

УДК 378.1

Г.О. Зелінська, доц., канд. екон. наук

Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу

Аналіз стану правового середовища реалізації освітньої політики в Україні та використання його в умовах розвитку регіону

В статті висвітлюються питання правового забезпечення освітньої політики та освітнього менеджменту. Зокрема наголошується, що для ефективного формування системи регіонального освітнього менеджменту першочергове значення має децентралізація окремих функцій управління держави та передача їх на регіональний рівень управління.

регіональний освітній менеджмент, закон, постанова, право, законодавство

Постановка проблеми. За роки незалежності України сформовано законодавче поле освітянської галузі та розроблено нормативно-правову базу для розвитку національної системи освіти, яка ґрунтується на засадах гуманізму, демократії, національної свідомості, взаємоповаги між націями і народами. Стрімкий розвиток інновацій, роздержавлення власності та суттєві зміни в житті суспільства в цілому, вимагають нового підходу до формування системи регіонального освітнього менеджменту, покликаного гнучко реагувати на зміни в економіці. Тому дослідження правового поля формування державного освітнього менеджменту з метою ефективного управління регіоном набувають особливої нагальності.

Аналіз досліджень та публікацій з проблеми. Аналіз наукових досліджень свідчить про наявність значної кількості праць авторів, що стосуються державної освітньої політики й управління освітою. До таких можна віднести науковий доробок В. Андрієнка, Л. Антошкіної, Т. Боголіб, І. Бондар, Й. Бескида, Б. Данилишина, Д. Дзвінчука, І. Животовської, С. Зарецької, І. Каленюк, В. Кременя, К. Корсака, Е. Лібанової, В. Лугового, В. Марцинкевича, К. Павлюк, О. Яришко, М. Яструбського та інших. У той же час, незважаючи на значний науковий доробок, залишаються ще не достатньо дослідженими як питання формування механізмів державного управління закладами освіти в умовах інноваційного розвитку так і питання реалізації освітнього менеджменту на регіональному рівні.

Метою статті є аналіз стану правового середовища формування і реалізації освітньої політики і менеджменту в Україні та використання його засад в умовах сучасного розвитку економіки регіону.

Викладення основного матеріалу. Громадяни України мають конституційне право на безкоштовну освіту в усіх державних і комунальних навчальних закладах, незалежно від статі, раси, національності, соціального і майнового стану, роду та характеру занять, світоглядних переконань, належності до партій, ставлення до релігії, віросповідання, стану здоров'я, місця проживання та інших обставин [2].

Завданням законодавства України про освіту є регулювання суспільних відносин у галузі навчання, виховання, професійної, наукової, загальнокультурної підготовки громадян України [2].

Законодавство України про освіту базується на Конституції України і складається з семи законів та ряду інших актів законодавства України, у яких визначені як загальні правові засади демократичного функціонування і розвитку освіти так і правові, організаційні, фінансові відношення її у підрозділах, а також їх фінансово-господарська та матеріально-технічна база, а саме: Закон України «Про освіту», Закон України «Про дошкільну освіту»,

Закон України «Про загальну середню освіту», Закон України «Про позашкільну освіту», Закон України «Про професійно технічну освіту», Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань професійно-технічної освіти», Закон України «Про вищу освіту» .

Основним нормативно-правовим актом у галузі освіти є Закон України «Про освіту» №1060-ХІІ від 23.05.1991 року, що складається з семи розділів, які об'єднують 66 статей, закріплює принципи освіти, її систему, визначає учасників навчально-виховного процесу, їхні права та обов'язки, порядок управління освітою тощо.

Законом України «Про освіту» [2] встановлюється, що Україна визначає освіту пріоритетною сферою соціально-економічного, духовного і культурного розвитку суспільства.

Поступальний розвиток освітянської галузі в Україні зумовлює необхідність розширення і поглиблення його нормативно-правового забезпечення та ефективної системи менеджменту. За роки незалежності видано понад 200 указів Президента України, 150 постанов Кабінету Міністрів України, більш ніж 300 інструкцій, безліч наказів Міністерства освіти і науки, які визначають політику і стратегію реформування освіти, обумовлюють заходи на реалізацію державної політики у сфері освіти.

