

УДК 347.998.85(477)

**Р.В. ШАПОВАЛ**, канд. пед. наук, Головне управління освіти і науки Харківської обласної державної адміністрації

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

**Ключові слова:** *правове регулювання, освіта, концепція, інтеграція, професіоналізм, розвиток, навчальний заклад*

Проблема створення, вдосконалення та подальшого розвитку правового регулювання сфери освіти в Україні залишається однією найактуальніших. Президент України В. Янукович зазначив: «Для мене, як Глави держави, освітня галузь є пріоритетною, адже за великим рахунком освіта – це головна складова гуманітарної сфери. Вона навчає і виховує, творить людину і громадянина» [1].

Правове регулювання сфери освіти в Україні – це сукупність правових засобів, за допомогою яких держава здійснює правовий вплив на суспільні відносини в освітній галузі. Мета правового регулювання сфери освіти – забезпечення безперешкодного руху інтересів суб'єктів до цінностей.

С.С. Алексєєв виділяє структуру правового регулювання, що характеризується, насамперед, методами і способами регулювання. Кожна галузь права має свій метод чи сполучення методів правового регулювання. У теорії правового регулювання прийнято виділяти два методи правового впливу:

- метод децентралізованого регулювання, побудований на координації цілей і інтересів у суспільних відносинах, і який застосовується у сфері галузей приватноправового характеру;
- метод централізованого, імперативного регулювання, що базується на відносинах субординації між учасниками суспільних відносин і що використовується у публічно-правових галузях [2, с.52].

Одним із методів правового регулювання освіти є законодавча регламентація правовід-

носин галузі. На жаль, в Україні склалася ситуація, коли законодавче забезпечення освітньої галузі не відповідає реаліям сьогодення і не враховує загальновідомо факту, що ефективність діяльності системи освіти є одним із визначальних чинників соціально-економічного розвитку будь-якої держави.

До того ж не можна не враховувати, що надання освітніх послуг населенню країни перебуває в безпосередній залежності від діяльності, яку здійснюють органи державної влади щодо реалізації конституційного права громадян на освіту. Сьогодні тенденції розвитку освіти визначаються в першу чергу на законодавчому рівні. Формування достатньої і прогресивної законодавчої, іншої нормативно-правової бази освіти є одним з основних факторів, які можуть забезпечити можливість реалізації прав громадян на освіту. Тому прийняття достатньої, дієвої законодавчої бази галузі освіти, своєчасне внесення змін у діючі закони, а також реалізація вже прийнятих законів – актуальне, важливе і надто складне державне завдання.

На наш погляд, на цей час в Україні, в основному вже сформована нова, самостійна галузь права – освітня. Г.О. Дорохова наголошує, що «специфіка суспільних відносин у сфері освіти з усіма їх взаєминами і залежностями відбивається в регулюючих відносинах законодавчих актів і їх складових норм права. Правові норми фіксуючи цілісність загальних відносин у цій галузі, у свою чергу, утворюють власну систему з характерною для неї ієрархією рівнів зв'язків, структурою. Назвемо цю систему норм освітнім правом... Освітнє право можна вважати таким, що формується, постає як самостійна галузь права» [3, с.23].

У галузі освіти України вже прийнята велика кількість нормативно-правових актів різного рівня, які мають єдину ціль: забезпечити правове регулювання освітньої сфери.

У перші роки незалежності, освіта в Україні

функціонувала згідно законодавчих актів Української РСР. Так, наприклад, відповідно до Закону УРСР «Про освіту» від 23.05.1991 р. наша держава нараховувала 1242 професійних, 735 середніх спеціальних та 156 вищих навчальних закладів, аспірантуру з 300 наукових спеціальностей та докторантуру, 518 навчальних закладів та підрозділів підвищення кваліфікації й перепідготовки кадрів. За численними показниками мережа вищих навчальних закладів України відповідала рівневі більшості розвинених країн світу [4 с.34].

Незважаючи на те, що Україна успадкувала досить розвинену радянську освітянську інфраструктуру, виникли проблеми в галузі освіти під час розбудови самостійної незалежної держави. Важливою складовою процесу державотворення постало завдання формування власної освітянської політики. Перед суспільством було сформовано завдання, при збереженні позитивних надбань минулих років, створити національну систему освіти як основу відтворення інтелектуального, духовного потенціалу народу, виходу вітчизняної науки, техніки і культури на світовий рівень, національного відродження, становлення державності та демократизації суспільства в Україні [5, с.71].

