

УДК 342.9

Я. О. Тицька
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри теорії та історії держави і права
Міжнародного гуманітарного університету

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ОСВІТИ: ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

З огляду на оновлені положення вітчизняного законодавства, на підставі якого відбувається регулювання суспільних відносин у сфері освіти, остання визнана та визначена державою як одна з пріоритетних сфер. Реформаційні процеси, які наразі відбуваються в Україні та стосуються системи освіти, спрямовані на виведення її на якісно новий рівень, що відповідає загальноєвропейським та світовим стандартам. Водночас законодавець та органи публічного адміністрування мають виважено підходити до модернізації всіх складових елементів освіти задля уникнення негативних проявів і наслідків для держави, суспільства, окремих осіб. Будь-які модифікації, зміни, перетворення обов'язково мають ґрунтуватися на встановлених загальнодержавних принципах та впроваджуватися виключно в інтересах приватних осіб. Саме за таких умов державна політика у сфері освіти буде належною, якісною й ефективною.

Метою роботи є з'ясування правових аспектів державної політики у сфері освіти з урахуванням положень доктрини та оновлених положень законодавства й стратегічних документів у сфері освіти. Для досягнення визначеної мети необхідно виконати такі завдання:

- з'ясувати сутність поняття «державна політика у сфері освіти»;
- виокремити ознаки, характерні для державної політики у сфері освіти;
- проаналізувати періодизацію становлення такої політики в державі із часу проголошення незалежності України;
- визначити перелік суб'єктів, задіяних у реалізації державної політики у сфері освіти;
- звернути увагу на проблеми та перспективи розвитку державної політики у сфері освіти.

З огляду на нормативні положення варто зазначити більш детальне закріплення в законодавстві загальних засад, які стосуються державної політики у сфері освіти. Так, у Законі України «Про освіту» від 23 травня 1991 р. [1] (який втратив чинність) на рівні лише однієї статті 4 було визначено загальні засади регулювання державної політики в галузі освіти (саме таке формулювання застосоване законодавством), що полягало у «визнанні освіти пріоритетною сферою соціально-економічного, духовного й культурного розвитку суспільства», а також у визначенні органів, які

здійснюють таку політику («визначається Верховною Радою України відповідно до Конституції України», «здійснюється органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування»). У статті 5 чинного Закону України «Про освіту» від 5 вересня 2017 р. [2] уже дещо ширше закріплено такі положення:

- 1) державну пріоритетність цієї сфери;
 - 2) спрямованість на забезпечення інноваційного, соціально-економічного й культурного розвитку суспільства;
 - 3) безпосередній взаємозв'язок фінансування освіти з інвестуванням у людський потенціал, сталий розвиток суспільства та держави;
 - 4) перелік органів державної влади, які визначають і реалізують державну політику у сфері освіти;
 - 5) основні засади, на яких ґрунтується формування й реалізація такої політики, а також її мету;
 - 6) перелік документів державного прогнозування та стратегічного планування розвитку освіти, а також обов'язок органів влади забезпечувати відкритий доступ до зазначених документів шляхом їх оприлюднення на своїх офіційних веб-сайтах;
 - 7) обов'язок держави створювати умови для здобуття громадянської освіти.
- Окрім того, варто зауважити, що в статті 6 Закону України «Про освіту» від 5 вересня 2017 р. закріплено досить розширений перелік засад державної політики у сфері освіти та принципів освітньої діяльності, якими є такі:
- людиноцентризм;
 - верховенство права;
 - забезпечення якості освіти та якості освітньої діяльності;
 - забезпечення рівного доступу до освіти без дискримінації;
 - розвиток інклюзивного освітнього середовища;
 - забезпечення універсального дизайну та розумного пристосування;
 - науковий характер освіти;
 - різноманітність освіти;
 - цілісність і наступність системи освіти;
 - прозорість і публічність прийняття та виконання управлінських рішень;
 - відповідальність і підзвітність органів управління освітою та закладів освіти, інших суб'єктів освітньої діяльності перед суспільством;

