

DOI 10.26886/2520-7474.6(26)2017.7

UDC: 37.014.611:316.422

STATE AND PUBLIC ADMINISTRATION UNDER EDUCATION REFORM

PhD in Pedagogics, V. Rostovska

H. S. Skovoroda Kharkiv National Pedagogical University, Ukraine, Kharkiv

The ways of development of state and public administration in educational institutions in view of the Law of Ukraine “On Education” have been considered, namely: society’s engagement in the system of education, tools, procedures and measures for ensuring and improving the quality of education. The issues related to the practical implementation of the law’s articles, and the requirements to scientists and officials regarding the creation of sufficient regulatory framework for the effective implementation of the state and public administration of an educational institution, setting boundaries of competences for government bodies and society during their liaison in the management process of an educational institution have been determined. The importance of developing scientifically balanced and substantiated criteria for assessing the activities of an educational institution has been emphasized.

Key words: educational institution, state and public administration, public supervision, supervisory board, public self-government, public accreditation.

кандидат педагогічних наук, Ростовська В. І. Державно-громадське управління в умовах реформування освіти/ Харківський національний педагогічний університет імені Г. С. Сковороди, Україна, Харків

Розглянуто шляхи розбудови державно-громадського управління в закладах освіти в світлі прийнятого Закону України «Про освіту», а

саме: форми участі громадськості в системі освіти, інструменти, процедури та заходи забезпечення і підвищення якості освіти. Визначено питання, пов'язані з практичною реалізацією статей закону, та вимоги до науковців і посадовців щодо створення достатньої нормативної бази з метою ефективної реалізації державно-громадського управління закладом освіти, визначення меж компетенцій державних органів та громадськості під час взаємодії в процесі управління закладом освіти. Наголошено на важливості розроблення науково виважених та обґрунтованих критеріїв оцінки діяльності закладу освіти.

Ключові слова: заклад освіти, державно-громадське управління, громадський нагляд, наглядова рада, громадське самоврядування, громадська акредитація.

Постановка проблеми. Багато європейських держав протягом останніх десятиріч пережили в освіті кризу, яка дала поштовх реформуванню підходів до освітнього процесу, визначенню нових принципів щодо змісту освіти, її засобів, шляхів розвитку і способів управління освітніми процесами. Аналізуючи досвід держав, які усвідомили кризу та змогли її подолати (Франція, Чехія, Польща), приходимо до висновку, що одним із найважливіших чинників подолання кризи в освіті є широке залучення громадськості до участі в управлінні освітнім процесом та встановлення партнерських зв'язків з громадськими об'єднаннями, що мають вагомі повноваження щодо участі в освітніх процесах.

Українське суспільство перших десятиріч XXI сторіччя теж усвідомило кризовий стан освітньої системи, її невідповідність запитам сучасності. Наступним кроком є пошук шляхів подолання кризи, і дороговказом на цьому шляху став Закон України «Про освіту», що,

окрім усього іншого, регулює суспільні відносини, які виникають під час освітнього процесу між його учасниками, а також визначає межі компетенцій державних органів та органів місцевого самоврядування в сфері освіти.

Педагоги-новатори ХХ сторіччя застерігали від спроб давати освіту у формі відповідей на запитання, які ніхто не ставив і відповіді на які нікого не цікавлять. Проте існуюча система освіти в цілому схожа на такого вчителя, який сам собі ставить запитання, сам на них відповідає. Саме тому виникає таке явище, коли більшість випускників вишів не працюють за фахом або через відсутність робочих місць, або через невідповідність кваліфікації до реальних вимог роботодавців. Першим кроком до змін в освіті повинно бути чітке суспільне розуміння того, якими компетенціями повинна володіти людина ХХІ сторіччя, яких фахівців і в якій кількості потребує суспільство (з науково виваженим прогнозом на кілька десятиліть) та які ресурси необхідно залучити для реалізації цієї мети. Відповіддю на ці виклики мусить стати система взаємодії закладів освіти з широкою громадськістю, розбудова державно-громадського управління в освіті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вітчизняними науковцями неодноразово розглядалася сутність поняття «державно-громадське управління». Цьому питанню присвячено роботи Кременя В. Г., Калініної Л. М., Розіної К. О., Королюк С. В., Рогової В. Б. Моделі державно-громадського управління освітою розглядалися у працях Єльнікової Г. В., Пастовенського О. В., Довбиша І. Як слушно зауважує Черновол-Ткаченко Р. І., сутність запропонованих моделей державно-громадського управління полягає в поєднанні різних рівнів такого управління: державного, що прагне демократизувати діяльність органів влади в управлінні, суспільного, що забезпечує участь громадських організацій в управлінні закладом освіти, загально

