

УДК 342.95:374

Чорна В. Г.,

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного права
Навчально–наукового інституту права та психології
Національної академії внутрішніх справ*

АТЕСТАЦІЯ ТА ЇЇ ВИДИ ЯК АДМІНІСТРАТИВНО–ПРАВОВИЙ ЗАСІБ РЕГУЛЮВАННЯ В СФЕРІ ПОЗАШКІЛЬНОЇ ОСВІТИ

В даний час в Україні функціонує велика кількість позашкільних навчальних закладів різних форм власності. Однак, незалежно від форми власності умови надання освітніх послуг ненабагато відрізняються одні від одних, а якість послуг залишає бажати найкраще. Разом з тим, ми вважаємо, що вирішення даного питання можливо за допомогою встановлення відповідних критеріїв до процесу атестації в сфері позашкільної освіти.

Фрагментарно дослідження даної проблеми торкалися дослідники адміністративного права та процесу, зокрема: В.Б. Авер'янов, Д.М. Бахраха, В.М. Гаращука, В.К. Колпакова, Т.О. Коломоєць, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастуха, науковців теорії педагогіки: О.В. Биковської, В.В. Вербицького, Є.М. Мединського, Г.П. Пустовіт, Т.І. Сущенко, Т.М. Цвірова. Водночас сьогодні адміністративно–правовому регулюванню у сфері позашкільної освіти присвячено недостатньо уваги.

Метою статті є визначення поняття «атестація позашкільного навчального закладу» та «атестація педагогічного працівника», а також виокремлення стадій атестації зазначених категорій.

Під організаційно–правовими засобами у сфері позашкільної освіти автор розуміє сукупність правових інструментів (способів та прийомів), за допомогою яких держава впливає на суспільні відносини у сфері позашкільної освіти з метою задоволення та охорони публічних інтересів в процесі надання освітянських послуг в позашкільних навчальних закладах, а також активного розвитку зазначеної сфери.

Відповідно до Закону України «Про позашкільну освіту» встановлено два види атестацій, які здійснюються в сфері позашкільної освіти.

Так, атестації підлягають:

- позашкільний навчальний заклад;
- педагогічні працівники позашкільного навчального закладу.

Важливе місце в функціонуванні сфери позашкільної освіти є атестація позашкільного навчального закладу.

Відповідно до Наказу Міністерства освіти та науки «Про затвердження Порядку державної атестації загальноосвітніх, дошкільних та позашкільних навчальних закладів» № 553 від 24.07.2001 [1] атестацією визначається основна форма державного контролю за діяльністю позашкільних навчальних закладів незалежно від їх підпорядкування, типу та форм власності і проводиться з метою забезпечення реалізації єдиної державної політики у сфері позашкільної освіти.

На законодавчому рівні встановлено проведення чергової та позачергової атестації позашкільних навчальних закладів. Чергова атестація позашкільних навчальних закладів проводиться не рідше одного разу на десять років.

Державна політика щодо атестації позашкільних навчальних закладів встановлює чергову атестацію державних, комунальних та приватних форм власності.

Так, атестація навчальних закладів державної форми власності здійснюється Міністерством освіти і науки, іншими центральними органами виконавчої влади, що мають у своєму підпорядкуванні відповідні навчальні заклади; атестація позашкільних навчальних закладів комунальної форми власності здійснюється відповідними органами управління, підпорядкованими Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським, районним державним адміністраціям, до сфери управління яких належать позашкільні навчальні заклади, органам місцевого самоврядування; атестація позашкільних навчальних закладів приватної форми власності здійснюється органами управління місцевих органів виконавчої влади відповідно до типу позашкільного навчального закладу та місця його розташування.

Також, можливо проведення позачергової атестації. Позачергова атестація державних позашкільних навчальних закладів проводиться, як виняток, лише за рішенням спеціально вповноваженого центрального органу виконавчої влади в галузі освіти або інших центральних органів виконавчої влади, у сфері управління яких перебувають позашкільні навчальні заклади.

Позачергова атестація комунальних позашкільних навчальних закладів проводиться, як виняток, лише за рішенням Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій та підпорядкованих їм органів управління, у сфері яких перебувають позашкільні навчальні заклади, та органів місцевого самоврядування.

Позачергова атестація приватних позашкільних навчальних закладів проводиться, як виняток, лише за рішенням власника (засновника) або спеціально вповноваженого центрального органу виконавчої влади в галузі освіти, інших центральних органів виконавчої влади, у сфері управління яких перебувають позашкільні навчальні заклади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій та підпорядкованих їм органів управління, у сфері яких перебувають позашкільні навчальні заклади, та органів місцевого самоврядування.

