

# РОЗДІЛ І. АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ІСТОРІЇ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 35.075.5: 37: 005.584

## ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ОСВІТИ ЯК ФУНКЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Кушнір С.М., к.ю.н., доцент

*Запорізький національний університет*

У статті визначено поняття функцій державного управління в галузі освіти, встановлено характеристики державного контролю за діяльністю освітніх закладів в Україні як складової частини державного управління у відповідній сфері.

*Ключові слова: державний контроль, функції державного управління, управління освітою, контроль у галузі освіти.*

Кушнір С.Н. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ КАК ФУНКЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ / Запорожский национальный университет, Украина

В статье определено понятие функций государственного управления в области образования, установлены характеристики государственного контроля за деятельностью образовательных учреждений в Украине как составной части государственного управления в соответствующей сфере.

*Ключевые слова: государственный контроль, функции государственного управления, управления образованием, контроль в области образования.*

Kushnir S.N. THE STATE CONTROL IN THE EDUCATION SPHERE AS A GOVERNANCE FUNCTION / Zaporizhzhya national university, Ukraine

The article defines the notion of governance functions in the education sphere. The features of state control of education establishments in Ukraine as a component of state governance in the corresponding sphere are determined.

*Key words: state control, governance functions, education management, education sphere control.*

Освітня сфера є визначальною точкою динаміки соціально-економічного прогресу кожної держави, вважає Д.С. Назаренко [1, 365]. А.В. Баранова доходить висновку, що «українська освітня система спрямована на входження до світового освітнього простору, що неможливе без ефективної управлінської діяльності держави та потребує наукового обґрунтування та розробки відповідних механізмів. Динамізм і різноманітність знань та інформації викликають зміни в різних сферах життя суспільства, підвищують значення освіти та потребують ефективної системи її організації», у тому числі – ефективної організації державного управління цією сферою [2, 338].

Як вказує В.Г. Гамаюнов, «зміна парадигми освіти, як об'єкту державного управління, з підтримуючої на інноваційну, потребує наукового усвідомлювання змін, які діються в системі й механізмах державного управління. В такій ситуації історично сформовані механізми державного управління (у тому числі освітою) проявляють усе меншу спроможність у забезпеченні умов прогресивного розвитку освіти та суспільства. Процес державного управління освітою повинен бути соціально адекватний змінам, які в ній відбуваються» [3].

І ось ефективність державного управління, адаптація управління освітніми закладами в Україні змінам, що відбуваються і цій сфері, багато в чому залежить і повинна включати адаптацію контролю, у тому числі державного, за діяльністю освітніх закладів в Україні до змін, наявних у сучасному суспільстві.

Для усвідомлення напрямків змін, що повинен зазнати контроль у галузі освіти, необхідним, насамперед, є формування цілісного уявлення про місце контролю в галузі освіти в системі функцій державного управління, що становить мету даної статті і вказує на актуальність обраної теми. Для досягнення означеної мети необхідним вважаємо визначення особливостей керованої системи, встановлення поняття функцій державного управління в галузі освіти, визначення характеристик державного контролю за діяльністю освітніх закладів в Україні як складової частини державного управління у відповідній сфері.

