

Микола Легенький
Навчально-науковий інститут права та психології
Національного університету "Львівська політехніка",
кандидат педагогічних наук, доцент,
докторант кафедри адміністративного та інформаційного права
legenkyj@ukr.net

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРІОРИТЕТНИХ НАПРЯМІВ В УПРАВЛІННІ ОСВІТОЮ

© Легенький М., 2017

Обґрунтовується актуальність розроблення і запровадження новітніх пріоритетів адміністративно-правового забезпечення управління освітою. Опрацьовані основні наукові дослідження щодо вдосконалення управлінських процесів в освітній сфері, визначено пріоритетні напрями зазначеного вдосконалення. Проаналізовано стан нормативно-правового та нормотворчого забезпечення управління освітою та внесені відповідні пропозиції.

Ключові слова: управління освітою; адміністративно-правове забезпечення; пріоритетні напрямки управління; державно-громадське управління.

Николай Легенький

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРИОРИТЕТНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ В УПРАВЛЕНИИ ОБРАЗОВАНИЕМ

Обосновывается актуальность разработки и внедрения новейших приоритетов административно-правового обеспечения управления образованием. Разработаны основные научные исследования по совершенствованию управленческих процессов в образовательной сфере, определены приоритетные направления указанного совершенствования. Проанализировано состояние нормативно-правового и нормотворческого обеспечения управления образованием и внесены соответствующие предложения.

Ключевые слова: управление образованием; административно-правовое обеспечение; приоритетные направления управления; государственно-общественное управление.

Mykola Lehen'kyu
Educational and Research Institute of Law and Psychology
Lviv Polytechnic National University,
PhD, Associate Professor

ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT PRIORITY AREAS IN MANAGEMENT EDUCATION

Substantiates the relevance of the development and introduction of new administrative and legal priorities for management education. The basic research on improving

administrative processes in the education sector, priority directions of development. The state regulatory and legislative management software education and made relevant proposals.

Key words: education management; administrative and legal support; management priorities; state and public administration.

Постановка проблеми. Процес реформування освітньої галузі істотно актуалізує проблему управлінського забезпечення усіх освітянських процесів. Причому управління освітою у реформаторський період набуває подвійної актуальності. По-перше, усі процедури, пов'язані з реформуванням освіти, повинні бути надійними, а отже, керованими, що можливо досягти за умови функціонування належної управлінської системи. По-друге, сама система управління освітою повинна бути також реформована і відповідати вимогам сучасності. Отже, управлінська освітня система виступає не тільки об'єктом розвитку, удосконалення та видозміни, але й провідним чинником ефективності реформаторських освітянських процесів.

Революційні зміни, якими характеризується суспільне життя України, входження до болонського освітнього простору, формування новітньої вітчизняної освітньої парадигми, створеної в умовах глобалізації, розуміння прогресивних сил значення освітніх перетворень та особливої відповідальності держави і народу за результати цих перетворень – ці та інші фактори надзвичайно актуалізують проблему оптимального ефективного та своєчасного становлення вітчизняної освітньої системи та її управлінського забезпечення, яке повинно поєднувати прогностичність управлінських процесів з їх випереджувальним характером, чітку регламентованість юридичних процедур з наданням можливості повного виявлення педагогічної багатоманітності державного гарантування розвитку освіти із залученням широких кіл громадськості до усіх ланок управління нею.

Особливості сьогодення характеризуються необхідністю кардинальної модернізації управлінської освітньої системи як головної умови розвитку освіти загалом. Це зумовлено і викликами сучасності, і наявною ситуацією, яка характеризується неприродним поєднанням залишків радянської командно-адміністративної системи, сформованих на їх основі нових державних інститутів, які попри декларування оновлення, залишилися за своєю суттю осередками минулого і, врешті-решт – новітнім принципам, інститутам та управлінським структурам, сформованим на справді демократичних сучасних засадах.

Особливо проблемною залишається прогностична сфера управлінських процедур. Її недосконалість призводить до запровадження режиму ручного керування та прийняття управлінських рішень у формі запізненого реагування на проблемні ситуації та недоліки, які з часом укорінюються та стають системними, а відтак для їх подолання потрібно більше зусиль та часу. У результаті отримуємо багато проблем і тиражування недоліків.

Подібна ситуація, безумовно, потребує кардинальних змін – і у галузі науково-методологічної бази, і у галузі адміністративно-управлінського та нормативно-правового забезпечення.

