

СТРУКТУРНО-ФУНКЦІОНАЛЬНА МОДЕЛЬ ДЕРЖАВНО-ГРОМАДСЬКОГО УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ

У статті обґрунтовано структурно-функціональну модель державно-громадського управління освітою в Україні. З'ясовано відмінності запропонованої моделі державно-громадського управління освітою від існуючої, а саме: передача функцій з управління освітою на регіональному рівні місцевим радам; усунення органів влади районного рівня із суб'єктів управління освітою; запровадження нових механізмів фінансування, звітності, обігу документів; надання громадськості повноважень щодо контролю за матеріально-технічним та фінансовим забезпеченням, якістю освіти.

Ключові слова: управління освітою, державно-громадське управління, децентралізація, органи місцевого самоврядування, органи громадського управління освітою.

Постановка проблеми. Сучасна освіта відіграє важливу роль у становленні та розвитку особистості. Завданням будь-якої демократичної держави є забезпечення рівного доступу до якісної освіти впродовж життя, що в майбутньому сприятиме реалізації власного потенціалу особистості та забезпечить гідний рівень життя. Управління такою складною й багатогранною системою, як освіта, потребує постійного вдосконалення, а з огляду на суспільні зміни, реформи в країні – швидкої модернізації. Децентралізація, демократизація, становлення громадянського суспільства – це процеси, що є невід'ємною частиною розвитку країни, ставлять на порядок денний формування та розвиток державно-громадської моделі управління освітою, яка має враховувати регіональні особливості, чіткий розподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, автономізацію закладів освіти, конкурентоспроможність освітніх послуг, створення консультативного супроводу управлінських рішень. Така модель управління освітньою системою передбачає зміну структури, перерозподілу повноважень та делегування громадськості певних функцій. Тож саме розробка та обґрунтування структурно-функціональної моделі державно-громадського управління освітою визначає актуальність статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням розвитку системи управління освітою, переведення його на державно-громадський рівень, обґрунтуванням механізмів

державно-громадського управління загальною середньою освітою, виявленням тенденцій розвитку соціального партнерства органів державної влади з громадськими об'єднаннями, класифікацією функцій державного управління загальною середньою освітою, розробкою практичних рекомендацій щодо діяльності органів державно-громадського управління освітою на різних рівнях його реалізації займаються вітчизняні вчені: Л. Гаєвська [1], В. Гамаюнов [2], В. Грабовський [3], Л. Грицяк [4], Г. Єльнікова [5], Л. Калініна [4], Л. Капчинська [11], Л. Мельохіна [12; 13], О. Михайленко [7], В. Новак [8], Л. Паращенко [9], Л. Юрчук [12] та інші. Водночас зміни соціально-економічної структури суспільства потребують підвищення уваги до розвитку управління освітою з позицій демократизації державного управління та розширення повноважень органів місцевого самоврядування, що не стало предметом дослідження вищезазначених авторів.

Метою статті є обґрунтування структурно-функціональної моделі державно-громадського управління освітою в Україні.

Виклад основного матеріалу. Способи поєднання громадського та державного управління або залучення громадськості до прийняття управлінських рішень можуть бути різними. Зокрема, ця вертикаль починається з Міністерства освіти і науки України та закінчується учнем навчального закладу. Але майже всі способи потребують проектування та введення в освітню практику з урахуванням інтересів замовників

освіти, наявного ресурсного забезпечення та регіональних умов.

Є різні пропозиції щодо способів поєднання громадського та державного управління або залучення громадськості до прийняття управлінських рішень. Наприклад, Г. Єльнікова пропонує механізм державно-громадського управління освітою реалізовувати через використання таких моделей:

- модель структурно-громадського супроводу, яка передбачає на кожному управлінському щаблі відповідну громадську структуру, основним завданням якої є незалежна експертиза стану справ освітньої галузі, ведення діалогу з владними структурами для збалансування інтересів громадськості та органів управління загальною середньою освітою;

- модель інформаційно-громадського супроводу, яка передбачає організацію зустрічних потоків інформації. Згори донизу надходить нормативно-правова інформація, а знизу догори – претензійна, реакція виконавців громадськості на нормативно-правову та суспільно-ціннісну інформацію;

- модель субординаційно-проміжного партнерства, яка передбачає запровадження на всій вертикалі динамічних субординаційних відносин.

