

УДК 351:37/07(477)

Дмитро Юськов

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського,
аспірант кафедри публічного управління та адміністрування
e-mail: dmytro.yuskov@ukr.net

СТАНОВЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНО-ГРОМАДСЬКОГО УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ УКРАЇНИ ЗА НАЦІОНАЛЬНИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ

У статті проаналізовано етапи становлення державно-громадського управління у сфері освіти та поступового залучення інститутів громадянського суспільства до формування нової моделі управління вищою освітою України. На основі аналізу основних нормативно-правових актів, які стосувалися сфери вищої освіти та освіти загалом, показано процес формування нової управлінської системи у сфері вищої школи, яка заснована на демократичних принципах функціонування.

У роботі наголошено, що система державно-громадського управління та державно-громадського партнерства за законодавством України має базуватися на принципах пріоритету прав та свобод людини і громадянина, верховенства права, взаємної поваги та партнерства, репрезентативності органів громадського самоврядування, громадських об'єднань та інших інститутів громадянського суспільства тощо.

У дослідженні вказано, що структура управління вищою освітою формувалася відповідно до становлення нової системи публічної влади, де інститути громадянського суспільства стали не тільки новими суб'єктами вироблення публічної політики, а необхідним елементом управлінської системи демократичної країни.

Автором вказано, що система державно-громадського управління, яка була проголошена Державною національною програмою «Освіта» («Україна ХХІ століття») у 1993 р. пройшла довгий та складний шлях становлення, а органи державної влади, які формували та втілювали державну політику у сфері вищої освіти, перебували та й до цього часу перебувають на етапі пошуку оптимальної управлінської моделі.

Ключові слова: Україна, державно-громадське управління, державно-громадське партнерство, громадське самоврядування, інститути громадянського суспільства.

Dmytro Yuskov

ESTABLISHMENT OF THE SYSTEM OF STATE-PUBLIC MANAGEMENT OF HIGHER EDUCATION OF UKRAINE ACCORDING TO NATIONAL LEGISLATION

The article analyzes the stages of the formation of state-public administration in the field of education and the gradual involvement of civil society institutions in the formation of a new model of higher education management in Ukraine.

The process of formation of a new management system in the field of higher education, which is based on democratic principles of functioning, is shown on the main analysis of the main regulatory legal acts that related to the field of higher education and education in general.

The work emphasizes that the system of state-public administration and state-public partnership according to the legislation of Ukraine should be based on the principles of the priority of human and citizen rights and freedoms, the rule of law, mutual respect and partnership, representativeness of public self-government bodies, public associations and other institutions civil society, etc.

The study indicated that the structure of higher education management was formed in accordance with the formation of a new system of public power, where civil society institutions are not only new subjects of public policy development, but a necessary element of the management system of a democratic country.

The author indicated that the system of state and public administration, which was proclaimed by the State National Program «Education» («Ukraine of the 21st century») (1993), went

through a long and difficult path of formation. The state authorities that formed and implemented state policy in the field of higher education, were and still are at the stage of searching for the optimal management model.

Keywords: Ukraine, state-public administration, state-public partnership, public self-government, institutions of civil society.

Постановка проблеми. Із середини 1990-х рр. систему управління вищою освітою України перебуває у пошуку оптимальної моделі управління, де одночасно були б збережені традиції національної освіти та запровадженні практики публічного управління сучасної демократичної держави. Попередня система управління державою та управлінська модель у різних сферах публічної політики показала свою неефективність, вразливість та відмежованість від суспільства. Головними аспектами нової моделі управління вищою школою в Україні мали стати принципи справжньої децентралізації управлінської системи, автономії вищих навчальних закладів, залучення інститутів громадянського суспільства до управління вищою освітою в Україні як на місцевому, так і на центральному рівні.

Відзначимо, що нова управлінська модель в системі вищої освіти України залежала не тільки від процесу реформування освіти загалом, а й загальної управлінської системи загалом. Перехід до моделі вироблення та реалізації публічної політики, що заснована на демократичних принципах та залучала громадянське суспільство відбувався складно. У першу чергу цей процес визначався залежністю від суб'єктивного бачення його змісту Президентом України, партійною більшістю (пізніше коаліцією) Верховної Ради України, керівниками Міністерства освіти та науки України.

