

Тетяна Ульянова

## ЗАКОНОДАВЧЕ ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СЕРЕДНЬОЮ ОСВІТОЮ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано сучасний стан законодавчого забезпечення державного управління освіти. Визначено, що потрібне подальше вдосконалення і розвиток правової бази, зокрема внесення відповідних доповнень і змін у чинні закони, прийняття нових законодавчих актів та інших нормативно-правових документів.

**Ключові слова:** законодавче та нормативно-правове забезпечення, державне управління середньою освітою, національна стратегія розвитку освіти.

Постановка проблеми

Національна система освіти формувалася в 1990-і роки в умовах значних змін у духовному житті суспільства, в контексті загальноцивілізаційних трансформацій, зумовлених значним поширенням нових освітніх технологій та істотним розширенням можливостей і потреб в індивідуальному, особистісному розвитку людини. Реформи були зорієнтовані на створення нової системи освіти в Україні, збереження й примноження здобутого в радянські часи досвіду та одночасно внесення суттєвих коректив у цілі, завдання й зміст освітянського процесу.

Сучасна практика господарювання, перспективи інноваційного розвитку економіки України зумовлюють потребу пошуку нових підходів до державного управління всією освітньою сферою. Сучасна освіта є інтегральною сукупністю освітніх 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 державного 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 менеджмент освіти став обов'язковою складовою системи освіти, що сформувалась у незалежній Україні. Управління освітянською сферою є загалом цілісною, ієрархічною, законодавчо забезпеченою діяльністю, яка має чітке законодавче забезпечення та є нормативно регламентованою.

Досконалість і повнота законодавчої бази у сфері освіти є першою необхідною умовою як формування та реалізації самої державної освітньої політики, так і забезпечення можливості ефективного функціонування системи освіти.

Питанню законодавчої бази, яка забезпечує правові й організаційні засади державного управління освітньої галузі, приділяли увагу Л. Ващенко, Л. Даниленко, Д. Дзвінчук, В. Кремень, О. Орлюк, В. Тацій, В. Шовкалюк та ін.

Невирішені частини загальної проблеми. Попри те, що в працях науковців зроблено відповідні акценти стосовно вдосконалення законодавчих актів, це питання ще потребує системного аналізу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Мета статті – проаналізувати сучасний стан законодавчого забезпечення державного управління освітою.

Здійснення поставленої мети передбачає вирішення таких завдань:

- проаналізувати нормативно-правову базу сфери управління освітою;
- визначити основні напрями організаційно-правового забезпечення навчальних закладів.

Управлінський процес сучасною українською освітою здійснюється органами державної влади (уповноваженими ними органами), адміністрацією навчальних закладів та органами громадського самоврядування.

Відповідно до чинного законодавства, державний менеджмент освіти в Україні реалізують Президент України, Верховна Рада, Кабінет Міністрів, Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, які мають у своєму підпорядкуванні вищі навчальні заклади; Державна акредитаційна комісія України; уряд Автономної Республіки Крим (АРК), місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування і підпорядковані їм органи управління освітою.

У компетенції Президента України знаходяться питання формування державної політики із визначенням системи органів виконавчої влади, які втілюють у життя державний менеджмент освіти. Верховна Рада створює і розвиває законодавчу базу функціонування освітньої системи, встановлює мережу основних параметрів функціонування системи та ратифікує міжнародні угоди в освітянській сфері.

Кабінет Міністрів України зосереджує зусилля на реалізації державних засад освітньої політики, видає нормативно-правові акти з питань життєдіяльності освітньої системи, створює, реорганізує, ліквідує вищі навчальні заклади державної форми власності.

Управління системою загальної середньої освіти регламентовано в Законі України «Про загальну середню освіту» (розділ VI, ст. 35–40) [1]. Згідно зі ст. 35 управління системою загальної середньої освіти здійснюється Міністерством освіти України, іншими центральними органами виконавчої влади, яким підпорядковані навчальні заклади, зазначені у частині 2 ст. 9 цього закону, Міністерством освіти Автономної Республіки Крим, відповідними органами управління освіти обласних, Київської та Севастопольської міських, районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, а також органами місцевого самоврядування.

