

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДОНЕЦЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ВАСИЛЯ СТУСА

ОЛІЙНИК ВІКТОР ОЛЕКСІЙОВИЧ

(власноручний підпис здобувача освіти)

Допускається до захисту:
Зав. кафедри
теорії та історії держави і права
та адміністративного права
к.ю.н., доцент
_____ А.Є. Краковська
« _____ » _____ 2020 р.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У
СФЕРУ ОСВІТИ

Спеціальність 081 Право

Магістерська робота

Керівник:

Письменна О.П., доцент кафедри
теорії та історії держави та права
та адміністративного права,
к.ю.н., доцент

Оцінка: _____ / _____ / _____
(бали/за шкалою ЄКТС/за національною шкалою)

Голова ЕК: _____
(підпис)

Вінниця – 2020

ЗАТВЕРДЖЕНО:

Керівник: Письменна О.П.
доцент кафедри теорії та історії держави
і права та адміністративного права,
кандидат юридичних наук, доцент

«3» січня 2020 р.

МАГІСТЕРСЬКЕ ЗАВДАННЯ

здобувача освіти 1 курсу СО «Магістр» групи «Б»,
денного відділення спеціальності «Право»
Олійника Віктора Олексійовича

1. Тема роботи: Адміністративно-правові засади державної політики у сферу освіти

2. Строк надання здобувачем освіти роботи керівнику: «21» листопада 2020 р.

3. Вихідні дані до роботи: наукова література, нормативно-правові акти України та зарубіжних країн, практика застосування законодавства, статистичні дані.

4. Робота виконується на базі: кафедри теорії та історії держави та права та адміністративного права юридичного факультету Донецького національного університету імені Василя Стуса.

5. Результати дослідження: розроблення теоретико-методологічних та концептуально-правових засад формування та реалізації державної політики у сфері освіти, аналіз та узагальнення теоретичних і практичних проблем у цій сфері та відповідну розробку теоретичних положень і науково обґрунтованих рекомендацій щодо удосконалення нормотворчої діяльності та регламентації адміністративно-правових процедур державної стратегії освітнього розвитку і реформування..

6. Область застосування результатів роботи: наукова діяльність.
Тема магістерської роботи зареєстрована № 04/08 «9» листопада 2020р.

Ст. лаборант кафедри О.С. Сулімова _____ (підпис)

УЗГОДЖЕНО:

«28» грудня 2019 р.

Зав. кафедри теорії та історії держави і права
та адміністративного права професор, к.ю.н.,
доцент А.Є. Краковська

АНОТАЦІЯ

Олійник В.О. Адміністративно-правові засади державної політики у сфері освіти. Магістерська робота. Кафедра теорії та історії держави і права та адміністративного права юридичного факультету, Донецький національний університет імені Василя Стуса Міністерства освіти і науки України, Вінниця, 2020. – 89 с.

У роботі визначено поняття, мету та завдання державної політики у сфері освіти, досліджено та проаналізовано адміністративно-правові засади формування та реалізації державної політики у сфері освіти, відповідно до умов сьогодення. Висвітлено проблемні питання, пов'язані з формуванням та реалізацією державної політики у сфері освіти. Визначено суб'єктів, які визначають і реалізують державну політику у сфері освіти. Проаналізовано основні державні стратегії, які визначають напрямки розвитку освіти, як діючі так і проекти. Досліджено шляхи вдосконалення адміністративно-правових засад формування та реалізації державної політики у сфері освіти

Ключові слова: освіта, державна політика, освітня політика, адміністративно-правові засади.

Бібліограф.: 56 найм.

SUMMARY

Oliyynyk V.O. Administrative and legal Basis of State Policy in the Education. Master thesis. 081 Right. Department of Theory and History of State and Law and Administrative Law, Faculty of Law, Vasyl Stus Donetsk National University of the Ministry of Education and Science of Ukraine, Vinnytsia, 2020. - 89 p.

The concept, purpose and tasks of the state policy in the field of education are defined in the work, the administrative and legal bases of formation and realization of the state policy in the field of education, according to present conditions are investigated and analyzed. The problematic issues related to the formation and implementation of state policy in the field of education are highlighted. The subjects that determine and implement the state policy in the field of education have been identified. The main state strategies that determine the directions of education development, both existing and projects, are analyzed. The ways of improvement of administrative and legal bases of formation and realization of the state policy in the field of education are investigated

Key words: education, state policy, educational policy, administrative and legal principles.

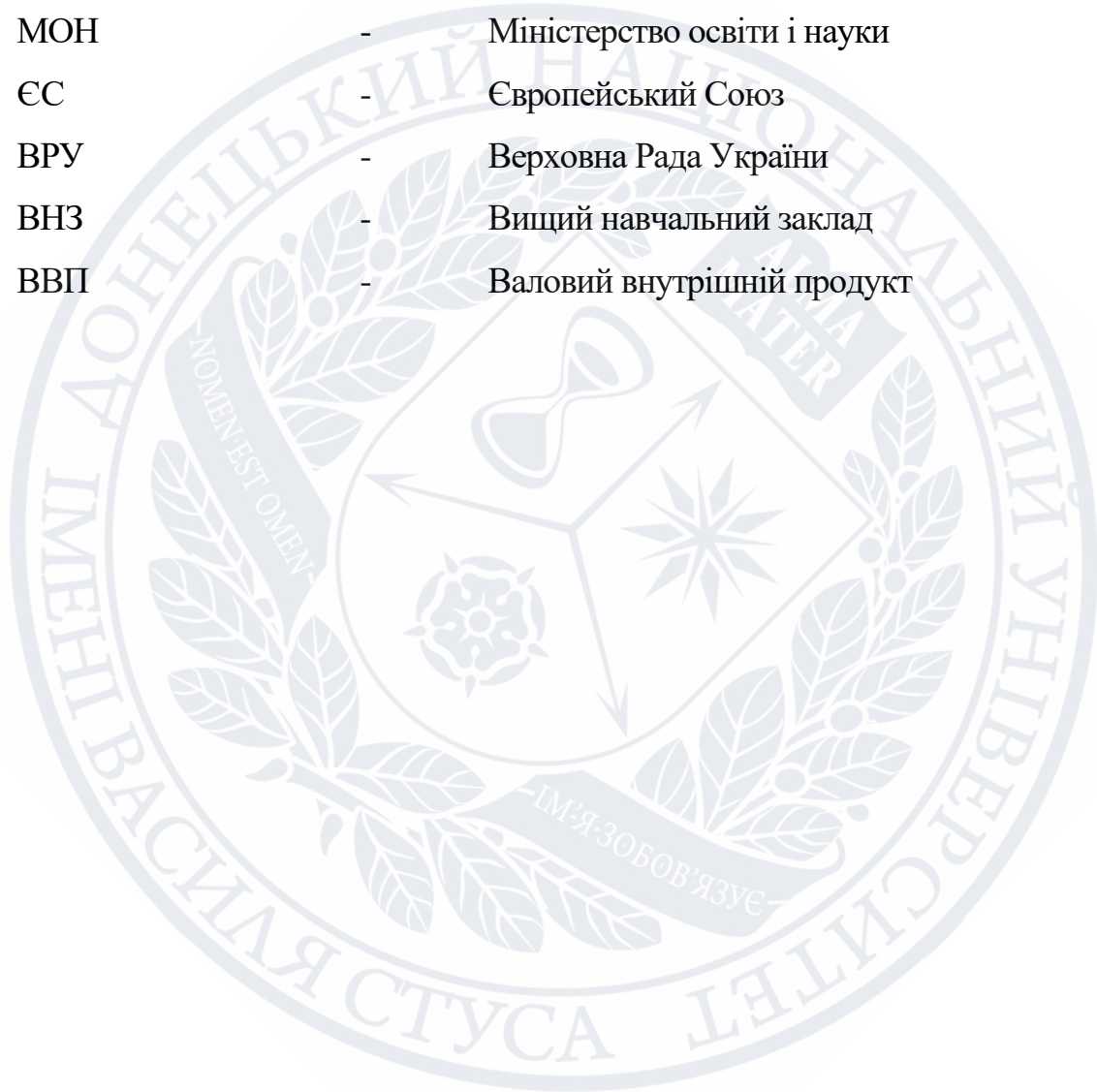
Bibliographer.: 56 items.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ, СИМВОЛІВ, ОДИНИЦЬ, СКОРОЧЕНЬ ТЕРМІНІВ.....	5
ВСТУП.....	6
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ФОРМУВАННЯ І РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В ОСВІТНІЙ ГАЛУЗІ.....	10
1.1. Поняття та сучасний стан освітньої галузі в Україні.....	10
1.2. Мета та головні цілі державної політики у сфері освіти.....	17
1.3. Адміністративно-правове регулювання державної політики в сфері освіти.....	26
РОЗДІЛ 2. ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ОСВІТИ.....	36
2.1. Передумови дослідження адміністративно-правових засад формування і реалізації державної політики у сфері освіти.....	36
2.2. Дослідження засад формування державної політики у сфері освіти.....	42
2.3. Дослідження процесу реалізації державної політики у сфері освіти.....	52
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ОСВІТИ.....	59
ВИСНОВКИ.....	78
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ПОСИЛАНЬ.....	82
ДОДАТКИ.....	89

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ, СИМВОЛІВ, ОДИНИЦЬ, СКОРОЧЕНЬ І ТЕРМІНІВ

НПА	-	Нормативно-правовий акт
ЗУ	-	Закон України
КМУ	-	Кабінет Міністрів України
МОН	-	Міністерство освіти і науки
ЄС	-	Європейський Союз
ВРУ	-	Верховна Рада України
ВНЗ	-	Вищий навчальний заклад
ВВП	-	Валовий внутрішній продукт



ВСТУП

Актуальність дослідження. Розвиток старих та винайдення нових технологій, формування інноваційного суспільства, все це та інше риси сучасності, все активніше впливають на суспільство в цілому та на кожну людину окремо. Це вимагає від суспільства та держави винести на перший план розвиток освіти і науки, шляхом розв'язання проблем та впровадження нових методів управління освітою, в тому числі і з боку держави.

Освіта слугує основним джерелом розвитку людини упродовж усього її життя. Однак, наразі розвиток української держави характеризують процеси інтеграції, які проявляються у поступовій адаптації України до європейських стандартів, зокрема й в освітній сфері. Передусім така адаптація вимагає європейських підходів до освітніх стандартів модернізації змісту освіти, особливо вищої у контексті удосконалення законодавства про вищу освіту, зокрема Закону України «Про вищу освіту», забезпечення якості освіти, впровадження нових адміністративно-правових основ розробки та реалізації державної політики у сфері освіти.

На сьогоднішній день встановлено, що знання є вирішальним чинником забезпечення зростання продуктивності праці, тобто освітній рівень працівників зумовлює рівень розвитку виробництва і забезпечує стабільність економічної системи та сталий розвиток суспільства.

Натомість необхідно враховувати той факт, що процедури запровадження освітньої політики значно ускладнюються внаслідок високої і достатньо тривалої латентності відображення її результатів, особливо чітко це проявляється у процесі розвитку вищої освіти у сфері юриспруденції. Адже реально оцінити ефективність системи такої освіти досить важко, враховуючи низький відсоток реалізованих осіб як спеціалістів. Зазначена проблема потребує розважливого, поміркованого, науково обґрунтованого та практично апробованого реформування освітньої сфери, особливо в процесі здобуття вищої освіти в будь-яких її аспектах, до них належить і адміністративно

правове регулювання освітньої галузі та формування державної політики у сфері освіти.

Саме це викликає необхідність та актуальність написання даної наукової роботи щодо дослідження адміністративно-правових засад державної політики у сфері освіти, адже освіта займає виняткову роль в суспільному житті так і у всебічному розвитку та функціонуванні держави, як основний інструмент формування світогляду.

Методологічним підґрунтям дослідження адміністративно-правових проблем формування та реалізації державної політики у сфері освіти стали праці: В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, С. П. Головатого, І. П. Голосніченка, Т. О. Коломоець, В. К. Колпакова, В. В. Копейчикова, О. В. Кузьменко, В. І. Курила, М. Н. Курка, В. В. Ладиченка, К. Б. Левченко, О. Е. Лейста, О. Ф. Мельничук, С. С. Овчарука, В. Л. Ортинського, О. І. Остапенка, О. П. Рябченко, В. П. Тимощука, Ю. С. Шемшученка та ін.

Стратегії державного управління в освітній політиці та їх нормативні аспекти глибоко і змістовно досліджені у працях вчених наукових галузей державного управління та педагогіки Л. А. Гаєвської, В. А. Грабовського, В. С. Курила, В. І. Лугового, С. В. Майбороди, С. М. Ніколаєнка, О. Г. Рябеки та ін.

Концептуальні, організаційно-змістовні, а тому й нормативно-правові засади реформування вітчизняної освіти закладені в дослідженнях В. Є. Бахрушина, І. Б. Зарубінської, С. А. Калашнікової, Г. П. Клімової, В. Е. Лунячека, В. О. Огнев'юка, І. Ф. Прокопенка, Ю. М. Рашкевича, О. В. Співаковського та ін. Запровадження педагогічних концепцій І. Д. Беха, В. Ю. Бикова, А. М. Гуржія, М. І. Жалдака, В. П. Коцура, І. П. Підласого, Л. С. Шевченко потребує залучення організаційно-управлінського та адміністративно-правового забезпечення.

Необхідність реформування вітчизняної системи освіти та законодавчого забезпечення цих процедур вимагає концептуального

розуміння, аналізу та узагальнення їх, а також поглиблення розробки адміністративно-правової бази для формування та реалізації національної освітньої політики, включаючи вищу освіту.

Реформа національної системи освіти та необхідність законодавчого забезпечення цих процесів вимагають їх концептуального розуміння, аналізу та узагальнення, а також поглиблення розробки адміністративно-правової бази для навчання та впровадження в державну політику в галузі освіти, включаючи вищу освіту.

Метою дослідження. Метою наукового дослідження є уточнення адміністративно-правових засад формування та реалізації державної політики у сфері освіти.

Завданнями дослідження є:

1. Визначити поняття та сучасний стан освітньої галузі в Україні.
2. Встановити мету та головні цілі державної політики у сфері освіти.
3. Дослідити адміністративно-правове регулювання державної політики в сфері освіти.
4. Визначити передумови вивчення адміністративно-правових основ формування та реалізації державної політики у галузі освіти.
5. Дослідити засади формування державної політики у сфері освіти.
6. Дослідити процес реалізації державної політики у сфері освіти.
7. Виявлення шляхи вдосконалення адміністративно-правових засад державної політики у сфері освіти.

Об'єктом дослідження даної роботи є адміністративно-правові засади державної політики у сферу освіти.

Предметом дослідження є адміністративно-правові засади формування та реалізації державної політики в сферу освіти.

Положення, що виносяться на захист. У роботі визначено поняття, мету та завдання адміністративно-правових засад формування та реалізації державної політики у сфері освіти, її сучасний стан. Досліджено становлення та розвиток адміністративно-правових засад в Україні, передумови їх

дослідження. Досліджено адміністративно-правове регулювання в та реалізація державної політики в сфері освіти. Досліджено засади формування та реалізації державної політики у сфері освіти. Проаналізовано організаційний механізм, з'ясовано основні недоліки у сфері освіти та запропоновано шляхи усунення цих недоліків, обґрунтовано їх необхідність та доцільність на основі аналізу законодавства зарубіжних країн.