Атестація позашкільних навчальних закладів здійснюється шляхом проведення атестаційної експертизи.

Атестаційну експертизу позашкільних навчальних закладів державної форми власності системи Міністерства освіти і науки проводить Державна інспекція навчальних закладів Міністерства освіти і науки України.

Організаційне забезпечення і контроль за проведенням атестаційної експертизи позашкільних навчальних закладів комунальної і приватної форм власності здійснюють регіональні експертні ради, що створюються при відповідних органах управління.

Для проведення атестаційної експертизи позашкільного навчального закладу відповідним органом управління створюється експертна комісія з числа провідних

фахівців відповідного органу управління, навчальних закладів і установ освіти, підприємств, організацій, які мають відповідну спеціальну освіту, високу професійну кваліфікацію, практичний досвід роботи, володіють необхідними знаннями та навичками. Склад експертних комісій не повинен перевищувати 15 осіб.

Залежно від рівня освітньої діяльності і результативності позашкільного навчально–виховного процесу позашкільний навчальний заклад визнається атестованим з відзнакою, атестованим, атестованим умовно або не атестованим. Атестованому закладу видається свідоцтво встановленого зразка.

Результати атестації позашкільних навчальних закладів оприлюднюються через засоби масової інформації.

Підсумовуючи вище викладене, на нашу думку, атестація позашкільних навчальних закладів – це встановлена державою форма перевірки позашкільних навчальних закладів незалежно від їх підпорядкування, типу, форм власності та якості освітньої діяльності, яку вони здійснюють, з метою встановлення їх відповідності вимогам, нормам і стандартам в сфері позашкільної освіти.

Разом з тим, ми вважаємо, що атестація позашкільних навчальних закладів проходить наступні стадії.

Стадії проведення атестації позашкільних навчальних закладів:

- I. підготовка справи до атестації;
- II. розгляд атестаційної справи;
- III. прийняття рішення щодо проходження атестації позашкільним навчальним закладом;
- IV. оскарження рішення (факультативна стадія);
- V. оприлюднення результату атестації в засобах масової інформації.

Отже, як ми можемо бачити, такий вид адміністративно–правового засобу як атестація є важливим кроком до розвитку, європеїзації та процвітання сфери позашкільної освіти взагалі. Адже, завдяки атестації як педагогічних працівників, так і самого позашкільного навчального закладу з боку держави можливо забезпечити отримання якісної та змістовної позашкільної освіти.

Другим видом атестації в сфері позашкільної освіти є атестація педагогічних працівників.

Термін «оцінювання» є досить універсальним і може бути використаний у багатьох видах діяльності. Французький вчений Ж. Лека називає оцінювання «дзеркалом, яке дозволяє державному апарату своєчасно модифікувати свою діяльність залежно від еволюції потреб громадян» [2, с. 54].

В Україні поки що не розроблено відповідної теорії та методики, яка давала б об'єктивну інформацію та оцінку результатів педагогічних працівників.

В теорії управління найчастіше поняття «оцінювання показників діяльності» визначається, як «процес перевірки належності виконання працівниками роботи, передбаченої вимогами їх посади» [3, с. 215].

Водночас, уявляється, що не можна процес оцінювання показників діяльності зводити лише до функції контролю. Він виконує більш широке кого завдань, якими передбачається досягнення таких цілей:

- допомогти педагогічним працівникам зрозуміти призначення виконуваних ними функцій, організаційні цілі закладу;

- спрямовувати у потрібному напрямку діяльність і особисту дисципліну працівника;
- допомагати працівникам розвивати їхні потенційні можливості;
- інформувати персонал про те, що очікує керівництво від їхньої діяльності;
- надавати працівникам можливість самостійно оцінювати ефективність своєї діяльності та робити висновки про шляхи її вдосконалення.

Виходячи з вищенаведених цілей, можна зазначити, що атестація працівників позашкільних навчальних закладів має двояку мету. Так, основна мета проведення атестації працівників позашкільного навчального закладу: по–перше, здійснення аналізу роботи кожного працівника, по–друге, використання результатів атестації як внеску в оцінювання управлінської діяльності всього позашкільного навчального закладу.