педагогічного, що передбачає участь в управлінні закладом освіти об'єднань педагогів та учнівського і батьківського самоврядування [1, с. 22].

На сьогодні сформульовані лише концептуальні засади державно-громадського управління освітою, які проголошені в Законі України «Про освіту». І навіть статті закону вказують лише вектор розвитку освіти, викликаючи багато питань, пов'язаних з практичною реалізацією взаємодії громадськості та держави в управлінні закладом освіти.

Метою статті є концептуальне бачення напрямів реалізації державно-громадського управління закладом освіти.

Виклад основного матеріалу. Прогресивно спрямовані зміни в сучасній освіті України мають на меті створення можливостей для виховання людини-громадянина зі сформованими компетентностями, пов'язаними з реалізацією своїх прав, обов'язків, здібностей, культурних запитів, моральних настанов та усвідомленням цінностей громадянського суспільства, що полягають у демократії, верховенстві права, рівного доступу громадян до освіти, культури, охорони здоров'я тощо. Необхідним підґрунтям для здійснення відповідних змін є задекларовані у Законі України «Про освіту» засади державної політики в сфері освіти, такі як:

- забезпечення рівного доступу до освіти без дискримінації за будь-якими ознаками, у тому числі за ознакою інвалідності;
- розвиток інклюзивного освітнього середовища, в тому числі у закладах освіти, найбільш доступних і наближених до місця проживання осіб з особливими освітніми потребами;
- прозорість і публічність прийняття та виконання управлінських рішень;

- відповідальність і підзвітність органів управління освітою та закладів освіти, інших суб'єктів освітньої діяльності перед суспільством;
- свобода у виборів видів, форм і темпу здобуття освіти, освітньої програми, закладу освіти, інших суб'єктів освітньої діяльності; формування поваги до прав і свобод людини, нетерпимості до приниження її честі та гідності, фізичного або психічного насильства, а також до дискримінації за будь-якими ознаками;
- формування громадянської культури та культури демократії;
- державно-громадське управління;
- державно-громадське партнерство та ряд інших;
- взаємодія 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 [2].

На думку науковців, сутність державно-громадського управління в сучасній освіті передбачає узгоджену взаємодію між державою й громадою у вирішенні різноманітних питань освіти, пов'язаних з можливістю відповідально і результативно впливати на освітню політику, прийняття управлінських рішень, створення здорового соціального середовища для учнів та ін. [3, с.5].

Метою державно-громадського управління освітою є оптимальне поєднання державних і громадських засад в інтересах особистості, суспільства і держави [4, с.10]. А головним його завданням 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 [5].

Однак, незважаючи на глибокі дослідження науковців щодо концептуальних засад державно-громадського управління, в сучасній освіті досі не вирішено питання сформованості оптимального поєднання державних і громадських засад в інтересах здобувача освіти, збалансованості інтересів держави, громадськості та учасників освітнього процесу щодо розробки і реалізації освітніх програм, удосконалення змісту і методів освітньої діяльності, вибору форм здобуття освіти. Перешкодою є нечіткість нормативно-правової бази, яка повинна стати взаємопогоджувальним механізмом у розв'язанні суперечностей між суб'єктами освітнього процесу і дати відповіді на питання щодо меж взаємодії цих інстанцій, широті повноважень громадськості щодо участі в управлінні закладом освіти, можливостях залучення сил і засобів юридичних і фізичних осіб та правового підґрунтя цього процесу, законодавчих засад діяльності органів самоуправління в закладі освіти. Зокрема діяльність громадськості має визначатися на Положенні про державно-громадське управління, яке на даний час не розроблене.

