



## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ГАЛУЗІ ОСВІТИ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

ЩОКІН Ростислав Георгійович - кандидат юридичних наук, доцент

м. Київ

*В статті виділяються і досліджуються етапи становлення і розвитку законодавства в галузі освіти, вивчаються проблеми правового регулювання галузі освіти. Очерчуються перспективи удосконалення адміністративно-правового регулювання галузі освіти на сучасному етапі розвитку держави. Делается вывод о необходимости кодификации законодательства в галузі освіти.*

**Ключові слова:** освіта, галузь освіти, законодавство, правове регулювання, розвиток

### Актуальність теми

Як нам вважається, метою розбудови України як суверенної соціальної та правової держави, виходу із суспільно-політичної кризи концептуальним кредо розвитку України має стати вдосконалення системи освіти як феномена, що неминуче забезпечить інноваційний розвиток суспільства. Сьогодні, на жаль, існуючий стан системи освіти має ряд недоліків: нерівні можливості громадян отримати освіту в співвідношенні село – місто; низький відсоток охоплення дітей дошкільною освітою; скорочення мережі позашкільних та загальноосвітніх навчальних закладів; зниження престижності професії «вчитель» серед молоді; фінансова криза в професійно-технічній освіті; неадекватна кількість вищих навчальних закладів та ін. Удосконалення системи освіти необхідно розпочинати з реформування кожної її складової: дошкільної, загальної

середньої, позашкільної, професійно-технічної та вищої освіти, враховуючи те, що ці складові утворюють цілісну систему. Однак дані реформи не можна буде провести без належного вивчення проблем, пов'язаних з існуючими недоліками правового регулювання, причин «неспричинності» окремих реформ. У зв'язку з цим актуальним стає питання щодо розвитку правового забезпечення освіти в Україні.

### Стан наукових досліджень

Проблемам становлення та модернізації освіти присвячено чимало досліджень українських педагогів – Н. Дем'яненко, М. Євтуха, С. Калашнікової, В. Лугового, В. Майборода, Н. Ничкало, А. Суценка та інших. Необхідність критичного переосмислення здобутків, помилок реформувань, визначення шляхів удосконалення освіти в Україні викликала появу низки комплексних досліджень А. Лобанова, П. Лузан, Н. Павлова, Г. Січкаренко, Т. Фінікова та інших. Натомість суперечливість і формалізм нормативно-правової бази, непослідовність у діях влади, часта зміна політичних сил у країні, скасування започаткованих реформ і впровадження нових спричинили складний стан освіти в незалежній Україні.

### Викладення основного матеріалу

Освіта України в радянський період розвивалася як складова частина освітньої системи СРСР, і тому в цілому копіювала структуру, принципи функціонування

ня, підходи до організаційного та правового забезпечення.

Після розпаду СРСР перед Україною постали складні завдання реформування освітньої системи, розв'язання яких ускладнювалося внутрішніми політичними, економічними та соціальними проблемами. Еволюція освітньої та наукової сфер за часів Незалежності України відбувалася в чотири етапи. Перший з них (1991-1995 р. р.) виокремив проблему як цілісність, як соціальне завдання українського державотворення; другий (1995 - 1999 р. р.) – ввів її у систему національних потреб та інтересів і водночас – до широкого міжнародного контексту цивілізаційного розвитку людства. Третій (1999-2012 р. р.) – непослідовне реформування освіти України призвело до масовизації вищої освіти, невідповідності високого індексу розвитку людського потенціалу (ІРАП) за класифікацією ООН реальному освітньому рівню населення, відсутності залежності між рівнем освіти людини та її доходами, зниження впливу освіти на динаміку обсягів ВВП, національного доходу. Та сучасний – з 2012р. по теперішній час.

Набуття Україною незалежності викликало потребу у кардинальній зміні законодавства, яке регулює освітню галузь. Так, одним із перших законодавчих актів незалежної держави став Закон України «Про освіту» від 26 червня 1991 року [1].

У наступні роки було прийнято й низку інших законодавчих актів, а саме Закони України «Про вищу освіту» від 17 січня 2002 року, «Про дошкільну освіту» від 1 липня 2001 року, «Про загальну середню освіту» від 13 травня 1999 року та ін.