Аналіз джерел та останніх досліджень. У роботі проаналізовані наукові доробки сучасних вітчизняних вчених, що займалися дослідженнями реформування системи освіти періоду незалежної України та досліджували процес становлення моделі державно-громадського управління освітою. Серед них варто виділити праці В. Кононенка, В. Лапшина, В. Годлевської, О. Якимчук, І. Шоробура, Л. Гаєвської, які зосередили свою увагу дослідженням проблем становлення державно-громадського управління [9, 18, 17, 8, 1].

Основними джерелами дослідження стали вітчизняні нормативно-правові акти, які визначали функціонування основних елементів системи освіти України періоду з початку 1990-х – до початку 2020-х рр. [2, 3, 5, 6, 10, 12, 16].

Мета статті – дослідження процесу становлення державно-громадського управління у сфері освіти та поступового залучення інститутів громадянського суспільства до формування нової моделі управління вищою освітою України за національним законодавством.

Виклад основного матеріалу.

З початком демократизації суспільних процесів в СРСР, а потім й проголошенням незалежності України розпочався етап реформування різних сфер суспільних відносин. Освіта, як і економіка є одними з найбільш вагомих напрямків державної політики, оскільки від них залежить як розвиток держави, так і якість життя її громадян. Прийнятий у травні 1991 р. Закон України «Про освіту» (діяв до 2017 р.) не запропонував реальних змін в системі управління вищою освітою України. Так, перша редакція Закону лише проголосила принцип поєднання державного управління і громадського самоврядування, де до органів громадського самоврядування включила загальні збори (конференцію) колективу, раду навчально-виховного закладу; районну, міську, обласну конференцію працівників освіти; районну, міську раду з питань народної освіти; республіканський з'їзд працівників освіти [5]. Однак у новому законі нічого не було сказано про інститути громадянського суспільства та їхню роль в освіті. На нашу думку, це пояснюється власне як і відсутністю самого громадянського суспільства у республіці, яка лише почала позбуватися тоталітарного та авторитарного минулого, так і відсутністю державної політики стосовно розвитку, визначення місця та ролі його інститутів в системі публічної влади.

Перші кроки залучення інститутів громадянського суспільства в Україні були запроваджені із законодавчим врегулюванням правового статусу об'єднань громадян України як інститутів громадянського суспільства. Закон України «Про об'єднання громадян» (1992 р., закон втратив чинність у 2012 р.), надав зареєстрованим об'єднанням громадян право представляти і захищати свої законні інтереси та законні інтереси своїх членів (учасників) у державних та громадських органах, вносити пропозиції до органів влади управління, брати участь у виробленні державної політики [4]. Утім, оскільки управлінський апарат України й надалі продовжував функціонувати на принципах авторитарно-бюрократичної системи, а в розвитку громадянського суспільства зацікавленості з боку держави фактично не існувало, можемо вважати, що реальна можливість впливу інститутів громадянського суспільства на державну політику у сфері освіти у цей період була вкрай низькою. До того ж реальну участь, форми взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства не було визначено. Так, дослідники В. Кононенко та В. Годлевська вважають, що для періоду 1990-ті рр. – початку 2000-х рр. є характерним «формування правової бази діяльності інститутів громадянської освіти, проте їх повне ігнорування з боку державної влади» [9, с. 131].

У 1993 р. І з'їздом педагогічних працівників України було схвалено Державну національну програму «Освіта» («Україна ХХІ століття»). Сам факт, ухвалення програми представниками педагогічної спільноти став проривом у залученні представників громадянського суспільства до формування національної освітньої політики. У Програмі серед основних шляхів реформування освіти було запропоновано радикальну перебудову управління сферою освіти «шляхом її демократизації, децентралізації, створення регіональних систем управління навчально-виховними закладами» [2]. Серед принципів реформування системи освіти в Україні вперше було запропоновано демократизацію освіти через децентралізацію та регіоналізацію управління, автономію, подолання монополії держави на освіту, перехід до «державно-громадської системи управління освітою» [2]. Не зважаючи на те, що факт прийняття програми слід сприймати як суттєву зміну підходів до формування державної політики у сфері освіти, деякі дослідники вказують на її надмірну узагальненість, низку суперечностей, пов'язаних з відсутністю дієвих механізмів її практичного втілення [18, с. 81].