І одразу констатуємо, що система управління освітою в Україні сьогодні являє собою складну структуровану багаторівневу систему, що обумовлено складністю системи та структури освіти в цілому в Україні. Так система освіти в Україні складається із закладів освіти, наукових, науково-методичних і методичних установ, науково-виробничих підприємств, державних і місцевих органів управління освітою та органів самоврядування в галузі освіти. Структура освіти включає до себе: дошкільну освіту; загальну середню освіту; позашкільну освіту; професійно-технічну освіту; вищу освіту; післядипломну освіту; аспірантуру; докторантуру; самоосвіту [4, 402]. Відповідно, освіта – складний і цілеспрямований процес, який включає різні види навчання (освіти) і освітніх установ[5, 352-354]. Освітній процес здійснюється в установах кількох типів: дошкільних, загальноосвітніх (початкової загальної, загального основного, середньої (повної) загальної освіти); початкової професійної, середньої професійної, вищої професійної освіти, спеціальних (корекційних) для учнів вихованців з відхиленнями у розвитку, додаткової освіти, для дітей-сиріт і дітей, які залишилися без піклування батьків, та ін. Видами освітніх установ є: загальноосвітні – початкові, основні, середні школи, в т.ч. з поглибленим вивченням предмета; ліцеї, гімназії початкової освіти - професійні училища, професійні ліцеї – центри безперервної професійної освіти, учбово-курсів комбінати (пункти); навчально-виробничі центри, школи, вечірні (змінні) та інші освітні установи даного рівня; середньої спеціальної освіти – технікуми (училища, школи), коледжі, технікуми підприємства (установи); вищої професійної освіти - університети, академії, інститути, коледжі. [6, 293-294]. Між цими освітніми установами є істотні відмінності, зумовлені рівнем і характером одержуваної освіти та

встановлені у типових положеннях про освітні установи [5, 352-354].

Така складність керованої системи обумовлює різноманіття видів управління в галузі освіти, і одночасно – невирішених чи неоднозначно вирішених питань управління. При цьому на сьогодні збільшених за рахунок здійснення чисельних перетворень в цій галузі з метою її приведення у відповідність з новими соціально-економічними та життєвими реаліями, потребами державотворення, гарантування кожній людині права на вільний розвиток особистості – права на освіту, забезпечення високої якості та конкурентоспроможності української освіти на світовому рівні, як то масштабний експеримент зовнішнього незалежного оцінювання навчальних досягнень учнів-випускників шкіл, участі в міжнародних порівняльних дослідженнях якості освіти, зокрема "TIMSS", "PIZA" та ін. Україна також приєдналася до Болонської декларації, що несе в собі якісні зміни вищій освіті, поступово почалося впровадження окремих її елементів [7, 353]. Як констатує Г.С. Діденко, поява на політичній карті світу незалежної України, розбудова власної держави вимагали розробки нової моделі освіти, яка б була національно зорієнтованою та органічно вписувалася в загальноосвітні реформаційні процеси. Кардинальне оновлення системи освіти стало нині головною умовою відновлення інтелектуального потенціалу нації, національного відродження та демократизації українського суспільства. Основи реформи освіти були закладені вже на початку 90-х років у Законі України «Про Освіту» і в затвердженій Кабінетом Міністрів у листопаді 1993 року Національній програмі «Освіта». Базові принципи, зафіксовані в цих документах, виходять з того, що, по-перше, нове суспільство не можна будувати на підвалинах старої школи, по-друге, освіта не тільки визначає розвиток особистості, але і є єдиним джерелом інтелектуальних ресурсів, соціального прогресу, демократії [8, 52].

До видів управління в галузі освіти можливо віднести управління людськими ресурсами, фінансовою діяльністю і бюджетним процесом, зв'язками з громадськістю (public relations) та інші [9, 149]. Наприклад, розробкою проблеми управління якістю освіти в Україні займаються С.О. Шевченко [10, 334], Г.В. Михайленко [7, 353-354]. Одним із найважливіших видів управління, що значно відрізняється від управління процесами чи будь-якими іншими видами організаційної діяльності, Н.В. Муқан та З.Т. Магдач визначають управління персоналом у галузі освіти [11, 334].

Водночас, незалежно від виду управління в галузі освіти, таке виконує ряд функцій. Виходячи з того, що «в структурі держави функція державного управління отримує відому диференціацію, розподіл і розосередження в управлінських функціях різних державних органів, їх ланок і підсистем» [12, 121] функції управління системою освіти є змістом діяльності органів управління освітою, в яких безпосередньо виявляється владно-організуючий зміст державного управління системою освіти, що здійснюється в різних формах через постійний інформаційний обмін між суб'єктом та об'єктом управління на основі прямих і зворотних зв'язків, вважає І.М. Михайлик [13, 354].

