

УДК 37.014.3

## ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ ГРУЗИНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОБЩЕМ ОБРАЗОВАНИИ

Маркова О.В.

ГБОУК ВО «Волгоградский государственный институт искусств и культуры», Волгоград,  
e-mail: daly70@mail.ru

В 1991 г. в результате референдума Грузия вышла из состава Советского Союза и получила независимость. Государственная политика в области образования определила стратегию приоритетного развития национальной системы образования. Роль образования определялась задачами построения демократического общества, правового государства, рыночной экономики. Предстоящие образовательные реформы должны были преодолеть имеющееся отставание уровня национального образования от мировых тенденций развития образовательной сферы. Основу реформирования общего образования составят принятые законодательные акты, регулирующие отношения в образовательной сфере и выступающие в качестве инструментов национальной образовательной политики. Данная статья – это авторский взгляд на развитие нормативно-законодательных и правовых аспектов грузинского законодательства об общем образовании, начиная с обретения Грузией независимости и до современного этапа. Цель исследования – выявить особенности развития законодательства Грузии в области общего образования в период образовательных реформ. Научная новизна исследования заключается в определении взаимосвязи модернизации образовательного законодательства на примере Закона «Об общем образовании Грузии» с социально-политической практикой, современными запросами общества, экономическими условиями и международными обязательствами в сфере образования. В статье представлены рассуждения, позволяющие в динамическом контексте проанализировать действующее законодательство в системе общего образования Грузии, основные тенденции и проблемы.

**Ключевые слова:** закон об общем образовании в Грузии, реформа образования, развитие образования в Грузии, общее образование в Грузии, система образования, страны постсоветского пространства, образовательная политика, реформа школьного образования

## FEATURES OF THE DEVELOPMENT OF GEORGIAN LEGISLATION ON GENERAL EDUCATION

Markova O.V.

*Volgograd State Institute of Arts and Culture, Volgograd, e-mail: daly70@mail.ru*

In 1991, as a result of a referendum, Georgia seceded from the Soviet Union and gained independence. The State policy in the field of education has determined the strategy of priority development of the national education system. The role of education was determined by the tasks of building a democratic society, a rule of law, and a market economy. The upcoming educational reforms were supposed to overcome the existing lag in the level of national education from the global trends in the development of the educational sphere. The basis for the reform of general education will be the adopted legislative acts regulating relations in the educational sphere and acting as instruments of national educational policy. This article is the author's view on the development of regulatory, legislative and legal aspects of Georgian legislation on general education, starting from the moment of Georgia's independence and up to the present stage. The purpose of the study is to identify the peculiarities of the development of Georgian legislation in the field of general education during the educational reforms. The scientific novelty of the study is to determine the relationship between the modernization of educational legislation on the example of the Law "On General Education of Georgia" with socio-political practice, modern demands of society, economic conditions and international obligations in the field of education. The article presents arguments that allow analyzing the current legislation in the general education system of Georgia, the main trends and problems in a dynamic context.

**Keywords:** law on general education in Georgia, education reform, development of education in Georgia, general education in Georgia, education system, post-Soviet countries, educational policy, school education reform

Геополитические, социально-экономические последствия распада СССР как единого государства и обретение независимости Грузии в 1991 г. сопровождалось комплексом проблем, среди которых поиск национальной идентичности, пути формирования государства и нормативно-правовое обеспечение образовательной деятельности. За годы построения демократического общества в Грузии происходит динамичное развитие общественных отношений в сфере образования, рост подзаконного правотворчества и, как результат, внесение многочисленных изменений и дополнений в закон «Об общем образовании». В этой связи объ-

ективные исследования различных аспектов правового регулирования образовательных отношений, опыт реформирования законодательства Грузии на уровне образовательной политики представляется весьма актуальным для многих регионов, в том числе бывших советских республик в разрезе возможного правоприменения полученных результатов. Цель исследования – выявить особенности развития законодательства Грузии в области общего образования в период образовательных реформ на примере закона Грузии «Об общем образовании» от 08.04.2005 (далее – закон). Результаты исследований правовых отношений и го-

сударственной политики Грузии в области образования воплощены в научных трудах Д. Китиашвили [1], К.С. Гаджиева [2]. Особенности трансформации национальных образовательных систем на современном этапе характеризуют исследования ученых С.В. Ивановой [3], Т.Э. Мариносян [4]. Научная новизна работы состоит в попытке охарактеризовать особенности правовых условий реформирования грузинской системы общего образования и выявить взаимосвязь модернизации законодательства в сфере образования с современными запросами общества, потребностями инновационной экономики и международными обязательствами.

