селищних, міських рад аналогічних повноважень із тими, якими володіють місцеві державні адміністрації, а також вирішення багатьох питань, що стосуються інтересів місцевого населення, за участю місцевих державних адміністрацій призводить до того, що місцеві державні адміністрації виступають на відповідних територіях у ролі найбільш повноважних органів, які здійснюють не лише функції державної влади, а й самоврядні функції. Це спричиняє усунення органів місцевого самоврядування від здійснення реального управління на відповідній території.

Що ж до правового регулювання співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та повноважень органів місцевого самоврядування районів і областей, то в цьому питанні науковці виділяють, зокрема, такі проблемні аспекти [11]:

1. Закріплюючи в законі за місцевими державними адміністраціями конкретний об'єм повноважень, законодавець не в повній мірі взяв до уваги конституційно визначені завдання цих органів, на яких по суті повинен базуватися набір їх фактичних повноважень. Обсяг повноважень, закріплений у компетенції місцевих державних адміністрацій, є ширшим, ніж той, який є об'єктивно необхідним для виконання їх завдань. Велика кількість повноважень, якими володіють місцеві державні адміністрації, не завжди спрямована на виконання конкретно визначених завдань їх діяльності. Це стосується майже всіх галузей суспільного життя, в яких ці органи виконавчої влади володіють владними повноваженнями.

2. Значна частина галузевих повноважень, якими володіють місцеві державні адміністрації, є "виконавчими" повноваженнями районних та обласних рад. Наприклад, більшість повноважень у галузі соціально-економічного розвитку території, в галузі бюджету та фінансів, містобудування, деяка частина повноважень у галузі житлово-комунального господарства, побутового, торгівельного обслуговування, транспорту і зв'язку та інші.

Але треба враховувати, що місцеві державні адміністрації при здійсненні значної кількості повноважень підконтрольні і підзвітні відповідним радам. Разом із цим, місцеві державні адміністрації повинні неупереджено забезпечувати реалізацію загальнодержавного інтересу.

3. ОУО та РВО як структурні підрозділи адміністрації здійснюють як власні повноваження, так і повноваження, делеговані радою. У зв'язку зі складністю їх розмежування виникає питання, стосовно якої частини компетенції повинен здійснюватися контроль вищими органами виконавчої влади, а якої — обласною чи районною радою? У практичній діяльності через відсутність чіткої межі між власними і делегованими повноваженнями місцевих державних адміністрацій та їх структурних підрозділів, останні звітують про здійснення всього обсягу своїх повноважень відповідним радам. Різниця між наведеними двома випадками полягає фактично тільки у формі здійснення. Якщо про виконання регіональних програм органи виконавчої

влади "звітують", то про виконання державних програм і власних повноважень місцевих органів виконавчої влади "інформують" відповідні ради.

4. Повноваження районних та обласних рад, передбачені Законом "Про місцеве самоврядування в Україні", не є достатніми для здійснення завдань цих органів.

5. Більшість повноважень не конкретизовані за змістом, а відсилають до інших нормативно-правових актів: з питань адміністративно-територіального устрою, освіти тощо.

6. Районні та обласні ради не мають власних виконавчих структур, що утруднює здійснення управлінського впливу на об'єкти системи освіти..

Підсумовуючи, зазначимо, що основне призначення місцевих державних адміністрацій полягає у тому, що вони здійснюють забезпечення виконання Конституції і законів України на відповідній території та здійснюють контроль-наглядні повноваження за дотриманням прав і свобод громадян та законності, в тому числі і органами місцевого самоврядування. А основні завдання органів місцевого самоврядування пов'язані з управлінням відповідними територіями. Повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування мають забезпечувати реалізацію їх управлінських функцій, не допускаючи при цьому дублювання і паралелізму.

У результаті існуючого розподілу повноважень немає жодного органу, який був би відповідальним перед громадянами за надання освіти на місцевому рівні. Недостатньо ефективного фінансування середньої освіти (брак прозорості бюджетного процесу) призводить до численних зловживань і непорозумінь. За наявної ситуації спосіб надання освітніх послуг у кожному конкретному районі продиктований скоріше обставинами, що склалися історично. Рациональні та стратегічні міркування, що мали би впливати із задекларованих державою заходів по децентралізації управління освітою, відходять на другий план або витісняються суб'єктивними чинниками.

Районні управління (відділи) освіти не займаються питаннями розвитку освіти, і не є організаторами горизонтальної комунікації. Вони не здатні забезпечити збір даних та аналіз проблем освіти у своєму районі, налагодити взаємодію між школами, між школою і громадою, між школами і органами (та різними гілками) влади і місцевого самоврядування. Цей

висновок, зроблений групою експертів ще в 2004 р., підтверджено результатами дослідження “Управління освітою та шкільна автономія: погляд зі школи” у 2013 р., за яким здійснювалося опитування керівників навчальних закладів та районних управлінь освіти. На порталі “Освітня політика” проходило з 4 лютого по 9 березня 2014р. on-line опитування відвідувачів для з’ясування відповіді на питання: “Якою має бути доля районних (міських) управлінь чи відділів освіти у новій системі управління освітою?”. Результати засвідчили, що:

- Вони мають залишитися, але виконувати лише сервісні функції – 51,9%
- Вони мають бути ліквідовані взагалі – 31,2%
- Вони мають залишитися як органи нагляду та контролю – 10,5%
- Вони мають залишитися з тими функціями, що є сьогодні – 6,3%

Крім зобов’язань щодо виконання делегованих державою повноважень, місцеві органи влади відповідно до чинного законодавства здійснюють матеріально-технічне забезпечення закладів (хоча плата за комунальні послуги включена в розрахунок державного трансферту на освіту місцевій владі). Тому, існує – поки що лише теоретична – зацікавленість місцевих органів влади в покращенні ефективності використання приміщень та умов утримання навчальних закладів.

Як свідчить наведене вище, істотна проблема – відсутність координації між різними центрами управління освітою. Хоча кожен суб’єкт освітнього процесу має свої легітимні інтереси, функції МОН майже не стосуються забезпечення координації дій Міністерства фінансів, Міністерства праці та соціальної політики, Адміністрації Президента та регіональних і районних органів влади. Це не сприяє авторитету як самого МОН, так і ролі держави в цілому у наданні освіти, і негативно впливає на стан справ у середній освіті на місцевому рівні.

Проведений аналіз існуючої системи державного управління ЗСО засвідчує дисперсію джерел влади в системі державного управління. З одного боку це може бути розцінено як вияв його демократизму, проте, демократизм передбачає функціонування механізмів координації, а цих механізмів якраз і бракує. Щодо першого засадничого напрямку перетворень в управлінні освітою, децентралізації, потрібно зауважити, що вона сама по собі не робить автоматично процес управління більше демократичним. Разом з тим

децентралізація, принаймні, створює можливість для розподілу влади і відповідальності, введення більш демократичних форм управління, активної участі громадськості, педагогів і батьків, і всіх, хто зацікавлений у поліпшенні загальних принципів і практичної діяльності конкретного навчального закладу.

Аналіз інформаційної бази дослідження дозволяє стверджувати, що системними проблемами державного управління ЗСО впродовж усіх років незалежності залишаються:

- занадто велика концентрація влади в МОН відповідно до переліку повноважень МОН згідно із Законом України “Про освіту”, що суперечить проголошеним намірам щодо утвердження державно-громадської системи управління освітою;

- дублювання функцій МОН і функцій місцевих і регіональних органів влади; нижчестоящі ОБВ фактично повторюють функції органів управління, розташованих вище, ніби “допомагаючи” реалізовувати політику з “верхніх” щаблів влади. Проте така ієрархічна субординація без функціонального розподілу відповідальності призводить до того, що районні відділи освіти не в змозі забезпечити нормальну роботу галузі;

- невизначений у Законі “Про освіту” горизонтальний розподіл повноважень і функцій щодо ЗСО між різними відомствами;

- проблематичність координації між діями цих відомств при такій кількості “управлінських надбудов”;

- велика кількість зобов’язань органів місцевої влади, які при існуючому розподілі повноважень залишаються без відповідних організаційних ресурсів.

Висновки

1. Модернізація ДУ ЗСО, як проголошено в основних стратегічних документах щодо розвитку освіти, має здійснюватися за принципом державно-громадського управління освітою (ДГУ), що передбачає демократичний, державно-громадський характер освітнього менеджменту, розширення участі в усіх справах школи батьків і громадськості, впровадження в процес управління інформаційних технологій, децентралізацію системи освіти, максимальне залучення громадськості до прийняття важливих освітянських

рішень шляхом створення при МОН громадських рад з різних питань тощо. Проте реального переходу до ДГУ так і не відбулося.

2. Діяльність органів управління освітою передбачає чіткий розподіл повноважень з конкретно визначеними механізмами їх реалізації, регулювання управлінських відносин. Проте існує узгодженість чинної нормативно-правової бази та не чіткість розмежування повноважень між органами управління освітою. Розмежування повноважень між центральними і місцевими суб'єктами управління освітою, поєднання державних і місцевих освітніх інтересів, делегування повноважень органам управління освітою нижчого рівня ієрархії, що забезпечує принцип субсидіарності, має бути забезпечено на законодавчому рівні.
3. Одним із ключових напрямків демократизації системи управління ЗСО є розширення автономії ЗНЗ, делегування навчальним закладам права використання бюджетних та власних (спеціальних) коштів, управління ресурсами; удосконалення органів громадського самоврядування, зокрема роботи шкільних рад. Проте на сьогодні шкільна автономія не набула масового характеру і залишається актуальним завданням модернізації державного управління ЗСО.
4. У більшості країн Європи виникає компроміс між центральним плануванням освіти і локальним, між тенденцією до децентралізації управління освітою і прагненням держави визначати найважливіші напрями стратегічних дій у сфері освіти. Це відноситься і до встановлення основних механізмів державного регулювання, проведення моніторингу дотримання державних стандартів освіти, що в наслідку зводиться до реалізації *трьох функцій держави: координаційної, регуляційної та розподільної*.

Розділ II. Характеристика управлінського потенціалу державних службовців у системі шкільної освіти

Мета: з'ясувати рівень якості й компетентності управлінського потенціалу державних службовців на рівні обласних та районних управлінь освіти; описати “портрет” сучасного начальника РВО/ОУО; проаналізувати погляди та сприйняття начальниками РВО глобальних та національних тенденцій і процесів модернізації державного управління освітою та реалізації принципу державно-громадського управління в системі загальної середньої освіти України.

Інформаційна база дослідження: відповіді, отримані під час проведення 5-ти інтерв'ю з экс-керівниками обласних управлінь освіти і науки; 2-х інтерв'ю з діючими керівниками обласного управління освіти і науки; 4-х інтерв'ю з керівниками районних відділів освіти; результати 47-ми опитувальних листів начальників/заступників начальника районних відділів освіти.

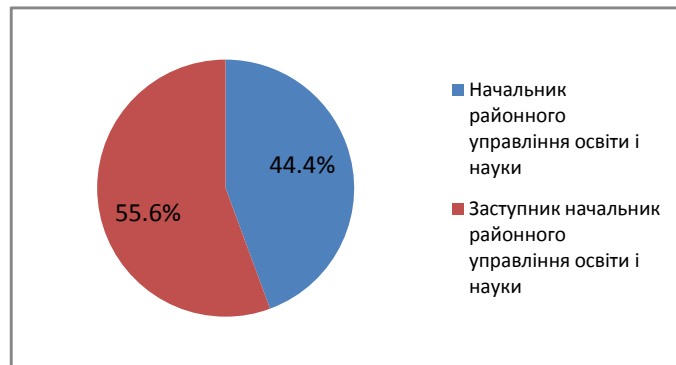
2.1. Портрет сучасного керівника районного відділу освіти та обласного управління освіти (на основі інтерв'ю та анкетування)

Характеристику якісного складу персоналу органів управління освітою було окреслено лише в доповіді Міністерства освіти і науки України на підсумковій колегії 2006 р. відтоді новіших даних нами не знайдено. Міністр освіти С.М.Ніколаєнко зазначив, що “співпраця з керівниками освітою різних рівнів чітко окреслила, що наші колеги умовно поділяються на три категорії. До першої належать керівники-освітяни, які викликають події, лідери, які передбачають майбутню ситуацію і вміють підготуватися до неї. До другої – управлінці, які спостерігають, як відбуваються події. І до третьої – ті, які взагалі не знають і не розуміють, що відбувається” [10]. На жаль, кількісних пропорцій між цими трьома категоріями керівників МОН не встановило, та й заходи, що пропонувалися для поліпшення потенціалу службовців системи державного управління ЗСО, були паліативними.

За допомогою опитувального листа (Додаток 5.4) ми хотіли з'ясувати “портрет” сучасного начальника РВО (вік, гендерна належність, освіта, стаж роботи).

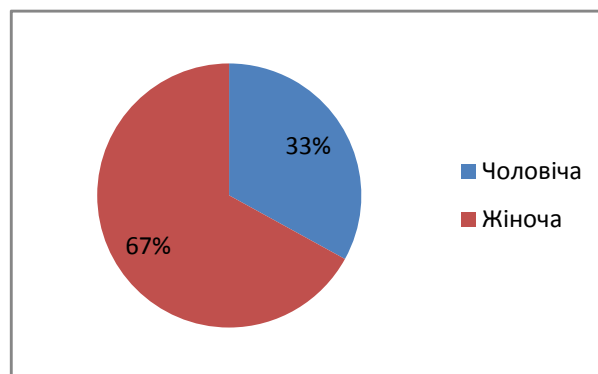
В дослідженні взяли участь начальники РВО - 44% та заступники начальників РВО – 56% (див. Діаграма 1).

Діаграма 1. Співвідношення отриманих відповідей за посадою респондентів.



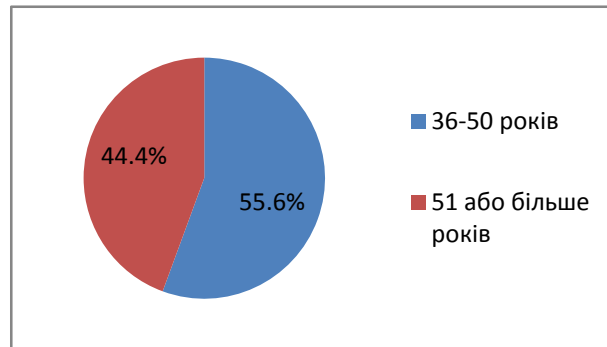
Гендерне співвідношення опитаних начальників та заступників начальників РВО відображає реальну картину, яка спостерігається сьогодні в середній освіті: жінок – 67% і чоловіків – 33% (див. Діаграма 2). Маємо підстави зробити припущення, що посаду начальників РВО займають переважно чоловіки, а жінки працюють на посадах заступників начальників РВО.

Діаграма 2. Гендерне співвідношення респондентів.



У вибірку потрапили 56% начальників РВО віком 36-50 років і 44% - віком від 51 року та більше (див. Діаграма 3). В опитувальнику також було зазначено вікову категорію 25-35 років, але в рамках нашого дослідження жодного респондента в цій категорії ми не побачили.

Діаграма 3. Вікова група респондентів.



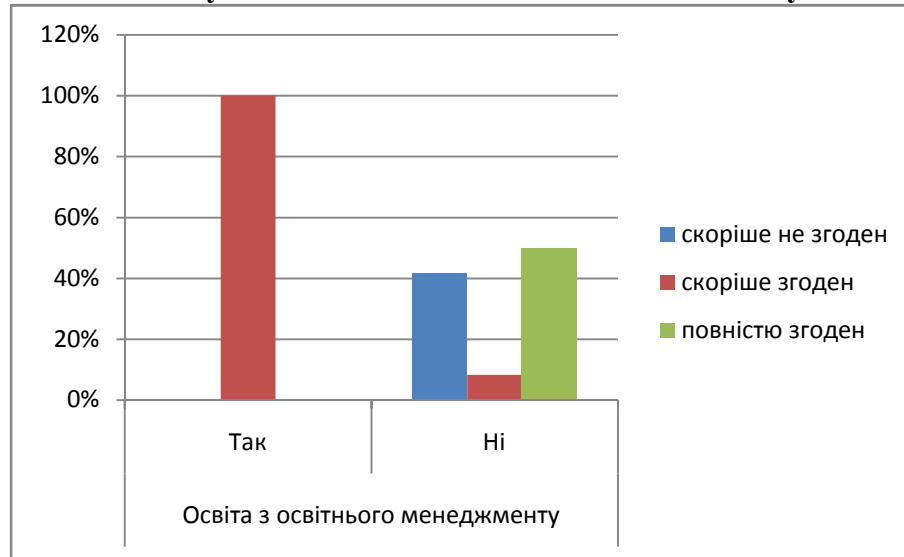
На наш погляд, це пояснюється тим, що людина, яка займає посаду начальника РВО, має спочатку отримати певний досвід керівної роботи на рівні ЗНЗ. Для керівництва системою освіти на рівні району та зайняття посади державного службовця такий досвід є необхідною умовою.

Іншою важливою умовою для призначення начальника та заступника начальника РВО, на нашу думку, є наявність спеціальної освіти з освітнього менеджменту та/або з державного управління. Варто звернути увагу, що лише **33% респондентів мають спеціальну освіту з освітнього менеджменту і 6% мають спеціальну освіту з державного управління.**(*Всі результати опитування представлені в діаграмах і знаходяться в додатку 5.5*). Беззаперечно, це дуже низький показник, який, безперечно, впливає на якість роботи системи державного управління в освіті на рівні району. Наведемо приклад. Під час опитування ми намагались з'ясувати, яким чином начальники РВО оцінюють **розподіл повноважень в системі управління ЗСО.**

72% респондентів вважають, що існує чіткий розподіл повноважень між РВО та ОУО. 28% опитаних не поділяють цю точку зору. Діаграма 4 демонструє зв'язок (різниця значуща $p < 0,005$; Фішер) між відповіддю на це питання та наявністю/відсутністю в начальників РВО спеціальної освіти з освітнього менеджменту. Отже, 100% начальників РВО, які мають освіту з освітнього менеджменту, скоріше погоджуються з твердженням, що існує чіткий розподіл повноважень між РВО та ОУО. Серед начальників РВО, які не мають такої освіти, цю думку в різній мірі поділяють 58%, а 42% скоріше

не погоджуються з цим твердженням. Ми пояснюємо це тим, що під час викладання дисциплін в рамках освітнього менеджменту, слухачі опрацьовують тему розподілу повноважень, які мають РВО та ОУО.

Діаграма 4. Розподіл відповідей респондентів щодо твердження “Існує чіткий розподіл повноважень між районним управлінням освіти та обласним управлінням освіти” за наявністю/відсутністю освіти з освітнього менеджменту.

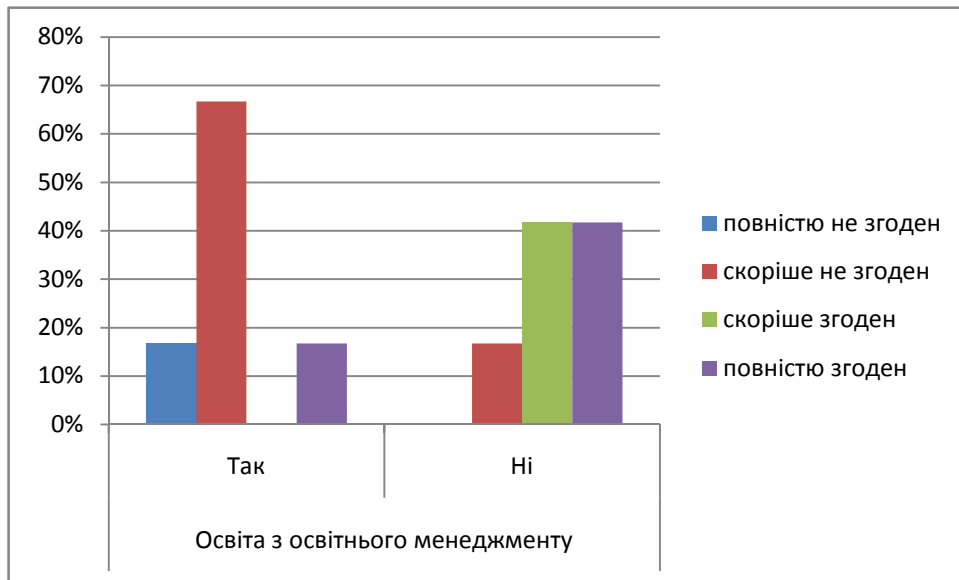


Більше половини респондентів – 56% - вважають, що **існує суттєве дублювання функцій** між центральним, регіональним та місцевим органами управління освітою. Але 44% опитаних з цим не погоджуються.

72% респондентів не згодні з твердженням, що районне управління освітою виконує дублювання функцій обласного управління освіти. А 28% опитаних згодні, що дублювання таких функцій має місце.

61% респондентів впевнені, що РВО мають більше обов’язків, ніж ОУО. 39% опитаних так не вважають. Аналіз виявив статистично значимі відмінності у відповідях різних груп респондентів залежно від наявності/відсутності у начальників РВО спеціальної освіти з освітнього менеджменту (різниця значуща $p < 0,05$; Фішер). На діаграмі 5 ми бачимо цікаву картину.

Діаграма 5. Розподіл відповідей респондентів щодо твердження “Районні відділи освіти мають більше обов’язків, ніж обласне управління освіти” за наявністю/відсутністю освіти з освітнього менеджменту.



