

Р. Г. ЩОКІН

Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У ГАЛУЗІ ОСВІТИ

Наукові праці МАУП. Серія Юридичні науки, 2017, вип. 54(3), с. 37–44

Проаналізовано з системної точки зору стан адміністративно-правового регулювання державної політики у галузі освіти, розглянуто існуючі недоліки та запропоновано окремі шляхи його удосконалення.

Процеси розбудови української держави на сучасному етапі ставлять на порядок денний вкрай важливе завдання — виховання справжнього громадянина та патріота України. Виконання такого завдання неможливе виключно в рамках сім'ї, воно повинне реалізовуватись комплексно, в тому числі — завдяки освітянській галузі.

Тому не випадково, що весь період незалежності України проходив під знаком формування, реалізації й розвитку національної державної політики в освітній сфері. Поряд з цим питання вироблення сучасної державної політики з урахуванням процесів державотворення, проведення реформ у різних сферах суспільного життя набуває особливої актуальності.

З іншого боку, євроінтеграційні процеси, що відбуваються у нашій державі, висувають на порядок денний питання адаптації вітчизняного законодавства про освіту до стандартів Європейського Союзу. Вказані обставини підвищують актуальність формування сучасної моделі державної політики в галузі освіти.

Проаналізуємо адміністративно-правове регулювання державної політики у галузі освіти та запропонуємо пропозиції щодо подальшого вдосконалення адміністративно-правового регулювання цієї галузі, що передбачає вирішення таких завдань:

- визначити засади сучасної державної політики та здійснити їх аналіз;
- схарактеризувати сучасний стан реалізації політики держави у галузі освіти;
- визначити основні напрями вдосконалення державної політики у галузі освіти.

Питання реалізації державної освітньої політики та управління освітою в Україні розглядалися такими науковцями, як В. Андрущенко, С. Андрейчук, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, Л. Білий, В. Бондарь, О. Демченко, С. Домбровська, В. Жураківський, О. Зигало, І. Іванюк, І. Каленюк, Л. Карамушка,

В. Клепко, Т. Козарь, Є. Красняков, В. Кремень, В. Луговий, В. Майборода, В. Маслов, С. Ніколаєнко, Н. Протасова, В. Пікельна, Л. Пшенична, Т. Скиба, Є. Хриков, Н. Шульга, Л. Яременко та ін.

Проте, незважаючи на численну кількість наукових праць з цього питання, з'ясування поняття та змісту сучасної державної політики в освітній сфері не завершено. Зокрема, залишився поза увагою системний ґрунтовний аналіз адміністративно-правового регулювання державної політики в галузі освіти.

Реалізація та формування заходів сучасної державної політики в галузі освіти не можуть бути здійснені без аналізу стану її адміністративно-правового регулювання.

Сучасна державна політика в галузі освіти в Україні формується насамперед шляхом законодавчого закріплення та ґрунтується на таких нормативних актах:

- стратегічних документах розвитку освіти (доктрини, програми, концепції, насамперед Національна доктрина розвитку освіти [1] та Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року [2]);

- законодавчих актах про освіту (базовий Закон “Про освіту”), законах прямої дії, які регламентують безпосередньо відносини в підсистемах вітчизняної освіти — “Про дошкільну освіту”, “Про загальну середню освіту”, “Про позашкільну освіту”, “Про професійно-технічну освіту”, “Про вищу освіту”;

- міжнародних та міждержавних договорах, які були ратифіковані Верховною Радою України (документи Організації Об'єднаних Націй, Ради Європи);

- указах і розпорядженнях Президента України, постановах Верховної Ради України та Кабінету Міністрів у галузі освіти, наказах Міністерства освіти і науки України, інших органів центральної виконавчої влади, яким підпорядковані заклади освіти; наказах і розпорядженнях регіональних органів виконавчої влади, прийнятих у межах їх компетенції.

При цьому, як зазначають вітчизняні дослідники, “Закони України “Про освіту”, “Про загальну середню освіту”, “Про дошкільну освіту”, “Про позашкільну освіту”, “Про вищу освіту” містять загальні положення щодо ролі освіти у вихованні громадянина, окреслюють засади, принципи освіти, що безпосередньо відповідають завданню формування демократичної громадянськості підростаючого покоління” [3].

