

УДК 35.077:340 (477)
DOI <https://doi.org/10.32782/39221363>

Кізіль М. А.,
кандидат філологічних наук, помічник адвоката

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ РЕФОРМУВАННЯ УПРАВЛІННЯ ЗАКЛАДАМИ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

NORMATIVE-LEGAL FOUNDATIONS OF REFORMING THE MANAGEMENT OF SECONDARY EDUCATION INSTITUTIONS IN UKRAINE

Зазначено, що впровадження загальнодержавної реформи системи освіти в Україні потребує прийняття нових та удосконалення вже діючих нормативно – правових актів. Вказано, за характером змісту існує дві групи державно – правових документів: директивні і нормативні. Встановлено, упродовж трьох десятиліть в Україні на державному рівні ухвалено низку як директивних, так і нормативних актів, які утворили нормативно – правову базу реформування управління закладами середньої освіти. Встановлено, сьогодні реформування середньої освіти в Україні відбувається в контексті адміністративної реформи в Україні та в контексті наближення її до стандартів Європейського Союзу. Означено нормативно – правові акти України, в яких закріплено розподіл компетенції і повноважень в сфері управління закладами середньої освіти. Наголошено про важливе значення повноваження органів місцевого самоврядування як засновника закладу освіти, а також їх прав та обов'язків. Підкреслено значимість правової визначеності правового статусу керівника закладу освіти, процедури проведення конкурсу обрання на посаду керівника закладу середньої освіти. Наведено перелік законодавчо закріплених завдань органів управління системою загальної середньої освіти. Встановлено провідну роль вчительського корпусу у реформуванні середньої освіти, його кваліфікації та запропоновано в статті 59 Закону України «Про освіту» закріпити спеціальний статус і роль громадських організацій у професійному розвитку та підвищенні кваліфікації вчителів. Підкреслено відсутність прийнятого на законодавчому рівні комплексного документу, який би визначав засади повсякденної роботи закладів середньої освіти, учнівського та педагогічного колективів, висунуто пропозицію за прикладом Польщі прийняти в Україні окремий закон «Карта вчителя».

Ключові слова: директивні правові акти, нормативні правові акти, заклади середньої освіти, реформування управління, органи місцевого самоврядування, повноваження органів управління, компетенція органів управління.

It is noted that the implementation of the nationwide reform of the education system in Ukraine requires the adoption of new and improvement of the existing regulatory and legal acts. According to the nature of the content, there are two groups of state legal documents: directive and normative. It has been established that a number of both directive and regulatory acts have been adopted at the state level in Ukraine over the past three decades, which formed the regulatory and legal basis for reforming the management of secondary education institutions. It has been established that today the reform of secondary education in Ukraine takes place in the context of administrative reform in Ukraine and in the context of its approximation to the standards of the European Union. The normative legal acts of Ukraine, which establish the distribution of competence and authority in the field of management of secondary education institutions, are defined. The importance of the authority of local self-government bodies as the founder of an educational institution, as well as their rights and responsibilities, was emphasized. The significance of the legal certainty of the legal status of the head of an educational institution, the procedure for holding a competition for the position of the head of a secondary education institution is emphasized. The list of legally established tasks of the management bodies of the system of general secondary education is given. The leading role of the teaching corps in reforming secondary education and its qualifications was established, and it was proposed in Article 59 of the Law of Ukraine "On Education" to establish a special status and role of public organizations in the professional development and improvement of teachers' qualifications. The absence of a comprehensive document adopted at the legislative level, which would determine the principles of daily work of secondary education institutions, student and teaching teams, was emphasized, and a proposal was put forward to adopt a separate "Teacher's Card" law in Ukraine, following the example of Poland.

Key words: directive legal acts, regulatory legal acts, secondary education institutions, management reform, local self-government bodies, powers of management bodies, competence of management bodies.

Вступ. Невід’ємною частиною державотворення в Україні є реформування системи освіти та механізму управління нею. Упродовж трьох десятиліть в Україні на державному рівні реалізуються заходи щодо реформування середньої освіти. Починаючи від Постанови Кабінету Міністрів України від 3.11.1993р. № 896 «Про затвердження Державної національної програми «Освіта»»[25], у державі ухвалено низку відповідних концепцій, планів, стратегій, законів та інших нормативно – правових актів.

На сучасному політико-правовому етапі процес реформування управління закладами середньої освіти в Україні здійснюється в контексті децентралізації влади, в результаті формується нова система управління освітою з характерною для неї ієрархією рівнів зв’язків і структурою. Це в свою чергу вимагає нормативного закріплення в правових актах.

Тому, особливої актуальності сьогодні набуває питання аналізу нормативно – правової бази реформування управління закладами середньої освіти в Україні та надання пропозицій щодо її вдосконалення.

Мета статті – проведення аналізу нормативно – правової бази, яка регулює правовідносини в сфері управління закладами середньої освіти та надання пропозицій щодо вдосконалення нормативної основи регулювання цих відносин.

