

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

Проаналізовано сучасні проблеми правового регулювання освіти в Україні. Сформульовано пропозиції щодо її поліпшення та адаптації до європейських стандартів.

Ключові слова: освітня діяльність, правове регулювання, інтеграція, навчальний заклад.

Проанализированы современные проблемы правового регулирования образования в Украине. Сформулированы предложения по ее улучшению и адаптации к европейским стандартам.

Ключевые слова: образовательная деятельность, правовое регулирование, интеграция, учебное заведение.

In the article the modern problems of the legal adjusting of education are analysed in Ukraine, given suggestions in relation to her improvement on the way of adaptation to the European standards.

Key words: educational activity, legal adjusting, , integration, educational establishment.

Прогресивні зміни в суспільстві вимагають адекватної зміни в системі освіти, оскільки вона визначає майбутній економічний, соціальний інтелектуальний, інноваційно-технологічний та культурний розвиток нашої держави, конкурентоспроможність її на світовій арені. Відповідне правове регулювання в сфері освіти може сприяти позитивним змінам, або відсутність такого – гальмувати їх.

Дослідження конституційних засад правового регулювання здобуття освіти та освітньої діяльності та їх відображення в нормативно-правовому регулюванні сфери освіти є актуальним завданням з огляду на той факт, що засади правового регулювання освіти встановлені Законом України «Про освіту».

Зрозуміло, що без якісної освіти заможної держави не буде. Не випадково, ще в XVI ст. європейський просвітитель Еразм Роттердамський говорив, що ефективність управління державою, її благополуччя залежить від освіченості її еліти, її керівників. І це підтвердили наступні століття. Тож якою буде наша школа, такою й буде держава, її стратегічний розвиток¹.

В Україні система освіти перебуває в стані, що не задовольняє вимог, які постають перед нею в умовах розбудови української державності, культурного та духовного відродження українського народу. Це виявляється передусім у невідповідності освіти запитам особистості, суспільним потребам та світовим досягненням людства; у знеціненні соціального престижу освіченості та інтелектуальної діяльності; у спотворенні цілей та функцій освіти; бюрократизації всіх ланок освітньої системи.

Взятий Україною курс на адаптацію вітчизняної системи освіти до європейської моделі, отримав неоднозначну оцінку як серед науково-викладацького складу, так і студентства. Певна частина освітян, відзначаючи низку позитивних моментів, акцентують на суттєвих, з їхньої точки зору, недоліках подібних перетворень з якими не можна не погодитись. Так, в номенклатурі наших бакалаврських і магістерських спеціальностей є близько 30-40 % таких, яких не знає Європа, вона ніяк не може їх тлумачити. Тому перед державою постає питання законодавчого розв'язання цієї проблеми, адаптування вітчизняної освіти до європейських стан-

дартів

Існуюча у державі модель управління освітою, стан справ в галузі не відповідають сучасним потребам особистості, суспільства і держави. Вітчизняна освіта часто діє як формальний механізм, процвітає псевдоосвіта. Велика кількість освітніх закладів, особливо у вищій школі, не забезпечують необхідну якість освітнього процесу. Відсутня єдина система управління якістю освіти та її моніторингу. Наявна значна розпорошеність фінансових і інтелектуальних ресурсів. Застарілими є зміст освіти, навчально-матеріальна база, знизився престиж педагогічної і наукової праці. Професія вчителя стає непопулярною, а багато молоді втратили інтерес до навчання. Бездуховність і аморальність серед частини учнів і студентів негативно впливають на стан справ у державі.

Виходячи з цього виникає нагальна потреба у впровадженні ефективного законодавчо-правового регулювання сучасної освіти в Україні з метою забезпечення випереджального розвитку цієї галузі в цілому.

Правове регулювання сфери освіти в Україні – це сукупність правових засобів, за допомогою яких держава здійснює правовий вплив на суспільні відносини у сфері освіти.

