



ПРОБЛЕМИ ТА РЕАЛІЇ ДЕРЖАВНО-ГРОМАДСЬКОГО УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ РОЗВИТКУ ДЕМОКРАТИЧНОГО СУСПІЛЬСТВА

Л. М. Калініна

Репрезентовано визначення та окреслення природи соціального й економічного контексту виникнення проблем у процесі формування і реалізації державно-громадського управління освітою за сучасних умов, представлені можливі шляхи їх розв'язання.

Розглянуто генезис, сутність, специфіку та законодавчо-правові засади державно-громадського управління розвитком освіти в Україні, запропоновано схему взаємозв'язку органів державної і виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Ключові слова: система державно-громадського управління, сфера освіти, органи державної влади, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, джерела законодавчо-правової інформації, модернізаційні зміни.

Калинина Л. М. Проблемы и реалии государственно-общественного управления образованием на современном этапе развития демократического общества

Сформулировано определение природы социального и экономического контекста возникновения проблем в процессе формирования и реализации государственно-общественного управления образованием в современных условиях, представлены возможные пути их решения.

Рассмотрены генезис, сущность, специфика и законодательно-правовые основы государственно-общественного управления развитием образования в Украине, предложена схема взаимосвязи органов государственной и исполнительной власти и местного самоуправления.

Ключевые слова: система государственно-общественного управления, сфера образования, органы государственной власти, органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, источники законодательно-правовой информации, модернизационные изменения.

Kalinina L. State and Public Administration in Education: Problems and Realities at Nowadays

Genesis, essence, specific, legislative and legal principles of state and public administration of the education development in Ukraine are considered. The scheme of interconnection of bodies of the state and executive powers and local self-government ones is offered.

Keywords: state and public management, development of education, public authorities, bodies of executive power, bodies of local self-government, sources of legislative and legal information.

Постановка проблеми. Перехід до демократії – широкомасштабний процес, яким передбачено модернізаційні зміни не лише в політичних, економічних, соціальних, культурних і освітніх, а й в усіх сферах суспільства, детермінується логікою постійного й гнучкого реагування на зміни, характеризується суперечливістю, непередбачуваністю, виникненням взаємовиключних факторів, традиційних елементів демократичного розвитку – публічної влади, прозорості управлінських рішень і правопорядку. Демократія являє одну з найдавніших форм політичної влади в суспільстві, якій іманентно притаманне народовладдя.

Аналіз останніх досліджень. Державно-громадське управління є не новим, але нині пріоритетним напрямом наукових пошуків і практики державної влади в демократичному суспільстві [1; 3; 6; 8; 9], стало декларованою законодавчо-правовою нормою, що детермінує формування

відносин у системі державної влади та соціальних сферах.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Висвітлити сутність і розкрити специфіку державно-громадського управління розвитком освіти за умов формування демократичного суспільства в країні.

Основна частина. Визначення феномена державно-громадського управління у сфері освіти є однією з найбільш складних проблем державного й соціального управління, базується на багатьох теоретичних концепціях менеджменту, принципах державного і соціального управління. Ідеться передусім про цілісність, структуровану єдність взаємопов'язаних компонентів, що характеризуються в цьому разі відносинами влади, які, своєю чергою, мають структуру – суб'єкти і об'єкти, організаційні форми, принципи регулювання й реалізації, норми, демократичні цінності.

Система державно-громадського управління сферою освіти включає велику кількість різних компонентів, що описують її суб'єктивну сутність (органи державної і виконавчої влади, місцевого й регіонального самоврядування, органи управління освітою, особи як суб'єкти, громадськість, об'єднання і держава загалом), предметно-об'єктний аспект державно-громадських відносин (об'єкти керування та громадського врядування, компетенції, повноваження, права й обов'язки, відповідальності, акти і дії, програми та методи тощо), а також організаційні структури, установи й інститути (Президент України, Верховна Рада України, Уряд України, суди, громада, державні, громадські й соціальні інституції).

Але всі ці компоненти є елементами механізму державної влади, взаємодіють один з одним, неминуче утворюють цілісність, численні комбінації, системи суб'єктних державно-громадських та інформаційно-комунікаційних владних відносин, способи внутрішніх і зовнішніх зв'язків, що індукують появу інформації, виконують функцію доповнення та взаємодії між компонентами системи і суспільством; способи взаємодії – пряма й опосередкована із суб'єкт-об'єктами будь-якого ієрархічного рівня, тобто системно діють лише в структурі останніх.

Таким чином, система державно-громадського управління у сфері освіти є структурованою єдністю державно-громадських владних відносин, які складаються в результаті діяльності держави, що здійснюється суб'єктами державних органів управління, органів виконавчої влади, місцевого та регіонального самоврядування, а також осіб і громадських об'єднань, що презентують інтереси держави в різних сферах суспільного життя та реалізують державну освітню й інформаційну політику у сфері освіти.