Аналіз дослідження проблеми. Актуальність зазначеної проблеми розглядається, зокрема, у працях В. П. Андрущенко, В. П. Беха, В. Г. Вікторова, Л.А. Гаєвської, В.А. Грабовського, Г. В. Сльнікової, В. Г. Кременя, С. В. Крисяка, В. П. Лугового, С. В. Майбороди, С.М. Ніколаєнка, О. Г. Рябеки та ін.

Мета роботи – дослідити адміністративно-правове забезпечення пріоритетних напрямів в управлінні освітою.

Виклад основного матеріалу. Необхідно зазначити, що вітчизняні дослідники у різних галузях науки впевнено і плідно ведуть роботи з пошуку новітніх управлінських рішень у галузі освіти.

С. В. Крисяк проаналізував дві історично сформовані моделі управління освітою, до яких зводиться уся багатоманітність управлінських систем, а саме – централізована та децентралізована

[12]. До централізованих систем дослідник зарахував такі, у яких керівництво найвищої ланки зберігає переважну частину повноважень для прийняття рішень. Натомість управлінські системи, які передбачають розподіл повноважень між нижчими рівнями управління, належать до децентралізованих. Автор встановив, що кожна з систем має і свої переваги, і недоліки. Так, централізована модель управління здатна забезпечити єдність дій системи управління, на усіх рівнях її функціонування, що дає змогу здійснювати стратегічний розвиток освітньої галузі, сприяти формуванню та збереженню культурологічної єдності, загальних освітніх стандартів, їх змістовних та організаційних компонентів. Варто вказати на важливість останньої тези у плані розвитку і забезпечення права громадян на отримання освіти на відповідному якісному рівні та академічну мобільність. На практиці це означає, що студент отримує єдину за якістю освіту незалежно від регіону, у якому навчається, а також у разі переведення без ускладнень може продовжити здобуття освіти у будь-якому іншому навчальному закладі.

У той самий час зазначена система посилює авторитарні складові системи управління, ставлячи її ефективність у залежність від особистості керівника центрального рівня, одночасно обмежуючи ініціативу регіональних управлінських підрозділів та педагогічних працівників, робить обов'язковою, а відтак і одноманітною систему форм і методів роботи та недооцінює регіональну специфіку. Ще небезпечнішим є гіпертрофований варіант централізованої системи, оскільки призводить до пасивності суб'єктів управління, зниження їх ініціативи, відповідальності, професійного рівня та компетентності.

Децентралізація системи управління сприяє розгортанню місцевої ініціативи та різноманітних педагогічних експериментів, дає можливість використати місцеві досягнення для вдосконалення педагогічного процесу та управління ним. Водночас і ця система об'єктивно характеризується низкою недоліків. Передусім до них зараховують надмірні розбіжності освіти у різних регіонах, що, своєю чергою, перешкоджає формуванню загальнодержавних стандартів, ускладнює можливості рівного доступу громадян до отримання освітніх послуг. С. В. Крисюк наголошує на необхідності пошуку оптимального поєднання зазначених систем, враховуючи вітчизняний, і міжнародний досвід, зокрема, ґрунтуючись на тому, що: "...під впливом нових соціально-економічних умов, процесу інтернаціоналізації суспільного життя, інтеграції освітньої сфери ці дві моделі управління (децентралізована й централізована) виявляють помітну тенденцію до конвергенції (від лат. *convergere* – наближатися, сходитись). Проявляється це у тому, що у країнах, для яких була характерна сильна децентралізація в управлінні освітою (США, Англія), сьогодні посилюється роль центральної влади. Натомість у країнах з надмірною централізованою адміністративною структурою у галузі освіти (Франція, Україна, Росія) посилюється роль регіональних і місцевих органів управління освітою. Інакше кажучи, відбувається пошук оптимальної моделі управління освітою, в основу якої має бути покладено діалектичне поєднання позитивних централізованих та децентралізованих засад" [12, с. 109]. Отже, пошук оптимального поєднання централізації–децентралізації необхідно зарахувати до першочергових завдань реформування вітчизняної управлінської освітньої системи.