Однак, не можна не відмітити непослідовний і суперечливий характер розпочатих у тих роках реформ. Наприклад, понад п'ять років проводилася реформа загальної середньої освіти. Школи переходили на 12-річний термін навчання, але за рік до організації навчання 12-го класу реформу відмінили. У системі вищої освіти відбулися зміни, які спричинили зниження якості освіти, девальвацію цінності освіти. Так, неузгодженість ринку праці і освіти, відсутність державного управління процесом працевлаштування молоді залишає

безробітними тисячі випускників ВНЗ. Необґрунтовано збільшилася кількість вищих навчальних закладів та студентів за рахунок надання статусу «вищого навчального закладу» навчальним закладам I - II рівнів акредитації, які не навчають студентів на рівні 5 В згідно з Міжнародною стандартною класифікацією освіти ЮНЕСКО. Впровадження багатоканального фінансування (залучення позабюджетних коштів) освіти та науки не вирішило проблеми забезпечення матеріальними ресурсами.

Одними із перших підзаконних правових актів, які було прийнято після здобуття Україною незалежності стали ті, які спрямовувалися на зміну та удосконалення організації навчального процесу. Серед цих актів слід відмітити Положення про організацію навчального процесу у вищих навчальних закладах, затвердженого Наказом МОН № 161 від 02.06.1993, Тимчасове положення про організацію навчального процесу в кредитно-модульній системі підготовки фахівців, затвердженого Наказом МОН № 48 від 23.01.2004, Методичні рекомендації щодо запровадження Європейської кредитно-трансферної системи та її ключових елементів, затвердженого Наказом МОН № 943 від 16.10.2009. Однак, не можна не звернути увагу на те, що вказані підзаконні правові акти були неузгодженими між собою, а окремі їх положення взагалі суперечили одне одному.

У цей період також відбувався активний розвиток системи ліцензування та акредитації ВНЗ, що було пов'язано із прийняттям Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [2], а також постанов Кабінету Міністрів України «Про запровадження ліцензії єдиного зразка для певних видів господарської діяльності» [3] та «Про затвердження Положення про акредитацію вищих навчальних закладів і спеціальностей у вищих навчальних закладах та вищих професійних училищах».

Сьогодні освітянська галузь знаходиться на черговому етапі удосконалення її правового регулювання. За останні роки було прийнято низку законодавчих актів, які спрямовані кардинально змінити мо-

дель вітчизняної освіти. Серед цих правових актів варто відмітити такі: Національна стратегія розвитку освіти в Україні на 2012-2021 роки (від 09 грудня 2011 року) [4], Національна рамка кваліфікацій (від 23 листопада 2011 року), Закон України «Про вищу освіту» від 01 липня 2014 року, Наказ МОН України «Про визнання таким, що втратив чинність наказу Міністерства освіти і науки України від 30.12.2005 № 774», Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 26.11.2015.

Прийняття цих законодавчих актів пов'язано з необхідністю здійснення кардинальних змін у галузі освіти, кінцевою метою яких має стати підвищення якості та конкурентоспроможності освіти, вирішити ті стратегічні завдання, які обумовлені потребами суспільства та визначені державою і які врешті-решт забезпечать інтеграцію вітчизняної освіти в європейський та світовий простір.

З огляду на визначені пріоритети найважливішим для держави є виховання людини інноваційного типу мислення та культури, проектування акмеологічного освітнього простору з урахуванням інноваційного розвитку освіти, запитів особистості, потреб суспільства і держави. Якісна освіта є необхідною умовою забезпечення сталого демократичного розвитку суспільства, консолідації всіх його інституцій, гуманізації суспільно-економічних відносин, формування нових життєвих орієнтирів особистості.