До виконання завдань залучається громадськість, і відносини тимчасово перетворюються на партнерські. В основу їх функціонування покладено адаптивне управління як взаємовплив, який викликає взаємне пристосування поведінки суб'єктів діяльності на діалогічній основі, котра забезпечується спільним виробленням реалістичної мети з наступним поєднанням зусиль і самоспрямуванням дій на її досягнення [5].

Як свідчать результати вивчення досвіду управління у сфері освіти, окреслені моделі державно-громадського управління розвитком освіти і ЗНЗ упроваджуються в освітній простір Миколаївської, Київської, Рівненської, Чернігівської, Херсонської областей із певними модифікаціями, або розробляються власні моделі державно-громадського управління. Наприклад, перша модель використовується під час створення рад школи, піклувальних рад, батьківських комітетів; третя – у створенні тимчасових груп для складання перспективного плану або програми розвитку загальноосвітніх навчальних закладів, ухваленні концептуального проекту розвитку ЗНЗ, визначенні й розв'язанні проблем життєдіяльності роботи в ЗНЗ, страте-

гічному плануванні розвитку ЗНЗ, підготовці до проведення загальношкільних заходів [4].

Інші дослідники [6] пропонують державно-громадську модель управління, організовану на асоціативній основі. Вона передбачає створення громадських органів та включення їх на рівноправних засадах до діяльності державних управлінських підструктур управління (відділу) освіти: колегія управління (відділу) освіти; громадські підструктури; колегіальні форми управління; рада батьківської громадськості; рада лідерів (старшокласників); рада керівників закладів освіти; рада з питань використання районної телемережі та преси; нарада директорів шкіл, позашкільних закладів; нарада директорів дошкільних навчальних закладів; апаратна нарада; загальні збори колективу управління (відділу) освіти.

Зміст роботи зі здійснення державно-громадського управління системою освіти визначається головною метою такого управління – оптимальним поєднанням державного і громадського начала в управлінні в інтересах особистості, суспільства й держави. Досягнути вказаної мети можна тільки розв'язавши завдання зі створення умов реалізації прав педагогів, учнів, батьків, громадськості на участь в управлінні системою освіти [6].

Виходячи з виявленої тенденції розвитку державно-громадського управління в напрямі орієнтації на особистість, суспільні потреби, інтереси особистості, можна стверджувати, що поява нових підходів зумовлена пошуком умов, які забезпечують ефективність стійких автономних, самодостатніх освітніх систем.

Сучасна нормативно-правова база розвитку освіти декларує необхідність модернізації управління освітою, яка передбачає:

- оптимізацію державних управлінських структур;
- децентралізацію управління;
- перерозподіл функцій та повноважень;
- перехід до програмно-цільового управління;
- поєднання державного та громадського контролю;
- створення системи моніторингу управлінських рішень, їх впливу на якість освітніх послуг на всіх рівнях.

Результатом модернізації управління є розробка й упровадження відкритої демократичної моделі управління, яка побудована на підставі активної взаємодії із середовищем. Покладені в

основу модернізації управління освітою конституційні принципи вимагають чіткого уявлення про їх реалізацію [7].

Одним із головних питань розвитку демократії в Україні стає залучення кожного громадянина до управління. Вирішення цього питання можливе за умови вільного доступу громадян до питань щодо формування та реалізації державної політики, а також, що не менш важливо, готовності громадян до залучення в процес управління та наявності відповідних громадянських компетентностей.

Враховуючи принципи «доброго місцевого врядування», зокрема залучення громадян до вирішення питань щодо освіти, принципи доступності до якісної освіти, освіти впродовж життя, а також принципи децентралізації та деконцентрації влади, пропонуємо структурно-функціональну модель державно-громадського управління освітою (див. рис. 1).

