

УДК 351.85

## СУБ'ЄКТНО-ОБ'ЄКТНІ ВІДНОСИНИ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ СИСТЕМОЮ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ

*Михайлик І.М.*

здобувач Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України

**І. Вступ**

Загальна середня освіта забезпечує всебічний розвиток дитини як особистості, її нахилів, здібностей, талантів, а також фізичне вдосконалення, трудову підготовку, професійне самовизначення, формування загальнолюдської моралі, засвоєння знань про природу, людину, суспільство та виробництво. Держава гарантує молоді право на отримання повної загальної середньої освіти й оплачує її здобуття. Повна загальна середня освіта є обов'язковою [6, с. 75].

Державне управління системою загальної середньої освіти в Україні має свої особливості та специфіку. По-перше, це пов'язано з найбільшою в системі освіти мережею закладів, чисельністю контингенту та працівників, по-друге, з розгалуженою мережею органів управління різних рівнів та особливостями фінансування загальноосвітніх навчальних закладів.

Функції держави відносно системи загальної середньої освіти та її ресурсів розподіляються таким чином:

- визначення стратегії розвитку системи загальної середньої освіти;
- реалізація державної освітньої політики в галузі загальної середньої освіти;
- удосконалення та розробка освітнього законодавства;
- науково-методичний супровід системи загальної середньої освіти;
- управління системою загальної середньої освіти;
- оптимізація мережі навчальних закладів та інфраструктури системи загальної середньої освіти;
- забезпечення ресурсної, фінансової та економічної бази системи загальної середньої освіти;
- підготовка та перепідготовка педагогічних кадрів;
- моніторинг та аналіз діяльності системи загальної середньої освіти;
- контроль за діяльністю закладів системи загальної середньої освіти;
- інформування учасників навчально-виховного процесу та громадськості щодо діяльності системи загальної середньої освіти.

Стратегія розвитку системи загальної середньої освіти визначається інтеграцією

України до європейського та світового освітнього простору; рівністю можливостей щодо здобуття освіти; створенням доступної та якісної освіти всім громадянам країни, незалежно від території проживання, матеріального становища та інших обставин; забезпеченням соціального захисту учасників навчально-виховного процесу незалежно від форм їх навчання та типів навчальних закладів [9].

На основі аналізу понять “управління” та “державне управління”, які досліджували В. Андрушків, В. Афанасьєв, Г. Єльнікова, О. Жабенко, О. Кузьмін, В. Лазарєв, В. Малиновський, Г. Одінцова, Ф. Тейлор, А. Файоль звернемо увагу на зміст понять “державне управління загальною середньою освітою”, “державна політика в галузі загальної середньої освіти”, “система загальної середньої освіти”.

Засновники школи “Наукового управління” А. Файоль та Ф. Тейлор розглядали управління з погляду виконання певних функцій з метою досягнення результату та впливу на ресурси підприємства з метою вдосконалення управління ним.

В. Андрушків, В. Афанасьєв, Г. Єльнікова, О. Кузьмін, В. Лазарєв розглядають процес управління з погляду суб'єктно-об'єктних відносин, тобто впливу суб'єкта управління на об'єкт з метою зміни його стану [8, с. 60; 12, с. 37].

М. Альберт, М. Маслоу, Ф. Хедоурі вважають, що управління – це процес планування, організації, мотивації і контролю, необхідний для формування та досягнення мети організації [12, с. 37].

З розвитком науки науковці не оминули увагою поняття “державне управління”. Серед вітчизняних і зарубіжних науковців відсутній єдиний підхід до визначення поняття “державне управління”. Як правило воно залежить від того під яким кутом зору дослідник його розглядає.

В. Дзюндзюк, Н. Мельтюхова, Г. Одінцова поняття “державне управління” розглядають як системне суспільне явище, що об'єднує діяльність законодавчої, виконавчої, судової гілок влади та органів місцевого самоврядування зі здійснення внутрішніх та зовнішніх функцій держави, спрямовану на

формування політики, вироблення, ухвалення та реалізацію форм і механізмів впливу на всі сфери та процеси життєдіяльності суспільства з метою досягнення та підтримки соціоекономічної рівноваги на підставі взаємоузгодження загальнодержавних, регіональних, групових і індивідуальних інтересів [10, с. 14].

