



В. М. Костюк
здобувач кафедри адміністративної діяльності
Національної академії внутрішніх справ (м. Київ)

УДК 342.9

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

Розглянуто проблему правового регулювання діяльності суб'єктів загальної середньої освіти в Україні. Окреслено основні етапи реформування та трансформації освітньої системи в Україні. Особлива увага приділяється питанню атестації навчальних закладів. Аналізуються проблеми недосконалості управління освітньою сферою, та пропонується декілька шляхів їх вирішення.

Ключові слова: загальноосвітній заклад, ліцензування послуг, державні стандарти.

Розбудова незалежної Української держави стала відправною точкою для формування нового суспільства, перетворення усіх суспільних інститутів. Лібералізація громадського життя та ринкові економічні відносини створили нові умови та нову свідомість. Подальша трансформація суспільних відносин, їхня загальна модернізація на шляху до демократизації неможлива без реформування освітньої системи. Проблема урегульованості системи загальної середньої освіти безпосередньо впливатиме на якість нової генерації українського суспільства.

Проблема регулювання діяльності суб'єктів загальної середньої освіти висвітлювалась в роботах В. Б. Авер'янова, Е. В. Авксентьева, О. П. Альохіна, С. С. Алексеєва, Ю. М. Алексеєва, О. Ф. Андрійко, Е. В. Авсенева, І. В. Агафонова, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, І. П. Голосніченка, А. Б. Віфлемського, В. С. Журавського, І. С. Каленюк, М. Й. Бару, Я. І. Безуглої, В. С. Венедиктова, Г. С. Гончарова, П. І. Жигалкіна, І. В. Зуб, Р. І. Кондратьєва, Р. З. Лівшиць, А. Р. Мацюк, В. І. Прокопенко та ін.

Підвалиною у розбудові системи правового регулювання загальної середньої освіти стало прийняття Постанови Верховної Ради УРСР “Про порядок введення в дію Закону “Про освіту”, який було схвалено 3 травня 1991 р. Законом визначалася мета освіти, її основні принципи, структура, права та обов'язки учасників навчально-виховного процесу. У ст. 35 Конституції України законодавчо закріплювалася обов'язковість повної загальної середньої освіти і визначалося, що вона “... забезпечує всебічний розвиток дитини як особистості, її нахилів, здібностей, талантів, трудову підготовку, професійне самовизначення, формування загальнолюдської моралі, засвоєння визначеного суспільними, національно-культурними потребами обсягу знань про природу, людину, суспільство і виробництво, екологічне виховання, фізичне вдосконалення” [3].

У вересні 1991 р. на колегії Міністерства освіти України було затверджено Концепцію середньої загальноосвітньої школи, де були визначені основні стандарти середньої освіти, її мета і зміст. У Концепції детально представлена характеристика предметів як державного, так і шкільного компонентів, акцентовано увагу на курсах за вибором, профільному навчанні, факультативах, вивченні предметів мовного циклу.

Важливим здобутком стала розробка й затвердження у листопаді 1993 р. Державної національної програми “Освіта” (“Україна ХХІ століття”), якою визначилася стратегія розвитку української освіти. Основними завданнями реформування освіти були визначені заходи з розбудови її національної системи з виведенням на світовий рівень, а також уже як відбиток реалій часу, створення на рівноправній основі



недержавних освітніх закладів. Положення розділу Програми “Загальна середня освіта” переважно повторювали положення вищезгаданої Концепції, але саме у Програмі були сформульовані основні завдання рівнів середньої освіти — початкової, основної та повної, що згодом були законодавчо закріплені.

Усі законодавчі акти перших років незалежності стали своєрідним базисом для подальшого просування на шляху реформ. На жаль, економічні проблеми переходу до ринкових відносин негативно позначилися на освітянській галузі. Освіта не була віднесена до державних пріоритетів і усі положення програм залишалися декларативними. Серед негативних рис слід відзначити застарілість матеріально-технічної бази шкіл, падіння престижу педагогічної професії, а як наслідок старіння вчительських кадрів. Відповідно, базис реформ знаходиться не в кращому стані.