Апробації результатів дослідження. Участь у III Міжнародній науково-практичній конференції «Science and education: problems, prospects and innovations» 2-4 грудня 2020 року Кіото, Японія. Тема наукової роботи (статті): Адміністративно-правове регулювання в та реалізація державної політики в сфері освіти.

Теоретичне та практичне значення отриманих результатів. У результаті аналізу норм чинного законодавства України, а також наукової літератури було сформульовано пропозиції стосовно шляхів удосконалення національного законодавства в сфері адміністративно-правових засад формування та реалізації державної політики у сфері освіти. Наведено пропозиції щодо внесення змін до діючих НПА та досліджено досвід зарубіжних країн з можливістю його подальшого включення до національного законодавства.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що результати даної роботи можна буде використовувати у таких сферах:

- науково-дослідній сфері - для подальшого наукового дослідження концепцій та проблем, пов'язаних з формуванням та реалізацією державної політики у сфері освіти;

Структура дослідження складається з: вступу, трьох розділів, шести підрозділів, висновків, списку використаних посилань (54 джерела) та додатків (наукової статті), що в цілому складає 100 сторінок.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ФОРМУВАННЯ І РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В ОСВІТНІЙ ГАЛУЗІ

1.1 Поняття та сучасний стан освітньої галузі в Україні

Загальна «категорія «освіта», мабуть, чи не одна з найбільш досліджуваних, хоча кожний з авторів, який звертається до висвітлення її сутності, основної мети і завдань, зосереджує увагу на різних ознаках досліджуваного явища, виокремлюючи нові нюанси.

Як зазначає Гриневич Л.М. у найбільш широкому сенсі під терміном «освіта» розуміється особлива сфера соціального життя, унікальна система, яка поєднує соціальні та культурні явища, що в свою чергу, сприяє накопиченню знань, умінь і навичок, розвитку інтелекту людини. Це «процес і результат засвоєння людиною певної системи наукових знань, практичних умінь і навичок і певного рівня її інтелектуального та творчого розвитку і моральної культури, пов'язаного з цим, що у своїй сукупності визначають соціальне обличчя й індивідуальну своєрідність цієї особистості». [1, с.14].

Найбільшого визнання набули підходи до розгляду освіти за такими аспектами, як:

- тобто загальна єдність освіти, виховання, розвитку та саморозвитку особи, орієнтований на збереження культурних норм з орієнтацією на майбутнє, створює умови для повної реалізації властивого індивіду потенціалу та формування загального члена суспільства;

- соціокультурний інститут, який сприяє економічній, соціальній, культурній діяльності та розвитку суспільства шляхом спеціально організованої цілеспрямованої соціалізації та інкультурації осіб, що представлено системою, яка включає навчальні заклади, їх керівні органи, освітні стандарти, що забезпечують їх функціонування та розвиток [2, с. 614].

Тому на сьогоднішній день поняття «освіта» отримало широке розуміння та визначення:

- освітньо-ціннісна (національна, громадська, особиста);
- система навчальних закладів і установ;
- особливий процес;
- різнорівневі результати;
- соціальне та культурне явище;
- соціальний інститут, що впливає на стан суспільної свідомості [3, с.44].

Про підвищення інтересу до розвитку освіти свідчить виникнення нового напрямку – освітологія, запропонованого В. Огнев'юком, як «інтегрований науковий напрям пізнання сфери освіти». Наголошуючи на людинотворчій функції освіти, В. Огнев'юк наголошує на тому, що освіта дедалі більше стає важливим культурним явищем, виховним фактором, спрямованим на утвердження особистісних першооснов у людині. С. Сисоєва об'єктом дослідження освітології визначає відкриту систему - систему освіти, яка є «...своєрідною освітньою синергетикою для дослідження сфери освіти», «носить міждисциплінарний характер дослідження (...), водночас виступаючи самостійним науковим напрямом» [3, с.44].

Понятійне поле «освіта» формується з лексичних одиниць, що складають цілісне уявлення про досліджуваний феномен. Такими смислоутворюючими одиницями вважаємо атрибутивні словосполучення, які виконують когнітивну і описову функції, - глобальна, формальна, інформальна освіта, освіта протягом життя.

В. Огнев'юк вважає, метою що глобальної освіти є те, що вона готує молодь до постійного здійснення корисної та ефективної діяльності в суспільстві та світі, в умовах його динаміки. В основі концепції глобальної освіти є пріоритет загальнолюдських цінностей. Виділяють, наступні, основні компоненти змісту глобальної освіти: загальнолюдські цінності та культури різних країн, глобальні системи, глобальні проблеми, світова історія» [1, с. 15].

Освіта протягом життя – це цілеспрямований процес розвитку та виховання. Він реалізується через впровадження освітніх програми та послуг, здійснення освітньо-інформаційної діяльності, в тому числі поза межами наявної в державі структури освіти, закріпленої відповідними НПА. Формальний мета освіти - отримати або змінити рівень освітнього рівня та кваліфікації в закладах та установах освіти відповідно до освітньо-професійних програмам і термінів навчання, заходів державної атестації, що підтверджується отриманням відповідних документів про освіту [4, с. 50]. Тобто можна побачити, що відповідно до цього визначення, вступити у суспільні відносини пов'язані з освітою може кожний член суспільства. Це в свою чергу знову підкреслює важливість освіти в суспільному житті і відповідно необхідність вмілого втручання з боку держави.

Поняттю «розвиток освіти» у вітчизняних дослідженнях не приділено належної уваги.

Так, О. Вишневський, аналізуючи зміст поняття «розвиток», його складовими називає цінності, що слугують переважно власним цілям людини і забезпечують успіх її життєдіяльності.

Діяльнісний підхід, на думку науковця, дає можливість виділити щонайменше три головні групи цінностей і відповідно три напрями процесу розвитку:

- цілі й мотиви, що спонукають (чи змушують) людину до дії, народжують потреби і «прагнення діяти»;
- інтелектуальні чинники, що забезпечують усвідомлення потреби та процесу самої дії;
- вольові чинники, які перетворюють потребу і задум на процес.

О. Вишневський вважає, що до запропонованих основних груп цінностей можна додати також широку сферу індивідуальних периферійних якостей людини (самовпевненість, точність, працьовитість, ідеалізм, оптимізм, амбітність, почуття гумору тощо) та вихованість людини, що в

сукупності складають характер, яким визначаються і процес, і наслідки діяльності, а відтак – і саме життя людини [1, с. 15].

Прокопенко Л. Л. виокремлює наступні етапи становлення та розвитку освітньої політики в Україні:

- перший – найдовший за часом: від утворення людського суспільства до виникнення Давньоруської держави (IX ст.); відбувається становлення освіти як соціального інституту. Освіта є саморегульованою через сім'ю та родоплемінну общину.

- другий етап – розпочинається з утворенням Давньоруської держави і триває до другої половини XVIII ст. На цьому етапі освітня політика розроблялася з урахуванням потреб держави, особливостей виховання та навчання соціальних груп, що склалися у феодальному суспільстві. Основним органом, який організовує та управляє освітнім процесом є церква, яка зберігає цю роль з поступовим виникненням шкіл, академій та університетів;

- третій етап – охоплює період з другої половини XVIII ст. і початку XX ст. Основна мета державної освітньої політики була, передусім, в наданія якісної освіти привілейованим станам. Держава поступово збільшує свій вплив на організацію освіти, що призводить до розвитку вже світської, а не церковної нормативно-правової бази;

- четвертий етап – це період 1917- 1991 рр. Основні принципи освітньої політики в радянські часи були визначені переходом до повної державної монополії в галузі освіти на всіх рівнях. Освіта розглядається як ідеологічний, організаційний та виховний вплив партії, засіб виховання нових людей та підготовки фахівців нового типу, як потужний фактор прискорення економічного розвитку країни. Відбулася уніфікація освітнього процесу в усіх союзних республіках. Високий рівень ідеологізації освіти, централізоване управління та суворе регулювання освітнього процесу, екстенсивний шлях розвитку системи освіти негативно позначилися на її стані. Різко скоротилась сфера застосування української мови, особливо у вищій школі;

– п'ятий етап – розпочинається із серпня 1991 р., після отримання незалежності. У цей були прийняті нові нормативно-правові акти, які ставили своїм завданням відійти від жорстко централізованої та негнучкої радянської моделі освіти. Освіта почала будуватись виходячи з необхідності поширення нових інформаційно-телекомунікаційних технологій, демократизація кадрових питань, відміни жорсткої регламентації та відсутності ідеологічного впливу на учнів [5].

У сучасних умовах освіта має особливе значення для накопичення та формування професійних знань, умінь, мотивації, духовності, розуміння та пізнання людського існування. Різно зростає роль знання, його накопичення для досягнення нового рівня інформаційних технологій, радикальний вплив на соціальну природу людини.

Порівнюючи освіту в Україні в перші роки незалежності і сьогодні, можна сказати, що вона зазнала суттєвих змін, а саме у якості освіти, методах навчання тощо. Наразі освіта в Україні перебуває у складних соціально-економічних умовах і потребує структурної перебудови: нам потрібен багатоканальний механізм фінансування освіти та удосконалення діючої нормативно-правової бази.

Стаття 53 Конституції України закріплює, що «Кожен 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. Громадяни мають право безоплатно здобути вищу освіту в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі» [6].

До структури освіти України входить: дошкільна освіта, загальна середня освіта, професійно-технічна освіта, вища освіта, аспірантура, докторантура. Мета освіти - розвиток людей як особистості та найвищої

цінності, їх талантів, та здібностей, виховувати в них високі моральні якості, розвивати громадян, здатних робити соціально свідомий вибір, наявність в них інтелектуальної, творчої та культурної спроможності, становлення людини як кваліфікованого спеціаліста в певній сфері.

За останні роки в Україні помітно знижується кількість навчальних закладів. Закриваються школи та вищі навчальні заклади всіх рівнів акредитації (від 2372 у 2007-2008 рр. до 1260 у 2019-2020 рр.).

Отже, реформа вищої освіти в Україні вимагає подолання низки викликів, найактуальнішими з яких є: невідповідність реальним економічним потребам освіти, зниження якості освіти, корупція у вищій освіті, ізоляція від наукових досліджень та повільна інтеграція в європейський та світовий інтелектуальний простір.

Експерти також вказують на значне розширення системи вищої освіти, яке відбулося в Україні з середини 90-х років, що означає як збільшення кількості університетів, так і швидке збільшення загальної кількості студентів та випускників ВНЗ.

Такі проблеми, як руйнування системи професійно-технічної освіти, нестача кваліфікованих робітників, неможливість багатьох випускників університетів знайти роботу за спеціальністю, надмірне навантаження на викладачів та недостатнє фінансування університетів, посилення корупції, тощо прямо і опосередковано пов'язані зі швидким зростанням системи вищої освіти. Близько 85 % випускників українських середніх шкіл відразу після закінчення школи вступають до ВНЗ. Водночас відзначається брак фахівців робітничих спеціальностей, зокрема, у металургійній, машинобудівній, хімічній промисловості та у будівельній галузі. Зазначений показник вступу випускників українських середніх шкіл до ВНЗ справді є дуже високим за світовими стандартами.

Україна традиційно вважається країною зі значним науковим потенціалом, всесвітньо відомою науковою школою, розвиненою системою навчання. Виявлено, що після здобуття Україною незалежності відбувалося

постійне скорочення чисельності працівників наукових організацій. На фоні загальної тенденції скорочення чисельності виконавців наукових досліджень і розробок (дослідників, техніків і допоміжного персоналу) питома вага докторів і кандидатів наук зростала.

Проблема недостатнього фінансування навчальних закладів досі залишається дуже гострою. По-перше, це стосується заробітної плати викладачів, яка значно нижча за середню заробітну плату працівників промисловості.

Така ситуація змушує залучати до педагогічної роботи вчителів-пенсіонерів, кількість яких у педагогічних колективах за останній рік збільшилася на 6,3 %, студентів старших курсів вищих педагогічних навчальних закладів. Факторами, що негативно впливають на навчальний процес, є відсутність сучасних підручників та наочних посібників, а також низький рівень комп'ютеризації.

Так, із 21,4 тис. денних загальноосвітніх шкіл лише 10,1 тис. мають сучасні комп'ютери. Забезпеченість навчальними посібниками загалом становить 22,9% від нормативних потреб, обладнанням для лабораторних робіт – 6-9%, що погіршує якість навчального процесу.

Сучасні методи та форми навчання школярів та студентів використовуються недостатньо. У багатьох випадках якість освіти не відповідає національним та міжнародним стандартам.

Створюється розрив між набутими знаннями та виробничими вимогами. Підготовка висококваліфікованих спеціалістів здійснюється без урахування довгострокових потреб економіки країни. В результаті значна частина випускників не може знайти роботу і змушена змінювати кваліфікацію (або навіть професію) через центри зайнятості.

З урахуванням наведених вище положень основними завданнями розвитку української освіти на сучасному етапі повинні стати:

- забезпечити високу якість національної освіти з урахуванням потреб сталого розвитку держави та врахуванням досягнень Європи та світу;

- організація на державному рівні систематичної роботи з навчання школярів та студентів демократичним, моральним та національно-духовним цінностям;
- модернізація системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації викладачів, науково-педагогічних працівників та управління в галузі освіти;
- підвищення престижу педагогічної професії, створення ефективних матеріальних стимулів для викладання;
- кардинальне реформування в галузі науки, науки та техніки з метою ефективного використання інтелектуального потенціалу дослідників, забезпечення належного рівня наукової діяльності у галузі вищої освіти, створення умов для інноваційного розвитку держави;;
- внести зміни до чинного законодавства України;
- неухильне забезпечення фінансування науки і освіти в обсягах, визначених відповідними НПА [7, с.113-114].

Таким чином проаналізовано поняття освіта та розвиток освіти. Викладено основні історичні етапи розвитку освіти на території України та її сучасну структуру. Наголошено на наявності конституційного права на освіту, та її цінності як засобу різнобічного розвитку людини, її розумових, фізичних та моральних якостей. Наведено періодизацію історії освіти в Україні. Викладено недоліки нинішнього стану освіти в Україні, зокрема наведено дані щодо недостатнього кадрового та матеріально-фінансового забезпечення та запропоновано основні завдання її подальшого розвитку для подолання цих проблем.

1.2. Мета та головні цілі державної політики у сфері освіти

Формування державної політики в галузі освіти передбачає наступні етапи:

- визначення мети та завдань;

- формулювання кінцевого та проміжних результатів (з визначенням конкретних термінів);
- розробка інструментарію (методів, форм, засобів діяльності);
- визначення суб'єктів, відповідальних за її реалізацію (органи державної влади, громадськість, кадри тощо), здатних зрозуміти й виконати накреслені завдання;
- експертиза;
- впровадження у життя.

Безумовно, зазначені позиції передбачають аналіз конкретної ситуації, добір можливих варіантів вирішення поставлених завдань [8, с. 42].