Погляди начальників/заступників начальників РВО поділились навпіл. 83,4% респондентів, які мають освіту з освітнього менеджменту не погоджуються з ствердженням, що районні управління освіти мають більше обов'язків, ніж обласні управління освіти. Цікаво, що при цьому 83,4% респондентів, які не мають освіти з освітнього менеджменту (а їх переважна більшість!) вважають навпаки. Ми пояснюємо це тим, що ті, хто має освіту з освітнього менеджменту, більшою мірою обізнані в розподілі обов'язків між органами управління в освіті.

Питання розподілу повноважень в системі управління ЗСО піднімалося нами під час інтерв'ю з начальниками ОУО та МУО. Важливий висновок, який можемо зробити на основі їхніх відповідей: **ОУО не мають реального впливу на РВО**, крім того, що погоджують призначення начальника РВО та ретранслюють їм накази МОН. Це підтверджується такими висловлюваннями:

“У теперішніх умовах ЗНЗ є комунальної власністю району. Районна влада відповідає за будівлі, за підвезення, за харчування, за заробітні плати та таке інше. Якщо говорить зовсім відверто, то вплив обласного управління на ЗНЗ, що належать комунальній власності в районі, є мінімальним. Начальники відділів освіти районів реагують на наші листи і на те, що ми їх там просимо і даємо доручення” (начальник обласного управління освіти).

“Обласне управління як таке – воно зайве. Це може бути при адміністрації якійсь невеличкий відділ, бо є ще комунальна обласна власність (інтернати). А так ми для чого? Щоб транслявати накази МОН?” (начальник обласного управління освіти).

Водночас з’ясовано, що у **більшості областей є серйозні суперечності між начальником обласного управління освіти й начальником освіти міста**. Це пов’язано з тим, що ОУО є державною структурою, а міські управління освіти підпорядковані місцевим органам влади. *“Інколи вони говорять повністю на іноземних мовах і не розуміють один одного. Ті спускають державні папери, дуже правильні, а на місцях своє бачення на це. Сидять через паркан, а між ними тільки паперовий або телефонний зв’язок. Дуже різні функції, різні підходи й одні інших не бачать” (екс-начальник міського управління освіти).*

Розглянемо відповіді на питання щодо **призначення начальників управлінь освіти на посаду**. Всі вони були призначені згідно з визначеною законодавством процедурою, зокрема, за розпорядженням голови РДА та за погодженням з обласним управлінням освіти і науки (для начальників районних відділів освіти), за розпорядженням мера міста (для начальника міського управління освіти), за розпорядженням голови ОДА та за погодженням з МОН (для начальника обласного управління освітою). З’ясовано, що важливу роль при такому призначенні відіграє **політична приналежність кандидата на посаду керівника РДА, ОДА, а також особисті відносини між головою РДА, ОДА та безпосереднім кандидатом на посаду**.

“У 2007 році були чергові міські вибори мера, я був членом однієї партії і наша партія була представлена у міській раді серед депутатів. І тоді я отримав пропозицію від міського голови, який на той час виграв вибори, очолити управління освіти” (екс-начальник міського управління освіти).

“...випадково потрапив на очі губернатора, який вважав, що я володів деякими такими речами, якими має володіти його помічник (відносно вільне володіння ПК, вміння писати, володіння іноземною мовою), а через 2 місяці

звільнилась посада начальника і він перевів мене туди” (начальник обласного управління освіти).

На думку респондентів, призначення начальників районних відділів освіти та обласних управлінь освіти здійснюється формально на основі процедур, визначених законодавством щодо призначення на державну службу, а реально залежить від політичної приналежності кандидата на посаду та особистих відносин між кандидатом на посаду та головою РДА та ОДА чи його близьким оточенням. Поділяємо висновки респондентів, що **призначення на посаду має залежати від:**

➤ **досвіду управлінської діяльності:** *“Насамперед, він повинен пройти всі щаблі, всі ланки роботи в освіті. Якщо людину беруть відразу після навчального закладу й дають зразу посаду управління, то нічого доброго з цього не буде. Треба мати дуже великий досвід роботи з людьми. Якщо приходить людина з браком досвіду, або з браком спілкування, то, як правило, завжди будуть виникати великі проблеми” (начальник районного відділу освіти);*

➤ **наявності спеціальної освіти менеджера:** *“Потрібні знання нормативно-правової бази в галузі освіти; знання фінансово-економічної дисципліни, економіки освіти; знання системи економічного розвитку освітньої галузі загалом, регіону, області, району; знання розвитку систем підгалузей, їх потреб; вміння прогнозувати розвиток освітньої політики; знання певних норм організаційної культури” (екс-начальник обласного управління освіти); “Прогнозувати розвиток освіти без підґрунтя економічних даних неможливо” (екс-начальник обласного управління освіти);*

➤ **замовлення громади:** *“... не має призначати одна людина. Це має бути якийсь конкурс або громада робить запит на освітню послугу й якимось чином впливає на твоє призначення. Тоді ти будеш працювати на громаду, а не на ту людину, якій ти можеш просто не сподобатись” (начальник обласного управління освіти).*

Узагальнений **“портрет”** сучасного начальника РВО та ОУО, який можемо укласти з отриманих в рамках дослідження даних, має такий вигляд: особа 40-45 років, працює на своїй посаді до п’яти років, не має спеціальної освіти з освітнього менеджменту або державного управління; залежний від провладної команди, тому розуміє тимчасовість своєї посади і необхідність **“служити”** владі, а не громаді.

2.2. Модернізація державного управління і запровадження державно-громадського управління у сприйнятті начальників районних відділів та обласних управлінь освіти

Відповідно до завдань дослідження особливий інтерес представляли погляди начальників РВО та ОУО на модернізацію державного управління освітою; розуміння ними таких понять, як децентралізація, прозорість та якість системи державного управління в освіті; сприйняття реалізації принципу державно-громадського управління в системі шкільної освіти; ставлення до чинних критеріїв оцінювання діяльності ЗНЗ, бачення основних перешкод в системі управління ЗСО та шляхів їх вирішення. Для виявлення ставлення респондентів в опитувальник для начальників РВО було включено ряд питань (Додаток 5.4) і визначено питання для інтерв'ю з для начальниками РВО та ОУО (Додаток 5.1).

Більшість опитаних начальників і заступників начальників РВО – **94% вважають, що потрібні зміни в системі управління ЗСО**, й лише 6% свою позицію щодо цього питання не визначили. *(Всі результати опитування представлені в діаграмах і знаходяться в додатку 5.5).*

Одним з головних питань дослідження було з'ясувати як державні службовці розуміють поняття “**прозорість державного управління**” (ПДУ). Ми запропонували три визначення поняття ПДУ.

Аналіз опитування свідчить, що 72% респондентів вважають, що ПДУ включає не тільки забезпечення **доступу** громадян до повної та достовірної інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, але й можливість **взаємодії** громадян з органом виконавчої влади, органом місцевого самоврядування при формуванні і реалізації державної політики, впливу на рішення та діяльність цих органів.

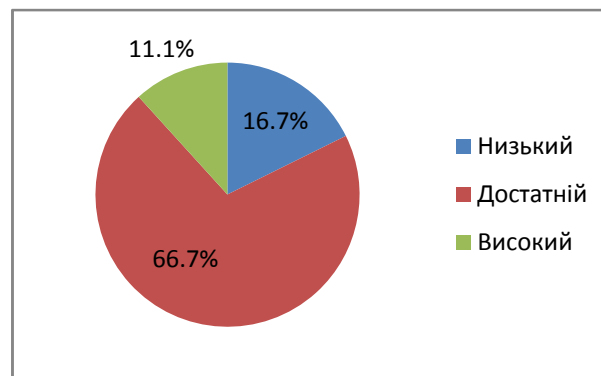
17% респондентів погоджуються з визначенням, що ПДУ – це функціональна характеристика органів державної влади та органів місцевого самоврядування; визначається мірою **обізнаності** громадян стосовно сутнісних проявів матеріальної і процесуальної сторони їх діяльності;

виявляється у тому, що окремі громадяни та/або їх колективи, на які поширюється рішення або дії органу влади мають бути найповніше обізнані про рішення і те, яким чином рішення будуть здійснені.

11% респондентів впевнені, що ПДУ - це принцип організації державного управління у сфері надання послуг, який забезпечує **доступ** громадян до інформації про діяльність органів державної влади.

Важливо, що рівень прозорості управління ЗСО в Україні респонденти оцінили як достатній – 67% (див. Діаграма 6).

Діаграма 6. Рівень прозорості в управлінні загальною середньою освітою в Україні



Однак, на нашу думку, **це не відповідає дійсності**. Свідченням цьому є результати проведення глибинних інтерв'ю з начальниками ОУО та РВО, представниками громадських рад при РДА та ОДА, аналізу сайтів ОУО та РВО.

Позитивним моментом є те, що **більшість начальників і заступників начальників РВО готові до співпраці з громадськістю** при формуванні та реалізації державної політики, впливу на рішення та діяльність державних органів влади й органів місцевого самоврядування. Але треба звернути увагу на те, що значна частина респондентів вважає, що ПДУ означає лише **обізнаність і доступ громадян до інформації про діяльність органів державної влади, але не передбачає співпрацю з громадськістю**.

Під час інтерв'ю з'ясувалось, що для **начальників ОУО прозорість в системі управління ЗСО** полягає

- **в реалізації державно-громадського управління, яке передбачає наявність громадського контролю, створення громадських рад, на яких**

розглядаються важливі для освіти проблеми (питання нагороджень, питання регіональної громадської експертизи підготовки спеціалістів вищої освіти проблеми окремого ЗНЗ тощо). *“Прозорість – це коли громада впливає та контролює. Механізм взаємодії виборців – тільки він один може забезпечити прозорість. Це м’який системний підхід, демократичне управління з участю громади”* (начальник обласного управління освіти); *“Обов’язково в кожному закладі повинна бути рада школи, гімназії, ліцею. Їх реально діючих, а не декларативних, немає в 80-90% випадках. Більш того, в епоху Табачника громадські ради були усунуті від участі в управлінні, і перетворились на “статистів”* (екс-начальник міського управління освіти);

- **у використанні сучасних ІКТ та е-врядуванні**, які повинні забезпечити легкість доступу до інформації про діяльності закладу або установити її прозорість. *“Кожна школа повинна мати свій сайт”* (екс-начальник міського управління освіти). *“Ми в області створили портал як інформаційно-освітнє середовище. 25 редакторів наповнюють портал, включаючи всі територіальні одиниці. Всі 700 шкіл висвітлюють свою діяльність, всі її бачать і читають”* (екс-начальник обласного управління освіти);

- **у звітності перед громадою** через сесії обласних та районних рад, через проведення публічних акцій, співпрацю із ЗМІ (проведення прес-конференцій, інтерв’ю для місцевих газет, освітніх передач) тощо. *“Все, що діється в освіті, – народ про це повинен чути і знати. Ми робили освітянські передачі на місцевому радіо і телебаченні, які постійно виходили з 2008 по 2012 рік. У 2013 році я перестав працювати і передача припинилась. Дуже багато було публічних акцій про функціонування дошкільної освіти, ПТО. В парках і скверах організовувалась демонстрація напрацювань закладів, чим займаються діти в дошкільці, ЗСО. У професійно-технічних закладах, створювались музеї їх виробів”* (екс-начальник обласного управління освіти).

Одним з важливих аспектів дослідження було з’ясування того, як начальники РВО та ОУО розуміють поняття **“якість системи управління**

освітою”. Ми запропонували для начальників РВО п’ять складових цього поняття і попросили визначити своє ставлення до них. Відповіді наведено в таблиці 1.

Таблиця 1.

Якість системи управління освітою визначається:	(%)			
	<i>повністю не згоден</i>	<i>скоріше не згоден</i>	<i>скоріше згоден</i>	<i>повністю згоден</i>
Орієнтацією на споживачів освітніх послуг (потрібно знати і розуміти сучасні потреби учнів, батьків, громади та виконувати їх вимоги)	0	5.5	38.9	55.6
Роллю керівництва району/області у створенні відповідного навчального середовища, яке має єдині цілі та напрямки розвитку	5.6	11.1	61.1	22.2
Залученням до роботи співробітників з відповідною кваліфікацією	5.6	0	38.9	55.6
Системним підходом до менеджменту (визначення взаємозалежних процесів, їх розуміння і управління ними як єдиною системою)	5.6	0	50.0	44.4
Прийняттям рішень, заснованих на фактах (ефективні рішення базуються на аналізі даних і достовірній інформації)	5.6	5.6	44.4	44.4

Переважає більшість респондентів (**94,5 %**) вважають, що якість системи управління освітою (СУО) визначається **орієнтацією на споживачів освітніх послуг**, тобто потрібно знати і розуміти сучасні потреби учнів, батьків, громади та виконувати їх вимоги. 5,5% опитаних з таким визначенням не погоджуються.

94,5% респондентів впевнені, що якість СУО визначається залученням до роботи **співробітників з відповідною кваліфікацією**. 5,5% опитаних так не вважають.

94,4% респондентів погоджуються з тим, що якість СУО визначається **системним підходом до менеджменту**, який передбачає визначення взаємозалежних процесів, їх розуміння та управління ними як єдиною системою. 5,6% опитаних з таким визначенням не погоджуються.

89% респондентів вважають, що якість СУО визначається **прийняттям рішень, заснованих на фактах**, тому що ефективні рішення базуються на аналізі даних і достовірній інформації. 11% опитаних такої думки не дотримуються.

83,3 % респондентів дотримуються думки, що якість СУО визначається **роллю керівництва району/області** в створенні відповідного навчального середовища, яке має єдині цілі та напрямки розвитку. Таку думку не поділяють 16,7% опитаних.

Отже, узагальнені результати свідчать, що переважна більшість (90%) опитаних в рамках дослідження респондентів вважають, що якість системи управління освітою визначається орієнтацію на споживачів освітніх послуг, ролю керівництва району у створенні відповідного навчального середовища для учасників навчально-виховного процесу, наявністю та залученням до роботи кваліфікаційних співробітників, системним підходом до управління, прийняттям рішень, які базуються на аналізі даних і достовірній інформації.

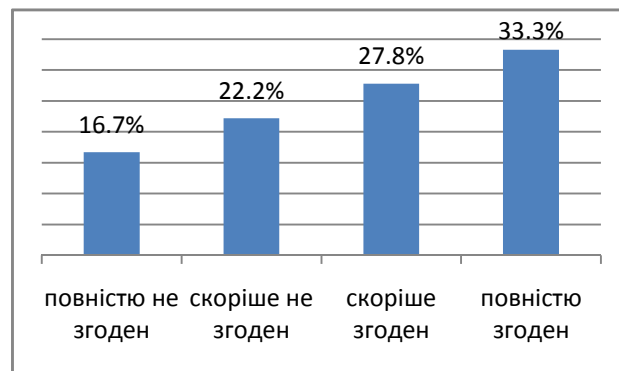
Проте **100%**начальників ОУО під час інтерв'ю зазначили, що **якість в системі управління ЗСО знаходиться на низькому рівні через відсутність послідовної освітньої політики держави та політичну заангажованість керівників органів освіти.**

“Будь який міністр, начальник чи заступник обласного управління освіти приходить, починає спочатку лаяти попередників, розказувати, що він це змінить, через два роки починає різко показувати, що все змінилось на краще, демонструються непрозорі якісні зміни, які неможна на той час перевірити, і починає хвалити сам себе, бо насуваються чергові вибори. І так в системі освіти якість і прозорість зникає” (начальник обласного управління освіти).

Важливо було з'ясувати при цьому, як начальники та заступники начальників РВО сприймають існуючу систему управління освітою в країні: як централізовану, чи децентралізовану. З тезою, що управління освітою в

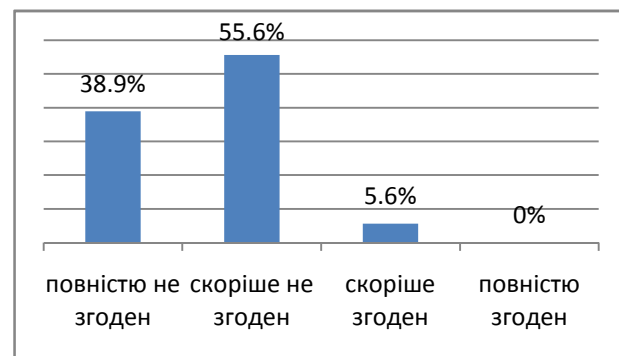
Україні є надто централізованим погоджуються 61% респондентів(див. Діаграма 7). Зазначимо, що є доволі високий показник тих, хто не поділяє цю оцінку - 39%. Тобто, ці респонденти вважають, що більшість питань вирішується на місцях, або вважають існуючий вертикальний стиль управління системою освіти цілком прийнятним.

Діаграма 7. Управління освітою в Україні є надто централізованим



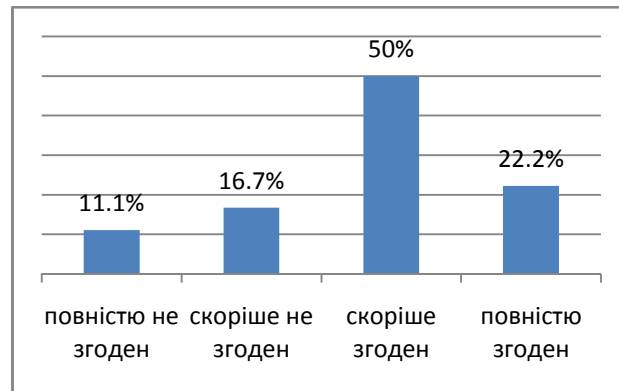
При цьому **95,5% опитаних респондентів не погоджуються з твердженням, що управління освітою в Україні є децентралізованим, і лише 5,5% вважають, що воно децентралізовано** (див. Діаграма 8).

Діаграма 8. Управління освітою в Україні є децентралізованим



Ще раз маємо нагадати, що опитування проводилось протягом листопада – грудня 2013 року. На той час 72% начальників та заступників начальників РВО вважали, що останнім часом в Україні відбувається посилення централізації управління освітою. Але 28% респондентів з таким твердженням не погоджувались (див. Діаграма 9).

Діаграма 9. Останнім часом в Україні відбувається посилення централізації управління освітою



Таким чином, аналіз відповідей начальників і заступників начальників РВО свідчить про те, що **сучасна система управління освіти в Україні є централізованою і надалі посилює такий стиль керівництва.**

Наступним важливим питанням під час дослідження було з'ясування того, як начальники та заступники начальників РВО розуміють поняття **“децентралізація управління освітою”**.

89% респондентів вважають, що децентралізація управління освітою є шляхом до модернізації управління освітою через перерозподіл функцій управління між центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. 11% опитаних з цим не погоджуються.

66,7% респондентів дотримуються думки, що децентралізація управління освітою веде до розширення впливу громадської думки на ухвалення управлінських рішень, динамічне реагування на потреби суспільства. 33,3% респондентів так не вважають.

39% респондентів впевнені, що децентралізація управління освітою веде до поглиблення різниць у забезпеченості і доступності шкільної освіти на місцях. Але більшість опитаних - 61% - не згодні з цим. Ми вважаємо, що респонденти мають побоювання щодо різного рівня фінансування місцевих громад, недостатньої кількості кваліфікованих педагогічних кадрів на місцях.

Таким чином, можемо зробити висновок, що більшість респондентів у рамках даного дослідження вважають **актуальним проведення децентралізації управління освітою шляхом перерозподілу функцій**

управління між центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Однак, третина опитаних начальників і заступників начальників РВО **не готові співпрацювати та залучати громадськість до ухвалення управлінських рішень.**

Аналіз відповідей респондентів під час інтерв'ю щодо **взаємодії в системі управління ЗСО** свідчить про нагальну потребу **проведення реформ адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування, й перегляду розподілу функцій і відповідальності між органами управління в галузі освіти.**

На думку респондентів, МОН має залишити за собою функції розроблення нормативно-правової бази, державного стандарту та перевірку його дотримання. *“Тут серйозну роль грає економічний важіль. Ясно, що МОН не хоче випускати з рук монополію на друкування підручників, закупівлю автобусів, кабінетів хімії, фізики, біології, навчально-комп'ютерних комплексів тощо. Це величезні, просто гігантські фінансові потоки. Зрозуміло, що все робилось, щоб освіта була централізована”* (начальник обласного управління освіти).