Слід відзначити, що нові підходи до розуміння суті державного управління освітою відтворені у нормативно правовому забезпеченні функціонування і розвитку освіти: Законі України «Про освіту»², у статтях якого визначено засади переходу від традиційного до державно-громадської системи управління, у Законах України «Про загальну середню освіту»³, «Про вищу освіту»⁴, «Про позашкільну освіту»⁵, «Про національні меншини»⁶, Положенні про середній загальноосвітній навчальний заклад та ін. У розділах Державної національної програми «Освіта» («Україна XXI століття»)⁷ (1993 р.) серед стратегічних завдань реформування управління освітою репрезентовано: перехід від державного до державно-громадського управління освітою, вказано на розмежування функцій між центральними, регіональними і місцевими органами управління; забезпечення самоврядування і автономності діяльності загальноосвітніх навчальних закладів, визначення повноважень центральних і місцевих органів, органів громадського самоврядування в системі управління освітою і утвердження у сфері освіти поєднання прав особи, суспільства і держави. В Національній доктрині розвитку освіти України у XXI столітті (2002 р.) ставиться завдання подальшого пошуку нових, відкритих і демократичних моделей управління на основі поєднання державного та громадського впливів.

З вищеванеданого можна зробити висновок, що у сфері освіти в Україні прийнята велика кількість нормативно-правових актів різного рівня, які мають єдину мету: забезпечити правове регулювання у цієї сфері.

Однак системного підходу до формування правового поля освіти в Україні не було. Важливі реформи, які відбувалися в освіті (наприклад, запровадження зовнішнього незалежного оцінювання), не отримували належного правового забезпечення. Так 21 січня 2010 року Верховною Радою України відхилено законопроект №4241 про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань запровадження зовнішнього незалежного оцінювання якості освіти і встановлення відповідальності за порушення порядку проведення зовнішнього незалежного оцінювання знань та використання його результатів. Тому зовнішнє оцінювання в червні 2010 р., як і в попередні роки, був проведений на підставі діючих рішень Уряду України та наказів Міністерства освіти і науки, молоді та

спорту України, які пройшли державну реєстрацію і були визнані такими, що відповідають діючому законодавству.

Фундаментальною проблемою правового регулювання освітньої діяльності в Україні залишається відсутність розподілу повноважень щодо правового регулювання між законодавчою та виконавчою владою. Пунктом 6 статті 92 Конституції України передбачено, що виключно законами України регулюються «засади... освіти». Таким чином, Конституція України не виключає, що низка питань регулювання освітньої діяльності, які не є засадничими, можуть регулюватися постановами Кабінету Міністрів України, наказами Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України, інших центральних органів виконавчої влади. Поняття засадничих норм не може тлумачитися доволіно. Так, гарантування прав особи, в т.ч. на освіту, як і обмеження цього права за наявності вагомих підстав, мають регулюватися виключно законами. Законами мають визначатися повноваження органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у сфері освіти.

Вивченню механізму правового регулювання приділяли велику увагу такі науковці як: С.С. Алексєєв, який виділяє структуру правового регулювання, що характеризується, насамперед, методами і способами регулювання⁸; С.А. Комаров, який включає в механізм правового впливу поряд з механізмом правового регулювання правову свідомість, правову культуру⁹; В.Н. Хропанюк, який дає поняття механізму правового регулювання – це система правових засобів, за допомогою яких здійснюється упорядкованість суспільних відносин відповідно до цілей і задач правової держави¹⁰ та інші.

Однак слід підкреслити, що, незважаючи на велику кількість наукових поглядів щодо механізмів правового регулювання, нормативно-правових актів, які регулюють освітню галузь, вони недосконалі, іноді суперечать один одному й тому потребують подальшого вдосконалення.