Історичним підґрунтям формування сучасних підходів до державно-громадського управління є звичаєве право Київської Русі, магдебурзьке право, військово-адміністративне самоврядування часів Української козацької держави, II Універсал Центральної Ради та Конституція УНР від 29 квітня 1918 року.

У 20-х роках XX ст. державно-громадське управління було широко представлене діяльністю шкільних і попечительських рад, які мали досить значні повноваження й заслужений авторитет. Про це свідчить той факт, що почесні попечителі та доглядачі закладів освіти мали статус державних службовців [5].

В Україні як частині колишнього СРСР у XX ст. радянська школа була покликана готувати людину до життя саме в умовах жорсткого підпорядкування державі. Адміністративно-командна, планово-цент-

ралізована модель управління освітою характеризувалася ієрархічним підпорядкуванням освітньої галузі органам державного управління і будувалася на тих самих принципах, що й держава.

Процес управління здійснювався переважно за допомогою адміністративно-командних методів, мав суто державно-централізований характер, а його основним принципом було беззаперечне підпорядкування нижніх рівнів управління верхнім. Хоч і проголошувалася орієнтація на участь громадськості в управлінні освітою, учні, педагоги та батьки суттєво не могли впливати на шкільні порядки і функціонування радянської школи. Учні набували досвід дисципліни, підпорядкування й навички "вбудовуватися" в реалії радянської держави. Отже, на практиці ці ідеї не набували належної реалізації, оскільки школи, як і державні та громадські органи, перебували під суворим партійним контролем і мали діяти, виходячи з проголошуваних партією настанов.

На початку 90-х рр. XX ст., після повноцінного визнання прав людини, проголошення України демократичною правовою державою ситуація змінилася. Громадянин отримав змогу відстоювати, виборювати свою свободу і незалежність та захищати власні права. Держава припинила бути всеохоплюючою структурою, що контролює та регулює все і вся.

Супутниками політичних та економічних перетворень у будь-якій країні є соціальні проблеми, зокрема національне й духовне відродження суспільства, формування інтелектуального національного генезису, реалізація потенційних можливостей людини, правовий захист кожного громадянина, демократизація та гуманізація суспільного життя, матеріально-побутове забезпечення громадян на рівні світових стандартів.

Зрозуміло, що успішне розв'язання цих проблем можливе лише за умови вільного демократичного устрою, базованого на принципі "вільна людина – розвинене громадянське суспільство – сильна держава", устрою, при якому народ сприймає демократію як свою владу, а не проголошення ідей і прийняття доленосних рішень від його імені. Запровадження демократії потребує наполегливої праці, зусиль і терпіння громадян, які не тільки мають бути об'єднані ідеями народовладдя, миру, соціальної рівності, вірою в успішну реалізацію демократії як якісно іншої форми правління за тих умов, що склалися в суспільстві, а й обізнані із технологіями демократизації соціальних процесів.

Де і як формується вільна людина, для якої демократія та громадянське суспільство є природним звичайним середовищем? Перш за все, у школі як провідному

освітньому інституті, родині, соціальних інституціях, освітньо-інформаційному просторі.

Головним завданням сьогодення є формування молодого покоління з високим рівнем людської і громадянської гідності, забезпеченого правовими гарантіями та заслужено наданими духовними і матеріальними благами, яке реально здатне сприйняти, оцінити, а головне – впроваджувати і розвивати ідеї демократії та соціальної рівності для розв'язання соціально значущих питань загальнонаціональної ваги; навчання школярів не лише жити в умовах сучасної держави, дотримуватися її законів, обстоювати власні права та шанувати права інших людей, а й практично використовувати ці знання під час власної життєдіяльності та самореалізації.

Останнє можливо здійснити лише шляхом докорінного реформування системи освіти як важливої соціальної сфери нашої країни, в органічній єдності з її іншими галузями та побудовою системи державно-громадського управління розвитком освіти.

Сучасна історія самоврядування в Україні розпочинається у 1990 р. від часу прийняття Законів України "Про місцеві ради народних депутатів УРСР та місцеве самоврядування", "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про Кабінет Міністрів України", "Про державну службу", "Про місцеві державні адміністрації" та інших нормативних актів, що є законодавчо-правовим полем для вибудовування соціального партнерства і взаємодії в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, розмежування їх повноважень, визначають форми волевиявлення й ініціативи громадськості [9, с. 96–97].

Слід зазначити, що становлення і розвиток громадянського суспільства базуються на інститутах місцевого самоврядування, що мають чинити визначальний вплив на цілі, зміст, форму і результати партнерства між особистістю, державою і суспільством, а державно-громадське управління розвитком освіти є підґрунтям для формування нових збалансованих, демократичних державно-громадських відносин і запровадження демократизації діяльності державних інститутів.