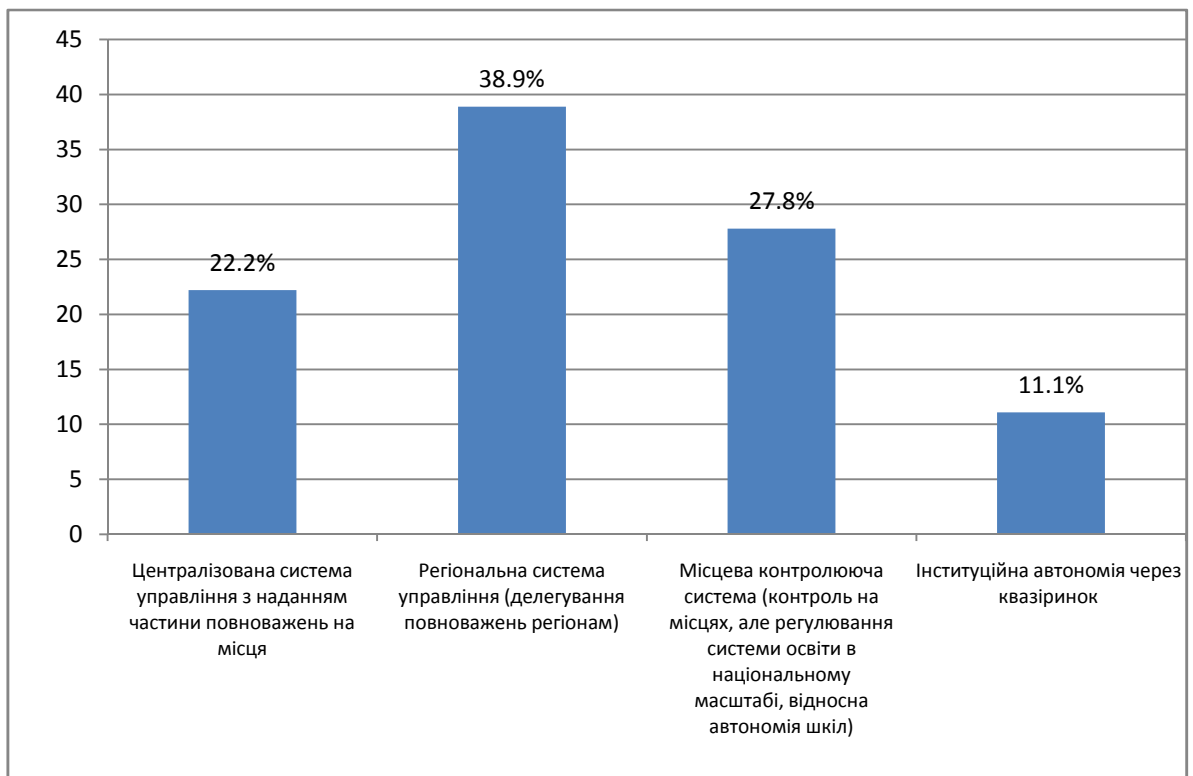
Внаслідок реформ адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування громади мають отримати повноваження, матеріальні та фінансові ресурси, створити кадровий резерв, щоб вирішувати всі свої питання. *“У багатьох європейських країнах ЗСО віддають громадам, щоправда там громади набагато більші, ніж у нас. Якщо у нас в середньому громада 1500 чоловік, то вони не мають ні кадрових, ні фінансових ресурсів для того, щоб освіту утримувати. Наприклад, у Польщі біля 15000 чоловік у гмінах (аналог наших сільських рад), відтак зовсім інші підходи до оподаткування, матеріальні умови. Там вистачає ресурсів громади для того, щоб вона утримувала дошкільну та ЗСО по 9-й клас”* (начальник обласного управління освіти).

На думку одного з респондентів, державна управлінська служба розрахована на жорсткий системний підхід і недолік державного управління

полягає в тому, що лише МОН одноосібно виробляє рішення. “Воно (рішення) може бути розумним, але воно не передбачає, що можуть бути люди, які з ним не погоджуються, і не будуть його ефективно виконувати. Немає такого поняття, як тотальний контроль. Щоб прийняти правильне рішення, треба зібрати інформацію від усіх, хто причетний до освіти - від батьків, дітей, громадських структур, управлінських структур, директорів шкіл, науково-дослідних інститутів. Повинна бути **мережева взаємодія**, де немає лідерів, немає думки, що подавляє інші. Має бути обмін інформацією, який надасть можливість реалізовувати **державно-громадське управління**” (начальник обласного управління освіти).

Під час опитування ми звернулись до начальників РВО з проханням обрати одну з 4-х запропонованих **моделей взаємовідношення “центрального органу влади (МОН) — місцеві органи влади (ОУО, РВО)”**, яка була б найбільш оптимальною для України (див. Діаграма 10).

Діаграма 10. Найбільш оптимальна модель взаємовідношення “центрального органу влади (МОН) — місцеві органи влади (ОУО, РВО)” для України.



40% респондентів підтримали *регіональну систему управління (делегування повноважень регіонам)*. Це свідчить про **готовність людей**

управляти системою освіти та вирішувати пов'язані з цим проблеми відповідно до специфіки розвитку та потреб окремих регіонів.

28% респондентів підтримали модель *місцевої контролюючої системи* (контроль на місцях, але регулювання системи освіти в національному масштабі, відносна автономія шкіл). Це свідчить про **бажання людей діяти в інтересах місцевої громади, яка має контролювати процеси управління ЗСО**. Проте, на нашу думку, запровадження автономії шкіл ще не має належного розуміння і сприйняття на місцевому рівні.

22% респондентів підтримали модель *централізованої системи управління з наданням частини повноважень на місця*. Це свідчить про **не готовність брати на себе відповідальність у повному обсязі, бажання залишити все практично без змін**.

11% респондентів висловились за підтримку моделі *інституційної автономії через квазіринок* (тобто центральний орган влади зберігає за собою контроль над фінансуванням ЗСО та оплатою праці вчителів, але впроваджує схеми, які надають батькам можливість обирати середню освіту, наприклад, через ваучерні програми, які надають кошти родинам учнів, залишаючи за ними право вибору навчального закладу). Ми це пояснюємо тим, що запропонована модель є незнайомою для вітчизняних управлінців, вона відображає зарубіжний досвід, який мало вивчається і популяризується в Україні. Проте, посилення шкільної автономії є ключовою глобальною тенденцією здійснення освітніх реформ, зокрема в країнах ЄС та пострадянських країнах (Грузія, Вірменія, Молдова). Школам надається більше повноважень щодо поточної діяльності, організації навчально-виховного процесу та виконання бюджету, водночас було запроваджено низку регулюючих механізмів державного і громадського контролю підзвітності (створення шкільних рад за участю батьків, представників місцевої громади та органів державної влади, відкриті рейтинги шкіл за результатами навчальних досягнень учнів, фінансова підтримка кращих шкіл і застосування санкцій проти шкіл з низькими показниками ефективності).

Основними перешкодами в системі управління загальною середньою освітою в Україні на рівні району та області, за оцінками респондентів, отриманими під час інтерв'ю, є:

- **політична заангажованість призначення** перших осіб міста/р-ну/області. *“Поки всі будуть знати, що коли зміниться правляча партія, то буде новий підхід, що коли партія синіх зміниться на партію зелених, то все поміняється. Людина, яка прийде на першу посаду, вона думатиме не про те, щоб зміцнити галузь, досягнути якогось результату, вона буде дивитися й озиратися на те, скільки днів їй відведено на цій посаді”* (екс-начальник міського управління освіти);
- **відсутність практики державно-громадського управління** в освіті;
- **відстороненість місцевого самоврядування** від проблем розвитку ЗСО. *“Тому що вони не впливають, бо це не їх власність. Сільський голова не впливає на освіту. Вона йому не цікава, він займається іншими речами”* (начальник обласного управління освіти);
- **низький рівень заробітних плат державних службовців**. *“Коли зарплати державних службовців у сфері освіти зараз значно менше, ніж зарплата директора школи, то цей вкрай ненормально особливо на рівні державної форми управління. Відповідно на ці посади йдуть такі люди, яким вже нікуди дітися, або вони дійсно хочуть бути на цій посаді, але низький матеріальний рівень справі не допомагає”* (екс-начальник міського управління освіти);
- **недостатнє фінансування освіти загалом**. *“Зараз у нас виділяється 8807 грн. на учня ЗНЗ, в США – 8000 доларів, а в Японії 16 000 доларів. У нас же формульний підхід, тобто кожен учень приносить 8000 грн. З цих грошей треба віддати зарплату, нарахування, харчування, опалення. І той мізер, що залишається, йде на розвиток, або зовсім нічого не залишається, або навіть не вистачає”*(начальник обласного управління освіти);

- **відсутність спеціальної освіти** управлінця у державних службовців
“Будь-який керівник та управлінець повинен вчитись. Ми повинні позбутися хуторянства. Якщо нездатні вчитися, їх потрібно міняти на тих, хто може це робити” (екс-начальник міського управління освіти);
- **відсутність управлінських кадрів з демократичним мисленням.** *“Є така приказка “Я не проти колгоспу, а тільки не в нашому селі”. Але це зав’язано на громаду, якщо б громада робила замовлення і контролювала це, то все було по іншому ” (голова обласного управління освіти);*
- **високий рівень бюрократизму, “паперотворчості”.** *“Надзвичайна велика кількість паперів, які ні про що не говорять, але їх постійно треба закривати, відписуватися, захищатися і т.д. Людина перестає бути вчителем, перестає бути директором, вона стає рабом паперової роботи” (начальник міського управління освіти);*
- **відсутність чіткої прогнозованої кадрової політики** в системі освіти.
“Це включає в себе: підготовку, резерв, фаховість, компетентну складову” (екс-начальник обласного управління освіти);
- **відсутність чітких критеріїв оцінки роботи керівника ЗНЗ;**
- **перевантаженість керівника ЗНЗ** не притаманним для нього функціям.
“Посадіть 100 або 700 директорів, роздайте анкети і попросить написати кілька проблем, які є в школі, які треба вирішувати. Ви там проблеми розвитку освіти, на жаль, не знайдете. Всі будуть писати, що падає штукатурка на голову, дах протікає, нема опалення, нема тепла, нема за що купити крейду, обладнання, комп’ютери заправити, оргтехніка не працює, Інтернет не працює або він поганої якості” (екс-начальник обласного управління освіти).

Питання оцінювання діяльності ЗНЗ, роботи керівника ЗНЗ, діяльності державних службовців на посаді начальників РВО та ОУО залишаються проблемними та відкритими до обговорення. Респонденти (начальники РВО) мали охарактеризувати орієнтовні критерії оцінювання діяльності дошкільних, загальноосвітніх, професійно-технічних навчальних закладів, які

були затверджені наказом МОН № 772 від 17 червня 2013 року. Результати відповідей представлено в діаграмі 11.

Діаграма 11. Як Ви охарактеризуєте орієнтовні критерії оцінювання діяльності ЗНЗ, запропоновані МОН?



Ми бачимо, що 50% респондентів вважають, орієнтовні критерії оцінювання діяльності ЗНЗ треба доопрацювати. 28% опитаних впевнені, що критерії є повними та системними. А 22% наполягають, що потрібні інші підходи та критерії. Таким чином, можна зробити висновок, що затверджені МОН орієнтовні критерії оцінювання діяльності ЗНЗ потребують перегляду та суттєвого опрацювання.

Під час проведення інтерв'ю з начальниками районних відділів та міських управлінь освіти з'ясувалося, що деякі з них самі для себе вирішують, що є головним під час оцінювання діяльності керівників ЗНЗ, бо чітких критеріїв оцінки роботи керівника ЗНЗ не існує. Визначимо декілька з них:

- рівень менеджменту. *“Щоб директори шкіл були хорошими менеджерами і фахівцями своєї справи”*(начальник районного відділу освіти);
- наявність/відсутність хабарів. *“Я люблю один вислів: “У владу повинні ті йти, хто хоче бути, а не той, хто хоче мати”. У нас, на жаль, і в освіті і поза неї дуже багато людей, які хочуть мати”*(начальник міського управління освіти);

- співпраця з громадськістю;
- психологічний клімат колективу. *“Важливою є атмосфера в колективі. Від директора це залежить на 80-90%. Якщо в колективі є конфлікти, то цей колектив ніколи не дасть результату, падає імідж закладу”*(начальник міського управління освіти);
- готовність керівника ЗНЗ до ротації. *“Керівник ЗНЗ має бути керівником 10 років – максимум на цій посаді. Після чого треба робити ротацію, хоча б елементарну, наприклад, переводити на таку ж посаду, але в іншу школу. Якщо керівник очолює школу 10, 15, 30 років – нічого доброго з цієї школи вже не буде. Спочатку буде зростання рівня закладу, а потім різке падіння, одягання «корони» і він (керівник ЗНЗ) не бачить вже практично нічого. Тому до цього треба підходити із загальносвітових тенденцій до займання посади керівника ЗНЗ: у Польщі – два рази по 5 років, у Франції – 2 рази по 6 років, у Каліфорнії (США) один раз 7 років”*(екс-начальник міського управління освіти).

Важливим було з’ясувати думки респондентів щодо механізмів та шляхів вирішення проблем, перед якими опинилась загальна система середньої освіти країни.

Механізмами підвищення якості освіти в Україні начальники та заступники начальників РВО, які взяли участь у дослідженні, вважають:

94,4% - оновлення механізму фінансового забезпечення освітньої галузі, заснованого на фінансуванні з розрахунку коштів на всі освітні потреби одного учня;

77,8% - модернізація системи підготовки, перепідготовки та атестації керівників шкіл і педагогічних кадрів;

44,4% - участь України в міжнародних заходах, спрямованих на оцінювання результативності та якості вітчизняної освітньої системи;

5,6% - запровадження системи інспекторату та модернізація роботи Державної інспекції навчальних закладів.

На думку начальників ОУО, **основними механізмами підвищення ефективності управління освітньою системою району/області** мають бути:

- забезпечення наступності впровадження освітньої політики в державі;
- впровадження на практиці державно-громадського управління в освіті;
- оновлення кадрової системи, яка включає в себе: наступність кадрів, наявність і використання управлінського резерву всіх ланок; наявність команди ефективних менеджерів; залучення молодих кадрів до управління. *“Я хочу засвідчити, що є достатньо молодих кадрів, дуже не поганих, які можуть спробувати переламати ситуацію на краще. На жаль, їм прорватися не можливо, якщо 30 років один директор на місці й всі знають, що він прийшов навіки”* (екс-начальник міського управління освіти);
- підвищення рівня матеріального забезпечення ЗНЗ. *“Школи і садочки мають гроші тільки на заробітну плату, все інше – просто в жахливому стані”*(начальник міського управління освіти);
- внесення кардинальних змін у систему післядипломної педагогічної освіти (ППО). *“Нинішню систему ППО треба зламати на 100%. В Німеччині вчитель вчиться максимум 3 - 6 днів, у нас – місяць. Сучасні ІКТ, зокрема використання вебінарів – все це дозволяє організувати навчальний процес швидше, ефективніше та дешевше, ніж це робить ППО. По-перше, це дуже великі кошти, по друге, нас вчать як отримати позаминулорічний сніг”*(екс-начальник міського управління освіти). Серед шляхів вирішення цієї проблеми респондентами пропонується: (1) передати функції ППО педагогічним університетам; (2) різко зменшити тривалість перебування вчителя на подібних навчальних курсах; (3) використання закордонного досвіду. *“Зараз дуже багато є різних варіантів, коли вчитель із знанням мови може пройти за кордоном певну перепідготовку”*(наприклад програма підвищення кваліфікації вчителів Ради Європи “Песталоці”); (4) демонополізація ринку освітніх послуг

ППО та відмова від регіональної прив'язки до обласного ІППО. *“Якщо в Кіровограді кращий ІППО, або десь з'явилася новий навчальний заклад, то вчитель знає, де він краще підвищить свою кваліфікацію”* (начальник міського управління освіти);

- наявність у керівників спеціальної освіти державного управління. *“Від цього залежить робота всієї ієрархії чи вниз, чи вверх. Якщо розірвана ланка між Києвом та областю – це теж дуже погано. Але коли з області в район відбулось будь яке низько фахове призначення, то вважайте, що район закритий. Ти втрачаєш район на тривалий час, поки там людина не навчиться”*(екс-начальник обласного управління освіти);
- використання ІКТ, розвиток інформаційної культури. *“Без використання відповідних програмних засобів дуже складно працювати, бо тратиться дуже багато часу, яким би цей керівник не був”*(екс-начальник обласного управління освіти).

Отже, можемо зробити висновок, що погляди начальників РВО та ОУО співпадають щодо потреби оновлення механізму фінансового забезпечення освітньої галузі та модернізації системи підготовки, перепідготовки та атестації педагогічних та керівних кадрів.

Висновки.

1. Узагальнено “портрет” сучасного начальника РВО та ОУО має такі риси: чоловік 40-45 років, працює на своїй посаді не більше трьох років; не має спеціальної освіти з освітнього менеджменту або державного управління; залежний від провладної команди. За таких обставин цілеспрямований вплив керівника на освітню систему району чи області є практично неможливим.
2. Політична заангажованість керівників МОН, ОДА, РДА перешкоджає розробленню та послідовному впровадженню державної освітньої політики, посилює несистемність та некерованість освітніх реформ.
3. Відсутність у “менеджерів” освітньої галузі спеціальної освіти для здійснення державного управління та виконання менеджерських

функцій впливає на якість управління освітою на всіх рівнях, гальмує реалізацію стратегічних напрямків реформ – децентралізацію, демократизацію, підвищення підзвітності та прозорості, запровадження автономії навчальних закладів, що були визначені пріоритетами державної освітньої політики.

4. Механізми і порядок призначень на керівні посади в системі управління освітою мають бути оновлені, враховуючи вимоги державно-громадського управління та децентралізації влади, та ґрунтуватися на професійній спроможності претендента, відповідності його досвіду нормативним вимогам та замовленню громади.
5. Механізм державно-громадського управління в освіті на практиці не працює, хоча керівники РВО та ОУО демонструють розуміння основних складових ДГУ та процесів його запровадження.
6. Розподіл функцій та обов'язків між РВО та ОУО мають бути переглянуті для подолання існуючого дублювання та функціональної надлишковості.
7. ОУО та РВО як структурні складові відповідних державних адміністрацій мають бути реформовані, їх функції переглянуті відповідно до принципів децентралізації та субсидіарності державного управління. Принцип субсидіарності означає передачу повноважень чи функцій на рівень найбільш наближених до споживачів за умови, що при цьому не погіршується якість надання публічних послуг.
8. Оцінювання діяльності органів управління освітою загалом, та ЗНЗ зокрема залишається актуальною проблемою, що потребує науково-методологічного забезпечення. Потребують перегляду та суттєвого опрацювання затвердені МОН орієнтовні критерії оцінювання діяльності ЗНЗ.

Розділ III. Прозорість, підзвітність, взаємодія з громадою в управлінні шкільною освітою.

Мета: проаналізувати, яким чином організовано процес звітування перед громадськістю з боку РВО та громадських рад, які працюють при ОДА та РДА; з'ясувати рівень співпраці та залучення громадськості до вирішення управлінських питань в системі загальної середньої освіти на рівні району/області.

Інформаційна база дослідження: 11 глибинних інтерв'ю з представниками громадських рад при районних, міських та обласних державних адміністраціях; 47 опитувальних листів начальників/заступників начальника РВО; 11 веб-сайтів ОУО та РВО. Зауважимо, що інтерв'ю проводились протягом листопада – грудня 2013 року.

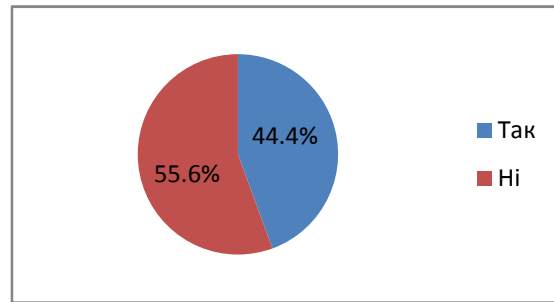
3.1. Погляди начальників районних відділів освіти на реалізацію державно-громадського управління

Окремий напрямок дослідження передбачав з'ясування ситуації щодо реалізації принципу державно-громадського управління в системі шкільної освіти України. Нас цікавило наскільки ефективно співпрацюють з районними відділами освіти громадські ради, які утворюються на виконання Постанови Кабінету Міністрів України № 996 від 3 листопада 2010 року. В Постанові зазначено, що “Громадська рада — постійно діючий колегіальний виборний консультативно-дорадчий орган, утворений для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики. Основними завданнями громадської ради є: створення умов для реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади; сприяння врахуванню органом виконавчої влади громадської думки під час

формування та реалізації державної політики”. Для з’ясування цих аспектів було розроблено низку питань у відповідному опитувальнику.

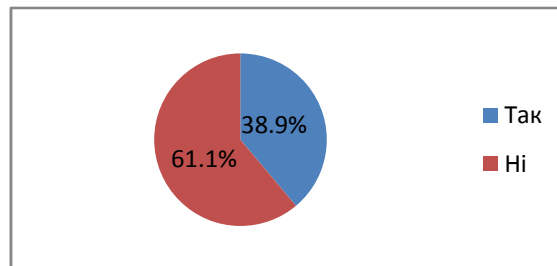
Відповіді респондентів свідчать, що **не всі громадські ради, які співпрацюють з РДА, беруть участь у роботі районних відділів освіти** (див. Діаграму 12).

Діаграма 12. Чи функціонує при Вашому районному відділі освіти громадська рада?



На жаль, освіта не стала реальним пріоритетним напрямком розвитку нашої держави, тому ми зробили припущення, що громадські ради впливають на прийняття управлінських рішень в інших галузях на рівні району. 61% респондентів запевнили нас в тому, що ми помиляємось (див. Діаграма 13). 39% опитаних підтвердили наше припущення.

Діаграма 13. Чи впливає громадська рада на прийняття управлінських рішень на рівні району?