### **Материалы и методы исследования**

Методологическую основу исследования составляет системный подход, в рамках которого образование и управление им рассматриваются как системы, включающие в себя элементы и связи между ними. В процессе исследования автор также использовал концептуальный анализ комплекса документов: Конституция Грузии, закон Грузии «Об общем образовании», нормативно-правовые акты в области образования Республики Грузия, материалы публичных выступлений грузинских политических деятелей.

### **Результаты исследования и их обсуждение**

С первых дней независимой республики образование было включено в число национальных приоритетов Грузии. На переходном этапе правительство пересматривает государственные цели школьного образования и ясно указывает на отход от советского образования. Это положило начало масштабной реформе образования. Коренное преобразование национальной системы образования в 1990-е гг. должно было привести ее в соответствие с тенденциями развития страны, сделать систему образования гибкой и ориентированной на качественные образовательные результаты. Темп преобразований в системе образования требовал адекватных мер и оперативного упорядочения образовательной правовой базы. Однако в начале 1990-х гг. при всем стремлении Грузии к переменам еще сильно было влияние союзного законодательства. По мнению С.В. Ивановой, «это объясняется наличием жесткой иерархически выстроенной и хорошо структурированной системы, которая существовала и развивалась более 70 лет» [3, с. 6]. Перед Правительством Грузии стояла задача построить собственную законодательную базу, регулируюшую

общественные отношения в сфере образования. Среди конституционно-правовых норм устройства Республики Грузии право на образование получило закрепление в статье 27 Конституции Грузии как важнейшее право личности в современном демократическом устройстве общества [5]. Помимо Конституции, в июне 1997 г. Правительством Грузии был подписан закон «Об образовании», направленный на достижение национальной системой образования качественно нового уровня, укрепление институционального потенциала и мобилизации государственных, частных ресурсов. В документе были отражены новые цели образования, содержание образования, методика преподавания, установлены полномочия субъектов образовательных процессов. Обратимся к основным положениям закона 1997 г., действующего вплоть до 2005 г. Среди принципов образовательной политики особенно выделялся принцип гуманизации, провозглашающий идеи гармонически духовного и физического воспитания, педагогики сотрудничества, отказа от прежних устаревших отношений в отрасли. Вопросы устройства и структуры системы управления образованием были обозначены базовыми невзаимозаменяемыми компонентами, которые можно соотнести с тремя подсистемами – содержательной, функциональной и организационно-управленческой:

- 1) государственные образовательные стандарты и образовательные программы;
- 2) образовательные и научно-исследовательские заведения;
- 3) органы управления образованием.

Все три подсистемы решают задачу формирования единого образовательного пространства на всей территории, с понятными требованиями к учреждениям и исполнителям образовательного процесса, с минимальным набором установок к содержанию образования, прописанного в отраслевых стандартах и программах. Закон интегрировал в себе как общие положения, так и положения, регулирующие отношения в отдельных подсистемах образования Грузии. Программа общего образования охватывала начальную, базовую и среднюю общеобразовательные программы. В законе провозглашалась обязательность начального образования, продолжительность которого составляла шесть лет. Кроме этого, государство брало ответственность обеспечивать за свой счет «обучение ремеслу лиц, получивших только начальное общее образование и не достигших 18-летнего возраста» [6].