Основними нормативно-правовими документами, що визначають юридичну можливість упровадження державно-громадського управління розвитком освіти, є Конституція України, Конвенція про права дитини (прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 20 листопада 1989 р., для України чинна з 27 вересня 1991 р.), Європейська хартія про участь молоді в житті комун та регіонів (прийнята Конгресом місцевих і регіональних влад Європи

14 січня 1991 р.), Закон України "Про освіту" (в редакції від 20 вересня 2003 р.), Закони України "Про загальну середню освіту", "Про вищу освіту", "Про позашкільну освіту", "Про національні меншини", Положення про середній загальноосвітній навчальний заклад, Національна доктрина розвитку освіти. Однак зміни щодо переходу до 11-річної школи потребують уточнень і доповнень, а можливо, кардинальних нововведень.

Нові підходи до розуміння суті управління освітою відображено і в нормативно-правовому забезпеченні функціонування й розвитку галузі освіти, а саме: Закони України "Про освіту" (1991 р.) з подальшими змінами й доповненнями (1996 р., 1998 р., 2003 р.), у статтях якого визначені засади переходу від традиційної до державно-громадської системи управління та ідеї розвитку демократії, прискореного, випереджального інноваційного функціонування освітніх процесів, залучення громадськості до управління освітою, а також у Законах України "Про загальну середню освіту", "Про вищу освіту", "Про позашкільну освіту", "Про національні меншини", Положенні про середній загальноосвітній навчальний заклад тощо.

У розділах Державної національної програми "Освіта" ("Україна XXI століття") (1993 р.) [2] серед стратегічних завдань реформування управління освітою репрезентовано: перехід від державного до державно-громадського управління освітою, тобто від централізованого до децентралізованого управління освітою; вказано на чітке розмежування функцій між центральними, регіональними і місцевими органами управління; забезпечення самоврядування і автономності діяльності загальноосвітніх навчальних закладів (ЗНЗ), визначення повноважень центральних і місцевих органів, органів громадського самоврядування в системі управління освітою і утвердження у сфері освіти поєднання прав особи, суспільства й держави. Подальшого розкриття, роз'яснення та затвердження ці положення набули в Національній доктрині розвитку освіти України у XXI столітті (2002 р.) [7], де вказується, що нагальним завданням є пошук нових, відкритих і демократичних моделей управління розвитком галузі, у якій органічно поєднуються засоби державного впливу з громадським урядуванням.

Слід наголосити, що розвиток демократичного суспільства в Україні *детермінує запровадження державно-громадського управління у сфері освіти*, не є новим для історії української державності за умов незалежності та самостійності Української держави у першій і останній чвертях XX ст., але пріоритетним напрямом

наукових пошуків і практики. Новим напрямом для розроблення в науці й запровадження в системі управління освітою є, власне, громадсько-державне управління та форми, методи й засоби його реалізації в освітній практиці, і це не гра слів, а такий вид управління, за якого громада має власні ініціативи, бачення й реальні права для впровадження в ієрархічній системі управління на будь-якому рівні і в державі, і в окремій соціальній сфері та яке має бути прозорим за різних обставин і умов зовнішнього середовища.

Державно-громадське управління розвитком освіти – це реалізація демократичних засад у структурі, функціях, формах, методах і стилі управління розвитком освіти; взаємодія державних та громадських інститутів, професійних, творчих спілок і асоціацій; спрямованість діяльності суб'єктів управління державних і громадських інституцій на розвиток освіти, що базується на добровільному встановленні державою та громадянами соціально значущих обов'язків в управлінні освітою з урахуванням специфіки регіону і наявного ресурсного забезпечення. Саме відхід від надмірної централізації державного управління, державно-владних повноважень у сфері освіти та їх делегування громадськості стануть основою нових збалансованих державно-громадських відносин, які приведуть до становлення і розвитку громадянського суспільства в Україні та зрівноваження впливу державного й громадського чинників на стан і перспективи розвитку системи освіти.

Державно-громадське управління розвитком освіти – це управління, у якому органічно поєднуються, узгоджуються й скоординовані сфери діяльності, права, обов'язки і відповідальність суб'єктів державного управління, освітнього процесу, самоуправління і громадськості у межах визначених повноважень та яке базується на принципах демократизації освіти, зокрема "...доступності для кожного громадянина усіх форм і типів освітніх послуг, що надаються державою; рівності умов для повноцінної реалізації здібностей кожної людини, її таланту, всебічного розвитку; гуманізму, демократизму, пріоритетності загальнолюдських цінностей; поєднанні державного управління і громадського самоврядування та ін." [4, с. 3–4] та інваріантних цінностях, які є неперехідними і невідкладними часу. Отже, перед системою освіти і школою стоїть нелегке завдання подолання авторитарних традицій, що сформувалися впродовж попередніх десятиріч.

Метою державно-громадського управління розвитком освіти є оптимальне поєднання державних та громадських засад в інтересах особистості, суспільства і держави з урахуванням притаманних суспільству моделей організації системи міс-

цевого самоврядування, до яких належать, зокрема, обґрунтовані та перевірені на практиці модель партнерства, агентська модель і модель взаємозалежності.