Подальшим кроком було прийняття у травні 1999 р. Верховною Радою України Закону “Про загальну середню освіту”, а на його підставі Постанови Кабінету Міністрів від 16 липня 2000 р. “Про перехід загальноосвітніх навчальних закладів на новий зміст, структуру і 12-річний термін навчання”. У 2001 р. колегія Міністерства освіти і науки затвердила Концепцію загальної середньої освіти (12-річна школа). У преамбулі зазначалося, що перехід до 12-річного терміну здобуття загальної середньої освіти, який викликав неабиякий резонанс у суспільстві, зумовлений приведенням вітчизняних освітніх стандартів у відповідність до норм світового співтовариства. Крім того, було затверджено нові стандарти початкової освіти у зв’язку з тим, що навчання у школі дитина мала починати з шести років. У 2000/01 навчальному році у дію вводилася нова система оцінювання знань учнів за 12-бальною шкалою та семестровий контроль.

Крім того, для подолання диспропорції розвитку сільської шкільної мережі, покращення матеріально-технічного, фінансового, кадрового забезпечення сільських шкіл Постановою Кабінету Міністрів у липні 1999 р. затверджено Комплексний план заходів щодо розвитку загальноосвітніх навчальних закладів у сільській місцевості.

У 2002 р. Постановою Кабінету Міністрів було затверджено Державну програму “Вчитель”, напрямом якої визначено розв’язання проблем, пов’язаних із підготовкою та професійною діяльністю педагогічних працівників, забезпечення державної підтримки у цій сфері. Метою програми є визначення невідкладних і перспективних заходів щодо реалізації основних напрямів модернізації системи освіти з урахуванням вимог сучасного інформаційно-технологічного суспільства, забезпечення соціально-економічних гарантій професійної самореалізації педагогічних працівників тощо [2]. Відповідно до цього нормативного документа ухвалювалися регіональні програми із урахуванням місцевих показників стану розвитку загальноосвітньої мережі.

На початку 2004 р. Постановою Кабінету Міністрів затверджено Державний стандарт базової й повної середньої освіти відповідно до прийнятого закону та постанови про перехід на 12-річний термін навчання. Фахівці відмічають позитивний процес стандартизації, але водночас наголошують, що її початковий етап вказує на наявність певної неузгодженості стандартів з іншими концептуальними освітніми документами та потребу в подальшому вдосконаленні [1].

Неоднозначне ставлення громадськості викликало впровадження зовнішнього незалежного оцінювання навчальних досягнень випускників загальноосвітніх навчальних закладів. Проведення сесій тестувань супроводжувалося бурхливими дискусіями, в яких фахівці, у цілому схвалюючи це нововведення, наголошують на внесенні коректив.

Проте, на жаль, освітня галузь в Україні розвивається під впливом політичної ситуації і відповідно до прийнятого Верховною Радою Закону України “Про внесення змін до законодавчих актів з питань загальної середньої та дошкільної освіти, щодо організації навчально-виховного процесу” від 6 липня 2010 року, термін навчання для здобуття повної загальної середньої освіти в загальноосвітніх навчальних закладах I–III ступенів складе 11 років. Крім скасування 12-річного терміну навчання в середній школі, законом введено обов’язкову дошкільну освіту для дітей старшого дошкільного віку, що, на думку комітету Верховної Ради з питань науки і освіти, є негативним фактором, який уповільнить розвиток системи загальної середньої освіти.



Правове регулювання в першу чергу здійснюється через систему органів публічного управління. Слід зауважити, що не кожен державну установу, яка реалізує певні функції у сфері публічного управління, можна віднести до органів державної виконавчої влади, що саме здійснюють управління у сфері освіти. Систему таких органів в Україні складають: Кабінет Міністрів України; спеціально уповноважений центральний орган державної виконавчої влади у сфері освіти, яким сьогодні є Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України; центральні органи виконавчої влади, яким підпорядковані навчальні заклади; центральний орган виконавчої влади у галузі освіти АРК; місцеві органи державної виконавчої влади та підпорядковані їм органи управління освітою.

Специфіка побудови системи органів державного управління у сфері освіти полягає в тому, що функції державного управління розподілені між кількома органами галузевої компетенції (МОНМС України, органами, яким підпорядковані навчальні заклади — Міністерства оборони, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки України тощо) і органами функціональної компетенції.

Спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади в галузі загальної середньої освіти є Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України.

Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України реалізує державну політику в сфері загальної середньої освіти; здійснює в межах своїх повноважень нормативно-правове регулювання відносин у системі загальної середньої освіти; визначає перспективи розвитку системи загальної середньої освіти; розробляє, впроваджує і контролює додержання Державного стандарту загальної середньої освіти; контролює діяльність органів управління освітою та навчальних закладів системи загальної середньої освіти; організовує нормативне, програмне, науково-методичне та інформаційне забезпечення системи загальної середньої освіти; визначає порядок атестації педагогічних працівників загальноосвітніх навчальних закладів; організовує підготовку та підвищення кваліфікації педагогічних працівників, приймає рішення щодо організації інноваційної діяльності, координує та контролює її проведення; забезпечує підготовку і видання підручників, посібників, методичної літератури, схвалює їх видання; затверджує типові переліки обов'язкового навчального та іншого обладнання, навчально-методичних та навчально-наочних посібників, підручників; виконує інші функції [5].

Місцеві органи виконавчої влади (управління освіти при обласних державних адміністраціях, відділи освіти при районних (міських) державних адміністраціях) та органи місцевого самоврядування в галузі загальної середньої освіти забезпечують реалізацію державної політики у сфері загальної середньої освіти на відповідній території; контролюють додержання вимог законів та інших нормативно-правових актів у галузі освіти, обов'язкове виконання Державного стандарту загальної середньої освіти всіма навчальними закладами системи загальної середньої освіти, розташованими на їх території; беруть участь у розробленні та реалізації варіативної складової змісту загальної середньої освіти; створюють умови для одержання громадянами повної загальної середньої освіти; організовують нормативне, програмне, матеріальне, науково-методичне забезпечення, перепідготовку, підвищення кваліфікації, атестацію педагогічних працівників; проводять атестацію навчальних закладів системи загальної середньої освіти, розташованих на їх територіях, оприлюднюють результати атестації; сприяють проведенню інноваційної діяльності в системі загальної середньої освіти; здійснюють інші повноваження [5].

Для сучасного стану системи управління освітою характерний процес децентралізації, тобто передача ряду функцій і повноважень від вищих органів управління нижчим. Державні органи розробляють найбільш загальні стратегічні напрями, а обласні й районні (міські) органи спрямовують зусилля на вирішення конкретних, фінансових, кадрових, матеріальних, організаційних проблем.

Друга характерна особливість — перехід від державного до державно-громадського управління освітою. Органами громадського самоврядування загальноосвітнього навчального закладу є загальні збори (конференція) колективу; рада загальноосвітнього навчального закладу; районна (міська), обласна конференції працівників освіти; районна



(міська) рада з питань народної освіти; всеукраїнський з'їзд працівників освіти.

Головна мета державно-громадського управління — поєднати зусилля держави і суспільства у вирішенні проблем формування державної політики в галузі освіти, питань навчально-виховної, методичної, економічної, фінансово-господарської діяльності закладів освіти.

Враховуючи викладене, слід наголосити на окремих недоліках у чинному законодавстві, виправлення яких покращить правове регулювання загальної середньої освіти. Зокрема, у п. 1 ст. 54 Закону “Про освіту”, де визначено вимоги допуску до заняття педагогічною діяльністю, зокрема вимога щодо високих моральних якостей педагогічних працівників стоїть на першому місці [5].

Проблема полягає у тому, що чинне законодавство України не містить тлумачення поняття “високі моральні якості педагогічних працівників”, що не дозволяє максимально об'єктивно встановити, критерії яких моральних якостей повинна мати особа, для того, щоб займатися педагогічною діяльністю. Актуально це питання звучить у державі, яка переживає тяжку економічну і духовну кризу. Тому постає дилема: яким повинен бути сьогоднішній вчитель — духовною особистістю, майстром своєї справи чи байдужим ремісником.

Також існує проблема щодо допуску до заняття педагогічною діяльністю осіб, що притягалися до кримінальної відповідальності за умисні злочини. Поки що не існує норми — заборони щодо їх права вчителювати. Хіба що суд може на певний строк (від двох до п'яти років або, якщо це додаткове покарання, на строк від одного до трьох років) позбавити їх права займатися педагогічною діяльністю (ст. 55 Кримінального кодексу України) [6].

У п. 1.1 ч. 1 Типового положення про атестацію педагогічних працівників, затвердженому наказом Міністерства освіти і науки України від 06 жовтня 2010 р. № 930 [7], не звертається увага на визначення відповідності зайнятій посаді в ракурсі характеристики їх моральних якостей, а найбільша увага приділена рівню кваліфікації педагогів. Це є суттєвим упущенням, оскільки на підставі безпосередньої педагогічної роботи вчителів, можна об'єктивно визначити наскільки вони на практиці уособлюють у собі зразок високоморальної поведінки.

