

С. П. Явтушенко

здобувач вищої освіти ступеня доктора філософії
Навчально-наукового інституту економіки, управління,
права та інформаційних технологій
Полтавської державної аграрної академії,
заступник директора з навчально-виховної роботи
Наукового ліцею № 3 Полтавської міської ради

ДЕРЖАВОТВОРЧА ТРАНСФОРМАЦІЯ: ЕКСКУРС В ІСТОРІЮ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ УКРАЇНИ

Нові відносини, зумовлені суспільними, політичними, економічними, культурними змінами, глобалізацією, інформаційною революцією, вимагають революційних змін в освіті, зокрема, в управлінні цією сферою відповідно до розвитку демократії, ринкових відносин. У статті охарактеризовано різні історичні етапи походження та розуміння державного управління освітою «України у складі...» та «України – самостійної держави». Визначено зміст і порівняння сучасного стану державного управління освітньою сферою, що поєднує в собі як інститути, успадковані від радянської адміністративно-командної системи, так і сформовані вже за роки незалежності, які не завжди відповідають стандартам демократичної правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою, а також нові інститути, що формуються в період реформації та модернізації третього тисячоліття. Здійснено короткий ретроспективний екскурс розвитку державного управління освітою відповідно до розвитку суспільства і держави. Визначено зміст поняття «державне управління освітою», розкрито питання діяльності органів державного управління освітою в Україні, визначено фактори, що забезпечують успішність управлінської діяльності. Розглядаються базові принципи державного характеру управління системою загальної середньої освіти. Аналізується динаміка та вектор соціально-економічних змін у світі, здійснюється пошук механізму державного управління системою освіти, який би забезпечував рівність у правах та можливостях усіх учасників освітнього процесу. Описується присутність держави в системах управління освітою від первіснообщинного ладу до наших часів. Регламентування відносин у системі освіти забезпечується через формування державної політики в галузі освіти і її закріплення на законодавчому рівні. Метою традиційного державного управління є забезпечення оптимального функціонування об'єкт-суб'єктних компонентів системи освіти. Інноваційне управління передбачає переведення освітньої системи, її змісту та об'єкт-суб'єктного потенціалу на більш високий якісний рівень, забезпечення розвитку та оновлення, відповідності рівня освіти вимогам сучасності. Враховуючи розвиток інноваційних освітніх технологій, розширення можливостей освітнього та інформаційного простору, розглядається етап розвитку державно-громадського управління освітою в Україні.

Ключові слова: освіта, система освіти, управління освіти, державне управління освітою, система управління, державно-громадське управління, державна влада, державна політика, суспільство, історія розвитку освіти.

Постановка проблеми. Реагуючи на виклики часу, система освіти пристосовується до постійних змін. Формування будь-якої системи освіти історичне, воно тісно пов'язане з еволюцією самого суспільства. Певній стадії розвитку суспільства, домінуванню у ньому суспільно-моральних цінностей зазвичай відповідає й певна система освіти та виховання. Глибоке розуміння закономірностей, станів та напрямів удосконалення системи освіти України можливе за умови

застосування історико-філософського підходу, які в своїй сукупності дають можливість розглянути найбільш вагомий прояв розвитку управління та становлення на основі осмислення й усвідомлення історичного досвіду системи освіти.

Водночас однією з вихідних умов сучасного реформування національної освіти є об'єктивна оцінка історичних реалій, виявлення прогресивних і діючих чинників функціонування тих механізмів освітньої галузі, творче вико-

ристання яких сприятиме зростанню освітнього потенціалу суспільства й застереженню від помилок минулого.

Аналіз останніх досліджень. Аналіз вітчизняних і зарубіжних моделей управління розвитком освіти, що розроблені науковцями і практиками в останні роки, свідчить про зацікавленість соціальних інститутів до визначення ролі та місця освіти, її місії в сучасному світі, в економічному і культурному зростанні країни.

Загальні проблеми державного управління сферою освіти в Україні висвітлювали такі дослідники, як І. Зязюн, Г. Єльнікова, В. Корженко, В. Князєв, В. Кремінь, С. Крисюк, В. Луговий, Т. Лукіна, В. Лунячек, В. Майборода, С. Майборода, Н. Нижник, Л. Прокопенко та інші.

