



РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У ГАЛУЗІ ОСВІТИ УКРАЇНИ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Щокін Ростислав Георгійович - кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри господарського, трудового права та цивільно-правових дисциплін Навчально-наукового інституту права ім. князя Володимира Великого МАУП м. Київ

Стаття присвячена адміністративно-правовому регулюванню державної політики у галузі освіти. Проведений аналіз документів, які становлять правову основу сучасної державної політики в галузі освіти в Україні.

Ключові слова: державна політика, освіта, адміністративно-правове регулювання, освіта в Україні.

Статья посвящена административно-правовому регулированию государственной политики в области образования. Проведенный анализ документов, составляющих правовую основу современной государственной политики в области образования в Украине.

Ключевые слова: государственная политика, образование, административно-правовое регулирование, образование в Украине.

The article is devoted to the administrative-legal regulation of state policy in the field of education. The analysis of the documents, which constitute the legal basis of the current state policy in the field of education in Ukraine, is carried out.

Keywords: state policy, education, administrative-legal regulation, education in Ukraine.

Постановка проблеми. Можна стверджувати, що в цілому основні напрямки державної політики у галузі освіти належним чином є врегульованими. Поряд з цим незважаючи на це, останнім часом існують та з'являються нові проблеми, поглибилася низка негативних тенденцій в освітній сфері. Це потребує внесення корекції змісту щодо пріоритетних напрямів освітньої державної політики та модернізації системи освіти на сучасному етапі.

Метою дослідження є визначення адміністративно-правового регулювання державної політики у галузі освіти.

Аналіз останніх досліджень, у яких започатковано вирішення проблеми. У вітчизняній правовій науці дуже часто порушується питання важливості регулюван-

ня державної політики у галузі освіти. Теоретичну основу дослідження даної теми становлять роботи вітчизняних і зарубіжних учених, серед яких: Губерська Н. Л., Болюбаш Я. Я., Красняков Є. В., Степко М. Ф., Філіпова В. Д., Шаповалова О. В., Шинкарук В. Д. та інші. Це не до кінця розкрита тема і має свої прогалини як у інформаційному понятті так і на законодавчому рівні.

Виклад основного матеріалу. В Україні сьогодні створено необхідну законодавчу базу, що регулює галузь освіти і відповідно державну політику у цій сфері.

Вивчення питання реалізації державної політики у галузі освіти дозволяє зазначити, що воно здійснюється комплексно. Тобто, можна спостерігати різноманітні норми адміністра-

тивного права: імперативні, дозвольні та рекомендаційні, які містяться у підзаконних правових актах і якими деталізуються положення законів, визначається статус суб'єктів тощо. В цілому можна виділити систему нормативно-правових актів, які регулюють відносини за такими напрямками, як:

- удосконалення системи управління освітою (постанови Кабінету Міністрів України: «Про Міністерство освіти і науки України» № 630 від 16.10.2014р.; «Про затвердження Положення про загальноосвітній навчальний заклад» № 778 від 27.08.2010 р.; «Про затвердження Положення про державну інспекцію навчальних закладів» № 538 від 16.10.538 р.; накази Міністерства освіти і науки України: «Про затвердження Положення про піклувальну раду загальноосвітнього навчального закладу» № 45 від 05.02.2001 р.; «Про затвердження Примірного статуту загальноосвітнього навчального закладу» № 284 від 29.04.2002 р. тощо);

- стандартизація змісту освіти, ліцензування, атестація та акредитація навчальних закладів (Постанови Кабінету Міністрів України: «Про затвердження Положення про навчально-виховний комплекс «дошкільний навчальний заклад – загальноосвітній навчальний заклад», «загальноосвітній навчальний заклад – дошкільний навчальний заклад» № 306 від 12.03.2003р.; Закон України «Про ліцензування освітніх послуг» № 1380 від 29.08.2003 р.; наказ Міністерства освіти і науки України: «Про затвердження Порядку державної атестації загальноосвітніх, дошкільних та позашкільних навчальних закладів» №67 від 30.01.2015 р.);

- гуманізація та демократизація освіти;

- методологічна переорієнтація процесу навчання на розвиток особистості (Постанови Кабінету Міністрів України: «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» № 996 від 03.11.2010 р.; «Про затвердження Державної цільової соціальної програми розвитку позашкільної освіти на період до 2014 року» № 785 від 27.08.2010 р. тощо).