До державних органів управління освітою та наукою в Україні належать: а) Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України; б) міністерства і відомства України, яким підпорядковані навчальні заклади; в) Міністерство освіти Автономної Республіки Крим; г) місцеві органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. В галузі освіти здійснюють управління і Президент України, який видає укази, обов'язкові для виконання, і Кабінет Міністрів, який видає постанови як нормативного, так і індивідуального характеру для цієї галузі¹¹.

Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України (далі – МОН) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. МОН є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сфері освіти, наукової, науково-технічної, інноваційної діяльності та інтелектуальної власності.

Сьогодні в Україні при центральних органах влади створені громадські ради, колегії, до складу яких введено представників громадськості; на регіональному рівні створено громадські ради та відроджено локальні освітні округи з виборною освітньою радою. До повноважень округів належить вирішення питань освіти, виховання, профілактики правопорушень, соціального захисту, розвитку місцевої громади. У гімназіях, ліцєях, навчально-виховних комплексах створено піклувальні ради, ради навчальних закладів, до яких входять батьки, учні, соціально-активні громадяни, які зацікавлені в подальшому розвитку освіти. На місцевому

і регіональному рівнях створено ради учнівського самоврядування, об'єднання батьків, ради ректорів вищих навчальних закладів та ін. На даний час в Україні активно діють: форум батьківської громадськості, Громадська рада освітан і науковців (ГРОНУ), Спілка ректорів вищих навчальних закладів, Асоціація керівників шкіл України, Асоціація керівників позашкільних закладів освіти та ін.

Але слід констатувати що, функціональна здатність і їх реальний вплив на подальший розвиток освіти в Україні залишаються низькими. Формальність їх існування, відсутність системності в їх діяльності, а також необхідних і достатніх повноважень роблять їх не ефективними¹².

Необхідно зазначити, що однак питання конституційності положень законодавства про освіту було поставлено перед Конституційним Судом України лише один раз і стосувалося співвідношення вимог доступності освіти та права на надання платних освітніх послуг (рішення КСУ № 5-рп/2004 від 04.03.2004).

Правове регулювання системи освіти має здійснюватися комплексно. Тобто, можна спостерігати різноманітні норми адміністративного права: імперативні, дозвольні та рекомендуєчі. Як правило, в сфері освіти більш за все використовуються норми, які містяться у відомчих нормативних актах, зокрема наказах Міністерства освіти і науки, молоді і спорту України.

Відповідно до Конституції України, кожен громадянин держави має право на освіту. Повна загальна середня освіта є обов'язковою. Держава забезпечує 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.

Однак, за окремими даними, кількість молоді, які не мають навіть неповної середньої освіти, щорічно збільшується.

Так, за даними Уповноваженого з прав людини, на кінець 2009/2010 через неналежне ведення обліку дітей шкільного віку не охоплено освітою 1,6 тис. неповнолітніх, передусім тих, що мешкають у неблагополучних сім'ях.

Не можна вважати задовільним і забезпечення права на освіту дітей ромської національності. Незважаючи на те що у 2004 р. Урядом України було затверджено Програму соціально-духовного відродження ромів в Україні, відчутних змін не відбулося. Сьогодні, 9% підлітків до школи не ходить зовсім, 51% часто пропускають заняття. Серед інших причин основною є та, що діти змушені заробляти на життя та допомагати рідним. Ситуація щодо грамотності ромів склалася просто катастрофічна: більшість дорослого населення як у сільській місцевості, так і в містах практично не вміють читати, писати, рахувати або роблять це з певними труднощами. Так, на Закарпатті лише близько 15% ромів отримало загальну середню освіту, неповну середню – близько 85%¹³.

