

УДК 3.351.37.07

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.25>

**О. П. Беляєва**

заступник директора з навчальної та виховної роботи  
Сумського коледжу економіки і торгівлі

## **НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНО-ГРОМАДСЬКОГО УПРАВЛІННЯ ФАХОВОЮ ПЕРЕДВИЩОЮ ОСВІТОЮ**

Стаття присвячена теоретико-методологічним засадам державно-громадського управління закладами фахової передвищої освіти різної форми власності. Обґрунтовано механізми, принципи й моделі державно-громадського управління фаховою передвищою освітою, запропоновано створення комплексу нових механізмів взаємодії держави й громади під час управління фаховою передвищою освітою, зокрема підвищення рівня інформування представників місцевої влади й громади щодо сумісної співпраці й спільного управління закладом фахової передвищої освіти, впровадження системи законодавства у сфері освіти задля покращення якості освіти й формування нового покоління конкурентоспроможних випускників на ринку праці.

Визначено методологічні й наукові засади функціонування організаційно-економічного, інформаційного й правового механізмів державно-громадського управління фаховою передвищою освітою з використанням нових освітніх технологій і засобів менеджменту освіти. Здійснено аналіз організаційного механізму державно-громадського управління закладами фахової передвищої освіти. Обґрунтовано, що механізми відрізняються роллю держави як суб'єкта впливу на об'єкт державного управління – заклад фахової передвищої освіти незалежно від форми власності. Установлено, що комплексний організаційний механізм державно-громадського управління фаховою передвищою освітою перебуває в постійному розвитку. Досліджено сучасний стан функціонування механізмів державно-громадського управління закладами фахової передвищої освіти.

Запропоновано вдосконалення механізмів державно-громадського управління фаховою передвищою освітою. У цьому контексті подано науково обґрунтовану компонентну структуру формування механізмів державно-громадського управління закладом фахової передвищої освіти.

Здійснено модернізацію механізмів державно-громадського управління на основі формування класифікації локальних нормативно-правових актів. Аргументовано, що модернізація механізмів державно-громадського управління здійснюється на основі формування класифікації локальних нормативно-правових актів із виділенням їх основної, процесуальної та організаційної категорій. Це необхідно з метою конкретизації загальних норм щодо практики трудових відносин у закладах фахової передвищої освіти з урахуванням матеріального, організаційно-процесуального й мотиваційного аспектів.

**Ключові слова:** державно-громадське управління, заклади фахової передвищої освіти, менеджмент, система освіти, вища освіта, якість освіти, управління освітнім процесом.

**Постановка проблеми.** Розвиток і регулювання організації освітнього простору в закладах фахової передвищої освіти на законодавчому рівні потребує суттєвого оновлення. Починати потрібно з вивчення законодавства, що регулює сучасну систему освіти. Натепер в Україні система

освіти перебуває на шляху вдосконалення. Забезпечення системи вищої освіти, інтегрованої в Європейський простір вищої освіти та Європейський дослідницький простір, є однією із цілей реформування системи вищої освіти в Україні. Формування та вдосконалення нормативно-правового регулювання сфери освіти в закладах фахової передвищої освіти, зокрема

забезпечення якості освіти в Україні відповідно до європейських стандартів, є одним із пріоритетів діяльності як вищих органів влади у сфері освіти, так і самих закладів фахової передвищої освіти. Стратегією реформування освіти передбачено створення системи забезпечення та постійного поліпшення якості надання освітніх послуг. Якість освіти, яка відповідає рекомендаціям і стандартам Європейського простору вищої освіти (далі – ЄПВО), враховує кращі світові практики й виступає головною технологією досягнення відповідності освітньої системи вимогам і потребам суспільства й особистості. Ключовими завданнями такої реформи є: інституціоналізація системи забезпечення якості вищої освіти на національному, регіональному й локальному рівнях за участю державних, громадських і професійних організацій; залучення зовнішніх і внутрішніх стейкхолдерів до розроблення нових нормативно-правових актів і методичних розробок, що здатні гарантувати стійке функціонування та розвиток системи забезпечення якості вищої освіти; апробація прозорої системи вступу на навчання. Пошук шляхів забезпечення якості освіти у вищих навчальних закладах є пріоритетним напрямком, оскільки освіта, точніше, якісна освіта забезпечує якісне навчання та виховання учасника освітнього процесу й творить фахівця у відповідній галузі. Нормативно-правове регулювання сфери вищої освіти в Україні – це сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері освіти.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання державно-громадського управління досліджували В.О. Бочкарьов, А.О. Гошко, В.А. Грабовський, Г.В. Єльнікова, О.І. Зайченко, М.С. Комарницький, В.М. Князев, Т.І. Шамова й інші. У дослідженні В.А. Грабовського зазначено, що поєднання державного й громадського управління в освіті створює державно-громадське управління, яке наголошує пріоритет держави з обов'язковим урахуванням громадської думки. Роль державного управління в суспільному житті полягає в безперервному регулюванні динамічних процесів життєдіяльності суспільства в усіх його сферах [2].