В. Малиновський вважає, що державне управління – це вид діяльності держави, суттю якого є здійснення управлінського організуючого впливу шляхом використання повноважень виконавчої влади через організацію виконання законів, здійснення управлінських функцій з метою комплексного соціально-економічного та культурного розвитку держави, її окремих територій, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя, створення умов для реалізації громадянами їх прав і свобод [7, с. 158].

Питаннями державного управління займалось багато науковців та дослідників, але найбільш повне визначення цього поняття, на нашу думку, належить Г. Одінцовій, яка звернула увагу на те, що й органи місцевого самоврядування в межах делегованих їм органами державної влади повноважень здійснюють державно-управлінську діяльність на рівні адміністративно-територіальних одиниць [10, с. 14].

О. Жабенко, досліджуючи історичний досвід управління освітою, уточнив поняття державне управління освітою – як організовану самостійну частину загального процесу державного управління, що включає цілеспрямоване вироблення, прийняття та реалізацію організуючих, регулюючих, координуючих, контролюючих і мотивувальних впливів на освітню сферу. На його думку, управлінська діяльність є наслідком політичних процесів, адже державне управління здійснюється відповідно до державної політики. У свою чергу державна політика в галузі освіти є складовою (підсистемою) загальнодержавної політики, яка включає сукупність визначеної системи цілей, завдань, принципів, програм та основних напрямів діяльності вищих органів управління освітою з їх виконання [3, с. 11].

### II. Постановка завдання

Розглядаючи складне і багатогранне поняття державного управління в системі загальної середньої освіти ми звернули свою увагу на те, що його необхідно розглядати з точки зору системного підходу та суб'єктно-об'єктних відносин. Метою статті є необхідність такого дослідження та визначення функцій державного управління системою загальної середньої освіти.

### III. Результати

Системний аналіз наукових праць свідчить, що розвиток державного управління

системою загальної середньої освіти залишається ще недостатньо вивченим. Окремі дослідження дають змогу лише частково розкрити проблему.

Суб'єктно-об'єктний підхід у державному управлінні визначає упорядкування, урегулювання будь-якої системи за умов змінювання внутрішнього середовища; цілеспрямована взаємодія між суб'єктом та об'єктом у системі управління виступає елементом організації процесу досягнення мети, вирішення завдань, усвідомлена діяльність людей, спрямована на створення оптимальних умов функціонування об'єкта; діяльність органів і кадрів управління щодо впливу на керований об'єкт за допомогою обраних методів для досягнення поставленої мети [10, с. 9–10].

Будь-яка система розглядається як сукупність двох невід'ємних складових – суб'єкта та об'єкта. У теорії соціального управління поняття "суб'єкт" тлумачиться як такий індивід або спільнота, що в процесі конкретної взаємодії виконують функції ініціатора, субординатора і регулятора всіх змін. Вони визначають якісну своєрідність цієї взаємодії й роблять її відмінною від усіх інших. Особливості діяльності суб'єкта становлять основу функціонування субординаційної системи, яка має відносно автономний характер, тобто свій специфічний механізм самоуправління і самозабезпечення [2, с. 410]. Поняття "об'єкт" у теорії соціального управління тлумачиться як індивід або спільнота, які в процесі субординаційної взаємодії виступають у ролі сприймаючої сторони й утворюють особливе поле ("фундамент") системи цієї взаємодії [2, с. 405].

Розглядаючи організаційну структуру державного управління в Україні можна зазначити, що його здійснюють суб'єкти державного управління. Об'єктом управління виступає суспільство та суспільна діяльність, процеси, які виникають у межах системи.

У науковій літературі немає однозначного трактування цих категорій і тому для усвідомлення сутності цих понять розглянемо декілька теоретичних підходів до цієї проблематики.