Закон України «Про освіту» передбачає різноманітні форми участі громадськості в системі освіти, такі як: громадське самоврядування, громадський нагляд (контроль), громадська акредитація закладів освіти [2].

Одним з першочергових завдань держави в цілому є створення громадянського суспільства. Хоча в Україні відчутно збільшилося питома вага соціально активних людей, що прагнуть впливати на життя держави, усе ж таки зарано давати оцінку сучасному українському суспільству як громадянському. Виховання громадянина України, безперечно, не може обмежуватися декларативними бесідами, читанням поезій чи участю в конкурсах малюнків. Формування соціальної активності та громадянської компетентності неможливе без

практичного вияву громадської позиції та її врахування на тому рівні, де школяр є обізнаним щодо тих чи інших суспільних явищ. Цьому має сприяти дієве учнівське самоврядування, соціальна активність батьків, прозорість інформації про педагогічне самоврядування.

Громадське самоврядування в закладі освіти – це право учасників освітнього процесу як безпосередньо, так і через органи громадського самоврядування колективно вирішувати питання організації та забезпечення освітнього процесу в закладі освіти, захисту їхніх прав та інтересів, організації дозвілля та оздоровлення, брати участь у громадському нагляді (контролі) та в управлінні закладом освіти в межах повноважень, визначених законом та установчими документами закладу освіти [2].

На жаль, система громадського самоврядування, яка б відповідала вимогам Закону України «Про освіту», ще не склалася. Нормативні акти, які б регулювали діяльність органів самоврядування в закладі освіти, ще не розроблено. Такі документи мають передбачати, що учні, батьки та вчителі є рівноправними учасниками освітнього процесу, відповідальними за результат.

Останнім часом помітне наростання соціального напруження, пов'язаного з недовірою суспільства до системи освіти в цілому, практичної доцільності та виправданості державних стандартів освіти, змістового наповнення освітніх програм. Державно-громадське партнерство та громадський нагляд гарантують прозорість, доступність, відкритість, повноту й достовірність інформації, взаєморозуміння і довіру до діяльності закладів освіти і є важелем, що має зняти соціальну напругу довкола освітніх питань.

Стоїмо на позиції О. Ляшенка, що якість освіти – це багатовимірне методологічне поняття, яке рівнобічно віддзеркалює суспільне життя –

соціальні, економічні, політичні, педагогічні, демографічні та інші життєво значущі для розвитку людини сторони життя (6, с.7-8).

Метою розбудови та функціонування системи забезпечення якості освіти в Україні є: гарантування якості освіти, формування довіри суспільства до системи та закладів освіти, органів управління освітою; постійне і послідовне підвищення якості освіти; допомога закладам освіти та іншим суб'єктам освітньої діяльності у підвищенні якості освіти [2].

Наразі змінюються підходи до розуміння поняття якості освіти – ідеться не про суму знань, а про набуття різноманітних компетентностей, що мають зробити здобувача освіти успішним у професійній діяльності та громадському житті. Виходячи з цього варто замислитися над критеріями визначення рівня якості освіти, які нині не відповідають стандартам галузі. Поки що такі критерії формулюються стихійно, часто вони не є об'єктивними. Так, наприклад, на одному з форумів батьки активно обговорюють, чи варто «записувати» дитину до школи, у якій навіть не всі вікна замінено на пластикові. Зрозуміло, що критерії безпеки та забезпечення комфортних умов для навчання є важливими для батьківської громадськості, але чи варто розглядати їх як вирішальні фактори забезпечення якості освіти в закладі.

Розробка критеріїв оцінки діяльності закладу освіти – нагальна потреба, задовольнити яку науковці та посадовці мають найближчим часом. Оскільки без визначення таких критеріїв неможлива не тільки оцінка результатів діяльності закладу освіти, а й цього процесу.

У чинному законі серед інструментів, процедур та заходів забезпечення і підвищення якості освіти чільне місце належить громадській акредитації та громадському нагляду.

