

УДК 342.951.07:373.5.012/.014](477)(043.3)

Жукова Ірина Віталіївна

кандидат наук з державного управління, доцент,
старший викладач кафедри публічного управління і проектного менеджменту
ДЗВО «Університет менеджменту освіти»,
директор Видавничої групи «Наукові перспективи»

Zhukova Iryna

Candidate of Sciences in Public Administration, Associate Professor,
Senior Lecturer at the Department of Public Administration and Project Management of the
SIHE "University of Educational Management",
Director of the Publishing Group "Scientific Perspectives"
ORCID: 0000-0003-4927-0610

DOI: 10.25313/2520-2308-2024-12-10563

ІНШЕ

СУБ'ЄКТНА КЛАСИФІКАЦІЯ КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ У СФЕРІ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ

SUBJECT CLASSIFICATION OF CONTROL AND SUPERVISION IN THE SPHERE OF GENERAL SECONDARY EDUCATION

Анотація. Вступ. Розглянуто актуальність розподілу контролю та нагляду у сфері загальної середньої освіти доцільно на такі види як: суб'єктна класифікація, класифікація за часом проведення, формою та метою.

Мета. У статті досліджуються механізми реалізації суб'єктної класифікації контролю та нагляду у сфері загальної середньої освіти, що забезпечують баланс інтересів різних учасників правових відносин на нормативному рівні та рівні стратегічного державного забезпечення.

Матеріали і методи. Виокремлено, що, на сьогодні, необхідно усунути деякі недосконалості питання громадського контролю та нагляду у сфері освіти загальної середньої освіти, як-от: широка суб'єктна типологія та відсутність чітких критеріїв оцінки органами влади ефективності закладів загальної середньої освіти. В першому випадку, необхідно деталізувати специфіку діяльності різних органів влади та груп громадськості щодо стандартизації сфери загальної середньої освіти в Україні. У другому, водночас, доцільно конкретизувати критерії визначення концептуального виконання закладами загальної середньої освіти нормативних приписів, що контролюються державними органами.

Проаналізовано, що документальний контроль та нагляд у сфері освіти необхідно розглядати як перевірку звітів, планів та програм освітніх закладів, що впроваджуються ними на внутрішньому рівні та є проявом адміністративно-управлінської діяльності. За таких умов, перевірці підлягає відповідність таких програм нормам закону, принципам гласності та прозорості у освіті, концепції першочергового забезпечення права здобувача на отримання освітніх послуг.

Результати і перспективи. Обґрунтовано що, контроль та нагляд у сфері загальної середньої освіти потребують перепрофільованого підходу до його розуміння, що включатиме переделегування повноважень Міністерства освіти і науки України до Державної служби якості освіти України (ДСЯО), місцевих органів управління та місцевих державних адміністрацій, у контексті спрямування та координації ними діяльності закладів загальної середньої освіти у рамках функціонування загальної державної освітньої системи.

Ключові слова: контроль у сфері загальної середньої освіти, нагляд у сфері загальної середньої освіти, суб'єктна класифікація, класифікація за часом проведення, формою та метою, функціонування загальної державної освітньої системи.

Summary. Introduction. The relevance of the distribution of control and supervision in the field of general secondary education is considered, expediently into such types as: subjective classification, classification by time of conduct, form and purpose.

Purpose. The article examines the mechanisms for implementing the subjective classification of control and supervision in the field of general secondary education, which ensure a balance of interests of various participants in legal relations at the regulatory level and the level of strategic state support.

Materials and methods. It is highlighted that, today, it is necessary to eliminate some imperfections in the issue of public control and supervision in the field of general secondary education, such as: a wide subjective typology and the absence of clear criteria for assessing the effectiveness of general secondary education institutions by government bodies. In the first case, it is necessary to detail the specifics of the activities of various government bodies and public groups regarding the standardization of the field of general secondary education in Ukraine. In the second, at the same time, it is expedient to specify the criteria for determining the conceptual implementation by general secondary education institutions of regulatory requirements controlled by state bodies.

It is analyzed that documentary control and supervision in the field of education should be considered as a verification of reports, plans and programs of educational institutions, which are implemented by them at the internal level and are a manifestation of administrative and managerial activity. Under such conditions, the compliance of such programs with the norms of the law, the principles of publicity and transparency in education, the concept of primary provision of the applicant's right to receive educational services is subject to verification.

Results and prospects. It is substantiated that control and supervision in the field of general secondary education require a reoriented approach to its understanding, which will include the re-delegation of the powers of the Ministry of Education and Science of Ukraine to the State Education Quality Service of Ukraine (SQEU), local government bodies and local state administrations, in the context of their direction and coordination of the activities of general secondary education institutions within the framework of the functioning of the general state education system.