Начальники та заступники начальників районних відділів освіти вважають, що **залучення громадськості є актуальним для вирішення таких питань:**

78% - пошук додаткових джерел фінансування;

78% - виховна робота з дітьми;

67% - використання позабюджетних коштів;

50% - атестація директора школи, його заступників, вчителів;

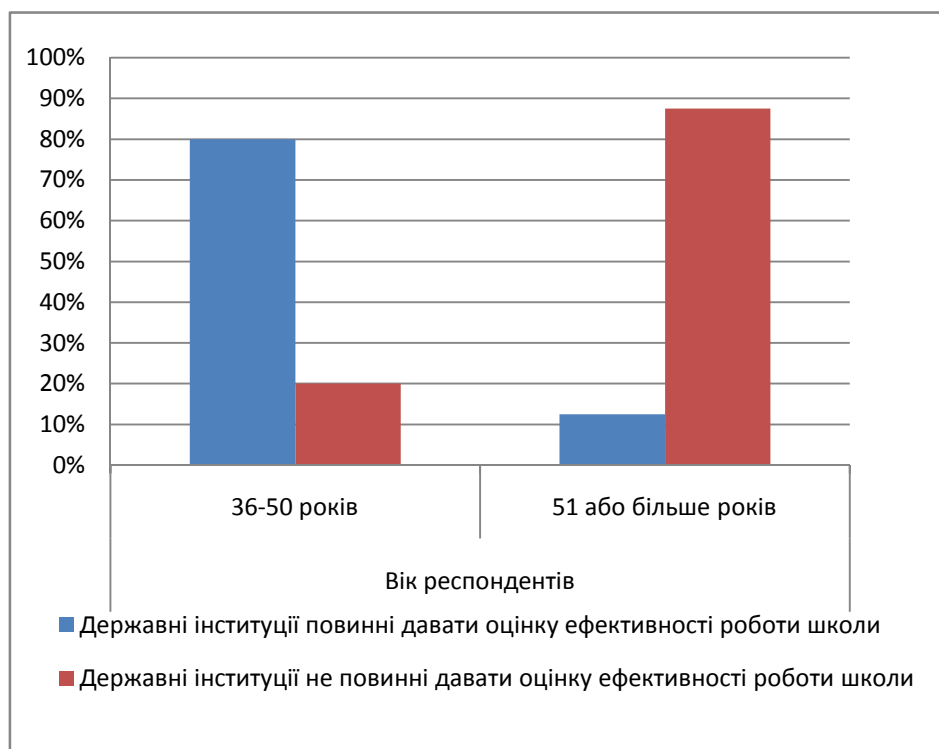
39% - планування роботи школи;

17% - вибір навчальних програм та підручників.

Як свідчать результати опитування, 50% респондентів готові залучати громадськість до атестації керівництва ЗНЗ та вчителів, що є складовою оцінювання роботи ЗНЗ. Ми спитали про те, які інституції повинні давати оцінку ефективності роботи школи. З'ясувалось, що більшість респондентів - 61% - вважають, що таку оцінку мають здійснювати споживачі освітніх послуг (учні та їх батьки), передусім, через вибір школи. На нашу думку, це свідчить про те, що суспільство виходить на рівень ринкових відносин в освітній галузі.

50% опитаних вважає, що оцінку ефективності роботи школи мають виконувати державні інституції, у тому числі створені на місцевому рівні, але робота яких регламентована державою. При цьому ми спостерігаємо цікаву залежність поглядів на дане питання від віку респондентів (різниця значуща $p < 0,015$; Фішер) (див. Діаграму 14).

Діаграма 14. Розподіл відповідей респондентів щодо питання “Які інституції, на Вашу думку, повинні давати оцінку ефективності роботи школи?” за віком респондентів.

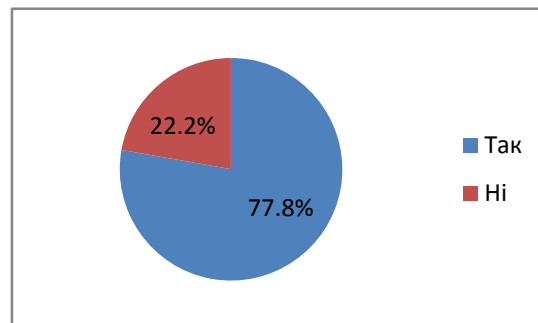


80% респондентів, які молодші 50-ти років переконані, що державні інституції не повинні давати оцінку ефективності роботи школи. При

цьому 44% респондентів впевнені, що до цього треба залучати громадські інституції незалежних експертів. А респонденти, які старше 51 року, впевнені, що таку оцінку мають давати саме державні інституції – 88%. Це свідчить про наявність **“пострадянських” стереотипів щодо форми централізованої державної форми управління системою освіти у людей більш старшого покоління, які не мають освіти менеджера.**

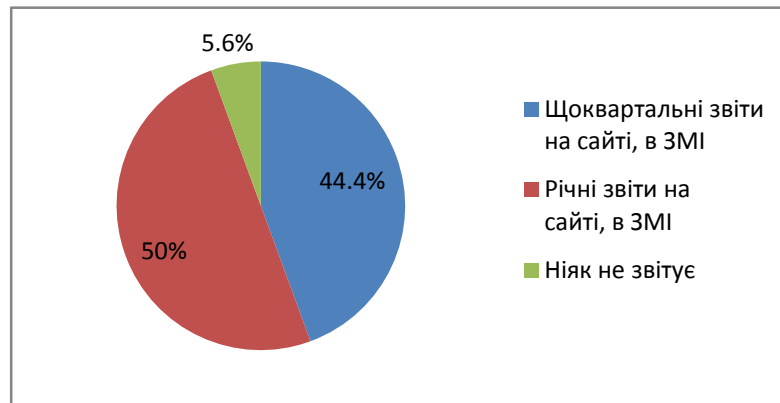
Важливим інструментом здійснення публічного контролю громадськості за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні є їх **публічна звітність**. 78% респондентів зазначили, що в їх районі існує практика проведення публічних слухань щодо розвитку освіти (див. Діаграма 15), а 22% респондентів зазначили, що їх РВО публічних слухань не проводить. Маємо припущення, що під “публічними слуханнями” респонденти мали на увазі проведення щорічних “серпневих конференцій” серед освітян.

Діаграма 15. Чи існує в районі/області практика проведення публічних слухань щодо розвитку освіти?



Ми намагались з’ясувати яким же чином районні відділи освіти звітують перед громадськістю (див. Діаграма 16) й побачили, що це відбувається переважно на сайтах РВО та в ЗМІ. 50% оприлюднюють річні звіти про свою діяльність, 44% звітують щоквартально, а 6% взагалі не звітують. Це свідчить про несистемність і непрозорість звітування РВО щодо своєї діяльності перед громадськістю.

Діаграма 16. Яким чином Ваш районний відділ освіти звітує перед громадськістю?



3.2 Залучення громади до процесів управління освітою, підвищення прозорості та підзвітності державних органів влади

Аналіз інтерв'ю представників громадських рад при районних та обласних державних адміністраціях засвідчив, що всі респонденти були призначені на свою посаду після голосування на установчих зборах громадської ради. Для того, щоб брати участь у роботі громадської ради при РДА чи ОДА, частина респондентів самі подали документи згідно з законодавством в орган місцевого самоврядування, інша частина респондентів була призначена за поданням відділу забезпечення депутатської діяльності та зв'язків з громадськістю виконавчого комітету районної ради, третя частина респондентів була делегована для цієї роботи від своїх організацій.

Думки респондентів щодо того, **чи впливає громадська рада на прийняття управлінських рішень в освіті на рівні району/області** розділились на три групи.

Перша група, яка складає 50% респондентів, вважає, що громадська рада має можливість впливу, але не використовує їх та має певні перешкоди для цього. *“Можливості для впливу громадська рада має, але на практиці ще не доводилось використовувати їх. В сфері освіти ми ще не обговорювали рішення органів місцевого самоврядування та державної влади” (В-кий район).*

“Має впливати - за своїми функціями (відповідна громадська рада) ще на стадії проекту рішень. Це контроль над владою – які рішення приймаються і як виконуються. А також – як діють державні і місцеві програми на місцевому рівні. Демократія – це участь громадян. Зазвичай громадську раду не ознайомлюють з проектами рішень. Щоб ГР була впливова треба: 1) дієвий склад і 2) приміщення з оргтехнікою для секретаріату (за положенням). Влада робить все для того, щоб ГР були “кишеньковими” для “одобрямсу” дій влади” (С-кий район).

Друга група, яка складає 40% респондентів, вважає, що громадська рада не впливає на прийняття управлінських рішень в освіті на рівні району/області та взагалі не торкається питань освіти.

Третя група, яка складає 10% респондентів, зазначила, що громадська рада має вплив на прийняття управлінських рішень в освіті на рівні району/області, але конкретних прикладів не навели. *“Громадська рада минулої каденції впливала, оскільки проводила багато освітніх проєктів, круглих столів та зустрічей з директорами шкіл. Цього року доступ до питань освіти став менш можливий через формування нової політики співпраці з ГО від влади” (Львівська обл.).*

“Громадська рада складається у нас із авторитетних представників громадських організацій, тому при виникненні такого питання, звичайно, впливає на прийняття управлінських рішень” (Ст-кий район).

Респонденти вважають, що **варто залучати представників громадськості як споживачів освітніх послуг до розв’язання найактуальніших питань в галузі освіти.** Порівнюємо їх бачення з поглядами на це питання начальників РВО(див. Таб. 1).

Таблиця 1. Залучення громадськості є актуальним для вирішення питань

Залучення громадськості є актуальним для вирішення питань (рейтинг відповідей – від більшого – до меншого)	
Начальники РВО	Члени громадських рад
пошук додаткових джерел фінансування; виховна робота з дітьми;	пошук додаткових джерел фінансування; використання позабюджетних коштів;

використання позабюджетних коштів; атестація директора школи, його заступників, вчителів; планування роботи школи; вибір навчальних програм та підручників	призначення директора школи; вибір навчальних програм та підручників; планування роботи школи; затвердження цільових програм в сфері освіти; позашкільна робота з молоддю; громадянська освіта; забезпечення прозорості благодійних коштів у школах
--	---

Ми бачимо, що перша позиція у представників обох цільових груп співпала – це пошук додаткових джерел фінансування, що свідчить про розуміння проблеми недостатнього фінансування освіти загалом. Цікаво, що наступним пунктом начальники РВО визначили виховну роботу з дітьми, тоді як у представників громадськості ця позиція сьоме та восьме (громадянська освіта) місця. Вважаємо, що сучасна ситуація в країні вплине на таке ставлення до виховної роботи з дітьми з боку громади та на потребу долучатись до виховання свідомого громадянина з активною громадянською позицією. Звертаємо увагу на те, що громада готова брати активну участь у процесі призначення директора школи та виборі навчальних програм і підручників. Це свідчить, що громадськість дійсно виступають як споживачі освітніх послуг і хочуть отримувати якісні послуги, а не ті, що їм нав'язуються.

Звітують громадські ради про свою діяльність перед громадськістю різними шляхами: річні звіти на сайтах РДА та ОДА, звіти й статті в ЗМІ, звіти під час публічних заходів. *“За результатами проведеної роботи ми розміщуємо інформаційні статті в місцевих засобах масової інформації”* (Луганська обл.).

“Звітування Громадської ради відбуваються через здійснення публікацій в місцевій пресі та протягом публічних заходів. Фонд громади Приірпіння, що опікується більшістю організацій Приірпіння, проводить

щорічне звітування та друк річних звітів про свою діяльність та діяльність партнерів-членів Громадської ради” (Київська обл.).

70% респондентів зазначили, що звітують перед громадськістю щорічно, а 30% - що не звітують зовсім.

Думки респондентів щодо змісту понять **“якість, прозорість, взаємодія в системі управління загальною середньою освітою в Україні на рівні району та області”** поділились практично навпіл. Половина вважає, що громадська рада на якість, прозорість, взаємодію в системі управління загальною середньою освітою не впливає. *“В системі управління освітою в Україні бракує прозорості. Широкі кола громадськості в цілому не впливають на освітні процеси, не можуть контролювати хід навчання, не ознайомлені із станом фінансування шкіл, а тому їх вплив є неефективним”*(Львівська обл.).

“На рівні району і області стан справ в освіті залишається малоінформативним для представників громади. Якою є якість освіти, як вибираються підручники, як призначають керівників і як вони звітують перед громадою – все це залишається закритим питанням для широкого кола громадськості” (Одеська обл.).

Друга половина респондентів визначила зміст понять наступним чином (див. Таб.2):

Таблиця 2. Розуміння змісту понять “якість, прозорість, взаємодія в системі управління загальною середньою освітою в Україні на рівні району та області” членами громадських рад при РДА та ОДА

Якість	Прозорість	Взаємодія
Це здатність керівних органів системи освіти і безпосередніх виробників освітніх послуг задовольняти встановлені або передбачувані потреби суспільства, окремих соціальних груп і громадян в	Звітування перед споживачами, місцевою громадою та залучення широкої громадськості до управління	Спільне функціонування та комунікація кількох підрозділів, при якому результати успіху одного з них позитивно впливають на інших суб’єктів та кінцевих споживачів

отриманні освіти або набутті професійної компетентності		
Це гнучкість системи освіти до потреб сьогодення та чітка орієнтація на потреби споживача (учня)	Використання сучасних технологій комунікації для звітування перед споживачем, залучення громадськості до управління	Наявність чіткого поділу обов'язків, дієва система комунікації та моніторингу в середині системи
Це здатність уникати кліше, бути гнучкими в сучасному мінливому світі	Звітування про плани та виконану роботу на сайтах, у ЗМІ	Здатність бути готовими до діалогу з громадськістю, чути пропозиції і реагувати відповідним чином
Це відповідність вимогам сучасності, сприяння розвитку мислення у дітей, а не тотальне забивання сухою інформацією голови, більше уваги громадянській освіті	Підзвітність роботи батьківських комітетів, освоєння благодійних коштів, підзвітність відділів та управлінь освіти	Участь батьків і громади у діяльності школи
Це доступ громадян до якісних освітянських послуг	Наявність доступу громадян до інформації про потреби і використані кошти	Можливість участі громадян у формуванні проектів, програм, управлінських рішень; чіткий і зрозумілий формат системи звітування перед громадою

З наведених висловлювань представників громадських рад при районних та обласних державних адміністраціях, ми можемо побачити, що в поняття “якості управління ЗСО” вони закладають гнучкість системи освіти до потреб сьогодення та орієнтацію на потреби споживача, надання якісних освітянських послуг; під “прозорістю управління ЗСО” розуміють публічну підзвітність у всіх сферах діяльності; “в управлінні ЗСО” на думку респондентів, передбачає залучення батьків і громади до діяльності школи.

3.3 Результати контент-аналізу сайтів районних відділів освіти та обласних управлінь освіти

Протягом грудня 2013 року було проаналізовано ряд веб-сайтів обласних управлінь освіти (ОУО) та районних відділів освіти (РВО) на предмет наявності прозорої інформації щодо їхньої поточної роботи й стану звітування перед громадськістю. Веб-сайти Київської, Житомирської, Львівської, Одеської, Рівненської, Харківської державних адміністрацій було обрано з метою охоплення географічно і демографічно різних регіонів України. В межах кожної з даних областей було обрано для аналізу один веб-сайт районного відділу освіти.¹ Таким чином, було проаналізовано веб-сайти відділу освіти Новоград-Волинської районної державної адміністрації Житомирської області; управління освіти, сім'ї, молоді та спорту Дубенської міської ради Рівненської області; відділу освіти Жидачівської районної державної адміністрації Львівської області; відділу освіти Борівського району Харківської області (див. повний список, веб-адреси, матрицю аналізу веб-сайтів у Додатку 8.3).

Огляд наповненості веб-сайтів обласних управлінь освіти. *Поточні плани роботи та плани роботи на перспективу* наявні на веб-сторінках більшості обласних управлінь освіти, за винятком двох - Управління освіти і науки Житомирської ОДА та Департаменту освіти і науки Одеської ОДА.

Виявлено відсутність *періодичних звітів про роботу* обласних управлінь освіти на більшості веб-сторінок. Винятком є річний фінансовий звіт Департаменту освіти і науки Харківської ОДА. На веб-сторінці Департаменту освіти і науки Львівської ОДА представлено змістовний і фінансовий звіт про виконання “Програми розвитку освіти Львівщини на 2009-2012 роки”. Зазначимо, що найбільш поширений тип звітності наявний на веб-сайтах обласних управлінь освіти стосується планів і результатів державних закупівель. Наявність такої інформації є важливою, але вона не

¹ Відбір було здійснено таким чином: а) за алфавітом визначено п'ятий район в межах області, б) визначено наявність/відсутність веб-сайту відділу освіти райдержадміністрації, в) у разі відсутності веб-сайту, обирався наступний за алфавітом район і т.д.

відображає реальної ситуації освітніх проблем, які існують в області та дій щодо їх вирішення.

Таким чином, ми бачимо, що у своїй більшості, **підзвітність ОУО на сайтах є неповною та непрозорою**. Ми очікували щоквартальні, піврічні та річні плани та звіти про діяльність ОУО, але на жаль, така інформація не відображена на веб-сайтах. Контакти та посади відповідальних осіб за оприлюднення планів/звітів також не зазначено. З цього ми робимо припущення, що і в обласних ЗМІ така інформація відсутня.

Колегії при обласних управліннях освіти – найбільш репрезентований *дорадчий орган*. На всіх проаналізованих веб-сайтах, окрім Одеської ОДА, представлено склад колегій і/або плани засідань і рішення колегій. **Однак, уривчастість і неоднорідність такої документації – проблема, яка потребує вирішення.**

Діяльність громадських рад відображено виключно на веб-сторінках обласних держадміністрації. Хоча поглиблене вивчення цих веб-сайтів виявило наявність при громадських радах діючих комісій/комітетів з питань науки, освіти і т.п., прямі посилання на ці комісії при громадських радах з веб-сайтів обласних управлінь освіти відсутні. Більш того, інформація про комісії освітнього спрямування обмежена лише їх назвою або списком їх членів без контактної інформації. Ознайомитися з протоколами засідань Комітету з питань освіти, науки та культури при громадській раді можна лише на веб-сайті Харківської ОДА.

Кількісний аналіз звернень громадян є наявний у публічному доступі лише на сайтах Департаментів освіти і науки Київської і Одеської ОДА. Хоча структурованих *відповідей на найбільш поширені запитання громадян* на веб-сайтах цих департаментів немає, частково надаються конкретні відповіді на скарги, розміщені у громадському освітньому форумі Одеської області за веб-адресою <http://forum.osvita.od.ua/>.

Огляд наповненості веб-сайтів районних відділів освіти. За винятком відділу освіти Бородянської РДА Київської області *поточні плани*

роботи відсутні на проаналізований веб-сторінках районних управлінь освіти.

Плани роботи на перспективу та звіти про роботу **відсутні на всіх проаналізований веб-сторінках районних управлінь освіти.**

Найбільш поширений *тип звітності* на веб-сайтах районних управлінь освіти стосується планів державних закупівель. На веб-сайті відділу освіти Бородянської РДА Київської області розміщено програму розвитку системи освіти Бородянського району на 2011-2014 роки і звіт по виконанню Програми за 2011 рік.

Діяльність дорадчих органів та громадських рад на веб-сайтах районних відділів освіти не відображена. Лише відділ освіти Новоград-Волинської РДА Житомирської області представив плани останнього засідання колегії у розділі новин, що, на нашу думку, може бути рекомендованою практикою-мінімум з огляду на обмаль ресурсів.

Аналіз звернень громадян наявний у публічному доступі лише на веб-сайті відділу освіти Борівського району Харківської області.

Представимо для наочності порівняльну таблицю з результатами контент-аналізу сайтів районних відділів освіти та обласних управлінь освіти (див. Таб.3).

Таблиця 3. Результати контент-аналізу сайтів РВО та ОУО

Сайти РВО	Сайти ОУО
Наявні	Наявні
<ul style="list-style-type: none"> • плани державних закупівель (10 з 10-ти) • програма розвитку системи освіти району на 4 роки (1 з 10-ти) і звіт про виконання програми за 2011р. • аналіз звернень громадян (1 з 10-ти) 	<ul style="list-style-type: none"> • поточні плани роботи та плани роботи на перспективу наявні (8 з 10-ти) • плани і результати державних закупівель (8 з 10-ти) • річний фінансовий звіт (2 з 10-ти) • кількісний аналіз звернень громадян (2 з 10-ти)
Відсутні	Відсутні
<ul style="list-style-type: none"> • плани роботи на перспективу 	<ul style="list-style-type: none"> • щоквартальні, піврічні та річні звіти

<ul style="list-style-type: none"> • звіти про роботу • звіти про діяльність дорадчих органів та громадських рад 	<ul style="list-style-type: none"> • звіти про діяльність громадських рад (є лише списки)
--	--

Отже, як засвідчив проведений аналіз, **діяльність районних відділів освіти є набагато менш прозорою, ніж діяльність обласних управлінь освіти.**

Висновки

1. Підзвітність ОУО та РВО через офіційні сайти є неповною та непрозорою.
2. Реальна співпраця з громадськістю та прозора підзвітність про діяльність в системі управління освіти практично відсутня. Про ефективну співпрацю з громадою як таку, що здійснювалася до 2012р., наголошували в інтерв'ю екс-керівники ОУО.
3. Громадські ради недостатньо впливають на прийняття управлінських рішень в освіті на рівні району/області. Третина з них взагалі не звітує про свою роботу перед громадськістю.
4. Потребують узгодження та виконання механізми забезпечення прозорості та взаємодії органів управління освітою та громади.