Мета статті – здійснити ретроспективний аналіз розвитку державного управління освітою в Україні, проаналізувати зміни в суб'єктності організації управління освітою, що відбулися в різні історичні періоди, визначити роль державних органів управління освітою та види їх управління, враховуючи історичні етапи формування країни, акумулювати пріоритетні напрями управління в системі освіти для України сьогодні.

Виклад основного матеріалу. Державне управління освітою – це складне багатогранне явище, яке є історичною формою соціального адміністрування. На його зміст впливають: історичний і політичний досвід нації; національна культура; рівень економічного та суспільно-політичного розвитку держави і суспільства тощо.

Особливість державного управління освітою визначає С. Крисюк у трьох векторах: 1) має владний характер, поширюється на всю систему освіти, реалізується ієрархічно побудованим апаратом, наділеним певними повноваженнями; 2) державне управління – це процес реалізації державної влади, її зовнішнє матеріалізоване вираження, що здійснюється як цілеспрямований вплив на систему освіти або на її окремі ланки; 3) державне управління діє системно, поєднує функціонування двох складних структур – державного апарату управління освітою і публічних інституцій суспільства та громадськості [1, с. 57–58].

Державне управління освітою розвивається відповідно до розвитку суспільства і держави. Воно перебуває під впливом низки тенденцій і чинників суспільного розвитку. Провідну роль серед них відіграють як процеси зовнішнього середовища (глобалізація, перехід до інформаційного суспільства, демократизація), так і вну-

трішні фактори розвитку управління як сфери людської діяльності [1, с. 63–64]. Державне управління в освіті – це професійна управлінська діяльність, до якої необхідно готуватися.

Враховуючи дослідження Г. Атаманчука [2, с. 56–57], М. Дарманського [3, с. 28], природу і субстанційну специфіку суб'єктів управління, Л. Прокопенко [4] виділяє сім основних видів управління освітою: державне управління; місцеве самоврядування; менеджмент; церковне управління; громадське управління; колективна саморегуляція; сімейне управління.

Взагалі слід акцентувати увагу на працях цього автора, який ґрунтовно дослідив розвиток державної освітньої політики в Україні, в її державному управлінському аспекті [4].

Відповідно до визначених видів управління освітою, враховуючи історичні етапи формування країни, Л. Прокопенко виділяє кілька основних етапів розвитку системи управління освітою в Україні: інституціональний – пов'язаний зі становленням самої освіти як соціального інституту; етап від утворення Давньоруської держави до другої половини XVIII ст.; етап, який охоплює другу половину XVIII – початок XX ст., період УНР та Радянської України (1917–1991 рр), період з серпня 1991 р. по 2016 р. в роки незалежної України.

До цих періодів ми додаємо шостий етап – етап формування «Нової української школи» з орієнтиром на Європейські стандарти освіти в рамках освітньої реформи (з 2016 року по теперішній час).

До формування людини сучасного типу суб'єктами процесів навчання й виховання молодого покоління були всі члени первісної общини, а самі ці процеси мали наслідуваний характер, оскільки реалізовувалися безпосередньо у процесі трудової та побутової діяльності. Завдяки вдосконаленню знарядь праці і засобів виробництва відбувається диференціація однорідного суспільства, зароджуються різні, протилежні за своїми інтересами, верстви населення, а потім і держава [4, с. 38; 5, с. 17–19].

Протягом наступного етапу управління освітою пройшло тривалу еволюцію. З появою християнства і введення державної релігії осередками навчання стають церкви і храми, які давали початкову освіту і займалися підготовкою священників та службовців для держави. За часів могутності держави Київська Русь (IX ст. – XI ст.) долучалася до античної культури і науки, відбулося зближення з країнами Європи.

За Володимира (980–1015), після завершення тривалого процесу перетворення Давньоруської держави на ранньофеодальну монархію, держава разом із православною церквою стають головними суб'єктами освітньої політики, які визначали свої пріоритети. За часів феодальної роздробленості у принципі зберігалася традиційна суб'єктність організації та управління освітою, яка репродукувалася в нових князівствах.

У братських школах вперше запроваджується громадський контроль за навчанням і вихованням. Особливо яскраво демократичні засади управління братськими (козацькими (школи джур), полковничими, січовими) школами відображені у козацькій педагогіці, серед ідеалів якої є виховання вільної й незламної у своїх прагненнях людини, котра повинна, спираючись на вітчизняні традиції громадського й політичного життя, розвивати рідну культуру, економіку, будувати незалежну державу.

