

О.Я. Красівський, д.і.н., професор, завідувач кафедри європейської інтеграції та права, львівський регіональний інститут державного управління

С.І. Книшук, аспірант кафедри європейської інтеграції та права, львівський регіональний інститут державного управління

НОРМАТИВНО-ПРАВОВА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СЕРЕДНЬОЮ ОСВІТОЮ В УКРАЇНСЬКОМУ СУСПІЛЬСТВІ

O.Y. Krasivskiy, Doctor of History, Professor, Head of European Integration and Law, Lviv Regional Institute of Public Administration, Lviv

S.I. Knyshuk, postgraduate student European integration and Law, Lviv Regional Institute of Public Administration, Lviv

REGULATORY POLICY IN GOVERNMENT SECONDARY EDUCATION IN UKRAINIAN SOCIETY

Стаття присвячена огляду правових засад на яких базується система загальної середньої освіти в Україні, участі інститутів громадянського суспільства в формуванні освітньої політики. Визначено загальні правові засади на яких базується державне управління сферою загальної середньої освіти, а також запропоновані шляхи вдосконалення нормативно-правового забезпечення державного управління загальної середньої освіти.

This paper provides an overview of legal principles underlying the system of secondary education in Ukraine, participation of civil society in shaping education policy. The general legal principles underlying the governance sphere of secondary education, and suggested ways to improve legal security of government secondary education.

Ключові слова: органи державного управління, система загальної середньої освіти, нормативно-правові акти, організаційна структура, реформування.

Keywords: public administration, the system of secondary education, regulations, organizational structure, reform.

Питання розвитку та впровадження в Україні європейських стандартів у сфері державного управління середньою освітою є актуальним для сучасних трансформаційних перетворень, що мають місце в українській державі. З огляду на новітні перетворення органів державної влади в Україні, згідно з європейськими стандартами, постає проблема впровадження нового, демократичного підходу для задоволення потреб держави та громадськості в контексті регулювання державної освітньої політики. Врахування сучасного світового досвіду, осмислення власних традицій для українського суспільства буде безцінним. Сфера державного управління загальною середньою освітою (далі ЗСО) викликає потребу в детальному аналізі та врахуванні історичної та соціально-політичної специфіки під час розробки й запровадження заходів, спрямованих на формування ефективної системи такого управління. Зокрема, це повною мірою стосується особливостей становлення суспільних інститутів та формування освітньої політики в Україні, що безпосередньо позначається на процесі суспільно-політичних перетворень.

Структуру досліджень у системі державного управління загальної середньої освіти складають праці ук-

раїнських вчених та дослідників В. Кременьця, В. Лугового, В. Луначека, Н. Мельтюхової, Н. Нижник, В. Огнев'юк, Г. Одінцової та ін. З праць вищезначених дослідників можна зробити висновок, що державне управління системою ЗСО в Україні несе в собі низку своїх особливостей та специфічних рис пов'язаних із широким розповсюдженням мережі закладів ЗСО та особливостями та складностями фінансування закладів ЗСО.

Метою статті є вивчення, аналіз та виокремлення сучасних питань і потреб системи управління середніми закладами освіти в контексті її нормативно-правового забезпечення.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Право громадян на освіту закріплене в ст. 53 Конституції України. Гарантом реалізації даного права виступає вітчизняна система освіти, яка забезпечує загальноосвітню та професійну підготовку громадян України протягом їх життя, а також професійну підготовку не резидентів згідно міжнародних угод або контрактів. Зазвичай у сфері освіти покладаються на два основних підходи: освітній та виховний. Для громадян України повна загальна середня освіта є обов'язковою.

Основним нормативно-правовим актом, що регулює просвітницьку діяльність у державі, є Закон України «Про освіту» від 23 березня 1996 р., яким забезпечено доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання; врегульовано питання надання державних стипендій та пільг учням і студентам; соціального захисту вихованців, учнів, студентів, курсантів, слухачів, стажистів, клінічних ординаторів, аспірантів, докторантів та інших осіб незалежно від форм їх навчання і типів закладів, де вони навчаються; сприяння здобуттю освіти в домашніх умовах тощо. Громадяни мають право безоплатно здобувати вищу освіту в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі, а громадянам, які належать до національних меншин, відповідно до закону держава гарантує право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови в державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства. [1, с. 442].