Основними складовими нормативної бази сфери освіти в Україні є: Конституція України, Державна національна програма «Освіта» («Україна XXI століття»), Національна доктрина розвитку освіти та Закони України «Про освіту», «Про дошкільну освіту», «Про загальну середню освіту», «Про позашкільну освіту», «Про професійно-технічну освіту», «Про вищу освіту».

Згідно Конституції України, кожен громадянин країни має на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, та має обов'язки перед суспільством, в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості (ст.23) та право на освіту. Повна загальна середня освіта є обов'язковою. Держава забез-

печує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг учням і студентам [6].

Державна політика в галузі освіти характеризується безперервним напрацюванням і здійсненням заходів щодо її реформування. Одним із перших кроків у загальнонаціональному масштабі стосовно перебудови освіти стало прийняття Першим З'їздом педагогічних працівників України Державної національної програми «Освіта» (Україна XXI століття) [7], яка 03.11.1993 р. була затверджена Постановою Кабінету Міністрів України. Головна мета Програми – визначення стратегії розвитку освіти в Україні на найближчі роки та перспективу XXI століття, створення життєздатної системи безперервного навчання і виховання для досягнення високих освітніх рівнів, забезпечення можливостей постійного духовного самовдосконалення особистості, формування інтелектуального та культурного потенціалу як найвищої цінності нації.

На думку деяких науковців, багато положень Програми «Освіта» залишилися не виконаними. Зокрема, не відбулося децентралізації управління освітою. Через несприятливі правові умови приватний сектор розвивається повільно, а отже, не створює альтернативи та конкуренції державним закладам освіти. Державні стандарти освіти до сих пір не є гнучкими та не враховують регіональних особливостей [8, с.3].

Не створено також умов для участі громадянськості в процесі напрацювання та прийняття рішень в сфері підвищення якості освіти, забезпечення її доступності. Не зважаючи на те, що Програма «Освіта» передбачає впровадження державно-громадської системи управління нею, за якої громадськість і держава рівноправні партнери, й досі не існує

механізмів громадського контролю за діяльністю навчальних закладів, звітності державних органів управління освітою перед суспільством, участі громадськості в прийнятті важливих рішень в процесах освітянської діяльності [9, с.87].

17.04.2002 р. Указом Президента України була затверджена Національна доктрина розвитку освіти, яка визначає систему концептуальних ідей та поглядів на стратегію і основні напрями розвитку освіти в першій чверті ХХІ століття. Мета державної політики щодо розвитку освіти, як зазначається в цьому документі, 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 [10, с.64].

Закон України «Про освіту» є базовим у чинному законодавстві держави, що спрямований на врегулювання суспільних відносин у галузі навчання, виховання, професійної, наукової, загальнокультурної підготовки громадян України. Він встановлює правові, організаційні, фінансові та інші засади функціонування системи освіти, створює умови для самореалізації особистості, забезпечення потреб суспільства і держави [11].

Вивчення питання правового регулювання системи освіти, дозволяє зазначити, що воно здійснюється комплексно. Тобто, можна спостерігати різноманітні норми адміністративного права: імперативні, дозвоільні та рекомендаційні. Як правило, в сфері, що досліджується більш за все використовуються норми, які містяться у відомчих нормативних актах, зокрема наказах Міністерства освіти і науки, молоді і спорту України.

Нормативні акти регулюють відносини за такими напрямками, як:

– удосконалення системи управління освітою (постанови Кабінету Міністрів України: «Про Міністерство освіти і науки України» № 773/2000 від 07.06.2000 р.; «Про затвердження Положення про загальноосвітній навчальний заклад» № 778 від 27.08.2010 р.; «Про затвердження Типового положення про Головне управління освіти і науки Київської міської державної адміністрації, управління освіти і науки обласної, Севастопольської міської державної адміністрації» № 1326 від 22.08.2000 р.; «Про затвердження Положення про державну інспекцію навчальних закладів» № 51614 від 29.11.2001 р.; «Про затвердження Положення про дослідницький університет» № 163 від 17.02.2010 р.; накази Міністерства освіти і науки, молоді і спорту 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 12.03.2003 р.; «Про ліцензування освітніх послуг» № 1380 від 29.08.2003 р.; наказ Міністерства освіти і науки, молоді і спорту України: «Про затвердження Порядку державної атестації загальноосвітніх, дошкільних та позашкільних навчальних закладів» № 553 від 24.07.2001 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 схвалення Концепції Державної цільо-