В. Малиновський вважає, що суб'єкт управління – система, наділена певною компетенцією та державно-владними повноваженнями, що дають їй змогу втілювати свою волю у форму керівних команд чи рішень, обов'язкових для виконання, тобто, це система, що управляє. Об'єкт управління – це система, яка підпорядковується владній волі суб'єкта управління і виконує його рішення, тобто система якою управляють [7, с. 161].

Колектив авторів під керівництвом Г. Одінцової зазначає, що суб'єкт управління може бути представлений органом влади, устано-

вою, підрозділом апарату управління чи посадовою особою, які виробляють та ухвалюють державно-управлінські рішення щодо здійснення керувального впливу на підпорядковані об'єкти управління, або регулювання певних процесів відносин у різних сферах суспільної життєдіяльності. Об'єкт управління – це суспільство в цілому, адміністративно-територіальні утворення, процеси, відносини у різних галузях, сферах діяльності, організації, колективи, окрема людина, на які спрямована діяльність зі спрямування, організації та контролю відповідних суб'єктів управління [10, с. 48].

О. Мармаза в своїх дослідженнях з'ясував, що суб'єкт управління – це керівник організації, об'єкт управління – це керована система. Управління соціальною системою можна представити у єдності двох підсистем: а) керівної – суб'єкта управління; б) керованої – об'єкта управління [8, с. 65].

Російський вчений в галузі державного управління Г. Атаманчук наголошує, що суб'єкт державного управління – сукупність громадян і державних органів, які беруть участь у формуванні та реалізації державно-управляючих впливів. Суб'єктом є держава в цілому. Об'єкт впливу – це діяльність організацій, установ, підприємств, окремих громадян, у тому числі й тих, що входять до складу суб'єкта управління [1, с. 139–140].

Потрібно зазначити, що в державному управлінні існує тісний обов'язковий взаємозв'язок між суб'єктом державного управління (державними органами виконавчої влади та місцевого самоврядування) та керованою суспільною системою (керованими об'єктами). Суб'єкт державного управління не може існувати без відповідних керованих об'єктів і лише в сукупності вони створюють систему. Функції управління в державі забезпечують оптимальну самореалізацію системи шляхом підтримки її єдності та цілісності, пріоритету в ній загального інтересу над приватним. За допомогою управління реалізуються принципи гармонійного функціонування всього суспільства та розвиток найбільш важливих його сфер.

На думку Н. Дороніної, система державного управління має обов'язково охоплювати: а) організацію та функціонування суб'єкта управління – керівну систему; б) структуру взаємозв'язків керівної системи із суспільством – керованими об'єктами; в) компоненти суспільної системи або їхні окремі прояви, які створюють у взаємозв'язку структуру керованої системи та безпосередньо сприймають державно-управлінські впливи або беруть участь у їх формуванні [11, с. 9].

На думку В. Куценко, управління системою освіти – це цілеспрямована діяльність усіх суб'єктів із забезпечення оптимального функціонування та обов'язкового розвитку

кожного навчального закладу, всіх ланок і галузей у цілому [5, с. 77].

Н. Шишкіна розглядаючи діяльність управлінських структур у системі загальної середньої освіти вважає, що управління загальною середньою освітою є процесом взаємодії соціально та економічно зумовлених державних і громадських управлінських структур різних рівнів, спрямованих на реалізацію конституційних прав громадян на здобуття загальної середньої освіти [11, с. 200].

Сьогодні державне управління не може розглядатися без дослідження властивостей системного підходу. В його основі лежить загальна теорія систем. Кожна система є незмінною, абсолютною, для неї характерні суперечності й конфлікти, вона переживає періоди зародження, становлення, розвитку та занепаду. Лише системність може надати державному управлінню необхідну узгодженість, координацію, субординацію, цілеспрямованість, раціональність та ефективність.

У філософському трактуванні під системою розуміється сукупність елементів (компонентів, підсистем), що знаходяться у відносинах та у зв'язках між собою, а також створюють цілісність та єдність [11, с. 7].

