

УДК 352/354:316.346.3:37

Л. Ф. КРИВАЧУК

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ
РЕАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ
ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ
ОСВІТИ, КУЛЬТУРНОГО ТА ДУХОВНОГО РОЗВИТКУ ДІТЕЙ**

Проаналізовано нормативно-правові акти, в яких визначено повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері освіти, культурного та духовного розвитку дітей і розглянуто стан їх реалізації.

Ключові слова: діти, духовний розвиток, культурний розвиток, освіта, повноваження.

An analysis is carried out normatively legal acts in which certain plenary powers of organs of executive power and local self-government in the field of education, cultural and spiritual development of children and the state of their realization is considered.

Key words: to put, spiritual development, cultural development, education, plenary powers.

Неодмінною умовою стабільного суспільного розвитку і, зокрема економічного зростання, є освіта, культурний і духовний розвиток дітей, без яких цивілізований поступ, підготовка юних громадян до життя і праці в оновленому соціумі неможливі. Ефективність державної політики щодо дітей в Україні у сфері освіти, культурного та духовного розвитку дітей тісно пов'язана з питаннями реалізації повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в цій сфері.

Державна політика щодо дітей в Україні у сфері освіти, культурного та духовного розвитку дітей визначається Верховною Радою України відповідно до Конституції України і здійснюється органами виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в межах їх повноважень. Від ефективної реалізації повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування залежить якісна освіта, високий рівень культурного та духовного розвитку дітей, їх успішна соціалізація, що й обумовлює актуальність досліджуваної проблеми.

Проблеми розвитку освіти та державного управління освітою висвітлювалися у працях В. Авер'янова, В. Андрущенко, В. Бакуменка, Г. Глоби, В. Грабовського, Д. Дзвінчука, І. Зязюна, М. Князева, В. Кременя, В. Лугового, Т. Лукіної, В. Майбороди, С. Приживари та ін. Формування духовної культури особистості, в т.ч. у галузі державного управління досліджували Л. Альохіна, В. Андрущенко, І. Бех, М. Головатий, Л. Губерський, Д. Леонтьєв, М. Михальченко, С. Мукомел, В. Мурашов, О. Омельченко, О. Отравенко, С. Поважний, В. Скуратівський, І. Степаненко, О. Стороженко, Ю. Сурмін, Н. Чернуха, Г. Шевченко та ін. Водночас актуальними є проблеми реалізації державної політики у сфері освіти, культурного та духовного розвитку дітей, які на сьогодні є малодослідженими в галузі державного управління.

Метою статті є аналіз нормативно-правової бази у сфері освіти, культурного та духовного розвитку дітей; дослідження повноважень органів виконавчої влади

та місцевого самоврядування у цій сфері та стану їх реалізації на практиці.

Повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері освіти, культурного та духовного розвитку дітей визначено в таких нормативно-правових актах: ст. 22 Закону України “Про місцеві державні адміністрації” [4]; ст. 32 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [5]; ст.ст. 12, 14 Закону України “Про освіту” [6]; ст. 19 Закону України “Про дошкільну освіту” [1]; ст. 37 Закону України “Про загальну середню освіту” [2]; ст.ст. 7 – 9 Закону України “Про професійно-технічну освіту” [9]; ст. 10 Закону України “Про позашкільну освіту” [8]; ст. 5 Закону України “Про охорону дитинства” [7]. Зауважимо, що повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Законі України “Про культуру” не визначено, а “пріоритетом державної політики у сфері культури” встановлено “естетичне виховання дітей та юнацтва” (ст.ст. 3-4) [3]. На нашу думку, пріоритетом державної політики у сфері культури є культурний і духовний розвиток дітей та юнацтва, у т.ч. і естетичне виховання.

У галузі освіти, дошкільної освіти, загальної середньої освіти, професійно-технічної освіти, позашкільної освіти повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування визначені на рівні центрального органу виконавчої влади у галузі освіти; інших центральних органів виконавчої влади, у сфері управління яких перебувають відповідні заклади; Ради міністрів Автономної Республіки Крим; обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій; органів місцевого самоврядування. У нормативно-правових актах у сфері освіти [1; 2; 6; 8; 9] та охорони дитинства [7], як показує дослідження, повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування не розмежовані.