Л. А. Гаєвська спрямувала науковий пошук на розроблення проблем формування та запровадження інноваційного освітнього управлінського менеджменту, який здійснюється з метою переведення освітньої системи, її змісту та об'єкт-суб'єктного потенціалу на вищий якісніший рівень та приведення рівня освіти відповідно до вимог сучасності. Інноваційний менеджмент автор розглядає як управлінський вплив держави на зміну факторів, що визначають забезпечення надання освітніх послуг з метою підвищення ефективності роботи освітньої організації. Основні напрями реформування системи управління освітою автор вбачає у чіткому визначенні компетенцій, повноважень і відповідальності органів управління на усіх рівнях за умови належної їх взаємодії та переорієнтації з авторитарно-розпорядчого на демократично-регульоване управління, яке, своєю чергою, тісно пов'язане з розвитком державно-громадських форм управління освітою. Важливою умовою забезпечення зазначених змін і реформ автор вважає підготовку відповідних управлінських кадрів: "Успішне досягнення поставлених пріоритетів дуже пов'язане з вирішенням проблеми підготовки управлінських кадрів, які мають усвідомлювати, що виконують справу державну, що здатні управлінську діяльність

наповнити новим змістом. Проблема підвищення кваліфікації державних службовців потребує не тільки вирішення питання щодо формування системи та створення мережі підготовки, а й наповнення її певним змістом. Необхідно розробити нові освітні програми, що сприятимуть оновленню змісту підготовки управлінських кадрів до роботи в умовах демократичного управління освітою. Водночас важливо забезпечити якісний рівень навчання представників громадських структур до участі в управлінні, делегувати повноваження так, щоб рівень складності завдань, що розв'язуються ними, відповідав рівню їхньої управлінської культури” [7, с. 76].

Н. М. Заворотинська здійснила аналіз інноваційного освітнього управління з погляду його структури, яка передбачає наявність таких напрямів, як адміністративно-організаційний, фінансово-економічний та психолого-педагогічний. Автор напрацювала низку адміністративно-управлінських заходів, які повинні забезпечити переведення управлінської освітньої системи на інноваційний рівень. Передусім – це запровадження модульної структури управління, критерієм диференціювання якої є або специфіка видів діяльності – виховна, навчальна, управлінська, або за формами управління – державна і громадська, або за суб'єктами і об'єктами управління – керівник навчального закладу чи інноваційного проекту та учасники інноваційної діяльності. Одразу зазначимо, що подібне структурування є важливішим у теоретичному плані, у той час як у практичному особливо актуальним буде взаємопроникнення зазначених модулів у вигляді, скажімо, державно-громадського управління, суб'єкт-об'єктних педагогічних систем тощо. Наступним напрямом інноваційності пропонується запровадження організаційно-структурних, психологічних, діагностичних та інформаційних форм і методів управління, які здатні забезпечити ефективність, своєчасність і оригінальність у прийнятті управлінського рішення та супроводу поетапної його реалізації. Проектно-інноваційна модель управління передбачає постійне підтримання керівником діяльності авторів та учасників інноваційних проектів на усіх рівнях та етапах освітніх інновацій. Важливими компонентами інноваційного освітнього управління вважається управління цілями та максимально можливе залучення громадськості до управлінських процедур, економічне стимулювання, підтримка підприємництва і конкуренції та різноманітність і рівноправність усіх форм інноваційної діяльності. Управління саме інноваційним управлінням робить максимальним залучення наукових та науково-технічних досягнень [10, с. 16].

О. М. Бандурка та О. П. Рябченко, враховуючи актуальність проблеми підвищення оперативності та гнучкості державного управління вищою освітою, пропонують чотири головні умови вдосконалення зазначеного управління. Першою умовою дослідники вважають необхідність побудови системи вищої освіти, ґрунтуючись на історичних, національних, культурних та етнічних особливостях української нації, здійснюючи в такий спосіб підготовку педагогічних та науково-педагогічних працівників. Наступним чинником підвищення ефективності управління освітою визначено відпрацювання наукових загальнотеоретичних засад її формування, що, своєю чергою, повинно покращити інтеграцію національної освіти у європейський та світовий освітній простір. Наступною пропозицією є удосконалення організаційно-штатної структури центральних органів виконавчої влади з обов'язковим визначенням підрозділу, на який будуть покладені функції, пов'язані зі стратегічним розвитком та формуванням державної політики у галузі освіти. І, нарешті, пропонується розширити коло органів управління освітою за допомогою створення громадських, наглядових чи піклувальних рад тощо. Незважаючи на те, що предметом дослідження науковці обрали вищу освіту, вважаємо, що вищеозначені фактори можуть бути повною мірою застосовані і до інших рівнів вітчизняної освіти [6].

О. Г. Рябека запропонував принципи побудови організаційних структур апарату державного управління, метою якого є ефективність функціонування галузі загалом. Дослідник виділив такі принципи, як єдність мети, первинність функцій і вторинність структури, функціональна замкненість підрозділів апаратів управління, простота організаційної структури, єдність управління, оптимальність норми керованості, оптимальність централізованих і децентралізованих форм управління і зворотного зв'язку. На думку дослідника, зазначені принципи можуть бути застосовані в усіх без винятку галузях, а отже, і в освітній теж [14, с. 209].