Закон України «Про освіту» № 2145-VIII від 05.09.2017р., та Закон України «Про вищу освіту» № 1556-VII від 01.07.2014 р., є основними нормативними актами які, спрямовані

на регулювання правовідносин у галузі освіти. Ці закони закріплюють правові, організаційні, фінансові та інші засади функціонування національної системи освіти.

У Законі України «Про освіту», зокрема у статті 5 зазначається, що державну політику у сфері освіти визначає Верховна Рада України, а реалізують Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки, інші центральні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування [1].

Державна політика у сфері вищої освіти ґрунтується на таких принципах як, сприяння сталому розвитку суспільства шляхом підготовки конкурентоспроможного людського капіталу та створення умов для освіти протягом життя; доступності вищої освіти; незалежності здобуття вищої освіти від політичних партій, громадських і релігійних організацій (крім закладів вищої духовної освіти); міжнародної інтеграції та інтеграції системи вищої освіти України у Європейській простір вищої освіти, за умови збереження і розвитку досягнень та прогресивних традицій національної вищої школи; наступності процесу здобуття вищої освіти; державної підтримки підготовки фахівців з вищою освітою для пріоритетних галузей економічної діяльності, напрямів фундаментальних і прикладних наукових досліджень, науково-педагогічної, мистецької та педагогічної діяльності; державної підтримки освітньої, наукової, науково-технічної, мистецької та інноваційної діяльності університетів, академій, інститутів, коледжів, зокрема шляхом надання пільг із сплати податків, зборів та інших обов'язкових платежів закладам вищої освіти, що провадять таку діяльність; сприяння здійсненню державно-приватного партнерства у сфері вищої освіти; відкритості формування структури і обсягу освітньої та професійної підготовки фахівців з вищою освітою [2].

Міністерство освіти і науки України бере участь у визначенні державної політики в галузі освіти, визначає перспективи і пріоритетні напрями розвитку освіти, розробляє державні стандарти освіти. Акти Міністерства освіти та науки, як основного суб'єкта, що забезпечує формування державної політики у сфері освіти, прийняті у межах його повноважень, є

обов'язковими для центральних органів виконавчої влади, яким підпорядковані навчальні заклади, органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим у сфері освіти, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підпорядкованих їм органів управління освітою, навчальних закладів незалежно від форм власності.

Органи громадського самоврядування розробляють пропозиції щодо формування державної освітньої політики, вирішують у межах своїх повноважень питання навчально-виховної, науково-дослідної, фінансово-господарської діяльності навчальних закладів.

Також слід виділити цілу низку нормативно-правових актів, пов'язаних із забезпеченням реалізації Болонського процесу в Україні: Закони України «Про ратифікацію Конвенції про визнання кваліфікацій з вищої освіти в Європейському регіоні», «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», Програму дій щодо реалізації положень Болонської декларації в системі вищої освіти і науки України, накази та рішення колегії МОН України «Підвищення ефективності вищої освіти і науки як дієвого чинника розвитку та інтеграції в європейське співтовариство», «Про затвердження у вищих навчальних закладах Європейської кредитно-трансферної системи» та інші [3, с. 141-151].

Незважаючи на наявність відповідного законодавства, яке регулює галузі освіти, реалії сьогодення вимагають його постійного оновлення. З іншого боку, галузь освіти регулює величезний масив нормативно-правових актів різного рівня – державного, регіонального, місцевого.