вої соціальної програми оздоровлення та відпочинку дітей на 2011–2015 роки» № 2956-р 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.; накази Міністерства освіти і науки, молоді і спорту: «Про затвердження Умов прийому до вищих навчальних закладів України» № 961 від 19.10.2010 р.; «Про зовнішнє незалежне оцінювання навчальних досягнень осіб, які виявили бажання вступати до вищих навчальних закладів України в 2011 році» № 833 від 26.08.2010 р. тощо).

Реалії сьогодення потребують подальшої модернізації вітчизняної системи освіти. Час потребує внесення змін та доповнень до діючих законодавчих актів, а саме до Законів України «Про вищу освіту», «Про позашкільну освіту», «Про виховання дітей та молоді», «Про освіту осіб з обмеженими можливостями здоров'я (спеціальну освіту)». Про це свідчить і проведений 26.02.2010 р. громадськими організаціями Інституту виборчого права, Товариством конституційного права України, Українською асоціацією з розвитку менеджменту та бізнес-освіти за підтримки Міжнародного фонду «Відродження», представництвом Американської ради в Україні круглого столу на тему «Проблеми правового регулювання освітньої діяльності». Там обговорювалися концептуальні питання систематизації та кодифікації законодавства України про освіту, співвідношення процесів реформування системи освіти та реформування освітнього права, проблеми модернізації чинного законодавства України.

В результаті проведеного круглого столу були запропоновані зміни до діючих законів, запропоноване прийняття нових законів, які пов'язані з необхідністю забезпечення рівного доступу до якісної освіти, недопущення суб'єктивізму у формуванні мережі загальноосвітніх навчальних закладів і змісту освіти, створення належних умов для навчання дітей, особливо з обмеженими можливостями, під-

вищення рівня соціальної захищеності педагогічних працівників, підвищення керованості галузі. Обґрунтована необхідність для уточнення положень стосовно питань типології загальноосвітніх та інших навчальних закладів системи загальної середньої освіти, ліквідації навчальних закладів, відносин власності та засад фінансування у сфері освіти, розміру заробітної плати за виробниче навчання і виробничу практику дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, що навчаються у професійно-технічних навчальних закладах, порядку зарахування до загальноосвітніх закладів, напрями та фінансування виховного процесу, забезпечення реалізації державних гарантій та отримання певного рівня освіти особами з обмеженими можливостями здоров'я тощо.

Таким чином, за останні більш ніж десять років в Україні сформована єдина система освітянського законодавства, яка має всі ознаки щодо визнання її окремою галуззю освітянського права.

На нашу думку, вже сьогодні у вищих навчальних закладах, які готують майбутніх педагогів необхідно започатковувати введення обов'язкової навчальної дисципліни «Освітнянське право» або «Правове регулювання освітянської діяльності», що сприятиме підготовці педагогічних працівників.

Підкреслимо також, що успішна реалізація функцій освітянської галузі вимагає нового осмислення сутності освітянських послуг в умовах ринку та євроінтеграції, нових підходів до вирішення проблем функціонування сфери освіти.

Ці обставини, в свою чергу, обумовлюють необхідність якісно інших підходів до процесу регулювання освітньої діяльності та управління навчальними закладами. Кожен ринок, і ринок освітянських послуг зокрема, має свої специфічні особливості – попит, пропозиція, ринкова ціна, конкуренція. З розвитком ринку освітянських послуг посилюється конкуренція між державними та недержавними навча-

льними закладами, між альтернативними «платними» і «безкоштовними» освітянськими послугами. Адаптованість системи освіти та професійної підготовки до динамічних змін кон'юнктури попиту і пропозицій на світових ринках праці, забезпечення підготовки робочої сили, професійно-кваліфікаційні параметри якої відповідають потребам соціально-економічного розвитку суспільства, виступають визначальними чинниками росту конкурентоспроможності людських ресурсів.