Розглянемо стан практичної реалізації повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері освіти, культурного та духовного розвитку дітей.

Першим важливим етапом освіти, який багато в чому визначає подальший розвиток дитини, її соціалізацію та здатність до адаптації є дошкільна освіта. Саме тому забезпечення рівного доступу дітей до дошкільної освіти є надзвичайно важливим. Найменший відсоток охоплення дітей дошкільними закладами станом на 1 січня 2010 р. за регіонами спостерігався в Івано-Франківській обл. (35 %); Львівській обл. та Рівненській обл. (по 41 %); Закарпатській обл. (43 %); Тернопільській обл. (46 %) та Волинській обл. (47 %). Перевищення над середньоукраїнським показником (56 %) зафіксовано в 15 регіонах, серед яких лідирує Черкаська обл. (69 %); Сумська обл. (68 %); м. Севастополь (67 %). Попри нестачу місць у дитячих садках – 811 закладів загалом на Україні (5,2 % загальної кількості) здають площу в оренду, що також призводить до перевантаження груп дітьми (найвищі показники у м. Києві – 212 закладів (31,3 % дошкільних закладів м. Києва) [13, с. 56–57].

Важливою проблемою дошкільної освіти дітей є недостатня мережа дошкільних закладів компенсуючого типу (171 санаторій для дітей з ранніми проявами туберкульозної інфекції та малими формами туберкульозу, хронічними неспецифічними захворюваннями органів дихання, захворюваннями серцево-

судинної та ендокринної систем, хворобами органів травлення) та 186 спеціальних (для дітей з порушеннями слуху, мови, зору, інтелекту, опорно-рухового апарату, затримкою психічного розвитку та ін. профілю). Болючими проблемами нинішнього стану дошкільної освіти є застаріла матеріально-технічна база, кадрове забезпечення дошкільних закладів для дітей з особливими потребами. У багатьох дошкільних закладах багато років не поновлювалося технологічне обладнання, меблі, м'який інвентар, медичне, фізкультурне обладнання, іграшки, обладнання ігрових майданчиків, не проводилися капітальні ремонти. У сільській місцевості низькими темпами відбувається газифікація дошкільних закладів і перехід їх на автономне опалення, внаслідок чого деякі заклади можуть працювати лише сезонно [13, с. 58-59].

Ураховуючи переваженість дошкільних закладів і зміну стратегічних орієнтирів, спрямованих на введення обов'язкового охоплення дошкільною освітою дітей п'ятирічного віку перед вступом їх до загальноосвітніх навчальних закладів, актуалізується проблема розширення мережі дошкільних закладів і зміцнення їх матеріально-технічної бази.

В Україні створено досить розвинену національну модель загальної середньої освіти. Охоплення освітою дітей шкільного віку станом на 1 січня 2010 р. становило – 98,9 % дітей шкільного віку (в т.ч. у міських поселеннях – 98,7 %, у сільській місцевості – 99,1 %). Охоплення повною загальною середньою освітою осіб, які потребують корекції фізичного та (або) розумового розвитку, становило 54,4 % дітей шкільного віку (у т.ч. у міських поселеннях – 56,4 %; у сільській місцевості – 51,3 %) [13, с. 59].

Очевидно, що показник охоплення освітою дітей з функціональними обмеження низький. З огляду на це Розпорядженням Кабінету Міністрів України затверджено “План заходів щодо запровадження інклюзивного та інтегрованого навчання у загальноосвітніх навчальних закладах на період до 2012 р.” [11], реалізація якого органами виконавчої влади та органів місцевого самоврядування розширить можливості дітей-інвалідів щодо отримання загальної середньої освіти.

Актуальною та важливою на сьогодні є проблема оптимізації мережі навчальних закладів, оновлення та покращання матеріально-технічної бази. Оптимізація освітньої мережі має забезпечити підвищення якості освіти, економічну ефективність, функціонування навчальних закладів, приведення освітньої мережі до потреб регіону, урізноманітнення освітніх послуг, що надаються навчальними закладами. Однак проблема оптимізації освітньої мережі на сьогодні має як позитивні, так і негативні аспекти.