Можна зазначити, що обсяг такого законодавства фактично виходить з під контролю законодавчої нормотворчості державного і регіонального законодавця, не кажучи вже про місцеві рівні. Досить навести вже добре відомі дослідникам освітнього права цифри: майже 500 законодавчих і підзаконних актів діють в даний час тільки на державному рівні. Досі діє чимало застарілих за змістом і часом, хоча і прийнятих в період незалежності, нормативних актів, що містять норми, що не

відповідають реальному становищу, яке склалося на теперішній час [4]. Усе це, безумовно, створює суттєві труднощі в роботі органів державної і виконавчої влади і освітніх установ та ініціює умови для колізій і необґрунтованих рішень.

У зв'язку з чим у наукових кругах висловлюються слушні думки про необхідність упорядкування та використовувати не тільки кодифікацію, але й інші види систематизації, а саме інкорпорацію та консолідацію.

На нашу думку, цілком слушними є думки науковців про доцільність прийняття Кодексу про освіту, який мав би покращити стан правового регулювання галузі освіти. Прийняття такого кодексу дозволило б акумулювати та інтегрувати розроблену і існуючу законодавчу базу у галузі освіти в одному законодавчому акті.

По-перше, основним чинником реалізації державної політики в галузі освіти є законодавство. Проведений вище аналіз дозволив прийти висновків про необхідність його модифікації шляхом систематизації. Це дозволить усунути протиріччя та неузгодженість між діючими норм права, надати їм досконалу форму. По-друге, систематизація законодавства про освіту також дозволить його упорядкувати та якісно вдосконалити. Якісне та упорядковане законодавство у галузі освіти є важливим фундаментом для реалізації відповідної державної політики у досліджуваній нами сфері.

Як вже зазначалося вище, питання подальшого розвитку та функціонування галузі освіти висвітлюються 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 XXI століття»), яка була затверджена постановою Кабінету Міністрів України №896 від 03.11.1993р. [5]. Одним із кроків реалізації цієї програми став Указ Пре-

зидента України Л. Кучми «Про Основні напрями реформування вищої освіти в Україні» від 12 вересня 1995 року № 832/95, де відзначалося, 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. Підкреслювалося, що різко знизилися вимоги до рівня освіченості, загальної культури, матеріальні труднощі призвели до нестачі підручників, посібників, інших засобів навчання [6].

Поряд з цим, дуже багато положень цієї програми не було виконано. Насамперед це було пов'язане з тим, що в програмі не було враховано реалії тогочасного українського суспільства стану освітньої галузі, непродуманими були основні механізми та способи досягнення запланованих цілей, дуже багато положень програми є декларативними.

Наступним нормативно-правовим актом, який визначає мету та пріоритетні напрямки державної політики у галузі освіти є Національна доктрина розвитку освіти від 17.04.2002 року [7].

У цій доктрині визначено мету державної політики щодо розвитку освіти, яка полягає у створенні умов для розвитку особистості і творчої самореалізації кожного громадянина України, вихованні 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.

Поряд з цим ступінь реалізації мети та завдань, що містяться у вищенаведених стратегічних документах, глибина освітніх реформ знаходяться, як на нашу думку, в незадовільному стані та потребують внесення корективів відповідно до вимог суспільства та особистості.

Серед найбільш гострих проблем, які сьогодні стримують розвиток освітньої галузі, не даючи можливості забезпечити належну

якість освіти на нашу думку, можна виділити такі, які пов'язані як із проблемами фінансування та управління, так і заплутаним і недосконалим законодавством.

Щодо перших чинників, то тут можна виділити такі фактори, які сьогодні, як на нашу думку, суттєво гальмують розвиток галузі освіти є: по-перше, недофінансування освітньої галузі. Причинами цього є те, що в державі відбувається ставлення до освіти, як до другорядного сектору, витратної, а не інвестиційної частини державного бюджету. Це в свою чергу обумовлює існування таких проблем, як старіння та непродуктивна підготовка педагогічних кадрів, низька заробітна плата освітян, низький рівень забезпечення навчальною літературою. Відсутність належної матеріально-технічної бази у багатьох закладах освіти, яка відповідає сучасним вимогам, призводить до того, що повільно впроваджуються у навчально-виховний процес інноваційні та інформаційно-телекомунікаційні технології. Тобто мають місце застарілі підходи як до навчання, так і до організації освітнього процесу.

