

*Хомишин І. Ю.,**кандидат юридичних наук,**доцент кафедри адміністративного та інформаційного права**Національного університету «Львівська політехніка»*

СУЧАСНА МОДЕЛЬ УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Анотація. У статті аналізується зміст та пріоритети розвитку державно-громадської моделі управління освітою. Розглянуто законодавчо-правові засади державно-громадського управління розвитку освіти в Україні. Здійснено характеристику державних органів управління освітою та органів громадського самоврядування.

Ключові слова: державне управління, громадсько-державне управління освітою, органи влади, громадське самоврядування, освіта.

Постановка проблеми. Проблема пошуку ефективних механізмів управління освітніми організаціями й установами, створення демократичних стратегічних моделей управління освітньою системою є актуальною в умовах проведення освітніх реформ. Як державний і громадський інститут, освіта передбачає відповідальність держави й суспільства за стан її функціонування. Саме зміна підходів до державного управління освітою є передумовою ефективного реформування національної системи освіти. Демократична перебудова взаємовідносин учасників освітньої діяльності зумовлює зміни в управлінні освітою, де важливу роль повинні відігравати органи громадського самоврядування.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблемам державного управління освітою присвячені праці В. Андрушенка, Л. Гасвської, С. Гончаренка, Д. Дзвінчука, І. Зязюна, В. Кременя, С. Крисюка, В. Лугового, І. Лопушинського, Т. Лукіної, В. Лутая, В. Майбороди, С. Майбороди, Р. Науменко, В. Огаренка, Л. Парашенко, В. Пікельної, Н. Протасової та ін. Наукові засади управління загальноосвітніми закладами висвітлені у працях Ю. Васильєва, В. Загвязинського, В. Лазарева, М. Поташиника, П. Худоминського, Т. Шамової та інших.

Мета статті - розглянути законодавчо-правові засади державно-громадського управління розвитку освіти в Україні. Здійснити характеристику державних органів управління освітою та органів громадського самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Уходження України в світовий освітній простір зумовило зміни не лише в підходах до змісту, структури, якості освіти, але й до системи управління освітньою сферою. Новим кроком у формуванні ефективної системи управління освітою визначено державно-громадську модель управління. Перші кроки до реалізації цієї моделі управління освітою були зроблені в Державній національній програмі «Освіта» («Україна ХХІ століття»), яка визначила перехід від державного до державно-громадського управління стратегічним завданням реформування управління освітою [1].

Національна доктрина розвитку освіти теж наголошує на державно-громадській моделі управління, яка має враховувати регіональні особливості, тенденції до зростання автономії навчальних закладів, конкурентоспроможності освітніх послуг.

Модель системи управління в Національній доктрині визначена як відкрита й демократична, в якій передбачається забезпечення державного управління з урахуванням громадської думки та поєднанням державного й громадського контролю [2].

Концепція державної програми розвитку освіти на 2006-2010 рр. одним із напрямів програми вказала демократизацію в освіті, що передбачає посилення ролі органів громадського самоврядування, активізацію участі професійних і громадських організацій у навчально-виховній, науково-методичній, господарській діяльності навчальних закладів, прогнозуванні їхнього розвитку, оцінюванні якості освітніх послуг. Концепція окреслила такі основні шляхи розв'язання проблем у цій сфері:

- всебічна підтримка та сприяння активній діяльності батьківських комітетів, опікунських рад, меценатів, громадських організацій, фондів, засобів масової інформації, залучення їх до розроблення та виконання рішень у галузі освіти, розширення ролі студентського й учнівського самоврядування в навчально-виховному процесі;

- поєднання державного й громадського контролю, упровадження нової етики управлінської діяльності, що ґрунтується на принципах взаємоповаги й позитивної мотивації;

- відкритість процесу розроблення нормативно-правових документів, їхньої експертизи, апробації та затвердження;

- створення систем моніторингу ефективності управлінських рішень, їхнього впливу на якість освітніх послуг на всіх рівнях, організація проведення експериментальної перевірки та експертизи освітніх інновацій із залученням громадськості [3].