Починаючи з 1576 р. в Україні вперше з'явилися національні вищі навчальні заклади: Острозька слов'яно-греко-латинська академія, яка була відкрита князем К. Острозьким та Києво-Могилянська академія (колегія), створена у 1632 р. після злиття Лаврської та Київської братських шкіл.

В українських землях, які ввійшли до складу Великого князівства Литовського, в умовах втрати власної державності, державну освітню функцію фактично перебрала на себе православна церква. Держава практично не втручалася в розвиток освіти [6, с. 5].

Друга половина XVIII ст. – початок третього етапу розвитку управління освітою. Під впливом ідей Просвітництва утверджувалося розуміння значення освіти як потужного чинника зростання могутності держави. Розвиток індустріального суспільства і пов'язані з цим активізація товарно-грошових відносин, зростання торгівлі й промисловості, формування розгалуженого державно-адміністративного апарату абсолютистських монархій породжували необхідність суттєвих коректив державної освітньої політики. З метою забезпечення потреб індустріального суспільства в розширених обсягах підготовки освічених людей, надання їм спеціальної освіти держава посилювала увагу до розвитку всіх ланок освіти.

Органи державного управління з'являються вже в XIV–XV ст. у зв'язку з формуванням централізованих станово-представницьких монархій. Органи ж державного управління освітою

виникають відносно пізно – у XVIII ст., на етапі формування абсолютистських монархій, що зумовлювалося, з одного боку, створенням властивого їм єдиного, ієрархічно побудованого державного апарату, а з іншого – посиленням освітньої функції держави [7, с. 93].

Головний зміст третього етапу саме і складав перехід до загальнодержавних систем освіти та формування системи централізованого управління освітою.

Вперше на державному рівні у 1802 році для управління шкільною освітою створюється Міністерство народної освіти. Видатною є постать В. Каразіна, якому належить ідея створення Міністерства. Для впорядкування діяльності загальноосвітніх закладів Міністерством народної освіти було створено єдиний статут навчальних закладів та опубліковані правила народної освіти.

На Західній Україні, яка у XIX столітті знаходилася у складі Австро-Угорської імперії, на відмінну від Східної України, управління освітою належало Крайовій шкільній раді, яку очолював намісник – вища посадова особа в краї [8].

На четвертому етапі розвитку системи освіти в Україні суттєва зміна відбулась в освіті з проголошенням у 1917 році Української Народної Республіки (УНР).

Саме перша постанова Міністерства Народної Освіти УНР «Про всенародне навчання» від 22 січня 1918 року [9] конкретно закріпила засади освіти. Молода українська держава – УНР, одними із перших своїх державних кроків законодавчо закріпила засади народної освіти, вказала на обов'язковість, рівність, безоплатність, національну спрямованість і загалом на її демократичність. Створена Західноукраїнська Народна Республіка у цей час надавала значної уваги становленню національної школи. Передусім було створено Державний Секретаріат Освіти і Віросповідань, законом «Про основні улаштування шкільництва на Західній Обл. Української Народної Республіки» передбачалося, що всі школи на цій території стають державними, а вчителі, що у них працюють, – державними урядовцями.

У 30-ті рр. XX ст. в управлінні школами починають домінувати контролюючі функції. Таку вимогу в освіті закріпив наказ Міністерства освіти 1939 р. «Про покращення контролю за роботою шкіл та вчителів та про боротьбу з фактами окомилування в оцінці знань учнів» [10]. Головною функцією такого управління став контроль.

Надмірна централізація управління ЗНЗ не сприяла його розвитку. Така тенденція стала основною проблемою, що привела освіту на рівень відставання від провідних світових країн щодо рівня гуманізації й демократизації управління.

Децентралізація державної влади, подальша демократизація суспільства вимагали змін в управлінні освітою. Реалізація цього завдання являє собою основний зміст п'ятого етапу розвитку управління освітою, в процесі якого відбувається становлення та модернізація національної системи державного управління освітою.