Для последующих институциональных и структурных преобразований в области образовательных услуг в 1997 г. Министер-

ство образования и науки разработало «Программу по перестройке и укреплению образования», включенную в закон. Ее исполнение фактически началось в 2001 г., когда программа была профинансирована за счет кредита Всемирного банка (45 млн долл. США) сроком на 12 лет. Основные направления этого документа предусматривали профессиональное развитие учителей, разработку профессиональных стандартов и регламентов оценки национальной образовательной инфраструктуры. Образовательная инфраструктура, организационно-управленческая подсистема является наиболее сложным из элементов системы образования. В этой связи особенностью закона является наличие правовых норм, закрепляющих понятие и правовой статус школьного округа как среднего звена управления образованием. Округ наделялся правами лицензирования учебной деятельности, аттестации и аккредитации просветительских учреждений. Статус педагога образовательного учреждения определялся практически так же, как и в других государствах. К нему предъявлялись требования иметь высшее педагогическое образование и своевременно проходить аттестацию. Отметим, что в это же время начинается модификация уровней общего образования. Был издан приказ (Приказ Министра образования Республики Грузия № 312 от 08.05.1996) об этапах перехода на 12-летнее образование в средних школах. Инициатива органично адаптировала выпускников грузинских общеобразовательных учреждений к контексту развитых стран и качественно сближала их с мировым образовательным пространством. Завершился этот переход на повсеместное 12-летнее обучение в грузинских школах в 2008 г. Среди особенностей Закона следует назвать закрепление в статье 13 понятия нетипичного образования, создание нетипичных (авторских) образовательных учреждений, в которых осуществляется «научно-педагогическая, творческая деятельность, внедряются научно обоснованные педагогические инновации, происходит интенсивное обучение» [6]. Начальное образование для несовершеннолетних провозглашалось обязательным и финансировалось за счет государства, а основное, среднее и высшее образование обеспечивалось за свой счет. Таким образом, в период своего действия закон 1997 г. адаптировал образовательную систему к новым экономическим реалиям, создал условия для самостоятельности учреждений и появления авторских образовательных методик. Однако многие инициативы реализовать не удалось, практика дальнейших его по-

правок исчерпала допустимый ресурс, и документ перестал отвечать требованиям времени. Новый закон Грузии «Об общем образовании» был подписан 8 апреля 2005 г. (далее – закон) [7]. В качестве основных целей государственной политики в сфере общего образования были заявлены: формирование свободной личности, обеспечение ее необходимыми знаниями, формирование гражданского сознания учащихся, содействие осознанию учащимися уважения к культурным ценностям, правам и обязанностям перед семьей, обществом, государством. Внося изменения в основной закон об образовании, законодатели обеспечили доступность получения общего образования. Вторая глава закона гарантирует основные права и свободы учащихся, родителей и учителей. К национальным особенностям этого раздела следует отнести норму о праве школы на недискриминационное ограничение права и свободы посторонних лиц в учебное время. Важно отметить, что при спорах о законности введения ограничений доказывание должно осуществляться стороной, по чьей инициативе они были введены. Статья 14 гарантирует «свободу выражения», т.е. получение и распространение любой информации, привлечение добровольных пожертвований, свободное высказывание мнений участниками образовательного процесса. Среди широких гарантий личной свободы особый интерес вызывают нормы, посвященные взаимоотношениям школы и религиозных организаций. Статья 18 провозглашает свободу вероисповедания, что предполагает право на выбор убеждений и запрет на требования совершения действий, противоречащих убеждениям. Следует обратить внимание на разрешительную, а не запретительную формулировку нормы, например учащиеся в праве в свободное от школы время добровольно изучать религию или совершать религиозный ритуал, если это служит получению религиозного образования. Согласно положениям нового закона в Грузии общее образование имеет три ступени: начальную (6 лет), базовую (3 года) и среднюю (3 года). Полное общее образование на сегодня в Грузии составляет 12 лет. Особое внимание в законе уделено созданию комплексной системы безопасности образовательного учреждения, способной предотвратить любое нанесение ущерба учащемуся и образовательной деятельности, обеспечить их эффективную защиту. Грузия включила в свое образовательное законодательство отдельную норму о дисциплине (статья 19) в широком смысле этого слова, подразумевающая дисциплину школьную. Она предполагает разумность, обоснованность и сораз-