Одним із дієвих способів оцінювання діяльності педагогічних працівників є їх атестація. у сучасній науковій адміністративно–правовій літературі правовому інституту атестації педагогічних працівників приділяється недостатньо уваги. Однак розгляду питань атестації державних службовців та атестаційним провадженням приділялась увага [4; 5]. Між тим, атестація педагогічних працівників має важливе значення у сфері позашкільної освіти.

Впорядкування і удосконалення роботи самого позашкільного навчального закладу неможливо без проведення періодичних атестацій педагогічних працівників позашкільного навчального закладу.

У довідковій юридичній літературі лише частково висвітлені правові аспекти атестації. Значні труднощі виникають при визначенні поняття атестації, що пов'язано з наявністю певної кількості визначень цього поняття різними авторами. Проте, серед вчених немає єдиної, узгодженої позиції щодо цієї проблеми. Попри це жодне з вже існуючих визначень атестації не розкриває стовідсотково поняття атестації [6, с. 8; 7, с. 45].

Інтерес являють собою теоретичні конструкції тих правників, які розглядають атестацію не тільки у взаємному зв'язку з визначенням кваліфікації, але й підкреслюють її специфічні властивості: періодичність, суб'єктний склад, правові наслідки вчинених дій тощо. До вказаної групи вчених, які досліджували це питання, можна віднести В.І. Курілова, який у вузькому розумінні виділяв такі характерні риси атестації: а) вона проводиться стосовно працівників, які перебувають в трудових відношеннях з даним підприємством; б) суб'єктами атестації є працівники певних категорій; в) є періодичною; г) здійснюється у спеціальній організаційно–правовій формі; д) є засобом підбору та розстановки кадрів.

На нашу думку, найбільш точне та повне визначення атестації запропоноване А.П. Жировим. Він вважає, що атестацією є встановлена державою форма періодичної перевірки спеціальної правоздатності певної категорії працівників та якості трудової функції, яку вони виконують, з метою встановлення відповідності осіб, що атестуються, займаній посаді, підвищення їх професійно–ділового та морально–політичного рівня, а також сприяння адміністрації в поліпшенні підборі і розстановки кадрів.

Якщо розглядати це визначення в теоретичному аспекті, то воно найбільш повно розкриває сутність явища, яке досліджується. у цьому визначенні доклад-

ніше і точніше, ніж в інших, помічені функції правових норм щодо атестації, а також зроблено спробу визначити їх місце в системі права. В сучасний період ні на законодавчому, ні на теоретичному рівні немає загальновизнаного визначення атестації.

Необхідно також зупинитися на визначенні поняття атестації, яке запропоноване відомим російським адміністративістом Д.М. Бахрахом. Він вважає, що умовно атестації можна поділити на загальні та персональні [8, с. 15].

Загальні атестації проводяться через певні проміжки часу як чергові заходи по роботі з кадрами, але можуть бути і позачерговими (наприклад, у зв'язку із загальним упорядкуванням заробітної плати). Їхня суть – підвищення у службовця почуття відповідальності за доручену справу шляхом перевірки його роботи. Головний підсумок загальної атестації – оцінка роботи службовців. Проводиться вона спеціально створюваними атестаційними комісіями, рішення яких є основою для наказу керівника за підсумками атестації.

Персональні атестації проводяться у тих відомствах, де співробітники мають звання, класні чини. Вони пов'язані з представленням до присвоєння звання, з призначенням на іншу посаду, звільненням. Особливості їхні полягають у тому, що вони завжди проводяться стосовно окремих службовців, пов'язані з підготовкою важливих для них рішень.

Атестація може бути представлена і у вигляді діяльності. з цієї точки зору атестація є системою, яка складається з різних елементів діяльності:

- суб'єкту, який організує проведення атестації та вирішує поставлені завдання;
- об'єкту, який відображує відношення щодо здійснення працівниками своїх посадових обов'язків та функцій ;
- процедури для досягнення конкретних результатів атестації. Взаємозв'язок вказаних елементів атестації утворює їхню єдність.

У Постанові Кабінету Міністрів України від 20 серпня 1993 року №310, під атестацією педагогічних працівників розуміється їх відповідність зайнятій посаді, рівню кваліфікації, залежно від якого та стажу педагогічної роботи їм встановлюється кваліфікаційна категорія, та відповідний посадовий оклад (ставка заробітної плати) в межах схеми посадових окладів [9]. Аналіз вказаного та інших нормативних актів дозволяє зробити також висновок, що однією з функцій атестації є те, що вона виступає в ролі гаранта права на працю в тому випадку, якщо особа проходить атестацію.