Проблемам удосконалення системи менеджменту освітянської сфери та окремих її складників приділено особливу увагу в Національній доктрині розвитку освіти, у якій зафіксовані такі основні напрями модернізації управління освітою:

- оптимізація державних управлінських структур;
- децентралізація управління;
- перерозподіл функцій та повноважень між центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та навчальними закладами;
- перехід до програмно-цільового управління;
- поєднання державного і громадського контролю;
- запровадження нової системи управлінської діяльності, що базується на принципах взаємоповаги, позитивної мотивації;
- прозорість розробки, експертизи, апробації та затвердження нормативно-правових документів;

Мета

Огляд сучасної матеріалу

- створення системи моніторингу ефективності управлінських рішень, їх впливу на якість освітніх послуг на всіх рівнях;
- організація експериментальної перевірки та експертизи освітніх інновацій;
- впровадження новітніх інформаційно-управлінських і комп'ютерних технологій;
- демократизація процедури призначення керівників навчальних закладів, їх атестації;
- удосконалення механізму ліцензування, атестації та акредитації навчальних закладів;
- підвищення компетентності управлінців усіх рівнів;
- більш широке залучення до управлінської діяльності талановитої молоді, жінок; виховання лідерів у сфері освіти.

Діяльність сучасної системи освіти України забезпечується цілою низкою освітніх нормативно-правових документів, серед яких основними є: Конституція України, Закони України «Про освіту», «Про загальну середню освіту», «Про мови в Українській РСР», Концепція середньої загальноосвітньої школи України, «Положення Міністерства освіти України «Про середній загальноосвітній навчально-виховний заклад», «Про експериментальний педагогічний майданчик» та ін. Цими актами визначено основні напрямки модернізації змісту, форм і методів навчання, виховання й управління закладами освіти. Крім цих правових документів, важливими є Державна національна програма «Освіта. (Україна XXI століття)», затверджена постановою Кабінету Міністрів України № 896 від 3 листопада 1993 р. та Національна доктрина розвитку освіти, затверджена Указом Президента України № 347 від 17 квітня 2002 р.

Закон України «Про освіту» визначив школу як основу духовного та соціально-економічного розвитку держави й передбачив кардинальні зміни в її роботі. Відповідно до закону, а також внесених до нього змін і доповнень (1996 р.), освіта в сучасній Україні ґрунтується на засадах гуманізму, демократії, національної свідомості, реальної взаємоповаги між націями та народами. Законом «Про освіту» встановлено шість освітніх рівнів: початкова загальна освіта; базова загальна середня освіта; професійно-технічна освіта; базова вища освіта; повна вища освіта. Водночас затверджено освітні та освітньо-кваліфікаційні рівні (або ступеневу освіту): кваліфікований працівник, молодший спеціаліст, бакалавр, спеціаліст, магістр. Заклади освіти в Україні незалежно від форм власності відокремлені від церкви (релігійних організацій), мають світський характер, крім тих закладів освіти, що належать релігійним організаціям. [2]

Наприкінці 1992 р. на Першому з'їзді педагогічних працівників України була затверджена Державна національна програма «Освіта (Україна XXI століття)». Програму схвалили уряд і Президент України. Її концептуальні засади передбачали кардинальну реконструкцію всієї системи освіти, починаючи з дошкільного виховання й закінчуючи підвищенням кваліфікації дипломованих спеціалістів. Стратегічними завданнями реформування змісту освіти в Україні Програма визначила:

- вироблення державних стандартів формування системи та обсягу знань, умінь, навичок творчої діяльності, інших якостей особистості на різних освітніх і кваліфікаційних рівнях;
- відбір і структурування навчально-виховного матеріалу на засадах диференціації та інтеграції;
- забезпечення альтернативних можливостей для здобуття освіти відповідно до індивідуальних потреб і здібностей;

- органічне поєднання в змісті освіти загальноосвітньої й фахової складових відповідно до освітніх рівнів та особливостей регіонів України;
- вивчення української мови в усіх навчально-виховних закладах, утвердження її як мови функціонування загальноосвітньої, професійної та вищої школи;
- орієнтацію на інтегральні курси, пошук нових підходів до структурування знань як засобу цілісного розуміння та пізнання світу;
- оптимальне поєднання гуманітарної та природничо-математичної складових освіти, теоретичних і практичних компонентів, класичної спадщини й сучасних досягнень наукової думки, органічний зв'язок з національною історією, культурою, традиціями;
- створення передумов для розвитку здібностей молоді, формування готовності й здатності до самоосвіти, широке застосування нових педагогічних та інформаційних технологій.

Державна національна програма «Освіта (Україна XXI століття)» не була позбавлена вад, однак декому найбільше не подобалася її чітка національна спрямованість та невідповідність стану перехідного періоду. Попри все, Державна національна програма «Освіта (Україна XXI століття)» справила й далі справляє суттєвий вплив на розвиток усієї системи освіти в Україні [3].