12 вересня 1995 р. Указом Президента України було введено в дію «Основні напрями реформування вищої освіти в Україні». Прикметно, що серед констатації усіх проблем, які привели освіту за цим нормативно-правовим актом до «глибокої кризи» (катастрофічна нестача коштів, відтік педагогічних і викладацьких кадрів, падіння зацікавленості в отриманні фундаментальної освіти, різке зниження вимог до рівня освіченості, загальної культури тощо) зовсім не була звернута увага на кризу системи управління вищою школою [14]. Серед усіх напрямків реформування освіти, які були запропоновані в Указі та мали відбуватися з урахуванням запровадження ринкових відносин, абсолютно не ставилось питання лібералізації системи управління вищою освітою як квінтесенції вільного ринку. На нашу думку, запропоновані напрями реформування вищої освіти не тільки не враховували усіх реальних обставин функціонування її системи на той час, а й не запропонували реальних шляхів виходу із кризи. Жодного слова у цьому нормативному акті не було сказано не тільки про залучення до формування нової системи вищої освіти представників громадянського суспільства, а й загалом про її демократизацію. До того ж цілком помітними стали спроби центральної влади якщо не взяти під контроль розвиток громадянського суспільства, то «обмежити роль недержавних інституцій у процесах управління державою, підтримуючи виключно діяльність лояльних до режиму» [7, с. 44].

У 2002 р. Указом Президента України була затверджена «Національна доктрина розвитку освіти». Доктрина суттєво змінила пріоритети національної політики у сфері освіти. Чи не вперше, на державному рівні було визнано, що освіта є запорукою розвитку громадянського суспільства (Розділ V. Освіта – рушійна сила розвитку громадянського суспільства). Демократизація навчання та виховання мала відбуватися через державну

політику в галузі освіти, що була спрямована «на посилення ролі органів місцевого самоврядування, активізацію участі батьків, піклувальних рад, меценатів, громадських організацій, фондів, засобів масової інформації» [11]. У розділі X «Управління освітою» було зазначено, що сучасна система управління сферою освіти має розвиватися як державно-громадська, а нова модель управління цією сферою має бути відкритою і демократичною [11].

Новий етап демократизації управління освітою розпочався після Помаранчевої революції 2004 р. У програмі діяльності Кабінету Міністрів України «Назустріч людям» (2005 р.), яка стала втіленням в життя плану дій новообраного Президента України В. Ющенка «Десять кроків назустріч людям», вже більше уваги було акцентовано саме на вищій освіті. У розділі «Освіта і наука» держава взяла на себе зобов'язання зі сприяння встановленню принципів автономії та самоврядування у вищих навчальних закладах усіх форм власності [15]. У «Концепції Державної програми розвитку освіти на 2006-2010 роки» було дано аналіз причин погіршення стану справ у сфері освіти. Однією із них, на думку урядовців, було те, що «модель управління освітою не повністю відповідає сучасним вимогам демократичності, які передбачають розширення впливу громадської думки на прийняття адекватних управлінських рішень» [10]. Демократизацію в освіті планувалось проводити через посилення ролі органів громадського самоврядування, активізацію участі професійних і громадських організацій. Шляхами впровадження цього завдання мала стати підтримка ролі інститутів громадянського суспільства в освіті, поєднання державного та громадського контролю, запровадження нової етики управління тощо [10].

«Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року», яка була схвалена Указом Президента України 25 червня 2013 р. включила розділ «Модернізація системи управління освітою», яка мала «здійснюватися на засадах інноваційних стратегій відповідно до принципів сталого розвитку, створення сучасних систем освітніх проєктів та їх моніторингу; розвитку моделі державно-громадського управління у сфері освіти, в якій особистість, суспільство та держава стають рівноправними суб'єктами і партнерами» [12]. За Стратегією цього можна було досягнути через оптимізацію органів управління освітою та децентралізацію управління у цій сфері; зміну системи добору та призначення керівників навчальних закладів, органів управління освітою; впровадження ідеї автономії навчальних закладів; підготовку сучасних менеджерів та управлінців системи освіти; запровадження нових ефективних форм підвищення кваліфікації керівників освіти; розвитку автоматизованих систем управління освітою [12]. На жаль, до реальних кроків втілення реформ у вищій школі не дійшло. Однак вища школа запам'яталася масовими акціями протестів проти політики тодішнього очільника Міністерства освіти і науки України Д. Табачника (з березня 2010 р. по лютий 2014 р.). Саме за часів цього міністра до Верховної Ради України було внесений проєкт Закону «Про вищу освіту», який як зазначила тодішня голова підкомітету з питань базової освіти Комітету Верховної Ради України з питань науки і освіти Л. Орбець вибудовує ієрархічну структуру, «коли всі вузи і всі ректори будуть безпосередньо залежні від однієї людини – міністра освіти», а майбутній Міністр освіти і науки України Л. Гриневич вважала, що він «не утверджує фундаментальні засади європейського освітнього простору, такі як реальна автономія вузів, академічна свобода викладачів і студентів» [13]. І тільки зі зміною напрямів внутрішньої політики з початку 2014 р. знову повернулися до впровадження в систему вищої школи концепції державно-громадського управління.