Наприклад, управління освітою, на думку І.М. Михайлика, передбачає виконання державою таких функцій, як організація, планування, координація та контроль. Удосконалення цих функцій дасть змогу оптимально вирішити завдання, що стоять перед системою загальної середньої освіти і цим самим сприятиме її покращенню, вдосконаленню та подальшому успішному розвитку, вважає І.М. Михайлик і пропонує до переліку функцій державного управління в галузі освіти додати інформаційну функцію (саме на основі збору достовірної інформації стосовно реального стану речей безпосередньо в закладах освіти, тобто там, де відбувається процес навчання, можливе здійснення й усіх інших функцій); після функції планування повинно бути ще, як мінімум, дві функції – облік та аналіз (оскільки планування діяльності органів управління освітою відбувається на тривалий час, а зміни законодавства, мережі,

штатів та контингенту – постійно, то необхідне зняття результатів дії програми через певні проміжки часу (місяць, квартал, рік); а без аналізу, наприклад, неможливо дати оцінку якомусь явищу в системі освіти, саме аналіз виступає як етап, що передуює прийняттю управлінського рішення). Тоді державне управління системою освіти повинно виконувати такі основні функції: організаційну, планування, облік, аналіз, координація, контроль, інформаційну [13, 354].

Не беручи за мету визначення переліку функцій державного управління в галузі освіти, з числа таких ми зупинимося на контрольній функції, без реалізації якої неможлива освіта в Україні як фактор соціальної стабільності, економічного добробуту країни, її конкурентоспроможності та національної безпеки [14, 168].

Державний контроль за діяльністю освітніх закладів в Україні є складовою частиною державного управління [15, 268-269], зокрема, такий являє собою одну з загальних внутрішніх функцій оперативного державного управління системою освіти.

Віднесення контролю до числа загальних функцій державного управління означає, що така функція справляє «об'єктивно необхідний вплив на певні процеси», що відбуваються у сфері освіти. Ця функція є однією з основних, притаманна будь-якому управлінню, незалежно від того, на якому рівні вона здійснюється [16, 131].

Беручи запропонований поділ функцій державного управління за спрямованістю на зовнішні і внутрішні [12, 123], державний контроль за діяльністю освітніх закладів в Україні відносимо до числа внутрішньо-організаційних функцій, змістом яких є управління всередині державного управлінського апарату [17, 174].

Щодо уточнення суб'єкта контролю як держава, то за визначенням О.Ф. Андрійко саме вона «є одним із головних суб'єктів здійснення контрольної функції в суспільстві. Це впливає з того, що держава має можливості і наділена реальними повноваженнями для впливу на суспільство, при здійсненні якого покладається на результати контролю» [18, 428]. Контроль є складовою частиною державного управління. Здійснюється від імені держави з використанням державно-владних повноважень [6, 235] всіма державними органами повсякденно в ході виконання поставлених перед ними і підлеглими їм об'єктами (особами) завдань [15, 268-269].