Л. В. Гаєвська та Т. В. Куренна вказують на необхідність вдосконалення законодавчої бази з метою упорядкування нормативного регулювання участі громадськості в управлінні освітою. Вони наголошують на актуальності активізації громадської ініціативи у розбудові освітньої системи та необхідності наукових розвідок з цього напрямку. Нормативне вдосконалення регулювання управлінсько-освітніх процедур потребує оновлення та удосконалення багатьох законів та підзаконних нормативних актів. Це потрібно для визначення статусу громадських організацій в освітньо-управлінській сфері реалізації ідеї реальної автономії навчальних закладів, розширення їхніх прав і можливостей фінансової самостійності. До важливих проблем удосконалення управління освітою автори зараховують необхідність подолання бюрократизації освітньої системи та потребу компетентної готовності керівників освіти усіх рівнів і громадських активістів до налагодження ефективної співпраці. Зазначена готовність повинна бути сформована і у випускників вищих педагогічних закладів, що, своєю чергою, потребує відповідного коригування змісту, форм і методів здобуття вищої педагогічної освіти. І, врешті-решт, необхідна система інформаційно-комунікаційного забезпечення цієї роботи з метою належного інформування соціуму про стан та результативність участі громадськості в управлінні освітою та формуванні широкої позитивної мотивації щодо зазначених заходів [13, с. 73].

Усі перелічені напрямки реформування управління освітою акумулюються у стратегії переходу від державної до державно-громадської форми управління, яке має оптимальні можливості управлінської діяльності в умовах загальної демократизації суспільних відносин, зміни векторів впливу від централізації до децентралізації та актуалізації суспільної потреби у максимальному врахуванні і задоволенні освітніх потреб усіх державних елементів та суспільних верств.

В. А. Грабовський визначає державно-громадське управління освітою як процес поєднання різноспрямованої діяльності державних та суспільних суб'єктів, яке здійснюється в інтересах окремої особистості, соціуму, влади, держави. У той самий час, державно-громадське управління, залишаючи за державою пріоритет у прийнятті управлінського рішення, наголошує на обов'язковості урахування при цьому громадської думки. За владою, окрім того, залишається функція постійного регулювання динамічних стосунків держави і громадськості в обговоренні, прийнятті та реалізації управлінських рішень [8].

Л. А. Гаєвська розглядає державно-громадське управління освітою як : "...управління, яке ґрунтується на спільній, взаємодоповнювальній і взаємопідтримувальній діяльності державних органів та громадськості у галузі освіти, розподілі між суб'єктами повноважень, прав та відповідальності за їх реалізацію для забезпечення функціонування й розвитку системи освіти" [13, с. 60].

Г. В. Сльнікова сформулювала систему моделей державно-громадського управління, до якої зарахувала моделі структурно-громадського та інформаційно-громадського супроводу і субординаційно-проміжного партнерства. Модель структурно-громадського супроводу закріплює за кожним рівнем управління відповідну громадську організацію, яка покликана забезпечити незалежну експертизу та стан паритету між структурами державного управління та громадськості. Функціонування моделі інформаційно-громадського супроводу передбачає наявність збалансованих інформаційних потоків – нормативно-правового та розпорядчого, вектор якого спрямований від органів державного управління до громадськості та протилежний – суспільно-ціннісний, який полягає у реакції громадськості на вищезазначену нормативно-правову інформацію і має оціноковий – схвальний, або претензійний характер. Модель субординаційно-проміжного партнерства характеризується співробітництвом між органами влади та громадськими організаціями у виконанні тих чи інших завдань і характеризується субординаційними стосунками. Кожна з цих моделей має право на існування, а доцільність вибору залежить від змісту спільної діяльності, поставлених завдань, особливостей правового поля та соціальної ситуації [9].

Проблеми удосконалення управління освітою зазначені у програмних документах державного стратегічного освітнього планування. Так, Національна доктрина розвитку освіти визначає вектором розвитку системи освіти саме перехід до державно-громадського управління, яке повинно враховувати регіональні особливості, зростання автономії навчальних закладів, загострення проблеми конкурентоспроможності надання освітніх послуг. Обов'язковою умовою зазначеного

управління доктрина визначає необхідність покладення в основу управлінських освітянських рішень відповідних науково-аналітичних розробок та їх інформаційний супровід. Найважливішим результатом участі громадськості в управлінні освітою є зміна навантажень, функцій, структури та стилю центрального і регіонального управління освітою [4].