Національна стратегія розвитку освіти на 2012–2021 рр. визначає актуальну тенденцію сприймання освіти як найважливішої сфери для розвитку громадянського суспільства, зокрема визначення, що найважливішим державним пріоритетом є «виховання в людини інноваційного типу мислення та культури, проектування акмеологічного освітнього простору з урахуванням інноваційного розвитку освіти, запитів особистості, потреб суспільства й держави», указівка на те, що «якісна освіта є необхідною умовою забезпечення сталого демократичного розвитку суспільства, консолідації усіх його інституцій, гуманізації суспільно-економічних відносин, формування нових життєвих орієнтирів особистості». Окремий розділ зазначеного нормативного документу – «Модернізація системи управління освітою», чітко визначає головні засади цього процесу через розвиток моделі державно-громадського управління, посилення ролі та взаємодії всіх суб'єктів освітньої політики, у якій особистість, суспільство й держава стають рівноправними суб'єктами й партнерами. Відповідно до змісту документа, гнучка цілеспрямована ефективна система державно-громадського управління освітою, що забезпечує інтенсивний розвиток і якість освіти, спрямованість її на задоволення потреб країни та запитів особистості, передбачає

важливі кроки модернізації в цьому напрямку, а саме: оптимізацію державних управлінських структур, децентралізацію управління освітою; перерозподіл функцій і повноважень між центральними та регіональними органами управління освітою, органами місцевого самоврядування й навчальними закладами; розроблення системи заходів (нормотворчих, науково-методичних, фінансово-економічних тощо) стосовно впровадження ідеї автономії навчальних закладів, розширення їхніх прав і можливостей щодо фінансової самостійності; апробацію і впровадження різних моделей державно-громадського управління розвитку навчальних закладів; перехід до програмно-цільового управління та інші [4].

Новий Закон України «Про освіту» однією із засад державної політики у сфері освіти визнав державно-громадське управління. Законодавець не зарахував до переліку органів управління освітою органи громадського самоврядування, але присвятив ст. 70 саме громадському самоврядуванню та державно-громадському управлінню у сфері освіти. Державно-громадське управління у сфері освіти закон трактує як взаємодію органів державної влади, органів місцевого самоврядування з громадськими об'єднаннями, іншими інститутами громадянського суспільства з метою прийняття ефективних управлінських рішень та задоволення суспільних інтересів у сфері освіти. А також передбачає створення інститутів громадянського суспільства для забезпечення державно-громадського управління у сфері освіти, що представляють інтереси педагогічних, науково-педагогічних, наукових працівників; здобувачів освіти; батьків; закладів освіти; роботодавців; об'єднання зазначених категорій осіб [5].

Відповідно до Закону органи громадського самоврядування у закладі освіти створюються за ініціативою учасників освітнього процесу; на місцевому (територіальному) рівні – за ініціативою фізичних осіб та/або громадських об'єднань, інших інститутів громадянського суспільства, установчими документами яких передбачена діяльність у сфері освіти та/або соціального захисту осіб з особливими освітніми потребами відповідно до законодавства; на національному (всеукраїнському) рівні – за ініціативою громадських об'єднань, інших інститутів громадянського суспільства, установчими документами яких передбачена діяльність у сфері освіти та/або соціального захисту осіб з особливими освітніми потребами відповідно до законодавства.

Органами громадського самоврядування у сфері освіти є такі: органи громадського самоврядування закладу освіти; конференції (форуми, з'їзди) учасників освітнього процесу, закладів освіти, їхніх об'єднань, що скликаються на території відповідного населеного пункту, об'єднаної територіальної громади, району, області, Автономної Республіки Крим, держави; всеукраїнські з'їзди учасників освітнього процесу та їхніх об'єднань, що скликається в порядку, затвердженому центральним органом виконавчої влади у сфері освіти й науки.

На Всеукраїнському з'їзді учасників освітнього процесу та їхніх об'єднань схвалюється стратегія розвитку освіти України на відповідний період та вирішуються інші питання, передбачені спеціальними законами [5].