Загальна середня освіта відповідає за процес оволодіння учнями необхідних знань, навичок та вмінь, формування поглядів та світогляду для інтелектуального, фізичного та соціального розвитку особистості для гідного існування в сучасному світі. Формування загальноприйнятих цінностей, що ґрунтується на засадах гуманізму, взаємоповаги, в інтересах сім'ї, суспільства, держави. Законом визначається термін проходження навчання, загальна організація навчально-виховного процесу, права та обов'язки кожного з учасників навчально-виховного процесу. ЗСО, зокрема, має відповідати державному стандарту.

Державний стандарт, в свою чергу - це вимоги до освіченості учнів. Державний стандарт базової та середньої освіти визначає складові та зміст освіти, встановлює державні вимоги до випускників та учнів. Міністерством освіти та науки визначається зміст базової та повної середньої освіти, а також визначається базовий навчальний план [5].

Державні вимоги до рівня загальної підготовки учня подано за галузевим принципом у семи напрямках:

- мова та література;
- суспільствознавство та естетика;
- культура, математика, природознавство;
- здоров'я, фізична культура, технології [5].

Зміст базової загальної середньої освіти є єдиним для всіх учнів. Особистісний підхід до кожного учня здійснюється через різні методики організації навчання, які враховують пізнавальні здібності учнів, а також через факультативні курси. У старших школах, в зв'язку з профільним напрямком, вимоги та зміст освіти визначається за трьома рівнями:

- **Обов'язкові** результати навчання, визначені Державним стандартом.
- **Профільний**, зміст якого визначають програми затверджені МОН.
- **Академічний**, за програмами якого вивчаються дисципліни, що тісно пов'язані з профільними предметами (наприклад, фізика у хіміко-біологічному профілі).

Здійснюється загальноосвітня підготовка учнів, які не визначилися щодо напрямку спеціалізації [5].

Державні стандарти освіти розробляють окремо з кожного освітнього й освітньо-кваліфікаційного рівня. Затверджує їх Кабінет Міністрів України. Вони підлягають перегляду та перезатвердженню не рідше як один раз на десять років.

Система освіти в Україні складається із закладів освіти, наукових, науково-методичних і методичних установ, науково-виробничих підприємств, державних і місцевих органів управління освітою та органів самоврядування в галузі освіти.

Структура освіти включає: дошкільну освіту; загальну середню освіту; позашкільну освіту; професійно-технічну освіту; вищу освіту; післядипломну освіту; аспірантуру; докторантуру; самоосвіту.

В Україні встановлено такі освітні рівні: початкова загальна освіта; базова загальна середня освіта; повна загальна середня освіта; професійно-технічна освіта; базова вища освіта; повна вища освіта й такі освітньо-кваліфікаційні рівні для фахівців із вищою освітою: кваліфікований робітник, молодший спеціаліст і бакалавр — кваліфікаційні рівні базової вищої освіти; спеціаліст, магістр — повної вищої освіти [1, с. 440].

Державне управління в сфері ЗСО в Україні засноване на пріоритеті соціально-економічного, духовного й культурного розвитку суспільства. Таким чином, головним державним регулятором є Верховна Рада України, а провідниками державної політики у сфері ЗСО виступають органи державної влади та місцевого самоврядування.

Основними принципами освіти в Україні є: доступність для кожного громадянина всіх форм і типів освітніх послуг, що надає держава; рівність умов кожної людини для повної реалізації її здібностей, таланту, всебічного розвитку; гуманізм, демократизм, пріоритетність загальнолюдських духовних цінностей; органічний зв'язок освіти з національною історією, культурою, традиціями; незалежність освіти від політичних партій, громадських і релігійних організацій; науковий, світський характер освіти; інтеграція з наукою і виробництвом; взаємозв'язок з освітою інших країн; гнучкість і прогностичність системи освіти; єдність і наступність системи освіти; безперервність і різноманітність освіти; поєднання державного управління й громадського самоврядування в освіті [1, с. 424].