Найважливішими умовами модернізації управління освітою доктрина визначає оптимізацію структури та системи управління з урахуванням вимоги її децентралізації, а відтак і оптимальний перерозподіл управлінських функцій на користь територіальних структур та навчальних закладів; становлення системи програмно-цільового управління; доповнення державного контролю контролем громадським; посилення ролі етичних управлінських стандартів; прозорість та відкритість підготовки та реалізації управлінських рішень та моніторингу їх ефективності; удосконалення механізму ліцензування, атестації та акредитації навчальних закладів і демократизацію процедури кадрового забезпечення управлінської діяльності та підвищення фаховості і компетентності керівників усіх рівнів.

Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 р. визначає основою будь-яких освітніх управлінських процедур інноваційні стратегії і передбачає, що саме управління повинно здійснюватися на засадах сталого розвитку та створення сучасних систем освітніх проєктів. Також стратегія розвиває ідеї державно-громадського управління освітою, визначивши зазначене управління обов'язковою умовою реального партнерства особистості, суспільства та держави. Система державно-громадського управління повинна бути гнучкою, цілеспрямованою та ефективною, забезпечувати інтенсивний розвиток та якість освіти, яка покликана реалізувати державні потреби та задовольнити запити особистості. До пріоритетів управлінсько-освітнього розвитку через становлення системи державно-громадського управління стратегія зараховує:

- оптимізацію органів управління освітою, децентралізацію управління у цій сфері; перерозподіл функцій і повноважень між центральними та місцевими органами управління освітою;
- професійний підхід під час здійснення добору та призначення керівників навчальних закладів, органів управління освітою;
- розроблення системи заходів (науково-методичних, фінансово-економічних тощо) стосовно впровадження ідеї автономії навчальних закладів, розширення їх прав і можливостей щодо фінансової самостійності;
- подолання бюрократизації у системі управління освітою, удосконалення порядку перевірок та звітності навчальних закладів;
- професійну підготовку компетентних менеджерів системи освіти, формування управлінців нової генерації, здатних мислити і діяти системно, зокрема у кризових ситуаціях, приймати управлінські рішення у будь-яких сферах діяльності, ефективно використовувати наявні ресурси;
- запровадження нових ефективних форм підвищення кваліфікації керівників освіти;
- розвиток автоматизованих систем управління освітою [5].

Узагальнення усіх без винятку наукових досліджень та державних програмних документів, що розглядають проблеми розвитку управління системою освіти зараховує до пріоритетів зазначеного управління його адміністративно-правове забезпечення. У той самий час необхідно зазначити, що навіть попередній аналіз чинного Закону України “Про освіту” дає підстави говорити про неповноту та невідповідність вимогам часу його положень, які регламентують здійснення відповідних управлінських процедур.

Так, ст. 10 зазначеного Закону нормативно закріплює створення для управління освітою в Україні системи державних управлінських органів та органів місцевого самоврядування, а також встановлює, що органи управління освітою та громадського самоврядування діють у межах повноважень, визначених законодавством.

До органів управління освітою зараховані центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері освіти; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері освіти; центральні органи виконавчої влади, яким підпорядковані навчальні заклади; орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим у сфері освіти; місцеві державні адміністрації і органи місцевого самоврядування, а також утворені

місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування структурні підрозділи з питань освіти (місцеві органи управління освітою).

Закон встановив чіткий перелік повноважень центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері освіти, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері освіти та центральних органів виконавчої влади, яким підпорядковані навчальні заклади, а також органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим у сфері освіти та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування [1, с. 451].

Відповідні положення зазначеного Закону функціонують більше ніж двадцять п'ять років і за цей час неодноразово змінювалися, доповнювалися та уточнювалися. Однак необхідність приведення законодавчих норм до вимог часу вимагають створення принципово нового закону, яким і став законопроект "Про освіту", що вже пройшов перше читання, а сьогодні активно обговорюється, доопрацьовується і уточнюється [3].

Насамперед необхідн відзначити, що визначення у зазначеному законопроекті на рівні принципів державної політики у галузі освіти до вимог щодо прозорості і публічності прийняття та реалізації управлінських рішень, відповідальність органів управління освітою та закладів освіти перед суспільством, інституційну відокремленість здійснення функцій контролю та функцій забезпечення діяльності закладів освіти, фінансової, академічної та адміністративної автономії закладів освіти у межах, визначених законами України, невтручання політичних партій та релігійних організацій в освітній процес (за винятком духовної освіти) і, нарешті, – розвиток державно-громадського управління, державно-громадського та державно-приватного партнерства. Зазначені принципи зазначені в конкретних правових нормах законопроекту.