Акредитація (від фр. accreditation (accredo) — довіряю) – це процес присвоєння навчальному закладу або програмі певного статусу, що відповідає критеріям якості освіти (7, с.3).

У результаті процедури акредитації підтверджується відповідність якості наданої послуги (у тому числі освітньої) певному стандарту. Оскільки критерії громадської акредитації достатньою мірою не сформовані, суспільний інтерес проявляється в активному обговоренні діяльності закладів в соціальних мережах, формуванні різних рейтингів, у відгуках учнів, їх батьків та випускників на сайтах закладів освіти.

Очевидно, що формування чіткої та зрозумілої системи громадської акредитації закладу освіти є нагальною потребою не лише освітньої системи, а й суспільства в цілому.

Громадська акредитація закладу освіти – це оцінювання закладу освіти щодо ефективності внутрішньої системи забезпечення якості освіти та забезпечення досягнення здобувачами освіти результатів навчання, передбачених освітніми програмами і стандартами освіти. Громадська акредитація закладу освіти здійснюється на добровільних засадах за запитом закладу освіти акредитованими в установленому порядку фаховими громадськими об'єднаннями, іншими акредитованими юридичними особами, що здійснюють незалежне оцінювання якості освіти та освітньої діяльності [2].

Прозорість і відкритість громадської акредитації в галузі сприятиме забезпеченню якості, доступності та ефективності, визначенню рівня закладу освіти та його конкурентоспроможності, підвищенню його престижу.

Достовірна й неупереджена інформація про якість надання освітньої послуги закладом освіти має забезпечуватися громадським наглядом, який здійснюється лише тими інститутами громадянського

суспільства, які працюють у відповідних галузях: освіті, соціальному захисті тощо.

Громадський нагляд (контроль) у системі освіти має здійснюватися суб'єктами громадського нагляду (контролю) – громадськими об'єднаннями та іншими інститутами громадянського суспільства, установчими документами на основі вимог Закону України «Про освіту», у яких визначено межі їх повноважень, такі як:

- ініціювати і брати участь у дослідженнях з питань освіти та оприлюднювати результати таких досліджень;

- проводити моніторинг та оприлюднювати результати, зокрема:

 - якості результатів навчання, у тому числі моніторинг державної підсумкової атестації, екзаменів та інших форм оцінки результатів навчання;

 - якості підручників та інших навчальних матеріалів;

 - розподілу витрат на освіту та цільового використання коштів з державного та місцевих бюджетів, інших джерел, не заборонених законодавством;

- брати участь у громадському обговоренні, громадських консультаціях та проводити громадську експертизу, у тому числі підручників (їх проектів), відповідно до законодавства;

- здійснювати інші заходи у сфері освіти відповідно до законодавства та реалізовувати інші права, не заборонені законом [2].

За рішенням засновника в закладі освіти створюється наглядова (підкувальна рада), яка сприяє вирішенню перспективних завдань розвитку закладу освіти, залученню фінансових ресурсів для забезпечення його діяльності з основних напрямів розвитку і здійсненню контролю за їх використанням, ефективній взаємодії закладу освіти з органами державної влади та органами місцевого

самоврядування, науковою громадськістю, громадськими організаціями, юридичними та фізичними особами [2].

Питання законодавчих підстав щодо створення та діяльності наглядової ради, меж її повноважень, можливостей взаємодії з державними і недержавними органами також остаточно не вирішено. Доцільно було б залучити до цієї ради незалежного фінансового і наукового консультантів, які б на правах дорадчого голосу могли надавати рекомендації щодо раціонального використання ресурсів, здійснювати оцінку діяльності закладу освіти у взаємодії з науковою громадськістю.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Необхідність дієвого державно-громадського управління закладом освіти є незаперечною аксіомою, на чому наголошує Закон України «Про освіту». Передбачено форми участі громадськості в управлінні закладом освіти, такі як: громадське самоврядування, громадський нагляд, громадська акредитація закладу освіти. Однак, утілення в життя основних законодавчих засад потребує створення належної законодавчої та наукової бази. Правова база має встановити межі компетенцій державних органів та громадськості під час взаємодії в процесі управління закладом освіти. Нагальною потребою є розроблення науково виважених та обґрунтованих критеріїв визначення якості діяльності закладу освіти. Партнерська взаємодія держави та громадськості потребує значно більшої свободи щодо визначення змісту освіти та форм її здобуття з урахуванням потреб кожного здобувача освіти і незалежно від стану його здоров'я, здібностей і можливостей.