Мова освіти в Україні визначається також Конституцією України та Законом Української РСР «Про мови в Українській РСР» від 28 жовтня 1989 р., відповідно до яких навчально-виховну роботу в освітніх закладах ведуть українською мовою. В місцях компактного проживання національних меншин можуть використовувати мову національної більшості населення, а в загальноосвітніх школах навчання ведуть мовою, спільно визначеною батьками учнів. Навчально-виховний процес у закладах освіти є вільним від втручання політичних партій, громадських і релігійних організацій. Залучення учнів, студентів до участі в політичних акціях і релігійних заходах під час навчально-виховного процесу не допускається. Заклади освіти в Україні, незалежно від форм власності, відокремлено від церкви (релігійних організацій), мають світський характер (крім закладів освіти, заснованих релігійними організаціями). Разом з тим, належність особи до будь-якої політичної партії, громадської чи релігійної організації, що діють відповідно до Конституції України, не є перешкодою для її участі в навчально-виховному процесі. Учням, студентам, працівникам освіти законодавство дозволяє створювати в закладах освіти первинні осередки об'єднань громадян, членами яких вони є [1, с. 440].

Головуюча роль у системі розвитку освіти в Україні покладається на професійно підготовлених кадрів педагогічних працівників (освітням). До педагогічної діяльності долучаються особи що відповідають державним стандартам та мають відповідну освіту та професійну підготовку у необхідній сфері. Професійні права й обов'язки педагогічних працівників під час виконання ними своїх

професійних обов'язків визначаються діючим законодавством України, положенням та статутами відповідних закладів освіти.

Система ЗСО в Україні базується на Конституції України та складається з Закону України «Про освіту», Закону «Про загальну середню освіту», та інших нормативно-правових актів та міжнародних договорів України, указах Президента України, наказах та листах Міністерства освіти і науки України.

Законодавство України про загальну середню освіту містить базується на Конституції України складається з Закону України «Про освіту», Закону «Про загальну середню освіту», та інших нормативно-правових актів та міжнародних договорів України. Закон визначає правові, фінансові та організаційні засади розвитку системи загальної середньої освіти.

Основними завданнями загальної середньої освіти є:

- виконання вимог Державного стандарту загальної середньої освіти, підготовка учнів до подальшої трудової діяльності;
- формування особистості, світогляду, розвиток здібностей учня та наукового світогляду;
- забезпечення права громадян на доступність та безоплатність здобуття загальної середньої освіти;
- реалізація права учнів на вільне формування політичних та світоглядних переконань;
- визначення обов'язків учасників навчально-виховного процесу, встановлення відповідальності за правопорушення [2].

У розділі VI Закону України «Про загальну середню освіту» визначено органи управління системою загальної середньої освіти на державному і місцевому рівнях, вказано їх повноваження. Центральним галузе-вим органом державної виконавчої влади, який відповідає за розроблення та реалізацію державної політики в системі загальної середньої освіти, визначено Міністерство освіти і науки України. Його повноваження та функції визначені Законами України «Про освіту», «Про загальну середню освіту» та полягають у такому: – бере участь у визначенні державної політики в галузі освіти, науки, професійної підготовки кадрів, розробляє програми розвитку освіти, державні стандарти освіти;

- встановлює державні стандарти знань з кожного предмета;
- визначає мінімальні нормативи матеріально-технічного, фінансового забезпечення навчальних закладів;
- здійснює навчально-методичне керівництво, контроль за дотриманням державних стандартів освіти, державне інспектування;
- забезпечує зв'язок із навчальними закладами, державними органами інших країн з питань, які входять до його компетенції;
- проводить акредитацію вищих і професійно-технічних навчальних закладів незалежно від форм власності та підпорядкування, видає їм ліцензії, сертифікати;
- формує й розміщує державне замовлення на підготовку спеціалістів з вищою освітою;
- розробляє умови прийому до навчальних закладів;
- забезпечує випуск підручників, посібників, методичної літератури;
- розробляє проекти положень про навчальні заклади, що затверджуються Кабінетом Міністрів України;
- організовує атестацію педагогічних і науково-педагогічних працівників щодо присвоєння їм кваліфікаційних категорій, педагогічних та вчених звань;
- разом з іншими міністерствами і відомствами, яким підпорядковані навчальні заклади, реалізує державну політику в галузі освіти, здійснює контроль за її практичним

втіленням, дотриманням актів законодавства про освіту в усіх навчальних закладах незалежно від форм власності та підпорядкування;

- здійснює керівництво державними навчальними закладами [6, с. 53-54].