Ні в якому разі не заперечуючи принципу державно-громадського управління освітою в Україні, ми наголошуємо на важливості поєднання державного і громадського контролю у сфері освіти як передумови ефективного управління відповідною системою. «Контроль – елемент державної влади, що базується на певному "дуалізмі" громадянського суспільства і держави, забезпечує дотримання соціальних регуляторів, тобто нормативних та індивідуальних приписів у діяльності, поведінці підконтрольних суб'єктів з метою усунення можливих відхилень від заданих напрямів» [18, 430]. Однак при цьому слід чітко усвідомлювати необхідність визначення меж державного контролю, що на сьогодні, на думку деяких науковців, є проблемним питанням. Як констатують В. Грінюв та А. Сердюк «жорстка регламентація і канонізація навчальних процесів виправдовується необхідністю гарантувати відповідний рівень підготовки фахівців і супроводжується державним контролем самого права видачі спеціалісту диплома про освіту т.зв. «Державного зразка». Неправомірність такого підходу полягає навіть не в тому, що міністерські структури далеко не завжди можуть претендувати на роль «найвищого судді» в оцінці кваліфікації фахівців і у виробленні критеріїв якості та рівня освіти... порочним є саме прагнення до канонізації і формалізації таких критеріїв і «сліпа віра» в те, що їх можна забезпечити шляхом детальної регламентації навчальних процесів і контролю за тим чи іншим набором формалізованих показників. Не можна сказати, що подібна логіка неприйнятна завжди і у всьому. Там, де мова йде про однозначно оцінюваних вимогах на початкових щаблях освіти, така практика цілком доречна. Але в міру просування до більш високих щаблях освіти і до сфер більш

різнобічного прояву індивідуального інтелекту і особистісних орієнтирів учнів спроби детальної регламентації та уніфікації навчальних процесів приносять все менше користі і все більше шкоди». Отже, усвідомити дійсно необхідні орієнтири реформування освіти неможливо «без переоцінки ролі та місця держави в цих процесах» [19, 5-6].

Однак, при такому перегляді неможна, на наш погляд, вдаватися до радикальних кроків і передавати всі чи більшість контрольних функцій іншим, окрім держави, суб'єктам контролю. Так, наприклад, В. Гріньов та А. Сердюк вважають, що «випускник вузу повинен отримувати звання і ту чи іншу форму диплома (атестата, свідоцтва), у відповідності не зі статусом навчального закладу, присвоєним йому Міністерством, а відповідно до власних успіхів в освіті, оцінюваними навчальним закладом. Іншими словами, не держава в особі міністерства несе відповідальність за статус диплома конкретного фахівця, а вуз повинен оцінювати знання свого випускника в широкому діапазоні оцінок і нести відповідальність лише за об'єктивність цих оцінок і їх відповідність присвоюються конкретному випускникові званням» [19, 6]. Таким чином, оцінювання знань випускників пропонується контролювати тим суб'єктам, що їх надали, чим суб'єкт надання послуг і контролю їх якості збігаються в одному. Таке становище може призвести до яскравого прояву тих вад відомчого контролю, що на сьогодні вже виділені науковцями як притаманні будь-якому різновиду внутрішнього відомчого контролю, не залежно від сфери реалізації. Як констатує Г.В. Атаманчук, «внутрішній контроль багато у чому ненадійний, тому що покладається на тих, хто сам приймає управлінські рішення або бере участь у їх підготовці і виконанні. У цьому випадку практично усе залежить від психологічної установки людини, яка володіє відповідними повноваженнями» [12, 228]. Таким чином, проявляється місництво, коли суб'єкти відомчого контролю як внутрішнього відповідно до рамок певної системи намагаються «не виносити сміття з хати» [20, 49]. Тим самим у цьому технології зворотних зв'язків, що забезпечують достовірне відображення результатів керуючих впливів, спотворюються. І відкривається таке слабке, на думку Г.В. Атаманчука, місце в державному управлінні, як технології контролю, пов'язані з безперервним наглядом за керованими процесами, їх вивченням, вимірюванням і порівнянням, об'єктивним співвіднесенням їх з управлінськими моделями, вираженими в рішеннях, їх нормах і вимогах [12, 184].