Аналіз публікацій. Різні питання правовідносин в сфері освіти на сучасному етапі її розвитку розглядали такі вчені як Кузьмін О.Є., Яструбський М.Я.[18]. Низку досліджень в галузі нормативно – правового забезпечення діяльності вищих навчальних закладів здійснили ряд правознавців, зокрема Чирва Г.М.,[31] Ніколаєв Є., Длугопольський О.,[24] Волівач А.П.,[5]. Крім того, Ястремська С.О.[30] дослідила нормативне і правове забезпечення системи дистанційної освіти в Україні; Амелічева Л. [1] охарактеризувала правове забезпечення професійної освіти і навчання працівників в умовах кризи гідної праці та «озеленення» економіки; Беляєва О.П. [3] проаналізувала нормативно – правове забезпечення державно – громадського управління фаховою передвищою освітою; Грабовський В.А.[6] в своєму дисертаційному дослідженні розглянув державно – громадське управління загальною

середньою освітою; Довбиш І. А.[8] запропонував модель державно – громадського управління ЗНЗ.

Основна частина. Впровадження загальнодержавної реформи системи освіти в Україні потребує прийняття нових та удосконалення вже діючих нормативно – правових актів. Варто зазначити, що аналіз масиву державно – правових документів даної сфери дає змогу здійснити декілька їх градацій. Зокрема, за характером змісту можна виділити дві великі групи: директивні та нормативні. Групу директивних складають концепції, програми, плани і стратегії, ухвалені на урядовому та президентському рівнях... Вони містять базові філософські, політичні, правові й організаційні положення, що стають основою для нормативних установ і подальшої практичної реалізації. Нормативні документи представлені передусім законами, а також численними підзаконними актами уряду і міністерств[22].

Першим в хронологічному порядку і визначальним спеціальним директивним документом з погляду реформування управління закладами середньої освіти в Україні стала Постанова Кабінету Міністрів України від 3.11.1993р. № 896 про затвердження Державної національної програми «Освіта»[25] в якій окреслювалися стратегічні завдання реформування управління освітою: перехід від державного до державно – громадського управління, чітке розмежування функцій між центральними, регіональними і місцевими органами управління; забезпечення самоврядування навчально – виховних закладів і наукових установ; утвердження в сфері освіти гармонійного поєднання прав особи, суспільства і держави. Також в цьому документі сформульовано пріоритетні завдання шкільної освіти: формування освіченої, творчої особистості, становлення її фізичного та морального здоров’я, забезпечення пріоритетності розвитку людини, відтворення й трансляція культури і духовності в усій різноманітності вітчизняних та світових зразків. При цьому, необхідність нової системи управління освітою, відпрацювання інноваційних моделей управління галуззю та важливих управлінських рішень визначено як один із елементів (інструментів) досягнення пріоритетних завдань шкільної освіти.

Прийняття Державної національної програми «Освіта»[25] було обумовлено рядом причин. Вважаємо, передумовами реформи середньої освіти в Україні початку 1990 – х років полягали в тому, що мета середньої освіти полягала у вихованні особи із стійкими ідеологічними переконаннями будівника соціалістичної держави, інтернаціоналіста та кваліфікованого працівника; перетворення шкіл на малоефективні заклади перебування, джерело стресів, а не навчання для учнів; зростання претензії до роботи шкіл з боку батьків, змушених масово звертатися до репетиторів; догматизм, примітивізм та одноманітність ідеологічних підходів, що спричинило неприпустимі викривлення у вихованні; обмежене використання активних та індивідуальних форм навчання, спрямованих на формування у дітей і молоді здібностей та навичок самостійного мислення.

Початок 2000 – х років характеризувався посиленням впливу фактору глобалізації на освіту, що обумовило потребу в адаптації до реалій глобального світу: формування глобального ринку цифрових послуг; поява нових технологій виробництва знань, засобів спілкування, результатом яких є зближення народів в культурному плані; монополізація інформації, освіти і духовного простору із боку mass media[2]; лібералізація адміністративного управління освітою з боку держави; дефіцит державних ресурсів, необхідних для підтримки й розвитку системи освіти[20].

У відповідь на ці виклики, в 2002р. Указом Президента України було затверджено Національну доктрину розвитку освіти України у XXI столітті[27], у якій визначено, що реформування галузі освіти, передбачає, передусім, модернізацію управління освітою Система управління освітою повинна бути державно – громадською, враховувати регіональні особливості, орієнтувати освітній заклад на розвиток. Серед напрямів модернізації управління освітою визначено: оптимізація організаційно – управлінських структур; удосконалення технологій прийняття управлінських рішень; оновлення функцій управління; впровадження нової етики управління; підготовка та перепідготовки управлінців усіх рівнів.

У третьому тисячолітті Україна, хоч і з деяким запізненням, вслід за високорозвиненими

країнами почала вступати у фазу постіндустріального (інформаційного) суспільства в якому провідну роль відіграють гуманітарні знання і гуманні цінності, здатність до саморозвитку й спілкування з іншими людьми, спроможність до трудової й соціальної мобільності в умовах, які динамічно змінюються. Тому, головним умінням, яким має озброїти людину навчальний заклад, стає вміння самостійно знаходити і опрацьовувати інформацію, здобувати освіту впродовж життя, генерувати нові ідеї[4].