На думку автора, державно-громадське управління освітою – це процес поєднання діяльності державних і суспільних суб'єктів управління в інтересах людини, соціуму, влади.

Водночас державно-громадське управління освітою визначається як інтеграція трьох напрямів роботи:

- демократизація діяльності органів державної влади й управління освітою;
- розвиток самоврядних асоціацій учасників освітньої діяльності (професійних асоціацій педагогів, органів студентського й батьківського самоврядування всіх рівнів);
- організація громадських органів управління освітою, де представлено всі верстви населення [2].

М.С. Комарницький розглядає такі напрями розбудови державно-громадського управління, як відкритість і прозорість освітньої політики й інституційний розвиток. Він пропонує залучати громадськість до управління муніципальною освітньою системою, по-перше, починаючи зі шкільного рівня; по-друге, під час створення локальних освітніх округів; по-третє, на міському рівні, створюючи батьківські асоціації, органи студентського самоврядування, опікунські наглядові ради й інші інституції. Автор підкреслює необхідність довольного створення освітніх округів за ініціативою місцевої громади, що дасть змогу обраним представникам виходити з пропозиціями до управління освіти й інших місцевих структур щодо поліпшення навчання та виховання молоді [7].

Г.А. Баляхін зазначає, що розширення участі суспільства в управлінні освітою можна досягти шляхом створення: системи піклувальних рад (освітніх організацій, муніципалітетів тощо), закликаної підсилити увагу всього місцевого товариства до проблем розвитку й потреб освіти, забезпечити надходження до освітніх організацій додаткових ресурсів – фінансових, матеріальних, кадрових, їхнє ефективне використання та громадський контроль за діяльністю адміністрації; фондів підтримки освіти (освітніх організацій), акумулюючи засоби юридичних і фізичних осіб і спрямовуючи їх на розв'язання конкретних

проблем такої сфери; системи підтримки професійних товариств у сфері освіти й залучення їх до розв'язання питань освітньої тактики й стратегії на федеральному й регіональних рівнях; умов розвитку недержавного сектору в освіті; податкових умов для стимулювання різних форм самоорганізації населення та господарчих суб'єктів на підтримку освіти [1].

І.А. Довбиш доводить, що залучення громадськості до прийняття управлінських рішень на різних щаблях управлінської вертикалі можна здійснити різними способами, й пропонує моделі державно-громадського управління [5].

**Мета статті** – на основі аналізу особливостей державно-громадського управління та форм його впровадження в діяльність сучасного закладу фахової передвищої освіти виявити наявні проблеми в управлінні складною соціальною структурою, якою є сучасні заклади вищої освіти. Нині, в умовах реформування системи законодавства у сфері освіти, державне управління фаховою передвищою освітою неможливе без участі батьків, студентів, різноманітних верств суспільства. Зокрема, зростає роль колегіальних, дорадчих органів управління: загальних зборів трудового колективу, студентської ради, піклувальної та педагогічної ради, батьківських зборів. Саме громадсько-державне управління забезпечує перехід закладів вищої освіти з режиму функціонування в режим розвитку. Участь громади в управлінні освітою можлива лише в демократичній, правовій державі, де розвивається громадянське суспільство. За умов демократії та верховенства права громадська думка є своєрідним сконденсованим інформаційним сигналом, систематичне надходження якого дозволяє освітянам об'єктивно оцінювати результати роботи закладів вищої освіти й коригувати цю роботу відповідно до суспільних потреб.

