

Р. Г. ЩОКІН

Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ

СУЧАСНА ДОКТРИНА ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В ГАЛУЗІ ОСВІТИ: СТАН І ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Наукові праці МАУП. Серія Юридичні науки, 2017, вип. 53(2), с. 40–47

Освіта є ключовим елементом національної безпеки, а людина — це найцінніший актив держави. Розбудова національної системи освіти вимагає критичного осмислення досягнутого, глибокого аналізу причин негараздів в освітній галузі та розробки заходів щодо їх подолання. Крім того, варто не лише висвітлити проблеми, які нині існують у галузі освіти, а й назвати їх причини та вказати, що саме зумовлює існування таких причин.

Економічні негаразди, політичну нестабільність, бойові дії на Сході країни мають сприйматися не лише як перешкоди для змін, але й як причини, які актуалізують їх необхідність. Освіта є ключовим елементом національної безпеки, а людина — це найцінніший актив держави. Виклик часу — перетворити освіту на чинник економічного зростання, джерело національної єдності, засіб соціального просування кожного громадянина. Всі передумови для цього наявні. Є політична воля до змін. Підготовлено базовий законопроект “Про освіту”. Після його ухвалення буде представлено деталізований план становлення Нової української школи. Україна має запустити багато процесів одночасно: зупинити падіння якості та доступності освіти, орієнтувати її зміст на компетентності, “перенавчити” вчителів, змінити структуру школи, забезпечити ці перетворення ресурсами. При цьому — зберегти все найкраще, що є в українській школі [1]. Ці обставини, як цілком слушно зазначає Л. Гриневич, обумовлюють розроблення сучасної державної політики у галузі освіти.

Питання реалізації державної освітньої політики та управління освітою в Україні розглядалися такими науковцями, як В. Андрущенко, С. Андрейчук, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, Л. Білий, В. Бондар, О. Демченко, С. Домбровська, В. Жураківський, О. Зигало, І. Іванюк, І. Каленюк, Л. Карамушка, В. Клепко, Т. Козар, Є. Красняков, В. Кремень, В. Луговий, В. Майборода, В. Маслов, С. Ніколаєнко, Н. Протасова, В. Пікельна, Л. Пшенична, Т. Скиба, Є. Хриков, Н. Шульга, Л. Яременко та ін.

Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць щодо проблематики у цій сфері, дослідження поняття та змісту сучасної державної політики в

освітній сфері у належному обсязі здійснені не були. Залишився поза увагою науковців і ґрунтовний ретроспективний аналіз державної політики у галузі освіти, вивчення причин неефективності реформ.

Проаналізуємо стан адміністративно-правового регулювання державної політики у галузі освіти, що передбачає вирішення таких завдань: визначення засад сучасної державної політики, їх аналіз, а також характеристику сучасного стану реалізації політики держави у галузі освіти та визначення основних напрямів її вдосконалення. Завданнями статті є науковий аналіз нормативно-правових актів, які регулюють зазначену сферу, та формування висновків щодо подальшого вдосконалення адміністративно-правового регулювання галузі освіти.

Питання подальшого розвитку та функціонування галузі освіти відображені у стратегічних документах розвитку освіти (доктринах, програмах, концепціях). За часи незалежності України таких стратегічних документів приймалося чимало. Одні втрачали актуальність і скасовувалися, положення інших визначають пріоритети державної політики у галузі освіти і сьогодні.

Першою загальнонаціональною програмою, яка визначала пріоритетні напрями та основні шляхи розвитку освіти незалежної України, стала Державна національна програма “Освіта (Україна ХХІ століття)”, яка була затверджена постановою Кабінету Міністрів України № 896 від 03.11.1993 р. [2].

Реформи першого етапу були зорієнтовані на створення національної системи освіти на основі збереження здобутого в радянські часи досвіду та одночасно внесення суттєвих змін у цілі, завдання та зміст освітянського процесу. Як зазначено в “Основних засадах розвитку вищої освіти України в контексті Болонського процесу”, вони спрямовувалися на “відтворення інтелектуального, духовного потенціалу народу, виходу вітчизняної науки, техніки і культури на світовий рівень, національного відродження, становлення державності та демократизації суспільства в Україні” [3].