У відповідь на суспільний запит, в 2013 році Указом Президента 344/2013 від 25 червня 2013р. було запроваджено Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021р.,[28] яка спрямовувалася на підвищення якості і конкурентоспроможності освіти в нових економічних і соціокультурних умовах, прискорення інтеграції України у міжнародний освітній простір. Реалізація стратегії передбачала: оптимізацію органів управління освітою, децентралізацію управління в цій сфері; перерозподіл функцій і повноважень між центральними та місцевими органами управління освітою; професіональний підхід під час здійснення добору та призначення керівників навчальних закладів, органів управління освітою; розроблення системи заходів (науково – методичних, фінансово – економічних тощо) стосовно впровадження ідеї автономії навчальних закладів, розширення їх прав і можливостей щодо фінансової самостійності; подолання бюрократизації в системі управління освітою; удосконалення порядку перевірок та звітності навчальних закладів; професійну підготовку компетентних менеджерів системи освіти, формування управлінців нової генерації, здатних мислити і діяти системно, у тому числі в кризових ситуаціях, приймати управлінські рішення в будь – яких сферах діяльності, ефективно використовувати наявні ресурси; запровадження нових ефективних форм підвищення кваліфікації керівників освіти; розвиток автоматизованих систем управління освітою.

Проте, вже в 2010 – х рр. почало виявлятися суттєве погіршення якості загальної середньої освіти, що було наслідком дії ряду таких факторів: зменшення обсягів фінансування освіти з боку держави; зниження рівня оплати праці вчителя; незадовільне матеріально –

технічне забезпечення шкіл; бюрократизація системи управління освітою; застарілі зміст освіти та методики викладання[26]. У 2016 р. Розпорядженням Кабінету Міністрів України було схвалено Концепцію реалізації державної політики у сфері реформування загальної середньої освіти «Нова школа» на період до 2029р.[26], метою якої було визначено: створення нової структури школи, що дасть змогу засвоїти новий зміст освіти і набути ключових компетентностей, необхідних для успішної самореалізації особистості; децентралізація та ефективне управління загальною середньою освітою, що сприятиме реальній автономії школи; справедливий розподіл публічних коштів, що сприятиме рівному доступу усіх дітей до якісної освіти; запровадження нового принципу педагогіки партнерства, що ґрунтується на співпраці учня, вчителя і батьків; підвищення мотивації вчителя шляхом підвищення рівня його оплати праці, надання академічної свободи та стимулювання до професійного зростання; запровадження принципу дитиноцентризму (орієнтація на потреби учня)⁴ удосконалення процесу виховання.

Важливим аспектом правового забезпечення реформування управління закладами середньої освіти в Україні є нормотворчість, тобто розробка і прийняття нових та вдосконалення вже чинних законів, що мають втілювати в життя положення директивних документів.

Сьогодні реформування середньої освіти в Україні відбувається в контексті адміністративної реформи в Україні (організаційний аспект) і в контексті наближення її до стандартів Європейського Союзу (змістовний аспект)[26].

Закон України від 5. 02.2015р. № 157-VIII «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [10], а також Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» [11] визначили перелік питань, що вирішуються сільськими, селищними, міськими радами виключно на їх пленарних засіданнях. Зокрема, у ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», п. 5 ч. 1 цієї статті зазначено, що до таких питань належать питання затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури виконавчих органів ради, загаль-

ної чисельності апарату ради та її виконавчих органів, витрат на їх утримання. До того ж, п. 6 цієї ж статті відносить до виключної компетенції відповідних рад також розгляд питань про утворення за поданням сільського, селищного, міського голови інших виконавчих органів ради [11].

Важливою характерною рисою цих законів є кардинальні зміни у системі управління освітою, яким властиві високий рівень децентралізації та демократизації за суттєвого підвищення ролі органів місцевого самоврядування.

Саме у відповідності до норм Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» було визначено організаційну форму органу управління освітою. Крім того, повноваження органу місцевого самоуправління у сфері освіти – ст. 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [11] віднесено до відомих виконавчих органів сільських, селищних, міських рад разом з повноваженнями у сфері охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту. Тому, наприклад, саме так було утворено орган управління освітою в місті Дніпро – Управління освіти як структурний орган департаменту гуманітарної політики Дніпровської міської ради поруч із такими органами як Управління культури, Управління спорту та Управління організаційної роботи та закупівельної діяльності.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»[11] наділяє у сфері освіти виконавчі органи сільських, селищних, міських рад власними (самоврядними) та делегованими повноваженнями. До власних (самоврядних) повноважень у сфері середньої освіти віднесено: управління закладами освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, оздоровчими закладами, які належать територіальним громадам або передані їм, молодіжними підлітковими закладами за місцем проживання, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення; забезпечення здобуття повної загальної середньої, у державних і комунальних загальноосвітніх, професійно-технічних навчальних закладах ... створення необхідних умов для виховання дітей, молоді, розвитку їх здібностей, трудового навчання, професійної орієнтації, продуктивної праці учнів, сприяння діяльності дошкільних та