Існує декілька визначень державно-громадського управління освітою в науковій літературі. Усі науковці визначають «поєднання» і «взаємодію» двох складових управління – державного й громадського. Наприклад, О. Михайленко державно-громадське управління освітою характеризує як процес

поєднання різноспрямованої діяльності державних і суспільних суб'єктів управління, пов'язаних із функціонуванням і розвитком освітньої установи в інтересах суб'єктів навчально-виховного процесу, соціуму, влади [6].

Про взаємодію держави й громадськості в управлінні освітою зазначають й автори навчально-наукового видання «Реформування освіти в Україні: державно-управлінський аспект», зазначаючи, що ефективність взаємодії державної й громадської складових у системі управління освітою можна забезпечити лише за умови їхньої солідарності й згоди в притаманних їм видах діяльності [7, с. 37].

Головним завданням державно-громадського управління є забезпечення діалогу структур державного управління з органами громадського самоврядування, установлення рухомої рівноваги між державним регулюванням та процесами самоорганізації, що відбуваються в соціально-педагогічних системах. Крім того, завданнями такого управління є реалізація законодавчо визначених прав педагогів, учнів та їхніх батьків щодо участі в управлінні навчальним закладом; демократизація державного управління освітою; задоволення потреб та інтересів учасників освітнього процесу; розвиток узгоджувальних механізмів розв'язання суперечностей і конфліктів між усіма суб'єктами [8].

Отже, сучасна модель управління освітою є, безперечно, державно-громадською. Державне управління у сфері освіти домінує і має чітко окреслені суб'єкти, що здійснюють управління та механізми державного управління. Досліджуючи питання державного управління освітньою галуззю, слід обов'язково з'ясувати зміст механізму державного управління. Безпосередньо під змістом категорії державного управління розуміють «цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи й громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах, шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією» [9, с. 32].

О. Поступна під механізмом державного управління розуміє приведення об'єкту управління до бажаного стану шляхом організації каналів прямих та зворотних зв'язків, що перетворюють життя суспільства в єдиний, цілеспрямований, ефективний, виробничий організм, який постійно розвивається [10, с. 112].

В. Авер'янов це поняття визначає так: «Механізм державного управління – це сукупність державних органів, організованих у систему для виконання цілей (завдань) державного управління відповідно до їхнього правового статусу, та масив правових норм, що регламентують організаційні засади та процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення [11].

Отже, в освітній сфері механізм державного управління буде містити такі елементи:

- державні органи, зокрема Кабінет Міністрів України; центральний орган виконавчої влади у сфері освіти й науки; центральний орган виконавчої влади із забезпечення якості освіти; колегіальний орган у сфері забезпечення якості вищої освіти; державні органи, яким підпорядковані заклади освіти; Верховна Рада Автономної Республіки Крим; Рада міністрів Автономної Республіки Крим; органи місцевого самоврядування.

- правові норми, що регламентують організаційні засади та процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення (законодавство, державні програми розвитку, позиції держави в розподілі та перерозподілі національного доходу).

На загальнодержавному рівні формуються основи державної освітньої політики, створюється відповідна законодавча база, визначаються економічні, соціальні та юридичні гарантії реалізації законів, затверджуються загальнодержавні програми розвитку освіти, обсяг фінансування галузі тощо. «Міністерство освіти й науки (далі – МОН) є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізовує державну політику у сферах освіти й науки, наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, трансферу (передачі) технологій, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю навчальних закладів, підприємств, установ та організацій, які надають послуги у сфері освіти або провадять іншу діяльність, пов'язану з наданням таких послуг, незалежно від їхнього підпорядкування й форми власності» [12].

Аналіз нормативно-правової бази освіти свідчить про те, що законодавство покладає на Міністерство майже всю відповідальність за планування змін, організацію й контроль діяльності як усієї системи освіти, так і кожного її рівня. МОН України визначає перспективи й пріоритетні напрями розвитку дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної й вищої освіти, інклюзивного навчання та освіти протягом життя, інших сфер, що належать до його компетенції [12].