У період з 1998 по 2017 роки було ухвалено низку нормативних актів, які регламентують відносини у підсистемах вітчизняної освіти, зокрема Закони України:

- “Про професійно-технічну освіту” (1998 р.), який визначає загальні та детальні засади функціонування і подальшого розвитку системи професійно-технічної освіти та покликаний забезпечувати потреби вітчизняної економіки у кваліфікованих робітниках. Визначеним законодавцем завданням цього Закону є “регулювання суспільних відносин в галузі професійно-технічної освіти з метою: забезпечення громадянам України на законних підставах права на здобуття професійно-технічної освіти відповідно до їх покликання, інтересів і здібностей, перепідготовки та підвищення кваліфікації, задоволення в реалізації державної політики зайнятості населення; забезпечення необхід-

них умов функціонування і розвитку установ професійно-технічної освіти та професійно-технічних навчальних закладів різних форм власності та підпорядкування” [4];

- “Про загальну середню освіту” (1999 р.), який деталізує гарантовані Конституцією права громадянина на отримання освіти, врегульовуючи діяльність навчальних закладів середньої освіти. Відповідно до положень цього нормативного документа “основними завданнями законодавства України про загальну середню освіту є: забезпечення права громадян на доступність і безоплатність здобуття повної загальної середньої освіти; забезпечення необхідних умов функціонування і розвитку загальної середньої освіти; забезпечення нормативно-правової бази щодо обов’язковості повної загальної середньої освіти; визначення структури та змісту загальної середньої освіти; визначення органів управління системою загальної середньої освіти; визначення прав і обов’язків учасників навчально-виховного процесу, встановлення відповідальності за порушення законодавства про загальну середню освіту” [5];

- “Про позашкільну освіту” (2000 р.), який, відповідно, регулює державну політику у сфері позашкільної освіти. Завданнями цього Закону є: “забезпечення прав громадян на здобуття позашкільної освіти; створення нормативно-правової бази для подальшого розвитку позашкільної освіти; встановлення правових засад діяльності позашкільних навчальних закладів; визначення основних напрямів, змісту і форм навчально-виховного процесу в позашкільних навчальних закладах” [6];

- “Про дошкільну освіту” (2001 р.) [7] покликаний врегулювати всю сферу забезпечення дошкільної освіти – основи майбутньої освіти кожного громадянина. З огляду на те що підвалини особистості закладаються в ранньому віці, належне регулювання в цій сфері є вкрай важливим;

- “Про вищу освіту” (2014 р.), який регулює більшість засад функціонування системи вищої освіти. Відповідно до своїх завдань цей нормативний акт “створює умови для посилення співпраці державних органів і бізнесу з вищими навчальними закладами на принципах автономії вищих навчальних закладів, поєднання освіти з наукою та виробництвом з метою підготовки конкурентоспроможного людського капіталу для високотехнологічного та інноваційного розвитку країни, самореалізації особистості, забезпечення потреб суспільства, ринку праці та держави у кваліфікованих фахівцях” [8].

Зазначені закони детально регулюють державну політику в усіх підсистемах вітчизняної освіти, проте значна кількість положень в них не відповідає потребам часу. Особливо це стосується Закону України “Про професійно-технічну освіту”, прийнятого ще в 1998 році. Не буде перебільшенням оцінювати його дієвість у руслі декларованого забезпечення потреби вітчизняної економіки у кваліфікованих робітниках, як незадовільну. Популярність робітничих професій серед молоді в Україні все ще є невисокою, а якість підготовки фахівців викликає чимало дорікань у роботодавців. В умовах масової еміграції кваліфікованих робітників вже сьогодні існує дефіцит, який потрібно подолати, насамперед за рахунок оновлення профільного законодавства.

Варто також звернути увагу на те, що Закон України “Про вищу освіту” приймається не вперше. Перший раз закон з такою назвою було прийнято у 2002 році. Однак процес євроінтеграції України, а відповідно — адаптації вітчизняного правового поля до норм Європейського Союзу, реалізації положень та принципів Болонського процесу, а також всезростаючі потреби суспільства спонукали український парламент прийняти нову редакцію Закону України “Про вищу освіту” у 2014 році [8].

Наразі у процесі розгляду перебуває проект Закону України “Про освіту” [9]. У випадку його прийняття буде внесено ряд змін до всіх перелічених законів. Аналіз цих змін потребуватиме подальших досліджень, адже якою мірою вони відобразатимуть сучасні потреби освітянської сфери поки що невідомо.

Таким чином, в Україні створено повноцінну законодавчу базу, яка регулює всі елементи і процеси галузі освіти, формує державну політику в цій сфері. Аналіз стану реалізації державної політики в галузі освіти дає підстави вважати, що він здійснюється комплексно.