Відповідно до запропонованої моделі до державних органів управління освітою віднесено Міністерство освіти і науки України (далі – МОН України).

До регіональних органів управління освітою належать обласні управління освіти при обласних радах.

До базового рівня управління освітою віднесено органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські ради).

Відповідно, на кожному рівні створюються громадські органи управління освітою – це колегії при органі влади, робочі групи, громадські організації, піклувальні ради тощо.

У сфері відання МОН України перебувають вищі навчальні заклади, у сфері відання обласних управлінь освіти – професійно-технічні навчальні заклади та школи-інтернати. Дошкільні, загальні середні та позашкільні заклади перебувають у сфері управління сільських, селищних, міських рад.

До компетенції МОН України належить:

- вироблення державної політики в галузі освіти, визначення обсягів фінансування освіти з Державного бюджету та встановлення мінімального показника витрат на освіту з місцевих бюджетів;

- реалізація державної політики, координація діяльності інших центральних органів виконавчої влади, які залучені до реалізації та впровадження державної політики в галузі освіти;

- встановлення державних стандартів освіти;

- погодження програм навчання;
- надання грифу міністерства підручникам та навчальним посібникам;
- забезпечення державного фінансування освіти з Державного бюджету;
- контроль за якістю освіти тощо.

До компетенції обласних управлінь освітою належать реалізація державної політики на регіональному рівні, рекомендація внесення змін до варіативної частини навчальних програм з урахуванням регіональної специфіки, потреб ринку праці, координація діяльності професійно-технічних навчальних закладів та шкіл-інтернатів тощо.

Сільські, селищні, міські ради здійснюють безпосереднє управління дошкільними, загальноосвітніми та позашкільними освітніми закладами, регулюють їх матеріально-технічне забезпечення; організовують безкоштовне підвезення, харчування та медичне обслуговування дітей у навчальних закладах; забезпечують фінансування закладів освіти з місцевих бюджетів, соціальний захист учасників навчально-виховного процесу; приймають рішення щодо мережі навчальних закладів.

Органи місцевого самоврядування мають сприяти залученню спонсорів та разом із батьками контролювати складання й виконання бюджету навчальних закладів, дотримання режиму роботи, виконання нормативних документів, впливати на кадрову політику.

У структурі виконавчого органу сільської, селищної, міської ради запроваджується посада/посади, відповідальна за питання освіти (якщо це міста обласного значення, то в структурі виконавчого комітету буде відділ освіти).

Заклади освіти відповідають за навчально-виховний процес та якість освіти, дотримання державних стандартів. Вони мають право самостійно обирати програми навчання та підручники (з переліку програм і підручників, які погоджені та мають рекомендацію МОН України), здійснювати кадрове забезпечення навчального закладу.

У запропонованій моделі враховано, що органи влади не можуть спілкуватися з усіма громадськими організаціями, навіть у межах однієї адміністративно-територіальної одиниці, не кажучи про центральний рівень. Тож у кожній місцевій раді буде один орган громадського управління освітою з оптимальною кількістю представників для її ефективного функціонування.

На місцевому рівні органи громадського управління можуть вносити пропозиції щодо мережі навчальних закладів, матеріально-технічного забезпечення навчальних закладів, здійснювати контроль за використанням коштів, брати участь в обранні директорів навчальних закладів тощо. Компетенцію місцевих органів громадського управління освітою визначають на загальних зборах територіальної громади. Також територіальна громада обирає представників до місцевих органів громадського управління.

Регіональні органи громадського управління формуються з представників регіональних/обласних громадських організацій, статутами яких передбачені питання освіти. На регіональному рівні органи громадського управління можуть надавати пропозиції щодо реалізації регіональної освітньої політики, здійснювати експертизу нормативно-розпорядчих документів органів влади, контролювати матеріально-технічне та фінансове забезпечення, якість освіти, діяльність професійно-технічних навчальних закладів і шкіл-інтернатів. Компетенцію регіональних органів громадського управління визначають на конференції/зборах, делегатами якої будуть депутати обласної ради та члени регіонального органу громадського управління освітою.