Серед основних нормативно-правових актів з питань освіти можна виділити найважливіші [2], а саме: Постанова Верховної Ради України «Про стан, напрями реформування і фінансування освіти в Україні», Постанова Верховної Ради України «Про підсумки парламентських слухань «Про виконання законодавства щодо розвитку загальної середньої освіти в Україні», Постанова Верховної Ради України «Про стан і перспективи розвитку професійно-технічної освіти в Україні», Постанова Верховної Ради України «Про заснування соціальних стипендій Верховної Ради України для студентів вищих навчальних закладів з числа дітей-сиріт та дітей з малозабезпечених сімей», Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення розвитку освіти в Україні», Указ Президента України «Про Національну доктрину розвитку освіти», Указ Президента України «Про заходи щодо поліпшення функціонування та розвитку загальної середньої освіти», Указ Президента України «Про Основні напрями реформування вищої освіти в Україні», Указ Президента України «Про заходи щодо вдосконалення системи вищої освіти в Україні», Указ Президента України «Про Основні напрями реформування професійно-технічної освіти в Україні».

Як бачимо тенденції розвитку освіти сьогодні визначаються в першу чергу на законодавчому рівні. Формування достатньої і прогресивної її законодавчої, іншої нормативно-правової бази є одним з основних чинників, які можуть забезпечити можливість реалізації прав громадян на освіту. Тому прийняття достатньо дієвої законодавчої бази в сфері освіти, своєчасне внесення змін у діючі закони, а також реалізація вже прийнятих законів на різних рівнях – актуальне, важливе і складне державне завдання.

В Україні, в основному, вже сформована нова, самостійна галузь законодавства – освітянський менеджмент, який покликаний регулювати відносини у освітніх системах.

Формування українського освітянського законодавства пройшло декілька етапів. Найпершим було прийняття Закону України «Про освіту» (1991р), далі прийняття

Державної національної програми "Освіта" (України XXI століття, 1992р), яка стала першим стратегічним документом розвитку національної системи освіти. Однак, після прийняття Державної програми "Освіта (Україна XXI століття)" не відбулося очікуваних змін державної освітньої політики. Надалі зберігається централізована система адміністративного контролю за змістом освіти й продовжується втручання держави в управління навчальними закладами, не виконуються зобов'язання щодо фінансового забезпечення освіти. Галузь виживає фактично спираючись, де це можливо, на підтримку місцевої влади, батьків та бізнес-структур.

Наступний етап, пов'язаний з теоретичним обґрунтуванням законів прямої дії, які регулюють відносини у освітніх системах, а саме: законів України "Про професійно-технічну освіту" (1998 р.), "Про загальну середню освіту" (1999 р.), "Про позашкільну освіту" (2000 р.), "Про дошкільну освіту" (2001 р.), "Про вищу освіту" (2002 р.).

Далі розвиток освітнього законодавства ознаменувався прийняттям на загальнодержавному рівні єдиного стратегічного документа, який визначив довготривалі пріоритети державної політики у сфері освіти, а саме Національної доктрини розвитку освіти України. Вона визначила систему концептуальних ідей та поглядів на стратегію й основні напрями розвитку освіти у першій чверті XXI століття. Уже в перші місяці після затвердження Національної доктрини Кабінет Міністрів України розробив і затвердив Державну програму "Вчитель", програму розвитку позашкільних навчальних закладів на найближчі шість років. Постановами Кабінету Міністрів України від 14 січня та 5 липня 2004 року затверджено Державні стандарти базової й повної загальної середньої освіти та початкової загальної освіти для дітей, які потребують корекції фізичного та (або) розумового розвитку.

Національна Доктрина розвитку освіти України у XXI столітті визначає і основні стратегічні завдання розвитку процесу управління освітою: «перехід від державного до державно-громадського управління, чітке розмежування функцій між центральними, регіональними і місцевими органами управління, забезпечення самоврядування навчально-виховних закладів і наукових установ, утвердження у сфері освіти гармонійного поєднання прав особи, суспільства й держави». [5]. Проте принципи управління (оптимізація; децентралізація та ін.) зорієнтовані переважно на державний сектор.