позашкільних навчально-виховних закладів, дитячих, молодіжних та науково-просвітницьких організацій; створення при загальноосвітніх навчальних закладах комунальної власності фонду загальнообов'язкового навчання за рахунок коштів місцевого бюджету, залучених з цією метою на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, а також коштів населення, інших джерел; контроль за використанням коштів цього фонду за призначенням; забезпечення пільгового проїзду учнів, вихованців, студентів та педагогічних працівників до місця навчання і додому у порядку та розмірах, визначених органами місцевого самоврядування, за рахунок видатків відповідних місцевих бюджетів вирішення питань про надання професійним творчим працівникам на пільгових умовах у користування приміщень під майстерні, студії та лабораторії, необхідних для їх творчої діяльності організація медичного обслуговування та харчування у закладах освіти, які належать територіальним громадам або передані їм.

До делегованих повноважень віднесено: забезпечення в межах наданих повноважень доступності і безоплатності освіти на відповідній території, можливості отримання освіти державною мовою, а в межах території, на якій поширена регіональна мова; забезпечення відповідно до закону розвитку всіх видів освіти, розвитку і вдосконалення мережі освітніх закладів усіх форм власності; організація обліку дітей дошкільного та шкільного віку; організація роботи щодо запобігання бездоглядності неповнолітніх; надання допомоги випускникам загальноосвітніх та професійно-технічних навчальних закладів державної або комунальної форми власності у працевлаштуванні; забезпечення школярів із числа дітей-сиріт, дітей-інвалідів/інвалідів I-III групи, дітей, позбавлених батьківського піклування, та дітей із сімей, які отримують допомогу відповідно до Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» [15], які навчаються в державних і комунальних навчальних закладах, безоплатними підручниками, створення умов для самоосвіти вирішення відповідно до законодавства питань про повне державне утримання дітей-сиріт і дітей, які залишилися

без піклування батьків, у школах-інтернатах, дитячих будинках, у тому числі сімейного типу, професійно-технічних навчальних закладах та утримання за рахунок держави осіб, які мають вади у фізичному чи розумовому розвитку і не можуть навчатися в масових навчальних закладах, у спеціальних навчальних закладах, про надання громадянам пільг на утримання дітей у школах-інтернатах, інтернатах при школах, а також щодо оплати харчування дітей у школах (групах з подовженим днем).

Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII «Про освіту» (далі – Закон № 2145) [12] регулює суспільні відносини, що виникають у процесі реалізації конституційного права людини на освіту, прав та обов'язків фізичних і юридичних осіб, які беруть участь у реалізації цього права, а також визначає компетенцію органів місцевого самоврядування у сфері освіти. Так, відповідно до ч. 2 ст. 66 Закону № 2145-VIII районні, міські ради та ради територіальних громад: відповідають за реалізацію державної політики у сфері освіти та забезпечення якості освіти на відповідній території, забезпечення доступності дошкільної, початкової та базової середньої освіти, позашкільної освіти; планують та забезпечують розвиток мережі закладів дошкільної, початкової та базової середньої освіти, позашкільної освіти; закріплюють за закладами початкової та базової середньої освіти територію обслуговування (крім випадків, встановлених спеціальними законами); ведуть облік дітей дошкільного та шкільного віку у порядку, затвердженому КМУ забезпечують рівні умови розвитку закладів освіти всіх форм власності; здійснюють інші повноваження у сфері освіти, передбачені законом, мають право засновувати заклади освіти, реорганізувати і ліквідувати їх як засновник (засновники); планують та забезпечують розвиток мережі закладів профільної середньої освіти академічного спрямування (міські ради міст з населенням більше 50 тисяч – самостійно; міські ради міст з населенням менше 50 тисяч – за погодженням з обласною радою); забезпечують доступність дошкільної та середньої освіти для всіх громадян, які проживають на відповідній території, та вживають заходів для забезпечення потреби у дошкільній та позашкільній освіті; оприлюднюють офіційну звіт-

ність про всі отримані та використані кошти, а також перелік і вартість товарів, робіт, послуг, спрямованих на потреби кожного із заснованих ними закладів освіти, та інші видатки у сфері освіти; забезпечують та фінансують підвезення учнів і педагогічних працівників до закладів початкової та базової середньої освіти і у зворотному напрямку (у разі потреби – транспортними засобами, пристосованими для перевезення осіб, які пересуваються на кріслах колісних); забезпечують рівні умови розвитку закладів освіти всіх форм власності; здійснюють інші повноваження у сфері освіти, передбачені законом.

Реформа системи освіти внаслідок передачі управління закладами освіти на місцевий рівень надала можливості територіальним громадам проводити власну освітню політику, пристосовану до місцевих умов і можливостей реалізації загальної державної освітньої політики, здійснювати кадрову політику, контролювати відповідність праці учителів до вимог кваліфікації.