По-друге, заплутаність та недосконалість освітнього законодавства обумовлює існування корупції та бюрократизму, недосконалої системи управління галуззю освіти. З іншого боку ці питання обумовлюють існування проблеми, яка пов'язана із зниженням якості освіти та комерціалізацією освітніх послуг. Існування такої проблеми, насамперед дуже тісно пов'язане з браком ефективної системи контролю з боку Міністерства освіти та науки за якістю освітньої підготовки.

Також не можна обійти увагою проблему обмеженості доступу до якісної освіти окремих категорій населення. Однак головним підсумком сьогодення є функціонуюча та самодостатня національна освітня система, що здебільшого зберегла кращі здобутки і традиції минулого та водночас накопичила потенціал модернізації в контексті європейської інтеграції, світової глобалізації, національної самоідентифікації.

По-четверте, за часи незалежності України дуже багато було спроб реформувати галузь освіти. Такі намагання держави відображалися у чисельних концепціях, стратегіях, програмах

тощо. Однак, сформований у відповідних стратегічних документах курс державної освітньої політики, як правило був дещо нечітким, декларативним. Тому, ми вважаємо, більшість вище проаналізованих стратегічних документів не досягла своєї мети, заплановані заходи не виконувалися. У зв'язку з цим, ми вважаємо, що здійснюючи сьогодні чергову спробу реформування галузі освіти, розробники відповідної державної політики у сфері освіти повинні здійснити критичний аналіз того, чому раніше ця політика була не ефективною з метою врахування таких чинників і недопущення їх впливу на реалізацію запланованих на майбутнє заходів.

По-п'яте, у межах формування та реалізації сучасної державної політики в галузі освіти значну увагу слід приділити питанням систематизації законодавства про освіту. Найбільшої уваги потребують вирішення питання інкорпорації та кодифікації всіх нормативно-правових актів у галузі освіти. Це дозволить упорядкувати та підвищити якість законодавства, дозволить усунути множинність нормативно-правових актів у галузі освіти та колізії між ними.

По-шосте, державна політика у галузі освіти має враховувати, які реалії сьогодення, потреби суспільства та можливості держави, 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 та відповідальні за виконання заходів суб'єкти.

Висновок. 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, сформована необхідна нормативно-правова база щодо функціонування та розвитку галузі освіти. На нашу думку, прийнятті вищенаведені стратегічні документи містять цікаві і слушні положення щодо подальшого впровадження в систему освіти стратегічних завдань розвитку освітянської галузі та стандартів провідних країн Європи.

Література

1. Закон України «Про освіту» № 2145-VIII від 05.09.2017р. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/card/2145-19>
2. Закон України «Про вищу освіту» № 1556-VII від 01.07.2014 р. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>
3. Губерська Н.Л. Сучасний стан та тенденції розвитку державної політики у сфері вищої освіти в Україні. Право і громадянське суспільство. №1. – 2014. – с. 141-151.
4. Державна національна програма «Освіта» («Україна XXI століття») Постанова Кабінету Міністрів України №896 від 03.11.1993р. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/896-93-%D0%BF>
5. Державна національна програма «Освіта» («Україна XXI століття») Постанова Кабінету Міністрів України №896 від 03.11.1993р. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/896-93-%D0%BF>
6. «Про Основні напрями реформування вищої освіти в Україні», Указ Президента України № 832/95 від 12 вересня 1995 року.
7. Про Національну доктрину розвитку освіти. Указ Президента України № 347 від 17.04.2002 р. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/347/2002>