- інституційне відокремлення функцій контролю (нагляду) та функцій забезпечення діяльності закладів освіти;

- інтеграція з ринком праці;
- нерозривний зв'язок зі світовою та національною історією, культурою, національними традиціями;

- свобода у виборі видів, форм і темпу здобуття освіти, освітньої програми, закладу освіти, інших суб'єктів освітньої діяльності;

- академічна доброчесність;
- академічна свобода;
- фінансова, академічна, кадрова та організаційна автономія закладів освіти;

- демократизм;
- єдність навчання, виховання та розвитку;
- виховання патріотизму, поваги до культурних цінностей українського народу, його історико-культурного надбання й традицій;

- формування усвідомленої потреби в дотриманні Конституції та законів України, нетерпимості до їх порушення;

- формування поваги до прав і свобод людини, нетерпимості до приниження її честі та гідності, фізичного або психічного насильства, а також до дискримінації за будь-якими ознаками;

- формування громадянської культури та культури демократії;

- формування культури здорового способу життя, екологічної культури та дбайливого ставлення до довкілля;

- невторчання політичних партій в освітній процес;

- невторчання релігійних організацій в освітній процес;

- різнобічність і збалансованість інформації щодо політичних, світоглядних та релігійних питань;

- державно-громадське управління;
- державно-громадське партнерство;

- державно-приватне партнерство;
- сприяння навчанню впродовж життя;

- інтеграція в міжнародний освітній і науковий простір;

- нетерпимість до проявів корупції та хабарництва;

- доступність для кожного громадянина всіх форм і типів освітніх послуг, що надаються державою;

- принцип рівних можливостей для всіх.

Таке детальне й ґрунтовне закріплення основних засад лише підтверджує значущість освіти та необхідність належної державної політики в цій сфері задля забезпечення прав людини й усього суспільства.

Варто зауважити, що державна політика у сфері освіти не є одномоментним явищем, адже має відносно тривалий шлях становлення, до того ж

цей процес постійно триває та розвивається. Так, наприклад, Є. Красняков, досліджуючи формування державної політики в галузі освіти України на загальнодержавному рівні, виокремлює вісім етапів розвитку державної політики в цій галузі [3, с. 22–23]. З урахуванням вітчизняних досліджень можна запропонувати власну періодизацію державної політики у сфері освіти з виокремленням таких етапів:

1) 1991–1997 рр. – етап формування засад державної політики у сфері освіти; характеризується прийняттям Закону Української РСР «Про освіту», затвердженням Державної національної програми «Освіта» («Україна ХХІ століття»), визначенням загальних засад участі держави в таких відносинах;

2) 1998–2002 рр. – етап становлення державної політики у сфері освіти; характеризується вдосконаленням спеціального законодавства, практичним втіленням у життя правових норм, визначенням загальної стратегії розвитку національної освіти, нормативів, вимог, стандартів;

3) 2003–2016 рр. – етап розвитку державної політики у сфері освіти; характеризується затвердженням стратегічного плану дій – Національної доктрини розвитку освіти [4], формуванням відповідної нормативно-правової бази, розробленням стратегічного документа щодо розвитку освіти, підготовкою до затвердження цільових державних програм;

4) з 2017 р. – етап модифікації державної політики у сфері освіти; характеризується прийняттям чинного нині Закону України «Про освіту» від 5 вересня 2017 р. зі зміною ціннісних характеристик та оновлених підходів до вимог якості освіти в Україні, прийняттям підзаконних нормативно-правових актів, зорієнтованих на його виконання.