Варто зазначити, така інтерпретація політики об'єднує в одне ціле і саму політику, і її розробку, і, головне, реалізацію. Перед кожною структурою, кожним публічним органом стоять певні цілі, для досягнення яких вони створені. В науковій літературі присутні як широкі, так і вузькі визначення дефініції «мета». Так, загалом мета полягає в ідеальному прогнозуванні результату діяльності, яка виступає її регулятором. Ціль характеризується двома характеристиками: по-перше, це модель майбутнього результату, початкове зображення, до якого рухається об'єкт; по-друге, виступає як варіант задоволення потреби, сформований з кількох альтернатив. В.А.Карташов визначає мету як сукупне уявлення про певну модель майбутнього результату, який здатний задовольнити початкову потребу за певних реальних можливостей, що оцінюються за результатами минулого досвіду [9, с. 385].

У свою чергу, Шершньова З. Є. наводить більш детальне тлумачення: «Мета – це один з елементів свідомої діяльності, що характеризується передбаченням, уявленням її наслідків, шляхами досягнення бажаних та необхідних результатів за допомогою певного переліку засобів. Категорія «мета» має багато тлумачень. В управлінні мета має також багато визначень, найчастіше її розуміють як випереджувальну ідею, що оцінена можливою для здійснення. [10, с. 205].

Меті передують прогноз, який визначає напрям (напрями, можливості розвитку з різним рівнем ризиків) розвитку, мета – найбільш прийнятний стан системи в межах цього напрямку, а план – шлях досягнення мети, «кроки» (послідовні етапи) та окремі «сходи» руху до них. Мета потребує всебічного якісного оцінювання майбутнього стану системи, для якої вона розробляється, і повинна надавати повне та всебічне уявлення про майбутній стан системи [8, с. 42].

Отже, з одного боку, метою є будь-який результат діяльності, з іншого боку, це бажаний результат, якого потрібно досягти, по-третє, результат знаходиться у відповідній формі певної моделі, тобто він не є чимось невизначеним, тимчасовим. Іншими словами, мета будь-якої дії безумовно формує майбутнє і приносить лише бажані результати. Це положення повною мірою стосується і процесуальної діяльності. Отже, розуміння мети в таких трактуваннях стосується і діяльності публічної адміністрації у сфері оборони країни. Водночас мета виступає в ролі стимулюючого начала, своєрідного відправного пункту будь-якої діяльності.

У зв'язку з цією обставиною, її можна визначити як причину дії, так звану причину мети. Вона певною мірою впливає на сам зміст діяльності і зберігається на всьому її шляху. Мета виконує спрямовуючу функцію та регулює діяльність публічної адміністрації до кінця, з нею співвідноситься комплекс процесуальних завдань, що дозволяє вносити певні корективи до процесу його завершення. Водночас, варто погодитися з думками багатьох учених, що окреслення державної політики в галузі освіти за допомогою визначення лише мети доволі некоректно. Більш детально уявлення про бажаний результат дає правильна постановка цілей.

Загалом головний пріоритет освіти та її важлива система вищої освіти повинні визначатися двома факторами: з одного боку - суспільством та державою, з іншого боку – освітянською громадськістю (громадські організації, науковці, працівники освіти). Крім того, ці два фактори повинні доповнювати один одного.

Так, на думку Є. Краснякова, суспільству належить розглядати освіту як національне багатство, включити його до переліку основних пріоритетів, пріоритетних об'єктів підтримки тощо. Освітня спільнота повинна зосередитись на розробці конструктивних та реалістичних пропозицій та програм щодо оновлення та розвитку національної системи освіти. Постановка питання в цій галузі допоможе оновити національну систему освіти, підвищити її престиж, забезпечити стійкий розвиток держави [11]. З даним твердженням не можливо не погодитись, оскільки саме освіта, рівень освіченості населення впливає на всі сфери соціального життя, оскільки саме від рівня освіти залежить наскільки обізнаними та морально вихованими будуть ті, хто будуть щодня впливати на оточуючих, тобто на суспільство. Слід зазначити, що в країнах з високим рівнем якості освіти, який досягається в тому числі і правовим впливом держави, як правило вищі показники мають всі сфери повсякденного життя людини: економіка, рівень життя, рівень злочинності, обороноздатність, рівень корупції в органах державної влади, віра суспільства в демократичні інститути.

Отже, мета і завдання державної політики в галузі освіти є базовими критеріями спрямованими на визначення та досягнення результату. Вагомим компонентом правової політики держави є визначення кінцевої мети у сфері вищої освіти, яку необхідно досягти для становлення громадянського суспільства, правової держави та соціально-орієнтованої економіки. Формуючи мету державної політики в галузі освіти, слід виходити з того, що вона має впливати із засад державної гуманітарної політики.

Освітня правова політика є елементом загальної гуманітарної політики держави, яка в широкому розумінні повинна відповідати загальній державній стратегії розвитку країни. Метою правової політики сучасної держави є захист прав та свобод громадян, побудова правової держави та громадянського суспільства.

Метою гуманітарної політики є створення умов для соціально-гуманітарного розвитку суспільства, соціальної, інтелектуальної та духовної

безпеки, задоволення соціальних і духовних потреб, формування та збагачення творчого потенціалу людини, її самореалізації тощо. [12, с. 163].

Сучасні держави у своїх політико-правових доктринах розвитку основою правового регулювання проголошують принцип гуманізму. У філософському енциклопедичному словнику гуманізм (від лат. Humanus – людський, людський) у широкому розумінні визначають як «історично змінну систему поглядів, яка визнає цінність людини як особистості, її право на свободу, щастя, розвиток і прояв своїх здібностей, визначає благо людини критерієм оцінювання соціальних інститутів, а принципи рівності, справедливості, людяності бажаною нормою відношень між людьми»; у вузькому розумінні – це «культурний рух епохи Відродження» [13]. Це зокрема знаходить своє підтвердження нормами Конституції України, які зазначають про загальну рівність права на освіту, незалежно від статті, раси, кольору шкіри та віросповідання.

Тут ми можемо погодитися з І. Ю. Хомшиним, який зазначає, що метою правової політики в освітній сфері, як частини загальнодержавної гуманітарної політики, є «розвиток людини, її творчих здібностей та потенціалу для належного існування у соціальному просторі». Далі цей вчений пише, що «мета правової освітньої політики – це бажаний стан нормативного правового регулювання освітніх відносин, який створює умови для максимального розкриття потенціалу кожної людини і соціуму загалом, а також створення умов для реалізації інтелектуальних, культурних та творчих можливостей особистості» [8, с.43].

Проблема досягнення цього бажаного стану полягає в тому, що суспільство на розвиток якого і повинна слугувати освіта перебуває в постійних змінах, що відповідно вимагає нових підходів до освіти з боку держави. Досягти цього можна лише постійною законотворчою діяльністю, що в свою чергу вимагає від законотворчого органу – Верховної Ради України постійної уваги до цього питання. Іншим варіантом може бути посилення діяльності органів виконавчої влади в першу чергу Кабінету Міністрів

України, щодо врегулювання питань освіти шляхом видання підзаконних нормативно-правових актів.

О. Сухомлинська виокремлює такі пріоритети у розвитку і вихованні сучасної особистості:

- виховання активної, самостійної, ініціативної особистості;
- формування критичної конструктивної позиції, вільного розвитку творчої мислячої особистості;
- розвиток діяльнісного компонента, коли все, що вміє робити особистість, переходить у відповідні технології або ж просто у діяльність;
- скерованість розвитку на виховання в людині культури [13, с. 169].

Актуалізація проблеми належної постановки цілей освітньої політики відбувається під впливом тріади факторів: глобального, державно-економічного та індивідуального.

Так, глобалізаційні процеси спричиняють необхідність зміни освітнього простору відповідно до умов сталого розвитку суспільства, вимог інформаційного суспільства, інноваційних технологій та трансформаційних чинників. Особливо акцентується потреба узгодження національної освітньої політики з міжнародними стандартами.

Економічний розвиток держави вимагає належного рівня фахівців. У країні поступово розвивалися диспропорції між освітою, наукою та економікою і наростали тенденції відставання вищої освіти від внутрішніх потреб держави і світових процесів у цій сфері. Ґрунтуючись на 95 % на третьому (металургійна, хімічна, аграрна галузі) та четвертому (нафтохімія, застаріла енергетика, важке машинобудування) технологічних укладах, економіка України працювала з рентабельністю 3–6 % і створювала приблизно один – два порядки нижчу додану вартість на одиницю продукції у порівнянні з економіками п'ятого і шостого укладів, які домінують у світі (електроніка, обчислювальна, телекомунікаційна техніка, програмне забезпечення, роботобудування, інформаційні послуги, біомедична інженерія). Як результат,

при постійному від'ємному сальдо торгового балансу, для покриття внутрішніх потреб і обслуговування запозичень, Україна невпинно скочувалася в боргову яму» [14].

Це знову підтверджує викладену вище думку, щодо необхідності постійного оновлення освітньої сфери задля її відповідності вимогам конкретного часу. В даному випадку ми бачимо, що освіта не відповідає вимогам сучасності щодо підготовки кваліфікованих працівників для вітчизняної промисловості. Це в свою чергу відбувається через залишки радянської системи освіти, яка готувала фахівців саме для тих галузей промисловості, що вже не є вирішальними.

Індивідуальними причинами впливу на зміну освітньої правової політики є, на думку І. Ю. Хомшина, «підвищення рівня освіченості громадян, вимога суспільства щодо надання належних освітніх послуг відповідно до сучасних умов розвитку людства. Індивідуальна освіченість суспільства зумовлена передусім відкритістю кордонів, усуненням перепон для міждержавного спілкування та інтенсифікацією використання сучасних технологічних засобів» [8, с.44].

Таким чином, спостерігаємо наявність бачення сучасними вітчизняними науковцями мети, цілей державної політики та водночас – вкрай критичного ставлення до існуючої державної політики й ситуації, що складається у вітчизняній галузі освіти в цілому.

З точки зору правового регулювання, мету і пріоритетні напрямки державної політики в галузі освіти визначено у Національній доктрині розвитку освіти. Так, згідно з розділом 2 даної доктрини «Мета державної політики щодо розвитку освіти полягає у створенні умов для розвитку особистості і творчої самореалізації кожного громадянина України, вихованні покоління людей, здатних ефективно працювати і навчатися протягом життя, оберігати й примножувати цінності національної культури та громадянського суспільства, розвивати і зміцнювати суверенну, незалежну, демократичну,

соціальну та правову державу як невід'ємну складову європейської та світової спільноти» [15].

Позитивно ставлячись до більшості положень Національної доктрини розвитку освіти від 14.04.2002 року як до документу, який окреслює загальну філософію освіти, слід зазначити, що доктрина має визначити, хоча б схематично, якою має стати система освіти в результаті вирішення поставлених завдань і який позитивний вплив вона справить на розвиток нації. Натомість, вона носить радше декларативний характер.

На жаль, у документі відсутній серйозний аналіз вад, притаманних сучасній вітчизняній системі освіти. Це, у свою чергу, суттєво знижує цінність доктрини, оскільки втрачається логіка викладу заходів, які необхідно здійснити впродовж чверті століття, крім того, ні читачі, ні дослідники, ні реалізатори реформ (а це мають бути одні й ті ж люди, адже розвиток освіти – всенародна справа, за ствердженням цієї ж доктрини) не мають рекомендацій стосовно конкретного втілення її положень.

З огляду на перехід людства до дослідницько-інноваційного типу прогресу та глобалізації суспільного життя, необхідно докорінно переглянути організаційне, кадрове, фінансове забезпечення системи освіти, відповідність освітньої політики суспільним запитам і викликам сьогодення. У зв'язку з цим, варто в цілому підтримати авторів Національної доповіді про стан і перспективи розвитку освіти в Україні, які відносять до пріоритетних напрямів модернізації освітньої діяльності наступні:

1. Забезпечення формування інноваційної людини – людини з інноваційним мисленням, інноваційною культурою, здатної до інноваційної діяльності.

2. Утвердження в освіті принципу дитиноцентризму, тобто максимальне наближення навчання і виховання дитини до її сутності, здібностей і врахування її особливостей, що буде сприяти максимальному саморозвитку і самореалізації особистості впродовж життя.

3. Перехід до толерантної педагогіки, суб'єкт-суб'єктних відносин у навчальному процесі, взаємна повага учня і вчителя, що забезпечать становлення самодостатньої особистості, громадянського суспільства в Україні, демократичний розвиток країни.

4. Здійснення підготовки громадянина України до життя в умовах глобального простору, формування свого роду глобальний рівень її діяльності, а також конкурентоспроможність України в європейському і світовому просторах.

5. Виховання у громадян України сучасної системи цінностей, що сприяли б максимальній самореалізації кожного з них, утвердженню національної єдності, найповнішому усвідомленню національних інтересів і їх розвитку у співпраці та конкуренції з іншими країнами, включно з захистом незалежності і територіальної цілісності України. [16, с.32-33]

Окрім переліченого, варто додати, що важливим завданням, спрямованим на успішну реалізацію положень державної політики у галузі освіти має стати гарантування достатнього та стабільного фінансування освітньої галузі. Без інвестування державою значних коштів у систему освіти, будь-які концепції і теорії носитимуть виключно декларативний характер.

Встановлено основні етапи формування державної політики в галузі. Наголошується на необхідності тісної взаємодії суспільства та представників освітянської галузі задля забезпечення ефективного та сталого розвитку освіти. Визначено, що освіта повинна відповідати принципам гуманізму, встановлено пріоритети у розвитку і вихованні сучасної особистості, які повинні бути покладені в основу освітньої діяльності та відповідати вимогам часу щодо рівня підготовки майбутніх фахівців в тій чи іншій сферах.

Проаналізовано Національну доктрину розвитку освіти від 14.04.2002 року, в якій вказана мета державної політики щодо розвитку освіти, проте відсутній серйозний аналіз вад, притаманних сучасній вітчизняній системі освіти, що знижує її практичну цінність.

Наведено основні пріоритетні напрями модернізації освітньої діяльності та наголошується на необхідності достатнього та стабільного фінансування освітньої галузі.

1.3. Адміністративно-правове регулювання державної політики в сфері освіти.

Беручи до уваги питання адміністративно-правових регламентів державної політики в галузі освіти в Україні, її зміст, необхідно вивчити та врахувати погляди вчених (які суттєво різняться) на таке правове явище, багатогранне та складне, як загальні адміністративно-правові норми.

На думку І.А. Городецької, адміністративно-правове регулювання - це складне явище, яке в сучасних умовах трансформаційних перетворень у суспільстві набуває нових значень, а тому, як наукова категорія, воно активно вивчається вченими юридичної науки і вимагає постійного осмислення. [17, с.61].

С. С. Алексєєв наголошує, що регулювання - це призначення поведінкових норм людей та їхніх спільнот, направлення його діяльності та еволюції, надання їй певних меж, раціональну організацію.. З ним погоджується Д. А. Керімов, на думку якого «регулювати» – це визначати межі, масштаби поведінки людей з метою встановлення стабільності, системи, порядку у суспільних відносинах і тим самим спрямовати їх у певне русло. М. Ю. Осипов, під регулюванням розуміє вплив, що спричиняє певні зміни в системі, що зменшують або перевищують відмінності між «існуючими» та «релевантними», переносячи «існуючий» у «відповідний», а не навпаки; [18, с.28].