Реальності сьогодення потребують подальшої модернізації системи освіти. Час потребує внесення змін та доповнень до діючих законодавчих актів. Передбачено збереження і приведення мережі навчальних закладів (НЗ) у відповідність до потреб населення і держави; досягнення збалансованості мережі НЗ у сільській місцевості; впорядкування мережі вищих НЗ з урахуванням темпів соціально-економічного розвитку та потреб держави у конкурентоспроможних фахівцях. В Законі України "Про затвердження загальнодержавної програми розвитку малих міст" одним з першочергових заходів із забезпечення розвитку міст визначено удосконалення системи професійної підготовки кадрів.

Таким чином, в Україні прийнята система законодавчих актів щодо розвитку сфери освіти. Разом з тим, проблеми подолання територіальних відмінностей у наданні якісних освітніх послуг усім громадянам країни та пом'якшення територіальних диспропорцій у задоволенні потреб господарства у фахівцях різних спеціальностей залишаються невирішеними. Тому актуальність дослідження проблем формування регіонального менеджменту зростає. Одним зі шляхів реалізації цих завдань є наукове обґрунтування нової системи управління освітою, розробка інноваційних моделей, механізмів управління освітою на всіх рівнях: державному, регіональному, муніципальному.

Сучасна практика господарювання, перспективи інноваційного розвитку економіки України зумовлюють потребу пошуку нових підходів до менеджменту всією освітньою сферою. Сучасна освіта є інтегральною сукупністю освітніх систем (структур, відносин, діяльності та свідомості), що забезпечує відтворення і розвиток інтелектуального потенціалу українського суспільства. Кожна держава, що досягла високих соціальних стандартів життя населення, на певних етапах свого розвитку спрямовувала найновіші досягнення в науці (зокрема в теорії управління) в освітню сферу, оскільки саме освіта посідає визначальне місце в інтелектуалізації праці, яка, в свою чергу, впливає на складні процеси трансформації і модернізації сучасного світу.

Сьогодні можна зі впевненістю констатувати, що освітній менеджмент стає обов'язковою складовою системи освіти, що сформувалась у незалежній Україні і особливе місце в цій системі відведено регіональному освітньому менеджменту, бо від його ефективності залежить інноваційний поступ регіону, якість життя окремої особи та суспільства загалом.

Регіональний освітній менеджмент є загалом цілісною, ієрархічною, законодавчо забезпеченою діяльністю, яка має чітке законодавче забезпечення та є нормативно регламентованим.

Не дивлячись на велику кількість прийнятих законів та нормативно-правових актів у сфері освіти функціонування системи регіонального освітнього менеджменту потребує удосконалення в частині функцій та управління освітою. Так, у Законі України “Про загальну середню освіту” в розділі 6 “Управління системою загальної середньої освіти” та у статті 37 “Повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в системі загальної середньої освіти” визначені функції Міністерства освіти і науки України, яке є “спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади в галузі загальної середньої освіти”, а також функції місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування. Але розподілу повноважень при цьому не вписано. Якщо Міністерство згідно Закону “реалізовує державну політику в сфері загальної середньої освіти” то місцеві органи влади “забезпечують реалізацію державної політики в сфері загальної середньої освіти на відповідній території” і так далі [4]. У Законі не визначено, хто саме – уряд, Міністерство освіти і науки, обласні, міські чи районні органи влади або управління освітою відповідають за надання державних послуг з освіти у повному обсязі. Не розділені у вищезазваному Законі функції органів освіти на місцях, обласної влади й органів місцевого самоврядування створюють непорозуміння. Бюджетні кошти спочатку надходять до області, а лише потім – до місцевих органів управління освітою. Фактично виглядає так, що обласні органи державної виконавчої влади в межах своєї компетенції також несуть відповідальність за надання освіти, але їх функції не відокремлені від функцій і повноважень органів місцевого самоврядування.