Перспективу подальших досліджень убачаємо в розробленні критеріїв оцінки готовності керівника до ефективної взаємодії з

громадськістю в рамках державно-громадського управління закладом освіти на основі раціональних партнерських відносин.

Література:

1. Черновол-Ткаченко Р. І. Ретроспективи розвитку управління навчальними закладами на державно-громадських засадах / Р. І. Черновол-Ткаченко // Педагогіка та психологія. – 2011. – Вип. 38. – С. 14-23
2. Закон України «Про освіту». Відомості Верховної Ради (ВВР), 2017, № 38-39, ст.380, Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>
3. Королюк С. В. Особливості громадсько-державного управління в діяльності сучасної школи / С. В. Королюк // Теорія і методика управління освітою. – 2010. – №3. Електронне фахове видання. Режим доступу: http://umo.edu.ua/images/content/nashi_vydanya/metod_upr_osvit/v_3/15
4. Сушко С. Сучасні моделі управління гімназією / С. Сушко // Директор школи, гімназії, ліцею. – 2003. – №3.
5. Зайченко О. І. Державно-громадське управління в системі освіти району / О. І. Зайченко // Електронне наукове фахове видання «Теорія і методика управління освітою». – Випуск 2 (2009). Режим доступу http://umo.edu.ua/images/content/nashi_vydanya/metod_upr_osvit/v_2/11
6. Ляшенко О. Стратегія якості як основа освітньої політики країн світу / Моніторинг якості освіти: світові досягнення та українські перспективи / За заг. ред. О. І. Локшиної. – К.: «К.І.С». – 2004. – С.9-14
7. Крупський Я. В. Тлумачний словник з інформаційно-комунікаційних технологій: словник / Я. В. Крупський, В. М. Михалевич. – Вінниця: ВНТУ, 2010. – 72с.

References:

1. Chernovol-Tkachenko P.I. *Retrospectives of the Development of Educational Institutions Management on a State and Public Basis* / R.I. Chernovol-Tkachenko // *Pedagogics and Psychology*. – 2011. – Issue 38. – P. 14-23.
2. *The Law of Ukraine “On Education”*. *The Journal of the Verkhovna Rada of Ukraine (JVR)*, 2017, No. 38-39, p. 380, Access mode: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>.
3. Korolyuk S. V. *The Features of Public and State Administration in the Activity of a Modern School* / S. V. Korolyuk // *Theory and Methodology of Education Management*. – 2010. – No. 3. *Electronic Professional Edition*. Access mode: http://umo.edu.ua/images/content/nashi_vydanya/metod_upr_osvit/v_3/15
4. Sushko S. *Modern Models of Gymnasium Management* / S. Sushko // *Director of School, Gymnasium, Lyceum*. – 2003. – No. 3.
5. Zaichenko O. I. *State and Public Administration in the System of District Education* / O. I. Zaichenko // *Electronic Scientific Special Edition “Theory and Methodology of Education Management”*. – Issue 2 (2009). Access mode: http://umo.edu.ua/images/content/nashi_vydanya/metod_upr_osvit/v_2/11
6. Lyashenko O. *Quality Strategy as the Basis of Educational Policies of Countries of the World / Monitoring the Quality of Education: World Achievements and Ukrainian Perspectives* / Under the general editorship of O. I. Lokshina. – K.: “K.I.S.” – 2004. – P. 9 – 14.
7. Krupskyi Ya. V. *Glossary of Information and Communication Technologies: Dictionary* / Ya. V. Krupskyi, V. M. Mikhalevych. – Vinnitsa: VNTU, 2010. – 72 p.