

Парламентські слухання з питань освіти як чинник удосконалення державної політики в галузі освіти України

40



Євген КРАСНЯКОВ,
народний депутат України II–III
скликань,
головний консультант секретаріату
Комітету Верховної Ради України
з питань науки і освіти,
кандидат наук з державного
управління,
заслужений працівник освіти
України.



Світлана КУЗНЕЦОВА,
спеціаліст першої категорії
секретаріату
Комітету Верховної Ради України
з питань науки і освіти

Освітня політика – найважливіша складова політики держави, інструмент забезпечення фундаментальних прав і свобод особистості, підвищення темпів соціально-економічного та науково-технічного розвитку, гуманізації суспільства, зростання культури.

Освітня політика на основі суспільної злагоди встановлює корінні цілі та завдання розвитку освіти, гарантує їх втілення в життя через узгоджені дії держави й суспільства [1, с. 3].

У попередніх дослідженнях ми довели, що державна політика в галузі освіти України є складовою частиною (підсистемою) загальнодержавної політики, що становить сукупність певної системи цілей, завдань, принципів, програм і основних напрямів діяльності органів управління освітою, спрямованих на організацію науково-методичного та впроваджувального супроводу стратегії розвитку системи освіти [2, с. 26–27].

Державна політика в галузі освіти в Україні визначається Верховною Радою України відповідно до Конституції України і здійснюється органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (відповідно до частини другої статті 4 Закону України «Про освіту») [3, с. 6] на основі затвердженої і схваленої громадською думкою концепції розвитку освіти.

Вона ґрунтується на стратегічних документах розвитку освіти (програми, доктрини, стратегії, концепції тощо); конституційних нормах, міжнародних, міждержавних договорах, ратифікованих вищим законодавчим органом; законодавчих актах; указах і розпорядженнях глави держави; постановках Верховної Ради та Кабінету Міністрів України; на-

казах центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері освіти, інших центральних органів виконавчої влади, яким підпорядковані заклади освіти; наказах і розпорядженнях регіональних (місцевих) органів виконавчої влади, ухвалених у межах їх компетенції (відповідно до статті 12 Закону України «Про освіту») [3, с. 8–11].

Реалізація державної політики в галузі освіти в Україні покладається на центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері освіти, центральні органи виконавчої влади, яким підпорядковані навчальні заклади та місцеві органи виконавчої влади, та органи місцевого самоврядування, які провадять державну політику в галузі освіти в межах їх компетенції (відповідно до статті 14 Закону України «Про освіту») [3, с. 11–13].

Питання формування власної політики в галузі освіти України почав розглядати український парламент першого скликання (1989–1993 рр.), коли Україна ще була у складі СРСР як союзна республіка. 23 травня 1991 року було ухвалено Закон Української РСР «Про освіту». Серед колишніх союзних республік саме Україна стала першою

державою, яка ухвалила новий освітній закон.

На думку В. Лугового, прийняття закону відкрило простір перебудовчим процесам в освіті нашої країни в умовах незалежності та було прикладом для інших новонароджуваних пострадянських держав [4, с. 142].

Підтвердженням цієї тези є ухвалення парламентом низки освітніх законів, а саме: нової редакції базового Закону «Про освіту» (23.03.1996 р.), так званих законів прямої дії «Про професійно-технічну освіту» (10.02.1998 р.), «Про загальну середню освіту» (13.05.1999 р.), «Про позашкільну освіту» (23.06.2000 р.), «Про дошкільну освіту» (11.07.2001 р.), «Про вищу освіту» (17.01.2002 р.).

Отже, молода Українська держава в короткі терміни спромоглася сформувати основне законодавче поле освітньої галузі. На законодавчому рівні освіту визнано пріоритетною сферою соціально-економічного, духовного і культурного розвитку українського суспільства, визначено мету державної політики, що базується на таких важливих принципах, як поєднання інтересів особистості, суспільства й держави; збереження й розвиток фундаментальних здобутків у галузі освіти;

забезпечення цілісної освіти різних рівнів, перетворення освіти в процес безперервного розвитку особистості протягом усього життя з урахуванням попередньої освіти людини та її професійного зростання; підвищення ролі держави й суспільства в управлінні системою освіти та в оцінюванні результатів діяльності освітніх закладів; збереження в системі освіти провідної ролі державних закладів і підтримка недержавних навчальних закладів; підтримка громадських ініціатив і суспільних інститутів у галузі освіти, впровадження державно-громадської моделі управління галуззю тощо.