Як окрему категорію можна виділити низку нормативно-правових актів, покликаних врегулювати реалізацію Болонського процесу в Україні, до яких вітчизняні дослідники відносять: 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 ін. [10, 147–148].

Тобто, з точки зору наявності нормативно-правової бази, можна вважати, що основні напрями державної політики у галузі освіти є достатньо врегульованими. Водночас зростання існуючих проблем у галузі освіти та поява нових породжують питання: що саме є їх причиною?

Належна врегульованість освітнього процесу є радше уявною, ніж реальною (наявність численного відповідного законодавства, яке регулює галузі освіти в усіх її проявах, породжує ілюзію достатності, заважаючи критичному осмисленню дійсності). Можемо навести дві головні причини подібного твердження:

по-перше, за відсутності чіткої національної стратегії розвитку нашого суспільства законодавче регулювання різних сфер, в тому числі освітньої, зависло у стані невизначеності між командною та демократичною моделлю втручання держави до даних суспільних відносин;

по-друге, реалії сьогодення, зокрема швидкі темпи впровадження інноваційних підходів до освіти в розвинених країнах світу, вимагають постійного оновлення регуляторного законодавства. Враховуючи, що галузь освіти регулює величезний масив нормативно-правових актів різного рівня — державного, регіонального, місцевого, таке оновлення зазвичай є вкрай повільним, що породжує ще більше відставання чинного законодавства від потреб часу.

Такий стан справ, безумовно, створює суттєві труднощі в роботі органів державної і виконавчої влади і освітніх установ та породжує благодатні умови для колізій і необґрунтованих рішень. Все це потребує корекції змісту чинного законодавства щодо пріоритетних напрямів освітньої державної політики та модернізації системи освіти на сучасному етапі.

Тож у наукових колах неодноразово висловлювалися думки про необхідність упорядкування законодавства та використання не тільки кодифікації, але й інших видів систематизації, а саме інкорпорації та консолідації.

Консолідація — об'єднання сукупності дрібних актів, виданих з одного або кількох питань в один укрупнений акт. Дотепер ця форма систематизації стосовно актів освітнього законодавства України практично не застосовувалася. У той же час нормативні акти у певній частині містять елементи консолідації, сприяючи систематизації актів законодавства з якихось конкретних питань. Досліджуючи нормативно-правовий аспект законодавства, як чинник державної політики в галузі освіти України, В. Д. Філіпова, зокрема, підкреслює потребу “уніфікації численних правових норм про освіту, розкиданих по ряду нормативних правових актів”, передусім “актів, що надають різного роду пільги учасникам освітніх правовідносин” [11].

Систематизація освітнього законодавства може проводитися також у формі інкорпорації. Вона передбачає лише зовнішню обробку нормативно-правових актів без будь-якої зміни їх змісту. Систематизовані таким чином нормативно-правові акти об'єднуються у тематичні збірники. У цих збірниках вони можуть розташовуватися за хронологічним принципом (за часом видання акта) або за предметом правового регулювання (наприклад, акти можуть групуватися залежно від рівня освітньої системи, до якої вони належать, або від сфери регульованих відносин — економіка освіти, управління освітою тощо). Такі збірники можуть бути офіційними, вони затверджуються органами, які видають зібрані там акти. За твердженням В. Д. Філіпової, “ця форма систематизації не отримала належного поширення в нашій країні. У разі неофіційної інкорпорації відповідні збірники створюються і видаються зацікавленими особами за своєю ініціативою і без санкції компетентних державних органів. Причому неофіційна інкорпорація отримала більший розвиток, ніж офіційна” [11].

Проте такі форми систематизації законодавства, як кодифікація та інкорпорація, мають певні переваги, якщо здійснюються офіційно, зокрема з ініціативи Міністерства освіти і науки України, адже саме це міністерство є тим суб'єктом, який формує і реалізує державну політику в галузі освіти. Тому завдання щодо підтримання законодавства про освіту у належному стані має здійснюватися саме Міністерством освіти та науки України.

Іншим варіантом систематизації законодавства про освіту є кодифікація.