Зі становленням і розвитком незалежності України постало завдання розробки власної державної освітньої політики. Закон України «Про освіту» передбачає, що «державна політика в галузі освіти визначається Верховною Радою України відповідно до Конституції України і здійснюється органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування» [11]. Реалізація державної політики в галузі освіти в Україні покладається на спеціально уповноважений центральний орган державної виконавчої влади в галузі освіти і науки, яким є Міністерство освіти і науки, інші центральні органи виконавчої влади, яким підпорядковано заклади освіти, Міністерство освіти і науки Автономної Республіки Крим, місцеві органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування [2].

Відповідно до Конституції України та нової редакції Закону України «Про освіту» визначається модернізація системи державного управління освітою, що передбачає оптимізацію організаційно-управлінських структур, партнерський рівноправний стиль відносин [6].

У Державній національній програмі «Освіта» (Україна XXI ст.) було визначено стратегічні завдання реформування управління освітою, одне з яких – перехід від державного до державно-громадського управління та чітке розмежування функцій між центральними, регіональними і місцевими органами управління [12].

На цей час набувають поширення тенденції щодо психологізації управлінської діяльності та адаптації ефективних технологій управління організацією, школою, поширення менеджменту в освіті.

Шостий період розвитку системи освіти розпочинається з 2016 року. Розпорядженням Кабінету Міністрів України схвалено Концепцію реалізації державної політики у сфері реформу-

вання загальної середньої освіти «Нова українська школа» (НУШ) на період до 2029 року [13]. Реалізація Концепції передбачає створення умов для реформування загальної середньої освіти з урахуванням досвіду провідних країн світу. Передбачено перехід до 12-річної системи навчання середньої школи із трирічною профільною школою, що матиме академічне або професійне спрямування. Реформується система управління загальною середньою освітою, зокрема, школа отримує право розробляти і впроваджувати власні освітні програми. Також Концепція передбачає стимулювання особистого і професійного зростання педагога, надання йому академічної свободи, матеріального стимулювання, зокрема, шляхом підвищення розрядів у Єдиній тарифній сітці. Наприклад, у вересні 2017 року було ухвалено новий Закон України «Про освіту» [14], який регулює основні засади нової освітньої системи, а у лютому 2018 року Кабінет Міністрів затвердив новий Державний стандарт початкової освіти.

За новим законом місцеві органи влади та самоврядування, а також створені ними органи управління освітою позбавляються повноважень, які вони мали за попереднім Законом «Про освіту» (стаття 14 Закону «Про освіту», стаття 37.3 Закону «Про загальну середню освіту», стаття 19.2 Закону «Про дошкільну освіту»).

Відповідно до Статті 66 нового Закону України «Про освіту» їх повноваження визначені наступним чином: відповідають за реалізацію державної політики у сфері освіти та забезпечення якості освіти на відповідній території, забезпечення доступності освіти; планують та забезпечують розвиток мережі закладів освіти; мають право засновувати заклади освіти, а також реорганізовувати та ліквідувати їх; забезпечують рівні умови для розвитку закладів освіти всіх форм власності; забезпечують гуртожитками та/або перевезенням здобувачів профільної середньої та професійно-технічної освіти, які навчаються не за місцем проживання (обласні ради); закріплюють закладами початкової та базової середньої освіти територію обслуговування (районні, міські ради та ради об'єднаних територіальних громад); забезпечують та фінансують підвезення учнів і педагогічних працівників до закладів початкової та базової середньої освіти і у зворотному напрямку.

Отже, законодавство не передбачає і не заважає місцевим органам створювати відділи, департаменти чи інші структурні підроз-

діли, що будуть опікуватися проблемами розвитку освіти у відповідних областях, районах, містах тощо.

Висновки та пропозиції. Розвиток управління освітою становлять сутність процесу його інституалізації: від сімейної, колективної до державного управління, а згодом і до державно-громадського. У кожний історичний період, коли була можливість будувати власну державу, чи то за гетьманської України, чи то за УНР відроджувалася національна, народна система освіти на засадах рівності та доступності. Отже, за умови власної державної розбудови у різні історичні періоди Україна демонструвала свою здатність створювати систему освіти на рівних, демократичних засадах, що сприяло її розвитку та визнанню серед інших країн. На кожному етапі розвитку державного управління освітою здійснювалися пошуки нових моделей управління освітою, спроби створити сучасну національну школу, побудувати децентралізовану систему освіти, але внаслідок економічної та політичної нестабільності це питання вирішити повною мірою не вдалося. І в кожному періоді є як свої переваги, так і недоліки. Сьогодні, враховуючи розвиток інноваційних освітніх технологій, розширення можливостей освітнього та інформаційного простору, соціалізацію XXI століття, ми знаходимося на етапі розвитку державно-громадського та громадсько-державного управління освітою в Україні, особистісного розвитку, спрямованості до європейського освітнього простору в умовах реформи «Нова українська школа». Подальші наші дослідження будуть спрямовані на пошук оптимальних принципів управління освітою в умовах сучасного світу, враховуючи позитивний світовий історичний державно-управлінський освітній досвід.