У цьому контексті однією з проблем забезпечення рівних можливостей дітей в отриманні освіти є територіальна недоступність загальноосвітніх навчальних закладів для дітей, які мешкають у сільській місцевості. Показник забезпечення підвезення дітей за програмою “Шкільний автобус” у сільській місцевості в регіональному розрізі варіюється від 99,6 % (Черкаська обл.) до 46,6 % (Тернопільська обл.). Ситуація щодо забезпечення в повному обсязі підвезення дітей шкільними автобусами в низці областей є незадовільною, вона ускладнюється постійним недофінансуванням цієї державної програми, збільшенням частки несправних і застарілих машин, відсутністю в багатьох населених пунктах доріг з

твердим покриттям тощо [13, с. 62].

За результатами соціологічного дослідження “Система освіти в оцінках громадян України”, проведеного Інститутом соціальних технологій на замовлення спільного проекту Міністерства освіти і науки та Світового банку “Рівний доступ до якісної освіти в Україні”, вчителі середніх шкіл так само, як і батьки учнів поділяють думку стосовно незадовільного стану шкільних приміщень і необхідності модернізації навчальних кабінетів та лабораторій. Частка вчителів, які вказують на погану/недостатню матеріальну оснащеність шкіл – 86 %; на погане опалення в школах – 62 %; на нестачу наочних посібників і технічних засобів навчання в шкільних кабінетах – 57 %; на вкрай низьку забезпеченість спортивним інвентарем – 67 %; на недостатню кількість комп’ютерів в школах – 78 %; на нестачу в шкільних бібліотеках навчальної літератури – 73 % [14].

Тому суттєвого покращання потребує матеріально-технічна база навчальних закладів. Так, станом на 1 січня 2010 р. підключення до мережі інтернет мали 78,6 % навчальних закладів у міських поселеннях та лише 39,6 % у сільських поселеннях; кабінети з лінгфонним обладнанням наявні в 10,1 % навчальних закладів у міських поселеннях та 3,0 % у сільських поселеннях; басейни – у 4,1 % навчальних закладів у міських поселеннях та 0,3 % у сільських поселеннях. Кількість навчально-комп’ютерних комплексів установлених у загальноосвітніх закладах є такою: за кошти державного бюджету: 2007 р. – 3 194 од.; 2008 р. – 2 673 од.; 2009 р. – 0 од.; за кошти місцевих бюджетів і позабюджетні кошти: 2007 р. – 224 од.; 2008 р. – 319 од.; 2009 р. – 93 од. [13, с. 63–69].

Оцінюючи діючі навчальні програми, батьки та вчителі середніх шкіл одностайні у своїх судженнях: учителі вважають навчальні програми перевантаженими, а співвідношення годин та обсягу дисциплін, що викладаються, – незбалансованими [14]. Про наявність глибоких проблем в освіті свідчать і результати дослідження “Здоров’я та поведінкові орієнтації учнівської молоді України”. Так, більше, третини (30–40 %) опитаних учнів у віці 11–13 років та 15 років, які навчаються в загальноосвітніх школах, професійно-технічних навчальних закладах I–II рівнів акредитації (на базі 9-річної освіти) незадоволені школою; 30 % відчувають складність навчання; ще 40–50 % – втому від занять [12].

Ураховуючи вищевикладене, слід зазначити, що збереження цих негативних тенденцій у подальшому неминуче призведе до зниження якості освіти дітей.

Розглядаючи стан реалізації повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері освіти, культурного та духовного розвитку дітей, важливо зосередити увагу на діяльності позашкільних навчальних закладів, до яких Законом України “Про позашкільну освіту” віднесено такі: 1) позашкільні навчальні заклади; 2) інші навчальні заклади як центри позашкільної освіти у позаурочний та позанавчальний час; 3) гуртки, секції, клуби, культурно-освітні, спортивно-оздоровчі, науково-пошукові об’єднання; 4) клуби та об’єднання за місцем проживання; 5) культурно-освітні, фізкультурно-оздоровчі, спортивні та інші навчальні заклади та установи; 6) фонди, асоціації, діяльність яких пов’язана з функціонуванням позашкільної освіти [8].