Система складається з двох частин: 1) зовнішнє оточення, що включає в себе вхід у систему та вихід з неї, зв'язок із зовнішнім середовищем; 2) внутрішня структура – сукупність взаємозалежних компонентів, що забезпечують процес впливу суб'єкта управління на об'єкт управління з метою досягнення розвитку, цілей і результатів системи.

Система є сукупністю взаємопов'язаних і розташованих у певній послідовності елементів, що складають цілісне утворення. Основними характеристиками будь-якої системи є – структура її елементів, розподіл функцій між ними, взаємозв'язок елементів всередині структури та за її межами. Система – цілісний комплекс взаємозалежних компонентів, що мають особливу єдність із зовнішнім середовищем, який являє собою підсистему системи більш високого порядку. Єдність системи із зовнішнім середовищем визначає її взаємозв'язок з дією об'єктивних економічних законів. З простих систем за ієрархічною ознакою формуються системи складнішої структури. Але ця складність долається шляхом підпорядкування елементів різних ієрархічних рівнів [4, с. 37].

Систему загальної середньої освіти становлять: загальноосвітні навчальні заклади всіх типів і форм власності, у тому числі для громадян, що потребують соціальної допомоги та реабілітації, навчально-виробничі комбінати, позашкільні заклади, науково-методичні установи та органи управління

системою загальної середньої освіти, а також професійно-технічні та вищі навчальні заклади I–II рівнів акредитації, у частині надання повної загальної середньої освіти.

Система загальної середньої освіти належить до організованих систем, що складається із взаємопов'язаних елементів.

Особливістю системи загальної середньої освіти є те, що вона:

- являє собою єдине цілісне утворення;
- складається із сукупності елементів;
- має свою внутрішню структуру, елементи якої взаємодіють між собою;
- має внутрішні та зовнішні зв'язки;
- функціонує для досягнення певної мети (забезпечення конституційного права громадян на безкоштовну загальну середню освіту, забезпечення рівного доступу дітей до якісної загальної середньої освіти, незалежно від місця проживання та матеріального стану сім'ї).

Для управління загальною середньою освітою в Україні створено систему державних органів влади, які діють у межах повноважень, визначених законодавством.

Управління загальною середньою освітою – це самостійна частина загального процесу державного управління освітою, спрямована взаємодія суб'єктів влади всіх рівнів управління з метою забезпечення умов для реалізації конституційних прав громадян щодо рівного доступу до якісної загальної середньої освіти.

Кожна система управління, у тому числі і загальна середня освіта, складається з двох взаємопов'язаних частин – об'єкта та суб'єкта управління. Функція управління реалізується шляхом впливу суб'єкта управління (органу управління загальною середньою освітою) на об'єкт управління (мережа закладів загальної середньої освіти, процеси, що відбуваються в системі загальної середньої освіти та її ресурси тощо). На якості управління однаково відображається знання як об'єкта управління, або керованої системи, так і суб'єкта, або керувальної системи. Але певна підпорядкованість між ними існує. Визначальним є знання об'єкта управління, бо без цього процес управління просто неможливий.

Змістом діяльності органів управління загальною середньою освітою (суб'єктів управління) є комплекс функцій, у яких безпосередньо виявляється владно-організувальний зміст державного управління системою загальної середньої освіти, яке здійснюється у різних формах через постійний інформаційний обмін між суб'єктом та об'єктом управління на основі прямих і зворотних зв'язків.

Успіх розроблення і прийняття до виконання стратегії розвитку освіти можливий лише за умов ефективної структури управ-

ління самою системою, координації роботи всіх структурних елементів механізму освітньої діяльності, поєднання структурних ланок, пошуку оптимального співвідношення між централізацією та децентралізацією функцій влади. Особливості науково-педагогічної, економічної та соціальної діяльності в системі освіти зумовлюють застосування відповідних, специфічних для організаційної структури, функцій та методів управління.

Як уже наголошувалось, керування освітою передбачає виконання державою таких функцій, як: організація, планування, координація та контроль. Удосконалення цих функцій дасть змогу оптимально вирішувати ті завдання, які стоять перед системою загальної середньої освіти і цим самим сприятиме її покращенню, вдосконаленню та подальшому успішному розвитку.