Процес визначення ступеня конкурентоспроможності освітніх послуг охоплює три етапи. Це територіально-галузевий аналіз ринку і його вимоги, відбір параметрів, їх розподіл і моніторинг, розрахунок інтегрального показника конкурентоспроможності та зворотній зв'язок з першим етапом.

Характерною рисою більшості країн з високим рівнем конкурентоспроможності національних економік є перехід від екстенсивного використання людських ресурсів з низьким рівнем базової професійної підготовки до інтенсивного використання висококваліфікованої робочої сили, значно гнучкішою у сфері прийняття рішень у процесі адаптації до нових технологій. Закономірним для високотехнологічних секторів економіки стає превалювання тенденції до збільшення обсягів попиту на висококваліфікованих спеціалістів-універсалів, котрі мають не тільки спеціалізовану професійну підготовку, а й успішно оволодівають навичками підприємницької та управлінської діяльності.

Освітній ринок як ринок послуг пов'язаний з іншими ринками і містить класичні компоненти. Стан освітнього ринку, його технології знаходяться в прямій залежності від правових норм, розвиненості системи навчальних закладів, професіоналізму викладачів і ін. Цей ринок, на відміну від інших ринків, найбільш схильний до державного регулювання. Правове регулювання сфери освіти визначає дії її суб'єктів, способи і засоби реалізації цілей у поєднанні з інформаційною відкритістю. Ін-

шими словами, на підставі зіставлення ідей державного блага у сфері освіти і фактичного його стану моделюється освітянська діяльність, і відбуваються організаційні перетворення освітянської сфери.

Отже, участь вітчизняної системи освіти в євроінтеграційних перетвореннях має бути спрямована лише на її розвиток, набуття нових якісних ознак, а це можливо лише шляхом проведення модернізації нормативно-правової бази освітянської діяльності та створення програми послідовного зближення її з європейським освітнім і науковим простором.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Янукович В. Ф. Для мене освітня галузь є пріоритетною / В. Янукович [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.osvita.ua>.
2. Алексеев С. С. Восхождение к праву. Поиски и решения / С. С. Алексеев. – М. : НОРМА-М, 2001. – 742 с.
3. Дорохова Г. А. Законодательство о народном образовании. Теоретические проблемы совершенствования / Г. А. Дорохова. – М. : Наука, 1985. – С. 23–24.
4. Аніщенко О. В. Розвиток професійної освіти жінок в Україні (друга половина XIX–початок XX століття): дис. ... кандидата пед. наук : 13.00.04 / Аніщенко О. В. ; Ін-т пед. і психол. проф. освіти АПН України. – К., 2000. – 279 с
5. Кремень В. Г. Вища освіта в Україні / В. Г. Кремень, С. М. Ніколаєнко та ін. – К. : Знання, 2005. – 327 с
6. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – С. 141.
7. Постанова Кабінету Міністрів України «Про Державну національну програму «Освіта» («Україна XXI століття»)» : від 03.11.1993 р., № 896.
8. Реморенко И. Переходим на нормативное финансирование / И. Реморенко // Управление школой. – 2003. – № 6. – С. 3–7.
9. Освіта в системі цінностей людського



розвитку. – К. : Знання, 2003. – 450 с.

10. Курко М. Н. Адміністративно-правове регулювання вищої освіти в Україні : монографія / М. Н. Курко. – Х. : Вид-во Харк. нац.

ун-ту внутр. справ, 2010. – 376 с.

11. Закон України «Про освіту» : від 23.05.1991 р. // ВВР України. – 1991. – № 34. – Ст. 451.

*Шаповал Р. В. Правове регулювання освіти в Україні / Р. В. Шаповал // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 1110–1115 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11srvovu.pdf>*

Розкрито засади правового регулювання становлення і розвитку освіти в Україні, оскільки розбудова системи освіти є важливою з огляду на значимість для становлення державності та демократизації суспільства в Україні.

\*\*\*

*Шаповал Р.В. Правовое регулирование образования в Украине*

Раскрыта основы правового регулирования становления и развития образования в Украине, поскольку развитие системы образования есть важным, учитывая значимость для становления государственности и демократизации общества в Украине.

\*\*\*

*Shapoval R.V. Legal Regulation of Formation in Ukraine*

It is opened bases of legal regulation of formation and a development of education in Ukraine as education system development is important, considering the importance for formation of statehood and society democratization in Ukraine.