В «Порядку проведення зовнішнього незалежного оцінювання в 2011 році»¹⁴ пункті VI нарешті забезпечено право проходити тестування рідною мовою: «6.4. Абітурієнтам, за їх бажанням, що зазначено в реєстраційній заяві, разом із тестовим зошитом, укладеним українською мовою, надається тестовий зошит, перекладений кримськотатарською, молдовською, польською, російською, румунською або угорською мовами (крім тесту з української мови та літератури, російської, іноземних мов)». Це зроблено на забезпечення вимог частини п'ятої ст.10 і частини четвертої ст. 92 Конституції України, відповідно до яких «застосу-

вання мов в Україні гарантується Конституцією України та визначається «Законом» і «виключно законами України визначаються: порядок застосування мов...», а також частини третьої ст. 22 Конституції України щодо неприпустимості звуження змісту та обсягу існуючих прав.

Також не створено умов для участі громадськості 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 діяльності¹⁵.

Таким чином, реалії сьогодення потребують подальшої модернізації вітчизняної системи освіти. Закони України «Про вищу освіту», «Про позашкільну освіту», «Про виховання дітей та молоді», «Про освіту осіб з обмеженими можливостями здоров'я (спеціальну освіту)» потребують вдосконалення шляхом внесення змін та доповнень до них. Залишаються дискусійними питання систематизації та кодифікації законодавства України про освіту, її реформування, модернізації чинного законодавства України.

На наш погляд, необхідно прийняття нових законів, які пов'язані з забезпеченням рівного доступу до якісної освіти, недопущенням суб'єктивізму у формуванні мережі загальноосвітніх навчальних закладів і змісту освіти, створення належних умов для навчання дітей, особливо з обмеженими можливостями, підвищення рівня соціальної захищеності педагогічних працівників, підвищення керованості галузі. Потребують законодавчого уточнення положення 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 тощо¹⁶.

Отже, участь вітчизняної системи освіти в _вро інтеграційних перетвореннях має бути спрямована на її подальший 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.

1. *Нова стратегія розвитку освіти України: «Від освіти масової до освіти якісної»* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gronu.org.ua/zizd-vchiteliv-2/#more-417>.
2. *Закон України від 23.05.1991 «Про освіту» № 1060-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 34. – Ст. 451.* 3. *Закон України від 13 травня 1999 року «Про загальну середню освіту» № 651-XIV // ВВР України. – 1999. – № 28. – Ст. 230.* 4. *Закон України від 17 січня 2002 року «Про вищу освіту» № 2984-III // ВВР України. – 2002. – № 20. – Ст. 134.* 5. *Закон України від 22.06.2000 «Про позашкільну освіту» № 1841-III // ВВР України. – 2000. – № 46. – Ст. 393.* 6. *Закон України від 25.06.1992 «Про національні меншини» № 2494-XII // ВВР України. – 1992. – № 36. – Ст. 529.* 7. *Україна XXI століття. Державна національна програма «Освіта»: Постанова КМУ від 3 листопада 1993 р.*

№ 896 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=896-93%EF&c=1#Public>. **8.** *Алексеев С. С.* Восхождение к праву. Поиски и решения. – М.: НОРМА – М, 2001. – 742 с. **9.** *Комаров С. А.* Теория государства и права: Учебно-методическое пособие. Краткий учебник для вузов / С.А.Комаров, А.В. Малько. – М.: ИНФРА – М., 1999. – 448 с. **10.** *Храпанюк В.Н.* Теория государства и права. Хрестоматия: Учебное пособие. – М., ИНФА-НОРМА, 1998. – 944 с. **11.** *Реморенко И.* Переходим на нормативное финансирование // Управление школой. – 2003. – № 6. – С. 3–7. **12.** *Освіта* в системі цінностей людського розвитку. – К.: Знання, 2003. – 450 с. **13.** *Доповідь* Уповноваженого з прав людини. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ombudsman.kiev.ua/s_dopovsd_04 **14.** Наказ МОН № 1207 від 06.12.10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://osvita.ua/legislation/vishya_osvita/12142 **15.** *Освіта* в системі цінностей людського розвитку. **16.** *Шановал Р. В.* Правове регулювання освіти в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.google.com.ua>