Актуальні проблеми

1. Сфера освіти як складова суспільства потребує ефективного державно-громадського управління, що сприяло б вирішенню цілей і завдань державної освітньої політики, громадянської освіти як її складника, прийняттю рішень, які задовольняли б інтереси та потреби замовників освіти (учнів, їхніх батьків, різних верств населення), громадськості й держави; докорінній зміні характеру суб'єкт-суб'єктної інформаційно-комунікаційної взаємодії та зв'язків між усіма суб'єктами управління різних ієрархічних рівнів, учнівського самоуправління та громадського самоврядування.

2. **Проблема реального створення рівних умов для всіх загальноосвітніх навчальних закладів і забезпечення рівних можливостей для всіх громадян у здобутті освіти на ринку освітніх послуг.** Водночас, при запровадженні в Україні моделі державно-громадського управління у сфері освіти певною мірою простежується декларативність намірів щодо створення рівних умов для функціонування всіх загальноосвітніх навчальних закладів і рівних можливостей для всіх громадян у здобутті освіти. Ця проблема пов'язана з проблемою незадоволення освітою, якістю освітніх послуг, освітніх інтересів і потреб учнів та їх батьків, а також із неотриманням загальноосвітніми навчальними закладами приватної форми власності державного бюджетного фінансування на виконання Державного стандарту загальної середньої освіти з 1997 року та сплатою всіх визначених державою податків для комерційних підприємств. Зокрема, йдеться про модернізацію ринку освітніх послуг завдяки оптимізації мережі навчальних закладів в Україні шляхом розроблення й реалізації різних типів організаційних механізмів управління та варіативних організаційних форм, а не лише завдяки створенню освітніх округів і включення до неї на рівноправній основі недержавних освітніх закладів.

3. **Для сфери управління освітою характерною є практика упередженого, хибного, скептичного ставлення до приватних загальноосвітніх навчальних закладів** органів державної влади і місцевого самоврядування, яка досі визначається формою власності, а не ефективністю діяльності закладу і якістю надання освітніх послуг.

4. **Проблема повної або часткової автономії і самостійності діяльності ЗНЗ у ЗСО.**

5. **Проблема неефективності розроблених механізмів управління та механізмів**

мів підтримки молодіжних ініціатив, за допомогою яких суб'єкти громадського та учнівського самоврядування можуть активно впливати на реформаційні процеси у сфері освіти, формування державної освітньої політики, правового поля сфери освіти та які здатні забезпечувати узгодження інтересів учасників державного управління, громадського самоврядування й учнівського самоврядування з метою врахування та задоволення освітніх потреб громадян, роботодавців і суспільства.

6. *Імітація освітянською спільнотою громадського впливу* на державну освітню політику замість реальної державно-громадської взаємодії з метою реалізації освітньої політики. Недостатність вирішення проблеми запровадження ефективних моделей взаємодії педагогічної спільноти, громадських освітніх та учнівських організацій і представників державного управління у процесі відкритого демократичного обговорення та конструктивного розв'язання освітянських проблем і запровадження змін.

7. *Низький рівень громадської підтримки* (громадські спілки, громадські агенції (громади, асоціації керівників і освітян) модернізаційних змін у сфері освіти, реалізації державної освітньої політики, оскільки державна освітня політика має бути однаково привабливою, цікавою і повною мірою задовольняти освітні потреби всіх верств населення у здобутті якісної освіти.

Причини виникнення проблем

1. *Модернізація держави, запровадження інноваційних модернізаційних змін у всіх сферах суспільства, перехід від адміністративно-командного до державно-громадського та громадсько-державного управління освітою за нових умов розвитку держави в Україні.*

2. *Недосконалість законодавчо-правової бази сфери освіти, зокрема визнання ЗНЗ приватної форми власності присутковими організаціями та декларативність намірів створення рівних умов і рівних можливостей на державному і місцевому рівнях.* Іншою причиною є недотримання органами державної і виконавчої влади, місцевого та регіонального самоврядування чинного законодавства щодо цільового використання коштів для здобуття кожним учнем шкільного віку загальної середньої освіти, зокрема і у приватних ЗНЗ відповідно до Бюджетного кодексу та принципу розподіленої соціальної справедливості. Довідково: до 1997 р. всі приватні загальноосвітні навчальні заклади отримували державне бюджетне фінансування на виконання Державного стандарту загальної середньої освіти, визначеного Конституцією України обов'язковим. Із 1997 р. ці заклади не тільки не отримують державного бюджетного фі-

нансування, а ще й сплачують усі визначені державою податки для комерційних підприємств. Слід звернути увагу, що жодних законодавчо-правових підстав для припинення фінансування Державного стандарту немає. Міжнародна практика свідчить, що державні субвенції дають гарантії для того, щоб учні із будь-яких сімей мали ширший вибір місця навчання (зміни до ст. 35 Закону України "Про освіту", до п. 2 ст. 31 "Закону про загальну середню освіту").