Аналізованим документом передбачений розділ "Управління та контроль у сфері освіти", яким, зокрема, пропонується чіткий і вичерпний перелік органів управління у сфері освіти, до яких зараховано Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади у сфері освіти, центральний орган виконавчої влади із забезпечення якості освіти, постійно діючий колегіальний орган із забезпечення якості вищої освіти, державні органи, яким підпорядковані заклади освіти, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування.

Законопроект передбачає переліки повноважень Кабінету Міністрів України, центрального органу виконавчої влади у сфері освіти і науки, державних органів, до сфери управління яких зараховані заклади освіти, органів місцевого самоврядування та органів влади Автономної Республіки Крим, сільських і селищних рад та органів із забезпечення якості освіти, до яких зараховані центральний орган виконавчої влади із забезпечення якості освіти і постійно діючий колегіальний орган у сфері забезпечення якості вищої освіти.

Винятково важливим в управлінському плані є положення законопроекту, згідно з яким акти центрального органу виконавчої влади у сфері освіти і науки, прийняті у межах його повноважень, є обов'язковими до виконання державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, до сфери управління яких зараховані заклади освіти, а також заклади освіти незалежно від форми власності. У той самий час листи, інструкції, методичні рекомендації, інші документи органів виконавчої влади, крім наказів, зареєстрованих Міністерством юстиції України, та документів, що регулюють внутрішню діяльність органу, не є нормативно-правовими актами і не можуть встановлювати правові норми.

З метою забезпечення відкритості органів управління та контролю у сфері освіти пропонується передбачити обов'язкове оприлюднення інформації про процедури та результати прийняття рішень органами управління освітою за умови дотримання принципів конфіденційності та доступності. Аналогічна вимога щодо оприлюднення поширюється на органи управління освітою, що є розпорядниками бюджетних коштів щодо кошторисів і звітів про надходження та використання коштів Державного і місцевого бюджетів. Також передбачається обов'язкове громадське обговорення проектів нормативно-правових актів, що стосуються системи освіти та участь представників громадськості у підготовці і прийнятті цих документів. Відразу зауважимо

позицію Інституту законодавства, згідно з яким зазначене положення виходить за межі правового регулювання законопроекту та стосується загальних питань права, а відтак підлягає усуненню.

На особливу увагу заслуговують положення законопроекту, які стосуються регулювання державно-громадського управління у сфері освіти, яке розглядається як спільна діяльність органів влади і громадських об'єднань, що взаємодіють з метою ефективного функціонування і розвитку системи освіти. До органів державно-громадського управління у сфері освіти зараховані районні, міські, обласні конференції педагогічних працівників, з'їзд працівників освіти Автономної Республіки Крим та Всеукраїнський з'їзд працівників освіти. Пропонується правова норма, яка регламентує створення при органах влади, державних органах та органах місцевого самоврядування робочих груп, дорадчих, громадських та інших органів.

Також у законопроекті передбачена можливість здійснення громадського контролю у сфері освіти та запропоновано перелік повноважень органів державно-громадського управління та суб'єктів громадського нагляду у сфері освіти.

Також, у розділі третьому "Заклади освіти" зазначена наявність багатьох статей, присвячених безпосередньому управлінню навчальним закладом. Зокрема, встановлюється, що система управління закладами освіти визначається законами та установчими документами. До суб'єктів управління закладом освіти зараховано засновника, керівника закладу, колегіальний орган управління закладом освіти і колегіальний орган та інші органи громадського самоврядування. У законопроекті визначені права і обов'язки засновника закладу освіти, передбачено, що засновники можуть делегувати окремі свої повноваження органу управління закладом освіти, а також заборонено засновникам втручатися в освітню та поточну господарську діяльність закладу освіти, що здійснюється у межах передбаченої законодавством автономії. Окреслено загальні вимоги до керівника закладу освіти, визначено обсяг його повноважень та передбачено, що до зазначених керівників застосовується контрактна форма трудового договору.

Також законопроект визначає форми функціонування колегіальних органів управління закладом освіти, до яких зараховано педагогічну або вчену раду. Визначені види, організаційні форми громадського самоврядування закладом освіти та передбачено, що повноваження, порядок формування і роботи колегіальних органів управління та самоврядування визначаються установчими документами закладу освіти відповідно до законодавства.