Всеукраїнський орган громадського управління формується з представників всеукраїнських громадських організацій, статутами яких передбачені питання освіти. Орган громадського управління на державному рівні може надавати пропозиції щодо вдосконалення законодавства та нормативно-правових актів, змісту освіти, здійснювати експертизу проектів законодавчих і нормативно-правових актів, входити до складу робочих груп із розробки державної освітньої політики, державних стандартів освіти. МОН України заключає меморандум про співпрацю з Всеукраїнським органом громадського управління освітою, у якому прописуються права та обов'язки сторін.

У запропонованій моделі відсутні органи управління освітою на районному рівні. Оскільки, по-перше, на сьогодні районні управління (відділи) освіти не займаються питаннями розвитку освіти та не є організаторами горизонтальної комунікації. Вони не здатні забезпечити збір даних та аналіз проблем освіти у своєму районі, налагодити взаємодію між школами, між школою і громадою, між школами та органами (і різними гілками) влади й місцевого самоврядування [11]. По-друге, використовуючи сучасні електронні технології, Інтернет, відповідне

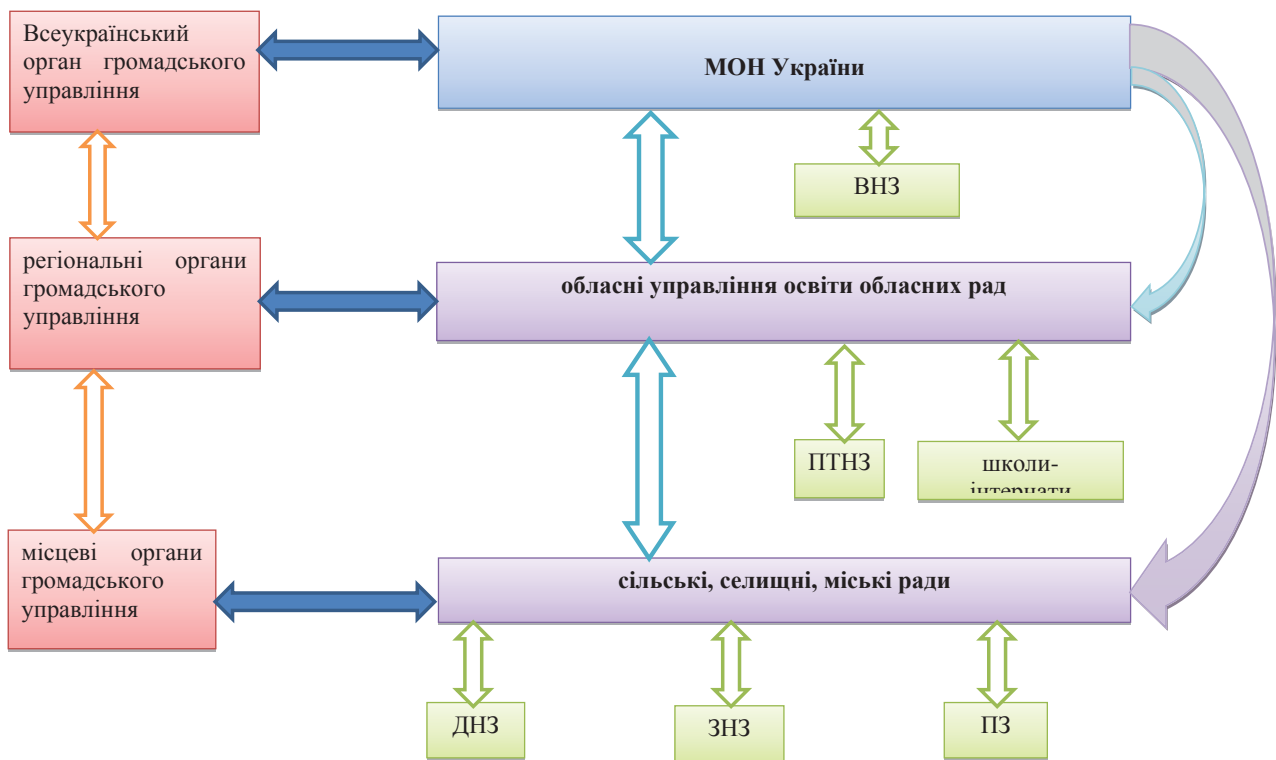


Рис. 1. Структурно-функціональна модель державно-громадського управління освітою

програмне забезпечення, органи місцевого самоврядування здатні самостійно звітувати про контингент учнів, свою діяльність у галузі освіти. Відповідно, фінансування сільські, селищні та міські ради отримуватимуть із Державного бюджету. Тому роль органів управління освітою на районному рівні може звестись хіба що до ведення статистичних даних, але це вже компетенція управління статистики.

Органи влади на кожному рівні обов'язково звітують перед органами громадського управління про враховані пропозиції громадськості, використання коштів та іншу діяльність у межах своєї компетенції.

Одним із важливих моментів є фінансування освіти. Держава забезпечує фінансуванням усі навчальні заклади незалежно від форми власності за принципом «гроші ходять за дитиною». Державне фінансування має забезпечити необхідний мінімум для отримання якісної освіти. Кошти з Державного бюджету перераховуються на регіональні органи управління освітою для фінансування професійно-технічних навчальних закладів та шкіл-інтернатів, а також на сільські, селищні, міські ради для фінансування дошкільних, загальноосвітніх та позашкільних навчальних закладів. Кожен навчальний заклад незалежно від форми власності отримує стільки коштів, скільки налічується в ньому учнів, вихованців.