Декларативність намірів щодо створення рівних умов для функціонування всіх загальноосвітніх навчальних закладів і рівних можливостей для всіх громадян у здобутті освіти відбувається на практиці через порушення проголошених демократичних принципів соціальної рівності й справедливості щодо забезпечення рівних умов для всіх загальноосвітніх навчальних закладів незалежно від форми власності і рівних можливостей для всіх громадян у здобутті освіти на ринку освітніх послуг, який перебуває у тісному взаємозв'язку з принципами "права", "законності" і "рівності", та через недосконалість і централізований механізм розподілу фінансових ресурсів як у сфері освіти, так і соціального забезпечення.

3. Причиною упередженості державних чиновників і більшої частини суспільства до недержавних освітніх закладів є *негативне ставлення до приватної власності і пов'язаних із нею приватних інтересів людини, несформованість високорозвинутого "середнього класу", бюрократизм у діяльності державних чиновників у сфері освіти та негативізм більшої частини суспільства відносно приватних загальноосвітніх навчальних закладів, які обслуговують привілейовані групи громадян.* Причини такого ставлення ми вбачаємо у непрозорості дій суб'єктів на різних ієрархічних рівнях системи освіти, браку офіційних даних про реальні, а не загальні оприлюднені цифри витрат на освітянську галузь і відсутності публічних звітів про витрати на освіту, що отримані від оподаткування громадян країни, у сформованій особистісній системі цінностей, світосприйняття, громадянській позиції, баченні суб'єктів щодо якості освіти для їхніх дітей та змісту сучасної освіти, що, зрозуміло, є різними та певною мірою пояснюються занепокоєнням людей щодо забезпечення якості освіти завдяки змінам і нововведенням.

4. *Недосконалість законодавчо-правової бази сфери освіти та небажання впроваджувати "реформаційні ідеї" згори, брак конструктивних пропозицій із боку освітянської громадськості, декларування автономії і самостійності діяльності ЗНЗ без розроблення механізмів їх реалізації у правовому полі, неготовність час-*

тини керівників і освітян брати відповідальність за прийняті рішення.

5. Недостатній рівень координації діяльності наукових установ у визначенні стратегічних досліджень і можливостей для впровадження наукових розробок, фінансування наукової сфери.

6. Брак ініціатив у освітянської громадськості, розуміння і набутого власного досвіду запровадження державно-громадського управління; несформованість потреби в демократії, самоухиляння та самоусунення від надання допомоги в розв'язанні соціально значущих освітніх проблем за умови усвідомлення ролі і сформованої громадянської позиції, втрата престижності професії вчителя, низький рівень заробітної плати.

7. Спонтанність реформ освітнього простору, які, як правило, розробляються без урахування інтересів і потреб зацікавлених у них осіб – замовників освіти: учнів, їхніх батьків, учителів, громадськості і які є фінансово не підкріпленими, із невчасним і не завжди якісним науково-методичним, інформаційним і технологічним супроводом; функціонування незначної кількості громадських освітніх організацій і громадських спілок, для яких є привабливими освітні процеси та які представляють інтереси різних груп населення. Причинами низького рівня громадської підтримки є також неоднозначне сприйняття значною частиною громадськості державної освітньої політики або її окремих напрямів, принципових положень; складність упровадження реформаційних змін і державної освітньої політики та невизначеність термінів отримання очікуваних результатів; наявні політичні перепони та переконання окремих груп громадян через захист особистих інтересів, громадянську позицію державних чиновників.

Реформаційні освітні процеси не надають нові можливості щодо рівного доступу до якісної освіти та послуг соціально незахищеним групам населення або жителям сільської місцевості. Нерозуміння громадськістю, зокрема освітньою, необхідності запровадження трансформаційних змін у освіті в напрямі раціоналізації, глобалізації та європеїзації становить головні складнощі проведення освітніх реформ, які потребують одночасного перетворення всіх законодавчо-правових, економічних, філософських, психолого-педагогічних засад у сфері освіти та управління нею, враховуючи розрив між конституційними нормами, законодавчо-правовими засадами та реальними можливостями і бажанням їх упроваджувати.

До основних причин виникнення такої ситуації, на наш погляд, треба віднести бажання й потреби громадськості в отриманні "миттєвого" ефекту від запро-

вадження реформацій в освіті за малий проміжок часу, брак достатньої кількості соціально активних суб'єктів громадськості, здатних не тільки підтримувати, а й реалізовувати ціннісно значущі для них і держави модернізаційні зміни.

Шляхи і способи розв'язання проблем

1. Залучення суб'єктів управління та НВП до активної і відповідальної участі у прийнятті й ухваленні спільних державно-громадських рішень і чітке визначення їх реальних прав як громадян демократичного суспільства. Для цього необхідно врахувати й реалізовувати сучасні тенденції державної освітньої політики до самостійності та автономії загальноосвітніх навчальних закладів, які сприятимуть залученню громадськості в наданні освітніх послуг і створенню моделі демократичної громадянської освіти, інвестуванню юридичних і фізичних осіб у розвиток освіти і ЗНЗ, зокрема громадського компонента системи управління освітою.