VII. Висновки та рекомендації

Проведене експертне дослідження “Система управління загальною середньою освітою в Україні на рівні району та області: якість, прозорість, взаємодія”, результати та практичні рекомендації якого пройшли громадське обговорення під час презентацій на конференціях і круглому столі, надає підстави для таких висновків:

1. Проблемними місцями в управлінні ЗСО залишаються:
 - нечіткість визначених законодавством обсягів повноважень та меж відповідальності органів управління освітою в галузі шкільної освіти;
 - неефективна управлінська вертикаль в системі ЗСО та відсутність прогресу в запровадженні державно-громадського управління освітою;
 - відсутність дієвих механізмів контролю за дотриманням існуючих законодавчих і прийнятих нормативно-правових актів в системі освіти;
 - відсутність політичної і юридичної відповідальності органів державної влади і посадових осіб місцевого самоврядування за недостатнє фінансово-матеріальне забезпечення освіти;
 - низька професійна спроможність “топ-менеджерів” системи освіти до реалізації освітніх реформ;
 - політична заангажованість та корупція при здійсненні кадрової політики щодо зайняття керівних посад державних службовців в сфері освіти;
 - відсутність прозорості та підзвітності діяльності органів влади на рівні району та області; громадськість практично усунена від участі в управлінні освітою;
 - ігнорування позитивного міжнародного досвіду здійснення освітніх реформ в Україні щодо децентралізації управління освітою, механізмів фінансування та матеріально-технічного забезпечення, запровадження шкільної автономії і залучення громадськості, що в підсумку призводить до все більшого відставання національної системи освіти від європейської.

2. Систематизований опис органів управління ЗСО засвідчив, що шкільна освіта продовжує функціонувати за законами ієрархічної централізованої системи. Це призводить до надмірної концентрації повноважень, відповідальності та контролюючих функцій у центральних органах державного управління, які не в змозі впоратися з таким навантаженням, не мають для цього ні матеріальних, ні кадрових ресурсів і, як наслідок, із запізненням реагують на швидкоплинні зміни в соціальній і освітній сферах, задовольняють не освітні потреби особистості, а власну бюрократичну систему управління, яка не несе відповідальності ні перед суспільством, ні перед окремим громадянином.
3. Чіткий розподіл функцій щодо організації ЗСО між функціями місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування не забезпечено на законодавчому рівні. Існує колізія між повноваженнями органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що підтверджується розумінням керівниками ОУО та РВО функцій місцевих органів управління освітою та визначенням ваги розподілу цих функцій. Таке становище завуальовує можливості влади не виконувати власні зобов'язання, а в умовах відсутності сформованих державних соціальних стандартів у сфері шкільної освіти та механізмів громадського контролю призводить до бюрократичного свавілля та проявів корупції.

Керівники ОУО та РВО погоджуються з тим, що частину повноважень відділів освіти районної державної адміністрації доцільно передати школам, залишивши державним органам питання модернізації мережі навчальних закладів, атестації закладів, і вони до передачі повноважень готові. Проте необхідною умовою є завершення адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування. Саме їх упровадження може забезпечити реальне

переформатування влади та створення нової управлінської вертикалі в системі шкільної освіти.

Оскільки управління освітою має бути орієнтовано на кінцевий результат, а кінцевим результатом системи освіти є особистість, розподіл повноважень між рівнями управління освітою при цьому має здійснюватися за принципом субсидіарності.

4. Реалізація основного напрямку реформування управління освітою, задекларованого ще в 1994 році у Державній національній програмі “Освіта” (“Україна XXI століття”) та підтвердженого в 2013р. у Національній стратегії розвитку освіти в Україні на 2012-2021 роки - переходу до державно-громадського управління, за якого особистість, суспільство і держава стають рівноправними суб'єктами та партнерами, вимагає визначення повноважень замовників освіти та законодавчого їх закріплення.

5. Аналіз міжнародного досвіду освітніх реформ (Велика Британія, Литва, Польща, Грузія, Фінляндія) свідчить, що в сучасних умовах глобалізації, інформатизації та демократизації суспільства утвердилася нова парадигма управління освітою, яка ґрунтується на децентралізації, що передбачає делегування повноважень нижчим адміністративним рівням; зростання ролі органів місцевого самоврядування; автономію навчальних закладів; перехід до поліцентричної системи управління; формування й функціонування освітніх установ як ринкових господарюючих суб'єктів і відкритих соціально-орієнтованих систем. Відповідно на середньому і вищому рівнях управління надзвичайно необхідний новий тип лідерства, який дозволить змінити стиль організаційного життя освіти: не старий тип лідера-адміністратора, а новий тип перетворюючого лідера. Лідери-перетворювачі орієнтовані на зміни, нововведення, підприємництво. Цей тип лідерства характеризується поведінкою, що включає цілеспрямоване самонавчання і систематичний, організований пошук змін, ретельний аналіз проблем, а також здатністю

переміщувати ресурси з менш у більш продуктивні сфери та трансформувати організацію для того, щоб зробити її стратегічно більш конкурентоздатною.

6. Рівень якості й компетентності управлінського потенціалу державних службовців на рівні обласних управлінь і районних відділів освіти не повною мірою відповідає парадигмі управління в умовах демократизації суспільства та децентралізації освіти. Абсолютна більшість начальників РВО не мають спеціальної освіти в галузі управління. Призначення керівних кадрів освіти на районному та обласному рівні має ознаки корупційних схем, відбувається за політичною приналежністю чи лояльністю до вищого керівництва регіону. Відтак, сумнівним є належне виконання ними функцій сучасного менеджера і лідера-перетворювача та здійснення цілеспрямованого впливу на розвиток освітньої системи даної території.

7. Обов'язковою умовою ефективної освітньої політики в умовах демократизації суспільства є посилення прозорості діяльності органів управління освітою та доступності громадян до важливої інформації про діяльність регіональної та місцевої освітньої мережі, зокрема щодо ліквідації чи створення навчальних закладів; проведення атестації та оцінювання діяльності ЗНЗ; їх матеріально-технічного і фінансового забезпечення, приміром, бюджетів навчальних закладів, виділених державою і залучених від громади ресурсів тощо. Однак більшість веб-сайтів органів управління освітою таких даних не містять, інформація оновлюється не оперативно. Плани роботи на перспективу та звіти про роботу відсутні на всіх проаналізованих веб-сторінках районних управлінь освіти. Загалом вони є малоінформативними для пересічного громадянина, не зручними в користуванні, зворотній зв'язок з відвідувачами сайту відсутній.

8. Громадські ради, які утворені при ОДА та РДА на виконання Постанови Кабінету Міністрів України № 996 від 3.11.2010р. як постійно

діючий колегіальний виборний консультативно-дорадчий орган, утворений для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики, здебільшого виконують функцію статиста для схвалення прийнятих рішень. За твердженням респондентів, громадські ради недостатньо впливають на діяльність органів державної влади та прийняття управлінських рішень в освіті на рівні району/області. Третина з проаналізованих рад взагалі не звітує про свою роботу перед громадськістю.

На підставі отриманих результатів дослідження та громадського їх обговорення, враховуючи дані аналізу міжнародного досвіду здійснення освітніх реформ, сформульовано **рекомендації** органам державного управління та громадянському суспільству щодо першочергових завдань для реформування управлінської вертикалі в системі ЗСО та подолання визначених упродовж дослідження проблем. Зокрема:

1. Під час розроблення змін до чинної нормативно-правової бази чи створення нових законодавчих актів мають бути забезпечені: чіткий розподіл повноважень щодо управління освітою між Кабінетом Міністрів України, відповідним міністерством, іншими органами виконавчої влади і органами самоврядування в освіті; узгодженість системи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Необхідно включити в закони пряму заборону органам виконавчої влади втручатися в питання, не віднесені до їхньої компетенції; передбачити пряму відповідальність державних службовців (від членів Уряду до керівників місцевих органів управління освітою) та посадових осіб місцевого самоврядування за невиконання рішень Верховної Ради України і Президента України з питань державної політики у сфері освіти.

2. Має бути упроваджена реформа адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування з урахуванням ефективного міжнародного досвіду, зокрема Польщі, для здійснення якої необхідним є прийняття нових законів щодо адміністративно-територіального устрою, місцевого самоврядування, місцевих державних представництв, внесення змін до Бюджетного кодексу, освітянського законодавства тощо.
3. Новий закон “Про освіту”, про потребу прийняття якого наголошували учасники дослідження, має забезпечити правові засади реалізації повноцінної системи державно-громадського управління системою освіти та закріпити повноваження органів громадського самоврядування в освіті.
4. Для формування нової генерації керівників освітянської галузі необхідно розробити і прийняти нову кадрову політику в системі державної служби. Порядок і процедура призначення державних службовців у сфері освіти потребують кардинального оновлення на засадах компетентнісного підходу. Механізм кадрових призначень повинен враховувати три основних компоненти: 1) нормативно-правовий (відповідність претендента вимогам чинного законодавства чи діючим нормам щодо зайняття відповідної посади); 2) професійний (професійна спроможність і компетентність, наявність відповідної освіти, досвіду тощо); 3) громадський (прозорість процедури для громади; вплив громади на призначення претендента тощо). Щороку має відбуватися публічне звітування керівника перед громадою про результати діяльності та її перспективи.
5. Система підвищення кваліфікації керівних кадрів освіти як державних службовців має бути модернізована. Національній академії державного управління при Президентові України - повноважному органу з підготовки державних службовців та підвищення їх кваліфікації - належить оновити змістовне наповнення навчальних програм, передбачити індивідуалізацію навчального процесу за рахунок сучасних технологій навчання та використання ІКТ.

6. Для підвищення прозорості, підзвітності і залучення громадян до процесу вироблення, реалізації та здійснення ефективного громадського контролю управлінських рішень в системі освіти неухильно має застосовуватися електронне врядування. Доцільним є розроблення і прийняття «стандарту» забезпечення прозорості діяльності та інформування громадськості та ЗМІ про роботу управлінь освіти і громадських рад з освітніх питань. Матриця, яку було розроблено для аналізу веб-сайтів органів управління освітою (Додаток 5.3), може бути взята за основу розробки і подальшого моніторингу наявної інформації.
7. Проведене опитування засвідчило необхідність організації і проведення широкої просвітницької кампанії, спрямованої на підвищення громадянської свідомості суспільства щодо необхідної участі в управлінні системою освіти, визначенні пріоритетів і стратегій розвитку освітньої мережі своєї території та країни загалом, здійснення моніторингу і контролю діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, зокрема, через участь у громадських радах та інших об'єднаннях.

Однак, основним висновком цього дослідження є переконання авторів, що реформування системи управління освітою і забезпечення розвитку шкільної освіти потребує не стільки переформатування управлінської вертикалі та перерозподілу повноважень між чиновниками чи створення нових інституцій, а в сучасних умовах соціальних трансформацій вимагає усвідомлення загальної середньої освіти як державної управлінської послуги, що надається споживачу освіти за рахунок платників податку, а відтак зміни парадигми управління на засадах сервісного підходу. Це вимагає запровадження сервісної організації державного управління освітою і переведення системи державного управління в стан надавача державних управлінських послуг конкретному громадянину України.

Автори цієї роботи усвідомлюють, що пропоновані висновки і рекомендації почасти є не завершеними твердженнями, а напрямками для подальших досліджень і професійних дискусій, проте мають сподівання, що

висвітлені в звіті результати сприятимуть модернізації державного управління, утвердженню демократичних змін у системі освіти широке коло фахівців, науковців, практиків, усіх, кому не байдужа доля української школи і держави.

Список використаних джерел

1. Вайс, Керол Г. Оцінювання: методи дослідження програм та політики [пер. з англ. Р.Ткачук, М.Корчинська. Наук. ред. пер. О.Кілієвич]. – К.: Основи, 2000. – 671 с.
2. Закон України “Про загальну середню освіту” [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
3. Закон України “Про освіту” від 23.05.1991 № 1060-ХІІ (Редакція від 01.01.2011 на підставі 2856-17) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1060-2&p=1303740546828750>
4. Іванюк І.В. Освітня політика. Навчальний посібник / І.В. Іванюк – К.: Таксон, 2007. – 208с.
5. Іванюк І.В. Оцінювання освітніх проєктів та програм. Навчальний посібник / І.В. Іванюк – К.: Таксон, 2004. – 208с.
6. Лунячек В. Начальник районного управління освітою: штрихи до портрету [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://education-ua.org/ua/analytics/158-nachalnik-rajonno-go-upravlinnya-osvitoyu-shtrikhi-do-portretu> - Назва з екрану.
7. Модернізація системи управління освітою в Україні: дорожнякарта реформ /за заг. ред. Горуненко О. В. – К., 2014. – 84 с.
8. Наказ Міністерства освіти і науки України від 16.05.2008 № 421 “Про затвердження Регламенту Міністерства освіти і науки України”.
9. Наказ Міністерства освіти і науки України від 16.05.2008 № 421 “Про затвердження Регламенту Міністерства освіти і науки України”.

10. Ніколаєнко С.М. Освіта в інноваційному поступі суспільства : тези доп. на підсумк. колегії МОН України 17 серп. 2006 р. / С. Ніколаєнко // Освіта України. – 2006. – № 60/61 (14 серп.). – С. 1–21.
11. Ославський М.І.. Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади. Навчальний посібник. Київ. Видавництво "Знання" 2009. Електронний ресурс: http://www.ebk.net.ua/Book/dvu/oslavskyj_vvu/part5/502.htm
12. Паращенко Л.І. Державне управління розвитком загальної середньої освіти в Україні: методології, стратегії, механізми : монографія /Л.І. Паращенко. – К.: Майстер книг, 2011. – 536 с.
13. Положення про Міністерство освіти і науки України. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 19 грудня 2006 р. № 1757 (Положення змінено: ПКМ № 1393 05.12.2007; ПКМ № 101 27.02.2008; ПКМ № 376 31.05.2010).
14. Портал “Освітня політика”. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://education-ua.org/ua/draft-regulations/228-rajonni-miski-upravlinnya-chi-viddili-osviti-u-novij-sistemi-upravlinnya-osvitoyu-mayut-zalishitisya-ale-vikonuvati-lishe-servisni-funksiji> - Назва з екрану.
15. Постанова Кабінету Міністрів України № 996 від 3 листопада 2010 року “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-p> - Назва з екрану.
16. Указ Президента України від 22 лютого 2013 року № 96/2013 "Про деякі заходи щодо оптимізації системи центральних органів виконавчої влади"
17. Указ Президента України від 25 квітня 2013 року № 240/2013 «Питання Міністерства освіти і науки України».
18. Указ Президента України від 6 червня 2011 року №645 «Про внесення змін до Положення про Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України».
19. Указ Президента України від 8 квітня 2011 року №410 «Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України».

20. Управління освітою та шкільна автономія: погляд зі школи: аналітична доповідь /авт. кол.: Барматова І.В., Белий В.І., Громовий В.В., Олексюк С.В., Паращенко Л.І. // За заг. ред. Паращенко Л.І. – К.: “2UP”, 2013. – 64с.
21. Електронний ресурс : <http://www.osvita.org.ua/news/65742.html>
22. Denzin N.K. Introduction: The discipline and practice of qualitative research / N.K. Denzin, Y.S. Lincoln // Handbook of qualitative research. – London: Sage, 2000.
23. Educational development [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://databases.unesco.org/thesru/wwwi32.exe/\[in=affichethru.in\]/](http://databases.unesco.org/thesru/wwwi32.exe/[in=affichethru.in]/)

V. Додатки

5.1 Інструкція з питаннями для проведення індивідуальних глибинних інтерв'ю з начальником районного відділу освіти або обласного управління освіти і науки.

Шановні експерти,

щоб інтерв'ю та його опрацювання відбулися з максимальною ефективністю рекомендуємо дотримуватися викладених нижче рекомендацій:

- 1. Тривалість проведення інтерв'ю – 30-40 хвилин.*
- 2. Вступ (3 хв.) для пояснення цілей проекту і тематики інтерв'ю: дане дослідження ставить на меті аналіз думки начальників районних відділів освіти/обласних управлінь освіти і науки щодо модернізації державного управління освітою та реалізації принципу державно-громадського управління в системі шкільної освіти України.*
- 3. Гарантування анонімності. Ви маєте пояснити, що проведитимете запис розмови на аудіо носії. Однак ніхто крім вас не буде мати доступу до аудіо запису, і він буде видалений після підготовки стенограми; у стенограмі будуть використовуватися псевдоніми.*
- 4. Попередьте колегу, що немає правильних і неправильних відповідей, важливо дізнатися особисті міркування начальника управління освіти і науки, які допоможуть експертам проаналізувати стан управління шкільною освітою, виявити проблемні місця.*
- 5. Запис розмови Вам необхідно буде розшифрувати і надрукувати в Word.*
- 6. Необхідно розпочати запис із зазначення дати і часу розмови. Питання потрібно формулювати чітко із зазначенням номеру питання.*

Питання для глибинного інтерв'ю

1. Розкажіть, будь ласка, коли і яким чином Ви були призначені на свою посаду?
2. Як здійснюється оцінювання Вашої діяльності (*процедура оцінювання, критерії оцінювання, хто здійснює оцінювання, як представляються результати*)
3. Що, на Вашу думку, є компетентністю і якими компетентностями має володіти державний службовець у сфері управління освітою? Як це можна перевірити, оцінити?
4. Які критерії оцінювання роботи навчальних закладів Ви використовуєте?
5. Яким чином відбувається призначення керівників загальноосвітніх навчальних закладів і які проблеми при цьому виникають? (*Якщо під час відповіді на запитання №5 не прозвучала тема “призначення за контрактом”, то задаємо питання №6*)
6. Якщо ми говоримо про призначення керівника ЗНЗ за контрактом, то
 - Це відкритий конкурс на заміщення вакантної посади?
 - Які критерії існують для кадрових ротацій керівника ЗНЗ (наприклад, рішення місцевих рад, і де це можна побачити?)
7. Назвіть, на Вашу думку, три основних перешкоди в системі управління загальною середньою освітою в Україні на рівні району та області.
8. Розкрийте, будь ласка, зміст понять “якість, прозорість, взаємодія в системі управління загальною середньою освітою в Україні на рівні району та області”.
9. Назвіть, на Вашу думку, основні механізми підвищення ефективності управління освітньою системою району/області.

5.2 Інструкція з питаннями для проведення індивідуальних глибоких інтерв'ю з представниками громадських рад при районних та обласних державних адміністраціях.

Шановні експерти,

щоб інтерв'ю та його опрацювання відбулися з максимальною ефективністю рекомендуємо дотримуватися викладених нижче рекомендацій:

- 1. Тривалість проведення інтерв'ю – 30 хвилин.*
- 2. Вступ (3 хв.) для пояснення цілей проекту і тематики інтерв'ю: дане дослідження ставить на меті аналіз думки представників громадських рад при районних/обласних державних адміністраціях щодо ролі громадсько-державного управління освітою.*
- 3. Гарантування анонімності. Ви маєте пояснити, що проводитимете запис розмови на аудіо носії. Однак ніхто крім вас не буде мати доступу до аудіо запису, і він буде видалений після підготовки стенограми; у стенограмі будуть використовуватися псевдоніми.*
- 4. Попередьте колегу, що немає правильних і неправильних відповідей, важливо дізнатися особисті міркування представника громадської ради, які допоможуть експертам проаналізувати стан управління шкільною освітою, виявити проблемні місця.*
- 5. Запис розмови Вам необхідно буде розшифрувати і надрукувати в Word.*
- 6. Необхідно розпочати запис із зазначення дати і часу розмови. Питання потрібно формулювати чітко із зазначенням номеру питання.*

Питання для глибинного інтерв'ю

1. Розкажіть, будь ласка, яким чином Ви були призначені на свою посаду?
2. На Вашу думку, чи впливає громадська рада на прийняття управлінських рішень в освіті на рівні району/області?
3. До розв'язання яких питань залучення громадськості є найактуальнішим? (*призначення директора школи, планування роботи школи, пошук додаткових джерел фінансування, використання позабюджетних коштів, вибір навчальних програм та підручників тощо*)
4. Яким чином Ваша рада звітує перед громадськістю?
5. Розкрийте, будь ласка, зміст понять “якість, прозорість, взаємодія в системі управління загальною середньою освітою в Україні на рівні району та області”.

5.3 Матриця з питаннями для проведення контент-аналізу сайтів районних відділів освіти й обласних управлінь освіти та їх веб-адресами.

САЙТИ ОБЛАСНИХ УПРАВЛІНЬ ОСВІТИ

Департамент освіти і науки Київської обласної державної адміністрації

<http://www.kyiv-oblosvita.gov.ua/>

Чи є на сайті в наявності поточні плани роботи?

Так Ні

Чи є на сайті в наявності плани роботи на перспективу?

Так Ні

Чи є на сайті звіти про роботу?

Так Ні

Яка інша звітність представлена на сайті?

Розподіл підручників по школам.

Плани державних закупівель окремих навчальних закладів.

Яким чином відображена діяльність дорадчих органів, громадських рад?

- представлено склад колегії департаменту
- представлено резюме членів громадських рад
- представлено плани роботи
- представлені звіти
- представлені плани засідань і рішення колегії (щомісячно)

Аналіз звернень громадян

➤ Які питання задаються найчастіше?

У зверненнях акцентовано увагу на проблемах з таких напрямів:

- робота дошкільних, середніх, спеціальних та вищих навчальних закладів (63, з них 1 - у рамках проекту “Діалог з країною”);
- діяльність навчально-виховних закладів (53);
- праця і заробітна плата (23, з них 1 - у рамках проекту “Діалог з країною”),
- конфліктна ситуація в закладах – 21.