У цьому аспекті заслуговують на увагу положення Концепції розвитку освіти України на період 2015-2025 роки, спрямовані на виконання перспективних завдань сталого розвитку, серед яких: необхідність узгодити структуру освіти з потребами сучасної економіки та інтеграції України у європейський економічний та культурний простір; забезпечити відповідність змісту освіти потребам і викликам сучасного суспільства, створити умови для постійного оновлення змісту освіти, перетворити освіту на рушій економіки знань; забезпечити рівний доступ до якісної освіти усім громадянам України, перетворити освіту на соціальний ліфт; реформувати систему під-

готовки й перепідготовки педагогічних та управлінських кадрів в освітньому секторі, забезпечити високі соціальні стандарти для працівників освітньої сфери; реформувати систему підготовки й перепідготовки педагогічних та управлінських кадрів в освітньому секторі, забезпечити високі соціальні стандарти для працівників освітньої сфери; реорганізувати систему управління, фінансування і менеджменту освіти шляхом децентралізації, дерегуляції, запровадження інституційної, академічної і фінансової автономії навчальних закладів, дотримання принципу відповідальності навчальних закладів за результати освітньої і виховної діяльності [5].

Великого значення приділяє уряд щодо створення діючого механізму отримання освіти громадянами з особливими освітніми потребами. Так, Концепцією розвитку освіти України на період 2015-2025 роки в цьому напрямі визначено низку заходів, серед яких варто зупинити увагу на наступних:

- забезпечити координацію між і всередині відомчих секторів шляхом створення координаційних центрів, які забезпечать міжвідомчий підхід до розгляду всіх питань, пов'язаних з особами з особливими освітніми потребами, зокрема з інвалідністю;

- з'ябезпечити нормативно-правову базу реалізації інклюзивної освіти на всіх рівнях системи освіти України;

- запровадити питання інклюзивної освіти в навчальні програми підготовки педагогів;

- запровадити програми підвищення кваліфікації педагогів і асистентів педагогів до роботи в інклюзивному навчальному середовищі;

- створити на базі вищих навчальних закладів інклюзивні ресурсні центри для надання методичної, інформаційної і технічної підтримки студентам з особливими освітніми потребами та викладачам, які працюють з такими студентами;

- розробити науково-методичне забезпечення інклюзивної освіти для педагогічних працівників дошкільних, загальноосвітніх навчальних закладів та рекомендації для

батьків дітей з урахуванням вітчизняного й міжнародного досвіду, зокрема й громадських організацій

Вирішення цих стратегічних завдань обумовлює прийняття низки нових законодавчих та підзаконних правових актів, внесення суттєвих змін та доповнень у нині діючі, зокрема з питань управління освітою на всіх рівнях, проведення моніторингу та оцінювання якості освіти; матеріально-технічного та інформаційно-комунікаційного забезпечення навчальних закладів; правового захисту освітніх інновацій та результатів науково-педагогічної діяльності як об'єктів інтелектуальної власності; здійснення атестації педагогічних працівників; визначення умов оплати праці та пенсійного забезпечення (на рівні 80-90 відсотків заробітної плати) працівників освіти; механізмів забезпечення педагогічних працівників сільської місцевості безоплатним житлом з опаленням і освітленням.

Як правильно зазначається в юридичній літературі, сучасне українське законодавство, яке регулює суспільні відносини у сфері вищої освіти, все ще перебуває в недосконалому, майже кризовому стані, що зумовлено цілою низкою чинників, серед яких слід відзначити: фрагментарність, непослідовність і застарілість деяких норм освітнього права; велику кількість змін і доповнень правових норм у законодавстві про вищу освіту; наявність численних прогалин у питаннях регулювання діяльності ВНЗ та їх відносин з іншими учасниками освітнього процесу; регулювання значної кількості освітніх правовідносин різними галузями права; низьку якість чинних законів у сфері вищої освіти (відсутність чіткої правової термінології, однозначних правових норм, їх суперечливість тощо); наявність значної кількості підзаконних нормативних актів, які здебільшого не відповідають нормам, установленим законами тощо [5]

На нашу думку, постійні зміни до законодавства у галузі освіти не сприяють належному стану правового регулювання суспільних відносин, викликають труднощі у правозастосуванні. Ми вважаємо, що у цьому напрямку результатом проведен-

ня сучасних реформ має стати прийняття єдиного кодифікованого правового акту, наприклад Кодексу законів про освіту. Даний правовий акт повинен врегулювати всі рівні освіти: дошкільну освіту; загальну середню освіту; позашкільну освіту; професійно-технічну освіту; вищу освіту; післядипломну освіту; аспірантуру; докторантуру; самоосвіту.