У зв'язку з тим, що держава за сучасних умов залишається головним фактором розвитку сфери освіти та державно-громадського управління нею, потребує ретельного вивчення, а значить, і виявлення проблеми трансформації управління в означеній сфері від адміністративно-командного, планово-централізованого до державно-громадського на засадах демократії, відштовхуючись від наведеного у ст. 1 Конституції України визначення сутності Української держави: "демократичної", "соціальної", "правової", довкола якого досі не вщухають наукові дискусії, та враховуючи "...тенденції розвитку української демократії – анархо-демократична і авторитарно-демократична..." [8, с. 306].

Гіпотетично припускаємо, що ці тенденції розвитку української демократії і пояснюють поки що невдалі спроби переходу та трансформації управління у сфері освіти від тоталітарного адміністративно-командного, бюрократично заангажованого до державно-громадського, бо для більшості громадян і різних соціальних прошарків демократія ще не стала особистою потребою.

Одним із шляхів розв'язання окресленої проблеми є розроблення, обґрунтування та впровадження у сфері освіти різних інноваційних моделей державно-громадського та громадсько-державного управління, що мають передбачати створення і забезпечення активної участі в життєдіяльності таких організаційних структур, як рада ЗНЗ, батьківський комітет, адміністрація школи, педагогічна рада, органи учнівського самоврядування, піклувальна рада та інші громадські інституції, що мають сприяти не лише реалізації державної освітньої політики шляхом залучення додаткових джерел фінансування,

зміцнення матеріально-технічної та науково-методичної бази, але й здійснювати громадський контроль за діяльністю у сфері освіти, зокрема, й адміністративно-управлінської ланки ЗНЗ, допомагати подоланню традиційної закритості і стимулюванню громадської активності суб'єктів.

2. Рівноправні умови функціонування загальноосвітніх навчальних закладів усіх форм власності забезпечать для певних груп батьківської громади як замовників освіти можливості більш широкого вибору умов освіти дітей відповідно до тих чи інших сімейно-особистісних потреб (духовних, інтелектуальних, культурних, національних, релігійних, фізіологічних, психологічних, мовних тощо), рівність і соціальну справедливість для всіх громадян.

За сучасних умов розвитку демократичної держави потрібно внести законодавчі зміни у сфері освіти, зокрема до п. 2 Ст. 18 Закону України "Про освіту" щодо визначення загальноосвітнього навчального закладу як юридичної особи у будь-якій організаційно-правовій формі, передбаченій законодавством України; законів України "Про загальну середню освіту", "Про плату за землю", "Про оренду державного та комунального майна", "Про оподаткування прибутку підприємств" і здійснити узгодження положень із чинною редакцією Бюджетного, Господарського, Цивільного та Сімейного кодексів, із Законами України, що регламентують господарську діяльність і систему оподаткування суб'єктів системи освіти України.

Необхідно запровадити рівні умови для функціонування всіх загальноосвітніх навчальних закладів, незалежно від форм власності, зокрема щодо стягнення плати за землекористування, однаковості тарифів за оплату комунальних послуг, оподаткування діяльності щодо надання освітніх послуг.

Забезпечення рівних умов і можливостей для всіх громадян у здобутті освіти на ринку освітніх послуг можливе за допомогою оптимізації мережі навчальних закладів в Україні і включення до неї на рівноправній основі недержавних навчально-виховних закладів різних типів.

3. Внесення і прийняття законодавчих змін до ст. 20, п. 5 ст. 61 Закону України "Про освіту", до ст. 14, 18, 24, 25, 26 Закону України "Про загальну середню освіту" забезпечить ще один крок до демократизації в управлінні системою освіти України як однієї із обов'язкових умов побудови громадянського суспільства, що орієнтується на демократію рівних можливостей замовників освіти шляхом чіткого визначення сфери компетенції органів Міністерства освіти і науки, молоді та спор-

ту України щодо керівництва й державного контролю за діяльністю приватних загальноосвітніх, дошкільних і позашкільних навчальних закладів, оптимізації мережі загальноосвітніх навчальних закладів у ЗСО.

У редакції статті 20 "Керівник навчального закладу" із запропонованими змінами Закону України "Про освіту" № 1060-ХІІ від 23.05.1991 р. щодо п. 5 необхідно визначити критеріально обґрунтовані рівні та умови призначення керівників на посаду так само, як і для керівників державних, комунальних загальноосвітніх навчальних закладів для забезпечення прав керівника і відповідного рівня управлінської компетентності, а не тільки педагогічної компетентності як професійної відповідно до здобутого фаху. Ураховуючи важливість і необхідність переорієнтації в сучасному освітньому просторі України із жорсткого субординаційного управління на гнучке державно-громадське, освітянській спільноті слід звернутися із пропозиціями до:

1. Кабінету Міністрів України, Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України, Національної академії педагогічних наук України:

- розробити і затвердити "Положення про державно-громадське управління загальною середньою освітою в Україні";