У Національній доктрині розвитку освіти зазначено, що “Держава... сприяє розвиткові громадського контролю” [5]. У розділі “Управління освітою” доктрини нічого не сказано про процедури такого контролю й відповідальність сторін щодо результатів перевірок. У розділі “Зв'язок освіти з розвитком громадянського суспільства” також йдеться вже про зовсім інше, зокрема, про спрямованість політики в галузі освіти “на активізацію участі професійних і громадських організацій у плануванні економічної, навчально-виховної, методичної роботи закладів освіти, прогнозування їхнього розвитку, експертній оцінці якості навчання та організації виховання. Держава сприяє активізації діяльності батьківської громадськості, опікунських рад, різноманітних фондів і меценатів”. Проте механізму такої участі громадянського суспільства досі не розроблено, за винятком законодавчого положення про органи громадського самоврядування закладів освіти, які мають в основному

консультативно-дорадчі повноваження і діяльності яких притаманний корпоративний характер та визначення дорадчих функцій ради закладу освіти як представницького органу, до складу якого входять батьки учнів і представники громадськості. Лише у ст.20 Закону “Про дошкільну освіту” сформульовано завдання органу самоврядування дошкільного закладу.

Висновок. Таким чином, за останні роки в Україні сформована єдина система освітянського законодавства, яка має всі ознаки щодо визнання її окремою галуззю освітянського права. Законодавчі реформи в освіті мають створити сприятливе правове середовище, яке забезпечило б сукупність свобод і прав вітчизняних НЗ і суспільство у виборі видів освітньої діяльності та її організаційних форм. Нові законодавчі акти, зміни в економіці знань доводять необхідність створення наукового осмислення системи регіонального освітнього менеджменту на основі пізнання закономірностей його розвитку, об’єктивних і суб’єктивних причин. Така система, спираючись на чинне законодавство, повинна передбачати творчий підхід до управління в процесі здійснення державних і регіональних програм.

Список літератури

1. Безверхнюк Т. М. Система ресурсного забезпечення регіонального управління: концептуальні засади розбудови умов становлення і механізми функціонування [Текст] : автореф. дис... доктора наук з держ. упр. : 25.00.02 “Механізми державного управління” / Безверхнюк Тетяна Миколаївна. – Класичний приватний університет. – Запоріжжя, 2009. – 38 с.
2. Закон України “Про освіту”. Відомості Верховної Ради (ВВР) 1996. №21 [Електронний ресурс] //Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=100%2F96-%E2%F0>.
3. Закон України «Про загальну середню освіту» // Урядовий кур’єр: Інформаційний додаток «Орієнтир». – 1999. - № 125-126. - 8 лип.
4. Кремень В.Г. Освіта і наука України: шляхи модернізації. – К.: Грамота, 2003. – 216 с. 91
5. Національна доктрина розвитку освіти. Затверджено Указом Президента України від 17 квітня 2002р. № 347/2002 // II Всеукраїнський з’їзд працівників освіти (7-9 жовтня 2001 р.) – К., 2001. – С.136-155.
6. Поташник М. М., Моисеев А. М. Управление современной школой: В вопросах и ответах: Пособ. для рук. образовательных учреждений и органов образования / Рос. Акад. образования. Ин-т упр образованием. — Москва: Новая шк., 1997 — 350 с.

Г. Зелинская

Анализ состояния правовой среды реализации образовательной политики в Украине и использование ее в условиях развития региона

В статье освещаются вопросы правового обеспечения образовательной политики и образовательного менеджмента. В частности отмечается, что для эффективного формирования системы регионального образовательного менеджмента первоочередное значение имеет децентрализация отдельных функций управления государством и передача их на региональный уровень управления.

G.Zelinska

Analysis of the legal environment of education policy in Ukraine and its use in the development of the region

The article highlights the issue of legal education policy and educational management. Particularly noted that the effective formation of regional educational management priority is the decentralization of certain functions of state and transfer them to the regional level of management.

Одержано 21.03.12