Так, на думку В. Д. Філіпової, завдяки кодифікації “виявляється можливим [11]:

- усунути значну частину декларативних і недостатньо ефективних норм права, не здатних забезпечувати реалізацію конституційних прав гро-

мадян на освіту, а також успішне проведення політики держави в галузі освіти;

- більш повно відобразити в законодавстві України принципи і загальновизнані норми міжнародного права і міжнародні договори України;
- скоротити число пропусків і випадків не виправданого дублювання законодавством про освіту нормативних приписів інших галузей права і законодавства;
- усунути значну частину протиріч як між нормативно-правовими актами системи законодавства освіти, так і між ними та нормативно-правовими актами інших галузей права і законодавства;
- підняти на рівень законодавчого регулювання значну частину відносин у сфері освіти, первинне вихідне регулювання яких традиційно здійснюється у формі підзаконних нормативно-правових актів, прийнятих урядом або органами управління та освіти”.

Загалом такий підхід виглядає доречним, однак недостатнім для комплексного вирішення проблеми. Більш слушним видається прийняття Кодексу про освіту, який мав би покращити стан правового регулювання галузі освіти. Прийняття такого кодексу дало б змогу акумулювати та інтегрувати як новостворену, так і вже існуючу законодавчу базу у галузі освіти в одному законодавчому акті.

Комплексно проаналізувавши стан адміністративно-правового регулювання державної політики у галузі освіти, можна зробити такі висновки:

по-перше, основним чинником реалізації державної політики в галузі освіти є законодавство. Наразі в Україні наявний достатній масив нормативно-правових актів, що регулюють усі складові освітньої галузі;

по-друге, сучасний стан вітчизняного законодавства, що регулює освітню галузь, є, в кращому випадку, задовільним. Вітчизняне законодавство не відповідає вимогам часу, не встигає відображати тенденції, характерні для розвинених країн, адаптація його до норм країн ЄС має здебільшого декларативний характер;

по-третє, існує очевидна необхідність модифікації вітчизняного законодавства, що регулює освітню галузь, шляхом загальної систематизації. Такий підхід дасть можливість усунути протиріччя між діючими нормами права, надати їм досконалу, взаємодоповнюючу форму;

по-четверте, систематизація законодавства про освіту буде ефективною лише у випадку інкорпорації та кодифікації всіх нормативно-правових актів у галузі освіти.

Джерела

1. Національна доктрина розвитку освіти: Указ Президента України від 17 квітня 2002 року № 347/2002 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/347/2002>
2. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року: Указ Президента України від 25 червня 2013 року № 344/2013 [Електронний ресурс] //

- Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/344/2013>
3. *Красняков Є.* Державна політика в галузі освіти України в контексті реалізації освіти для демократичного громадянства і прав людини [Електронний ресурс] // Віче. 2011. № 13. URL: <http://veche.kiev.ua/journal/2634/>
 4. Про професійно-технічну освіту: Закон України від 10 лютого 1998 р. № 103/98-ВР [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/103/98-%D0%B2%D1%80>
 5. Про загальну середню освіту: Закон України від 13 травня 1999 р. № 651-XIV [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/651-14>
 6. Про позашкільну освіту: Закон України від 22 червня 2000 р. № 1841-III [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1841-14>
 7. Про дошкільну освіту: Закон України від 11 липня 2001 р. № 2628-III [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2628-14>
 8. Про вищу освіту: Закон України від 1 липня 2014 р. № 1556-VII [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>
 9. Про освіту: проект Закону України від 4 квітня 2016 р. № 3491-д [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58639
 10. *Губерська Н. Л.* Сучасний стан та тенденції розвитку державної політики у сфері вищої освіти в Україні // Право і громадянське суспільство. 2014. № 1. С. 141–151.
 11. *Філіпова В. Д.* Законодавство як чинник державної політики в галузі освіти України: нормативно-правовий аспект [Електронний ресурс] // Журнал “Інвестиції: практика та досвід”. 2013. № 10. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/10_2013/37.pdf

Щокін Р. Г. Адміністративно-правове забезпечення державної політики у галузі освіти. Дослідження законодавства, що регулює державну політику у галузі освіти, виявило його системні недоліки. Запропоновано деякі шляхи його удосконалення. Обґрунтовано необхідність кодифікації та інкорпорації відповідного регуляторного законодавства.

Shchokin R. G. Administrative and legal support of state policy in the field of education. The study of legislation governing state policy in the field of education revealed its systemic shortcomings. Some ways of its improvement are offered. The necessity of codification and incorporation of the relevant regulatory legislation is substantiated.

Щёкин Р. Г. Административно-правовое обеспечение государственной политики в области образования. Исследование законодательства, регулирующее государственную политику в области образования,

определило его системные недостатки. Предложены некоторые пути его совершенствования. Обоснована необходимость кодификации и инкорпорации соответствующего регуляторного законодательства.

Надійшла 26 вересня 2017 р.