- розробити комплекс нормативно-правових документів щодо реалізації "Положення про державно-громадське управління загальною середньою освітою в Україні"; "Положення про громадсько-державне управління загальною середньою освітою в Україні";

2. Регіональних управлінь освіти і науки, районних (міських) відділів (управлінь) освіти, загальноосвітніх навчальних закладів:

- вивчити та врахувати результати функціонування експериментальних моделей і впровадження методик адаптивного управління загальною середньою освітою як одного з варіантів державно-громадського управління, створення освітніх округів, піклувальних рад, освітніх рад як засобів реалізації комплексного цільового управління з елементами державно-громадського;

- створити спеціальні підрозділи державно-громадського управління з метою збору й обробки відповідної управлінської інформації та прийняття управлінських рішень у межах своєї компетенції;

- розробити програми поступового запровадження механізму державно-громадського управління в управлінській діяльності;

- після набрання Положенням чинності почати його апробацію з подальшим етапним упровадженням державно-громадської моделі в управлінську практику;

3. Науково-методичному центру середньої освіти Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України, Університету менеджменту освіти:

- розробити моделі та методики впровадження державно-громадського управління у практику роботи шкіл, районних (міських) відділів освіти, обласних управлінь освіти і науки;

- розробити навчальні плани і програми підготовки практичних працівників загальної середньої освіти до впровадження державно-громадського управління;

- включати в навчальні плани курсів підвищення кваліфікації інститутів післядипломної педагогічної освіти спецкурси, факультативи з підготовки практичних працівників загальної середньої освіти до впровадження державно-громадського управління;

- організувати постійний семінар-тренінг для керівників системи середньої освіти з питань технології впровадження державно-громадського управління загальною середньою освітою;

- забезпечити науково-методичний супровід процесу впровадження державно-громадського управління на місцях.

4. Для реалізації сучасної тенденції державної освітньої політики щодо самостійності та автономії загальноосвітніх навчальних закладів необхідно залучати громадськість до активної і відповідальної участі у прийнятті та ухваленні спільних державницьких рішень у сфері освіти, наданні освітніх послуг і створенні моделі демократичної громадянської освіти, інвестуванні, зокрема громадського компонента системи управління освітою та чітко визначити їхні реальні права як громадян демократичного суспільства.

5. Упровадження інтенсивних методів включення юних українських громадян у суспільне життя шляхом соціального проектування, що стимулює активну громадянську підготовку молоді і дає змогу кожному школяреві реально ознайомитися з функціонуванням різних рівнів владних структур, засобів масової інформації, соціологічних служб, суспільних інститутів, а також виявити себе у сфері культурної і суспільної діяльності.

6. Державно-громадська взаємодія суб'єктів управління і самоуправління ЗНЗ та громадського самоврядування сприятиме зрівноваженню впливів державного та громадського факторів в управлінні, налагодженню зворотного зв'язку з урахуванням думок батьків і громадськості, реальному здійсненню партнерства в освіті, демократизації процесу управління на всіх ієрархічних рівнях; прийняттю та ухваленню управлінських рішень лише на принципах взаємної згоди між суб'єктами управління та самоуправління всіх ієрархічних рівнів, розподі-

лу відповідальності за прийняття колективних рішень.

7. Розроблення та поступове впровадження ефективних моделей партнерської взаємодії педагогічної спільноти, громадських освітніх та учнівських організацій і представників державного управління у відкритому демократичному обговоренні та конструктивному розв'язанні освітніх проблем і запровадженні змін; створення такого середовища в державі, де громадяни стали б агентами розвитку освітньої політики за особистісним переконанням.

Стратегічні завдання на перспективу

Формування правової культури в суспільстві, зокрема в суб'єктів управління, мотивації щодо підвищення рівня правової, громадянської та соціальної компетентності, соціально значущої громадянської позиції, що відповідає потребам демократичного суспільства і цивілізаційним викликам "суспільства знань", а також прозорості прийняття рішень на різних ієрархічних рівнях системи управління сферою освіти.

Розроблення, обґрунтування та запровадження варіативних моделей державно-громадського управління сферою освіти і ЗНЗ, зокрема з урахуванням регіональних умов і ресурсного підходу тощо, які сприятимуть розвитку демократії в Україні.

Способи поєднання громадського та державного управління або залучення громадськості до прийняття державних управлінських рішень можуть бути різними залежно від запровадження моделей організації системи місцевого самоврядування – моделі партнерства, агентської моделі, моделі взаємозалежності або інших авторських інноваційних моделей в освітню практику на субрегіональному рівні з урахуванням інтересів замовників освіти, наявного ресурсного забезпечення.

Як засвідчують результати вивчення, на практиці запроваджуються різні моделі державно-громадського управління у сфері освіти. Громадськість бере участь у створенні рад школи, піклувальних рад, батьківських комітетів, тимчасових груп із метою реалізації цілей і завдань державної освітньої політики, зокрема складання перспективного плану, програми розвитку, концептуального проекту розвитку ЗНЗ, визначення та розв'язання проблем життєдіяльності закладу освіти, стратегічного планування його розвитку, підготовки до проведення загальношкільних заходів тощо.