Функція загального управління, як і галузевого, зокрема, пов'язує в одне ціле запланований результат і практичну діяльність з виконання намічених завдань і одержаних результатів.

На нашу думку, цілком доречно до переліку функцій державного управління в галузі освіти додати інформаційну функцію. Адже саме на основі інформації можливе здійснення й усіх інших функцій управління освітою. Успішне виконання функцій управління системою загальної середньої освіти в сучасних умовах значною мірою визначається станом інформаційної бази. Забезпечення ефективної управлінської діяльності можливо лише на основі збору достовірної інформації стосовно реального стану речей безпосередньо в закладах освіти, тобто там, де відбувається процес навчання. Інформація ця повинна бути прозорою і легко доступною широким колам. І найголовніше, вона повинна стати базою для проведення серйозної аналітичної роботи, аналізу сучасного стану системи освіти та перспективних тенденцій її розвитку.

Крім того, досліджуючи діяльність органів управління освітою, було наголошено на тому, що після функції планування має бути ще, як мінімум, дві функції – це облік та аналіз. Через те, що планування діяльності органів управління освітою відбувається тривалий час, а зміни законодавства, мережі, штатів та контингенту – постійно, то не обхідне зняття результатів дії програми через певні проміжки часу (місяць, квартал, рік). Тому функція обліку є необхідною умовою провадження управлінської діяльності. Без аналізу, наприклад, неможливо дати оцінку якомусь явищу в системі освіти. Аналіз виступає як етап, що передує прийняттю управлінського рішення.

Аналіз у широкому розумінні слова передбачає збір інформації, обробку, оцінювання та прийняття рішень на його основі.

#### IV. Висновки

Головною рисою суб'єкта державного управління системою загальної середньої освіти виступають його компетенції у сфері управління освітньою системою, яка має власну специфіку, і владні повноваження, що дають йому змогу реалізувати свою волю у формі управлінських рішень, управлінських команд, обов'язкових до виконання. Це дає змогу підпорядкувати діяльність системи загальної середньої освіти досягненню визначених цілей і вирішити встановлені завдання. Як об'єкт державного управління система загальної середньої освіти сприймає владний вплив суб'єкта управління, в обов'язковому порядку виконує його рішення.

При цьому слід зробити суттєве зауваження щодо відсутності абсолютних меж між суб'єктом і об'єктом у системі загальної середньої освіти: система, яка управляє, будучи суб'єктом управління певного об'єкта, сама може виступати об'єктом управління. Так, наприклад, районний відділ освіти є суб'єктом управління щодо загальноосвітніх навчальних закладів, які здійснюють навчально-виховний процес у межах району, і водночас може виступати об'єктом управління відносно управління освіти і науки обласної державної адміністрації.

Суб'єкт і об'єкт державного управління системою загальної середньої освіти перебувають у безперервній динамічній взаємодії та взаємозалежності, у процесі якої виникають державно-управлінські відносини. За цих відносин учасники взаємодії відчують на собі державно-управлінський вплив, дію, що спрямована на досягнення поставленої мети.

Виходячи із вищевикладеного можна зробити висновок, що державне управління загальною середньою освітою визначається як цілеспрямований вплив суб'єктів управління різних рівнів на систему загальної середньої освіти, що має виконавчий і розпорядчий характер і полягає в організаційному впливові шляхом застосування державно-владних повноважень та виконанні певних управлінських функцій.

Виходячи з нашого дослідження встановлено, що державне управління системою загальної середньої освіти повинно виконувати такі основні функції: організаційну, планування, обліку, аналізу, координації, контролю, інформаційну. Функції управління загальною середньою освітою властиві будь-якому суб'єкту управління освітою на всіх його рівнях. Вони визначають вплив на процеси, що відбуваються у відносинах з об'єктом управління щодо реалізації державної політики в галузі освіти. Таким чином, управління загальною середньою освітою можна визначити як діяльність суб'єктів управління, спрямовану на розробку рішень,

організацію, планування, координацію та контроль об'єкта управління згідно з поставленою метою, аналіз підсумків досягнення мети на основі обліку даних та інформування суспільства про результати діяльності галузі.