Важливе значення мають повноваження органів місцевого самоврядування як засновника закладу освіти Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII «Про освіту»[12] передбачає таке. Питання управління закладами освіти урегульоване у ст. 24 Закону. Відповідно до ч. 1 цієї статті система управління закладами освіти визначається законом та установчими документами. Установчі документи закладу освіти повинні передбачати розмежування компетенції засновника (засновників), інших органів управління закладу освіти та його структурних підрозділів відповідно до законодавства.

Згідно з ч. 2 цієї статті управління закладом освіти в межах повноважень, визначених законами та установчими документами цього закладу, здійснюють: засновник (засновники); керівник закладу освіти; колегіальний орган управління закладу освіти; колегіальний орган громадського самоврядування; інші органи, передбачені спеціальними законами та/або установчими документами закладу освіти.

Окремо слід розглядати ст. 25 Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII «Про освіту»[12], що визначає права і обов'язки засновника закладу освіти.

У ч. 2 ст. 25 Закону України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII «Про освіту»[12] детально визначено, що засновник закладу освіти або уповноважена ним особа: затверджує установчі документи закладу освіти, їх нову редакцію та зміни до них; здійснює контроль за фінансово-господарською діяльністю закладу освіти; здійснює контроль за дотриманням установчих документів закладу освіти; укладає строковий трудовий договір (контракт) з керівником закладу освіти, обраним (призначеним) у порядку, встановленому законодавством та установчими документами закладу освіти; здійснює контроль за недопущенням привілеїв чи обмежень (дискримінації) за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, інвалідності, етнічного та соціального походження, сімейного та майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками; розриває строковий трудовий договір (контракт) з керівником закладу освіти з підстав та у порядку, визначених законодавством та установчими документами закладу освіти; затверджує кошторис та приймає фінансовий звіт закладу освіти у випадках та порядку, визначених законодавством забезпечує створення у закладі освіти інклюзивного освітнього середовища, універсального дизайну та розумного пристосування; реалізує інші права, передбачені законодавством та установчими документами закладу освіти.

Згідно з ч. 3 цієї самої статті засновник або уповноважена ним особа не має права втручатися в діяльність закладу освіти, що здійснюється ним у межах його автономних прав, визначених законом та установчими документами. Ч. 4 цієї ж статті дає можливість засновнику або уповноваженій ним особі делегувати окремі свої повноваження органу управління закладу освіти та /або піклувальній раді закладу освіти. Окрім цього, ч. 5 статті дає право засновнику створювати заклад освіти, що здійснює освітню діяльність на кількох рівнях освіти.

До обов'язків засновника закладу освіти ч. 6 цієї статті відносить таке: забезпечити утримання та розвиток матеріально-технічної бази заснованого ним закладу освіти на рівні, достатньому для виконання вимог стандартів освіти та ліцензійних умов; у разі реорганізації чи ліквідації закладу освіти забезпечи-

ти здобувачам освіти можливість продовжити навчання на відповідному рівні освіти забезпечити відповідно до законодавства створення в закладі освіти безперешкодного середовища для учасників освітнього процесу, зокрема для осіб з особливими освітніми потребами.

Вкрай важливим є питання правового статусу керівника закладу освіти. Відповідно до ч. 1 ст. 26 Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII «Про освіту»[12] керівник закладу освіти здійснює безпосереднє управління закладом і несе відповідальність за освітню, фінансово – господарську та іншу діяльність закладу освіти.

Повноваження (права і обов'язки) та відповідальність керівника закладу освіти визначаються законом та установчими документами закладу освіти. Керівник є представником закладу освіти у відносинах з державними органами, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами і діє без довіреності в межах повноважень, передбачених законом та установчими документами закладу освіти. Як визначено у ч. 2 згаданої статті, керівник закладу освіти призначається засновником у порядку, визначеному законами та установчими документами, з числа претендентів, які вільно володіють державною мовою і мають вищу освіту. Додаткові кваліфікаційні вимоги до керівника та порядок його обрання (призначення) визначаються спеціальними законами та установчими документами закладу освіти.

Наказом Міністерства освіти і науки України від 28.03.2018 р. № 291 затверджено Типове положення про конкурс на посаду керівника державного, комунального закладу загальної середньої освіти, що визначає загальні засади проведення конкурсу[22]. На основі Типового положення засновники закладів загальної середньої освіти розробляють і затверджують власні положення.

Відповідно до Типового положення конкурс складається з 9 етапів:

1) прийняття рішення про проведення конкурсу та затвердження складу конкурсної комісії;

2) оприлюднення оголошення про проведення конкурсу;

3) прийняття документів від осіб, які виявили бажання взяти участь у конкурсі;

4) перевірка поданих документів на відповідність установлених законодавством вимогам;

5) допущення кандидатів до участі у конкурсному відборі;

6) ознайомлення кандидатів із закладом освіти, його трудовим колективом та представниками батьківського самоврядування закладу;

7) проведення конкурсного відбору;

8) визначення переможця конкурсу;

9) оприлюднення результатів конкурсу.