Наприклад, на підтримку ініціативи міської молодіжної громадської організації "Миколаївський Союз Лідерів учнівського самоврядування" з 2006 р. щорічно проводиться міська акція "Від лідера школи – до лідера міста". Метою акції є розвиток учнівського самоврядування, привернення уваги учнівської молоді до

актуальних проблем місцевого співтовариства; виховання у молодих людей відчуття громадянської відповідальності за соціальну ситуацію у своєму місті, формування навичок громадянської участі у вирішенні актуальних соціальних проблем у взаємодії з органами влади.

Це питання потребувало особливої уваги зацікавленої громадськості, суб'єктів державного управління та громадського самоврядування. Успішне проведення щорічних акцій підтвердило, що вибудовані на рівні міста реальні, повноцінні механізми підтримки молодіжних ініціатив, знайдені шляхи продуктивного використання учнівської активності забезпечують самовиявлення особистості, громадянську позицію та реалізацію чи не найважливішого для людини права на участь в управлінні справами держави. Це право закріплено в Законі України "Про освіту", але, на жаль, поки що не реалізовано повною мірою в більшості навчальних закладів країни. Отже, системне вивчення практики управління освітнім середовищем м. Миколаєва дає змогу стверджувати, що на сучасному етапі місто вже має достатній позитивний досвід поєднання зусиль органів державної і виконавчої влади, місцевого й регіонального самоврядування, громадських інституцій та інституту учнівського самоврядування для ініціювання громадянських суспільно значущих змін не тільки в шкільному житті, а й на рівні міста.

Як висновок відзначимо, що в Україні на початку ХХІ ст. склалися досить сприятливі умови для оновлення управління освітою на демократичних засадах і загальнолюдських та інваріантних цінностях. Державно-громадське управління освітою не є новим, але оскільки стало декларованою законодавчою нормою, то й потребує більшої динамічності, нової якості розвитку в напрямі зміни форми і методів управління, що детермінують громадську складову як пріоритетну. Можна стверджувати, що важливість розв'язання проблеми державно-громадського управління освітою обумовлена не тільки державною політикою країни, а й реальними потребами та інтересами соціально активної громади та учасників освітнього процесу.

У сенсі новітнього державно-громадського управління простежуються такі перехідно-трансформаційні процеси у сфері освіти: від адміністративно-командної, планово-централізованої моделі управління освітою з ієрархічним підпорядкуванням освітньої галузі органам державного

управління до поступового державно-громадського на демократичних засадах у ринкових умовах; від людини-"гвинтика" до громадянина, людини вільної та самодостатньої, котра має потребу в демократії; від соціалістичних до загальнолюдських, національних цінностей, від лінійних – до нелінійних управлінських процесів у сфері освіти.

Визначення законодавчо-правових і концептуальних засад державної освітньої політики і державно-громадського управління освітою не вирішує проблеми їх миттєвого запровадження та ефективної реалізації на демократичних засадах у країні, а потребує насамперед усвідомлення цієї проблеми, сформованості особистісних потреб у запровадженні демократії та бажання громадян брати особисту відповідальність за розвиток громадянського суспільства в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Грицяк Л. Д. Державно-громадське управління розвитком освіти на державному, регіональному та інституціональному рівнях / Л. Д. Грицяк, Л. М. Калініна // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 3 (12). – С. 59–66.
2. Державна національна програма "Освіта" ("Україна ХХІ століття"). – К.: Райдуга, 1994. – 61 с.
3. Державно-громадське управління розвитком освіти (державний, регіональний, місцевий, інституційний рівні) / Л. І. Даниленко, Г. В. Єльнікова, Л. М. Калініна, О. В. Сухомлинська // Біла книга національної освіти України; за заг. ред. акад. В. Г. Кременя, НАПН України. – К.: Інформ. системи, 2010. – С. 89–94.
4. Закон України "Про освіту". – К.: Вид-тво "Генега", 1996. – С. 3–4.
5. Інструкція повітовим відділам народної освіти та шкільним закладам / Пролетарська освіта. – К., 1920. – С. 9, 51–52.
6. Кремень В. Державно-громадська модель управління освітніми змінами / В. Кремень // Директор школи. – 2001 – № 4. – С. 6.
7. Національна доктрина розвитку освіти України // Освіта України. – 2002. – 16 с.
8. Політична система і громадянське суспільство: європейські та українські реалії: монографія / за заг. ред. д.і.н., проф. А. І. Кудряченка. – К.: НІС, 2007. – 396 с.
9. Про внутрішнє і зовнішнє становище України в 2006 році: експертна доповідь. – С. 96–97.

Цитувати: Калініна Л. М. Проблеми та реалії державно-громадського управління освітою на сучасному етапі розвитку демократичного суспільства / Л. М. Калініна // Постметодика. – 2012. – № 3. – С. 2–10.

© Л. М. Калініна, 2012. Стаття надійшла в редакцію 8.10.12 ■