**Виклад основного матеріалу.** Нині існує багато думок щодо розвитку й регулювання організації освітнього простору на різних рівнях, її суб'єктів та її складових частин. Щодо розвитку закладів фахової передвищої освіти, то починати потрібно з вивчення законодавства, що регулює

сучасну систему освіти. Натепер в Україні система освіти перебуває на шляху вдосконалення. Забезпечення системи вищої освіти, інтегрованої в Європейський простір вищої освіти і Європейський дослідницький простір, є однією із цілей реформування системи вищої освіти в Україні. Формування та вдосконалення нормативно-правового регулювання сфери освіти в закладах фахової передвищої освіти, зокрема забезпечення якості освіти в Україні відповідно до європейських стандартів, є одним із пріоритетів діяльності як вищих органів влади у сфері освіти, так і самих закладів фахової передвищої освіти. Стратегією реформування освіти передбачено створення системи забезпечення та постійного поліпшення якості надання освітніх послуг. Якість освіти, яка відповідає рекомендаціям і стандартам Європейського простору вищої освіти (ЄПВО), враховує кращі світові практики й виступає головною технологією досягнення відповідності освітньої системи вимогам і потребам суспільства й особистості. Ключовими завданнями такої реформи є: інституціоналізація системи забезпечення якості вищої освіти на національному, регіональному й локальному рівнях за участю державних, громадських і професійних організацій; залучення зовнішніх і внутрішніх стейкхолдерів до розроблення нових нормативно-правових актів і методичних розробок, що здатні гарантувати стійке функціонування та розвиток системи забезпечення якості вищої освіти; апробація прозорої системи вступу на навчання. Пошук шляхів забезпечення якості освіти у вищих навчальних закладах є пріоритетним напрямком, оскільки освіта, точніше, якісна освіта забезпечує якісне навчання та виховання учасника освітнього процесу й творить фахівця у відповідній галузі. Нормативно-правове регулювання сфери вищої освіти в Україні – це сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері освіти. Правові норми, які здійснюють вказане регулювання суспільних відносин, формують систему з характерною для неї ієрархією рівнів зв'язків і структурою. Формування прогресивної нормативно-правової бази

відбувається з урахуванням європейських стандартів і міжнародного досвіду, насамперед щодо забезпечення якості освіти.

У сфері фахової передвищої освіти України в процесі реформування вже здійсненні перші кроки до вдосконалення нормативно-правового регулювання, серед яких прийняття Закону України «Про вищу освіту», Закону України «Про освіту», Закону України «Про фахову передвищу освіту». Однак нині виникає нагальна потреба подальшої розробки й вдосконалення нормативно-правових актів відповідно до новоприйнятих законів у сфері освіти.

Досліджуючи нормативно-правове регулювання у сфері вищої освіти щодо забезпечення якості вищої освіти, варто відзначити, що маємо як нормативно-правові документи, які безпосередньо стосуються забезпечення якості вищої освіти, так і такі, що мають опосередкований вплив, однак тією чи іншою мірою визначають процеси чи процедури. Окремим додатком сформовано масив нормативно-правових актів, що згруповані за ієрархією їхнього створення та сили дії, які тією чи іншою мірою належать до забезпечення якості вищої освіти. Для зручності проведення аналізу й подальшої роботи з ним поділили документи на документи зовнішнього й внутрішнього походження для закладів вищої освіти, а також відповідно до трьох розділів стандартів.

Вагомим інструментом у нормативно-правовому регулюванні забезпечення якості освіти стали Закон України «Про вищу освіту» від 01 липня 2014 р. і Закон України «Про освіту» від 05 вересня 2017 р.

Законом України «Про освіту» передбачено ряд позитивних новел, серед яких є вдосконалення поняття якості освіти (п. 29 ст. 1) із внесенням змін до Закону України «Про вищу освіту» й коригування поняття якості вищої освіти. Так, якість вищої освіти – це відповідність результатів навчання вимогам, встановленим законодавством, відповідним стандартом вищої освіти й / або договором про надання освітніх послуг (п. 23 ст. 1).

Закон України «Про освіту» (ч. 2 ст. 41) щодо складових систем забезпечення якості освіти не вносив корективи, тому

що Закон України «Про вищу освіту» чітко й повно сформував вказані складові системи. Згідно зі ст. 16 Закону України «Про вищу освіту», система забезпечення якості вищої освіти в Україні складається із:

1) системи забезпечення закладами вищої освіти якості освітньої діяльності та якості вищої освіти (система внутрішнього забезпечення якості);

2) системи зовнішнього забезпечення якості освітньої діяльності закладів вищої освіти та якості вищої освіти;

3) системи забезпечення якості діяльності Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти й незалежних установ оцінювання та забезпечення якості вищої освіти.

Натомість Законом України «Про освіту» (ч. 3 ст. 41) розширено перелік процедур і заходів, які здійснюються для забезпечення системи якості освітньої діяльності та якості вищої освіти (система внутрішнього забезпечення якості) у порівнянні з переліком, передбаченим Законом України «Про вищу освіту» (ч. 2 ст. 16). Так, Законом України «Про освіту» додатково визначені такі процедури й заходи:

1) оприлюднені критерії, правила й процедури оцінювання педагогічної (науково-педагогічної) діяльності педагогічних і науково-педагогічних працівників;

2) оприлюднені критерії, правила й процедури оцінювання управлінської діяльності керівних працівників закладу освіти.