Окремо варто відзначити, що в рамках нинішньої політичної системи суспільні (зокрема, правові) інститути неспроможні сповна виконувати свої функції. Тому й заміщуються субститутами, інституціями, покликаними забезпечити функціонування державного механізму в нових умовах. Поява субститутів – реакція на недосконалість системи або на перекошеність, що виникли внаслідок ослаблення конкретних інститутів і їхньої нездатності виконувати необхідні функції. Однак субститути не можуть відігравати самостійної ролі й бути каркасом політичної системи, структуруючи та забезпечуючи її стабільність. Особливість субститутів у тому, що, іноді виконуючи роль повноцінних інститутів, вони, по суті, не є такими, бо їхніх функцій або зовсім не визначено законодавчо, або їхнє реальне наповнення персоніфіковано, тобто залежить від політичного суб'єкта влади й з його волі може змінюватися в надзвичайно широкому діапазоні. Персоніфіковані субститути, не маючи повноцінної легітимності, є не тільки функціональною заміною ослаблених інститутів, а й інструментом подальшої експансії влади керівної особи. Іноді створення субститутів може передувати ослабленню інститутів. «Вихолощення» суспільного інституту та перетворення його на порожню оболонку, а то й просто підміна відповідним субститутом можуть бути поступовими, розтягнутими в часі, а можуть відбуватися миттєво, у стислі терміни. Субституціоналізація суспільних відносин відбувається шляхом спрощення, примітивізації, застосування режиму «ручного керування», що унеможливорює їхню стійкість [3].

У сфері управління, роботи з керівними та науково-педагогічними кадрами Міністерство освіти і науки України виконує таке:

- вносить пропозиції про створення, реорганізацію, ліквідацію в установленому порядку закладів, організацій, підприємств освіти загальнодержавного значення; – сприяє розвитку нових навчально-виховних закладів;
- проводить в установленому порядку атестацію та акредитацію освітніх закладів незалежно від форм власності й підпорядкування, видає їм ліцензії та сертифікати, надає автономію вищим навчальним закладам;
- здійснює державне інспектування навчально-виховних закладів;
- призначає керівників навчально-виховних закладів та установ, закладів підвищення кваліфікації та перепідготовки, що перебувають у функціональному управлінні Міністерства освіти і науки України, дає згоду на призначення і звільнення керівників вищих навчальних закладів загальнодержавного значення інших міністерств і відомств;
- розробляє положення про органи громадського самоврядування у сфері освіти;
- організує підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів системи освіти; здійснює загальне керівництво науковою діяльністю тощо. Також зазначимо, що Міністерство освіти і науки України в межах своїх повноважень, на основі та на виконання актів законодавства видає накази, організовує й контролює їх виконання. Рішення Міністерства освіти і науки України, прийняті в межах його повноважень, є обов'язковими для виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями усіх форм власності і громадянами [5].

Таким чином аналізуючи документи, які складають

ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

правову основу сучасного державного управління у сфері освіти в Україні, можна зробити висновок, що в Україні сформована достатня нормативно-правова база яка скерована на імплементацію стратегічних завдань в систему вітчизняної освіти відповідних для демократичного суспільства. Ця основа охоплює сфери освіти з прав людини, громадянську освіту, міжкультурну освіту та вивчення світових проблем.

Освіта в сучасному демократичному суспільстві невід'ємна складова державної політики в галузі освіти спрямована на забезпечення притоку інтелектуального потенціалу. Сучасне бачення освіти у формуванні громадянського суспільства в країнах Європи були закладені давно, а в Україні лише на початку 90-х років ХХ сторіччя в контексті демократичних принципів і засад освіти й виховання особистості в умовах незалежності. Протягом ХХ – на початку ХХІ сторіччя ідея повністю громадянської освіти розвивалась і збагачувалась, з кожним кроком впроваджувались у навчальний процес, зокрема після затвердження Державних стандартів для усіх ступенів загальної середньої освіти [4].

За цей час напрацьована значна кількість педагогічних розробок з цієї тематики у вигляді посібників, дидактичних матеріалів, рекомендацій спеціально уповноваженого центрального органу державної виконавчої влади в галузі освіти і науки. У практиці роботи регіональних органів управління освітою, обласних інститутів післядипломної педагогічної освіти й окремих учителів ці питання почали активно використовуватися. Тут варто відзначити цілеспрямовану й продуктивну роботу Національної академії державного управління при Президентові України в рамках українсько-швейцарського проекту “Сприяння розвитку освіти для демократії в Україні”: перекладено, адаптовано та видано три посібники Ради Європи – “Живемо в демократії” (посібник для учителів), “Демократичне врядування в школі” (посібник для керівників освіти), “Посібник для підготовки вчителів з питань освіти для демократичного громадянства та освіти з прав людини» (посібник для системи післядипломної педагогічної освіти) тощо; впроваджено два навчальні модулі – “Управління змінами в освіті” та “Освіта для демократичного громадянства» для спеціальності “Державне управління у сфері освіти”, створено всеукраїнські мережі пілотних шкіл (103 пілотні школи), мережі регіональних координаторів (27 координаторів), мережі пілотних інститутів післядипломної педагогічної освіти (28 установ) [2].