Аналіз наявної мережі позашкільних навчальних закладів, закладів культури

та мистецтв, фізкультури та спорту засвідчив, що більшість сільських дітей позбавлені можливості в них займатися, оскільки переважна їх кількість сконцентрована в містах. Окрім того, існує проблема обмеженого доступу малозабезпечених верств населення до закладів культури та спорту, послуги яких оплачуються.

Проблемою є недостатнє фінансування позашкільних навчальних закладів. Кошти для фінансування цих закладів в основному виділяються лише на заробітну плату, а не на розвиток творчої та матеріальної бази [12, с. 77].

Окрім позашкільних навчальних закладів діють заклади культури і відпочинку: бібліотеки, клуби, театри, музеї, кінотеатри, парки тощо. Серед закладів культури найбільш поширеними є бібліотеки, заклади культури клубного типу, кінотеатри. Станом на 1 січня 2010 р. в Україні функціонувало 1 184 спеціалізовані бібліотеки для дітей та 54 для юнацтва, з них – 25 дитячих бібліотек обласного значення та одна Національна бібліотека України для дітей. Також дітей обслуговують 15 тис. сільських бібліотек [13, с. 69].

Значну частину фондів дитячих бібліотек складають видання 1970 – 80 рр., які втратили свою актуальність, особливо це стосується сільських бібліотек. Існує потреба в нових виданнях з історії, української літератури, новітніх технологій тощо. Незначна кількість бібліотек для дітей забезпечена доступом до інтернету, однак 19 обласних бібліотек і централізованих бібліотечних систем мають власні інтернет-сайти [12, с. 78].

Серед закладів, напрямком роботи яких є розвиток дитячої творчості й організація дозвілля дітей, існує також мережа клубних закладів, яка в Україні станом на 1 січня 2010 р. налічувала 18 718 одиниць, переважна більшість з них (16 529 од.) створені і діють у сільській місцевості [13, с. 70].

Основною формою роботи з дітьми в цих закладах є проведення культурно-масових заходів для дітей та організація клубної та гурткової роботи. Головними проблемами в роботі клубних закладів з дітьми залишається недостатнє фінансування, застаріла матеріально-технічна база, низький рівень забезпечення кваліфікованими кадрами, у т.ч. проблема переведення багатьох працівників на 0,5 та на 0,25 ставки.

На необхідність вжиття органами виконавчої влади та органів місцевого самоврядування дієвих заходів щодо розвитку позашкільної освіти спрямована Державна цільова соціальна програма розвитку позашкільної освіти на період до 2014 р., затверджена постановою Кабінету Міністрів України “Про схвалення Державної цільової соціальної програми розвитку позашкільної освіти на період до 2014 року” [10].

Серед зазначених закладів, які впливають на культурний і духовний розвиток дітей, чільне місце займають театри. В Україні станом на 1 січня 2010 р. налічувалося 11 дитячих театрів і театрів юного глядача, 28 лялькових театрів та дві дитячі театралізовані студії [13, с. 71].

Важливий вплив на культурний і духовний розвиток дітей має інформаційний простір, зокрема телебачення і радіо як виробник найбільш доступних культурно-інформаційних послуг. З огляду на масовість цих засобів інформації та їх значну популярність серед дітей необхідним є створення ними якісного культурного продукту саме для дітей. Однак продукція багатьох доступних дітям комерційних телеканалів є досить сумнівною щодо якості, а тим більше стосовно формування необхідних

ціннісних орієнтацій і культурного й духовного розвитку дітей. У позитивному аспекті слід звернути увагу на діяльність національної, обласних та місцевих телерадіокомпаній, які продукують різнопланові передачі для дітей. Важливою проблемою є фактична відсутність телепрограм із сурдоперекладом чи титруванням, радіопрограм, інформаційних видань для дітей з вадами слуху та зору [Там само, с. 74].