Варто визначитися зі значенням поняття «державна політика у сфері освіти», адже легальну його дефініцію не закріплено. Загалом державна політика – це діяльність органів державної влади з реалізації виробленого політичного курсу та досягнення конкретних політичних цілей [5, с. 117]. Тобто в узагальненому вигляді сутність державної політики полягає в діяльності спеціально уповноважених на це органів державної влади, у реалізації під час такої діяльності основних політичних завдань держави у визначеній сфері та в досягненні наперед обумовлених політичних цілей. Під час аналізу доктринальних джерел можна дійти висновку, що науковці використовують різні формулювання для позначення поняття «державна політика у сфері освіти» (наприклад, «державна освітня політика», «державна політика в галузі освіти», «національна освітня політика»), які можна вважати синонімічними.

Є. Красняков зазначає, що термін «державна політика у сфері освіти», або «державна освітня політика», використовується з 1960-х рр., коли роль освіти на державному рівні почали розглядати як важливий фактор економічного розвитку та соціального прогресу, як сферу, що потребує особливої уваги на загальнодержавному рівні [6, с. 11]. Саме тому можна вести мову вже про певний сформований часовий період застосування такого поняття.

У свою чергу Д. Гогін вважає, що державна освітня політика – це спрямовувальна та регулювальна діяльність держави в галузі освіти, здійснювана нею для досягнення цілком визначених стратегічних цілей і розв'язання завдань загальнодержавного чи глобального значення. Вона визначається на вищому рівні державної влади та реалізується за допомогою законів, указів, постанов уряду, загальнодержавних і міжнародних програм, міжнародних актів (договорів, угод тощо) [7, с. 56].

На думку К. Корсака, національна освітня політика – це сукупність пріоритетів і цілей, які формує уряд або інший вищий орган для здійснення заходів щодо вдосконалення й розвитку системи освіти чи її елементів [8, с. 112].

На переконання Н. Губерської, державна політика у сфері освіти – це невід'ємна складова частина загальної освітньої політики держави, зміст якої полягає у формуванні та нормативно-правовому закріпленні загальної стратегії освіти, у визначенні цілей, завдань і відповідних напрямів дії, спрямованих на забезпечення функціонування й розвитку системи освіти [9].

Д. Петрашенко визначає державну освітню політику як складову частину політики держави, що відображає сукупність її цілей і завдань у сфері освіти, які формуються політичною системою залежно від сутності держави та її соціального призначення та реалізуються нею за допомогою відповідних інструментів. Поняття «державна освітня політика» передбачає, що вона формується, визначається державою та здійснюється від її імені в особі державних органів та установ, які уособлюють усі гілки державної влади, з метою впорядкування освітніх процесів, здійснення на них впливу або безпосереднього визначення їх перебігу [10].

Таким чином, державна політика у сфері освіти – це передбачена законодавством сукупність дій органів державної влади щодо формування й реалізації стратегічних завдань сфери освіти, удосконалення та розвитку системи освіти з метою задоволення потреб людини й суспільства. З-поміж ознак, які характеризують державну політику у сфері освіти, виокремлюються такі:

– це один із невід'ємних елементів загальної політики держави;

– специфічна сфера, у якій вона реалізовується, – сфера освіти;

– спеціальні органи державної влади, які визначені законодавством та задіяні в її визначенні й реалізації;

– обов'язкова підстава для реалізації – нормативно-правові акти;

– спрямованість на функціонування й розвиток системи освіти;

– здійснення від імені держави в особі органів та установ, які представляють усі гілки державної влади;

– наявність спеціальної мети – задоволення потреб людини й суспільства.

Як уже зазначалося, державна політика у сфері освіти – це прерогатива органів державної влади, які визначають і реалізують її від імені держави в межах загальнонаціональної політики. Так, законодавством визначено перелік суб'єктів, задіяних у визначенні й реалізації державної політики у сфері освіти, до системи яких належать Верховна Рада України (визначає державну політику у сфері освіти) та Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади у сфері освіти й науки, інші центральні органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування (реалізують державну політику у сфері освіти).

Законодавець комплексно підходить до визначення підґрунтя для формування й реалізації державної політики у сфері освіти, адже цей процес має бути виваженим, орієнтуватися на забезпечення прав конкретних осіб і всього суспільства. Так, формування й реалізація державної політики у сфері освіти здійснюється на основі наукових досліджень, міжнародних зобов'язань, вітчизняного та іноземного досвіду з урахуванням прогнозів, статистичних даних та індикаторів розвитку.