мерность требований и наказаний, виды и порядок наложения которых определяется школой самостоятельно. При этом обязанностью школы является разъяснение учащемуся или учителю сути совершенного им дисциплинарного проступка. В целях поддержания дисциплины учащихся, педагогов и контроля учреждений норма устанавливает полномочия института школьных приставов (мандатури), включая личный допрос, дисциплинарное преследование. Мандатури – это государственные служащие, в обязанность которых входит следить за порядком в учебных заведениях, за соблюдением этических и правовых норм. Глава четвертая закона определяет систему управления образованием, перечисляет полномочия Парламента Грузии, Правительства Грузии, Министерства образования и науки, местных органов власти, а также образовательных учреждений. Нельзя не отметить подробное описание в законе правового статуса участников образовательного процесса, особенно учителей. С целью подготовки квалифицированных кадров, повышения компетентности учителя, его профессионального развития, повышения качества обучения и преподавания правительство утвердило «Схему начала деятельности, профессионального развития и карьерного роста учителя» (далее – схема). Данный порядок, основанный на профессиональном стандарте образовательной деятельности, предусматривает появление регламентированной обязанности учета и активации учителей в госреестре, а также выделяет в правовом статусе учителя восемь видов должностных позиций. В схеме определены: порядок начала деятельности учителя, порядок объявления вакансии на должность учителя и проведение конкурса в публичной школе, критерии оценки деятельности, порядок ведения электронной системы оценки учителя (рейтинг) и др. Руководит оценкой труда учителя специальная государственная комиссия. В этих же целях была создана информационная система управления образованием, в задачи которой входит информационно-аналитическая и учетная деятельность. Решение остальных операционных вопросов развития образования Закон возлагает на органы местного самоуправления. Законодательная норма четко определяет правовые основания деятельности общеобразовательного учреждения, которое проходит две стадии формирования своего статуса – авторизацию и аккредитацию ресурсами Национального центра развития качества образования. Важно отметить особенности управления образовательным учреждением в Гру-

зии. Структура менеджмента школы в Грузии включает педагогический совет, попечительский совет, дирекцию, самоуправление учащихся и дисциплинарный комитет (мандатури). В целях обжалования решений дисциплинарного комитета уставом может предусматриваться апелляционный комитет. Не менее трех раз в год в школе должен собираться попечительский совет, в функции которого входят выборы директора, утверждение бюджета, локальных нормативных актов, определяющих деятельность учреждения. Совет имеет большие полномочия при разборе конфликтов. В законе предусматривается как назначение, так и избрание директора образовательного учреждения. При этом в одной школе директор может работать не более двух сроков по шесть лет и не может совмещать свою должность с любой другой оплачиваемой деятельностью. Участие в конкурсе на должность директора при выборной форме – платное. Победителя конкурса регистрируют в информационной системе управления образованием, а попечительский совет заключает с ним трудовой договор. Надзор за исполнением общеобразовательным учреждением требований национального законодательства осуществляет Министерство образования и науки Грузии. В случае выявления крупных нарушений министерство ходатайствует перед попечительским советом школы о досрочном прекращении полномочий директора. Министерство правомочно также распускать попечительский совет, если в публичной школе ввиду его деятельности нарушается законодательство, а также досрочно прекращать полномочия директора, если публичная школа ввиду деятельности директора в течение одного года получит два письменных предупреждения или не проведет работу по замечаниям. Законом предусматривается наличие педагогического совета, председатель которого избирается на три года. Что касается ученического самоуправления как структурной единицы школы, то его главная задача обозначена как обеспечение общественного порядка. Нормативы финансирования школ и объем государственной поддержки регулируются централизованно, в расчете на одного обучающегося. Правительство страны предоставляет Парламенту расчеты подушевого финансирования и координированную Министерством образования и науки «Схему начала деятельности, профессионального развития и карьерного роста учителя». Финансирование образования одного учащегося осуществляется в течение 12 лет по ваучерному принципу. Если за это время учащийся не освоил програм-