Key words: control in the field of general secondary education, supervision in the field of general secondary education, subject classification, classification by time of conduct, form and purpose, functioning of the general state education system.

Постановка проблеми. Контроль та нагляд у сфері загальної середньої освіти, опираючись на положення та підходи вітчизняних науковців, можна класифікувати за різними критеріями. Серед них — суб'єктна класифікація, класифікація за часом проведення, формою і метою реалізації. Одним із ключових завдань сучасної юридичної науки є формування основних підходів до розуміння останніх, а, також, виокремлення їх недосконалостей.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемі класифікації контролю та нагляду у сфері освіти присвячено багато наукових праць таких правознавців як: Долинська, М. [1], Ворон, Д. [2], Кушнір, С. [3], Бондаренко, В. [4], Єсімов, С. [4], Козарь, Т. [9]. Зокрема, авторами досліджено теоретичні основи, методи формування загальної концепції з питань контролю та нагляду у сфері освіти та, одночасно, з'ясовано основні проблеми національного законодавства щодо реалізації владно-суспільної взаємодії у даній сфері.

Метою статті є реалізації суб'єктної класифікації контролю та нагляду у сфері загальної середньої освіти, що забезпечує баланс інтересів різних учасників правових відносин на нормативному рівні та рівні стратегічного державного забезпечення.

Виклад основного матеріалу. Суб'єктна класифікація контролю та нагляду у сфері освіти та, відповідно, у сфері загальної середньої освіти була запропонована М. Долинською [1, с. 113–119]. Аналізуючи особливості контролю та нагляду за якістю освіти, остання зазначає, що за суб'єктами контроль та нагляд у освітній галузі можна ділити на державний, внутрішній та громадський, насамперед, залежно від типології застосування.

Державний контроль та нагляд у освітній галузі, на переконання дослідниці, концентрується на діяльності центральних та місцевих органів державної влади [2, с. 115]. Він передбачає урахування

загальної концепції державотворення у галузі освіти та, одночасно, положень національного законодавства, що визначає не лише особливості діяльності у галузі освіти (Закон України «Про освіту» № 2145-VIII, Закон України «Про повну загальну середню освіту» № 463-IX), але й законодавства, що визначає специфіку діяльності органів влади, залежно від їх юрисдикції (Закон України «Про місцеві державні адміністрації» № 586-XIV та Закон України «Про місцеве самоврядування» № 280/97-ВР).

Внутрішній контроль та нагляд у освітній галузі, в свою чергу, вчена розглядає як діяльність адміністрації закладу освіти, спрямовану на відповідність останнього навчальним стандартам, що встановлені на нормативному рівні та рівні стратегічного державного забезпечення [3, с. 117].

Громадський контроль та нагляд і його застосування у сфері освіти у дослідженні М. Долинської [3, с. 118] визначається як процес, що ініціюється громадськими організаціями, батьківськими радами та засобами масової інформації (ЗМІ), у рамках реалізації концепції владно-суспільної взаємодії у даній сфері [1, с. 118].

Зазначений підхід підлягає застосуванню і до сфери загальної середньої освіти із акцентом на контроль та нагляд за діяльністю закладів загальної середньої освіти. Для цього, однак, необхідно усунути деякі недосконалості, як-от: широка суб'єктна типологія та відсутність чітких критеріїв оцінки органами влади ефективності закладів загальної середньої освіти. В першому випадку, необхідно деталізувати специфіку діяльності різних органів влади та груп громадськості щодо стандартизації сфери загальної середньої освіти в Україні. У другому, водночас, доцільно конкретизувати критерії визначення концептуального виконання закладами загальної середньої освіти нормативних приписів, що контролюються державними органами.

Класифікація контролю та нагляду у освітній сфері, та, зокрема, у сфері загальної середньої освіти, за ознаками часу проведення, була запропонована Д. Вороном у ході розгляду формально-методологічних основ адміністрування освітньої галузі [2, с. 20]. В рамках зазначеної класифікації, науковець пропонує розглядати такі види контролю та нагляду як: попередній, поточний та наступний.

Під попереднім контролем та наглядом у зазначеному дослідженні [2, с. 21] запропоновано розуміти такий формат спрямування, координації та перевірки, що здійснюється до початку діяльності закладу освіти на основі надання дозволу, видачі свідоцтва тощо.

Поточний контроль та нагляд, водночас, у згаданій праці [2, с. 22] запропоновано ототожнювати із процесом реалізації закладами освіти власної поточної та першочергової функцій, що полягає у наданні освітніх послуг здобувачам та забезпеченні реалізації ними права на освіту.