Визначено порядок та форми громадського нагляду за діяльністю закладу освіти, до яких зараховані наглядові або піклувальні ради, а також подано перелік обов'язкових вимог, які повинні забезпечити відкритість і прозорість закладу освіти.

Визначаючи беззаперечну прогресивність та актуальність вищезазначеного законопроекту як загалом, так і у частині регламентування управлінських освітніх процедур, вважаємо за доцільне означити пропозиції до нього.

Насамперед вважаємо за необхідне додати до принципів державної політики у галузі освіти принцип верховенства права.

Також, на нашу думку, розміщення питань, що регламентують управлінську діяльність у двох окремих розділах – третьому та восьмому, призводить до розірваності управлінських проблем на рівні системи освіти загалом та закладу освіти зокрема, породжує певне дублювання та знижує системність законодавчого регулювання управління освітою. Доцільнішим стало б об'єднання вищезазначених положень у єдиному розділі.

Вважаємо, що доповнення законопроекту конституційною вимогою, згідно з якою органи управління освітою повинні діяти виключно у межах відповідальності підстав, повноважень і способів дій, визначених Конституцією та законами України.

Вважаємо актуальними пропозиції щодо покладення на центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки та державні органи, до сфери яких належать заклади освіти, відповідальність за реалізацію державної політики у сфері освіти і науки загалом, або у відповідних галузях зокрема.

З метою уникнення суперечності правових норм, що містяться у різних нормативно-правових актах, пропонуємо також обов'язковість вимоги щодо застосування до керівників освітніх закладів контрактної форми договору обмежити освітніми закладами державної форми власності.

Висновки. Отже, є підстави для констатації необхідності кардинальної модернізації управлінської освітньої системи як головної умови розвитку освіти загалом. Актуальність проблеми визначена як для дослідників у галузі правознавства, теорії управління та педагогіки, так і законотворців. Результати аналізу проведених досліджень дають підстави для зарахування до пріоритетних напрямків реформування управлінської освітньої системи розвиток та удосконалення нормативно-правового забезпечення управлінських освітніх процедур, перехід від централізації до децентралізації, формування та запровадження інноваційного освітнього управлінського менеджменту і підвищення оперативності та гнучкості державного управління освітою.

Певною мірою усі вищеперераховані новації акумулюються у стратегії переходу від державної до державно-громадської форми управління, яке має оптимальні можливості для управлінської діяльності. Вивчення проблеми становлення системи державно-громадського управління освітою визначає її глибоке наукове дослідження, відображення у стратегічних державно-програмних документах і недосконалість адміністративно-правового регулювання.

Загалом же, нормативно-правове забезпечення управління освітньою галуззю помітно відстає від вимог сьогодення і не здатне повною мірою забезпечити функціонування управлінських освітніх процесів. Вирішення наявних суперечностей можливе за рахунок прийняття та реалізації нового Закону України “Про освіту” за умови його певного доопрацювання

1. Про освіту: Закон України від 23.05.1991 р. № 1060-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 34. – Ст. 451.
2. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 37–38. – Ст. 2004.
3. Проект Закону “Про освіту” від 04.04.2016 р. № 3491-д. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58639].
4. Національна доктрина розвитку освіти, затверджена Указом Президента України від 17 квітня 2002 року № 347/2002. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/347/2002>].
5. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року. Схвалена Указом Президента України від 25 червня 2013 року № 344/2013. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/344/2013/print1452598371497250>].
6. Бандурка О. Державне управління вищою освітою в Україні. Проблеми. Шляхи вдосконалення / О. Бандурка, О. Рябченко // Новий Колегіум. – 2000. – № 1. – С. 18–20. – С. 141.
7. Гаєвська Л. А. Управління освітою: нові пріоритети / Л. А. Гаєвська // Проблеми та перспективи входження України у європейський інтелектуальний простір: освітні аспекти : зб. наук.-експерт. матеріалів / за ред. Н. В. Грицяк. – К. : НІДС, 2009. – С. 73–79.
8. Грабовський В. А. Державно-громадське управління освітньо-ментальними процесами формування громадянського суспільства / В. А. Грабовський [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.academy.gov.ua/news/news.../grabovsky_vyutur.doc].
9. Єльнікова Г. В. Теоретичні підходи до моделювання державно-громадського управління / Г. В. Єльнікова // Директор школи. – 2003. – № 40–41.
10. Заворотинська Н. М. Теоретичні питання запровадження інноваційного менеджменту в освіті [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [<http://vuzlib.com/content/view/250/84/>].
11. Кремень В. Освіта і наука в Україні – інноваційні аспекти / В. Кремень. – К. : Грамота, 2005. – 448 с.
12. Крисюк С. В. Державне управління освітою : навч. посіб. для слухачів, аспірантів, докторантів спец. “Державне управління освітою” / С. В. Крисюк. – К. : НАДУ, 2009. – 220 с.
13. Реформування освіти в Україні: державно-управлінський аспект : навч.-наук. вид. / Н. Г. Протасова, В. І. Луговий, Ю. О. Молчанова та ін. ; за заг. ред. Н. Г. Протасової. – К. ; Львів: НАДУ, 2012. – 456 с.
14. Рябека О. Г. Державно-громадське управління у дискурсі демократизації суспільства: монографія / О. Г. Рябека; за наук. ред. проф. В. П. Бега; Мін-во освіти і науки України, Нац. пед. ун-т імені М. П. Драгоманова. – К.: Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2011. – 289 с.
15. Управління освітою / Міністерство освіти і науки України,