му, попечительский совет образовательного учреждения может выступить с инициативой продления срока финансирования до получения учащимся базового образования. Обращает на себя внимание, что проводимая в годы реформ языковая политика в отношении этнических меньшинств и русского языка была недостаточно эффективна для многонациональной Грузии. Согласно Конституции Грузии государственным языком Грузии является грузинский [5]. Если в советское время русский язык, как обязательный предмет в национальных школах Грузии, преподавался с третьего класса, то после распада СССР и до 2005 г. русский язык имел статус негосударственного языка, а с 2005 г. он имеет статус иностранного языка. Только в последние годы стали реализовываться государственные образовательные проекты, демонстрирующие понимание актуальности темы дальнейшего полиэтнического проживания и желание сохранить баланс между стремлением поднять статус государственного языка и учетом интересов остальных языков.

#### Заключение

Порядок и активы, поддерживающие ресурсное состояние системы образования, направления и тенденции, стимулирующие развитие образования в любом государстве, определяются образовательным законодательством. Таким образом, в генезисе образовательного законодательства постсоветских государств одновременно протекают две тенденции: первая – унификация законодательства в соответствии с мировыми стандартами, которая позволила выстраивать национальные системы образования на основе позитивного мирового опыта; и вторая – разумный учет имеющихся национальных традиций обучения и воспитания школьников [8, с. 10]. На всех этапах реформ процессы гуманизации образования, демократизации общественной жизни, интеграции в мировое образовательное пространство проходили в русле разнообразных институциональных преобразований, надлежащего органичного законодательства. Безусловно, за эти годы в Грузии накоплен богатый организационный и правовой опыт развития национальной системы образования, который может

быть использован странами постсоветского пространства. Необходимость дальнейшей модернизации системы образования и развития образовательного законодательства обусловлены задачами преодоления отставания страны от мировых тенденций развития образования. Сегодня очевиден разрыв между качеством школьного образования и изменившимися запросами, интересами как общества, так и каждого субъекта образовательного процесса. Среди негативных факторов влияния на ситуацию автор выделяет потерю темпа законодательных преобразований и, как следствие, снижение эффективности правовых решений, отставание национальной образовательной системы, образовательной политики от потребностей времени и быстро меняющихся условий. Кроме того, необходимо знание конкретной зависимости между законодательными актами и порождаемыми ими результатами в процессе реформ. Другими словами, любой процесс связан с контролем результатов, в основе которых могут быть такие критерии, как оценка экономической эффективности, действенности, справедливости, инклюзивности и т.д.

#### Список литературы

1. Китиашвили Д. Реформа общего образования в Грузии (1991–2013): дис. ... докт. пед. наук. Тбилиси, 2016. 214 с.
2. Гаджиев К.С. Геополитика Кавказа. М.: Международные отношения, 2001. 462 с.
3. Иванова С.В. Об общих чертах образовательных систем стран на постсоветском пространстве // Отечественная и зарубежная педагогика. 2014. № 5 (20). С. 5–9.
4. Мариносян Т.Э., Елкина И.М. Особенности образовательных систем постсоветского пространства (серия научных трудов «Образование в странах постсоветского пространства: 25 лет поиска собственного пути» в 4-х т.). М.: Луч, 2018. Т. 2. 195 с.
5. Конституция Республики Грузия (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/30346?publication=36> (дата обращения: 01.02.2022).
6. Закон Грузии об образовании от 27.06.1997 г. (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]. URL: <https://hischool.jofa.me/433378.html> (дата обращения: 09.12.2022).
7. Закон Грузии от 08.04.2005 г. № 1330 «Об общем образовании» // Законодательный вестник Грузии. 2022. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/29248?publication=90> (дата обращения: 20.05.2022).
8. Овчинников А.В. Генезис законодательства в области образования в странах постсоветского пространства // Пространство и Время. 2015. Т. 8. № 1. С. 10.