Згідно з новим Законом «Про освіту» повноваження щодо забезпечення якості освіти мають два органи - Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти та Державна служба якості освіти (далі – ДСЯО), яка буде формуватися на основі Державної інспекції навчальних закладів. Очевидним став той факт, що для України потрібна інша система, яка буде не лише контролювати, а й стимулюватиме суб'єкти надання освітніх послуг до постійного підвищення якості освіти й освітньої діяльності; система, яка має інакше реагувати на те, що відбувається в освітньому просторі. Відповідно до нового Закону «Про освіту», ДСЯО призначена допомагати закладам освіти підвищити її якість, сформувати довіру суспільства, гарантувати якість освіти. До зони відповідальності Державної служби якості освіти потраплять заклади дошкільної, позашкільної, загальної середньої та професійно-технічної освіти [5].

Питаннями вищої освіти займається Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти, створене 2014 р. Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти є колегіальним органом, що постійно діє і є уповноваженим Законом України «Про вищу освіту» на реалізацію державної політики у сфері забезпечення якості вищої освіти [13].

Під час реалізації державної політики у сфері забезпечення якості вищої освіти Національне агентство взаємодіє з Кабінетом Міністрів України, МОН, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, Національною академією наук та національними галузевими академіями наук, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, підприємствами, установами та організаціями, з науковими установами й вищими навчальними закладами зарубіжних країн, а також із міжнародними організаціями в галузі вищої освіти [13].

Місцевий рівень державного управління освітою представлений відділами освіти, які є структурними підрозділами районних державних адміністрацій, а також підпорядковані департаменту освіти й науки обласної держадміністрації. На відділі освіти покладена відповідальність за реалізацію державної освітньої політики на території відповідної адміністративної одиниці, координацію роботи інших структур влади щодо впровадження в практику державних, регіональних та місцевих програм розвитку освіти.

Вони здійснюють безпосереднє керівництво загальноосвітніми, дошкільними та позашкільними навчальними закладами району, районними (міськими) методичними кабінетами (центрами), а також, за наявності, центрами практичної психології й соціальної роботи, лабораторіями комп'ютерних технологій, логопедичними пунктами тощо.

У сучасних умовах розвиток освіти перестає бути лише справою держави, а стає полем багатоаспектної партнерської взаємодії центральних і регіональних державних органів з органами місцевого самоврядування, студентами та їхніми сім'ями, державними й недержавними освітніми закладами, викладачами, потенційними роботодавцями, громадськими організаціями.

На рівні місцевого самоврядування реалізацію освітньої політики забезпечують відповідні підрозділи рад та їхніх виконавчих органів, зокрема відділи (управління, департаменти) освіти міських рад, відділи освіти районних рад, комісії з питань освіти селищних та сільських рад.

Органами місцевого самоврядування створюються відповідні органи управління освітою, діяльність яких спрямовується на управління навчальними закладами, що є комунальною власністю, організацію навчально-методичного забезпечення навчальних закладів, удосконалення професійної кваліфікації педагогічних працівників, їхню перепідготовку та атестацію в порядку, встановленому Міністерством освіти й науки, координацію дій педагогічних, виробничих колективів, сім'ї, громадськості з питань навчання й виховання дітей; визначення потреб, розроблення пропозицій щодо державного контракту й формування регіонального замовлення на педагогічні кадри, укладення договорів на їхню підготовку; контроль за дотриманням вимог щодо змісту, рівня й обсягу освіти, атестацію навчальних закладів, що є комунальною власністю.

В умовах економічної та освітньої глобалізації органам управління освітою необхідно виконувати роботу, що забезпечує дослідження ринку на предмет оцінки можливостей збуту освітніх послуг, наданих навчальними закладами, прогнозування динаміки їхнього споживання, виявлення й оцінка конкурентів у цій освітній послугі й, базуючись на цьому, ухвалення рішення про доцільність її надання [14].