Проаналізувавши зміст питань, порушених громадянами у своїх зверненнях, зазначаємо, що спостерігається тенденція до зменшення у надходженні кількості звернень громадян з питань щодо організації навчально-виховного процесу у загальноосвітніх навчальних закладах Київської області та конфліктних ситуацій між вчителями й учнями (2 звернення – м. Бровари, та Тетіївський район), але факти упередженого ставлення вчителів у проведенні оцінювання знань учнів не підтвердилися.

Однак збільшилася кількість звернень щодо роботи дошкільних навчальних закладів: 3 (2 з них на Урядову гарячу лінію) звернення м. Бровари – зарахування дітей до ДНЗ, м. Ірпінь – 1 (зарахування дитини до ДНЗ), м. Переяслав-Хмельницький скарга на дії вихователя ДНЗ «Золотий ключик».

➤ Чи є відповіді на запитання громадян? Ні

Примітки

Громадська рада існує при Київській обласній держадміністрації і згадується на сайті облдержадміністрації http://koda.gov.ua/gromadska_rada. Представлено склад ради, її структура і склад комісій, документи щодо діяльності ради, протокол установчих зборів. Зокрема, Комітет науки і освіти, формування соціальної, професійної, громадянської свідомості учнівської та студентської молоді, який очолює Ніколенко Галина Василівна.

Управління освіти і науки Житомирської обласної державної адміністрації <http://zuon.uainfo.net/>

Чи є на сайті в наявності поточні плани роботи?

Так Ні

Чи є на сайті в наявності плани роботи на перспективу?

Так Ні

Чи є на сайті звіти про роботу?

Так Ні

Яка інша звітність представлена на сайті?

Плани державних закупівель окремих навчальних закладів.

Яким чином відображена діяльність дорадчих органів, громадських рад?

- представлено склад колегії
- представлено резюме членів громадських рад
- представлено плани роботи
- представлені звіти
- представлені рішення колегії

Аналіз звернень громадян Відсутньо**Примітки**

Громадська рада існує при Житомирській обласній державній адміністрації і згадується на сайті облдержадміністрації http://zhitomir-region.gov.ua/article.php?komi_rada. Представлено склад ради, матеріали роботи ради (наприклад, новини, рішення ради, круглі столи). У документах згадується КОМІСІЯ З ПИТАНЬ ОСВІТИ, НАУКИ, МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ, ВІЙСЬКОВО-ПАТРІОТИЧНОГО ВИХОВАННЯ ТА У СПРАВАХ ДІТЕЙ.

Управління освіти та науки Рівненської обласної державної адміністрації <http://www.rvosvita.org.ua/>**Чи є на сайті в наявності поточні плани роботи?**

Так Ні

Чи є на сайті в наявності плани роботи на перспективу?

Так Ні

Чи є на сайті звіти про роботу?

Так Ні

Яка інша звітність представлена на сайті?

Плани державних закупівель окремих навчальних закладів.

Яким чином відображена діяльність дорадчих органів, громадських рад?

- представлено склад колегії
- представлено резюме членів громадських рад

- представлено плани роботи
- представлені звіти
- представлені плани засідань і рішення колегії (за останні три роки 1-2 рази на рік)

Аналіз звернень громадян Відсутньо

Примітки

Громадська рада існує при Рівненській обласній державній адміністрації і згадується на сайті облдержадміністрації <http://www.rv.gov.ua/sitenew/main/ua/publication/content/7253>. При ній функціонує постійна комісія з питань науки, освіти, культури і духовності. На сайті представлено склад громадської ради і інша документація (рішення, протокол засідання, звіт по результатам діяльності за 2011-2012 рр).

Департамент освіти і науки Львівської обласної державної адміністрації

<http://osvitportal.lviv.ua/>

Чи є на сайті в наявності поточні плани роботи?

Так Ні

Чи є на сайті в наявності плани роботи на перспективу?

Так Ні

Чи є на сайті звіти про роботу?

Звіт про виконання «Програми розвитку освіти Львівщини на 2009-2012 роки»

Так Ні

З якою періодичністю розміщені?

- за місяць
- за квартал
- за півріччя
- за рік

Хто відповідає за подання звітності (посада)?

Не визначено

Визначено (напишіть) _____

Звіти розміщено

- змістовні
 фінансові
 змістовні та фінансові

Яка інша звітність представлена на сайті?

Плани і результати державних закупівель окремих навчальних закладів.

Яким чином відображена діяльність дорадчих органів, громадських рад?

- представлено склад колегії
 представлено резюме членів громадських рад
 представлено плани роботи
 представлені звіти
 представлені плани засідань і рішення колегії

Аналіз звернень громадян Відсутньо

Примітки

[Громадська рада при Львівській облдержадміністрації http://www.halrada.org/](http://www.halrada.org/)

Представлено протоколи зборів. Існує комісія з Освіти і науки.

Департамент освіти і науки Одеської обласної державної адміністрації

<http://osvita.odessa.gov.ua/>

Чи є на сайті в наявності поточні плани роботи?

Так Ні

Чи є на сайті в наявності плани роботи на перспективу?

Так Ні

Чи є на сайті звіти про роботу?

Так Ні

Яка інша звітність представлена на сайті?

Плани і результати державних закупівель окремих навчальних закладів.

Яким чином відображена діяльність дорадчих органів, громадських рад?

- представлено склад колегії

- представлено резюме членів громадських рад
- представлено плани роботи
- представлені звіти
- представлені плани засідань і рішення колегії

Аналіз звернень громадян

➤ Які питання задаються найчастіше?

Тематика звернень різноманітна і неоднорідна. В основному вони мають соціальне, адміністративно-правове, фінансове або наукове спрямування. Переважна більшість звернень, яка надійшла до управління полягала у розв'язанні конфліктних ситуацій, що виникли між громадянами та посадовими особами чи педагогічними працівниками закладів освіти, щодо надання архівних довідок, стосовно роботи закладів освіти, оплати праці, звернення у яких піднімалися питання науки, звільнення і поновлення на займаних посадах, поліпшення житлових умов, тощо у невеликій кількості теж мали місце. Схожі проблеми та питання турбують багатьох, це зумовлює появу колективних звернень, заяв та скарг, зокрема, до управління надійшло 22 колективні звернення: 9 - надійшло від громадян поштою, 13 – надіслано від інших органів виконавчої влади, загалом звернулось 317 осіб.

➤ Чи є відповіді на запитання громадян? Ні, але частково надаються відповіді на скарги розміщені у форумі на веб-сайті <http://forum.osvita.od.ua/>

Примітки

Громадська рада існує при Одеській обласній державній адміністрації і має посилання з сайту Департаменту освіти і науки Одеської обласної державної адміністрації <http://www.gr.biz.ua/index.php>. При ній функціонує комітет з питань освіти і науки. На сайті представлено склад комітету і є посилання на іншу документацію але ці посилання змістовно не наповнені.

Департамент освіти і науки Харківської обласної державної адміністрації<http://guonkh.gov.ua/>

Чи є на сайті в наявності поточні плани роботи?Так Ні **Чи є на сайті в наявності плани роботи на перспективу?**Так Ні **Чи є на сайті звіти про роботу?**Так Ні **Якщо «Так», то з якою періодичністю вони розміщені?**

- за місяць
- за квартал
- за півріччя
- за рік

Хто відповідає за подання звітності (посада)?

- Не визначено
- Визначено (напишіть) _____

Звіти розміщено

- змістовні
- фінансові
- змістовні та фінансові

Яка інша звітність представлена на сайті?

Звіт по державним закупівлям, результатам проведення торгів.

Яким чином відображена діяльність дорадчих органів, громадських рад?

- представлено склад колегії
- представлено резюме членів громадських рад
- представлено плани роботи
- представлені звіти колегії
- представлені плани засідань і рішення колегії

Аналіз звернень громадян Відсутньо**Примітки**

Посилання на громадську раду є на сайті Харківській обласній державній адміністрації і <http://kharkivoda.org.ua/> Представлені списки членів (окремі з

резюме), плани і графік роботи (+ на перспективу), протоколи засідань, проекти рішень Комітет з питань освіти, науки та культури є відповідним підрозділом http://kharkivoda.org.ua/?page_id=2377. Представлено склад комітету, протоколи засідань комітету (за 2011-2012 роки).

АНАЛІЗ САЙТІВ РАЙОНИХ ВІДДІЛІВ ОСВІТИ

Відділ освіти Бородянської районної державної адміністрації (Київська обл.) <http://osvitabor.ucoz.ua/>

Чи є на сайті в наявності поточні плани роботи?

Так Ні

Чи є на сайті в наявності плани роботи на перспективу?

Так Ні

Чи є на сайті звіти про роботу?

Так Ні

Яка інша звітність представлена на сайті?

Розміщено програму розвитку системи освіти Бородянського району на 2011-2014 роки і звіт за 2011 рік про виконання Програми.

Стан оздоровлення та відпочинку дітей Бородянського району

Річний план закупівель.

Яким чином відображена діяльність дорадчих органів, громадських рад?

- представлено склад колегії
- представлено резюме членів громадських рад
- представлено плани роботи
- представлені звіти колегії
- представлені плани засідань і рішення колегії

Аналіз звернень громадян Відсутньо

Відділ освіти Новоград-Волинської районної державної адміністрації (Житомирської обл.) <http://osvita-novog.at.ua/>

Чи є на сайті в наявності поточні плани роботи?

Так Ні

Чи є на сайті в наявності плани роботи на перспективу?

Так Ні

Чи є на сайті звіти про роботу?

Так Ні

Яка інша звітність представлена на сайті?

Плани державних закупівель.

Яким чином відображена діяльність дорадчих органів, громадських рад?

- представлено склад колегії
- представлено резюме членів громадських рад
- представлено плани роботи
- представлені звіти колегії
- представлені плани засідань і рішення колегії (лише останнє засідання у розділі новин)

Аналіз звернень громадян Відсутньо

Примітки

Один з небагатьох в області відділів освіти з власним сайтом.

Управління освіти, сім'ї, молоді та спорту Дубенської міської ради (Ровненська обл.) <http://www.osvitadubno.narod.ru/>

Чи є на сайті в наявності поточні плани роботи?

Так Ні

Чи є на сайті в наявності плани роботи на перспективу?

Так Ні

Чи є на сайті звіти про роботу?

Так Ні

Яка інша звітність представлена на сайті?

Плани державних закупівель на 2013р.

Яким чином відображена діяльність дорадчих органів, громадських рад?

- представлено склад колегії
- представлено резюме членів громадських рад

- представлено плани роботи
- представлені звіти колегії
- представлені плани засідань і рішення колегії

Аналіз звернень громадян Відсутньо

Відділ освіти Жидачівської райдержадміністрації Львівської обл.

<http://www.osvita-zh.lviv.ua/index.php/>

Чи є на сайті в наявності поточні плани роботи?

Так Ні

Чи є на сайті в наявності плани роботи на перспективу?

Так Ні

Чи є на сайті звіти про роботу?

Так Ні

Яка інша звітність представлена на сайті?

Немає

Яким чином відображена діяльність дорадчих органів, громадських рад?

- представлено склад колегії
- представлено резюме членів громадських рад
- представлено плани роботи
- представлені звіти колегії
- представлені плани засідань і рішення колегії

Аналіз звернень громадян Відсутньо

Відділ освіти Борівського району (Харківська обл.) <http://rvo-borova.at.ua/>

Чи є на сайті в наявності поточні плани роботи?

Так Ні

Чи є на сайті в наявності плани роботи на перспективу?

Так Ні

Чи є на сайті звіти про роботу?Так Ні **Яка інша звітність представлена на сайті?**

Плани і звіт по державним закупівлям.

Стан комп'ютеризації Борівського району.**Яким чином відображена діяльність дорадчих органів, громадських рад?**

- представлено склад колегії
- представлено резюме членів громадських рад
- представлено плани роботи
- представлені звіти колегії
- представлені плани засідань і рішення колегії

Аналіз звернень громадян (2010-2013рр)**➤ Які питання задаються найчастіше?**

До відділу освіти за серпень місяць 2013 року надійшло 6 звернень, з них 1 – колективне (3 підписи), дещо менше звернень від відповідного періоду минулого року. Актуальними питаннями, що турбують працівників ЗНЗ, залишаються питання про навчання дітей у малокомплектних школах, видання архівних довідок про заробітну плату та користування пільгами ветеранів праці. Із 6 звернень 2 дано роз'яснення , 4 – задоволено.

➤ Чи є відповіді на запитання громадян? Ні

5.4 Опитувальник для начальників районних відділів освіти.

Дане дослідження ставить на меті аналіз думки начальників районних відділів освіти щодо модернізації державного управління освітою та реалізації принципу державно-громадського управління в системі шкільної освіти України.

Дослідження виконується громадською організацією “Об’єднання «Агенція розвитку освітньої політики» за підтримки освітніх програм Міжнародного фонду “Відродження”.

Опитування є анонімним, тому вказувати своє прізвище та ім’я не потрібно.

Дуже сподіваємося на Вашу співпрацю та повернення заповненої анкети!

1. Ваша посада:

Начальник районного відділу освіти

Заступник начальника районного відділу освіти

Інший державний службовець (впишіть посаду)

2. Ваша стать: Чоловіча Жіноча

3. Ваша вікова група:

25-35 років

36-50 років

51 або більше років

4. Чи маєте Ви спеціальну освіту з освітнього менеджменту?

Так

Ні

5. Чи маєте Ви спеціальну освіту з державного управління?

Так

Ні

6. Скільки років стажу Ви маєте як начальник / заступник начальника районного відділу освіти або як інший держслужбовець?

До 5 років

5-10 років

11-20 років

Більше 20 років

7. Чи потрібні, на Вашу думку, зміни в системі управління ЗСО?

Так

Ні

Позиція не визначена

8. З яким із наведених висловлювань щодо поняття «прозорість державного управління» (ПДУ) Ви погоджуєтесь?

ПДУ - це принцип організації державного управління у сфері надання послуг, який забезпечує доступ громадян до інформації про діяльність органів державної влади.

ПДУ включає не тільки забезпечення доступу громадян до повної та достовірної інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, але й можливість взаємодії громадян з органом виконавчої влади, органом місцевого самоврядування при формуванні і реалізації державної політики, впливу на рішення та діяльність цих органів.

ПДУ - функціональна характеристика органів державної влади та органів місцевого самоврядування; визначається мірою обізнаності громадян стосовно сутнісних проявів матеріальної і процесуальної сторони їх діяльності; виявляється у тому, що окремі громадяни та/або їх колективи, на які поширюється рішення або дії органу влади мають бути найповніше обізнані про рішення і те, яким чином рішення будуть здійснені.

9. Ваше ставлення до наступних висловлювань щодо поняття «децентралізація» управління освітою:

повністю скоріше скоріше повністю
не згоден не згоден згоден
згоден

Децентралізація освіти є шляхом до модернізації управління освітою через перерозподіл функцій управління між центральними і

місцевими органами виконавчої
влади та органами місцевого
самоврядування

Децентралізація веде до

розширення впливу громадської
думки на ухвалення
управлінських рішень,
динамічне реагування на
потреби суспільства

Децентралізація веде до

поглиблення різниць в
забезпеченості і доступності
шкільної освіти на місцях

Управління освітою в Україні є

надто централізованим

Управління освітою в Україні є

децентралізованим

Останнім часом в Україні

відбувається посилення
централізації управління
освітою

Останнім часом в Україні

відбувається посилення
децентралізації управління
освітою

10. Якість системи управління освітою визначається:

	<i>повністю не згоден</i>	<i>скоріше не згоден</i>	<i>скоріше згоден</i>	<i>повністю згоден</i>
Орієнтацією на споживачів освітніх послуг (потрібно знати і розуміти сучасні потреби учнів, батьків, громади та виконувати їх вимоги)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Роллю керівництва району/області у створенні відповідного навчального середовища, яке має єдині цілі та напрямки розвитку	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Залученням до роботи співробітників з відповідною кваліфікацією	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Системним підходом до менеджменту (визначення взаємозалежних процесів, їх розуміння і управління ними як єдиною системою)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Прийняттям рішень, заснованих на фактах (ефективні рішення базуються на аналізі даних і достовірній інформації)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

11. Ваша оцінка існуючого розподілу повноважень в системі управління ЗСО

	<i>повністю не згоден</i>	<i>скоріше не згоден</i>	<i>скоріше згоден</i>	<i>повністю згоден</i>
Існує чіткий розподіл повноважень між районним управлінням освіти та обласним управлінням освіти	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Існує суттєве дублювання функцій між центральним, регіональним та місцевим органами управління освітою	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Районне управління освітою виконує дублювання функцій обласного управління освіти	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Районні управління освіти мають більше обов'язків, ніж обласне управління освіти	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

12. На Ваш погляд, яка з 4-х запропонованих моделей взаємовідношення «центральный орган влади (МОН) — місцеві органи влади (облано, районо)», була б найбільш оптимальною для України? (будь ласка, оберіть один варіант відповіді)

Централізована система управління з наданням частини повноважень на місця

Регіональна система управління (делегування повноважень

регіонам)

Місцева контролююча система (контроль на місцях, але регулювання системи освіти в національному масштабі, відносна автономія шкіл)

Інституційна автономія через квазіринок (тобто центральний орган влади зберігає за собою контроль над фінансуванням ЗСО та оплатою праці вчителів, але впроваджує схеми, які надають батькам можливість обирати середню освіту, наприклад, через ваучерні програми, які надають кошти родинам учнів, залишаючи за ними право вибору навчального закладу)

13. Які механізми підвищення якості освіти є найефективнішими для України? *(можна обрати декілька варіантів відповіді)*

Оновлення механізму фінансового забезпечення освітньої галузі, заснованого на фінансуванні з розрахунку коштів на всі освітні потреби одного учня

Модернізація системи підготовки, перепідготовки та атестації керівників шкіл і педагогічних кадрів

Участь України в міжнародних заходах, спрямованих на оцінювання результативності та якості вітчизняної освітньої системи

Запровадження системи інспекторату та Державної інспекції навчальних закладів

Свій варіант
(впишіть):.....

.....

14. Як Ви охарактеризуєте орієнтовані критерії оцінювання діяльності ЗНЗ, запропоновані МОН?

Вважаю, що вони повні, системні і добре оцінюють роботу ЗНЗ

Вважаю, що вони потребують доопрацювання

Вважаю, що вони демонструють застарілі підходи і не можуть використовуватися

Потрібні інші підходи та критерії оцінювання

15. Як би Ви оцінили рівень прозорості в управлінні загальною середньою освітою в Україні?

Низький Достатній Високий Не знаю

16. Чи функціонує при Вашому районному управлінні освіти громадська рада?

Так Ні Не знаю

17. Чи впливає громадська рада на прийняття управлінських рішень на рівні району?

Так Ні Не знаю

18. До розв'язання яких питань залучення громадськості є найактуальнішим? (позначте до трьох позицій)

Атестація директора, його заступників, вчителів

Виховна робота з дітьми

Планування роботи школи

- Пошук додаткових джерел фінансування
- Використання позабюджетних коштів
- Вибір навчальних програм та підручників

19. Які інституції, на Вашу думку, повинні давати оцінку ефективності роботи школи?

Державні інституції (у тому числі створені на місцевому рівні, але робота яких регламентована державою)

Громадські інституції незалежних експертів

Споживачі освітніх послуг (учні та їх родини), передусім, через вибір школи

21. Чи існує в районі/області практика проведення публічних слухань щодо розвитку освіти?

Так Ні Не знаю

22. Яким чином Ваше районне управління освіти звітує перед громадськістю?

Щоквартальні звіти на сайті, в ЗМІ

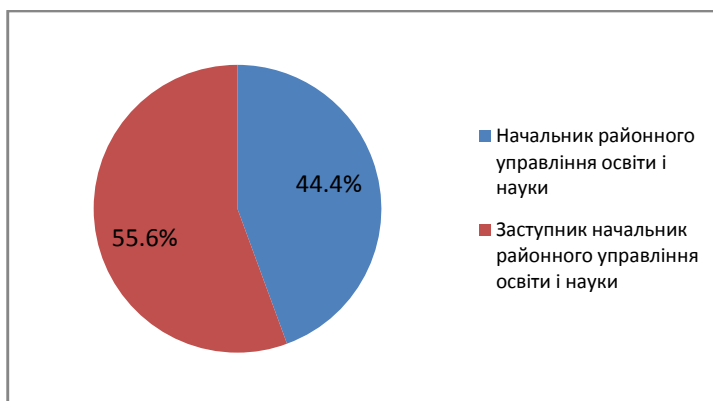
Річні звіти на сайті, в ЗМІ

Ніяк не звітує

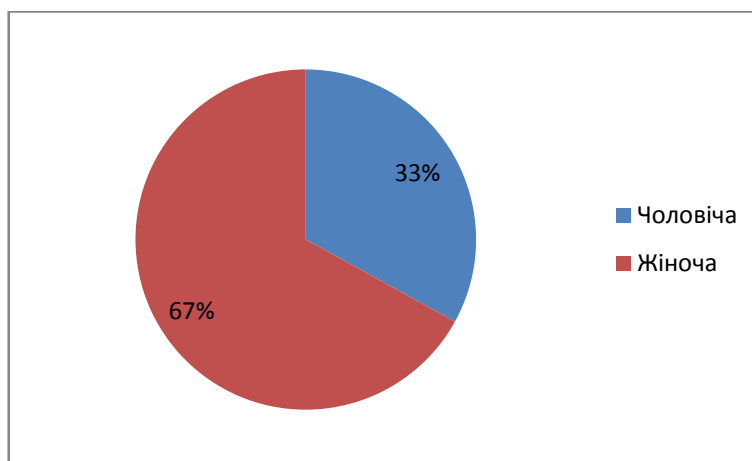
Інше (впишіть) _____

5.5 Діаграми з результатами опитувального листа начальників районних відділів освіти.