Згідно з ч. 3 ст. 26 Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII «Про освіту» [12] керівник закладу освіти в межах наданих йому повноважень: організовує діяльність закладу освіти; вирішує питання фінансово-господарської діяльності закладу освіти; призначає на посаду та звільняє з посади працівників, визначає їх функціональні обов'язки; забезпечує функціонування внутрішньої системи забезпечення якості освіти; сприяє та створює умови для діяльності органів самоврядування закладу освіти; сприяє здоровому способу життя здобувачів освіти та працівників закладу освіти;

забезпечує організацію освітнього процесу та здійснення контролю за виконанням освітніх програм; забезпечує умови для здійснення дієвого та відкритого громадського контролю за діяльністю закладу освіти; здійснює інші повноваження, передбачені законом та установчими документами закладу освіти.

Окрім згаданих вище законодавчих актів повноваження органів місцевого самоврядування у сфері освіти також визначає Закон України від 13.05.1999 р. № 651-XIV «Про загальну середню освіту»(далі – Закон № 651)[13].

Відповідно до ст. 35 Закону України від 13.05.1999 р. № 651-XIV «Про загальну середню освіту»[13] управління системою загальної середньої освіти здійснюється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері освіти, іншими центральними органами виконавчої влади, яким підпорядковані навчальні заклади, органом виконавчої влади АР Крим у сфері освіти, обласними, Київською та Севастопольською міською, районними, районними

у містах Києві та Севастополі державними адміністраціями, а також органом місцевого самоврядування. Перелічені органи є органами управління системою загальної середньої освіти.

Основні завдання органів управління системою загальної середньої освіти передбачені у ст. 36 Закон України від 13.05.1999 р. № 651-XIV «Про загальну середню освіту»[13]: створення умов для здобуття громадянами повної загальної середньої освіти прогнозування розвитку загальної середньої освіти, мережі закладів освіти, що забезпечують здобуття повної загальної середньої освіти, відповідно до освітніх потреб громадян; забезпечення соціального захисту, охорони життя, здоров'я та захисту прав педагогічних працівників, психологів, бібліотекарів, інших спеціалістів, які беруть участь в освітньому процесі, учнів (вихованців); сприяння розвитку самоврядування у закладах освіти, що забезпечують здобуття повної загальної середньої освіти;

сприяння розвитку самоврядування у закладах освіти, що забезпечують здобуття повної загальної середньої освіти.

Враховуючи те, що вирішальною силою будь-якої освітньої реформи виступає вчительський корпус, значну увагу необхідно приділити підвищенню кваліфікації вчителів. З цією метою доцільно запозичити досвід Польщі щодо створення гнучкої системи підвищення кваліфікації вчителів, зокрема цілеспрямованої їх перепідготовки для роботи в умовах реформованої школи. В Польщі недержавні організації посідають на ринку досить помітне місце. Так, у Підкарпатському воєводстві значну роботу у сфері підвищення кваліфікації педагогічних працівників проводять осередки «Фундації розвитку місцевої демократії»[31]. Тому, вважаємо у статті 59 Закону України «Про освіту» доцільно закріпити спеціальний статус і роль громадських організацій у професійному розвитку та підвищенні кваліфікації вчителів.

Повноваження органів місцевого самоврядування у системі загальної середньої освіти визначені у ст. 37 Закону України від 13.05.1999 р. № 651-XIV «Про загальну середню освіту»[13]. Зокрема, відповідно до ч. 3 цієї статті Рада міністрів АР Крим, місцеві органи

виконавчої влади та органи місцевого самоврядування у галузі загальної середньої освіти в межах їх компетенції: забезпечують реалізацію державної політики у сфері загальної середньої освіти на відповідній території у разі ліквідації в установленому законодавством порядку комунального закладу загальної середньої освіти; вживають заходів щодо влаштування учнів (вихованців) до інших закладів загальної середньої освіти; виконують функції засновника закладів загальної середньої освіти на відповідній території; створюють умови для здобуття громадянами повної загальної середньої освіти; створюють умови для розвитку закладів освіти усіх форм власності; організовують нормативне, програмне, матеріальне, науково-методичне забезпечення, перепідготовку, підвищення кваліфікації, атестацію педагогічних працівників; забезпечують педагогічних працівників підручниками, посібниками, методичною літературою сприяють проведенню інноваційної діяльності в системі загальної середньої освіти; забезпечують соціальний захист педагогічних працівників, спеціалістів, які беруть участь в освітньому процесі, учнів (вихованців) здійснюють інші повноваження відповідно до Конституції України, Конституції Автономної Республіки Крим, законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про освіту» та положень про них.

Отже, в Законах України «Про освіту» і «Про середню освіту» детально визначено та юридично закріплено: компетенцію і повноваження органів місцевого самоврядування у сфері освіти; права і обов'язки засновників закладів середньої освіти; правовий статус керівника закладу освіти з деталізованим визначенням процедур прийняття рішень, що стосуються найважливіших елементів функціонування школи; головні завдання органів управління системою загальної середньої освіти.