Окрім того, важливе значення для з'ясування правових аспектів реалізації державної політики у сфері освіти має визначення нормативно-правового базису такої політики. Так, загальні засади державної політики у сфері освіти визначені Конституцією України та іншими законами. Основним Законом України передбачаються принципи реалізації права на освіту, яке забезпечує держава (стаття 53); обов'язкове визначення засад регулювання освіти на рівні законодавства (стаття 92); забезпечення політики у сфері освіти Кабінетом Міністрів України (стаття 116) тощо.

До законів, що визначають особливості державної політики у сфері освіти, варто віднести Закон України «Про освіту», Закон України «Про дошкільну освіту», Закон України «Про загальну середню освіту», Закон України «Про позашкільну освіту», Закон України «Про професійно-технічну освіту», Закон України «Про вищу освіту» тощо.

Серед актів Президента України, які стосуються державної політики у сфері освіти, мож-

на назвати Указ Президента України «Про Фонд Президента України з підтримки освітніх та наукових програм для молоді» від 6 листопада 2018 р. № 357/2018, Указ Президента України «Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року» від 25 червня 2013 р. № 344/2013, Указ Президента України «Питання забезпечення виконання покладених на Кабінет Міністрів України завдань і повноважень у сферах культури, освіти, науки, молоді, спорту та охорони здоров'я» від 28 грудня 2012 р. № 765/2012 тощо.

До актів Кабінету Міністрів України в цій сфері належать Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення територіальних органів Державної служби якості освіти» від 7 листопада 2018 р. № 935, Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку громадянської освіти в Україні» від 3 жовтня 2018 р. № 710-р, Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції підготовки фахівців за дуальною формою здобуття освіти» від 19 вересня 2018 р. № 660-р, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про конкурс щодо обрання членів Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти» від 29 серпня 2018 р. № 703 тощо.

Окремі напрями реалізації державної політики у сфері освіти визначені актами Міністерства освіти і науки України, зокрема Наказом Міністерства освіти і науки України «Про затвердження форми звітності щодо чисельності та складу педагогічних працівників закладів загальної середньої освіти та інструкції щодо її заповнення» від 27 серпня 2018 р. № 937, Наказом Міністерства освіти і науки України «Про затвердження Положення про Єдину державну електронну базу з питань освіти» від 8 червня 2018 р. № 620, Наказом Міністерства освіти і науки України «Про затвердження Положення про Національну освітню електронну платформу» від 22 травня 2018 р. № 523 тощо.

Документами державного прогнозування й стратегічного планування розвитку освіти є прогноз розвитку освіти України, стратегія розвитку освіти України, відповідні державні, регіональні та місцеві цільові програми, плани діяльності у сфері освіти органів влади. Таким чином, сукупність дій органів державної влади та місцевого самоврядування, а також система прийнятих нормативно-правових актів забезпечують правову основу реалізації державної політики у сфері освіти.

З огляду на положення Національної стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 року [11], яка на основі аналізу сучасного стану розвитку освіти визначає мету, стратегічні напрями та основні завдання, на виконання яких має бути спрямована реалізація державної політики у

сфері освіти, необхідно звернути увагу на проблеми та перспективи розвитку державної політики у сфері освіти. Зокрема, **основними проблемами, викликами та ризиками** є такі:

- недостатня відповідність освітніх послуг вимогам суспільства, запитам особистості, потребам ринку праці;

- обмеженість доступу до якісної освіти окремих категорій населення (діти, які проживають у сільській місцевості, діти з особливими освітніми потребами, обдарована учнівська молодь, діти мігрантів);

- відсутність цілісної системи виховання, фізичного, морального й духовного розвитку та соціалізації дітей і молоді;

- зниження суспільної моралі, духовності, культури поведінки частини учнівської та студентської молоді;