У контексті вищезазначеного необхідно розглянути окремі позиції науковців щодо різного тлумачення поняття «правове регулювання»

Так, П.М. Рабінович правовим регулюванням вважає державний авторитетним впливом на суспільні відносини усіма правовими засобами з метою раціоналізації, консолідації, захисту та розвитку [19, с.165].

На думку А.Т. Комзюка, правове регулювання – це специфічний вплив, який застосовується законом як спеціальний регуляторний інституційний регулятор. Він має цілеспрямований, організаційний, ефективний характер і здійснюється через систему загальних інструментів, що справді виражають саму матерію права як нормативного інституту утворення – регулятора [20, с.1055].

Автори словника термінів по теорії держави і права за загальною редакцією професора М.І. Панова наводять таке визначення: «правовое регулирование – осуществляемое всей системой юридических средств и форм результативное, нормативно-организационное воздействие на общественные отношения с целью их упорядочения в соответствии с требованиями общественного развития» [21, с.113].

Із контексту вищенаведених визначень поняття правового регулювання можна стверджувати, він має наступні риси: специфічний вплив на суспільні відносини, що має цілеспрямований, нормативно-організаційний характер впливу та реалізується за допомогою впливу правових засобів на об'єкт.

На думку авторів підручника «Адміністративне право України», адміністративно-правове регулювання – це цілеспрямований вплив адміністративно-правових норм на суспільні відносини з метою забезпечення належного функціонування громадянського суспільства та держави за допомогою адміністративно-правових засобів, захисту прав, свобод та публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб [22, с.88-89].

І.М. Шопіна під адміністративно-правовим регулюванням вважає адміністративно-правовий вплив на суспільні відносини через адміністративні та інші заходи, які разом складають адміністративно-правовий механізм регулювання. [17, с.61].

Таким чином адміністративно-правового регулювання державної політики у сфері освіти можна визначити як: специфічний вплив на суспільні відносини, що має цілеспрямований, нормативно-організаційний характер впливу та реалізується за допомогою впливу правових засобів на державну

освітню політику з метою її формування і реалізації відповідно до потреб особистості, суспільства, нації та держави для ефективного розвитку України, шляхом інтеграції освітнього сектору в міжнародний освітній та науковий простір..

Наступною важливою складовою даного питання є державна політика у сфері освіти України (державна освітня політика), яка і є об'єктом адміністративно-правового регулювання.

Державна політика означає, що вона здійснюється компетентними суб'єктами, які уповноважені на виконання функцій держави у сфері реалізації відповідних прав і обов'язків – визначається, формується, реалізується ними і втілюється в життя. навести власне визначення поняття державної освітньої політики.

Так, О. Валецький пропонує під державною політикою розуміти діяльність, націлену на вирішення проблем суспільного розвитку [23, с.259].

В. Бакуменко та П. Надолішній визначають державну політику як напрямки діяльності держави у визначенні та досягненні цілей розвитку суспільства або окремих його сфер, що мають значення для суспільства [24, с.35]. Автори Енциклопедичного словника з державного управління вважають, що «Державна політика - це функціонування системи органів державної влади відповідно до конкретних цілей, напрямків та принципів вирішення складних питань, які взаємопов'язані в певній сфері суспільної діяльності» [9, с. 144–145].

Із наведених вище позицій науковців найважливішими ознаками державної політики є те, що це державна діяльність, за відповідними напрямами, завданнями, цілями, принципами такої діяльності з метою розв'язання проблем в певних сферах суспільного життя.

Освітня політика - це сукупність цілей і завдань, які практично реалізуються державою та державними органами у галузі освіти, а також використовувані засоби. [25, с.205].

На даний час в діючих нормативно-правових актах визначення поняття державної політики у сфері освіти не існує. Проте, для тлумачення даного визначення можна звернутись до інших галузей адміністративного права. Так, за положенням статті 5 Митного кодексу, державна митна політика – це система принципів та напрямів діяльності держави у сфері захисту митних інтересів та забезпечення митної безпеки України, регулювання зовнішньої торгівлі, захисту внутрішнього ринку, розвитку економіки України та її інтеграції до світової економіки [26].

Отже визначаючи поняття державної політики у конкретній сфері, основними її ознаками є система принципів і напрямів діяльності держави у цій сфері відповідно до певної мети.

Таким чином, у відповідності з викладеними вище концепціями державної політики в баченні різних авторів і закріпленими у відповідних нормативних актах, можна сформулювати наступне визначення державної політики в сфері освіти України – це система цілей, завдань, напрямків та принципів державної діяльності в галузі освіти України для ефективного розвитку освіти, інтеграції її до міжнародного освітнього та наукового простору, забезпечення випереджаючого розвитку цієї галузі та національних інтересів України, захисту учасників освітнього процесу.

Щодо питання адміністративно-правового регулювання державної освітньої політики, особливу увагу слід приділити адміністративно-правовим засобам та гарантіям, що впливають на предмет регулювання.

В рамках адміністративно-правових засобів регулювання державної освітньої політики у науковців розуміється конкретний юридичний інструментар, за допомогою якого держава регулює відповідні суспільні відносини, в даному випадку відносини у сфері освіти. Тобто це є системою адміністративно-правових норм, які закріплені в Конституції та законах України, інших нормативних актах, а також міжнародних правових актах і міжнародних договорах, що використовуються державою в особі відповідних органів влади для впливу на об'єкт регулювання, а також нормотворчу та

правозастосовчу діяльність цих органів з метою дотримання чинного адміністративного законодавства у галузі освіти України.

Таким чином, адміністративно-правове регулювання державної освітньої політики передбачає формування необхідної нормативно-правової бази, особливо прийняття законодавчих актів, та їх конкретизація, роз'яснення, здійснюються у підзаконних нормативно-правових актах. До найважливіших нормативно-правових актів, які є основою, основою адміністративно-правового регулювання державної політики в галузі освіти відносяться: Конституція України та Закони України – Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», Закон України «Про освіту», Закон України «Про дошкільну освіту», Закон України «Про позашкільну освіту», Закон України «Про загальну середню освіту», Закон України «Про професійно-технічну освіту», Закон України «Про вищу освіту», Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність» та інші закони.

Конституція України як основний закон держави встановлює базові засади адміністративно-правового регулювання державної політики у сфері освіти, закріплює конституційне право громадян на освіту та державні гарантії його реалізації. Стаття 53 Конституції України визначає, що «кожен 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» [6]. Це твердження є основою вітчизняного законодавства про освіту. В тих країнах де така норма відсутня або належним чином не виконується велика кількість осіб, в першу чергу дітей не має доступу до загальної-середньої освіти. Наприклад в Африці з 2012 по 2015 роки освітніх послуг не отримувало від 57% до 79% відсотків дітей.

Нормами закону України «Про освіту», який є спеціалізованим у галузі освіти, визначено суб'єкти державної політики у галузі освіти, що визначають та реалізують державну освітню політику, а також принципи освітньої діяльності. Згідно ч.2 статті 5 цього Закону, «Державну політику у сфері освіти визначає Верховна Рада України, а реалізують Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки, інші центральні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування» [27].

Таким чином, норми вищезазначеного закону не регулює питання діяльності суб'єктів, які проводять, забезпечують формування і реалізують державну політику у сфері освіти, а саме Президента України, Державну службу якості освіти України, заклади освіти, засновників закладів освіти, науково-педагогічних і педагогічних працівників.

Згідно Конституції України Президент України підписує закони, є гарантом конституційного права громадян на освіту шляхом видання відповідних указів і розпоряджень (Національна доктрина розвитку освіти, яка є важливим нормативно-правовим актом, що є важливим законодавчим актом, що визначає цілі та пріоритетні сфери державної політики для розвитку освіти) [15].

Згідно статті 17 Закону України «Про вищу освіту», Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти є постійно діючим колегіальним органом, уповноваженим цим Законом на реалізацію державної політики у сфері забезпечення якості вищої освіти [28]. Заклади освіти, науковопедагогічні, педагогічні працівники безпосередньо здійснюють освітню діяльність, яка є для них основним видом діяльності і реалізують державну політику у сфері освіти.

Окрім того, положеннями ч.2 статті 5 Закону «Про освіту» Кабінет Міністрів України визначений як орган, що реалізує державну політику у сфері освіти, хоча це суперечить статті 116 Конституції України, частина третя якої закріплює, що Кабінет Міністрів «забезпечує проведення політики у сфері освіти» [27].

Тому можна прийти до висновку про необхідність внесення змін до ч.2 статті 5 Закону України «Про освіту», а саме в наступній версії: «Державну політику у сфері освіти визначає Верховна Рада України, формують і забезпечують проведення Президент України, Кабінет Міністрів України, а реалізують центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки, інші центральні органи виконавчої влади, Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти та органи місцевого самоврядування, заклади освіти, засновники закладів освіти, науково-педагогічні і педагогічні працівники». Це дозволить усунути суперечності між нормами закону та конституційними нормами та охопить усіх основних суб'єктів, які визначають, формують, забезпечують реалізацію та забезпечення державної політики у галузі освіти. Це також перешкодить неоднозначному трактуванню даних норм, в тому числі і при вирішенні судових спорів.

Окрім визначення суб'єктів державної політики у галузі освіти, їх статусу та повноважень, важливим елементом адміністративно-правового регулювання державної освітньої політики є юридичне закріплення принципів державної політики у сфері освіти та принципів освітньої діяльності, до яких стаття 6 Закону «Про освіту» відносить:

- людиноцентризм;
- верховенство права;
- забезпечення якості освіти та якості освітньої діяльності;
- забезпечення рівного доступу до освіти без дискримінації за будь-якими ознаками, у тому числі за ознакою інвалідності;
- науковий характер освіти;
- інтеграція з ринком праці;
- нерозривний зв'язок із світовою та національною історією, культурою, національними традиціями;
- академічна доброчесність;
- академічна свобода;

- фінансова, академічна, кадрова та організаційна автономія закладів освіти у межах, визначених законом;
- гуманізм;
- демократизм;
- єдність навчання, виховання та розвитку;
- виховання патріотизму, поваги до культурних цінностей Українського народу, його історико-культурного надбання і 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;
- невтручання політичних партій в освітній процес;
- невтручання релігійних організацій в освітній процес (крім випадків, визначених цим Законом);
- сприяння навчанню впродовж життя;
- інтеграція у міжнародний освітній та науковий простір;
- нетерпимість до проявів корупції та хабарництва;
- доступність для кожного громадянина всіх форм і типів освітніх послуг, що надаються державою – та інші» [27].

Згідно Національної доктрини розвитку освіти, пріоритетними напрямками державної політики щодо розвитку освіти є:

- особистісна орієнтація освіти;
- формування національних і загальнолюдських цінностей;
- створення для громадян рівних можливостей у здобутті освіти;
- постійне підвищення якості освіти, оновлення її змісту та форм організації навчально-виховного процесу;
- розвиток системи безперервної освіти та навчання протягом життя;
- розширення україномовного освітнього простору;
- забезпечення освітніх потреб національних меншин;

- розвиток дошкільної, позашкільної, загальної середньої освіти у сільській місцевості та професійно-технічної освіти;
- органічне поєднання освіти і науки, розвиток педагогічної та психологічної науки, дистанційної освіти;
- запровадження освітніх інновацій, інформаційних технологій;
- створення індустрії сучасних засобів навчання і виховання, повне забезпечення ними навчальних закладів;
- створення ринку освітніх послуг та його науково-методичного забезпечення; інтеграція вітчизняної освіти до європейського та світового освітніх просторів, – та інші [15].

Нормативною основою адміністративно-правового регулювання освітньої політики держави, крім законів, є численні підзаконні НПА, видані суб'єктами, уповноваженими визначати, реалізовувати, формулювати та реалізовувати освітню політику держави, а також міжнародно-правові акти та міжнародні угоди. Сюди входять адміністративно-правові акти Президента України, Кабінету Міністрів України, Міністерства освіти і науки України, Державної служби якості освіти України, інших центральних органів виконавчої влади, Національне агентства із забезпечення якості вищої освіти, органи місцевого самоврядування. Найважливішими нормативними актами, на яких базується адміністративно-правове регулювання державної політики у галузі освіти, є: Національна доктрина розвитку освіти, затверджена указом Президента України від 17.04.2002 р. № 347, постанови Кабінету Міністрів України «Про Державну національну програму «Освіта» («Україна XXI століття»)» від 03.11.1993 р. № 896, «Про утворення Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти» від 15.04.2015 р. № 244, «Про затвердження Національної рамки кваліфікацій» від 23.11.2011 р. № 1341, «Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України» від 16.10.2014 р. № 630, «Про затвердження Положення про акредитацію вищих навчальних закладів і спеціальностей у вищих навчальних закладах та вищих професійних училищах» від 09.08.2001 р. № 978, – та інші.

Завдяки європейським інтеграційним прагненням України та тому, що наша країна підписала Угоду про асоціацію з Європейським Союзом, приєдналася до Болонського процесу, міжнародних правових актів, що регулюють відносини у цій сфері. Дуже важливу роль питання освіти відіграє а Угоді про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Ця угода юридично враховує європейський вибір України та необхідність виконати низку зобов'язань у галузі вищої освіти, зокрема реформування та модернізацію системи вищої освіти; Сприяння зближенню з вищою освітою в рамках Болонського процесу; Для підвищення якості та значення вищої освіти тощо. Ця угода юридично закріпила європейський вибір України та необхідність виконання низки зобов'язань у галузі вищої освіти, зокрема реформування та модернізації системи вищої освіти; сприяння зближенню вищої освіти в рамках Болонського процесу; покращення якості та актуальності вищої освіти тощо. [39].

Проаналізовано зміст поняття адміністративно-правове регулювання та державна політика, на основі яких сформовано власне визначення державної політики у сфері освіти України. Визначено зміст адміністративно-правових засобів регулювання державної політики у сфері освіти.

Викладено основні нормативно-правові акти у галузі освіти, на основі яких державна освітня політика визначається та реалізується суб'єктами державної політики у галузі освіти, а також принципи та основні завдання державної політики в галузі освіти.

РОЗДІЛ 2

ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ОСВІТИ

2.1. Передумови дослідження адміністративно-правових засад формування і реалізації державної політики у сфері освіти

Відповідно до ЗУ «Про освіту» встановлено, що основними принципами освіти в Україні є:

- доступність для кожного усіх форм і типів освітніх послуг;
- рівність умов для кожної людини в процесі здобуття освіти;
- гуманізм, демократизм, пріоритетність загальнолюдських духовних цінностей;
- органічний зв'язок із світовою та національною історією, культурою, традиціями;
- незалежність освіти від політичних партій, громадських і релігійних організацій;
- науковий, світський характер освіти; інтеграція з наукою і виробництвом;
- взаємозв'язок з освітою інших країн;
- гнучкість і прогностичність системи освіти;
- єдність і наступність системи освіти;
- безперервність і різноманітність освіти;
- поєднання державного управління і громадського самоврядування в освіті». [27].

