

Наталія Шульга,
кандидат технічних наук,
директор Київського транспортно-
економічного коледжу

Законодавче забезпечення і чинники, що впливають на стан сучасної освітньої політики в Україні

Розкривається зміст державної політики в галузі освіти, методологія законодавства про науку та освіту; наведено аналіз законодавчого забезпечення, яке визначає зміст і напрями реалізації державної освітньої політики, схарактеризовано чинники, які потребують урахування при її розробці.

Ключові слова: державна освітня політика, державне регулювання освіти і науки, закон, законодавство, чинники впливу на освітню сферу.

Maintenance of public policy in industry of education, methodology of legislation science and education opened up; the analysis of the legislative providing, which determines maintenance and directions of realization the public educational policy and the factors which need account at its development, are resulted.

Key words: a public educational policy, state adjusting of education and science, law, legislation, factors of influence on an educational sphere.

Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науково-практичними завданнями. Сутність і характер освітньої, наукової політики кожної країни зумовлені історичними змінами, соціокультурними традиціями, вресіт-решт, проєктивним баченням свого майбутнього. Спільні для багатьох цивілізацій проблеми спричинили появу певних методологічних закономірностей розвитку освіти, науки, що мають прогресивний характер. Серед них можна виокремити такі, як орієнтація на державно-громадські принципи управління, піднесення ролі альтернативних систем та інноваційних процесів; широке впровадження в усі ланки нових, насамперед інформаційних технологій; екологічну та культурологічну спрямованість освіти і науки; забезпечення громадянам права вибору, різних умов для здобуття загальної освіти; забезпечення неперервності освіти протягом усього життя.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Успішність розбудови національної системи освіти значною мірою залежить від її законодавчого забезпечення. На цьому акцентують увагу Г.Балл, А.Баранов, В.Брижко, В.Гальперіна, І.Зязюн, П.Кононенко, Є.Красняков, В.Кремень, С.Ніколаєнко, В.Ребкало, В.Тертичка, Ю.Шемшученко та ін., зазначаючи, що формування правового поля освіти і науки - одне з найважливіших завдань Української держави, оскільки ця галузь є основою розвитку будь-якого суспільства.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Однак, на наш погляд, недостатньо досліджені чинники, які впливають на законодавче забезпечення української освітньої політики та його ефективність.

Мета статті - розкрити зміст законодавчого забезпечення української державної освітньої політики і визначити чинники, які впливають на його ефективність.

Виклад основного матеріалу. Державна політика в галузі освіти є складовою (підсистемою) загальнодержавної політики, яка охоплює сукупність цілей, завдань, принципів, програм та основних напрямів діяльності органів управління освітою, спрямованих на організацію науково-методичного і впроваджувального супроводу стратегії розвитку освіти [6, с. 21].

Державну політику в галузі освіти України визначає вищий законодавчий орган, здійснюють органи державної виконавчої влади й органи місцевого самоврядування на основі затвердженої органами державної влади та схваленої громадською думкою концепції розвитку освіти. Ця політика ставить за мету розвиток системи освіти в інтересах формування гармонійно розвинутої, соціально активної, творчої особистості, а також як одного з чинників економічного й соціального прогресу суспільства.

Законотворча робота має широкий і розгалужений характер. У широкому філософському розумінні закон - це суттєві, повторювальні, істотні, стійкі, потрібні, загальні для певної галузі відносини між явищами об'єктивної дійсності.

Методологія законодавства про науку та освіту містить поняття про структуру, логічну організацію, методи і засоби діяльності для реалізації цих законів. У загальному вигляді структура цих законів має такі складові: загальні положення (правове регулювання відносин, державна політика і гарантії громадян); система освіти й науки (структура системи, державні стандарти, порядок створення, реорганізація, управління закладами); управління системою освіти й науки (компетенція суб'єктів управління, контроль за якістю); соціальний захист учених, педагогів, їхніх вихованців; міжнародна і зовнішньополітична діяльність; підсумкові положення.

Конституція України в ст. 43, 53, 54 визначає право громадян України на освіту, на результати своєї інтелектуальної, творчої діяльності. Держава сприяє розвитку науки, встановленню зв'язків зі світовим співтовариством [5].