- недостатня орієнтованість структури та змісту професійно-технічної, вищої й післядипломної освіти на потреби ринку праці та сучасні економічні виклики;

- невідпрацьованість ефективної системи працевлаштування випускників вищих навчальних закладів, їх професійного супроводження;

- недостатній розвиток мережі дошкільних навчальних закладів;

- недосконалість системи національного моніторингу та оцінювання якості освіти;

- повільне здійснення гуманізації, екологізації та інформатизації системи освіти, упровадження в навчально-виховний процес інноваційних та інформаційно-комунікаційних технологій;

- недостатній рівень соціально-правового захисту учасників навчально-виховного процесу, відсутність цілісної системи соціально-економічних стимулів у педагогічних і науково-педагогічних працівників, невисокий рівень заробітної плати таких працівників;

- низький рівень фінансово-економічного, матеріально-технічного, навчально-методичного та інформаційного забезпечення навчальних закладів; слабка мотивація суспільства та бізнесу до інвестування освіти;

- наявність у системі освіти фактів неефективного використання фінансових і матеріальних ресурсів, нецільового використання приміщень навчальних закладів;

- відсутність системи мотивацій і стимулювання інноваційної діяльності в системі освіти, нівелювання ризиків у зазначеній діяльності;

- недостатній розвиток громадського самоврядування навчальних закладів, недосконалість механізмів залучення до управління освітою та її оновлення інституцій громадянського суспільства, громадськості.

Стратегічні напрями вирішення зазначених проблем є такими:

– реформування системи освіти, в основу якої покладатиметься принцип пріоритетності людини;

– оновлення нормативної бази системи освіти згідно з вимогами часу;

– модернізація структури, змісту й організації освіти на засадах компетентнісного підходу;

– створення та забезпечення можливостей для реалізації різноманітних освітніх моделей, створення навчальних закладів різних типів і форм власності;

– побудова ефективної системи національного виховання, розвитку й соціалізації дітей і молоді;

– забезпечення доступності та безперервності освіти впродовж усього життя;

– формування безпечного освітнього середовища, екологізація освіти;

– розвиток наукової та інноваційної діяльності в освіті, підвищення якості освіти на інноваційній основі;

– інформатизація освіти, удосконалення бібліотечного та інформаційно-ресурсного забезпечення освіти й науки;

– забезпечення проведення національного моніторингу системи освіти;

– підвищення соціального статусу педагогічних і науково-педагогічних працівників;

– створення сучасної матеріально-технічної бази системи освіти.

Таким чином, державна політика у сфері освіти – це передбачена законодавством сукупність дій органів державної влади щодо формування й реалізації стратегічних завдань сфери освіти, удосконалення та розвитку системи освіти з метою задоволення потреб людини й суспільства. Її ознаки є такими:

– належність до загальної політики держави;

– наявність специфічної сфери, у якій реалізується (сфера освіти);

– наявність спеціальних суб'єктів (органи державної влади, які визначені законодавством та задіяні в її визначенні й реалізації);

– обов'язкова підстава для реалізації – нормативно-правові акти;

– спрямованість на функціонування й розвиток системи освіти;

– здійснення від імені держави в особі органів та установ, які представляють усі гілки державної влади;

– наявність спеціальної мети – задоволення потреб людини й суспільства.

Державна політика у сфері освіти є триваючим стадійним процесом, у межах якого можна виокремити такі етапи: 1) 1991–1997 рр. – етап формування засад державної політики у сфері освіти; 2) 1998–2002 рр. – етап становлення державної політики у сфері освіти; 3) 2003–2016 рр. – етап розвитку державної політики у сфері освіти;

4) з 2017 р. – етап модифікації державної політики у сфері освіти. Суб'єктами, які визначають і реалізують державну політику у сфері освіти, є Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади у сфері освіти й науки, інші центральні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Нормативно-правовий базис такої політики становлять Конституція України та інші закони, акти Президента України, Кабінету Міністрів України, Міністерства освіти і науки України, документи державного прогнозування та стратегічного планування розвитку.