Аналіз процесу законотворчої діяльності народних депутатів України, зокрема членів Комітету Верховної Ради України з питань науки і освіти II–VII скликань, дає змогу зробити висновок про те, що вагомим чинником активізації роботи, спрямованої на формування законодавчого поля, поліпшення ситуації у сфері освіти, стали парламентські слухання, які «проводяться з метою вивчення питань, що становлять суспільний інтерес та потребують законодавчого врегулювання» (відповідно до частини першої статті 233 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України») [5, с. 207].

17 лютого 1995 року були проведені перші парламентські слухання про стан освіти в Україні, за результатами яких були ухвалені рекомендації. В цих рекомендаціях учасники парламентських слухань наголосили на тому, що «негативні процеси в соціально-економічній сфері, різке падіння виробництва, послаблення контролю з боку владних структур за додержанням вимог Закону Української РСР «Про освіту» призвели до серйозних недоліків в організації діяльності освітянської галузі, зумовили в ній кризові явища» [6, с. 1].

Разом з іншими рекомендаціями органам державної виконавчої влади учасники парламентських слухань висловили низку пропозицій щодо вдосконалення наявної законодавчої та іншої нормативно-правової бази системи освіти. Зокрема, Кабінету Міністрів України рекомендовано «до 1 березня 1997 року внести на розгляд Верховної Ради України проект нової редакції Закону України «Про освіту». Відповідним міністерствам дати доручення підготувати пакет законодавчих актів, що регламентують правові відносини в освітянській і науковій галузях (проекти законів «Про професійно-технічну освіту», «Про дошкільне виховання», «Про базову освіту», «Про вищу освіту», «Про наукову установу», «Про статус наукового працівника» тощо).

Хід виконання Постанови Верховної Ради України «Про рекомендації учасників парламентських слухань про стан освіти в Україні»

розглядали 14 липня 1995 року на засіданні Президії Верховної Ради України (до ухвалення Конституції України (28.06.1996 р.) – найвищого колегіального органу державної влади в Україні, який був підзвітний Верховній Раді). У постанові Президії разом із позитивними оцінками діяльності органів виконавчої влади щодо виконання рекомендацій рекомендовано подати на розгляд Верховної Ради України проект нової редакції Закону України «Про освіту», вже підготовано проект закону України про професійно-технічну освіту, розгорнуто роботу щодо підготовки пакета інших законопроектів про освіту, наголошувалося й на тому, що «значна частина рекомендацій парламентських слухань «Про стан освіти в Україні» залишається нереалізованою» [7, с. 2]. Більшість зауважень стосувалося невирішених питань фінансування системи освіти. Проте саме ці, перші, парламентські слухання з питань освіти, надали новий імпульс розвитку державної освітньої політики.

У подальшій діяльності український парламент ще декілька разів розглядав проблеми освітянської галузі у форматі парламентських слухань, а саме: «Про виконання законодавства щодо розвитку загальної середньої освіти в Україні» (16 жовтня 2002 року), «Про стан і перспективи розвитку вищої освіти в Україні» (13 травня 2004 року), «Запровадження 12-річної загальної середньої освіти: проблеми та шляхи їх вирішення» (6 червня 2010 року), «Освіта в сільській місцевості: кризові тенденції та шляхи їх подолання» (14 березня 2012 року).

Варто зазначити, що в рекомендаціях цих парламентських слухань, які затверджено постановами Верховної Ради України, знайшли своє відображення пропозиції щодо вдосконалення законодавства про освіту, а отже, й державної політики в галузі освіти.

Наведімо деякі з них: Верховній Раді України продовжити роботу над удосконаленням законодавства у сфері освіти, підготувати до розгляду на сесії Верховної Ради 2003 року проект закону України про внесення змін до Закону України «Про освіту», поданий Кабінетом Міністрів України, внести зміни до Бюджетного кодексу України щодо фінансування дошкільних, позашкільних навчальних закладів при формуванні бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, районів (міст) і передбачити можливість фінансування загальноосвітніх навчальних закладів державної та комунальної форми власності з різних бюджетів [8, с. 110–120]; сприяти ухваленню проектів законів України про внесення змін до Бюджетного і Земельного кодексів, законів України «Про

освіту», «Про вищу освіту», «Про Державний бюджет України на 2004 рік», «Про закупівлю товарів, робіт і коштів за державні кошти», «Про електроенергетику» та «Про оподаткування прибутку підприємств» [9, 164–177]; забезпечити внесення змін до Закону України «Про загальну середню освіту» в частині встановлення 11-річного терміну здобуття повної освіти та Закону «Про дошкільну освіту» в частині впровадження обов'язкової дошкільної освіти дітей п'ятирічного віку [10, с. 152–156]; забезпечити ухвалення законів України щодо наповнюваності класів загальноосвітніх навчальних закладів, розташованих у сільській місцевості, підвищення соціального статусу педагогічних працівників, які працюють у сільській місцевості, спрощення процедур державних закупівель, які здійснюють організації та установи освіти, внесення змін до Бюджетного кодексу України стосовно визначення обсягів міжбюджетних трансфертів для здійснення видатків на дошкільну, позашкільну освіту та загальноосвітні спеціалізовані школи-інтернати тощо [11, с. 259–264].