Відповідно до ст. 13 Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права Конституція України визнає право на освіту кожної людини, незалежно від статі, раси, національності, соціального і майнового стану, роду та характеру занять, світоглядних переконань, належності до партій, ставлення до релігії, стану здоров'я та інших обставин. Це право забезпечують: розгалужена мережа закладів освіти, заснованих на державній та інших формах власності, наукових установ, закладів післядипломної освіти; створення установ для вибору профілю навчання і виховання відповідно до здібностей та інтересів громадянина; різні форми навчання - денна, заочна, вечірня, дистанційна, екстернат, а також педагогічний патронаж.

Щоб забезпечити певний рівень освіти в Україні, ст. 53 Конституції встановлює вимогу щодо забезпечення доступності дошкільної, повної загальної середньої та професійної освіти в державних і комунальних навчальних закладах. Це право забезпечується створенням різних типів дошкільних, середніх загальноосвітніх, професійно-технічних закладів, які залежно від свого призначення надають можливість здобути освіту всім дітям незалежно від віку, фізичного і розумового стану, життєвого рівня сім'ї, а також забезпечують навчання дітей-сиріт, дітей-інвалідів, які потребують соціальної реабілітації.

До конституційних обов'язків держави належить забезпечення розвитку вищої і післядипломної освіти. Вищі заклади освіти незалежно від форми власності поділяються на чотири рівні акредитації, кожен з яких дає змогу готувати фахівців нового освітньо-кваліфікаційного рівня. У державних і комунальних закладах громадяни згідно зі ст. 53 Конституції мають право безплатно здобути вищу освіту на конкурентній основі.

Основи гарантій держави підтримки розвитку науки встановлено ст. 54 Конституції України, де відзначається, що "громадянам гарантується свобода літературної, художньої, наукової і технічної творчості, захист інтелектуальної власності, їхніх авторських прав, моральних і матеріальних інтересів, що виникають у зв'язку з різними видами інтелектуальної діяльності.

Кожен громадянин має право на результати своєї інтелектуальної, творчої діяльності; ніхто не може використовувати або поширювати їх без його згоди, за винятками, встановленими законом.

Держава сприяє розвитку науки, встановленню наукових зв'язків України зі світовим співтовариством" [5].

Законодавство України про освіту охоплює низку законів, таких як: закони України "Про освіту", "Про дошкільну освіту", "Про загальну середню освіту", "Про позашкільну освіту", "Про вищу освіту", а також указів Президента України і постанов уряду.

Базовий закон, що регулює функціонування системи освіти, - це Закон України "Про освіту", який визначає освіту як основу інтелектуального, культурного, духовного, соціального, економічного розвитку суспільства і держави. Метою освіти встановлено всебічний розвиток людини як особистості та найвищої цінності суспільства, розвиток її талантів, розумових і фізичних здібностей, виховання високих моральних якостей, формування громадян, здатних до свідомого суспільного вибору, збагачення на цій основі інтелектуального, творчого, культурного потенціалу народу, підвищення його освітнього рівня, забезпечення економіки країни кваліфікованими фахівцями.

Завдання законодавства України про освіту полягає в регулюванні суспільних відносин у галузі навчання, виховання, професійної, наукової, загальнокультурної підготовки громадян України [2].

Відповідні статті цього закону встановлюють суспільно-економічні відносини, які є предметами правового регулювання загальної частини освітнього права. Ці відносини охоплюють такі напрями, як: управлінський (ст. 5-20); фінансово-господарський (ст. 61); соціально-трудоий (ст. 50-58); земельний (ст. 63, п. 2); майновий (ст. 63).

Ст. 61 Закону України "Про освіту" встановлено, що кошти закладів та установ освіти і науки, які повністю або частково фінансуються з бюджету, отримані від здійснення або на здійснення діяльності, передбаченої їх статутними документами, не вважаються прибутком і не оподатковуються (п. 3).