Слід зазначити, що на законодавчому рівні закріплені два види атестації педагогічних працівників: чергова та позачергова. Чергова атестація проводиться один раз у п'ять років згідно з графіком, складеним безпосередньо в позашкільному навчальному закладі, а позачергова атестація проводиться не раніше як через рік з дня видання керівником позашкільного навчального закладу, органом державного управління освітою відповідного наказу за підсумками атестації після попередньої атестації.

На думку автора, атестація педагогічних працівників в сфері позашкільної освіти – це встановлена державою форма перевірки якості трудової діяльності педагогічних працівників, яку вони здійснюють, з метою встановлення відповідності займаній ними посаді, підвищення їх професійно-ділового та мораль-

но-етичного рівня, а також сприяння адміністрації позашкільного навчального закладу в поліпшенні підбору і розстановки педагогічних кадрів.

Стадії атестації педагогічних працівників:

- I. підготовка справи до атестації;
- II. розгляд атестаційної справи;
- III. прийняття рішень відповідним керуючим органом чи керівником за результатами проведеної атестації;
- IV. оскарження та опротестування прийнятого рішення (факультативна стадія);
- V. виконання прийнятого рішення.

Роль адміністративно-правових засобів в сфері позашкільної освіти дуже значна. Використання інструментів забезпечує законність, що гарантується його всебічною урегульованістю, встановленням систематичного контролю за реалізацією заходів впливу. Атестація як засіб адміністративно-правового регулювання має одну з головних ролей, адже за допомогою атестації можна перевірити відповідність позашкільних навчальних закладів вимогам, нормам і стандартам в сфері позашкільної освіти, а педагогічних працівників на відповідність займаній ними посаді.

Література

1. Про затвердження Порядку державної атестації загальноосвітніх, дошкільних та позашкільних навчальних закладів: затв. Наказом Міністерства освіти і науки України від 24 лип. 2001 року №553 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
2. Малиновський В. Я. Державна служба: теорія і практика: Навч. посіб. / В. Я. Малиновський – К.: Атіка, 2003. – 160 с.
3. Государственная служба в Российской Федерации: (Сб. нормативных актов): Учеб. пособие / [Сост. Ю. Н. Стариков] – Воронеж: Изд-во ВГУ, 1995. – 320 с.
4. Бурлака О.С. Атестаційні провадження: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Київський національний університет внутрішніх справ / О. С. Бурлака – 2007. – 215 с.
5. Кравець В.Р. Атестація державних службовців в Україні: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Одеська національна юридична академія / В. Р. Кравець – 2003. – 200 с.
6. Жиров А.П. Правовые аспекты аттестации руководящих работников и специалистов в промышленности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. / А. П. Жиров – М., 1979. – 201 с.
7. Курилов В. И. Аттестация и личность работника в советском трудовом праве / В. И. Курилов – Владивосток, Изд-во Дальневосточного ун-та, 1983. – 200с.
8. Бахрах Д. Н. Государственная служба в Российской Федерации / Д. Н. Бахрах – Екатеринбург: Издательство Государственной юридической академии, 1995. – 103 с.
9. Про затвердження Типового положення про атестацію педагогічних працівників України: затв. Наказом Міністерства освіти і науки України від 20 сер. 1993 року №310 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>

Анотація

Чорна В.Г. Атестація та її види як адміністративно-правовий засіб регулювання в сфері позашкільної освіти. – Стаття.

В статті автором розкривається коло питань, що стосуються атестації в сфері позашкільної освіти, зокрема, атестації педагогічних працівників та атестації позашкільного навчального закладу, а також стадіям атестації.

Ключові слова: засоби адміністративно–правового регулювання в сфері позашкільної освіти, атестація в сфері позашкільної освіти, стадії.

Аннотация

Чорная В.Г. Аттестация и ее виды как административно–правовой способ регулирования в сфере внешкольного образования. – Статья.

В статье автором раскрывается круг вопросов, касающихся аттестации в сфере внешкольного образования, в частности, аттестации педагогических работников и аттестации внешкольного учебного учреждения, а также стадиям аттестации.

Ключевые слова: средства административно–правового регулирования в сфере внешкольного образования, аттестация в сфере внешкольного образования, стадии.

Annotation

Chornaja V.G. Certification and its activities as a way of administrative and legal regulation in the sphere of non–formal education. – Article.

This article reveals a range of issues that pertain hundred–certification in the field of school education, including certification of pedagogical workers and their–school educational institutions, certification and qualification stages.

Key words: means of administrative and legal regulation of school education, certification in the field of school education, stage.