З 1996 р. реформа освіти в Україні набула конституційного забезпечення. Конституція України юридично закріпила процеси демократизації освіти в нових суспільно-політичних умовах після розпаду СРСР. Повна загальна середня освіта визначалася в ній не тільки гарантованою, а й обов'язковою. Громадянам, які належать до національних меншин, Основний Закон України гарантує право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства.

15 жовтня 1996 р. Верховна Рада схвалила Програму діяльності Кабінету Міністрів України, в якій підкреслювалося, що освіта потребує прискорення системного реформування. Ця галузь, відзначалося в Програмі, за структурою та обсягами підготовки кадрів сформувалася за інших соціально-економічних умов і тому не відповідає вимогам ринкових перетворень, бюджетним можливостям України. У зв'язку з цим Програмою передбачалося: забезпечити виконання вимог Конституції України щодо обов'язковості повної загальної середньої освіти; розробити комплексну програму структурного реформування галузі, виходячи з наявних бюджетних можливостей та необхідності збереження визначальних якісних характеристик навчання та виховання молоді, підготовки й перепідготовки кадрів у державі; здійснити комплекс заходів щодо всебічного розвитку та функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя, вільного розвитку й використання російської та інших мов національних меншин; розробити кваліфікаційні характеристики для всіх освітньо-кваліфікаційних рівнів, затвердити у 1997 р. державні стандарти дошкільного виховання, загальної, професійно-технічної та вищої освіти; запровадити ступеневу підготовку за всіма напрямками вищої освіти; вдосконалити мережу державних вищих закладів освіти шляхом об'єднання та репрофілювання навчальних закладів; запровадити механізм працевлаштування випускників вищих і професійно-технічних закладів освіти шляхом удосконалення взаємодії між підприємствами різних форм власності, закладами освіти та державними службами зайнятості

населення; внести на розгляд Верховної Ради України проекти законів України «Про базову освіту», «Про професійно-технічну освіту», «Про вищу освіту».

Віхою на шляху реформування освіти в Україні став закон «Про загальну середню освіту», ухвалений Верховною Радою України 13 травня 1999 р. Цей закон визначив правові, організаційні та фінансові засади функціонування й розвитку системи загальної середньої освіти в нових умовах. В ньому дається визначення загальноосвітніх навчальних закладів різних типів: середньої загальноосвітньої школи, спеціалізованої школи, гімназії, ліцею, колегіуму, загальноосвітньої школи-інтернату, спеціальної загальноосвітньої школи, загальноосвітньої санаторної школи, школи соціальної реабілітації, вечірньої (змінної) школи, інших навчальних закладів системи загальної середньої освіти, навчально-виховних комплексів. Згідно із законом, не допускається реорганізація та ліквідація загальноосвітніх навчальних закладів у сільській місцевості, заснованих на комунальній формі власності, без згоди територіальних громад [1].

Але життя не стоїть на місці. За останні роки в системі освіти відбулися системні зміни, пов'язані з запровадженням 11-річної загальної середньої освіти та обов'язкової передшкільної підготовки дітей старшого дошкільного віку, здійсненням профільного професійного навчання учнів старших класів загальноосвітніх навчальних закладів, запровадженням всеохопного зовнішнього незалежного оцінювання, розширенням форм навчання, переглядом підходів до оптимізації мережі освітніх закладів тощо. Тобто, на цьому етапі державна політика в галузі освіти потребує свого корегування й вдосконалення. Саме тому, враховуючи реалії сьогодення, розроблено та внесено на розгляд Верховної Ради України проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань освіти (щодо вдосконалення державної політики в галузі освіти) (реєстраційний номер 8622), зокрема до законів України «Про освіту», «Про загальну середню освіту», «Про дошкільну освіту» [4].

Законопроектом передбачається:

1) розширення переліку форм навчання в навчальних закладах, зокрема індивідуальною та дистанційною формами навчання;

2) розширення повноважень спеціально уповноваженого органу виконавчої влади в галузі освіти науки, молоді та спорту (Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України) щодо забезпечення відбору на конкурсній основі, а також державного замовлення на придбання та поставлення навчальних програм, підручників, посібників, методичної літератури, засобів навчання для корекційної і реабілітаційної роботи з дітьми;

3) уточнення процедур створення, ліквідації та реорганізації діючих загальноосвітніх, дошкільних, позашкільних навчальних закладів, заснованих на державній та комунальній формі власності, а саме: їх реорганізація і ліквідація допускається лише за згодою відповідного органу місцевого самоврядування за погодженням зі спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у галузі освіти і науки, молоді та спорту, а реорганізація або ліквідація загальноосвітніх навчальних закладів допускається ще й за згодою територіальної громади (загальних зборів) села, селища, міста або на підставі результатів місцевого референдуму;

4) зменшення наповнюваності класів в загальноосвітніх навчальних закладах до 25 учнів;

5) зменшення наповнюваності класів у сільській місцевості з 5 учнів до 3 учнів;

6) врегулювання земельних питань, зокрема законодавче закріплення права власності на земельні ділянки, на яких розташовані дошкільні, загальноосвітні навчальні заклади різних типів та форм власності тощо [5].