Нац. пед. ун-т імені М. П. Драгоманова; за наук. ред. В. П. Беха; ред. кол.: В. П. Бех (голова), М. В. Михайліченко [та ін.]. – К.: Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2013. – 546 с.

REFERENCES

1. Pro osvitu [About education]. The Law Of Ukraine on May 23, 1991.
2. Pro vy'shhu osvitu [Of higher education]. The Law Of Ukraine on July 01, 2014.
3. Proekt Zakonu "Pro osvitu" [About education]. Available at: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58639.
4. Nacional'na doktry'na rozvy'tku osvity', zatverdzhena Ukazom Prezy'denta Ukrayiny' [National doctrine of education development, approved by the decree of the President of Ukraine]. Available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/347/2002>.
5. Nacional'na strategiya rozvy'tku osvity' v Ukrayini na period do 2021 roku [The national strategy of education development in Ukraine for the period until 2021]. Available at: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/344/2013/print145259837_1497250.
6. Bandurka O. Derzhavne upravlinnya vy'shhoiu osvitoiu v Ukrayini. Problemy'. Shlyaxy' vdoskonalennya [State management of higher education in Ukraine. Problems. Ways to improve]. Novy'j Kolegium, 2000. vol. 1, 18–20 pp.
7. Gayevs'ka L. A. Upravlinnya osvitoiu: novi priory'tety' [Managing education: the new priorities]. Kiev, NDS Publ., 2009. 73-79 pp.
8. Grabovs'ky'j V. A. Derzhavno-gromads'ke upravlinnya osvitn'o-mental'ny'my' procesamy' formuvannya gromadyans'kogo suspil'stva [State-public management in educational and mental processes of formation of civil society]. Available at: www.academy.gov.ua/news/news.../grabovsky_vytup.doc.
9. Yel'ny'kova G. V. Teorety'chni pidxody' do modelyuvannya derzhavno-gromads'kogo upravlinnya [Theoretical approaches to modeling public administration]. 2003, vol. 40–41.
10. Zavoroty'ns'ka N.M. Teorety'chni py'tannya zaprovadzhennya innovacijnogo menedzhmentu v osviti [Theoretical issues of implementation of innovative management in education]. Available at: <http://vuzlib.com/content/view/250/84/>.
11. Kremen' V. Osvita i nauka v Ukrayini – innovacijni aspekty' (Education and science in Ukraine – innovative aspects). Kiev, Diploma Publ., 2005, 448 p.
12. Kry'syuk S. V. Derzhavne upravlinnya osvitoiu (The state Department of education). Kiev, NADA Publ., 2009, 220 p.
13. N. G. Protasova, V. I. Lugovy'j, Yu. O. Molchanova ta in. Reformuvannya osvity' v Ukrayini: derzhavno-upravlins'ky'j aspekt (The reformation of education in Ukraine: state-administrative aspect). Kiev, NADA Publ., 2012, 456 p.
14. Ryabeka O. G. Derzhavno-gromads'ke upravlinnya u dy'skursi demokratsy'zacyi suspil'stva (State-public management in the discourse of democratization of society). Kiev, publishing house of NPU named after N. P. Dragomanova, 2011, 289 p.
15. Upravlinnya osvitoiu (Education management). Kiev, publishing house of NPU named after N. P. Dragomanova, 2013, 546 p.

Дата надходження: 15.03.2017 р.