Наступний контроль та нагляд у наведеному дослідженні, контекстно до сфери освіти, розглядається як такий, що може бути застосований після припинення закладом освіти власної діяльності [2, с. 22]. Така кінцева перевірка, як правило, має на меті визначити наявність/відсутність організаційних, економічних та нормативних порушень у діяльності закладу освіти, що надавав освітні послуги.

Знову-таки, вищенаведений підхід, за концепцією аналогії, може бути застосований до сфери загальної середньої освіти. У даному випадку, акцент уваги повинен стосуватися попередньої, поточної та наступної перевірок законності діяльності закладів загальної середньої освіти, його адміністрації та науково-педагогічного колективу. Водночас, усунення потребує питання вузького фокусу на формальностях даної теоретичної концепції, що полягає у адміністративно-економічному трактуванні попереднього та наступного контролю та нагляду без урахування явищ педагогічної ефективності та якості освітніх процесів.

Форма проведення як вид контролю та нагляду у сфері освіти та, зокрема, у сфері загальної середньої освіти має теоретичний вимір класифікації. У праці С. Кушніра [3, с. 132–134], де останній розглядав вітчизняні та зарубіжні особливості правового впорядкування контрольно-наглядової діяльності у освітній галузі, знаходжу узагальнені погляди на проблему їх розуміння у документальній та практичній проекціях.

Документальний контроль та нагляд у сфері освіти, в рамках зазначеної класифікації, необхідно розглядати як перевірку звітів, планів та програм освітніх закладів, що впроваджуються ними на внутрішньому рівні та є проявом адміністративно-управлінської діяльності [3, с. 133]. За таких умов, перевірки підлягає відповідність таких програм нормам закону, принципам гласності та прозорості

у освіті, концепції першочергового забезпечення права здобувача на отримання освітніх послуг.

Практичний контроль та нагляд у сфері освіти, водночас, у згаданому дослідженні [3, с. 134] розглядається як процес, що передбачає спостереження за діяльністю освітніх закладів «де-факто», шляхом відвідування занять, перевірок інвентарного, фінансового забезпечень тощо.

Зазначений класифікаційний механізм підлягає аплікації і на галузь загальної середньої освіти, де документальний контроль та нагляд означає перевірку звітів, планів та програм закладів загальної середньої освіти, а практичний контроль та нагляд — спостереження за діяльністю закладів загальної середньої освіти шляхом відвідування занять, здійснення фінансових, інвентарних перевірок тощо. Недосконалістю, що потребує усунення згідно зазначеного трактування, можна визначити обмеженість об'єктів документального контролю (С. Кушнір відносить до них: звіти, плани та програми, залишаючи поза увагою стратегічні звіти, акредитаційні матеріали та результати оцінювань як юридично рівнозначні аспекти потенційних перевірок).

Заключним елементом класифікації контролю та нагляду у сфері освіти та, відповідно, контролю та нагляду у сфері загальної середньої освіти доцільно визначити мету даного процесу [4, с. 35]. У рамках даного розуміння, відтак, можна виокремлювати оцінювальний та коригувальний контроль та нагляд.

Під оцінювальним контролем та наглядом доцільно розуміти аналіз результатів діяльності закладу освіти на предмет його відповідності критеріям успішності, виконання освітніх програм, реалізації навчальних планів та відповідності національним стандартам/стратегіям, що встановлюються для освітньої галузі загалом та конкретних її галузей — зокрема [4, с. 36].

Коригувальний контроль та нагляд, у свою чергу, представляє собою перевірку з метою подальшого усунення недоліків у діяльності закладу освіти та його особового складу, працівників (освітніх, педагогічних, фінансово-економічних, соціальних колізій тощо) [4, с. 36]

Застосування оцінювального та коригувального контролю та нагляду, у контексті перевірки діяльності закладів загальної середньої освіти, детерміноване аналізом критеріїв успішності останніх за аспектами рівня формування освіти, педагогіки та фінансів. Проблемою, що потребує врегулювання згідно даної концепції, є обмежений спектр цілей мети контролю та нагляду (не згадано такі елементи як; попередження порушень, або стимулювання розвитку).

Здійснений вище аналіз видових особливостей контролю та нагляду у сфері освіти та, зокрема, сфері загальної середньої освіти, відповідно до теоретичної класифікації створює необхідність дослідження специфіки реалізації контролю та нагляду у сфері загальної середньої освіти за суб'єктами.