Перехід на 12-річний термін навчання визначений статтею 12 Закону України «Про загальну середню освіту». На її виконання 2000 року урядом ухвалено постанову № 1717, якою, зокрема, передбачалася ціла низка заходів, наприклад: здійснити протягом 2000–2003 років заходи, спрямовані на оновлення змісту загальної середньої освіти відповідно до нової структури школи; розробити навчальні плани і програми для загальноосвітніх навчальних закладів різних типів; запровадити ефективну форму державної підсумкової атестації випускників шкіл; розробити і запровадити у навчальний процес нові засоби навчання, нові педагогічні технології, інформатизацію середньої освіти, оновити підготовку педагогічних кадрів тощо.

Багато що вдалося зробити. Так, вперше в історії української школи зміна цілей, структури і змісту відбулися на основі нових державних стандартів загальної середньої освіти. Підготовлено десятки нормативних, інструктивних, методичних документів. Проте, на превеликий жаль, не все з визначених завдань вдалося реалізувати повною мірою.

Міністерством освіти і науки було запропоновано два варіанти подальшого розвитку загальної середньої освіти.

Перший — зупинитися на 11-річному терміні навчання з одночасним запровадженням обов'язкової передшкільної освіти протягом одного року, і зберігши кращі ідеї 12-тирічної школи — профільне навчання, можливість отримання професії тощо.

Другий — паліативний. Враховуючи нерівномірність забезпечення шкіл у різних регіонах, містах, селах, дозволити місцевим радам самостійно приймати рішення про термін здобуття повної загальної і середньої освіти за програмою або 11, або 12 років. Проте ми, відверто кажучи, не схвалюємо такого варіанта. Однак вирішальним при прийнятті рішення має бути стан матеріального, фінансового, навчально-методичного, кадрового забезпечення кожного конкретного закладу та рівень підготовки учнів.

Міністерство освіти і науки, зважаючи на величезний суспільний резонанс проблеми, організувало проведення ряду досліджень та зустрічей з керівниками місцевих управлінь освіти, широкими колами педагогічної громадськості, батьківською громадськістю, учнівським врядуванням у регіонах. Про що свідчать результати? Результати засвідчили, що переважна більшість суспільства не відчуває на сьогодні готовності до переходу на 12-річний термін навчання. За результатами соціологічних досліджень, позитивно до переходу на 12-річний термін навчання ставляться лише близько 10 відсотків учнів, 15 відсотків батьків і трохи менше 20 відсотків учителів.

Водночас негативне ставлення до цього переходу скрізь, у будь-якому дослідженні, висловлюють більше 70 відсотків респондентів [6].

28 жовтня 2011 року відбувся III Всеукраїнський з'їзд працівників освіти, на якому Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України був запропонований проект Національної стратегії розвитку освіти в Україні на 2012–2021 роки.

Національна стратегія визначає основні напрями, пріоритети, завдання і механізми реалізації державної політики в галузі освіти, кадрову і соціальну політику і

складає основу для внесення змін і доповнень до чинного законодавства України, управління і фінансування, структури і змісту системи освіти.

У проєкті Стратегії відзначено, що в Україні створено законодавче поле для функціонування освітньої галузі, усіх її рівнів: закони по галузях освіти, нормативно-правові акти щодо забезпечення життєдіяльності навчальних закладів різних типів і форм власності, організації різних форм освіти. Останніми роками внесено важливі зміни до чинного законодавства стосовно дошкільної і загальної середньої освіти, законодавчо вже визначено 11-річну структуру середньої загальноосвітньої школи, запроваджено обов'язковість дошкільної освіти для всіх дітей старшого дошкільного віку, затверджено Положення про освітній округ, нову редакцію Положення про загальноосвітній навчальний заклад, Порядок організації інклюзивного навчання у загальноосвітніх навчальних закладах, Положення про екстернатну форму навчання, ухвалено Концепцію загальнодержавної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту, розроблено нову редакцію Концепції профільного навчання, Концепцію літературної освіти, Концепцію розвитку інклюзивної освіти та інші.

До механізмів реалізації Національної стратегії розвитку освіти, перш за все, відноситься оновлення нормативно-правової бази системи освіти.