23 жовтня 2013 року з ініціати-ви Комітету Верховної Ради України з питань науки і освіти проведено парламентські слухання «Доступність та якість загальної середньої освіти: стан та шляхи поліпшення», в яких взяла участь понад 600 учасників. Серед них були народні депутати України, керівники центральних і місцевих органів виконавчої влади, голови профільних комісій обласних рад, директори департаментів освіти і науки обласних державних адміністрацій, начальники управлінь освіти і науки міських державних адміністрацій та виконкомів міських рад, директори, заступники директорів, вчителі загальноосвітніх навчальних закладів, ректори вищих навчальних закладів, представники наукових кіл, громадськості.

Разом з іншими проблемами у виступах учасників парламентських слухань досить гостро обговорювалися питання щодо недосконалості чинного законодавства про освіту та необхідності комплексного його оновлення, починаючи з базового Закону України «Про освіту».

Проект рекомендацій парламентських слухань, який внесено на обговорення Комітетом з питань науки і освіти вперше за всю історію проведення парламентських слухань з питань освіти, містить пропозиції щодо ухвалення Верховною Радою конкретних законопроектів, зареєстрованих у парламенті України. Пропонується Верховній Раді України розробити нову редакцію Закону України «Про освіту»; прискорити розгляд і ухвалення законопроектів та інших актів щодо відновлення державних гарантій педагогічним працівникам стосовно оплати пра-



ці, які передбачалися статтею 57 Закону України «Про освіту» (реєстр. № 2861, народні депутати Л. Гриневич, П. Петренко, А. Парубій, А. Пишний, Л. Ємець); розміру виплати педагогічним працівникам щорічної грошової винагороди за сумлінну працю, зразкове виконання службових обов'язків (реєстр. № 2413, народні депутати С. Кузьменко, Є. Балицький); зменшення наповнюваності класів у загальноосвітніх навчальних закладах, розташованих у сільській місцевості, з п'яти до трьох учнів (реєстр. № 0906, народний депутат М. Луцький; реєстр. № 2768, народні депутати В. Журавський, А. Пшонка); організації інклюзивного навчання (реєстр. № 2878, народні депутати Л. Гриневич, В. Сушкевич); спрямування коштів державного фонду регіонального розвитку на будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт загальноосвітніх шкіл, дошкільних навчальних закладів, закладів позашкільної освіти, спортивних майданчиків (реєстр. № 2157а, народний депутат Л. Гриневич); передбачення в Державному бюджеті та місцевих бюджетах на 2014 рік фінансування достатнім обсягом державних програм у галузі освіти; підвищення соціальних гарантій педагогічним працівникам, зокрема тим, які працюють у сільській місцевості (питання пільгового забезпечення житлом, надання пільгових кредитів, збільшення матеріальної допомоги молодим спеціалістам, підвищення пенсійного забезпечення; зняття обмежень на реалізацію державних гарантій щодо користування житлом з опаленням та освітленням); спрощення процедур державних закупівель (продукти харчування, пальне тощо), які здійснюють установи освіти (зокрема, проект закону про внесення змін до статті 2 Закону України «Про здійснення державних закупівель» щодо закупівлі продуктів харчування для загальноосвітніх навчальних закладів, (реєстр. № 2668, народний депутат О. Сич); внесення змін до Бюджетного кодексу України стосовно визначення обсягів міжбюджетних трансфертів для здійснення видатків на дошкільну, позашкільну освіту та на загальноосвітні спеціалізовані школи-інтернати; безкоштовного підвезення дітей та педагогічних працівників у сільській місцевості, передбаченого проектом закону України про внесення змін до Закону України «Про освіту» (реєстр. № 2243, народний депутат В. Дзоз).