В управлінні освітою держава повинна забезпечувати:

- виховання особистості, яка усвідомлює свою належність до Українського народу, сучасної європейської цивілізації;

- збереження та збагачення українських культурно-історичних традицій, виховання шанобливого ставлення до національних святинь, української мови, а також до історії та культури всіх корінних народів і національних меншин, які проживають в Україні;
- виховання людини з демократичним світоглядом, яка дотримується громадянських прав і свобод, з повагою ставиться до традицій, культури, віросповідання;
- формування у дітей та молоді сучасного світогляду, розвиток творчих здібностей і навичок самостійного наукового пізнання, самоосвіти;
- підготовку кваліфікованих кадрів, здатних до творчої праці, професійного розвитку;
- створення умов для розвитку обдарованих дітей та молоді;
- підтримку дітей та молоді з особливостями психічного і фізичного розвитку;
- стимулювання у молоді прагнення до здорового способу життя;
- розвиток дитячого та юнацького спорту, туризму;
- етичне, естетичне виховання [15].

Управління освітою має забезпечити:

- додержання законодавства;
- рівні умови щодо здобуття освіти;
- дотримання вимог та стандартів, встановлених державою в особі компетентних органів;
- стимулювання творчого пошуку членів колективу;
- автономність у діяльності навчально-виховних закладів та наукових установ.

Діюча система управління сферою освіти розвивається як державно-громадська. Слід враховувати регіональні особливості, зростаючі тенденції щодо автономії навчальних закладів, конкурентоспроможності освітніх послуг. Поєднання освіти та науки є умовою модернізації системи освіти. Викладає органічну частину освіти, основний елемент її розвитку та рушій.

Наукова діяльність навчальних закладів повинна забезпечувати відповідати дійсній ситуації в науково-технічній і культурній сферах та не відставати від них.

Згідно зі ст.11 ЗУ «Про освіту», до державних органів управління освітою в Україні належать:

До органів управління освітою в Україні належать:

- центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері освіти;
- центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері освіти;
- центральні органи виконавчої влади, яким підпорядковані навчальні заклади;
- орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим у сфері освіти;
- місцеві державні адміністрації і органи місцевого самоврядування, а також утворені місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування структурні підрозділи з питань освіти (місцеві органи управління освітою) [27].

У відповідності до Постанови КМУ «Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України» від 16.10.2014 року № 630 Міністерство освіти і науки України (МОН) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

МОН є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, трансферу (передачі) технологій, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю навчальних закладів, підприємств, установ та організацій, які надають послуги у сфері освіти або провадять іншу діяльність, пов'язану з наданням таких послуг, незалежно від їх підпорядкування і форми власності.

МОН у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, указами Президента України і постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства.

«Основними завданнями МОН є:

- забезпечення формування та реалізація державної політики у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, трансферу (передачі) технологій;
- забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю навчальних закладів, підприємств, установ та організацій, які надають послуги у сфері освіти або провадять іншу діяльність, пов'язану з наданням таких послуг, незалежно від їх підпорядкування і форми власності». [30].

МОН очолює Міністр, який призначається на посаду за поданням Прем'єр-міністра України і звільняється з посади Верховною Радою України. Міністр має першого заступника, заступників та заступника Міністра - керівника апарату, які призначаються на посаду та звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до пропозицій Міністра [30].

Через Міністра освіти і науки спрямовуються і координується діяльність Державної служби якості освіти України. Постанова КМУ від 14.03.2018 року № 168 «Деякі питання Державної служби якості освіти України» врегулювала діяльність даного органу. Так, Державна служба якості освіти України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра освіти і науки та який реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю навчальних закладів, підприємств, установ та організацій, які надають послуги у сфері освіти або провадять іншу діяльність, пов'язану з наданням таких послуг, на підставі ліцензій, виданих у визначеному законодавством порядку, та видають

документи про освіту державного зразка, незалежно від їх підпорядкування і форми власності».

У своїй діяльності керується Конституцією та законами України, постановами Верховної Ради України та указами Президента України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства.

Основними завданнями є:

- реалізація державної політики у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю навчальних закладів, підприємств, установ та організацій, які надають послуги у сфері освіти або провадять іншу діяльність, пов'язану з наданням таких послуг, на підставі ліцензій, виданих у визначеному законодавством порядку, та видають документи про освіту державного зразка, незалежно від їх підпорядкування і форми власності (далі - суб'єкти надання освітніх послуг);
- внесення на розгляд Міністра освіти і науки пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у зазначеній сфері [31].

Правовою основою державного управління у сфері науки нарівні із законодавчими актами у сфері освіти є закони України «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 26.11.2015 р., «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки», «Про космічну діяльність», «Про інноваційну діяльність», «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні», численні укази Президента України тощо».

Слід зазначити, що «ліцензування навчальних закладів - це система державного визнання здатності навчальних закладів проводити освітні заходи за заявленими обсягами і відповідно до державних вимог щодо кадрового забезпечення, навчання та матеріально-технічного забезпечення. Термін дії ліцензії повинен відповідати тривалості навчання на конкретному рівні підготовки та кваліфікації.».

Згідно з «Постановою КМУ «Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності закладів освіти» від 30.12.2015 року № 1187 під час ліцензування встановлюється спроможність закладу освіти провадити освітню діяльність відповідно до встановлених цими Ліцензійними умовами вимог:

- у сфері вищої освіти - на певному рівні вищої освіти за певною спеціальністю;
- у сфері професійно-технічної освіти - за певною професією, спеціальністю або класами класифікаційних угруповань (під час ліцензування професійно-технічного (курсового) навчання на виробництві);
- у сфері загальної середньої освіти - за певним освітнім рівнем;
- у сфері дошкільної освіти - за певним видом дошкільної освіти» [32].

У відповідності до Положення про акредитацію вищих навчальних закладів і спеціальностей у вищих навчальних закладах та вищих професійних училищах, затверджених Постановою КМУ від 09.08.2001 року зі змінами від 27.05.2014 р. акредитація вищого навчального закладу - це державне визнання його статусу (рівня акредитації).

Акредитація напряму підготовки, спеціальності у навчальному закладі (відокремленому підрозділі навчального закладу) за певним освітньо-кваліфікаційним рівнем та ступенем - це державне визнання відповідності рівня підготовки (перепідготовки) фахівців державним вимогам до напряму підготовки, спеціальності та вищого навчального закладу, затвердженим МОН. Сертифікат про акредитацію навчального закладу (напряму підготовки, спеціальності) вперше видається строком на п'ять років, під час проведення другої та наступних акредитацій - на десять років. [33].

Важливим адміністративно-правовим інструментом державного впливу у галузі освіти є встановлення національних стандартів освіти. Постановою КМУ від 23 листопада 2011 року № 1392 затверджений Державний стандарт базової і повної загальної середньої освіти, який спрямований на виконання

завдань загальноосвітніх навчальних закладів II і III ступеня і визначає вимоги до освіченості учнів основної і старшої школи [34].

Встановлено основні принципи освіти, принципи та завдання управління освітою. На основі аналізу нормативно-правових актів встановлено основні державні органи управління освітою, їх завдання та повноваження, через кого спрямовується та координується діяльність даних органів, їх структура. Проаналізовано положення щодо ліцензування освітньої діяльності, акредитації навчальних закладів та наявності стандарту базової і повної загальної середньої освіти.

2.2. Дослідження засад формування 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.

У Законі України «Про освіту» від 23 травня 1991 р. (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») [35]. У статті 5 чинного Закону України «Про освіту» від 5 вересня 2017 р. такі положення закріплено більш розгорнуто:

- державну пріоритетність;
- спрямованість на забезпечення інноваційного, соціально-економічного й культурного розвитку суспільства;
- безпосередній взаємозв'язок фінансування освіти з інвестуванням у людський потенціал, сталий розвиток суспільства та держави;

- перелік органів державної влади, які визначають і реалізують державну політику у сфері освіти;
- основні засади, на яких ґрунтується формування й реалізація такої політики, а також її мету;
- 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;
- обов'язок держави створювати умови для здобуття громадянської освіти» [27].

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;
- 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 [27].

Таке детальне та ґрунтовне перерахування основних принципів лише підтверджує важливість освіти та необхідність належної державної політики у цій галузі для забезпечення прав людини та суспільства в цілому. Слід зазначити, що державна політика в галузі освіти не є одноразовим явищем, оскільки вона має відносно довгий шлях становлення, більше того, цей процес постійно триває та розвивається..

Є. Красняков, вивчаючи формування державної політики в галузі освіти в Україні на національному рівні, визначає вісім етапів розробки державної політики у цій галузі [36, с. 56].

З урахуванням вітчизняних досліджень можна запропонувати власну періодизацію державної політики у сфері освіти з виокремленням таких етапів:

1. 1991–1997 рр. – етап формування принципів державної політики у галузі освіти; прийняття Закону Української РСР «Про освіту», затвердженням Державної національної програми «Освіта» («Україна ХХІ століття»), встановлення загальних принципів участі держави у таких відносинах;

2. 1998–2002 рр. – етап становлення державної політики у сфері освіти; вдосконалюються законодавства, визначаються подальші напрями розвитку, на основі яких приймаються відповідні стратегії;

3. 2003–2016 рр. – етап розвитку державної політики у сфері освіти; затверджується Національна доктрина розвитку освіти, продовжується формуватися відповідна законодавча база;

4. з 2017 р. – етап модифікації державної політики у сфері освіти; прийняття чинного нині Закону України «Про освіту», прийняттям підзаконних нормативно-правових актів [37, с. 90].

Варто визначитися із визначенням поняття «державна політика у сфері освіти», адже воно не закріплено нормативно-правовими актами. Державна політика - це діяльність органів державної влади щодо реалізації добре розробленого курсу політики та досягнення конкретних цілей політики [38, с. 12].

Тобто в узагальненому вигляді суть державної політики полягає в діяльності спеціально уповноважених державних установ, переслідуючи під час такої діяльності, виконання основних політичних цілей держави в певній галузі та у досягненні наперед визначених політичних цілей.

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 почала розглядатися як важливий фактор економічного розвитку та соціального прогресу, як сфера, якій слід приділити особливу увагу на національному рівні [39]. 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) [40, с. 118].

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 [41, 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 [42].

Д. Петрашенко визначає державну освітню політику як невід’ємну частину державної політики, відображає сукупність цілей та завдань у галузі освіти, які формуються політичною системою та реалізуються відповідними інструментами відповідно до природи та соціальних цілей держави. Поняття "державна освітня політика" означає її формування та визначення державою

та виконання за її дорученням державними органами та установами, які представляють усі гілки влади, з метою раціоналізації освітніх процесів, впливаючи на них або безпосередньо визначаючи їх курс.. [36, с.57].

Таким чином, державна політика у сфері освіти – це передбачена законодавством сукупність дій державних органів щодо встановлення та реалізації планів політики у галузі освіти, розвитку системи освіти для задоволення індивідуальних та суспільних потреб. З-поміж ознак, які характеризують державну політику у сфері освіти, виокремлюються такі:

- це невід'ємна частина політики держави;
- конкретна область реалізації, – сфера освіти;
- спеціальні органи державної влади, які визначені законодавством та задіяні в її визначенні й реалізації;
- обов'язкова основа для реалізації - нормативні акти;
- орієнтація на функціонування й розвиток системи освіти;
- здійснення від імені держави;
- наявність мети – задоволення індивідуальних та суспільних потреб [36, с.57].

Як зазначалося, державна політика в галузі освіти - це прерогатива органів державної влади, які визначають і реалізують її в рамках національної політики від імені держави. Таким чином, законодавство визначає перелік суб'єктів, які беруть участь у визначенні та реалізації державної освітньої політики, до системи якої входять Верховна Рада України (визначає державну освітню політику) та Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади в галузі освіти і науки. органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування.

Законодавець застосовує комплексний підхід до визначення основи формування та реалізації державної політики у галузі освіти, оскільки цей процес повинен бути збалансованим, орієнтованим на забезпечення прав та свобод людей та суспільства в цілому. Таким чином, формування та реалізація державної політики здійснюється на основі наукових досліджень,

міжнародних зобов'язань, вітчизняного та зарубіжного досвіду з урахуванням прогнозів, статистики та показників розвитку.

Крім того, важливо уточнити нормативно-правову базу реалізації державної політики у галузі освіти з метою визначення правових аспектів такої політики. Таким чином, загальні принципи державної політики у галузі освіти визначені Конституцією України та іншими законами. Основний Закон України визначає принципи реалізації права на державну освіту (ст. 53), обов'язкове визначення принципів регулювання освіти на законодавчому рівні (ст. 92), забезпечення політики у галузі освіти Кабінетом Міністрів України (ст. 116) та інші.

До законів, що визначають особливості державної політики у сфері освіти, варто віднести ЗУ «Про освіту», «Про дошкільну освіту», «Про загальну середню освіту», «Про позашкільну освіту», «Про професійно-технічну освіту», «Про вищу освіту» тощо. Серед актів Президента України, які стосуються державної політики у сфері освіти, можна 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 КМУ «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 КМУ «Про схвалення Концепції підготовки фахівців за дуальною формою здобуття освіти» від 19 вересня 2018 р. № 660-р, Постанова КМУ «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. Отже, поєднання дій державного уряду та місцевого самоврядування, а також системи прийнятих нормативних актів є правовою основою реалізації державної політики у галузі освіти.

З огляду на положення Національної стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 року, 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;
- не відпрацьованість 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. [43]

Проаналізовано положення нормативно-правових актів у сфері освіти, що дозволяє стверджувати, про позитивні зміни в законодавстві у зв'язку з розширенням загальних засад регулювання державної політики в галузі освіти, засад державної політики у сфері освіти та принципів освітньої діяльності.

Запропоновано та стисло охарактеризовано власну періодизацію державної політики у сфері освіти. Наведено різні підходи до визначення поняття державної політики у сфері освіти, на основі яких запропоноване власне та зазначено його основні ознаки.

На основі аналізу Національної стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 року визначено основні проблеми в сфері освіти та шляхи їх вирішення.

2.3. Дослідження процесу реалізації державної політики у сфері освіти

Роль освіти в сучасних умовах важко переоцінити, адже, інвестуючи в освіту, сучасне суспільство забезпечує динамічність прогресивних змін в економіці й у інших сферах суспільного життя. Об'єктивною основою таких змін є інтелектуалізація праці, що органічно інтегрована в систему економіки, орієнтована на безперервність навчання і підвищення кваліфікації працівників.

Отже, освіта стає важливим чинником соціальної стабільності та ефективного забезпечення зайнятості населення. Сприяючи економічному зростанню через вплив на продуктивність праці, університетська освіта забезпечує збільшення національного доходу, зменшення бідності, зростання рівня культури виробництва і споживання, поліпшення якості життя.

Інститут освіти як провідний чинник у формуванні особистості відіграє одну з основних ролей у державотворенні та реалізації державної соціальної політики. Сучасна освіта виконує низку важливих соціальних функцій: трансляцію соціокультурних цінностей; соціалізацію особистості; функцію соціального контролю тощо.