Додатковими джерелами фінансування визначено: кошти, одержані на навчання, підготовку, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів відповідно до укладених договорів; плата за надання додаткових освітніх послуг; кошти, одержані за науково-дослідні роботи (послуги) та інші роботи, виконані закладом освіти на замовлення підприємств, установ, організацій, громадян; прибутки від реалізації продукції навчально-виробничих майстерень, підприємств, цехів і господарств, від надання в оренду приміщень, споруд, обладнання; дотації з місцевих бюджетів; кредити і позики банків, дивіденди від цінних паперів та прибутки від розміщення на депозитних вкладах тимчасово вільних позабюджетних коштів; валютні надходження; добровільні грошові внески, матеріальні цінності, одержані від підприємств, установ, організацій, окремих громадян; інші кошти (п. 4).

Конституційне право громадян на результати своєї інтелектуальної діяльності (ст. 54 Конституції) реалізується за допомогою низки законодавчих актів, які забезпечують право на вибір і заняття інтелектуальною, творчою діяльністю, свободу літературної, художньої, наукової діяльності і творчості. До таких належать Закон України "Про наукову і науково-технічну діяльність" (1991 р. у редакції 1998 р.), Закон України "Про наукову і науково-технічну експертизу" (1995 р.), Указ Президента України "Про державну підтримку наукових установ, які працюють над новітніми науково-технічними розробками" (26 червня 1995 р.) та інші нормативні акти.

Так, ст. 34 Закону України "Про наукову і науково-технічну діяльність" встановлено, що одним з основних важелів здійснення державної політики у сфері наукової та науково-технічної діяльності є бюджетне фінансування [1].

Держава забезпечує бюджетне фінансування наукової та науково-технічної діяльності (крім видатків на оборону) у розмірі не менше 1,7% валового внутрішнього продукту України. Видатки на наукову і науково-технічну діяльність захищені статтями видатків Державного бюджету України. Бюджетне фінансування наукових досліджень здійснюється базовим та програмно-цільовим фінансуванням.

Законодавство України забезпечує права інтелектуальної власності, авторські та пов'язані з ними майнові та моральні інтереси громадян. Гро-

мадяни мають однакові права інтелектуальної власності нарівні з юридичними особами і державою. Ці права гарантовано тим, що без згоди автора (власника) ніхто не може використовувати їх, крім випадків, передбачених законом. Так, відповідно до Закону України "Про охорону прав на винаходи і корисні моделі" (1993) винахідникові належить право авторства - невідчужуване особисте право, яке охороняється безстроково. Закон України "Про авторське право і суміжні права" (1993) охороняє твори в галузі науки, літератури і мистецтва.

Важливе завдання законодавства України - підтримка розвитку інформаційних технологій, функціонування та захист інформації. Закони України "Про захист інформації в автоматизованих системах" (1994)", "Про охорону прав на топографії інтегральних схем" (1997), "Про національну програму інформатизації" (1998), "Про електронний цифровий підпис" (2003), "Про електронні документи та електронний документообіг" (2003) та інші, що визначають загалом правові основи інформаційного забезпечення діяльності суспільства.

Держава напрацювала цілу низку законів на підтримку вітчизняної науки і виробництва, стимулювання інноваційної діяльності. До таких слід віднести закони України "Про спеціальний режим інвестиційної і інноваційної діяльності технологічних парків" (1999), "Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки" (2001), "Про інноваційну діяльність" (2002), "Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні" (2003).

Особливості регулювання майнових та немайнових відносин (цивільних відносин) у сфері освіти регулює цивільне законодавство, невід'ємною складовою якого є норми освітнього права, і стосуються відносин, які пов'язані з:

- власністю (майном);
- реєстрацією та ліцензуванням навчальних закладів;
- особливостями виникнення цивільних прав та обов'язків, здійсненям цивільних прав та виконанням обов'язків у сфері освіти;
- використанням коштів від здійснення статутної діяльності;
- встановленням відповідальності за надання неякісних послуг, зокрема пов'язаних із відшкодуванням збитків на такі послуги;
- підприємницькою діяльністю, зокрема з орендою;
- наданням платних освітніх послуг та ін.