Проте, в Україні відсутній прийнятий на законодавчому рівні документ, який би визначав засади повсякденної роботи середньої школи, учнівського та педагогічного колективів. У Польщі, наприклад, є Закон «Карта вчителя» прийнятий ще 26.01.1982 р. (повний текст 1997 р. з подальшими змінами). Зокрема «Карта вчителя» регламентує критерії оцінки праці

вчителя (ст.6а п.6), рівні кваліфікації і надання вчителям відповідних звань (ст.9б п.4), умови забезпечення посад відповідно до рангу. Окрім того, «Карта вчителя» формулює засади розрахунку обов'язкового навантаження і умов надання пільг, а також умови заочного навчання, умов функціонування в школі психолога, бібліотекарів тощо. «Карта вчителя» деталізує розміри і умови оплати праці сільських вчителів та їх винагород (§63, 64). Цей документ зобов'язує органи місцевого самоврядування захищати права вчителів в разі їх порушення.

Згідно зі змінами до «Карти вчителя», ухвалені у 2000 р., вчителі мають поділитися на чотири категорії (міністерство спочатку планувало запровадити шість категорій): «вчитель-стажист», «вчитель контрактний», «вчитель визначений», «вчитель дипломований». Останній може отримати також почесне звання «професор освіти». «Вчитель-стажист», який має відповідну освіту і хоче обрати педагогічну кар'єру, приймається директором школи на один рік, цей термін може бути продовжений максимум ще на рік. До нього прикріплюється наставник, під керівництвом якого він опановує професію. До кінця першого півріччя другого року роботи вчитель-стажист повинен дістати позитивну оцінку під час екзаменування (кваліфікаційної розмови) спеціальною комісією у складі директора або його заступника, наставника і представника ради школи. Лише у цьому випадку він дістане статус «контрактного вчителя» і з ним буде укладений контракт на три роки [32].

«Контрактний вчитель» за допомогою наставника зобов'язаний опрацювати план свого професійного розвитку на термін дії контракту. Контракт закінчується екзаменом, який приймає комісія у складі керівника школи, наставника учителя, представників ради школи, кураторіуму та органу місцевого самоврядування, якому підпорядковується заклад. Рішення комісії є остаточним. Негативний висновок комісії призводить до розірвання трудових відносин. У позитивному випадку учитель переходить на третій щабель службового просування – стає «вчителем визначеним».

Здобувши цей статус, учитель зобов'язаний розробити план свого фахового удосконалення мінімум на три роки. Лише наприкінці цього терміну він може подати директору школи заяву про своє бажання стати учителем дипломованим і пройти кваліфікаційну співбесіду. За її наслідками він може отримати відповідний кваліфікаційний рівень. Передбачається, що з учителями трьох вищих категорій директор школи підписує на кожний навчальний рік доповнення до угоди, в якому визначаються завдання на рік, у тому числі й обсяг навантаження [32].

Польський досвід заслуговує на серйозну увагу з метою його використання в реформуванні освіти в Україні.

Таким чином, освітні реформи в Україні сьогодні базуються на оновленому і модернізованому відповідно до потреб сучасного етапу розвитку суспільства законодавчому полі, яке хоч і не є абсолютно досконалим, але в стані забезпечити оптимізацію навчально-виховних процесів сучасного закладу середньої освіти і перспективний розвиток його в майбутньому. Характерними рисами освітньої реформи в Україні є децентралізація і демократизація управління, розширення автономії закладів середньої освіти, повна ліквідація державної монополії.