Роль держави у вищій освіті полягає у визначенні, яких результатів суспільство та держава хотіли б і могли досягти.

Держава ставить конкретні цілі перед вищою освітою, вибудовує план дій та чіткий політичний курс у цій сфері. Стаття 10 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» однією з основних засад внутрішньої політики держави у гуманітарній сфері визначила підвищення ролі вищої освіти і науки як основ становлення в Україні ефективної «економіки знань» [44].

Державна політика – це діяльність органів державної влади з реалізації виробленого політичного курсу та досягнення конкретних політичних цілей.

Головною метою державної політики у всіх сферах суспільного життя є своєчасне виявлення соціальних проблем, аналіз їх причин та шляхів їх вирішення.

Не можемо не погодитись з вченими, які вважають, що політика набуває статусу державної політики, коли виражена через офіційні документи та органи державної влади.

Так, О. Юлдашев основний інтерпретаційний критерій пропонує враховувати таку діяльність, результати якої (проекти нормативно-правових актів, рішення) набувають статусу офіційної, а вся інша політична діяльність підпадає під недержавну політику [45, с. 8].

На думку В. Тертички, «основною ознакою державної політики є усвідомлене регулювання суспільних справ і колективних ресурсів за допомогою офіційних державних інститутів» [46, с. 33].

О. Дем'янчук до основних атрибутів державної політики зараховує:

- адміністративні повноваження – легітимність ухвалення рішень та їх виконання за ієрархією, яка забезпечується суспільно визнаними органами управління, тобто органами державної влади і громадського самоврядування;
- компетенцію у тій сфері, якої стосується державна політика, – освіти, соціальному забезпеченні, екології тощо;
- впорядкованість і наступність – наявність системи розроблення та ухвалення рішень, відстеження результатів, оцінювання та коригування дій» [47].

Щодо державної освітньої політики, то питань її визначення та змісту стосується безліч наукових праць.

Формування державної освітньої політики загалом і державної політики у сфері вищої освіти зокрема охоплює такі етапи:

1. Визначення принципових завдань.

Серед завдань вищої школи особливої уваги потребують такі:

- сформувати у студентів потребу в самоосвіті, у постійному підвищенні рівня кваліфікації, озброїти їх раціональними прийомами самостійної навчальної діяльності;
- сприяти розвитку самостійного, критичного, творчого мислення, творчої активності майбутніх фахівців;
- сприяти соціальній самореалізації особистості в умовах сучасного інформаційного суспільства;
- виробити навички грамотного збирання та опрацювання інформації;
- сприяти розвитку комунікативних здібностей та культури комунікації майбутніх фахівців.

2. Окреслення перспективних і найближчих цілей, які мають бути досягнуті у конкретний термін.

В Україні цілі вищої освіти повинні ставитись з урахуванням процесів глобалізації, інтеграції та інформатизації суспільства.

Освіта повинна бути спрямована на гармонізацію розвитку особистості, суспільства і держави. Виклики, що постали перед країною та її громадянами внаслідок значних соціально-економічних змін у країні, потребують від кожного громадянина й усього суспільства адаптації до нових політичних, правових і економічних умов.

3. Вироблення методів, засобів, форм діяльності.

У філософському плані засіб виступає як єдність речових компонентів, сукупності об'єктивних факторів і видів діяльності, що ведуть до досягнення мети. Такими речовими компонентами в державній політиці у галузі освіти вважаємо нормативно-правові документи, державні програми і проекти, державні стандарти вищої освіти, різні положення і угоди в галузі вищої школи.

Освіта повинна бути спрямована на всебічний розвиток людської особистості, розвиток взаєморозуміння, толерантності та дружби між усіма народами, расовими чи релігійними групами.

Щодо національного законодавства, то окрім Основного закону України, у якому визнаємо право на освіту за кожною людиною, незалежно від її 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 а обов'язком держави є забезпечення функціонування та розвитку вищої освіти, в Україні діє низка законів та підзаконних нормативно-правових актів, які спрямовані на реалізацію державної освітньої політики.

Щодо вищої освіти, то базовим документом у цій сфері правовідносин є оновлений Закон України «Про вищу освіту», який передбачає, що державну політику у сфері вищої освіти визначає Верховна Рада України, а реалізують Кабінет Міністрів України та центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки.

Відповідно до ЗУ «Про вищу освіту» державна політика у сфері вищої освіти ґрунтується на принципах:

- незалежності здобуття вищої освіти від політичних партій, громадських і релігійних організацій;
- інтеграції системи вищої освіти України у Європейський простір вищої освіти, за умови збереження і розвитку досягнень та прогресивних традицій національної вищої школи;
- сприяння здійсненню державно-приватного партнерства у сфері вищої освіти;
- державної підтримки діяльності університетів, академій, інститутів, коледжів [28].

Важливою складовою нормативно-правової основи державної освітньої політики є правові акти, які видали Верховна Рада України, Президент України та Кабінет Міністрів України, зокрема – Указ Президента України «Про Національну доктрину розвитку освіти». Під час визначення мети державної політики щодо розвитку освіти в Доктрині наголошено, що основними її напрямками є: «створити умови для розвитку особистості та

творчої реалізації кожного громадянина України, виховувати покоління людей, здатних, завдяки навчанню, ефективно та протягом усього життя підтримувати та примножувати культурні цінності розвитку та зміцнення незалежної, демократичної та соціальної держави як невід'ємної частини Європи та світового співтовариства» (розділ II, частина перша). У Національній доктрині розвитку освіти наголошується на значенні освіти для формування цінностей громадянського суспільства а також необхідності виховувати у молоді почуття приналежності до європейської та світової цивілізації. Державі важливо забезпечити освіту людини з демократичним світоглядом, орієнтованої на реалії та перспективи соціально-культурної динаміки, підготовленої до життя та роботи в динамічному суспільстві світі, конкурентному на ринку праці [15].

Для формування загальної стратегії державної політики у сфері вищої освіти принципове значення має Указ Президента України «Про заходи щодо забезпечення пріоритетного розвитку освіти в Україні» від 30.09.2010 р., спрямований на поліпшення функціонування та інноваційного розвитку освіти в Україні, підвищення її якості та доступності, інтеграції до європейського освітнього простору через здійснення комплексу заходів, зокрема:

- забезпечення вчасного та всебічне фінансування цільових державних освітніх програм;
 - участь громадськості у підготовці та здійсненні основних заходів щодо реформування системи освіти;
 - удосконалення структури освіти наданням провідним ВНЗ реальної автономії як засобу поліпшення якості вищої освіти;
 - оптимізація мережі вищих навчальних закладів, створення укрупнених регіональних університетів;
 - посилення інтеграції вищої освіти, науки, виробництва, наукової та інноваційної складових у діяльності вищих навчальних закладів та ін.
- [48].

Ще один важливий документ в освітньому законодавстві схвалено Указом Президента України від 25 червня 2013 року № 344/2013 – Національну стратегію розвитку освіти в Україні на 2012–2021 роки. Основним завданням стратегії є забезпечення конкурентоспроможності та якості освіти для громадян України відповідно до вимог інноваційного, сталого та демократичного розвитку суспільства, економіки, науки та культури. Зміни в освіті повинні бути адаптовані до умов розвитку особистості відповідно до прагнень, здібностей та індивідуальних потреб людини у навчанні протягом усього життя.. Також стратегія повинна визначати основні довгострокові цілі й завдання, недвозначно формулювати курс, яким рухатиметься національна освіта, містити план дій і розподіл ресурсів, необхідних для досягнення поставлених цілей [43].

В умовах розвитку економіки, швидкої зміни технологій, нової якості соціуму можна передбачити, що сучасна освіта й освіта майбутнього – це освіта, що ґрунтується на високотехнологічних засобах навчання, характеризується значною мобільністю, універсальністю та фундаментальністю.

4. Вибір організацій (установ), за допомогою яких буде здійснюватися діяльність та цілі можуть бути досягнуті.

Саме поняття «державна освітня політика» передбачає, що суб'єктом її реалізації є державні органи регулювання освітнього процесу (органи законодавчої, виконавчої та судової влади, інститути громадянського суспільства). Водночас у сучасних політичних умовах суб'єктами державної освітньої політики є і міжнародні органи й установи, котрі здійснюють освітню політику на світовому.

Відповідно до ЗУ «Про вищу освіту», державну політику у сфері вищої освіти визначає Верховна Рада України, а реалізують Кабінет Міністрів України та центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки.

Отже, державна освітня політика України забезпечена нормативно-правовим підґрунтям, але чітко визначених організаційних механізмів її

реалізації немає. Задекларовані принципи та завдання державної політики у сфері освіти вимагають практичного втілення, яке забезпечується не лише визначенням основних завдань та цілей освітньої політики, але й конкретним виробленням методів, засобів, форм та суб'єктів її реалізації.

Стратегічні орієнтири і мета державної політики України у сфері освіти орієнтовані на її інтеграцію у європейський освітній простір, що сприятиме підвищенню конкурентоспроможності вітчизняної вищої освіти на світовому та європейському просторах, всебічному розвитку людської особистості як рівновеликої цінності, примноженню інтелектуального і культурного потенціалу українського народу. Згідно з цим наша країна узгоджує і наближує діяльність вітчизняної системи вищої освіти до європейських освітніх стандартів і вимог, зберігаючи і примножуючи власний досвід у цій сфері.

Проаналізувавши думки науковців визначено, що політика є державною тоді коли вона виражена через офіційні документи та органи державної влади.

Виділено та проаналізовано етапи формування державної освітньої політики на основі національного та міжнародного законодавства. Підкреслюється велика роль декларативних нормативно-правових актів у сфері освіти. Наголошується на необхідності особливої уваги до державної освітньої політики, як до інструменту, який використовується в процесі формування людини як особистості, її розумових та моральних якостей.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ОСВІТИ

Процес реформування освітньої галузі суттєво порушує питання управління всіма освітніми процесами. Крім того, управління освітою є подвійно актуальним у період реформ.

По-перше, всі процедури, пов'язані з реформуванням освіти, мають бути надійними та керованими, оскільки це дозволяє проводити реформи найбільш швидко і ефективно не боючись того, що вся система освіти може на певний час не реагувати на актуальні зміни в суспільстві, можливо досягти виключно за умови функціонування належної управлінської системи.

По-друге, саму систему управління освітою потрібно реформувати та адаптувати до сучасних вимог. Таким чином управлінська освітня система виступає не тільки як об'єкт розвитку, удосконалення та видозміни, але й як вирішальний фактор ефективності процесів реформування освіти.

Сьогодення характеризується необхідністю радикальної модернізації системи управління освітою як головної умови розвитку освіти в цілому. Це пов'язано з нинішньою ситуацією, яка характеризується неприродним поєднанням залишків радянської централізованої та бюрократизованої і конфліктуючих з цим складових системи, сформованої на основі нових державних інституцій на справді демократичній основі.

Особливо проблематичною є прогностична сфера управлінських процедур. Її недосконалість призводить до запровадження ручного контролю та прийняття управлінських рішень у вигляді відкладеного реагування на проблемні ситуації та недоліки, які з часом приживаються та набувають системного характеру, а тому їх подолання вимагає на порядок більших зусиль та часу. В результаті отримуємо закільцювання проблем і тиражування недоліків.

С. В. Крисюк проаналізував дві історично сформовані моделі управління освітою, які в основному стосуються різноманіття систем управління, а саме - централізованої та децентралізованої. Дослідник визначив централізованим системам ті, в яких вищий керівний склад має більшість повноважень щодо прийняття рішень. Системи управління, що забезпечують розподіл відповідальності між нижчими рівнями управління, належать до децентралізованих. Автор виявив, що кожна система має свої переваги та недоліки. Таким чином, централізована модель управління здатна забезпечити єдність системи управління в цілому на всіх рівнях її функціонування, що дає змогу проводити стратегічний розвиток освіти, сприяти створенню та підтримці культурної єдності, загальноосвітніх стандартів, їх змісту та організаційних складових. Варто зазначити важливість останньої тези з точки зору розвитку та забезпечення права громадян на освіту на належному рівні якості та академічної мобільності. На практиці це означає, що студент отримує єдину якісну освіту, незалежно від регіону, в якому він навчається, а також, у разі переведення без труднощів, він/вона може продовжувати здобувати освіту в будь-якому іншому навчальному закладі.. Водночас ця система зміцнює авторитарні складові системи управління, роблячи її більш ефективною безпосередньо залежною від особистості керівника центрального рівня, одночасно обмежуючи ініціативу регіональних управлінських підрозділів та викладачів, посилює одноманітність форм і методів роботи і знижує регіональну специфіку. Ще більш небезпечною є гіпертрофована версія централізованої системи, оскільки вона призводить до бездіяльності суб'єктів управління, зниження їх ініціативи, відповідальності, професіоналізм та компетентність. Децентралізація системи управління сприяє розвитку місцевої ініціативи та різноманітних педагогічних експериментів, дозволяє використовувати місцеві досягнення для вдосконалення педагогічного процесу та управління ним. Водночас ця система об'єктивно характеризується низкою недоліків. Перш за все, вони включають надмірні відмінності в освіті в різних регіонах, що перешкоджає формуванню національних стандартів та

можливостям рівного доступу громадян до отримання освітніх послуг. С. В. Крисюк наголошує на необхідності знайти оптимальне поєднання цих систем з урахуванням національного та міжнародного досвіду, зокрема ґрунтуючись на тому, що «... під впливом нових соціально-економічних умов, процесу інтернаціоналізації суспільного життя, інтеграції освітньої сфери ці дві моделі управління (децентралізована й централізована) виявляють помітну тенденцію до конвергенції (від лат. *convergere* – наближатися, сходитись). Проявляється це в тому, що в країнах, для яких була характерна сильна децентралізація в управлінні освітою (Китай, Англія), нині посилюється роль центральної влади, а в країнах з надмірною централізованою адміністративною структурою в галузі освіти (Україна, Росія) посилюється роль регіональних і місцевих органів управління освітою. Іншими словами, шукається оптимальна модель управління освітою, яка повинна базуватися на діалектичному поєднанні позитивних принципів, централізованих та децентралізованих систем. Отже, пошук оптимального поєднання централізації та децентралізації слід віднести до пріоритетів реформ національної системи управління освітою. [49, с.109-110].

Наприклад, США в своєму правовому регулюванні освіти, в тому числі і вищої, виходять з положень 10 поправки до Конституції США, яка встановлює, що повноваження не передані Конституцією федеральному урядові та не заборонені нею штатам належать до юрисдикції штатів. Це, в свою чергу, дозволяє звести державний контроль до мінімуму. Кожен штат може будувати свої відносини з навчальними закладами на свій розсуд, як жорстко контролювати його діяльність, так і здійснювати мінімальне втручання. При цьому значний вплив на освіту мають громадські організації, наприклад регіональні асоціації університетів і коледжів (Західна комісія коледжів та університетів, Південна асоціація коледжів та шкіл, Вища комісія з навчання, Північно-західна комісія у правах коледжів та університетів, Комісія з вищої освіти центральних штатів, Асоціація шкіл та коледжів Нової Англії).