Формування законодавчо-нормативної бази має визначити правові, організаційні, фінансові засади інноваційного розвитку системи національної освіти в контексті глобалізаційних тенденцій і викликів часу. Її оновлення включає розроблення низки нових законодавчих і нормативно-правових актів, внесення змін і доповнень до нині чинних, а саме:

- підготовку і обґрунтування пропозицій щодо внесення змін до статті 53 Конституції України в частині вдосконалення структури національної структури освіти відповідно до її міжнародної стандартної класифікації;
- внесення змін до Бюджетного кодексу України в частині включення видатків на позашкільну освіту до переліку тих, які здійснюються з місцевих бюджетів різних рівнів і враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів;
- розроблення і прийняття Законів України:
  - «Про освіту (нова редакція)»;
  - «Про вищу освіту (нова редакція)»;
  - «Про внесення змін до Закону України «Про загальну середню освіту»;
  - «Про внесення змін до Закону України «Про дошкільну освіту»;
  - «Про професійно-технічну освіту»;
  - «Про внесення змін до Закону України «Про охорону дитинства»;
- внесення змін до законодавства в частині встановлення пільг під час вступу до вищих навчальних закладів, які готують фахівців за спеціальностями, що відповідають пріоритетним напрямкам розвитку національної економіки.

Визнанням позитивних якісних змін у забезпеченні розвитку національної освіти став Форум міністрів освіти європейських країн «Школа XXI століття: Київські ініціативи», на якому проголошено сім напрямів євроінтеграції дошкільної та середньої освіти і проєкти практичних дій по кожному з них.

Отже, в Україні в основному створена правова база для глибокого й усебічного реформування системи освіти в напрямку децентралізації та демо-

кратизації, диференціації, гуманізації та індивідуалізації навчально-виховного процесу, безперервності освіти та варіантності навчальних планів і програм, переорієнтації сфери освіти на пріоритетний розвиток особистості й створення для цього відповідних умов у суспільстві. Ухвалення Закону України «Про загальну середню освіту» відкрило реальні можливості щодо прискорення реформування системи загальної середньої освіти відповідно до сучасних вимог нашого суспільства й потреб кожної особистості.

Загальна середня освіта в незалежній Україні є обов'язковою основною складовою безперервної освіти. Водночас вона виступає основою соціалізації молодого українського громадянина в суспільстві, фундаментом для подальшої його освіти чи трудової діяльності і забезпечує наступність у становленні людини як гідного представника своєї нації. Проте саме середня освіта зазнала за часів незалежності найбільше неоднозначного впливу трансформаційних процесів. Україна в середині 90-х років опинилася на 95 місці за індексом людського розвитку ЮНЕСКО. Прогресуючі тенденції – падіння престижу освіти, престижу педагога – породили плінність кадрів, що зумовило падіння якості педагогічного складу, рівня загальної педагогічної освіти, зниження результативності праці.

Потрібне подальше вдосконалення і розвиток правової бази, зокрема внесення відповідних доповнень і змін у чинні закони, прийняття нових законодавчих актів та інших нормативно-правових документів. Цього вимагають обставини об'єктивного характеру. У зв'язку з входженням до європейського освітнього простору і приєднанням до Болонського процесу потрібен новий Закон «Про вищу освіту», який має не лише орієнтуватися на внутрішні проблеми освіти, а й мати направленість на інтегрування національної освіти в загальноєвропейську. Прийняття нового закону, а тим більше кодексу про освіту України, прокладе шлях до створення сучасної правової бази, котра не тільки надасть регулюванню відносин у сфері української освіти сучасний характер, але й стане потужним інструментом розвитку країни в XXI ст.

#### Література.

1. Закон України «Про загальну середню освіту» № 651-XIV від 13.05.1999 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main>.
2. Закон України «Про вищу освіту» № 2984-III, із змінами від 19 січня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.osvita.org.ua/pravo>.
3. Постанова КМУ від 3 листопада 1993 р. № 896 Про Державну національну програму «Освіта» («Україна XXI століття») [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
4. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kno.rada.gov.ua/komosviti/control/uk>.
5. Самойлик К. С., Красняков Є.В. Життя вимагає корекції державної освіти. // газета «Голос України» від 21 липня 2011 року, № 131 (5131).
6. Доповідь Д. В. Табачника, Міністра освіти і науки, молоді та спорту України. Парламентські слухання «Запровадження 12-річної загальної середньої освіти в Україні: проблеми та шляхи їх подолання». / За заг. ред. Є. В. Краснякова. — К.: Парламентське вид-во, 2010. — 168 с.