Отже, державне управління системою загальної середньої освіти – це складова державного управління освітою, яка забезпечує вплив на систему загальної середньої освіти, що ґрунтується на законах та інших нормативно-правових документах і спрямована на розвиток цієї системи.

Основними характеристиками державного управління загальною середньою освітою є – наявність органів управління різних рівнів, наділених відповідними повноваженнями, діяльність яких спрямована на певні об'єкти системи загальної середньої освіти; існування управлінських відносин і зв'язків між суб'єктами та об'єктами управління; наявність управлінських функцій, пов'язаних із функціонуванням і планомірним розвитком усієї керованої системи.

#### Література

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций / Г.В. Атаманчук. – 2-е изд., дополн. – М. : Омега-Л, 2004. – 584 с.
2. Граждан В.Д. Теория управления : учебное пособие / В.Д. Граждан. – М. : Гардарики, 2004. – 416 с.
3. Жабенко О.В. Особливості й тенденції розвитку державного управління освітою в Україні (1946-2001 рр.) : автореф / О.В. Жабенко. – К. : Національна академія державного управління при Президентові України, 2003. – 16 с.
4. Карамішев Д.В. Стратегічне управління інноваційними процесами в системі охорони здоров'я: державні механізми : монографія / Д.В. Карамішев. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ "Магістр", 2006. – 304 с.
5. Куценко В.І. Економіка освіти : навчальний посібник / В.І. Куценко. – К. : Міленіум, 2003. – 105 с.
6. Луговий В.І. Управління освітою : навч. посібник для слухачів, аспірантів, докторантів спеціальності "Державне управління" / В.І. Луговий. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – 302 с.
7. Малиновський В.Я. Державне управління : навч. посіб. / В.Я. Малиновський. – [2-ге вид., доп. та перероб.]. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.
8. Мармаза О.І. Менеджмент в освіті : дорожня карта керівника / О.І. Мармаза. – Х. : Основа, 2007. – 448 с. – (Серія "Адміністратору школи").
9. Ніколаєнко С.М. Стратегія розвитку освіти України: початок XXI століття / С.М. Ніколаєнко. – К. : Знання, 2006. – 253 с.

10. Теорія та історія державного управління : навч. посіб. / [Одінцова Г.С., Дзюндзюк В.Б., Мельтюхова Н.М. та ін.]. – К. : Професіонал, 2008. – 288 с.
11. Структурно-функціональне забезпечення діяльності територіальних органів влади / Н.М. Мельтюхова, В.В. Корженко, Г.С. Одінцова та ін.. ; [за заг. ред. Н.М. Мельтюхової]. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2007. – 244 с.
12. Цехмістрова Г.С., Фоменко Н.А. Управління в освіті та педагогічна діагностика : навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів / Г.С. Цехмістрова, Н.А. Фоменко. – К. : Слово, 2005. – 280 с.

---

### **Михайлик І.М. Суб'єктно-об'єктні відносини в державному управлінні системою загальної середньої освіти**

**Анотація.** У статті розглянуто питання управління системою загальної середньої освіти з точки зору суб'єктно-об'єктних відносин, визначено функції державного управління в галузі загальної середньої освіти.

**Ключові слова:** державне управління, об'єкт, система загальної середньої освіти, суб'єкт, функції.

### **Михайлик И.М. Субъектно-объектные отношения в государственном управлении системой общего среднего образования**

**Аннотация.** В статье рассмотрены вопросы управления системой общего среднего образования с точки зрения субъектно-объектных отношений, определены функции государственного управления в отрасли общего среднего образования.

**Ключевые слова:** государственное управление, объект, система общего среднего образования, субъект, функции.

### **Mykhailyk I. The Subject-Object Relations in Public Administration in General Secondary Education System**

**Annotation.** The article highlights issues of management of general secondary education in terms of subject-object relations, the functions of public administration in general secondary education system.

**Key words:** the public administration, the object, subject, the system of secondary education, function.