Одним із кроків реалізації Державної національної програми “Освіта (Україна ХХІ століття)” став Указ Президента України Л. Кучми “Про Основні напрями реформування вищої освіти в Україні” від 12 вересня 1995 року № 832/95, де зауважувалося, що вища освіта перебуває в глибокій кризі, незважаючи на зусилля суспільства та відповідних органів державної виконавчої влади, через нестачу коштів, вплив педагогічних і викладацьких кадрів, падіння зацікавленості молодого покоління у набутті фундаментальної освіти. Наголошувалося, що різко знизилися вимоги до рівня освіченості, загальної культури, матеріальні труднощі призвели до нестачі підручників, посібників, інших засобів навчання.

Поряд з цим дуже багато положень цієї програми залишилися не виконаними. Насамперед причина крилася у тому, що в програмі не було враховано реалії тогочасного українського суспільства, стану освітньої галузі, непродумано основні механізми та способи досягнення запланованих цілей, дуже багато положень програми по суті своїй були декларативними.

Попри все Державна національна програма “Освіта (Україна ХХІ століття)” істотно впливала на розвиток законодавства та системи освіти. За ре-

зультатом виконання програми було прийнято низку законів, а саме: Закони України “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.).

Наступним нормативно-правовим актом, який визначає мету та пріоритетні напрями державної політики у галузі освіти, є Національна доктрина розвитку освіти від 17.04.2002 року [4].

Наміром державної політики у сфері розвитку освіти було “створення умов для розвитку особистості і творчої самореалізації кожного громадянина України, виховання покоління людей, здатних ефективно працювати і навчатися протягом життя, оберігати й примножувати цінності національної культури та громадянського суспільства, розвивати і зміцнювати суверенну, незалежну, демократичну, соціальну та правову державу як невід’ємну складову європейської та світової спільноти” [4].

Значну увагу в доктрині приділено національному характеру освіти й національному вихованню, метою якого є “виховання свідомого громадянина, патріота, набуття соціального досвіду, високої культури міжнаціональних відносин, формування у молоді потреби та уміння жити в громадянському суспільстві, духовності та фізичної досконалості, моральної, художньо-естетичної, трудової, екологічної культури” (розділ III, частина п’ята) [4]. Визначальною рисою доктрини є той факт, що громадянське виховання разом із патріотичним розглядається як складова національного виховання.

Поряд з цим реалізація означеної доктрини виявила низку перешкод об’єктивного та суб’єктивного характеру на шляху модернізації системи освіти. Йдеться про системне недофінансування галузі освіти, корупцію та надмірну бюрократизацію на шляху реалізації її положень.

Тому не випадково, що згодом було прийнято Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року. Цим стратегічним документом визначено актуальні проблеми, які потребують вирішення, а саме [5]:

- “недостатня відповідність освітніх послуг вимогам суспільства, запитам особистості, потребам ринку праці;
- обмеженість доступу до якісної освіти окремих категорій населення (діти, які проживають у сільській місцевості, діти з особливими освітніми потребами, обдарована учнівська молодь, діти мігрантів);
- відсутність цілісної системи виховання, фізичного, морального та духовного розвитку і соціалізації дітей та молоді;
- недостатня орієнтованість структури і змісту професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти на потреби ринку праці та сучасні економічні виклики;
- невідпрацьованість ефективної системи працевлаштування випускників вищих навчальних закладів, їх професійного супроводження;
- недостатній розвиток мережі дошкільних навчальних закладів;
- недосконалість системи національного моніторингу та оцінювання якості освіти;

- повільне здійснення гуманізації, екологізації та інформатизації системи освіти, впровадження у навчально-виховний процес інноваційних та інформаційно-комунікаційних технологій;
- наявність у системі освіти фактів неефективного використання фінансових і матеріальних ресурсів, нецільового використання приміщень навчальних закладів;
- відсутність системи мотивацій і стимулювання інноваційної діяльності в системі освіти, нівелювання ризиків у зазначеній діяльності;
- недостатній розвиток громадського самоврядування навчальних закладів, недосконалість механізмів залучення до управління освітою та її оновлення інституцій громадянського суспільства, громадськості”.