Так, контроль у сфері освіти, загалом, та у сфері загальної середньої освіти, зокрема, здійснюється державними органами влади як-от: Міністерством освіти і науки України, місцевими органами влади, адміністраціями закладів освіти та громадськими організаціями. Визначальним щодо особливостей його здійснення є рівень та мета.

Так, Міністерство освіти і науки України здійснює контроль у сфері освіти та, зокрема, у сфері загальної середньої освіти на центральному рівні. Юридичною основою діяльності даного органу, в аспекті освітнього контролю, є Постанова КМУ «Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України» № 630 від 16.10.2014 р. [5]. Завдання органу щодо контролю у сфері освіти та, відповідно, загальної середньої освіти регламентовані національним законодавцем у пп. 5 п. 4 зазначеної Постанови.

Місцеві органи влади, які реалізують державну політику у галузі освіти на муніципальному рівні, в свою чергу, у своїй діяльності керуються положеннями Закону України «Про місцеві державні адміністрації» № 586-XIV [6] та Закону України «Про місцеве самоврядування» № 280/97-ВР [7]. Ідеологічно, вони покликані забезпечувати функціонування освітньої системи та, зокрема, закладів загальної середньої освіти «на місцях» в інтересах загальнонаціональної концепції розвитку галузі.

Адміністрації закладів освіти як суб'єкти здійснення контролю у сфері освіти, та, відповідно, сфері загальної середньої освіти мають власним безпосереднім обов'язком здійснення внутрішніх перевірок. У його рамках, директор, його заступники та внутрішні комісії проводять комплексний аналіз діяльності закладів загальної середньої освіти на предмет відповідності законодавству та організаційним вимогам, принципам діяльності у інтересах здобувачів тощо.

Громадські організації як суб'єкти здійснення контролю у сфері освіти та сфері загальної середньої освіти покликані здійснювати перевірки діяльності освітньої системи на засадах взаємодії із владою. Фактично, батьківські ради, освітні асоціації, експерти та засоби масової інформації, у рамках даної концепції, здійснюють громадський контроль за сферою освіти та сферою загальної середньої освіти.

У свою чергу, нагляд у сфері освіти та сфері загальної середньої освіти здійснюється державними органами, які відповідають за дотримання та виконання стандартів, норм та положень законодавства у освітній галузі. Такими суб'єктами є, знову-таки: Міністерство освіти і науки України, Державна служба якості освіти в Україні (ДСЯО), місцеві органи управління освітою та органи місцевого самоврядування.

Узагальнені концепції та положення щодо ролі Міністерства освіти і науки України у нагляді за сферою загальної середньої освіти знаходимо у за-

даній Постанові КМУ «Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України» № 630 від 16.10.2014 р. [5]. Відповідно до абз. 2 п. 1, пп. 2 п. 3 та пп 5 п. 4 зазначеного нормативного акту, нагляд у сфері освіти на усіх рівнях є завданням Міністерства освіти і науки України. Таким чином, нагляд у сфері загальної середньої освіти підлягає безпосередньому впровадженню саме зазначеним органом.

Діяльність Державної служби якості освіти в Україні (ДСЯО) у контексті нагляду за сферою освіти та сферою загальної середньої освіти в Україні опосередковується через положення Постанови КМУ «Деякі питання Державної служби якості освіти України» № 168 від 14.03.2018 р. [8], що у п. 1, пп. 1 п. 3, пп. 7 п. 4, пп. 4 п. 6 встановлює презумпцію спрямування, координації та перевірки діяльності закладів освіти зазначеним органом на предмет дотримання законодавства та функціонування в межах правового поля.

Функціонування місцевих органів управління освітою, у контексті нагляду в сфері освіти та, водночас, сфері загальної середньої освіти передбачає прийняття ними муніципальних програм освітніх перевірок, під час яких здійснюється моніторинг освітнього розвитку суб'єктів діяльності у галузі освіти та, водночас, галузі загальної середньої освіти [9, с. 45].

Органи місцевого самоврядування, як зазначалося раніше, здійснюють координацію нагляду за освітніми закладами у межах громад відповідно до таких нормативних документів як: Закон України «Про місцеві державні адміністрації» № 586-XIV [6] та Закон України «Про місцеве самоврядування» № 280/97-ВР [7].

Висновки. Аналіз особливостей контролю (нагляду) у сфері загальної середньої освіти в Україні дозволив дійти наступних проміжних умовиводів.

По-перше, поняття «контроль у сфері загальної середньої освіти» доцільно визначати як діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування та установ освіти, метою якої є реалізація встановлених освітніх стандартів та забезпечення дотримання і виконання освітнього законодавства України як-от: Закону України «Про освіту» № 2145-VIII та Закону України «Про повну загальну середню освіту» № 463-IX.