### Висновки

Підсумовуючи зміст і значення цього адміністративно-правового регулювання освітянської галузі, можна зазначити, що в Україні було створено правову базу, яка регулює відносини всіх ступенів освіти, впроваджено єдину систему регламентації діяльності навчальних закладів усіх рівнів, упроваджено державні й галузеві стандарти вищої освіти, сформовано і впроваджено процедури контролю за організацією діяльності навчальних закладів тощо. При цьому чимало питань правового регулювання потребують свого удосконалення. На нашу думку, перелік основних напрямів вдосконалення правового регулювання повинен включати такі напрямки: 1) встановлення продуктивної системи оцінювання знань; 2) підвищення контролю за якістю освіти та професійною кваліфікаційною підготовкою педагогічних кадрів; 3) орієнтування навчання на практичний результат – працевлаштування; 4) поширення використання інформаційно-комунікаційних технологій у всіх навчальних закладах. І головне, здійснення кодифікації законодавства у галузі освіти.

### Література

1. Про освіту : Закон України : від 23.05.1991 р. № 1060–XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 34. – Ст. 451.
2. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України : від 01.06.2000 р. № 1775–III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 36. – Ст. 299.
3. Про запровадження ліцензії єдиного зразка для певних видів господарської

**АНОТАЦІЯ**

*У статті виокремлюються та досліджуються етапи становлення та розвитку законодавства у галузі освіти, з'ясовуються проблеми правового регулювання освітньої галузі. Окреслюються перспективи удосконалення адміністративно-правового регулювання галузі освіти на сучасному етапі державотворення. Робиться висновок про необхідність кодифікації законодавства у галузі освіти.*

діяльності : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.11.2000 р. № 1719 // Офіційний вісник України. – 2000 р. – № 47. – Ст. 2035.

4. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на 2012–2021 роки [http://www.meduniv.lviv.ua/files/info/nats\\_strategia.pdf](http://www.meduniv.lviv.ua/files/info/nats_strategia.pdf)

5. Проект Концепції розвитку освіти України на період 2015–2025 років <http://old.mon.gov.ua/ua/pr-viddil/1312/1390288033/1414672797/>

6. Проблеми систематизації сучасного освітнього права України // Матеріали до розробки концепції Кодексу законів про освіту / Інститут виборчого права; Товариство конституційного права України [керівн. проекту: В. В. Ковтунець]. – К. : Міжн. фонд «Відродження», 2010. – 136 с.

In the article the stages of becoming and development of legislation are distinguished and investigated in industry of education, the problems of the legal adjusting turn out by elucidative industry. The prospects of improvement of the адміністративно-правового adjusting of industry of education are outlined on the modern stage of creation of the state. Drawn conclusion about the necessity of кодифікації of legislation for industry of education.

As it is considered us, by the aim of development of Ukraine as a social and legal nation-state, to the exit from a social and political crisis the conceptual credo of the development of Ukraine perfection of the system of education must, that will provide

innovative development of society unavoidable. oday, на жаль, the existent state of the system of education has a row of defects : unequal possibilities of citizens to get education in correlation a village is a city; subzero percent of scope of children by preschool education; reduction of network of out-of-school and general educational establishments; a decline of prestige of profession is a «teacher» among young people; a financial crisis is in vocational education; groundless amount of higher educational establishments and other Improvement of the system of education must be begun with reformation of every her constituent : preschool, universal middle, out-of-school, vocational and higher education, taking into account that these constituents form the integral system. However данні reforms can not be conducted without the proper study of the problems, related to the existent lacks of the legal adjusting, reasons of not «спрацювання» of separate reforms. In this connection a question becomes actual in relation to development of the legal providing of education in Ukraine.

A legal base that regulates the relations of all degrees of education was created in Ukraine, the single system of regulation of activity of educational establishments of all levels is inculcated, the state and branch standards of higher education are inculcated, control procedures are formed and inculcated after organization of activity of educational establishments and others like that. Thus quite a bit questions of the legal adjusting need the improvement. To our opinion, the list of basic directions of perfection of the legal adjusting must include such directions: a 1) establishment of the productive system of evaluation of knowledge; 2) increases of control are after quality of education and professional qualifying training of pedagogical personnels; 3) orientations of studies are on a practical result - employment; 4) distributions of the use of informatively-communication technologies are in all educational establishments. And main, acceptance of Code in industry of education.