

АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКО СПРЯМОВАНОГО УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ

У статті проаналізовано чинне нормативно-правове забезпечення з питань упровадження державно-громадського управління освітою. Розглянуто питання нормативного урегулювання підготовки керівника навчального закладу до діяльності за умов децентралізації управління.

Ключові слова: освіта, управління освітою, державно-громадське управління освітою, підготовка керівника навчального закладу до державно-громадського управління.

Державно-громадське управління освітою є одним із способів самоврядування суспільства, що набув великого поширення у розвинутих країнах, бо саме децентралізація освіти зумовлює розвиток демократичного суспільства, який починається зі свідомості кожного громадянина, а навчальний заклад є головним елементом у системі формування вільної, демократично вихованої особистості.

За роки незалежності Україна гостро відчувала вплив передових європейських ідей у галузі освіти, що наголошують на демократизації освітянського процесу, це призвело до перегляду принципів управління навчальним закладом та освітою загалом. У результаті цього процесу та змін в соціально-політичній ситуації в країні пріоритетними принципами розвитку освіти стали демократизація, децентралізація та гуманізація. Законодавчо ці зміни були регламентовані низкою нормативних актів, головними з яких є Закон України “Про освіту”, Державна національна програма “Освіта”, Національна доктрина розвитку освіти України у XXI ст. та закони й укази Президента України, Кабінету Міністрів України та Міністерства освіти та наук України, що декларують принципи демократичного управління, які на думку Л.А. Гаєвської, через свою недосконалість не забезпечили ефективну політику в цьому питанні [1].

Організацію роботи щодо впровадження державно-громадського управління в навчальному закладі покладено на керівника цього закладу, від професійного рівня якого залежить якість досягнення поставленої цілі. На жаль, підготовці керівника до управління у нових умовах переходу до децентралізованого управління освітою не приділяється належної уваги в сучасному законодавчому колі України.

Виходячи з цього, одним із пріоритетних завдань на сьогодні є глибока й усебічна модернізація та вдосконалення законодавчої бази освітньої галузі щодо питань громадсько спрямованого управління освітою та створення умов для її всебічного впровадження, що дасть надію на те, що реалізація державно-громадського управління навчальним закладом стане

реальністю, яке, у свою чергу, буде дійсним інструментом розвитку вітчизняної освіти.

Мета статті – здійснення аналізу стану чинного законодавства щодо питань впровадження державно-громадського управління освітою, виявлення рівня ефективності, недоліків і перспектив його реформування для реалізації всебічного державно-громадського управління освітою, стану законодавчої бази щодо підготовки керівників у процесі громадсько спрямованого управління.

Дослідженнями розвитку системи управління освітою в Україні, а саме питаннями її демократизації та децентралізації займаються Б.А. Гаєвський, Л.А. Гаєвська, В.А. Грабовський, Г.В. Єльнікова, С.В. Крисюк, В.І. Луговий, В.К. Майборода, Т.І. Шамова та ін.

Перші кроки до переходу від державного до державно-громадського управління освітою було здійснено Україною ще за роки радянського союзу, прикладами цього є діяльність шкільних і попечительських рад. На жаль, ці ланки управління не були розвинуті належним чином і не мали тієї сили, що могла б протистояти державним органам влади [5].

Сучасна історія українського самоврядування йде від 24 серпня 1991 р. з моменту становлення України як самостійної незалежної держави, що, в свою чергу, викликало необхідність у постанові нових завдань і вимог до освіти й до системи управління нею. Основою законодавчої бази в галузі освіти стали Конституція України, Закони України “Про освіту” та “Про загальну середню освіту”, Національна доктрина розвитку освіти України в XXI ст. та Державна національна програма “Освіта” (“Україна XXI ст.”), лейтмотивом яких було перехід до демократичних форм управління із залученням громадськості [2].

У Законі України “Про освіту”, прийнятому в 1991 р., з подальшими змінами та доповненнями у 1996, 1998, 2003 рр. визначено засади поєднання державного управління та громадського самоврядування в освіті, залучення громадськості до управління освітою та окреслено їх права й обов’язки в роботі навчального закладу й системи освіти в цілому [5].

Подальший розвиток ідеї державно-громадського управління відображено в розділах Державної національної програми “Освіта”, прийнятої Із’їздом педагогічних працівників України та затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 1993 р., у якій серед стратегічних завдань реформування освітньої галузі репрезентовано: перехід від централізованої моделі управління освітою до децентралізованого; чітке розмежування функцій між центральними, регіональними й місцевими органами управління; забезпечення самоврядування й автономності загальноосвітніх навчальних закладів, визначення повноважень центральних і місцевих органів, органів громадського самоврядування в системі управління освітою і утвердження у сфері освіти поєднання прав особи, суспільства й держави [3].