По-друге, термін «нагляд у сфері загальної середньої освіти», на підставі проаналізованих підходів вітчизняних учених, необхідно розглядати у якості діяльності державних органів на загальнодержавному та місцевому рівнях, здебільшого спрямовану на дотримання стандартів освітньої якості, ефективного управління та фінансової прозорості.

По-третє, контроль та нагляд у сфері загальної середньої освіти доцільно розподіляти на такі види як: суб'єктна класифікація, класифікація за часом проведення, формою та метою, детальний огляд котрих нами було наведено у дослідженні.

По-четверте, контроль та нагляд у сфері загальної середньої освіти потребують перепрофілюваного підходу до його розуміння, що включатиме переделегування повноважень Міністерства освіти і науки України до Державної служби якості освіти України

(ДСЯО), місцевих органів управління та місцевих державних адміністрацій, у контексті спрямування та координації ними діяльності закладів загальної середньої освіти у рамках функціонування загальної державної освітньої системи.

Література

1. Долинська М. Деякі аспекти контролю за якістю вищої освіти в Україні. *Національний університет «Львівська політехніка»*. 2017. № 9. С. 113–119.
2. Ворон Д. Форми та методи контрольної діяльності у сфері вищої освіти. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2018. № 49 (2). С. 20–23.
3. Кушнір С. Державний контроль у сфері вищої освіти: зарубіжний досвід правового регулювання та шляхи його запозичення для України. *Підприємництво, господарство і право. Серія: Адміністративне право і процес*. 2017. № 9. С. 129–140.
4. Бондаренко В., Єсімов С. Принципи організації та здійснення державного нагляду і контролю у сфері освіти. *Соціально-правові студії*. 2018. № 2. С. 32–38.
5. Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України : Постанова КМУ № 630 від 16.10.2014 р. (поточна ред. від 26.11.2024 р.). *Відомості Верховної Ради*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.12.2024).
6. Про місцеві державні адміністрації : Закон України № 586-XIV від 09.04.1999 р. (поточна ред. від 15.11.2024 р.). *Відомості Верховної Ради*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення: 01.12.2024).
7. Про місцеве самоврядування : Закон України № 280/97-ВР» від 21.05.1997 р. (поточна ред. від 15.11.2024 р.). *Відомості Верховної Ради*. ГКД: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 01.12.2024).
8. Деякі питання Державної служби якості освіти України : Постанова КМУ № 168 від 14.03.2018 р. (поточна ред. від 11.12.2020 р.). *Відомості Верховної Ради*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/168-2018-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.12.2024).
9. Козарь Т. Муніципальна система управління якістю освіти у сфері розподілу повноважень. *Вчені записки ТНУ ім. В.І. Вернадського*. 2017. № 2 (28). С. 43–48.

References

1. Dolynska, M. Some aspects of quality control of higher education in Ukraine. *National University «Lviv Polytechnic»*. 2017. No. 9. P. 113–119 [in Ukrainian].
2. Voron, D. Forms and methods of control activities in the sphere of higher education. *Scientific Bulletin of Uzhgorod National University. Series: Law*. 2018. No. 49 (2). P. 20–23 [in Ukrainian].
3. Kushnir, S. State control in the sphere of higher education: foreign experience of legal regulation and ways of its borrowing for Ukraine. *Entrepreneurship, economy and law. Series: Administrative law and process*. 2017. No. 9. P. 129–140 [in Ukrainian].
4. Bondarenko, V., Yesimov, S. Principles of organization and implementation of state supervision and control in the sphere of education. *Socio-legal studies*. No. 2. 2018. P. 32–38 [in Ukrainian].
5. On approval of the Regulation on the Ministry of Education and Science of Ukraine: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 630 dated 10/16/2014 (current edition dated 11/26/2024). *Verkhovna Rada Bulletin*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
6. On Local State Administrations: Law of Ukraine No. 586-XIV dated 04/09/1999 (current edition dated 11/15/2024). *Verkhovna Rada Bulletin*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> [in Ukrainian].
7. On Local Self-Government: Law of Ukraine No. 280/97-BP dated 05/21/1997 (current edition from 15.11.2024). *Verkhovna Rada Bulletin*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian].
8. Some issues of the State Education Quality Service of Ukraine: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 168 dated 14.03.2018. (current edition from 11.12.2020). *Verkhovna Rada Bulletin*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/168-2018-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
9. Kozar, T. Municipal education quality management system in the sphere of division of powers. *Scientific notes of the V.I. Vernadsky University of Kyiv*. 2017. No. 2 (28). P. 43–48 [in Ukrainian].