Список використаних джерел:

1. Крисюк С.В. Державне управління освітою : навч. посіб. для слухачів, асп., докторантів спец. «Державне управління освітою». Київ : НАДУ, 2009. 220 с.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. Изд. 2-е, доп. Москва : Омега-Л, 2004. 584 с.
3. Дарманський М.М. Соціально-педагогічні основи управління освітою в регіоні. Хмельницький : Поділля, 1997. 384 с.
4. Прокопенко Л.Л. Генеза та розвиток державної освітньої політики в Україні (IX – поч. XX ст.). Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2008. 488 с.
5. Державне управління : навч. посіб. / За ред А.Ф. Мельник. Київ : Знання-прес, 2003. 343 с.
6. Про Національну доктрину розвитку освіти : указ Президента України від 17 квіт. 2002 р. №347/2002. *Освіта України*. 2002. 23 квіт.
7. Антология педагогической мысли Древней Руси и Русского государства XIV – XVII вв. / Сост. С.Д. Бабишин, Б.Н. Митюрков. Москва : Педагогика, 1985. 363 с.
8. Левківський М.В. Історія педагогіки: навч. посіб. Київ : Центр навчальної літератури, 2003. 360с.
9. Освіта УНР. Культурне будівництво в Українській РСР 1917–1927. Київ : Наук. думка. С. 420–423.
10. Народное образование в СССР. Сборник нормативных актов / сост. Н.Е. Голубева. Москва : Юрид. лит. 1987. 336 с.
11. Указ Президента України від 17 квітня 2002 року № 347/2002 «Про Національну доктрину розвитку освіти». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/347/2002>.
12. Постанова Кабінету Міністрів України від 3.11.1993 року № 896 «Про Державну національну програму «Освіта» («Україна XXI століття»)). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/896-93-п>.
13. Концепція «Нової української школи» (2016 р.). URL: <http://osvita.ua/school/52819/>.
14. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 № 2145 – VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2145-19/>.

Yavtushenko S. P. Government transformation: an excursion in the history of development of state education of Ukraine

New relations caused by social, political, economic, cultural changes, globalization, information revolution, require revolutionary changes in education, in particular in the management of this sphere in accordance with the development of democracy and market relations. The article describes the different historical stages of the origin and understanding of public administration of education "Ukraine as a part of ..." and "Ukraine – an independent state". The content and comparison of the current state of public administration of the educational sphere, which combines both the institutions inherited from the Soviet administrative-command system and formed during the years of independence, which do not always meet the standards of a democratic rule of law with a socially oriented market economy, are determined new, emerging during the third millennium reformation and modernization. A short retrospective excursion of the development of the state management of education in accordance with the development of society and the state has been made. The content of the concept of "state management of education" is defined, the question of activity of bodies of state management of education in Ukraine is revealed, the factors that ensure the success of administrative activity are

determined. Basic principles of the state character of management of the general secondary education system are considered. The dynamics and vector of social and economic changes in the world are analyzed, the mechanism of public administration of the educational system is sought, which would ensure equality in the rights and opportunities of all participants in the educational process. The state's presence in education management systems from the primitive community to our times is described. The regulation of relations in the education system is ensured through the formation of state education policy and its consolidation at the legislative level. The purpose of traditional government is to ensure the optimal functioning of the object-subject components of the education system. Innovative management involves the transfer of the educational system, its content and object-subject potential to a higher quality level, ensuring the development and updating of the educational level to the requirements of the present. Taking into account the development of innovative educational technologies, expanding the possibilities of educational and information space, the stage of development of state – public management of education in Ukraine is considered.

Key words: *education, system of education, management of education, public administration of education, system of management, state-public administration, state power, state policy, society, history of education development.*