Таким чином, система регулювання діяльності суб'єктів загальної середньої освіти має постійно удосконалюватися, модернізуватися модель управління через децентралізацію управління, налагодження взаємодії між відповідними державними органами, органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями, розвиток автономії навчальних закладів, посилення та постійне вдосконалення системи громадського освітянського самоврядування, розширення повноважень регіональних органів управління освітою.

Незважаючи на те, що законодавчо регламентовані майже всі аспекти функціонування галузі, існує потреба в постійній її модернізації вимагає створення оптимального комплексного механізму управління освітою й організації навчально-виховного процесу, наукового та інформаційного забезпечення галузі, інтеграції національної освіти до європейського та світового простору.

При всьому комплексі проведених перетворень, на думку фахівців, залишаються невирішеними проблеми недосконалості управління освітньою сферою (від ефективності цієї системи залежить перерозподіл фінансування); невідповідності змісту і методів навчання вимогам сучасності; низького суспільного статусу вчителів. Наголошується на тому, що саме від вирішення цих питань залежатиме ефективність подальших заходів реформування освітньої сфери.

Отже, за роки незалежності в Україні створено триступеневу середню освіту з 11-ти-річним терміном навчання. Більше можливостей для об'єктивного оцінювання знань учнів надала зміна 5-бальної на 12-бальну систему оцінювання. Нагальною залишається проблема обсягів і наповнення шкільних програм. Метою їх перегляду, з урахуванням компетентного підходу, є покращення якості освіти, усунення переобтяженості навчальних планів, розвиток умінь і навичок молоді застосовувати



свої знання на практиці для підготовки до дорослого життя.

Тому становлення та розвиток правової держави неможливе без кропіткої роботи з удосконалення нової правової системи України. Україна лише тоді стане цивілізованою європейською країною, коли у ній буде створено дієвий правовий механізм реалізації прав громадян на освіту.

Список використаних джерел

1. Баханов, К. Державний стандарт загальної середньої освіти: шляхи вдосконалення [Текст] / К. Баханов // Рідна школа. — 2006. — № 6 — С. 5–9.
2. Державна програма “Вчитель” [Електронний ресурс] / Сайт Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України. — Режим доступу : www.mon.gov.ua/laws/KMU_379.doc.
3. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. [Текст] // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
4. Про загальну середню освіту : Закон України від 13.05.1999 р. [Текст] // ВВР. — 1999. — № 28. — Ст. 230.
5. Про освіту : Закон України від 23.05.1991 р. [Текст] // ВВР. — 1991. — № 34. — Ст. 451.
6. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. [Текст]. — К. : Атіка, 2001. — 160 с.
7. Типове положення про атестацію педагогічних працівників України : наказ Міністерства освіти і науки України від 06.10.2010 р. № 930 [Текст] // ОВУ. — 2010. — № 98. — С. 88.
8. Про ліцензування освітніх послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 29.08.2003 р. № 1380 [Текст] // ОВУ. — 2003. — № 36. — С. 30.

*Рекомендовано до друку кафедрою адміністративної діяльності
Національного університету внутрішніх справ
(протокол № 10 від 6 січня 2011 року)*

Надійшла до редакції 31.01.2011

Костиук В. Н. Правовое регулирование деятельности субъектов общего среднего образования в Украине

Рассматривается проблема правового регулирования деятельности субъектов среднего образования в Украине. Очерчены основные этапы реформирования и трансформации образовательной системы в Украине. Особое внимание уделяется вопросу аттестации учебных заведений. Анализируются проблемы несовершенства управления образовательной сферой, а также предлагается несколько путей их решения.

Ключевые слова: *общееобразовательное учреждение, лицензирование услуг, государственные стандарты.*

Kostiuk, V. M. Legal Regulation of Activity of Secondary Education in Ukraine

The article is dedicated to the problem of legal regulation of activity of secondary education in Ukraine. It outlines the main periods of transformation of the system of education in Ukraine. It emphasizes on the question of the certification of educational institutions. It analyses the problems of bad control in the sphere of education and proposes several ways of solving them.

Key words: *educational institutions, licensing services, state standards.*