Однак на шляху реформування освітнього процесу для задоволення сучасних потреб залишається ще багато проблемних питань, які потребують щільної уваги науковців, дослідників, та управлінців. Так, на найближчу перспективу стратегічними напрямками реформування системи ЗСО для українського громадянства повинні стати:

- удосконалення змісту освіти відповідно сучасних вимог;
- розвиток інноваційних методик щодо надання громадянської освіти, зокрема базуючись на активних і інтерактивних технологіях та методів навчання запозичених у розвинених країнах;
- підготовка педагогічних працівників відповідно сучасним вимогам;
- забезпечення якості культурної та політичної освіти для демократичного громадянства та освіти з прав людини;
- формування іміджевої системи ЗСО;
- реформування системи ЗСО з метою підсилення мотиваційного потенціалу серед працівників закладів освіти;
- постійний моніторинг системи громадянської освіти.

Проведений аналіз дає підстави вказати, що в Україні за роки незалежності були сформовані нормативно-правові засади які сприяли розвитку системи ЗСО, серед яких конституційне визначення права громадян брати участь в управлінні державними справами; у законодавчих, підзаконних актах та інших нормативно-правових документах закріплено основні права що належать освітнім спільнотам на самоврядування, зокрема окреслені засади формування самоврядних процесів у науково-педагогічних та студентських колективів навчальних закладів, сформовано нормативні засади діяльності інших колегіальних та одноособових органів освіти, нормативно закріплено права широкого кола громадськості на співпрацю та контроль за діяльністю органів влади щодо формування освітньої політики.

Однак дослідження реального стану нормативно-правової бази системи ЗСО вказує на необхідність вдосконалення відповідно сучасним вимогам. Реформування системи освіти України передбачає перш за все створення освітньої системи, яка б була конкурентоспроможною аналогічним закладам освіти ЄС, підтримувала та використовувала найкращі, як європейські, так і світові практики, з урахуванням сучасного розвитку українського суспільства, національних традицій та методик. В сучасних умовах національна система освіти – це продукт на ринку світових освітніх послуг. Чим дорожчим є пропонований продукт тим конкурентніша система освіти і тим більш затребувані знання, які продукуються в національних закладах освіти. Таким чином можна значно розширити вплив освітніх закладів на створення кадрового потенціалу у всіх сферах суспільної діяльності, з метою створення широкої прокладки що складається з висококваліфікованого персоналу, який би відповідав сучасним запитам світового ринку праці

ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративне право України: Підручник/ Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — 544 с.
2. Євген Красняков. Державна політика в галузі освіти України в контексті реалізації освіти для демократичного громадянства і прав людини / Красняков Є. // Віче. - Журнал . Наукова Бібліотека. № 13, липень 2011. [електронний ресурс] – режим доступу - <http://www.viche.info/journal/2634/>
3. Ігор Жилиєв. Особливості сучасного правового забезпечення модернізації освіти України / Жилиєв І. // Віче. Журнал . Наукова Бібліотека. № 3, лютий 2009. [електронний ресурс] – режим доступу - <http://www.viche.info/journal/1304/>
4. Михайлик І. М. Організаційно-правові засади функціонування системи загальної середньої освіти на регіональному рівні / І. М. Михайлик. // Державне будівництво. - 2010. - № 2. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2010_2_29
5. Нормативно-правова база Міністерства освіти та науки України <http://mon.gov.ua/activity/education/zagalna-serednya/normativno-pravova-baza1.html>
6. О. І. Бабельчук. Система управління середньою освітою в сучасній українській державі. / Бабельчук О. // Педагогіка формування творчої особистості у вищій і загальноосвітній школах : зб. наук. пр. / Класич. приват. ун-т. – Запоріжжя: [б. в.], 2015 р., Вип. 42 (95). С 51-57