Слід відзначити, що поряд з чинною законодавчою базою за роки незалежності Урядом, Президентом, профільними міністерствами прийнято серію підзаконних актів, які регулюють діяльність установ освіти і науки, захист інтелектуальної власності, сферу інформаційно-комунікаційних технологій.

Внутрішні і зовнішні пріоритети освітянського, наукового законотворення зумовлюють загальну ідеологію цього процесу. Ідеологія законотворчості освітньо-наукової галузі - своєрідний дух законів, які регулюють відносини

у сфері освіти, науки - формується на основі трьох основних самостійних соціокультурних потоків: об'єктивно-історичного процесу українського державотворення, загально-цивілізаційного повороту людства до демократії, традиційної української національної культури і народної педагогіки. Оптимальне поєднання зумовлених цими потоками духовних детермінант і "створює той правовий фундамент, на якому розгортається законотворча практика в галузі української освіти і науки в умовах трансформаційного періоду" [8, с. 8].

Природно, що нові філософські проєкції стають підґрунтям для визначення освітньої та наукової політики держави, тобто тією методологією, на основі якої розробляються структурно-типологічні та змістовно-методологічні принципи освіти та науки. Інтерес до нової галузі наукового знання, на думку І.Зязюна та Г.Сагач, полягає в тому, що це дає змогу "визначити місце і смисл освіти в культурологічному універсумі життя, дати людині розуміння ідеалу освіченості" [3].

З огляду на це поняття "освітньо-наукова законотворча політика" розглядається як сукупність основних напрямів і способів діяльності державних інститутів, спрямованих на правове забезпечення розвитку цієї сфери [8, с. 9].

Дослідники, які займаються вивченням проблем модернізації вітчизняної освіти, в тому числі й засобами вдосконалення відповідного законодавства, виокремлюють чинники, які впливають на процеси формування та здійснення державної політики в галузі освіти, і потребують врахування під час розробки її законодавчого забезпечення.

Наприклад, О.Карпюк пропонує класифікувати такі чинники за:

1) рівнем впливу людини (суб'єктивні чинники: демографічний, політико-правовий, соціально-психологічний, інфраструктура та кон'юнктура ринку, політико-правові, соціально-економічні; об'єктивні чинники: природно-географічний; регіонального розвитку, розвиток ринкових відносин та підприємництва, інновації, науково-технічний прогрес, інтернаціоналізація та глобалізація освіти);

2) рівнем впливу на ринок освітніх послуг (зовнішні чинники: інтернаціоналізація освіти, глобалізація в контексті економіки, технологій та соціокультурного середовища, науково-технічний прогрес; внутрішні чинники: соціально-економічний розвиток країни, розвиток інновацій, ринкових відносин, регіональний розвиток, демографічний, інфраструктура, політичні, природно-географічний);

3) характером впливу (позитивні; негативні);

4) функціональною ознакою (соціально-економічний, політико-правовий, соціально-психологічний чинники; глобалізація та інтернаціоналізація, демографічний чинник та регіональний розвиток; інновації; розвиток ринкових відносин) [4].

Доволі ґрунтовна класифікація чинників, які безпосередньо позначаються як на змісті законодавчого забезпечення в галузі освіти, так і на успішності його реалізації, була запропонована російськими науковцями Г.Мухаметзяновою, В.Смирновим та О.Клюєвою [7]. Чинниками, що ввійшли до цієї класифікації, названо:

1) соціальні чинники (соціальний клімат у суспільстві, загальний рівень стабільності або напруженості, стан зайнятості населення, соціальна структура та соціальне розшарування, характер національно-етнічних проблем та взаємовідносин);

2) економічні чинники (стан економіки держави, її фінансової системи, які через рівень добробуту в суспільстві впливають на зростання освітніх потреб громадян, зумовлюють більші або менші можливості для фінансування бюджетної, а також освітньої сфери. Наприклад, високий рівень загального економічного розвитку країни, високорозвинені ринкові відносини створюють сприятливі умови для поповнення державного бюджету, що позитивно впливає на фінансування системи освіти);

3) політичні чинники (курс внутрішньої та зовнішньої політики держави; конкретні політичні дії та ситуації, які також утворюють загальне тло освітньої діяльності, для якої вкрай бажана спокійна, конструктивна, творча соціально-політична ситуація в суспільстві);