При цьому зменшенню обсягів державного регулювання освітньої діяльності ВНЗ в США сприяє той факт, що більшість таких закладів, в тому числі і найбільш престижні є приватними, в той час як в Україні майже з 1300 ВНЗ приватними є лише близько двохсот одиниць.

КНР в кінці XX століття провела реформу вищої освіти, згідно з якою вона відійшла від жорстко централізованого державного регулювання здійснення вищої освіти в країні. ВНЗ були надані права щодо внутрішньої організації та джерел фінансування, було надано право на створення недержавних ВНЗ.

Польща також провела відповідні реформи зі зменшення адміністративно-правового впливу держави на заклади вищої освіти. Це відбулося перш за все шляхом розширення автономії ВНЗ, щодо внутрішніх питань організації їх діяльності та повного звітування державних органів перед громадськістю щодо своєї діяльності. Все це дозволило збільшити кількість студентів, в тому числі і іноземних, та підвищити престижність польської вищої освіти.

В Чехії міністерство освіти має повноваження загального характеру, а безпосередній контроль здійснює Державна інспекція навчальних закладів. При цьому державна політика базується на невтручанні в саму організацію навчального процесу, а контролює лише його якість. Також держава контролює раціональність, доцільність та законність розподілення та використання наданих бюджетних коштів.

Скандинавські країни будують контроль за освітньою сферою, в першу чергу, будується на основі самооцінювання навчальними закладами. Основна ж роль держави полягає у розробці різноманітних засобів забезпечення навчального процесу.

У Франції значну роль, щодо адміністративного нагляду за сферою освіти відіграє Президент Франції, якому наряду підкоряється окремий державний орган – Національний експертний комітет. Це дозволяє президенту завжди мати можливість внести свої пропозиції в органи законодавчої та

виконавчої влади, з відповідними пропозиціями по вирішенню актуальних питань в освітній галузі, або вирішувати їх виданням власних НПА, оскільки згідно норм діючої Конституції Франції її Президент має надзвичайно широкі повноваження.

Великобританія здійснює контроль в сфері освіти за допомогою Королівської інспекції та Управління зі стандартів у світі. Корисний досвід в плані реформування української системи контролю виражається в детальній регламентації дій даного органу і його посадових осіб, що значно знижує ризик зловживань з його боку. НПА детально визначає строк проведення інспекції, робочий час інспектора в період проведення, способи збору матеріалів та алгоритми їх оцінювання.

Цікавим є також досвід Нідерландів. На відміну від України, де контроль здійснюють державні органи, в Нідерландах діє громадська організація – акредитаційна агенція, яка має назву Голландсько-фламандської. Даний орган створений для забезпечення регулярного оцінювання та безперервного підвищення якості програм підготовки фахівців університетів та інших вищих навчальних закладах, а також зміцнення позицій голландської вищої освіти у світі шляхом міжнародного співробітництва. Важливим аспектом впровадження Болонської системи є академічна мобільність, що забезпечує формуванню відкритого освітнього простору, який в свою чергу сприятиме мобільності студентів та професорсько-викладацького складу. Нагальним стає питання про розширення мобільності викладацького й іншого персоналу для взаємного збагачення європейським досвідом. Головною відповідальністю навчальних закладів є гарантування того, що вони роблять усе можливе для надання високого рівня кваліфікації своїм студентам. Високі та зростаючі показники студентської мобільності, збільшення кількості іноземних студентів є ознакою високої якості вищої освіти країни [50, с.85-88]. На основі чого можна вказати, що на разі правове регулювання вищої освіти в Україні потребує значних доповнень, зокрема пропонується внести зміни до Закону України "Про вищу освіту" щодо створення закладу контролю якості освіти,

тобто певної агенції за прикладом Нідерландів, що надасть змогу повноцінно оцінити ступінь розвитку даної сфери та скорегувати цей розвиток на більш розвинений спосіб удосконалення. Крім того, пропонується забезпечити Законом України "Про вищу освіту" можливість на державному рівні регулювати координацію, тобто мобільність зв'язків між ВНЗ України та закордоном.

Щодо покращення стану юридичної галузі вищої освіти в Україні то в листопаді 2020 року Комітет ВРУ з питань освіти науки та інновацій опублікував Концепцію розвитку юридичної освіти. Вона встановлює, що шляхом розроблення нових, внесення змін або підготовки нових редакцій існуючих актів Кабінету Міністрів України, Міністерства освіти і науки України, Міністерства юстиції України, інших центральних органів виконавчої влади. Реалізація окремих положень Концепції можлива після внесення необхідних змін до Закону України «Про освіту», Закону України «Про вищу освіту» та інших спеціальних законів. Концепція потребує розроблення Плану дій її впровадження («Дорожньої карти») будуть вирішенні наступні завдань:

- держава контролює якість результатів навчання в правничих школах через ефективність системи зовнішнього забезпечення якості вищої юридичної освіти;
- система та структура підготовки правників відповідає міжнародним стандартам та сучасним потребам демократичного суспільства;
- система конкурсного вступу до правничих шкіл забезпечує відбір вмотивованих та підготовлених осіб, які спроможні здобувати вищу юридичну освіту;
- освітні програми правничих шкіл забезпечують високу якість підготовки правника;
- побудована система післядипломної освіти правників та освіти впродовж життя;

- мережа правничих шкіл відповідає міжнародним стандартам та потребам суспільства;
- вища юридична освіта надається високопрофесійними та вмотивованими викладачами;
- правничі школи готують правників з розумінням професійної відповідальності за впровадження верховенства права;
- правничі школи готують правників з високими етичними та моральними цінностями;
- правничі школи є потужними центрами наукового, освітнього та інноваційного розвитку.

Також Концепція деталізує кожне з цих завдань, конкретними завданнями, найголовнішими з яких є

- виключно денна форма навчання;
- забезпечення високої якості тестових чи інших завдань, що застосовуються при тестуваннях з використанням організаційно технологічних процесів зовнішнього незалежного оцінювання;
- сприяння розвитку методології (технологій) викладання права та правничих дисциплін;
- забезпечення публічності інформації про освітні програми та кваліфікації;
- закріплення в змісті освітніх програм тенденцій та процесів, що мають місце в правозастосуванні, а саме використання та огляд рішень національних та міжнародних судів, практики Європейського суду з прав людини, її включення в освітній процес відповідно до рекомендацій Ради Європи;
- приділення уваги поглибленому вивченню іноземних мов, зокрема англійської та інших офіційних мов Європейського Союзу;

- активне впровадження в освітній процес інноваційних форм та методів навчання: кейсів, навчальних судових засідань тощо;
- долучення представників правничих спільнот до викладання окремих курсів чи проведення занять для здобувачів юридичної освіти;
- інші [51].

Аналіз даних Реєстру суб'єктів освітньої діяльності дозволяє стверджувати, що 295 закладів освіти надають послуги з отримання освіти по спеціальності 081 «Право» [52]. Це дозволяє стверджувати, що можливість покращення якості отримання юридичної освіти шляхом скорочення кількості ВНЗ, в першу чергу непрофільних, які можуть надавати послуги з отримання освіти за спеціальністю 081 «Право». Одночасно з цим є необхідність прийняти підзаконний НПА, який би встановлював нові більш жорсткі вимоги до рівня надання таких освітніх послуг. Це дозволить одночасно згрупувати наукових і педагогічних працівників, що зробить відповідні ВНЗ також і потужними науковими центрами. ВНЗ при цьому можуть спільно розробити більш досконалі методичні та навчальні матеріали. Це буде мати і більш позитивний вплив в перспективі вже і на якість послуг, які будуть надаватись здобувачами освіти після закінчення навчання з початком здійснення ними трудової діяльності. Зменшити кількість ВНЗ можливо шляхом:

- проведення акредитації навчальних закладів при виявленні розбіжностей інформації щодо кадрового складу, матеріально-технічної бази, виконання навчальних програм у поданих закладами матеріалах для акредитації та його фактичного стану;
- шляхом отримання від Державної служби якості освіти України результатів проведення планових і позапланових перевірок навчальних закладів.

Важливим нововведенням буде закріплення і розвиток принципу стимулюючого характеру державного нагляду, який виражаються у мотивації

навчальних закладів орієнтуватись на потреби своїх співробітників та студентів, ринку праці та суспільства. Це змусить навчальні заклади постійно оновлюватись з ціллю витримати конкуренцію, що в свою чергу зменшить необхідність проведення контролюючих заходів з боку державних органів.

Щодо вищої освіти в цілому, то можна зазначити, що значно спростило б існуючу ситуацію з нормативно-правовою базою прийняття на основі вже існуючих законів кодифікованого НПА, на прикладі Кодексу Республіки про освіту. При цьому у вітчизняне законодавство необхідно імплементувати норми щодо надання пільгового кредиту для оплати першої вищої освіти (46) та щодо вимог до педагогічних працівників (ст.51) [53]. При проведенні кодифікації можливо, одночасно, привести норми різних НПА у відповідність одна одній у випадку необхідності. Це дозволить не тільки подолати проблему розпорошеності законодавства, а й дозволить особам, які працюють в сфері освіти або отримують освіту більш детально знати свої права та обов'язки і у випадку необхідності легше їх захистити. Також буде можливість виключити ті норми, які б мали регулюватись підзаконними НПА, наприклад щодо строків і тривалості навчального року. Кодифікацію можливо провести наступними способами:

- прийняття кодифікованого акту, який би мав в своєму складі всі позитивні, на даний момент, норми в законодавстві про освіту;
- прийняття нових законодавчих актів, маючи на меті подальше прийняття кодифікованого НПА на основі більш сучасної та повної законодавчої бази.

Також значним недоліком сучасного вітчизняного законодавства є те, що значну частину нормативно-правової бази складають концепції та стратегії розвитку. Приймаючись, зазвичай, на декілька років вперед вони мають в основному декларативний характер та не містять в собі конкретних положень щодо фінансових та організаційних засобів, якими вони будуть здійснюватися. Це призводить до того, що відповідні органи державної влади у своїй

діяльності вимушені керуватись положеннями Закону України «Про державний бюджет....» на певний рік і не можуть будувати свою діяльність на декілька років вперед. Вирішенням цієї проблеми може бути внесення змін до наявних концепцій та стратегій, в яких буде закріплено якими фінансовими ресурсами мають наділятися відповідні органи щороку в період дії даних НПА. Фінансові ресурси можна буде зазначити не в твердій сумі, а у певного відсотку від ВВП.

Л. А. Гаєвська скерувала наукові дослідження на розробку проблем формування та впровадження інноваційного управління освітою, що проводиться з метою переведення системи освіти, її змісту та потенціалу об'єкта на більш високий рівень якості та приведення рівня освіти до сучасних вимог. Інноваційний менеджмент розглядається автором як вплив державного управління на фактори, що визначають надання освітніх послуг з метою підвищення ефективності управління освітою. Основні напрямки реформування системи управління освітою автор бачить у чіткому визначенні компетенцій, повноважень та відповідальності органів влади на всіх рівнях за умови належної співпраці та перенаправлення з авторитарно-адміністративного на демократично-регулятивний менеджмент, який тісно пов'язаний із розвитком державного управління освітою. Важливою умовою цих змін та реформ автор передбачає підготовку відповідних кадрів: «Успішне досягнення поставлених пріоритетів значним чином пов'язане з вирішенням проблеми підготовки управлінських кадрів, які мають усвідомлювати, що виконують справу державну, що здатні управлінську діяльність наповнити новим змістом» [54, с.259-260].

Аналіз даного твердження дозволяє стверджувати про те, що автор погоджується з вищенаведеною думкою про корисність досвіду Великої Британії, де також присутні чітко визначені компетенції відповідних контролюючих органів та їх посадових осіб і при цьому великий контролюючий вплив громадських організацій

Н. М. Заворотинська здійснила аналіз інноваційного управління освітою з точки зору її структури, що забезпечує наявність таких сфер, як адміністративно-організаційна, психолого-педагогічна та фінансово-економічна. Автор розробив низку адміністративно-управлінських заходів для забезпечення переведення системи управління освітою на інноваційний рівень. Перш за все, йдеться про встановлення модульної структури управління, критерієм диференціації якої є специфіка діяльності - освіта, навчання, управління або форми правління - держава та громадськість або суб'єкти керівництва та суб'єкти - керівник навчального закладу чи інноваційного проекту та учасники інноваційної діяльності. Наступним напрямком інновацій є впровадження організаційних, структурних, психологічних, діагностичних та інформаційних форм та методів управління, які можуть забезпечити ефективність, швидкість та оригінальність у прийнятті управлінських рішень та підтримати його реалізацію. поступове впровадження.

Слід зазначити, що така структура освіти в чистому виді буде не дуже доречною, оскільки настільки спеціалізоване навчання може стати на заваді під час пошуків роботи або зміни профілю діяльності

Проектно-інноваційна модель управління передбачає постійну підтримку авторів та учасників інноваційних проектів на всіх рівнях та етапах освітньої інновації. Важливими складовими управління інноваційною освітою автор враховує цілі управління та якнайбільше залучення суспільства до управлінських процедур, економічні стимули, підтримку підприємництва та конкуренції, різноманітність та рівність усіх видів інновацій. Нарешті, управління є інноваційним, таким чином максимізуючи залучення наукових, науково-технічних досягнень.

Автор передбачає такі результати запровадження інноваційних управлінських змін у системі освіти: «...1) модульна структура управління закладом освіти (за видами діяльності – виховна, навчальна, управлінська; за формами управління – формальна (державна), неформальна (громадська); за

суб'єктами й об'єктами управління – керівник загальноосвітнього навчального закладу, керівник інноваційного проекту в загальноосвітньому навчальному закладі, учасники інноваційної діяльності); 2) організаційно-структурні, економічні, психологічні, діагностичні, інформаційні форми і методи управління, які створюють умови для оперативного, ефективного, оригінального і нестандартного прийняття керівником управлінського рішення; 3) проектноінноваційна модель управління, в якій керівник загальноосвітнього навчального закладу постійно підтримує діяльність авторів і учасників інноваційних проектів, що здійснюються на різних етапах інноваційного процесу в школі, і забезпечує вирішення найважливіших проблем освіти на певному етапі її розвитку; 4) управління за цілями; 5) максимальне можливе залучення органів громадськості до управління, розвиток самоуправління шкільної молоді; 6) економічне стимулювання педагогів-новаторів; 7) підтримка конкуренції та підприємництва; 8) різноманітність і рівноправність усіх форм організації інноваційної діяльності; 9) максимальне використання надбань світової науки та техніки в галузі освіти» [55].

О. М. Бандурка та О. П. Рябченко, з огляду на актуальність проблеми, підвищення ефективності та гнучкості державного управління у вищій освіті передбачили чотири ключові умови для вдосконалення цього управління. Перша умова полягає в тому, що дослідники розглядають необхідність створення системи вищої освіти на основі історичних, національних, культурних та етнічних особливостей української нації. Іншим фактором, що підвищує ефективність управління освітою, є наукова розробка загальних і теоретичних основ її формування, що має поліпшити інтеграцію національної освіти в європейський та світовий освітній простір. Наступною метою є вдосконалення структури та організації співробітників центрального органу шляхом обов'язкового визначення підрозділу, на який будуть покладені завдання, пов'язані з розробкою національної політики у галузі освіти. І, нарешті, пропонується розширити коло органів управління освітою шляхом

створення громадських, наглядових чи піклувальних рад тощо. Хоча об'єктом дослідження є вища освіта, зазначені фактори можуть бути повною мірою застосовані до інших рівнів національної освіти [54, с. 260].