З місцевих бюджетів здійснюється фінансування навчальних закладів, які підпорядковані відповідним радам. Обсяги фінансування та розподіл коштів визначаються територіальною громадою (держава лише визначає необхідний мінімум витрат із місцевого бюджету).

Щодо мережі навчальних закладів, особливо в сільській місцевості, варто зазначити, що якщо територіальні громади не виявили бажання об'єднуватись, а мають загальноосвітні навчальні заклади з малою кількістю учнів, то за рішенням загальних зборів територіальних громад та місцевих рад створюються освітні округи. І навчальні заклади утримуються спільними зусиллями територіальних громад шляхом укладення договорів про співробітництво відповідно до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [10].

Якщо територіальна громада наполягає на збереженні школи з малочисельним учнівським контингентом у своєму населеному пункті, враховуючи, що початкові школи мають бути наближеними до місця проживання дитини,

то громада має прийняти рішення щодо утримання навчального закладу, усвідомлюючи, що витрати на одного учня значно перевищують витрати, передбачені державою, і покриття різниці має відбуватись за рахунок членів територіальної громади.

Окрім того, члени територіальної громади можуть впливати на розподіл коштів місцевого бюджету через запровадження програм «бюджету участі» шляхом подання власних проєктів соціального спрямування та зібравши найбільшу підтримку серед членів територіальної громади.

Держава має поступитись власними повноваженнями в галузі освіти на місцевому рівні на користь територіальної громади і при цьому зберегти спроможність регулювати процес розвитку освіти та забезпечення прав і свобод учасників навчально-виховного процесу.

При цьому органи місцевого самоврядування стають підзвітними державі, громаді за виконання покладених на них повноважень.

Висновки і перспективи. Головною метою створення нової моделі управління освітою є забезпечення доступу до якісної освіти шляхом оптимізації управлінських функцій на всіх рівнях, забезпечення зворотного зв'язку. Провідну роль у цій моделі на регіональному та місцевому рівнях відіграють органи місцевого самоврядування – інституції, які діють як від імені держави (через делеговані їй функції), так і від імені територіальної громади (оскільки громада надає депутатам і місцевому голові право представляти її інтереси та приймати від її імені рішення).