Закон України «Про вищу освіту» (2014 р.) не використовує термін державно-громадське управління. На нашу думку, він також чітко не визначає ні функції інститутів громадянського суспільства у виробленні державної політики у сфері вищої освіти, ні форм їхньої участі в системі управління закладами вищої освіти. Так, суб'єктами управління у сфері вищої освіти за законом визнаються органи громадського самоврядування. Однак їхні повноваження, у порівнянні з іншими суб'єктами чітко не прописані. У той же час наявність ряду інших положень свідчить про залучення інститутів громадянського суспільства до

функціонування системи вищої освіти. Так, Закон зобов'язує Кабінет Міністрів України забезпечити участь незалежних експертів і представників громадськості, роботодавців та осіб, які навчаються у закладах вищої освіти, у підготовці та прийнятті проєктів нормативно-правових актів та інших рішень, що стосуються системи вищої освіти. Також він передбачає формування Науково-методичної ради та науково-методичних комісій (стаття 13), обрання до складу Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти представників всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців (стаття 19), функціонування Наглядової ради у закладі вищої освіти (стаття 37), право утворювати на громадських засадах дорадчі (дорадчо-консультативні) органи (раду роботодавців, раду інвесторів, раду бізнесу, студентську, наукову раду тощо) (стаття 38), функціонування органів громадського самоврядування закладів вищої освіти (стаття 39) та студентського самоврядування (стаття 40), функції громадського контролю, який здійснюється громадськими об'єднаннями та окремими громадянами (стаття 78) [3].

На відміну від Закону України «Про вищу освіту» Закон України «Про освіту (2017 р.) серед засад державної політики у сфері освіти чітко передбачені державно-громадське управління та державно-громадське партнерство. Вперше чітко визначено поняття державно-громадське управління у сфері освіти як «взаємодію органів державної влади, органів місцевого самоврядування з громадськими об'єднаннями, іншими інститутами громадянського суспільства з метою прийняття ефективних управлінських рішень та задоволення суспільних інтересів у сфері освіти» [6]. Ним передбачено, що для реалізації концепції державно-громадського управління у сфері освіти можуть утворюватися репрезентативні громадські об'єднання та інші інститути громадянського суспільства, що представляють, у тому числі: педагогічних, науково-педагогічних, наукових працівників; здобувачів освіти; батьків; заклади освіти; роботодавців; об'єднання зазначених категорій осіб [6].

В операційному плані реалізації у 2022-2024 роках «Стратегії розвитку вищої освіти в Україні на 2022-2032 рр.» для реалізації стратегічної цілі 2. «Довіра громадян, держави та бізнесу до освітньої, наукової, інноваційної діяльності закладів вищої освіти» передбачено «залучення представників громадянського суспільства до формування освітньої політики та управління закладами вищої освіти» [16].

Варто зазначити, що на сучасному етапі національне законодавство чітко визначає основним механізмом утвердження концепції державно-громадського управління розширення участі громадськості в управлінні освітою. Проте, разом з тим нормативно-правові акти мало деталізують форми участі громадськості в управлінні освітою. Тут триває активна наукова дискусія. Так, І. Шоробура вважає, що на всеукраїнському рівні модель державно-громадського управління реалізується через діяльність Громадської колегії при Міністерстві освіти і науки України, а формами взаємодії МОН і Громадської ради є проведення спільних засідань, розгляд МОН рішень Громади ради, які мають рекомендаційний характер, консультації із громадськістю [17, с. 30]. Л. Гаєвська вважає, що перевагами громадської складової при реалізації концепції державно-громадського управління є незалежність дій органів самоврядування в спільному управлінні; широка соціальна основа участі громадськості в співуправлінні і діяльності закладів освіти; практика відкритих і публічних обговорень і ухвалення рішень; заохочення ініціативи; врахування думки меншості [1, с. 16-17]. Інші дослідники вважають, що основною впровадження нової моделі управління освітою має стати об'єднання державного вертикального управління та партнерського горизонтального управління на основі врахування громадської думки та залучення громадян до прийняття управлінських рішень в інтересах суспільства [8].