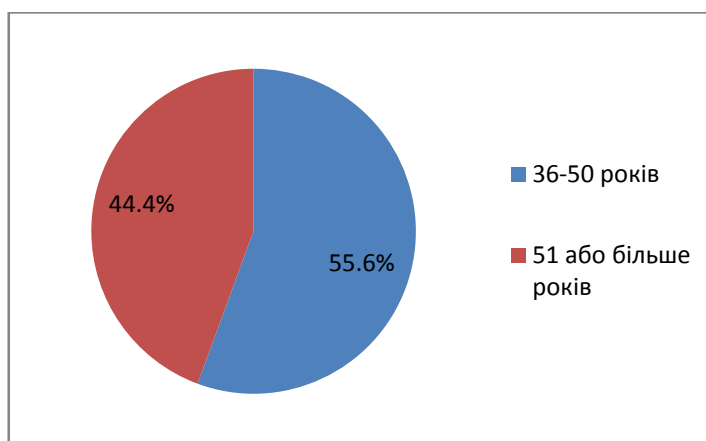
Діаграма 1. Співвідношення отриманих відповідей за посадою респондентів.



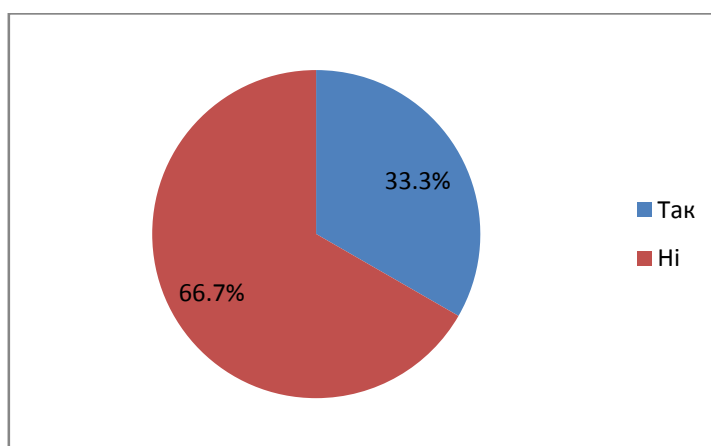
Діаграма 2. Гендерне співвідношення респондентів.



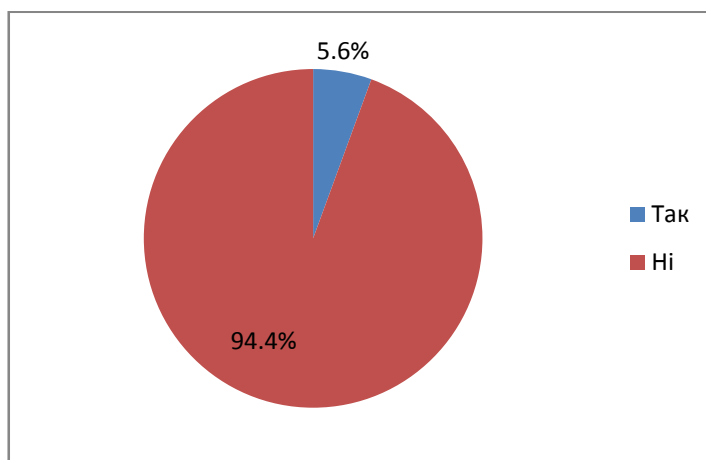
Діаграма 3. Вікова група респондентів.



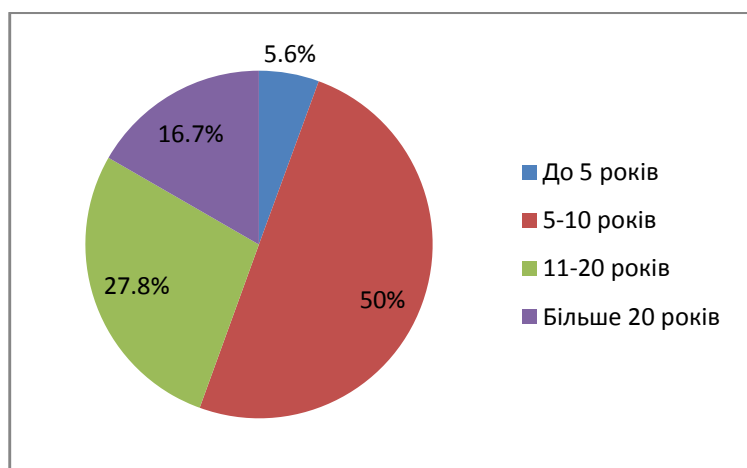
Діаграма 4. Наявність спеціальної освіти з освітнього менеджменту.



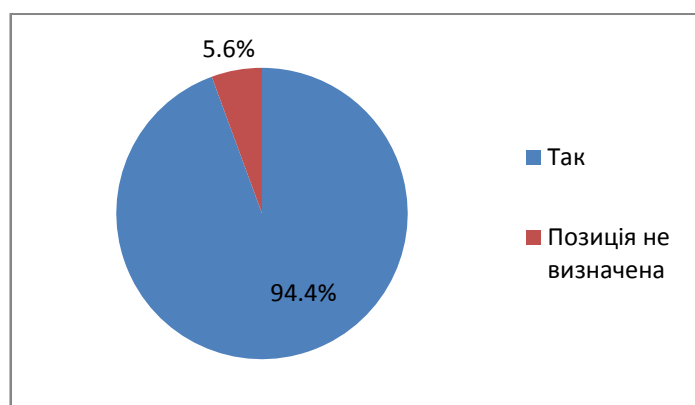
Діаграма 5. Наявність спеціальної освіти з державного управління.



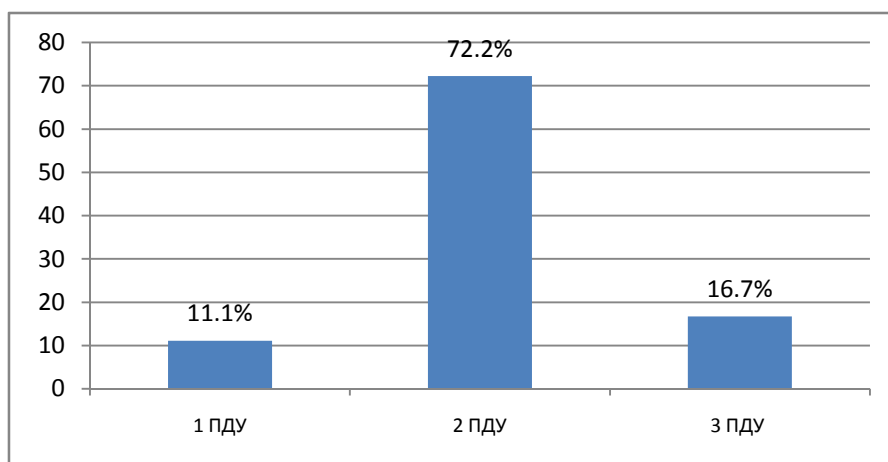
Діаграма 6. Стаж начальника/заступника начальника районного відділу освіти



Діаграма 7. Чи потрібні зміни в системі управління ЗСО?



Діаграма 8. З яким із наведених висловлювань щодо поняття "прозорість державного управління" (ПДУ) Ви погоджуєтесь?



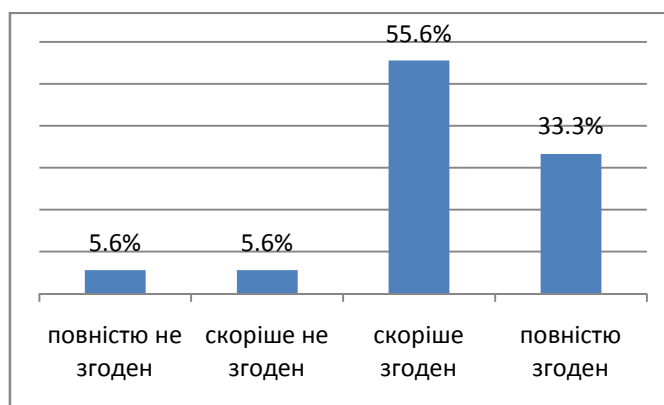
1 ПДУ - це принцип організації державного управління у сфері надання послуг, який забезпечує доступ громадян до інформації про діяльність органів державної влади.

2 ПДУ включає не тільки забезпечення доступу громадян до повної та достовірної інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, але й можливість взаємодії громадян з органом виконавчої влади, органом місцевого самоврядування при формуванні і

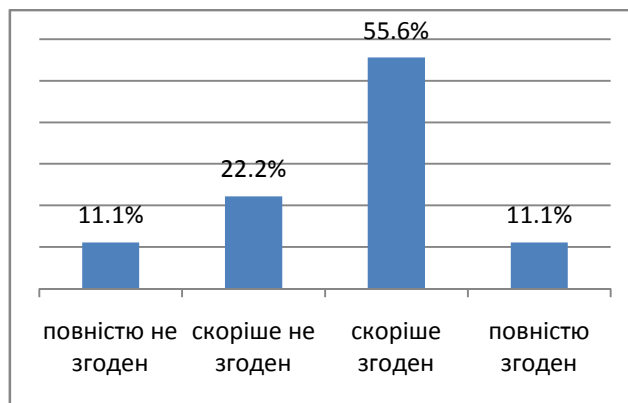
реалізації державної політики, впливу на рішення та діяльність цих органів.

3 ПДУ - функціональна характеристика органів державної влади та органів місцевого самоврядування; визначається мірою обізнаності громадян стосовно сутнісних проявів матеріальної і процесуальної сторони їх діяльності; виявляється у тому, що окремі громадяни та/або їх колективи, на які поширюється рішення або дії органу влади мають бути найповніше обізнані про рішення і те, яким чином рішення будуть здійснені.

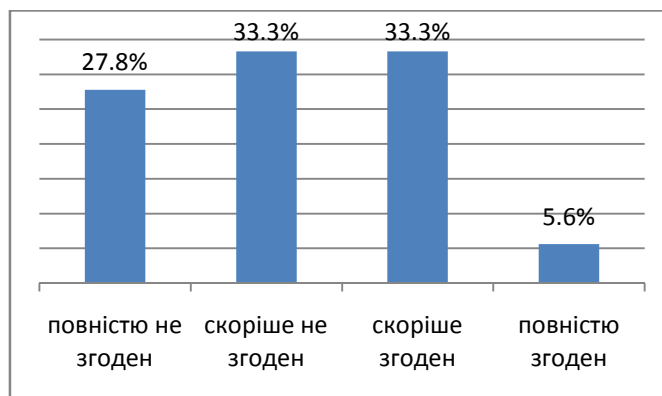
Діаграма 9. Децентралізація освіти є шляхом до модернізації управління освітою через перерозподіл функцій управління між центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

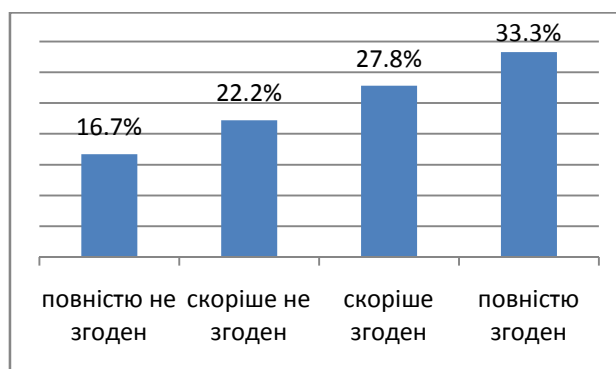
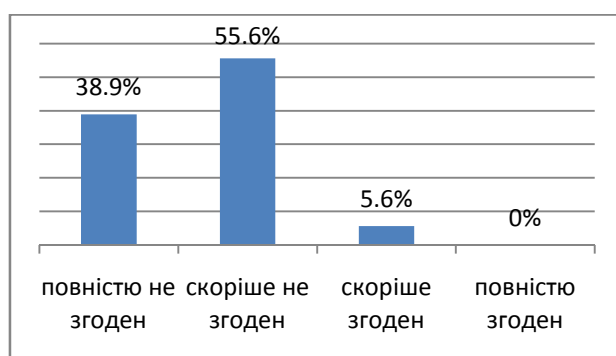


Діаграма 10. Децентралізація веде до розширення впливу громадської думки на ухвалення управлінських рішень, динамічне реагування на потреби суспільства

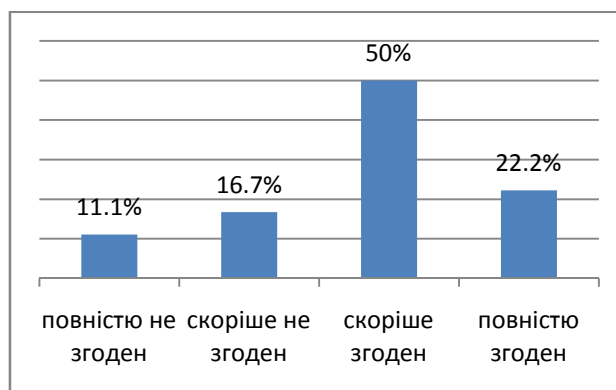


Діаграма 11. Децентралізація веде до поглиблення різниць у забезпеченості і доступності шкільної освіти на місцях

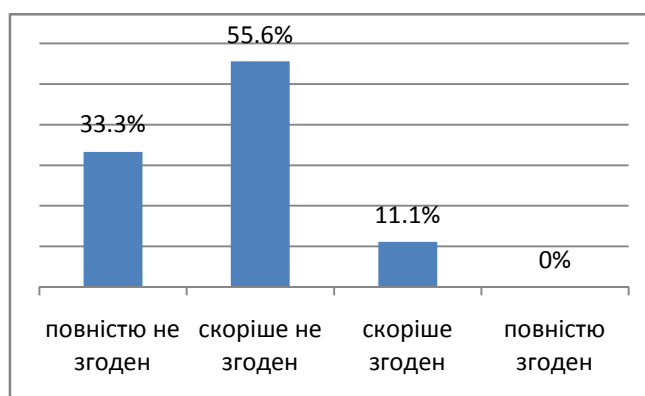


Діаграма 12. Управління освітою в Україні є надто централізованим**Діаграма 13. Управління освітою в Україні є децентралізованим**

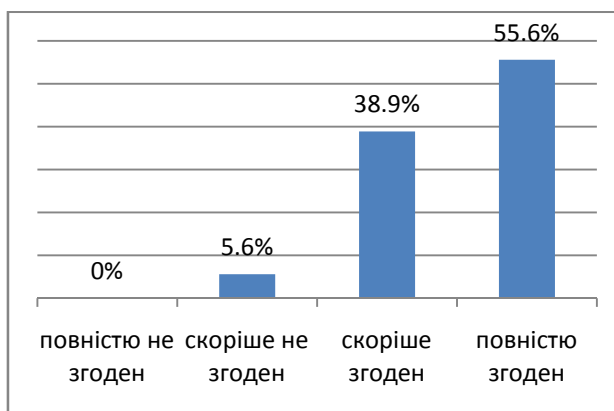
Діаграма 14. Останнім часом в Україні відбувається посилення централізації управління освітою



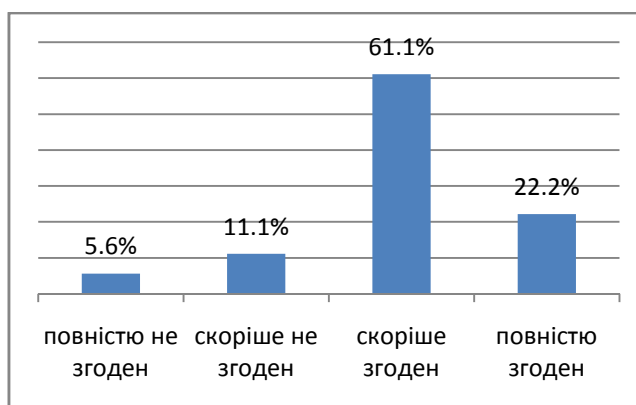
Діаграма 15. Останнім часом в Україні відбувається посилення децентралізації управління освітою



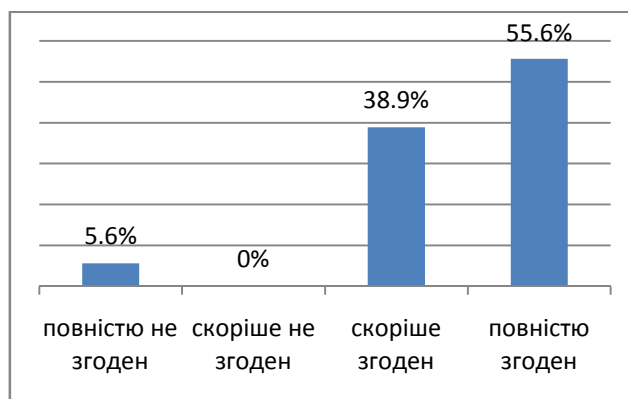
Діаграма 16. Якість системи управління освітою (СУО) визначається орієнтацією на споживачів освітніх послуг (потрібно знати і розуміти сучасні потреби учнів, батьків, громади та виконувати їх вимоги)



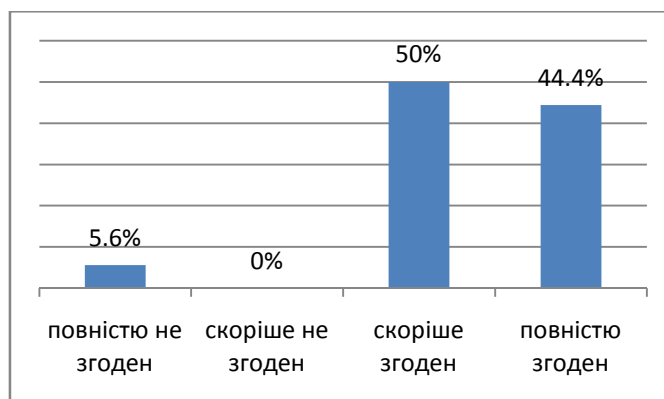
Діаграма 17. Якість СУО визначається роллю керівництва району/області в створенні відповідного навчального середовища, яке має єдині цілі та напрямки розвитку



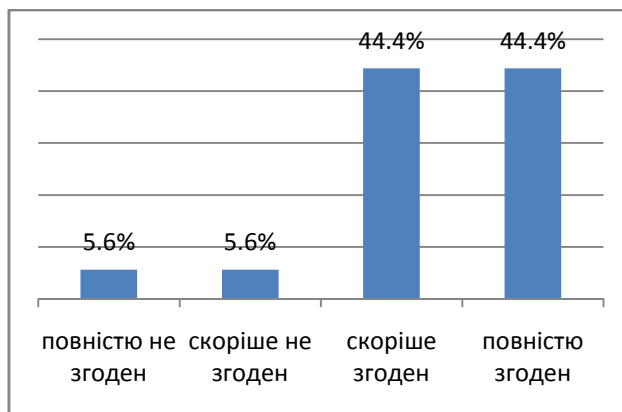
Діаграма 18. Якість СУО визначається залученням до роботи співробітників з відповідною кваліфікацією



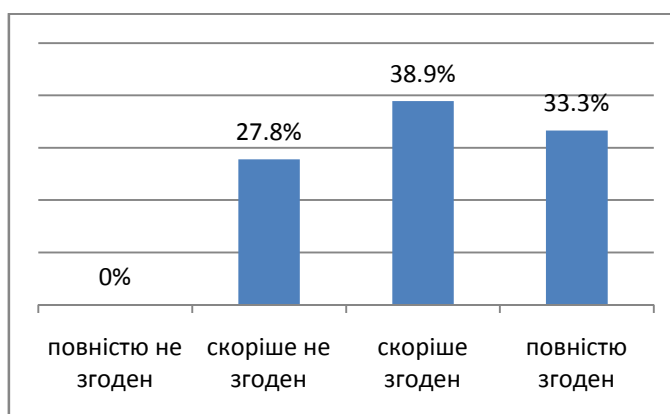
Діаграма 19. Якість СУО визначається системним підходом до менеджменту (визначення взаємозалежних процесів, їх розуміння та управління ними як єдиною системою)



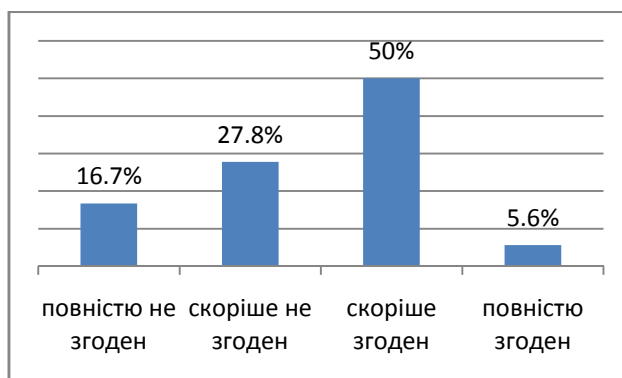
Діаграма 20. Якість СУО визначається прийняттям рішень, заснованих на фактах (ефективні рішення базуються на аналізі даних і достовірній інформації)