4) правові чинники (характер чинних законодавчих актів та правових норм, які окреслюють межі правового поля освіти, встановлюють "правила гри" на ньому);

5) соціально-психологічні та етичні чинники (загальний морально-психологічний клімат у суспільстві, спосіб і стиль життя різних прошарків населення);

6) екологічні чинники (стан довкілля, яке впливає на здоров'я майбутніх і сучасних суб'єктів освіти, що підвищує вимоги до профілактичної та оздоровчої діяльності освітніх закладів; характер географічного та історичного середовища);

7) демографічні чинники (рівень народжуваності, типовий склад сімей як передумови забезпечення системи освіти учнями, коригування кількості навчальних місць);

8) культурні, духовно-ідеологічні чинники (стан культури в державі, рівень духовного здоров'я та культурних запитів населення як передумови прояву освітньої активності, визначення її спрямованості);

9) галузеві чинники (стан і тенденції змін системи освіти в державі й світі, нові ідеї, концепції, зразки кращого освітнього досвіду, що впливають на стан освіти в державі);

10) інституціональні чинники (наявність розгалуженої мережі спеціалізованих соціальних інститутів, установ та організацій як соціальних партнерів освітніх закладів у процесі виконання покладених на них завдань).

Висновки. Узагальнюючи викладене, можна зробити такі висновки. Під державною політикою в галузі освіти розуміється діяльність держави із законодавчого, фінансового, організаційного забезпечення функціонування й розвитку освітньої галузі. Ця політика ґрунтується насамперед на конституційних нормах і законах, у змісті яких набули затвердження основні напрями реалізації освітньої політики, орієнтовані на регулювання прав та обов'язків її суб'єктів.

Успішність державної освітньої політики забезпечується врахуванням низки чинників, які розрізняються за рівнем впливу людини, рівнем впливу на ринок освітніх послуг, характером впливу, функціональною ознакою. Також під час формування державної політики в галузі освіти України, особливо на законодавчому рівні, важливо брати до уваги соціальний клімат у суспільстві, економічні, політичні, правові, екологічні, демографічні та інші чинники, що дасть змогу враховувати стан, тенденції та перспективи розвитку освіти, потреби суспільства та держави в освіті, розробляти реалістичну освітню політику, побудовану на вітчизняному досвіді освітньо-педагогічної діяльності з урахуванням досягнень міжнародного співробітництва в освітній сфері.

Перспективи подальших досліджень. Подальших досліджень, на наш погляд, потребують питання економічного підґрунтя освітньої політики, кореляція освітньої політики із соціально-економічним розвитком країни.

Список використаних джерел

1. Закон України про наукову і науково-технічну діяльність. - К. : Генеза, 1998.
2. Закон України про освіту. - К. : Генеза, 1996. - 36 с.
3. Зязюн І. А. Краса педагогічної дії : навч. посіб. [для гуманітар. ВНЗ] / І. А. Зязюн, Г. М. Сагач. - К. : Укр.-фін. ін-т менеджменту і бізнесу, 1997. - 302 с.
4. Карпюк О. А. Фактори формування та розвитку ринку освітніх послуг / О. А. Карпюк // Економіка. Управління. Інновації : електронне наук. фах. вид. Житомир. держ. ун-ту ім. І. Франка. - Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/e-journals/eui/2009_1/09koarop.pdf
5. Конституція України. - К. : Преса України, 1996. - 78 с.
6. Красняков Є. Державна освітня політика: сутність поняття, системність, історико-політичні аспекти / Євген Красняков // Віче. - 2011. - № 20 (305). - С. 21-32.
7. Мухаметзянова Г. В. Образование в условиях социальной рыночной экономики / Г. В. Мухаметзянова, В. Н. Смирнов, О. Р. Ключева. - Казань : ИСПО РАО, 2000. - 54 с.
8. Ніколаєнко С. М. Освіта і наука: законодавчі та методологічні основи : навч. посіб. / С. М. Ніколаєнко. - К. : ІВЦ Вид-во "Політехніка", 2004. - 280 с.