Більш докладних роз’яснень і затверджень ці положення набули в Національній доктрині розвитку освіти України у XXI ст. від 2002 р., де го-

ловним завданням визначається пошук нових, відкритих і демократичних моделей управління розвитком галузю, яка зможе органічно поєднувати засоби державного впливу з громадським управлінням. Національна доктрина розвитку освіти передбачає модернізацію управління освітою, шляхи до якої були закладені ще 10 років тому, але не були реалізовані значною мірою. До них належать: оптимізація державних управлінських структур; децентралізація управління; перерозподіл функцій і повноважень між центральними й місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та навчальними закладами; перехід до програмно-цільового управління; поєднання державного й громадського контролю; запровадження нової етики управлінської діяльності, що базується на принципах взаємоповаги, позитивної мотивації; прозорість розроблення, експертизи, апробації та затвердження нормативно-правових документів; створення систем моніторингу ефективності управлінських рішень, їх впливу на якість освітніх послуг на всіх рівнях; організація експериментальної перевірки й експертизи освітніх інновацій, а також демократизація процедури призначення керівників навчальних закладів [4; 7].

Пізніше було прийнято ще низку нормативно-правових документів, які визначають юридичну можливість упровадження державно-громадського управління в загальноосвітньому навчальному закладі. Для відтворення хронології цього процесу здійснимо короткий огляд головних положень деяких документів (табл.).

Таблиця

**Законодавчі акти, які визначають юридичну можливість
упровадження державно-громадського управління
в загальноосвітньому навчальному закладі**

Дата впровадження	Назва законодавчого акту	Головні положення, щодо впровадження державно-громадського управління
26 травня 2005 р.	Наказ Міністерства освіти та науки України “Про громадську колегію та громадські ради”	Однією з головних цілей наказу є залучення громадськості до формування, прийняття та реалізації рішень щодо державної політики у сфері освіти та реформування її економічних механізмів [9]
4 липня 2005 р.	Указ Президента України “Про невідкладні заходи щодо забезпечення функціонування та розвитку освіти в Україні”	Наголошено, що одним з основних напрямів державної освітньої політики є забезпечення реалізації заходів щодо: зміцнення демократичних засад в освіті, у тому числі шляхом розвитку учнівського самоврядування, залучення в установленому порядку дітей і молоді до участі у вирішенні питань місцевого значення, розробка критеріїв оцінювання якості навчального процесу та здійснення на їх основі із залученням органів учнівського самоврядування, батьків і громадськості моніторингу ефективності діяльності навчальних закладів [10]

Продовження таблиці

3 листопада 2010 р.	Постанова Кабінету Міністрів України “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”	Наголошено на обов’язковому проведенні консультацій із громадськістю, які мають сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, підвищенню якості підготовки рішень з важливих питань державного й суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень [12]
30 вересня 2010 р.	Указ Президента України “Про заходи щодо забезпечення пріоритетного розвитку освіти в Україні”	Постановлено вжити заходи щодо залучення громадськості до підготовки та реалізації основних заходів із реформування системи освіти [10]
16 грудня 2011 р.	Указ Президента України “Про питання щодо забезпечення реалізації прав дітей в Україні”	Постановлено сприяти діяльності громадських організацій у здійсненні ними незалежного громадського контролю за додержанням прав дітей у навчальних закладах [10]
24 березня 2012 р. зі змінами від 25 червня 2013 р.	Указ Президента України “Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та план першочергових заходів щодо її реалізації”	Серед проблем розвитку сучасного суспільства зазначено, що механізми участі громадськості у формуванні та здійсненні державної політики належним чином не реалізуються [10]
25 червня 2013	Указ Президента України “Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 р.”	Серед актуальних проблем розвитку освіти зазначено недостатній розвиток громадського самоврядування навчальних закладів, недосконалість механізмів залучення до управління освітою та її оновлення інституцій громадянського суспільства та громадськості. До основних завдань віднесено розвиток взаємодії органів управління освітою та органів громадського самоврядування навчальних закладів, забезпечення об’єктивного оцінювання якості освіти та створення гнучкої, цілеспрямованої, ефективної системи державно-громадського управління освітою [10]

Отже, державою визначено стратегічні напрями управління освітою та її державно-громадського аспекту, прийнято низку важливих документів, у яких наголошено на постійному сприянні реалізації децентралізованого управління освітою, залученні громадян до управління освітніми процесами, спонуканні до впровадження його принципів у діяльність навчального закладу, але тільки деякі з них містять конкретні

механізми взаємодії між державними установами та громадськістю. Також у нормативних актах не відображено процесу вдосконалення методів впровадження громадсько спрямованого управління та вирішення наявних питань, що свідчить про те, що процес за двадцять років незалежності майже не зрушив з початкової точки. Тому не можна стверджувати, що чинна нормативно-правова база забезпечує повне правове регулювання проблеми державно-громадського управління системою загальної середньої освіти.

Вагомою прогалиною у реформуванні освіти щодо децентралізованого управління, на нашу думку, є залишені поза увагою роль керівника навчального закладу в цьому процесі й форми вдосконалення системи підготовки, перепідготовки й підвищення його кваліфікації власне щодо державно-громадського управління. Саме невідповідність керівників навчального закладу не дає змоги в реалізації поставлених державою завдань стосовно громадсько спрямованого управління та блокує процес демократизації суспільства. Тому залишається необхідним удосконалення нормативно-правового поля саме відносно роботи, направленої на керівника та залучення його до впровадження державно-громадського управління.