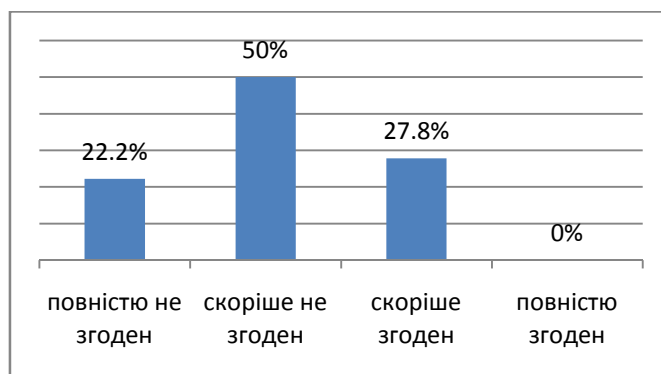
Діаграма 21. Існує чіткий розподіл повноважень між районним управлінням освіти та обласним управлінням освіти



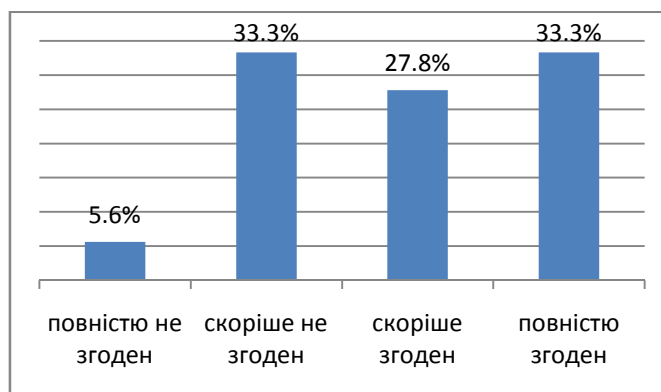
Діаграма 22. Існує суттєве дублювання функцій між центральним, регіональним та місцевим органами управління освітою



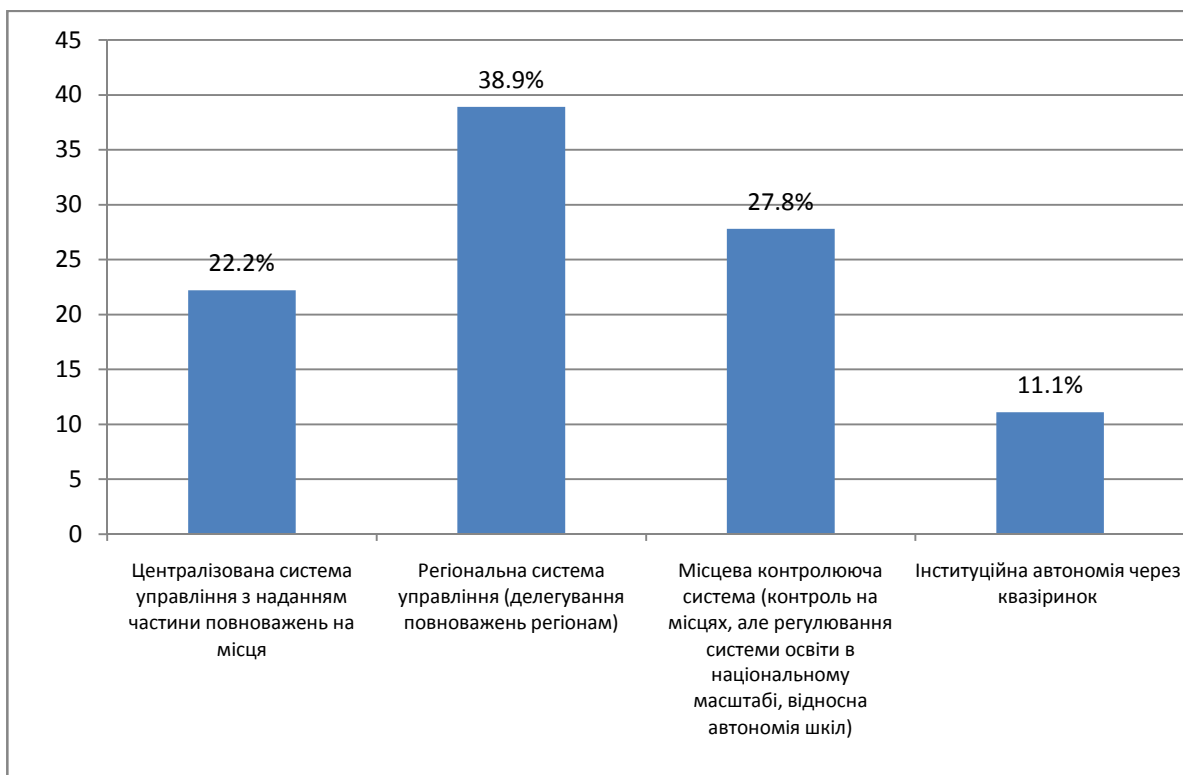
Діаграма 23. Районний відділ освіти виконує дублювання функцій обласного управління освіти



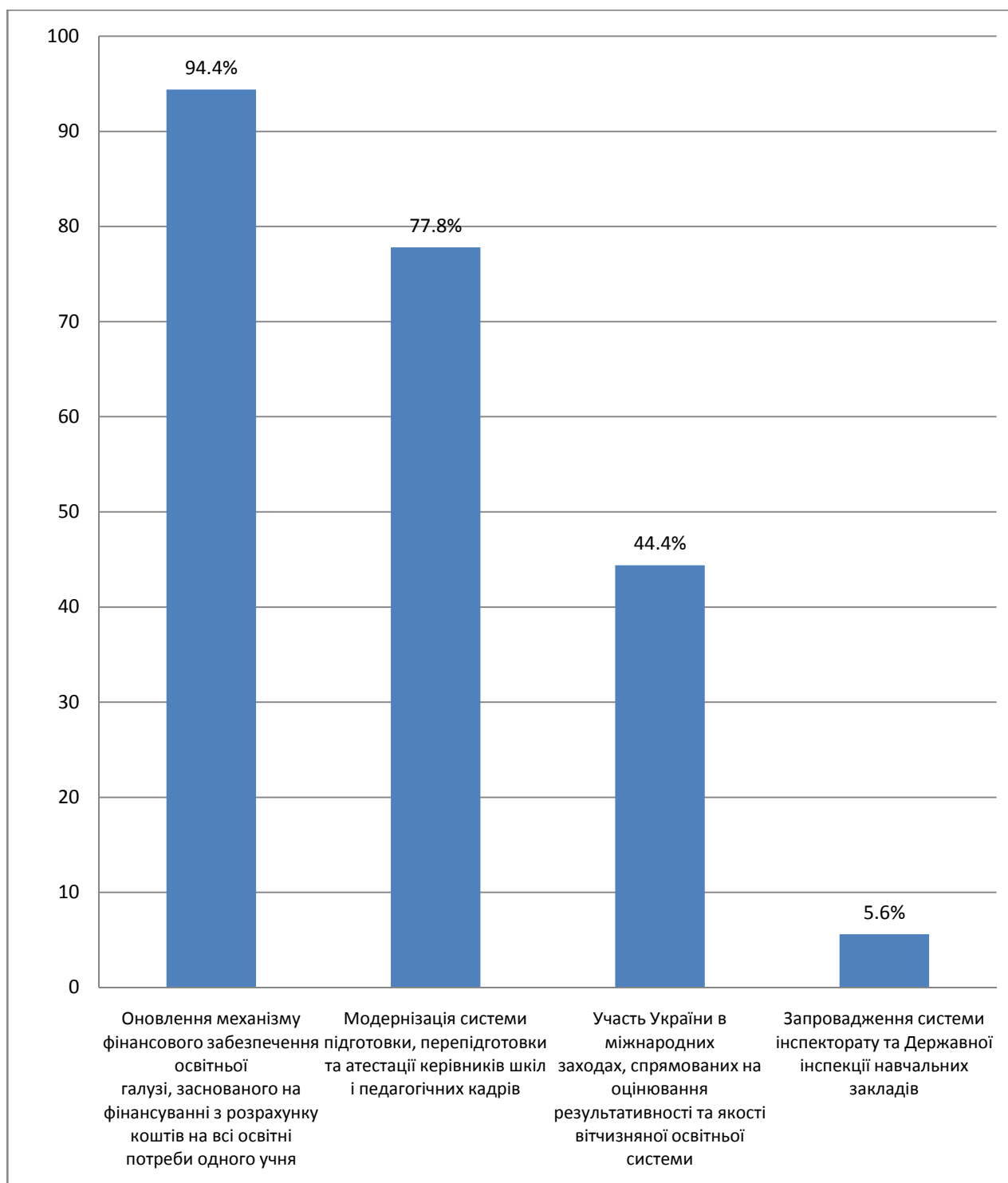
Діаграма 24. Районний відділ освіти має більше обов'язків, ніж обласне управління освіти



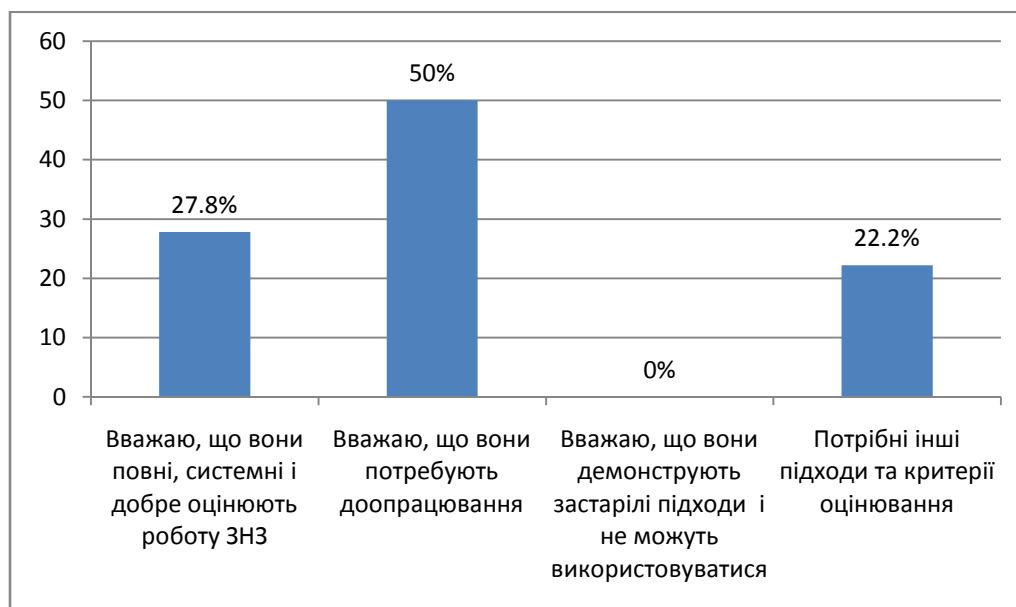
Діаграма 25. Яка з 4-х запропонованих моделей взаємовідношення «центральный орган влади (МОН) — місцеві органи влади (обласне управління освіти, районний відділ освіти)», була б найбільш оптимальною для України?



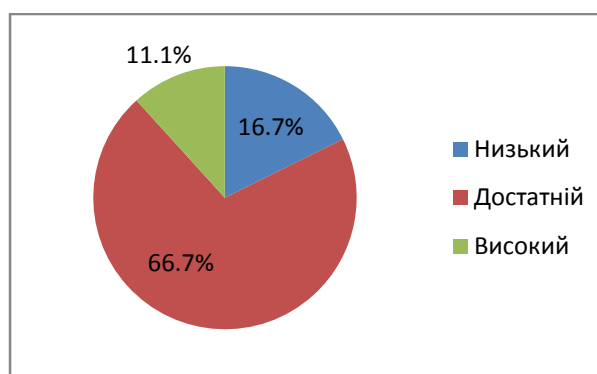
Діаграма 26. Які механізми підвищення якості освіти є найефективнішими для України?



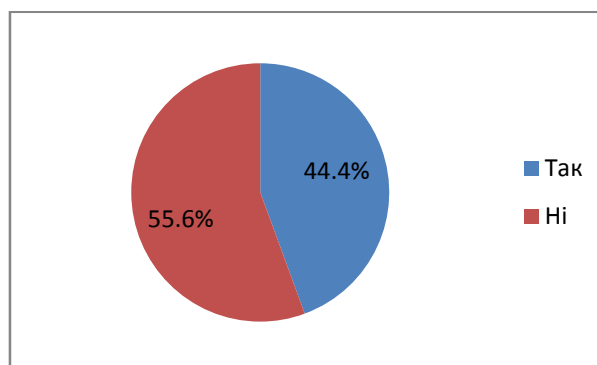
Діаграма 27. Як Ви охарактеризуєте орієнтовані критерії оцінювання діяльності ЗНЗ, запропоновані МОН?



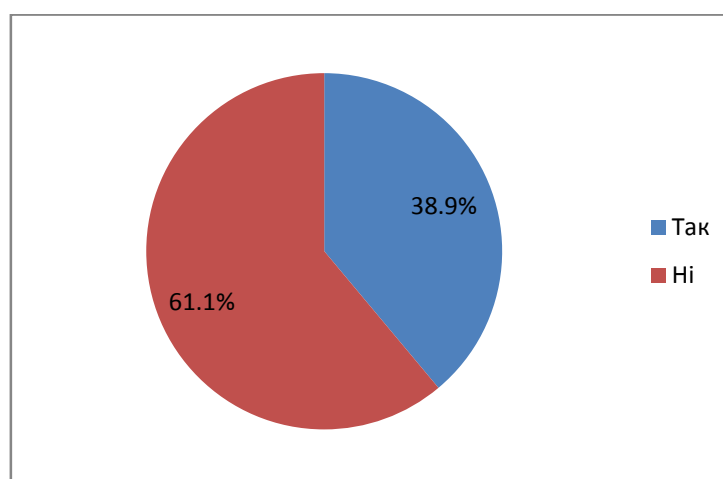
Діаграма 28. Рівень прозорості в управлінні загальною середньою освітою в Україні



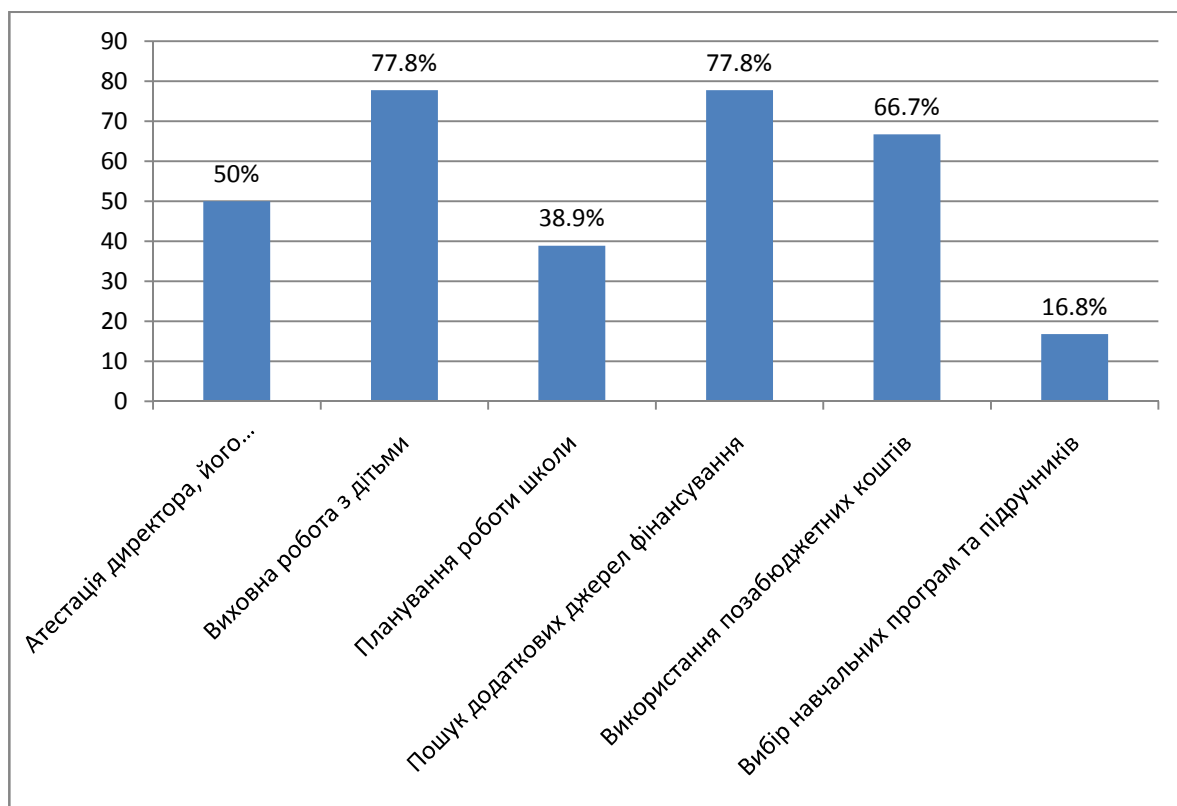
Діаграма 29. Чи функціонує при Вашому районному відділі освіти громадська рада?



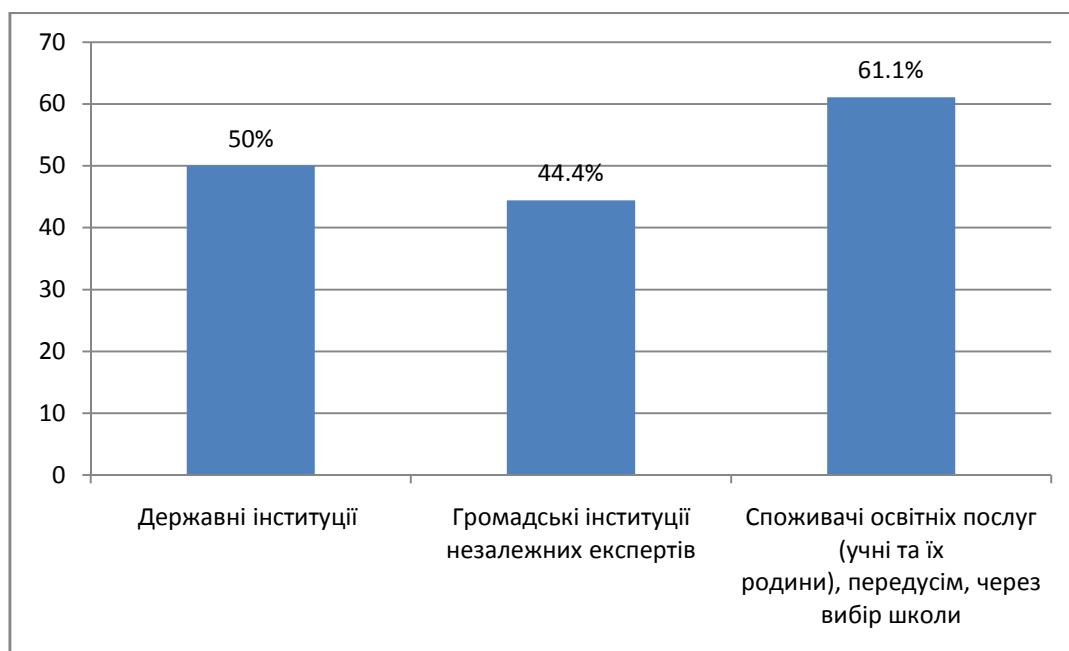
Діаграма 30. Чи впливає громадська рада на прийняття управлінських рішень на рівні району?



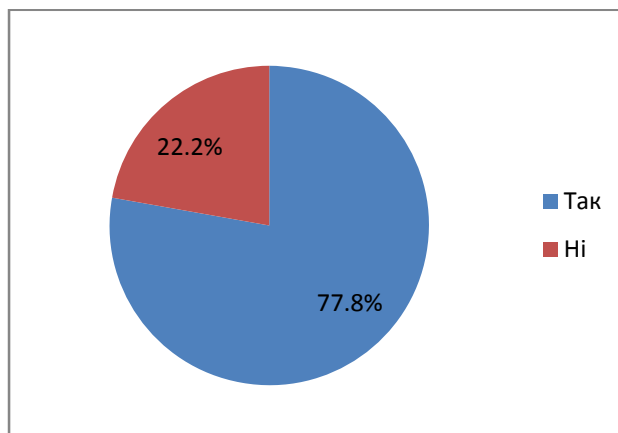
Діаграма 31. До розв'язання яких питань залучення громадськості є найактуальнішим?



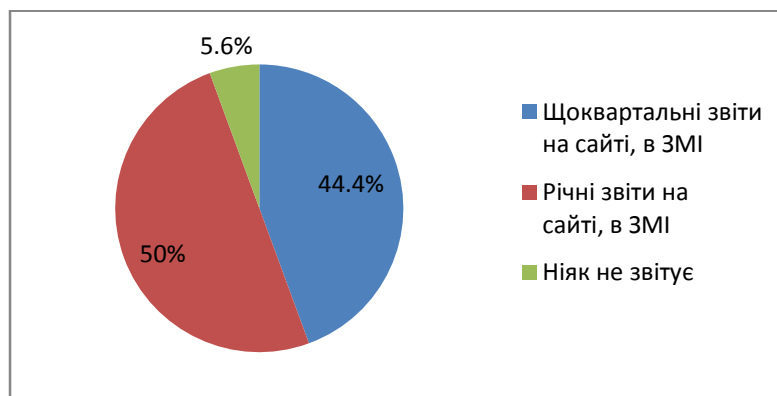
Діаграма 32. Які інституції повинні давати оцінку ефективності роботи школи?



Діаграма 33. Чи існує в районі/області практика проведення публічних слухань щодо розвитку освіти?



Діаграма 34. Яким чином Ваше районний відділ освіти звітує перед громадськістю?



Діаграма 35. Залежність думки щодо того, чи повинні державні інституції давати оцінку ефективності роботи школи від віку респондентів