Не можна не зауважувати, що структурованість і багаторівневність системи освітніх закладів в Україні є однією з гарантій ефективності внутрішньовідомчої контрольної діяльності. Однак зведення контролю якості знань до самоконтролю як різновиду внутрішнього є, на наш погляд, перебільшенням. Лише поєднання різних видів державного контролю за діяльністю освітніх закладів в Україні доцільне для виконання покладених на відповідну систему завдань і функцій. З цього приводу слушною є думка О.Ф. Андрійка, що «в умовах розвитку демократії, з переходом до ринку об'єктивною реальністю залишається потреба в контролі». При цьому, окремо науковець зауважує, що «нові умови розвитку держави та її впливу на суспільство потребують нових підходів до системи державного контролю, системи органів державного контролю та її законодавчого забезпечення. Необхідність існування такої системи пояснюється тим, що з переходом до нових політичних і економічних засад нашого суспільства не зменшилось недоліків у сфері державного управління, а управлінські рішення, які приймаються навіть вищими органами виконавчої влади, не є такими вже й бездоганними». Нові умови здійснення управлінської діяльності потребують і перегляду завдань контролю, форм і методів його здійснення [18, 435], але в жодному разі не до ліквідації відповідної системи.

Як функція державного управління контроль має конкретний зміст і здійснюється за допомогою конкретних методів і форм управління [17, 174]. Водночас, контроль як функція державного управління має і специфіку. Контроль як певний вид діяльності

можна розглядати як самостійну дію або як складову частину інших видів діяльності держави та функцій її органів [18, 430]. Як зауважує Д.М. Бахрах, загальні функції управління конкретизуються (персоніфікуються) у функціях окремих органів, структурних підрозділів, посад. Ця обставина лежить в основі визначення компетенції структурних одиниць. Ділення управління на функції відображає спеціалізацію всередині її. Функціональний поділ праці закріплюється структурно, тобто створюються особливі ланки, які займаються плануванням, обліком, контролем і т.д. Організаційна відокремленість – важлива ознака розвиненої і значної за обсягом функції [21, 74]. Отже, контроль може розглядатися як частина керівної, організаційної, управлінської та виробничої діяльності, як окремий елемент у складі господарсько-організаційної чи іншої діяльності. Такий висновок правильний для тих державних та інших організацій, для яких контроль не є єдиним або основним змістом їх діяльності. Для тих же державних органів, які покликані здійснювати лише контрольну діяльність, контроль набуває характеру самостійного виду державної діяльності [18, 430].

Враховуючи викладене, можливо стверджувати, що державний контроль у галузі освіти є частиною державного управління, зокрема, – загальною внутрішньою функцією оперативного управління відповідною складною системою, що виявляється в якості основної, єдиної або додаткової внутрішньої організаційної діяльності суб'єктів контролю у визначених формах, встановленими методами з конкретною метою.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Назаренко Д.С. Освіта в Україні в контексті процесів глобалізації / Д.С. Назаренко // Державне управління та місцеве самоврядування: тези X Міжнар. наук. конгресу, 26 березня 2010 р. – Х.: Вид-во ХарРІНАДУ «Магістр». – 2010. – 372 с. – С. 365-366.
2. Баранова А.В. Взаємовідносини держави і суспільства у сфері післядипломної освіти / А.В. Баранова // Державне управління та місцеве самоврядування: тези X Міжнар. наук. конгресу, 26 березня 2010 р. – Х.: Вид-во ХарРІНАДУ «Магістр». – 2010. – 372 с. – С. 338-339.
3. Гамаюнов В.Г. Державне управління освітою: механізми і процес [Електронний ресурс] // Удосконалення механізмів державного управління соціально-економічним розвитком підприємств і галузей економіки: зб. наук. праць (серія «Державне управління»). – Донецьк: ТЕХНОПАК, 2011. – Т. XII. – Вип. 194. – 208 с. – Режим доступу: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/znpdduu/du/2011\\_194/g.htm](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/znpdduu/du/2011_194/g.htm).
4. Адміністративне право України: підручник [для юрид. вузів і фак. / Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.М. Гаращук та ін.]; за ред. Ю.П. Битяка. – Харків: Право, 2000. – 520 с.
5. Габричидзе Б.Н. Административное право Российской Федерации: учебник. / Б.Н. Габричидзе, А.Г. Чернявский, С.М. Кузнецов. – М.: Дело и Сервис, 2001. – 624 с.
6. Котельникова Е.А. Административное право: учебник для вузов / Е.А. Котельникова, И.А. Семенцова, М.Б. Смоленский. – Ростов н/Д.: Феникс, 2002. – 348 с.
7. Михайленко Г.В. Управління якістю освіти / Г.В. Михайленко // Державне управління та місцеве самоврядування: тези X Міжнар. наук. конгресу, 26 березня 2010 р. – Х.: Вид-во ХарРІНАДУ «Магістр». – 2010. – 372 с. – С. 353-354.