Висновки. В Україні за роки незалежності створилися досить сприятливі умови для реформування системи освіти та форм її управління, але особливості національної ментальності та тривалий досвід тоталітарного устрою суспільства становлять певні перешкоди в переході до децентралізації влади в галузі освіти. Прийнята за цей час нормативна база має завдання урегулювати та прискорити цей процес, проте проведений аналіз стану нормативно-правового забезпечення сфери освіти стосовно впровадження державно-громадського управління дає змогу констатувати, що:

- більшість положень щодо державно-громадського управління освітою лише повсякчас декларуються та переписуються із постанови до постанови, не реформуючи дійсну законодавчу базу;
- процес упровадження прийнятих положень на практиці просувається досить повільно;
- відсутність законодавчо закріплених механізмів співпраці державних і громадських організацій;
- недостатність нормативно-правової бази самоврядування, яка б чітко окреслювала повноваження й обов'язки учасників державно-громадського управління;
- відсутність нормативного урегулювання діяльності керівника навчального закладу за умов державно-громадського управління гальмує цей процес.

Отже, не можна заперечувати, що певні кроки щодо залучення громадськості до розв'язання проблем освіти закладено, але потрібен ще довгий процес удосконалення та практичної апробації. Також позитивні зрушення щодо громадсько спрямованої освіти в останні роки дають нам надію, що державно-громадське управління освітою зможе все ж стати реальністю. Але головною умовою, на наш погляд, є особлива увага до пи-

тань регламентування діяльності керівництва навчального закладу в нових умовах, розроблення потрібного нормативного кола для закріплення механізмів його взаємодії із державними й громадськими організаціями.

Список використаної літератури

1. Гаєвська Л.А. До питання нормативно-правового забезпечення державно-громадського управління освітою в Україні / Л.А. Гаєвська // Галузь науки “Державне управління”: історія, теорія, впровадження : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 28 травня 2010 р.) : у 2 т. / за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка та ін. – К. : НАДУ, 2010. – Т. 2. – С. 231–233.
2. Грабовський В.А. Державно-громадське управління загальною середньою освітою на районному рівні : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / В.А. Грабовський. – К., 2006. – 233 с.
3. Державна національна програма “Освіта” (“Україна ХХІ століття”). – К. : Райдуга, 1994. – 61 с.
4. Жабенко О.В. Особливості и тенденції розвитку державного управління освітою в Україні (1946–2001 рр.) : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Олександр Вікторович Жабенко. – К., 2003. – 209 с.
5. Про загальну середню освіту : Закон України від 13.05.1999 р. № 651-XIV [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/651-14>.
6. Майборода В. Керівник у сфері управління освітою / В. Майборода // Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні : матеріали наук.-практ. конф. / за заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – Т. 3. – С. 355–358.
7. Національна доктрина розвитку освіти України // Освіта України. – 2002. – 16 с.
8. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на 2012–2020 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mon.gov.ua/images/files/news/12/05/4455.pdf>.
9. Офіційний сайт Міністерства освіти України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mon.gov.ua/ua/activity/education/1454/>.
10. Офіційний сайт Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/ru/>.
11. Управління навчальним закладом : навч.-метод. посіб. : у 2 ч. / О. Мармаза, О. Касьянова, В. Григораш та ін. – Х. : Ранок, Веста, 2003. – Ч. 1. – 160 с. ; Ч. 2. – 152 с.
12. Урядовий портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/npd/search>.

Стаття надійшла до редакції 25.02.2014.

Миллер Г.С. Анализ нормативно-правового обеспечения государственного общественного управления образованием

В статье проведен анализ действующего нормативно-правового обеспечения по вопросам внедрения государственного общественного управления образованием. Рассмотрен вопрос нормативного урегулирования подготовки директора учебного заведения к работе в условиях децентрализации управления.

Ключевые слова: образование, управление образованием, государственное общественное управление образованием, подготовка директора учебного заведения к государственному управлению.

Miller G. The analysis of normative and legal support of the education management aimed at the public

The analysis of effective normative and legal support concerning implementation of state and public education management and implementation on this basis the state education policy are carried out in the article. The development of normative basis in this sphere under

conditions of society transformation and country's transition to democratic path of development is researched. It is defined that in Ukraine over the period of Independency the favorable conditions for reformation of educational system and its forms of management are formed. But peculiarity of national mentality and long-term experience of totalitarian regime of society are the certain obstacles on the way of transition to power decentralization in education sector. The main flaws of effective legislative in sphere of state and public management are outlined; and certain directions in involvement of the public to solve educational issues are noted. It is considered the issue of normative settlement of training of a Head of educational establishment to work under conditions of decentralization of management.

It was discovered the role of the head of educational establishment in the process of education management decentralization. The necessity to pay more attention to training, re-training and refresher training of the heads was noted. There were discovered the regularities between the training level of heads of educational establishment for state and public management of educational establishment and the process of its implementation.

Key words: *education, education management, state and public education management, training of a Head of educational establishment for state and public management.*