Ці додаткові заходи забезпечать проведення моніторингу управлінської діяльності всіх рівнів, зокрема й керівників структурних підрозділів, і дослідження прогресивних напрямів і проблем у такій діяльності. З цією метою першочерговим є надання уповноваженим органом методичної допомоги вищим навчальним закладам у формуванні таких критеріїв (методичні рекомендації, інші документи надає Міністерство освіти і науки України відповідно до Положення про Міністерство освіти і науки України, яке затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 630 (п. 20, 68), правил і процедур оцінювання управлінської діяльності, а також затвердження та оприлюднення навчальними закладами вказаних процедур).

Законом України «Про освіту» окреслено одну з основних ролей ліцензування освітньої діяльності й акредитації освітніх програм. Так, передбачено, що ліцензування освітньої діяльності й акредитації освітніх програм є одними з основних інструментів, процедур і заходів забезпечення та підвищення якості освіти. Саме такі євроінтеграційні положення Закону України «Про освіту» й, звичайно, політика впровадження європейських стандартів і міжнародного досвіду у сфері вищої освіти дозволять забезпечити якість вищої освіти на найвищому рівні.

Вищі навчальні заклади мають одну з основних місій – це створення необхідних умов для реалізації учасниками освітнього процесу їхніх здібностей і талантів. Саме з метою досягнення вказаних цілей реформування у сфері вищої освіти й основних місій вищих навчальних закладів необхідно забезпечити якісне оновлення нормативно-правової бази у сфері вищої освіти, зокрема щодо забезпечення освітнього процесу. Базовими нормативними документами, що визначають і регулюють внутрішнє забезпечення якості освітнього процесу, є Закон України «Про освіту» й Закон України «Про вищу освіту».

Закон України «Про освіту» (ст. 1) визначає освітній процес як систему науково-методичних і педагогічних заходів, спрямованих на розвиток особистості шляхом формування та застосування її компетентностей. Термін «освітній процес» набув свого подальшого детальнішого змісту у сфері вищої освіти в Законі України «Про вищу освіту». Так, ст. 47 Закону України «Про вищу освіту» поняття освітній процес характеризується як інтелектуальна, творча діяльність у сфері вищої освіти й науки, що провадиться в закладі вищої освіти (науковій установі) через систему науково-методичних і педагогічних заходів і спрямована на передачу, засвоєння, примноження та використання знань, умінь та інших компетентностей в осіб, які навчаються, а також на формування гармонійно розвиненої особистості.

Отже, основною метою в освітньому процесі є формування насправді гармонійно розвиненої кваліфікованої особистості. Поняття освітній процес є справді

багатогранним і комплексним терміном, який містить у широкому значенні різні елементи, серед яких: форма здобуття освіти, рівні освіти, форми організації освітнього процесу й види навчальних занять, отримання кваліфікації, учасники освітнього процесу (здобувачі вищої освіти й науково-педагогічні працівники), академічна мобільність тощо.

З метою реалізації права особи на нові форми освіти необхідно розробити положення про форми здобуття освіти, яке затверджується у встановленому законом порядку центральним органом виконавчої влади у сфері освіти й науки. У ст. 10 Закону України «Про освіту» визначено нові складники системи освіти, серед них: спеціалізована освіта; фахова передвища освіта; освіта дорослих, у тому числі післядипломна освіта.

Законом України «Про освіту» визначено лише загальні засади вказаних складників системи освіти й надано визначення понять, тому з метою імплементації положень вказаного закону необхідно розробити нормативно-правові акти, які будуть визначати порядок, умови, форми й особливості здобуття спеціалізованої, фахової передвищої та освіти дорослих.

Крім цього, з приводу спеціалізованої освіти, яка відповідно до Закону України «Про освіту» (ст. 21) є освітою мистецького, спортивного, військового чи наукового спрямування, необхідно розробити Положення про заклади спеціалізованої освіти відповідно до визначеного законом спрямування та затвердити у встановленому спеціальним законом порядку.

Ще одним із прогресивних положень Закону України «Про освіту» (ст. 40) є запровадження Єдиного державного реєстру документів про освіту, що забезпечить функціонування єдиної систематизованої інформаційної бази щодо здобутої освіти. З метою забезпечення реалізації вказаної норми закону й функціонування вказаного реєстру необхідно розробити Порядок функціонування Єдиного державного реєстру документів про освіту й затвердити у встановленому законом порядку, який буде одним з елементів Положення про функціонування Єдиної державної електронної бази з питань освіти.