8. Діденко Г.С. Освіта в сучасній Україні: на шляху реформування / Г.С. Діденко // Україна на шляху оновлення та незалежності: матеріали регіональної студентської науково-теоретичної конференції, присвяченої 10-річчю відродження Української державності. 15-16 травня 2001 р. – Харків: НТУ «ХП». – 2001. – 404 с. – С. 52-54.
9. Малиноєський В.Я. Державне управління: навч. посіб. / В.Я. Малиновський. – Луцьк: РВВ "Вежа", 2000. – 558 с.
10. Шевченко С.О. Національна концепція якості вищої освіти в Україні: проблеми формування та реалізації / С.О. Шевченко // Державне управління та місцеве самоврядування: тези X Міжнар. наук. конгресу, 26 березня 2010 р. – Х.: Вид-во ХарРІНАДУ «Магістр». – 2010. – 372 с. – С. 333-334.
11. Муқан Н.В. Особливості управління персоналом в галузі освіти / Н.В. Муқан, З.Т. Магдач // Державне управління та місцеве самоврядування: тези X Міжнар. наук. конгресу, 26 березня 2010 р. – Х.: Вид-во ХарРІНАДУ «Магістр». – 2010. – 372 с. – С. 334-336.
12. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций / Г.В. Атаманчук. – М.: Юрид. лит., 1997. – 400 с.
13. Михайлик І.М. Класифікація функцій державного управління системою загальної середньої освіти / І.М. Михайлик // Державне управління та місцеве самоврядування: тези X Міжнар. наук. конгресу, 26 березня 2010 р. – Х.: Вид-во ХарРІНАДУ «Магістр». – 2010. – 372 с. – С. 354-356
14. Кремень В.Г. Освіта і наука в Україні – інноваційні аспекти. Стратегія. Реалізація. Результати / В.Г. Кремень. – К.: Грамота, 2005. – 448 с.
15. Административное право России: учебник. – Часть 1. Государственное управление и административное право / под ред. А.П. Коренева. – М.: Московская академия МВД России; Щит, 2002. – 306 с
16. Административное право Украины: учебник [для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец.] / Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.Н. Гаращук и др.; под ред. проф. Ю.П. Битяка. – 2-е изд., перераб. и доп. – Харьков: Право, 2003. – 576 с.
17. Административное право Украины: учебник / [Аверьянов В.Б., Додин Е.В., Пахомов И.Н., Бекерская Д.А. и др.]; под общей ред. С.В. Кивалова. – Х.: «Одиссей», 2004. – 880 с.
18. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Видавничий Дім "Ін-Юре", 2002. – 668 с.
19. Гринев В. Десять лет реформ образования в Украине: итоги и перспективы / В. Гринев, А. Сердюк // Вчені записки ХІУ: Серія «Наука і практика управління»: матеріали I Міжнародної науково-практичної конференції молодих учених і студентів «Актуальні проблеми соціально-економічного розвитку на пострадянському просторі», м. Харків, 18 квітня 2002 року. – Спеціальний випуск 4(8). – Харків: ХІУ. – 2002. – 184 с. – С. 5-8.
20. Калюга Є.В. Сучасний стан відомчого контролю та можливі шляхи його реформування / Є.В. Калюга // Фінансовий контроль. – 2002. – № 2. – С. 41-49.
21. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов / Д.Н. Бахрах. – М.: Издательство ВЕК, 1999 – 368 с.