Поява цієї стратегії обумовлена нагальною необхідністю проведення кардинальних змін, які спрямовані на підвищення якості освіти та забезпечення її конкурентоспроможності, інтеграцію національної системи освіти у європейський простір. Позитивним моментом цього документа є те, що він визначає основні напрями та шляхи реалізації ідей та положень стратегії.

Для формування загальної стратегії державної політики у сфері вищої освіти принципове значення має Указ Президента України “Про заходи щодо забезпечення пріоритетного розвитку освіти в Україні” від 30.09.2010 р., спрямований на поліпшення функціонування та інноваційного розвитку освіти в Україні, підвищення її якості та доступності, інтеграції до європейського освітнього простору шляхом здійснення комплексу заходів [6].

Поряд з цим програмні положення, прийняті Національною стратегією розвитку освіти в Україні на період до 2021 року, втілюються у життя повільно. Однією з причин цього гальмування можна вважати те, що Міністерство освіти та науки розробило інший концептуальний документ – Концепцію розвитку освіти України на період 2015–2025 рр. [7], проект якої знаходиться на громадському обговоренні.

Концепція охоплює п’ять основних напрямів розвитку освітньої галузі, реформування яких здійснюватиметься впродовж наступних років. Автори концепції наголошують, що впродовж усього періоду існування незалежної України в освітньому секторі країни накопичувалися численні проблеми системного характеру, основними з яких є занепад матеріально-технічної бази, старіння педагогічних кадрів, низька заробітна плата, зниження соціального статусу працівників освіти. Також проблемами освітньої системи є неефективна, надмірно централізована та застаріла система управління і фінансування, зростаюча нерівність у доступі до якісної освіти, надмірна комерціалізація освітніх послуг, корупція та “дипломна хвороба”, зниження якості освіти і падіння рівня знань і умінь учнів, моральне старіння методів і методик навчання тощо. Автори наголошують, що Україні потрібна системна реформа освіти, яка має бути предметом суспільного консенсусу, розуміння того, що освіта — це один з основних важелів цивілізаційного поступу та економічного розвитку [7].

Крім того, в обґрунтування необхідності проведення подальших реформ і галузі освіти у проекті Концепції наводяться цифри, які надають уявлення про сучасний стан рівня освіти в Україні.

Як зазначається у проекті Концепції розвитку освіти до 2025 року, “Кількість дошкільних навчальних закладів у 1991–2013 роках скоротилася з 24,5 тис. до 16,7 тис. Відсоток охоплення дітей цією формою освіти знижувався протягом усіх років незалежності і лише у 2012-му досяг рівня 1991 року (57 %), а у 2013-му, за попередніми даними, сягнув 62 %. Кількість загальноосвітніх навчальних закладів за той самий період скоротилася з 21,8 тис. до 19,3 тис., кількість учнів у них — з 7,132 млн до 4,204 млн. Так само за цей період зменшилася кількість учителів — з 537 тис. до 508 тис. Подібні тенденції спостерігалися у сфері професійно-технічної освіти: з 1991-го до 2013 року кількість закладів скоротилася з 1251 до 968, а кількість учнів — з 648,4 тис. до 391,2 тис. Кількісне зростання відбувалося лише в галузі вищої освіти: за той самий період кількість вишів III–IV рівнів акредитації зростає від 149 до 325, а кількість студентів, які здобувають вищу освіту у ВНЗ I–IV рівнів акредитації, — з 1,6154 млн до 2,0527 млн” [7].

Тобто головними проблемами, які зумовлюють проведення реформ, є зміна способів та форм навчання, зміни професійної якості вчителів, модернізація фінансово-господарчого механізму забезпечення освітньої галузі. Важливими факторами, які обумовлюють необхідність проведення реформ у сфері освіти, як зазначається у Концепції, є застарілі методи та методики навчання, зниження якості педагогічних кадрів і криза педагогічної освіти, професійна деградація частини учительських кадрів.

Реформування освіти, на думку розробників Концепції, має відбуватися за всіма рівнями освіти: дошкільною, середньою та вищою.