Підсумовуючи, зазначимо, що здійснення державної політики щодо дітей в Україні у сфері освіти, культурного та духовного розвитку дітей відповідно до законодавства України покладено на органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, повноваження яких визначено в законодавстві в галузі державного управління, охорони дитинства, освіти, культури (частково). Дослідження довело, що повноваження органів місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування з питань освіти, культурного та духовного розвитку дітей не розмежовано в галузевих законах (освіта, охорона дитинства) та не визначено в повному обсязі в Законі України “Про культуру”, тому нагальним є питання удосконалення нормативно-правового механізму в цій сфері.

Найголовнішими завданнями органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо реалізації своїх повноважень у сфері освіти, культурного та духовного розвитку дітей на сучасному етапі державотворення, на нашу думку, є поліпшення територіальної доступності дітей, які мешкають у сільській місцевості, до закладів соціальної інфраструктури (недостатньо розвинута мережа дошкільних та позашкільних закладів, закладів культури та відпочинку) та поліпшення ресурсного забезпечення системи освіти й культури (застаріла матеріально-технічна база закладів; зношена навчально-лабораторна база навчальних закладів; недостатні темпи технологічної модернізації закладів освіти, бібліотек; недостатнє кадрове забезпечення навчально-виховних закладів для дітей з особливими потребами; недостатнє забезпечення доступності дітей-інвалідів до закладів освіти та культури у зв’язку з відсутністю в цих закладах спеціального обладнання).

Таким чином, актуальність проблем дитинства для перспектив розвитку держави разом із завданнями посилення результативності позитивних процесів у цій сфері обумовлюють необхідність вироблення якісно нових підходів щодо забезпечення дітям повноцінної освіти, культурного та духовного розвитку відповідно до їх потреб.

Література:

1. Закон України “Про дошкільну освіту” станом на 11 липня 2001 р. № 2628-III (із змінами). – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
2. Закон України “Про загальну середню освіту” : за станом на 13 травня 1999 р. № 651-XIV (із змінами). – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
3. Закон України “Про культуру” станом на 14 грудня 2010 р. № 2778-VI). – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
4. Закон України “Про місцеві державні адміністрації” станом на 9 квітня 1999 р. № 586-XIV (із змінами). – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
5. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” станом на 21 травня

- 1997 р. № 280/97-ВР) (із змінами). – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
6. Закон України “Про освіту” станом на 23 травня 1991 р. № 1060-ХІІ) (із змінами). – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
7. Закон України “Про охорону дитинства” станом на 26 квітня 2001 р. № 2402-ІІІ) (із змінами). – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
8. Закон України “Про позашкільну освіту” станом на 22 травня 2000 р. № 1841-ІІІ) (із змінами). – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
9. Закон України “Про професійно-технічну освіту” станом на 10 лютого 1998 р. № 103/98-ВР) (із змінами). – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
10. Постанова Кабінету Міністрів України “Про схвалення Державної цільової соціальної програми розвитку позашкільної освіти на період до 2014 року” станом на 27 серпня 2010 р. № 785. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
11. Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про затвердження Плану заходів щодо запровадження інклюзивного та інтегрованого навчання у загальноосвітніх навчальних закладах на період до 2012 року” станом на 3 грудня 2009 р. № 1482-р. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
12. Державна доповідь про становище дітей в Україні за підсумками 2007 р. – К. : Держ. інст. розвитку сім’ї та молоді, 2008. – 190 с.
13. Забезпечення рівних можливостей та прав дітей в умовах зростання ризиків бідності населення : Державна доповідь про становище дітей в Україні за підсумками 2009 р. / М-во України у справах сім’ї, молоді та спорту ; Держ. департамент з усиновлення та захисту прав дітей ; Держ. інститут розвитку сім’ї та молоді ; [А. Г. Зінченко, Т. Ф. Алексеєнко, С. Ю. Аксьонова та ін.]. – К. : Бланк-Прес, 2010. – 152 с.
14. Соціологічне дослідження “Система освіти в оцінках громадян України” // Інститут соціальних технологій на замовлення Спільного проекту Міністерства освіти і науки та Світового банку “Рівний доступ до якісної освіти в Україні”. – Режим доступу : <http://www.mon.gov.ua/education/average/topic/rn/soc.doc>

Надійшла до редколегії 21.09.2011 р.