Висновки. Отже, система державно-громадського управління, яка була проголошена Державною національною програмою «Освіта» («Україна XXI століття») у 1993 р. пройшла довгий та складний шлях становлення. Реалізація нової управлінської моделі у системі освіти України, зокрема й в системі вищої освіти, неодноразово зазнавала коректив та в різні періоди залежала від особистого бачення керівників органів вищої та центральної влади

щодо місця інститутів громадянського суспільства в публічному управлінні та їх ролі у виробленні публічної політики. Сучасна вітчизняна нормативно-правова база чітко декларує запровадження демократизації управління в системі вищої освіти та впровадження принципів державно-громадського управління та державно-громадського партнерства. Водночас, на нашу думку, потребують нормативного врегулювання питання форм участі у виробленні державної політики, участі в процесі управління системою вищої освіти інститутів громадянського суспільства, суб'єктів громадського самоврядування, які й уособлюють громадський недержавний сектор.

Список використаних джерел:

1. Гаєвська Л. О. Розвиток державно-громадського управління загальною середньою освітою в Україні (друга половина XIX початок XX ст.): автореф. дис. д-ра наук з держ. упр. Київ, 2010. 36 с.
2. Державна національна програма «Освіта» («Україна XXI століття»): затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 1993 р. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/896-93-%D0%BF#Text>.
3. Закон України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 р. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text>.
4. Закон України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 р. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2460-12#Text>.
5. Закон України «Про освіту» від 23 травня 1991 р. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1060-12#Text>.
6. Закон України «Про освіту» від 5 вересня 2017 р. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>.
7. Іванюк М. І. *Інститути громадянського суспільства у Західному регіоні України періоду незалежності*. Львів, 2013. 102 с.
8. Кононенко В. В., Лапшин С. А., Пилипенко Т. І. Державно-громадське управління освітою в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 1. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/1_2020/4.pdf.
9. Кононенко В., Годлевська В. Державна політика у сфері розбудови громадянського суспільства в Україні за доби незалежності (1990 – 2020 рр.). *Наукові перспективи*. 2022. № 1 (19). С. 125-134.
10. Концепція Державної програми розвитку освіти на 2006-2010 роки: схвалена Розпорядженням Кабінету міністрів України від 12 липня 2006 р. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-2006-%D1%80#Text>.
11. Національна доктрина розвитку освіти: затверджена Указом Президента України від 17 квітня 2002 р. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/347/2002#Text>.
12. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року: схвалена Указом Президента України 25 червня 2013 р. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/344/2013#Text>.
13. Оробець: Новий закон перетворить вузи на кріпаків Міносвіти. *Уніан*. URL: <https://www.unian.ua/education/566683-orobets-noviy-zakon-peretvorit-vuzi-na-kripakiv-minosviti.html>.
14. Про Основні напрями реформування вищої освіти в Україні: затверджені Указом Президента України від 12 вересня 1995 р. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/832/95#Text>.
15. Програма діяльності Кабінету Міністрів України «Назустріч людям»: затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 4 лютого 2005 р. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001120-05#Text>.
16. Стратегія розвитку вищої освіти в Україні на 2022-2032 роки: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 лютого 2022 р. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/286-2022-%D1%80#Text>.

17. Шоробура І. М. Особливості впровадження державно-громадського управління органами влади у сфері освіти. *Педагогіка формування творчої особистості у вищій і загальноосвітній школах*. 2021 р., № 75, Т. 3. С. 27-32.

18. Якимчук О. І. Історичне значення та суперечності реалізації Державної національної програми «Освіта» («Україна ХХІ століття»). *Освітній дискурс: збірник наукових праць*. 2018. Випуск 8 (9-10). С. 80-91.