Одним із перспективних і практично спрямованих напрямів подальшого дослідження проблеми може бути визначення та обґрунтування основних шляхів запровадження державно-громадського управління освітою в Україні.

Список використаної літератури:

1. Гаєвська Л.А. Механізми оцінювання підготовки фахівців державно-громадського управління освітою / Л.А. Гаєвська // Педагогіка і психологія. – 2007. – № 3. – С. 95–106.
2. Гамаюнов В.Г. Державне управління освітою: механізми і процес / В.Г. Гамаюнов // Удосконалення механізмів державного управління соціально-економічним розвитком підприємств і галузей економіки : зб. наук. пр. Серія «Державне управління». – Донецьк : ТЕХНОПАК, 2011. – Т. XII. – Вип. 194. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/>

- old_jrn/soc_gum/znpdduu/du/2011_194/g.htm.
3. Грабовський В. Модель державно-громадського управління районною системою загальної середньої освіти з моніторинговим супроводом / В. Грабовський // Вісник НАДУ. – 2004. – № 4. – С. 355–363.
 4. Грицяк Л.Д. Державно-громадське управління розвитком освіти на державному, регіональному та інституціональному рівнях / Л.Д. Грицяк, Л.М. Калініна [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://old.niss.gov.ua/book/StrPryor/StPrior_12/7.pdf.
 5. Єльнікова Г. Теоретичні підходи до моделювання державно-громадського управління / Г. Єльнікова // Директор школи. – 2003. – № 40–41. – С. 6–7.
 6. Зайченко О.І. Державно-громадське управління в системі освіти району / О.І. Зайченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://tme.umo.edu.ua/docs/2/09saiesr.pdf>.
 7. Михайленко О. Державно-громадське управління освітою / О. Михайленко // Директор школи. Україна : наук.-метод. журнал. – 2007. – № 1. – С. 46–51.
 8. Новак В.В. Організаційно-правові питання соціального партнерства органів державної влади та громадських об'єднань в Україні: стан та перспективи розвитку : дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 / В.В. Новак. – К., 2008. – 274 с.
 9. Паращенко Л. Проблеми державно-громадського управління загальною середньою освітою в Україні / Л. Паращенко // Освіта і управління. – 2010. – Т. 13. – № 4. – С. 32–40.
 10. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
 11. Система управління загальною середньою освітою в Україні на рівні району та області: якість, прозорість, взаємодія: аналітичний звіт ГО «Об'єднання «Агенція розвитку освітньої політики» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://edudevelop.org.ua/images/files/analitichniy_zvit_2014.pdf.
 12. Юрчук Л. Діалог у державному управлінні освітою: механізм симетричної двосторонньої комунікації / Л. Юрчук // Управління освітою. – 2013. – № 23. – С. 6–8.

Сизон В. Г. Структурно-функціональна модель державно-общественного управления образованием

В статье обоснована структурно-функциональная модель государственного управления образованием в Украине. Выявлены различия предложенной модели государственного управления образованием и существующей, а именно: передача функций по управлению образованием на региональном уровне местным советам; отстранение органов власти районного уровня от субъектов управления образованием; внедрение новых механизмов финансирования, отчетности, обращения документов; предоставление общественности полномочий по контролю за материально-техническим и финансовым обеспечением, качеством образования.

Ключевые слова: *управление образованием, государственное управление, децентрализация, органы местного самоуправления, органы общественного управления образованием.*

Syzon V. G. Structural and functional model of state and public management of education

In the article the structural and functional model of state and public administration of education in Ukraine is substantiated. The differences between the proposed model of state and public administration of education and existing one are figured out, in particular the following: the transfer of educational management functions on the regional level to the local councils; the elimination of state authorities of district level from the education management units; the introduction of new mechanisms of financing, reporting, document flows, as well as empowering the general public to control the logistical and financial support, the quality of education.

Key words: *education management, state and public administration, decentralization, local self-government bodies, public authorities responsible for management of education.*