Якщо раніше функціонування державних установ та організацій в основному базувалось на використанні правових актів, нормативних положень, процедур, стандартних підходів, що розроблялись і пропонувались організаціями вищого організаційно правового рівня, то сьогодні вони змушені розробляти власні підходи до управління, які б дозволили сформувати відмінні від конкурентів характеристики та позитивний імідж організації [15, с. 23].

Висновки. В Україні сьогодні розвивається нормативно правове регулювання освітньої сфери, яке приділяє значну увагу принципам та напрямам такої взаємодії держави та громадськості. Але попри визначений механізм впровадження цілей

державно-громадського управління освітою та наявність достатньої кількості сформованих інституцій, в Україні ці явища ще не набули системного характеру та сталих показників.

У сучасних умовах основні напрями реформування системи управління освітою вбачаються в забезпеченні взаємодії органів державної влади між собою та з громадськістю, переході від розпорядчого до регулювального управління системою освіти та розвитку задекларованих державно-громадських форм управління освітою.

Література:

1. Про Державну національну програму «Освіта» («Україна XXI століття»): Постанова КМУ від 3 листопада 1993 р. № 896. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/896-93-%D0%BF/page>
2. Про Національну доктрину розвитку освіти: Указ Президента України від 17.04.2002. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/347/2002>
3. Про схвалення Концепції Державної програми розвитку освіти на 2006-2010 роки: Розпорядження КМУ від 12 липня 2006 р. № 396-р URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/396-2006-p>
4. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року: Указ Президента України від 25.06.2013. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/344/2013>
5. Про освіту: Закон України від 05.09.2017. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2145-19/page4>
6. Михайленко О. Державно-громадське управління освітою. URL: <http://www.pld.org.ua/index.php?go=Pages&in=view&id=1000>
7. Реформування освіти в Україні: державно-управлінський Р45 аспект : навч.-наук. вид. / Н.Г. Протасова, В.І. Луговий, Ю. О. Молчанова та ін. ; за заг. ред. Н.Г. Протасової. Львів: НАДУ, 2012. 456 с.
8. Зайченко О.І. Державно-громадське управління в системі освіти району. Теорія та методика управління освітою. 2009. № 2. URL: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tmuo/2009_2/09saiesr.pdf
9. Мельник А., Оболенський О., Васіна А., Гордієнко Л. Державне управління: навч. посіб. / За ред. А.Ф. Мельник. 2-ге вид., випр. і доп. Київ: Знання, 2004. 342 с.
10. Поступна О. Механізми державного управління вищою освітою на регіональному рівні: дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02; Харків. регіон. ін-т держ. упр. Харків, 2010. С. 231
11. Державне управління в Україні: навч. посібн. / За заг. ред. В. Авер'янова. Київ: Юрінком Інтер, 1998. 432 с. URL: <http://www.lawbook.by.ru/admin/averjanov/2-2.shtml>
12. Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України: Постанова КМУ від 16 жовтня 2014 р. № 630. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-p>
13. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII. Дата оновлення: 01.01.2018. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>
14. Бесчастний В. Державне управління освітою в умовах економічної та освітньої глобалізації. Інвестиції: практика та досвід. 2009. № 21. С. 54-57. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2009_21_15
15. Мартиненко В. Демократизація механізмів державного управління процесами суспільних трансформацій: дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02. Донецьк, 2005. С.189.

Хомишин И. Ю. Современная модель управления образованием: административно-правовой аспект

Аннотация. В статье анализируется содержание и приоритеты развития государственно-общественной модели управления образованием. Рассмотрены законодательно-правовые основы государственно-общественного управления развитием образования в Украине. Осуществлена характеристика государственных органов управления образованием и органов общественного самоуправления.

Ключевые слова: государственное управление, общественно-государственное управление образованием, органы власти, общественное самоуправление, образование.

Khomyshyn I. Modern model of education management: administrative-legal aspect

Summary. The article analyzes the content and priorities of the development of governmental-public model of education management. The legislative and legal principles of state and public administration for the development of education in Ukraine are considered. Characteristics of the state bodies of education management and bodies of public self-government are carried out.

Key words: state administration, public-state education management, authorities, public administration, education.