Натепер зрозуміло, що механізм нормативно-правового забезпечення освітньої сфери, державно-громадського управління закладами фахової передвищої освіти повинен регулюватися не однобічно, а має бути цілеспрямований взаємозв'язок із громадськістю.

**Висновки і пропозиції** Отже, державне управління реалізується внутрішніми й зовнішніми функціями держави через його органи. Проблема полягає в адаптації законодавства України в освітній сфері до нових умов розвитку суспільства, передусім пов'язаних із побудовою демократичної держави. Оновлення законодавства у сфері освіти сприятиме міжнародному визнанню національної фахової передвищої освіти в Україні. Водночас важливо зберегти кращі традиції та практики технікумів і коледжів, сформовані багаторічною попередньою діяльністю, створити умови для поєднання освіти з виробництвом із метою підготовки конкурентоспроможних фахівців для забезпечення потреб суспільства, ринку праці й держави.

#### Список використаної літератури:

1. Балыхин Г.А. Управление развитием образования: организационно-экономический аспект. Москва : ЗАО «Изд-во «Экономика», 2003. 428 с.
2. Грабовський В.А. Державно-громадське управління загальною середньою освітою на районному рівні : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2006. 233 с.
3. Громадсько-активні школи в Україні: кроки до дій : посібник зі створення та управління громадсько-активною школою. ВФ «Крок за кроком». 2-ге вид. Київ : СПД-ФО Парашин К.С., 2008. 164 с.
4. Кретцман Джон П., Макнайт Джон Л. Розбудова громад за рахунок внутрішніх ресурсів. Шлях до відкриття й мобілізації ресурсів громади / пер. з англ. Київ : Четверта хвиля, 2006. 256 с.
5. Довбиш І.А. Модель державно-громадського управління ЗНЗ. *Директор школи, ліцею, гімназії*. 2006. № 1. С. 69–75.
6. Про фахову передвищу освіту : Закон України від 06 червня 2019 р. № 2745-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2745-19>.
7. Єльнікова Г.В. Теоретичні підходи до моделювання державно-громадського управління. *Директор школи*. 2003. № 40. С. 10–11.
8. Комарницький М.С. Державно-громадська система управління освітою. *Аспекти самоврядування*. 2000. № 3. С. 34–35.
9. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на 2012–2021 роки / Міністерство освіти і науки України. URL: <http://www.mon.gov.ua/images/files/news/12/05/4455.pdf>.
10. Суліма Є.М. Вища освіта в контексті Національної стратегії розвитку освіти в Україні на 2012–2021 роки. *Вища школа*. 2012. № 3. С. 7–10.

#### **Bieliaieva O. Regulatory and legal support of state and public management of professional pre-higher education**

*The article is devoted to the theoretical and methodological principles of state and public management of institutions of professional pre-higher education of various forms of ownership. Mechanisms, principles and models of state-public management of professional pre-higher education are substantiated, a set of new mechanisms of interaction between the state and community during management of professional pre-higher education is proposed, in particular raising the level of informing local and community representatives about joint cooperation and joint management, introduction of a system of legislation in the field of education to improve the quality of education and the formation of a new generation of competitive graduates in the labor market.*

*Methodological and scientific bases of functioning of organizational-economic, informational and legal mechanisms of state-public management of professional pre-higher education with the use of new educational technologies and means of education management are determined. The analysis of the organizational mechanism of state-public management of institutions of professional pre-higher education is carried out. It is substantiated that the mechanisms differ in the role of the state as a subject of influence on the object of public administration – the institution of professional pre-higher education, regardless of the form of ownership. It is established that the complex organizational mechanism of state and public management of professional pre-higher education is in constant development. The current state of functioning of mechanisms of state and public management of institutions of professional pre-higher education is investigated graduates in the labor market.*

*It is proposed to improve the mechanisms of state and public management of professional pre-higher education. In this context, a scientifically substantiated component structure of the formation of mechanisms of state and public management of the institution of professional pre-higher education is presented.*

*Modernization of mechanisms of state and public administration on the basis of formation of classification of local regulations is carried out. It is argued that the modernization of mechanisms of public administration is carried out on the basis of the formation of the classification of local regulations with the allocation of their main, procedural and organizational categories. This is necessary in order to specify the general rules for the practice of labor relations in institutions of professional pre-higher education, taking into account the material, organizational, procedural and motivational aspects.*

**Key words:** *public administration, institutions of professional pre-higher education, management, education system, higher education, quality of education, management of the educational process.*