Позитивно оцінюючи заплановані у Концепції кроки, хотілося б звернути увагу на деякі окремі моменти. Так, на жаль, у проекті немає жодного слова про досягнення у галузі освіти за останні роки, про наближення вітчизняних стандартів до стандартів освіти країн ЄС та про втілення положень Болонського процесу. У концепції відсутній аналіз об’єктивних та суб’єктивних чинників, які призвели до існуючих негараздів в освітній сфері, відсутній критичний аналіз позитивних та негативних моментів приєднання до Болонського процесу.

Пропонуючи окремі заходи переведення середньої школи з 11-річної на 12-річну, автори обходять увагою мотивацію причин такого переходу. Складається враження, що, на думку авторів, такий перехід вкрай необхідний і не викликає жодних питань. Однак досвід запровадження 12-річного навчання у середній школі вже є. Пропонуючи такі новації, варто було б надати оцінку вартості попереднього експерименту з переходом для державного бюджету, його наслідків і спрогнозувати можливу вартість і можливі наслідки нового переходу з 11-річної системи навчання на 12-річну в умовах сьогодення.

Розбудова національної системи освіти вимагає критичного осмислення досягнутого, глибокого аналізу причин негараздів в освітній галузі та розроб-

ки заходів щодо їх подолання. Крім того, варто не тільки висвітлити проблеми, які зараз існують в галузі освіти, але й назвати їх причини та вказати, що саме обумовлює існування таких причин.

Викладаючи основні завдання Концепції розвитку освіти України на період 2015–2025 рр., автори віднесли до пріоритетних її напрямів “розроблення нової та вдосконалення чинної законодавчої та нормативно-правової бази”. Прикладом такого підходу є наступні сентенції: “законодавчо забезпечити фінансування державною виконання навчальними закладами недержавної форми власності державних стандартів освіти, оптимізувати оподаткування та інші фінансові умови діяльності цих закладів; законодавчо легалізувати сімейну й індивідуальну освіту; спростити і чітко регламентувати процедури навчання в екстернаті” тощо [7].

Цікавими є такі положення Концепції, як: “Запровадити нові програми підготовки адміністраторів з питань менеджменту і лідерства в педагогічних вишах; Забезпечити всі навчальні заклади широкодіагновим інтернетом до 2020 року, зокрема завдяки державно-приватному партнерству; Щороку визначати мінімальний перелік (стандарт забезпеченості) потрібних ІТ-засобів та ІТ-сервісів для використання у сфері освіти й науки для навчальних закладів усіх рівнів та державний стандарт (потрібні вимоги) для ІТ-розробок у сфері освіти (e-learning service standard – базовий стандарт e-навчання); Забезпечити будівництво нових дошкільних установ (там, де це необхідно); Відновити у 2015–2020 роках лабораторну й практичну частину природничої підготовки (фізика, хімія, біологія, географія) у загальноосвітніх навчальних закладах, передбачити обладнання їх новітніми лабораторними комплексами та витратними матеріалами” тощо [7].

Значна кількість положень Концепції, в тому числі наведені, виглядають декларативно. Потребує уточнення, на кого покладається виконання запланованих заходів, у які терміни передбачено їх виконання. Також слід звернути увагу на те, що у Концепції не визначено хто, коли і яким чином забезпечить фінансування запланованих заходів. Адже для досягнення запланованих цілей та виконання завдань Концепції потрібні видатки як з державного, так і з місцевого бюджетів. У положенні Концепції варто було б визначити, які саме органи державної влади та місцевого самоврядування будуть задіяні в процесі реалізації запланованих заходів.

Відповіді на ці питання неодмінно мають бути враховані розробниками Концепції і міститися в її остаточному варіанті.

На підставі наведеного аналізу документів, які становлять правову основу сучасної державної політики в галузі освіти в Україні, можна стверджувати, що в Україні створено єдине законодавче поле, сформовано необхідну нормативно-правову базу щодо функціонування та розвитку галузі освіти. Прийняті наведені стратегічні документи містять цікаві і слушні положення щодо подальшого впровадження в систему освіти стратегічних завдань розвитку освітянської галузі та стандартів провідних країн Європи.

Водночас ступінь реалізації мети та завдань, що містяться у цих стратегічних документах, глибина освітніх реформ знаходяться в незадовільному

стані та потребують внесення коректив відповідно до вимог суспільства та спрямування на розвиток особистості.