Кабінету Міністрів України рекомендується підготувати та внести на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо: змін до глави 14 Бюджетного кодексу України про вдосконалення фінансування дошкільної, загальної середньої і позашкільної освіти; встановлен-

ня пенсійного забезпечення педагогічних працівників на рівні, не меншому як 80% від середнього заробітку; внести зміни до нормативно-правових актів: «Положення про позашкільний навчальний заклад» стосовно середньої наповнюваності груп у гуртках позашкільних навчальних закладів на базі малокомплектних загальноосвітніх шкіл у кількості не менш як 5 учнів; Постанови Кабінету Міністрів України від 08.12.2010 р. № 1149 «Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів» у частині планування видатків на капітальний ремонт по кожній адміністративній одиниці залежно від існуючого фонду будівель і споруд навчальних закладів, збільшення коефіцієнта при визначенні видатків на утримання шкіл з малою чисельністю учнів; «Порядку поділу класів загальноосвітніх навчальних закладів на групи», визначивши необхідну кількість учнів у класі для його поділу: не менш як 16 осіб для навчальних закладів у сільській місцевості та 23 особи для закладів, розташованих у містах; прийняти рішення щодо забезпечення кожного навчального закладу медичним персоналом відповідно до встановлених нормативів тощо.

На цей час проект рекомендацій парламентських слухань на тему: «Доступність та якість загальної середньої освіти: стан і шляхи поліпшення» опрацьовується в Комітеті з питань науки і освіти. Є сподівання на те, що він буде підтриманий народними депутатами України з урахуванням конструктивних пропозицій, висловлених під час парламентських слухань.

Отже, можна стверджувати, що проведені парламентські слухання з питань освіти не лише стали формою парламентського контролю, чинником планування законопроектної роботи парламенту, формою залучення громадськості і громадських інституцій до діяльності Верховної Ради України, а й відіграють значну роль у формуванні державної політики в галузі освіти.

Вони вже тепер є важливим чинником удосконалення національного законодавства про освіту, одним із засобів активізації діяльності виконавчої влади та підвищення відповідальності органів державної влади, які формують та реалізують державну політику в галузі освіти, за виконання наданих їм Конституцією й законами України повноважень.

Безперечно, нині є певний комплекс проблем щодо виконання затверджених рекомендацій парламентських слухань, що, на нашу думку, необхідно пов'язувати з відсутністю механізмів контролю за їх виконанням. А для цього вкрай необхідно закріпити на законодавчому рівні напрями підвищення рівня правового регулювання такої форми

парламентської діяльності, як парламентські слухання.

Джерела

1. *Чистохвалов В. Н.* Современная образовательная политика России: Учебное пособие [Електронний ресурс]. – <http://www.web-local.ruch.ru/web-local/uct/i...>

2. *Красняков Є. В.* Державна політика в галузі освіти в Україні: теоретико-історичний аспект: Дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / Євген Васильович Красняков. – К., 2012. – 330 с.

3. Законодавство України у сфері освіти та професійного навчання (Верховна Рада України, Комітет з питань науки і освіти) / Упор. Б. Г. Чижевський, В. П. Головінов, Є. В. Красняков, М. М. Шевченко. – К.: Парламент. вид-во, 2013. – 376 с.

4. *Луговий В. І.* Управління освітою: Навч. посіб. – К.: Вид-во УАДУ, 1997. – 302 с.

5. Регламент Верховної Ради України / Верховна Рада України: Офіц. вид. – К.: Парламентське вид-во, 2012. – 224 с.

6. Постанова Верховної Ради України «Про рекомендації учасників парламентських слухань про стан освіти в Україні» [Електронний ресурс]. – <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/72/95-%D0%B2%D1%80/prant>

7. Постанова Президії Верховної Ради України «Про хід виконання Постанови Верховної Ради України «Про рекомендації учасників парламентських слухань про стан освіти в Україні» від 17 лютого 1995 року» [Електронний ресурс]. – <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/95-%D0%BF%D0%B2/prant>

8. Про виконання законодавства щодо розвитку загальної середньої освіти в Україні: Матеріали парламентських слухань у Верховній Раді України 16 жовтня 2002 року. – К.: Парламентське вид-во, 2003. – 164 с.

9. Про стан і перспективи розвитку вищої освіти в Україні / Матеріали парламентських слухань у Верховній Раді України 13 травня 2004 року. – К.: Парламентське вид-во, 2004. – 184 с.

10. Запровадження 12-річної загальної середньої освіти в Україні: проблеми та шляхи їх подолання / Матеріали парламентських слухань у Верховній Раді України 9 червня 2010 року / За заг. ред. Є. В. Краснякова. – К.: Парламентське вид-во, 2010. – 168 с.

11. Освіта в сільській місцевості: кризові тенденції та шляхи їх подолання / Матеріали парламентських слухань у Верховній Раді України 14 березня 2012 року / Автор-упорядн. Є. В. Красняков. – К.: Парламентське вид-во, 2012. – 272 с.