Кардинальні зміни в системі управління загальноосвітніми навчальними закладами в основному були зумовлені посиленням ролі органів місцевого самоврядування, які сталися завдяки змінам в законодавчій базі України. Як правове забезпечення реформування управління закладами середньої освіти постає масив державно – правових документів, положення яких потребують доповнення. Також на сьогодні актуальним є запозичення зарубіжного досвіду управління закладами середньої освіти і відповідне його нормативне закріплення в нових законодавчих актах. Ураховуючи актуальний суспільний контекст, варто було б організувати попередні громадські обговорення законів, що приймаються в сфері реформування управління закладами середньої освіти.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Амелічева Л. Правове забезпечення професійної освіти і навчання працівників в умовах кризи гідної праці та «озеленення» економіки. Підприємництво, господарство і право. 2020. № 4. 110 -115.
2. Атаманюк З.М. Вплив глобалізації на реформування системи освіти. Освіта та соціалізація особистості: матеріали VI Всеукр. інтернет – конф.(Одеса, 27 – 28 квітня 2018р.)/ Південноукр. нац. пед. ун – т імені К.Д. Ушинського. –Одеса, 2018. 5 – 6.
3. Беляєва О.П. Нормативно – правове забезпечення державно – громадського управління фаховою перед вищою освітою. Право та державне управління. 2020. № 4. 178 – 184.
4. Войналович О.О. Глобалізація і розвиток сучасної освіти в Україні. Єдність навчання і наукових досліджень – головний принцип університету: збірник наукових праць звітно – наукової конференції викладачів університету за 2013 рік, 4 – 6 лютого 2014 року/ укл. Г.І. Волинка, О.В. Уваркіна, О.П. Ємельянова. К.: Вид – во НПУ імені М.П. Драгоманова, 2014. 184 – 186.
5. Волівач А.П. Нормативно – правове забезпечення якості освіти ВНЗ. 2017. URL: [https:// er.knutd.edu.ua/ditstream/123456789/6765/1/MSIE2017_P234 -235pdf](https://er.knutd.edu.ua/ditstream/123456789/6765/1/MSIE2017_P234-235pdf).
6. Грабовський В.А. Державно – громадське управління загальною середньою освітою на районному рівні: дис...канд. наук з держ. упр.: 25.0002. Київ, 2006. 233с.
7. Громадсько-активні школи в Україні: кроки до дій : посібник зі створення та управління громадсько-активною школою. ВФ «Крок за кроком». 2-ге вид. Київ : СПД- ФО Парашин К.С., 2008. 164 с.
8. Довбиш І.А. Модель державно-громадського управління ЗНЗ. Директор школи, ліцею, гімназії. 2006. № 1. С. 69–75.
9. Єльнікова Г.В. Теоретичні підходи до моделювання державно-громадського управління. Директор школи. 2003. № 40. С. 10–11.
10. Закон України «Про добровільне об’єднання територіальних громад»/ Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13, ст.91. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>
11. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»/ Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст.170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97>.
12. Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім’ям» // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1768-14#Text>
13. Закон України «Про освіту»/ Відомості Верховної Ради (ВВР), 2017, № 38-39, ст.380. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>.
14. Закон України «Про загальну середню освіту» / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999, № 28, ст.230. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/651-14#Text>
15. Закон України «Про фахову передвищу освіту» : від 06 червня 2019 р. № 2745-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2745-19>
16. Комарницький М.С. Державно-громадська система управління освітою. Аспекти самоврядування. 2000. № 3. С. 34–35.
17. Кретуман Джон П., Макнайт Джон Л. Розбудова громад за рахунок внутрішніх ресурсів. Шлях до відкриття й мобілізації ресурсів громади. К.: Четверта Хвиля, 2006. 256с.
18. Кузьмін О.Є., Ястубський М.Я. Державне регулювання діяльності ВНЗ, його значення у забезпеченні поступального розвитку вищої освіти. 64.
19. Кретцман Джон П., Макнайт Джон Л. Розбудова громад за рахунок внутрішніх ресурсів. Шлях до відкриття й мобілізації ресурсів громади / пер. з англ. Київ : Четверта хвиля, 2006. 256 с.
20. Малишко В.В. Розвиток вищої освіти в умовах глобалізації//URL: <http://ephshair.uhsp.edu.ua/bitstream/handle/89898989/4764/%D0%A2%D0%B5%D0%B7%D0%B8%205.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
21. Марченко В.Б. Поняття та правове забезпечення правової трансформації в Україні. Юридичний науковий електронний журнал. 2019. № 6. 279 – 282.
22. Наказ Міністерства освіти і науки України «Про типові положення» / Міністерстві юстиції України від 14 грудня 2010 р. за N 1255/18550. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/>
23. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на 2012–2021 роки / Міністерство освіти і науки України. URL: <http://www.mon.gov.ua/images/files/news/12/05/4455.pdf>.
24. Ніколаєв Є., Длугопольський О. Реформа вищої освіти України: реалізація профільного закону в 2014 – 2016р. (Shadow Report). 2016. URL: <http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2016/12/HE-shadow-report-final-1.pdf>.
25. Постанова Кабінету міністрів України від 03.11.1993 року № 896 Про Державну національну програму «Освіта» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/896-93-%D0%BF#Text>

26. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 грудня 2016 р. № 988-р «Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері реформування загальної середньої освіти «Нова українська школа» на період до 2029 року». URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/249613934>

27. Указом Президента України було затверджено Національну доктрину розвитку освіти України у XXI столітті. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/347/2002#Text>

28. Указ Президента Національної стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 року (2013 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/344/2013#Text>

29. Чирва Г.М. Нормативно – правове регулювання діяльності закладів вищої освіти в Україні. Держава та регіони. Серія: Державне управління. 2019. № 2(66). 133 -139.

30. Ястремська С.О. Нормативне і правове забезпечення системи дистанційної освіти в Україні. Молодий вчений. 2016. № 12. 562 – 566.

31. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 czerwca 1999 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w szkołach publicznych i DzU z 1999 r. nr 67, póź. 753).

32. Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 roku – Karta Nauczyciela (tekst jednolity: Dz. U. z 1997 roku, Nr 56, póź. 357 ze zmianami: Dz. U. z 1998 r. Nr 106, póź. 668 i Nr 162, póź. 1118 oraz z 2000 r. Nr 1 2, póź. 136 i Nr 19, póź. 239).