Література

1. Про освіту: Закон України від 23 травня 1991 р. (втратив чинність на підставі Закону України № 2145-VIII від 5 вересня 2017 р.) / Верховна Рада УРСР. Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 34. Ст. 451.

2. Про освіту: Закон України від 5 вересня 2017 р. № 2145-VIII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 38–39. Ст. 380.

3. Красняков Є. Формування державної політики в галузі освіти України на загальнодержавному рівні. Вісник державної служби України. 2010. № 3. С. 19–24.

4. Про Національну доктрину розвитку освіти: Указ Президента України від 17 квітня 2002 р. № 347/2002 / Президент України. Офіційний вісник України. 2002. № 16. Ст. 11.

5. Хомишин І. Механізм реалізації державної політики в сфері вищої освіти. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія «Юридичні науки». 2016. № 855. С. 116–121. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2016_855_18.

6. Красняков Є. Освітня політика як інструмент впливу держави на систему освіти. Шлях освіти. 2006. № 4. С. 11–13.

7. Гогин Д. Государственная образовательная политика Российской Федерации на современном этапе: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. М., 2005. 218 с.

8. Корсак К. Освіта, суспільство, людина в XXI столітті: інтегрально-філософський аналіз. К.: Вид-во НДПУ, 2004. 222 с.

9. Губерська Н. Державне регулювання вищої освіти в умовах демократизації публічних відносин в Україні. Право і суспільство. 2015. № 2. С. 153–158. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2015_2_27.

10. Петрашенко Д. Державна освітня політика України на сучасному етапі: цілі, складові, перспективи. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2013. № 6. С. 141–144.

11. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року: Указ Президента України від 25 червня 2013 р. № 344/2013 / Президент України. Офіційний вісник Президента України. 2013. № 17. Ст. 31.

Анотація

Тицька Я. О. Державна політика у сфері освіти: правовий аспект. – Стаття.

У статті проаналізовано правові аспекти державної політики у сфері освіти з урахуванням положень доктрини та оновлених положень законодавства й стратегічних документів. Визначено сутність поняття «державна політика у сфері освіти» та виокремлено оз-

наки, характерні для державної політики у сфері освіти. Проаналізовано періодизацію становлення такої політики в державі із часу проголошення незалежності України. Визначено перелік суб'єктів, задіяних у реалізації державної політики у сфері освіти. Звернено увагу на проблеми та перспективи розвитку державної політики у сфері освіти.

Ключові слова: державна політика, національна політика, освіта, освітня політика, стратегія освіти.

Анотація

Тыцкая Я. О. Государственная политика в сфере образования: правовой аспект. – Стаття.

В статье проанализированы правовые аспекты государственной политики в сфере образования с учетом положений доктрины и обновленных законодательных и стратегических документов. Определена сущность понятия «государственная политика в сфере образования» и выделены признаки, характерные для государственной политики в сфере образования. Проанализирована периодизация становления такой политики в государстве со времени провозглашения независимости Украины. Определен перечень субъектов, задействованных в реализации государственной политики в сфере образования. Обращено внимание на проблемы

и перспективы развития государственной политики в сфере образования.

Ключевые слова: государственная политика, национальная политика, образование, образовательная политика, стратегия образования.

Summary

Titska Ya. O. State policy in the field of education: legal aspect. – Article.

The article analyzes the legal aspects of state policy in the field of education, taking into account the provisions of the doctrine and the updated provisions of the legislation and strategic documents in the field of education. The essence of the concept “state policy in the sphere of education” is defined and the features typical for the state policy in the field of education are singled out. The periodization of the formation of such a policy in the state since the proclamation of Ukraine’s independence has been analyzed. The list of subjects involved in the implementation of state policy in the field of education is determined. The attention is paid to the problems and prospects of development of state policy in the field of education.

Key words: state policy, national policy, education, educational policy, education strategy.