Отже, деякі висновки. За часи незалежності України здійснено дуже багато спроб реформувати галузь освіти. Такі намагання держави відображалися у численних концепціях, стратегіях, програмах тощо. Однак сформований у відповідних стратегічних документах курс державної освітньої політики, як правило, був дещо ефемерним, нечітким, декларативним. Тому залишається вважати, що більшість розглянутих стратегічних документів не досягла своєї мети, заплановані заходи не виконувалися. У зв'язку з цим, здійснюючи сьогодні чергову спробу реформування галузі освіти, розробники відповідної державної політики у сфері освіти повинні спочатку здійснити критичний аналіз того, чому раніше ця політика була неефективною, з метою врахування таких чинників і недопущення їх впливу на реалізацію запланованих на майбутнє заходів.

Державна політика у галузі освіти має враховувати, як реалії сьогодення, потреби суспільства та можливості держави, що мають відповідати міжнародним зобов'язанням, які взяла на себе Україна, та ґрунтуватися на відповідній сучасній стратегії, в якій мають бути чітко сформульовані цілі, визначені терміни їх досягнення, джерела фінансування та відповідальні за виконання заходів суб'єкти. Такий підхід дасть можливість перейти від декларативного до реального розвитку вітчизняної системи освіти.

Джерела

1. Нова школа. Простір освітніх можливостей [Електронний ресурс] // Сайт Міністерства освіти і науки України. URL: <http://mon.gov.ua/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8%202016/08/21/2016-08-17-3-.pdf>
2. Державна національна програма “Освіта (Україна XXI століття)” Постанова Кабінету Міністрів України № 896 від 03.11.1993 р. [Електронний ресурс] // Верховна рада України. Офіційний веб-портал. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/896-93-%D0%BF>
3. Основні засади розвитку вищої освіти України в контексті Болонського процесу. Документи і матеріали. Травень–грудень 2004 р. / упоряд.: М. Ф. Степко, Я. Я. Болобаш, В. Д. Шинкарук та ін. Тернопіль: Вид-во ТНПУ ім. В. Гнатюка, 2005. Ч. 2. 188 с.
4. Про Національну доктрину розвитку освіти. Указ Президента України № 347 від 17.04.2002 р. [Електронний ресурс] // Верховна рада України. Офіційний веб-портал. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/347/2002>
5. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року від 25.06.2013 р. [Електронний ресурс] // Верховна рада України. Офіційний веб-портал. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/344/2013>
6. Про заходи щодо забезпечення пріоритетного розвитку освіти в Україні: Указ Президента України № 926/2010 від 30 вересня 2010 р. [Електронний ресурс] // Верховна рада України. Офіційний веб-портал. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/926/2010>
7. Концепція розвитку освіти України на період 2015–2025 роки. Проект [Електронний ресурс] // Сайт Міністерства освіти і науки України. URL: <http://old.mon.gov.ua/ua/pr-viddil/1312/1390288033/1414672797/>

Проаналізовано стан адміністративно-правового регулювання державної політики у галузі освіти. Подано ретроспективний аналіз основних стратегічних документів, розроблених за часів незалежності України, які визначали державну політику у галузі освіти, виявлено проблеми, пов'язані з впровадженням їх положень у життя. Акцентовано увагу на необхідності недопущення помилок минулого у виробленні сучасної Концепції розвитку освіти на період 2015–2025 років.

There analyzed the state of administrative-legal regulation of state policy in the field of education. A retrospective analysis of the main strategic documents developed during the independence of Ukraine and defining the state policy in the field of education is presented, and the problems associated with the implementation of their provisions are presented. The emphasis is placed on the necessity of avoiding mistakes of the past in the development of a modern Concept for the Development of Education for the period 2015–2025.

Проанализировано состояние административно-правового регулирования государственной политики в области образования. Дан ретроспективный анализ основных стратегических документов, разработанных во времена независимости Украины, которые определяли государственную политику в области образования, выявлены проблемы, связанные с внедрением их положений в жизнь. Акцентировано внимание на необходимости недопущения ошибок прошлого в выработке современной Концепции развития образования на период 2015–2025 годов.

Надійшла 26 вересня 2017 р.