О. Г. Рябека пропонує принципи побудови організаційних структур державного управління, які спрямовані на ефективність галузі в цілому. Виділено такі принципи, як єдність цілей, пріоритет функцій та вторинної структури, функціональна закритість підрозділів управління, простота організаційної структури, загальна єдність управління, оптимальна керованість, розумне співвідношення централізованих та децентралізованих форм управління та зворотного зв'язку. Він зазначає: «Ці принципи проектування організаційних структур виконавчої влади взаємопов'язані та взаємозалежні. Кожен із них має своє значення, але лише їх спільне використання може дати всебічну наукову концепцію організаційних структур виконавчої влади сучасної демократичної держави. Таким чином, створення нових та вдосконалення існуючих організаційних структур виконавчої влади можливе лише на чітких наукових методологічних засадах, що є системою принципів побудови організаційних структур управління». На думку дослідника, зазначені принципи можуть бути застосованими у всіх, без винятку, галузях, а отже, і в освітній [56, с. 209].

Л. В. Гаєвська та Т. В. Куренна вказують на необхідність вдосконалення законодавчої бази для регулювання участі громадськості в управлінні освітою. Така модернізація, на думку авторів, повинна включати оптимізацію структури державного управління, посилення аспектів децентралізації, перерозподіл та уточнення функцій та повноважень, перехід до програмно-орієнтованого управління, оптимальне поєднання державного та громадського контролю, моніторинг відповідних управлінських рішень, їх вплив на якісні освітні послуги на всіх рівнях. В результаті модернізації управління дослідники бачать розробку та впровадження відкритої активної моделі управління, заснованої на демократичних правових принципах. Автори наголошують на важливості посилення громадської ініціативи у розвитку

системи освіти та необхідності досліджень у цій галузі. Для вдосконалення регулювання адміністративних та освітніх процедур низку законів та нормативних актів потрібно оновити та вдосконалити. Це необхідно для того, щоб визначити статус громадських організацій у галузі освіти та управління стосовно автономії навчальних закладів, розширення їх прав та можливостей фінансової незалежності. Серед важливих питань, що стосуються вдосконалення управління освітою, автори включають необхідність подолання бюрократизації системи освіти та необхідність ефективної співпраці лідерів та громадських активістів. Це положення слід розробити для випускників вищих навчальних закладів, тому зміст, форми та методи вищої освіти також потребують відповідного коригування. Для підтримки цієї роботи необхідна інформаційно-комунікаційна система для належного інформування громадськості про стан та ефективність участі громадськості в управлінні освітою та формування їх широкої позитивної мотивації. діяльність [53, с.261].

Суттєву увагу проблемам удосконалення управління освітою приділяється програмними документами державного стратегічного освітнього планування. Так, Національна доктрина розвитку освіти визначає вектором розвитку системи освіти саме перехід до державно-громадського управління, яке має враховувати регіональні особливості, зростання автономії навчальних закладів, загострення проблеми конкурентоспроможності надання освітніх послуг.

Обов'язковою умовою зазначеного управління доктрина визначає базування управлінських рішень щодо знань на відповідних дослідницьких та аналітичних розробках та їх інформаційна підтримка. Основні якості нової моделі управління освітою визначають прозорість, демократичність, громадську думку, функції оптимізації, структуру та стиль центрального та регіонального управління освітою. Доктриною визначені головні шляхи модернізації управління освітою, до яких, зокрема, належать:

- оптимізація державних управлінських структур, децентралізація управління;
- перерозподіл функцій та повноважень між центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та навчальними закладами;
- перехід до програмно-цільового управління;
- поєднання державного і громадського контролю;
- запровадження нової етики управлінської діяльності, що базується на принципах взаємоповаги, позитивної мотивації;
- прозорість розроблення, експертизи, апробації та затвердження нормативно-правових документів;
- створення систем моніторингу ефективності управлінських рішень, їх впливу на якість освітніх послуг на всіх рівнях;
- організацію експериментальної перевірки та експертизи освітніх інновацій;
- впровадження новітніх інформативно-управлінських і комп'ютерних технологій;
- демократизацію процедури призначення керівників навчальних закладів, їх атестації;
- удосконалення механізму ліцензування, атестації та акредитації навчальних закладів;
- підвищення компетентності управлінців усіх рівнів;
- більш широке залучення до управлінської діяльності талановитої молоді, жінок, а також виховання лідерів у сфері освіти» [15].

Найважливішими умовами модернізації доктрини управління освітою визначають оптимізацію структури та системи управління з урахуванням вимог її децентралізації, а отже, оптимального перерозподілу управлінських функціональних переваг територіальних структур та навчальних закладів; прозорість та відкритість у підготовці та реалізації управлінських рішень та контролю за їх ефективністю, вдосконалення механізму ліцензування,

сертифікації та акредитації навчальних закладів і нарешті демократизація процесу кадрового забезпечення та підвищення професіоналізму та компетенції менеджерів на всіх рівнях. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року визначає основою будь-яких освітніх управлінських процедур інноваційні стратегії і передбачає, що саме управління потрібно здійснювати на засадах сталого розвитку та створення сучасних систем освітніх проектів. Також стратегія розвиває ідеї державно-громадського управління освітою, визначивши зазначене управління обов'язковою умовою реального партнерства особистості, суспільства та держави.

Система державного управління повинна бути гнучкою, цілеспрямованою та ефективною, щоб забезпечити інтенсивний розвиток та якість освіти, розробленої з урахуванням громадських та індивідуальних потреб.

До пріоритетів управлінсько-освітнього розвитку через становлення системи державно-громадського управління стратегія відносить:

- оптимізацію органів управління освітою, децентралізацію управління у цій сфері;
- перерозподіл функцій і повноважень між центральними та місцевими органами управління освітою;
- професіональний підхід під час здійснення добору та призначення керівників навчальних закладів, органів управління освітою;
- розроблення системи заходів (науково-методичних, фінансово-економічних тощо) стосовно впровадження ідеї автономії навчальних закладів, розширення їх прав і можливостей щодо фінансової самостійності;
- подолання бюрократизації в системі управління освітою, удосконалення порядку перевірок та звітності навчальних закладів;
- професійну підготовку компетентних менеджерів системи освіти, формування управлінців нової генерації, здатних мислити і діяти

системно, у тому числі в кризових ситуаціях, приймати управлінські рішення в будь-яких сферах діяльності, ефективно використовувати наявні ресурси;

- запровадження нових ефективних форм підвищення кваліфікації керівників освіти;
- розвиток автоматизованих систем управління освітою [43].

Узагальнення усіх, без винятку, наукових досліджень та державних програмних документів, присвячених проблемам розвитку управління системою освіти, дає підстави для віднесення до пріоритетів зазначеного управління його адміністративно-правове забезпечення. Водночас необхідно зазначити, що навіть попередній аналіз донедавна чинного Закону України «Про освіту» дає підстави для констатації неповноти та невідповідності вимогам часу його положень, які регламентують здійснення відповідних управлінських процедур.

Так, стаття 10 нормативно закріплювала створення для управління освітою в Україні систему державних управлінських органів та органів місцевого самоврядування, а також встановлювала, що органи управління освітою та громадського самоврядування діють у межах повноважень, визначених законодавством.

До органів управління освітою були віднесені:

- центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері освіти;
- центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері освіти;
- центральні органи виконавчої влади, яким підпорядковані навчальні заклади;
- орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим у сфері освіти;
- місцеві державні адміністрації і органи місцевого самоврядування, а також утворені місцевими державними адміністраціями та органами

місцевого самоврядування структурні підрозділи з питань освіти (місцеві органи управління освітою)».

У Законі було встановлено перелік повноважень центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері освіти, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері освіти та центральних органів виконавчої влади, яким підпорядковані навчальні заклади, а також органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим у сфері освіти та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування.

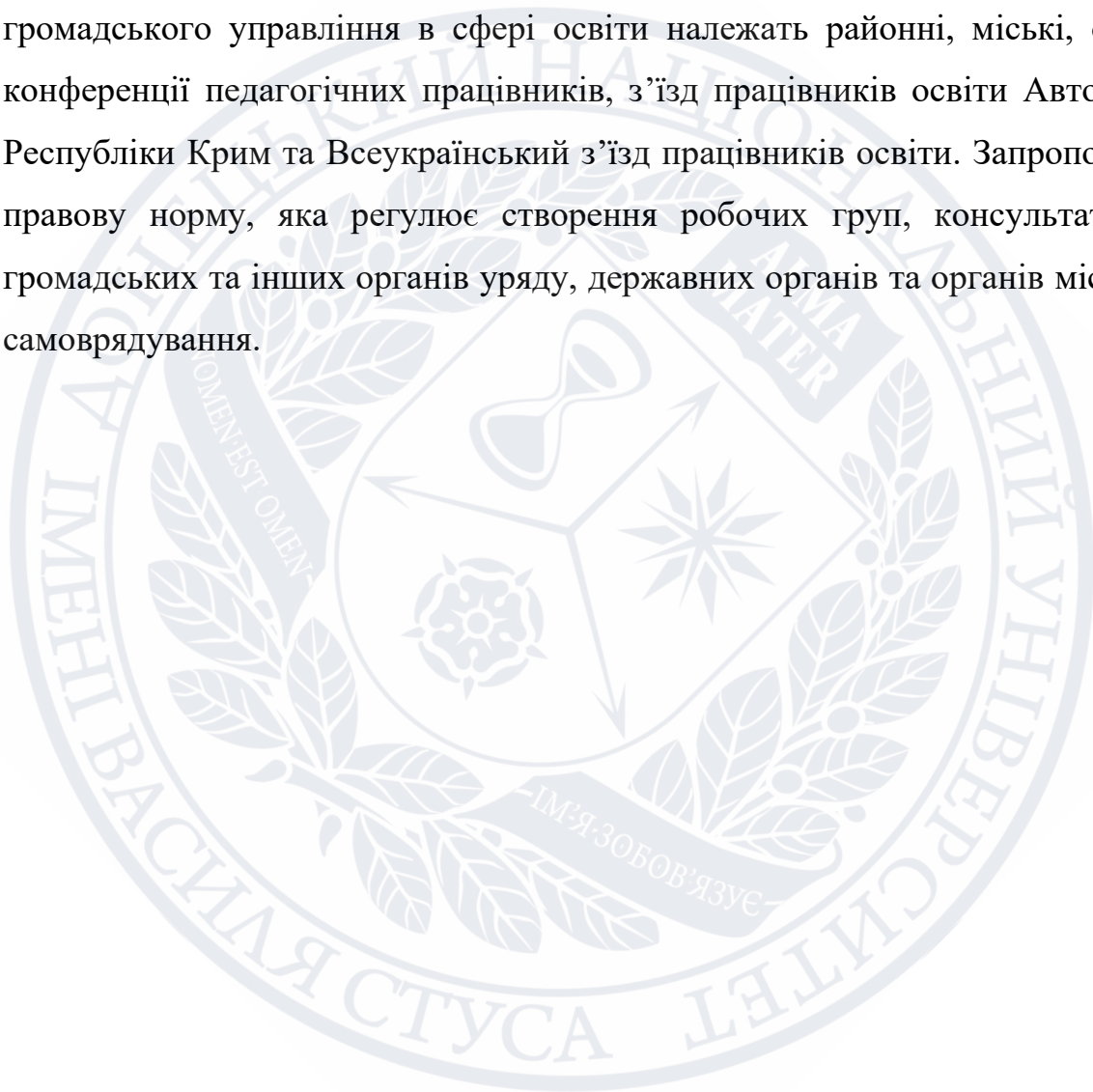
Відповідні положення діють понад двадцять п'ять років і кілька разів вносилися зміни, доповнення та уточнення. Однак необхідність узгодження законодавства з вимогами часу вимагає створення абсолютно нового закону., яким і став нещодавно прийнятий Закон України «Про освіту».

Перш за все, визначення в новому законі, принципів державної політики у галузі освіти, вимоги прозорості та відкритості управлінських рішень та їх реалізації, забезпечення відповідної підзвітності органів управління освітою та навчальних закладів суспільству. Невтручання навчальних закладів, політичних партій та релігійних організацій у навчальний процес в межах, встановлених українським законодавством, і, нарешті, розвиток громадського управління, державно-громадського та державно-приватного партнерства.. Ці принципи отримали подальший розвиток у конкретних правових положеннях закону.

З метою забезпечення прозорості органів влади, які реалізують державну сферу освіти, Закон передбачає обов'язкове розголошення інформації про процедури та результати прийняття рішень органами, що здійснюють освіту, на умовах конфіденційності та доступності. Подібна вимога щодо розкриття стосується органів управління освітою, які розпоряджаються бюджетними ресурсами з точки зору кошторисів витрат та звітів про надходження та використання державного та місцевих бюджетів. Також проводиться обов'язкове громадське обговорення законопроектів, що пропонують

регулювання правовідносин у галузі освіти та участь громадськості у підготовці та прийнятті цих документів.

Особливу увагу слід приділити положенням Закону про регулювання державного управління у сфері освіти, який вважається спільною діяльністю органів та громадських об'єднань, які взаємодіють задля ефективного функціонування та розвитку освітньої системи. До органів державно-громадського управління в сфері освіти належать районні, міські, обласні конференції педагогічних працівників, з'їзд працівників освіти Автономної Республіки Крим та Всеукраїнський з'їзд працівників освіти. Запропоновано правову норму, яка регулює створення робочих груп, консультативних, громадських та інших органів уряду, державних органів та органів місцевого самоврядування.



ВИСНОВКИ

Отже, проведений аналіз адміністративно-правових засад державної політики у сфері освіти дає можливість згрупувати поняття, головною складовою яких є «розвиток освіти».

До першої групи увійшли поняття, які розкривають специфіку освіти: «глобальна освіта», «формальна освіта», «інформальна освіта», «освіта протягом життя», «педагогічна освіта», «вища освіта», «шкільна освіта».

Другу групу репрезентують поняття, що відображають стратегічні напрямки розвитку освіти: «освітня політика», «державна освітня політика», «суб'єкти реалізації освітньої політики».

До третьої групи включено поняття, в яких простежується зв'язок між подіями, спричиненими соціально-економічними трансформаціями європейського і українського суспільства ХХ – початку ХХІ ст., а саме: «тенденції», «субтенденції», «євроінтеграційні тенденції розвитку освіти», «розвиток освіти в Україні в контексті європейських інтеграційних процесів».

Сучасний стан державної політики у сфері освіти свідчить про недостатню чіткість, декларативність цілей, незначний рівень аналізу наявних проблем та відсутність бачення шляхів їх досягнення з боку держави. Водночас, вітчизняні дослідники пропонують ряд напрямів, які мають стати пріоритетними цілями такої політики.

Крім того, у даному дослідженні визначено особливо низький рівень якості вищої освіти та вищої освіти у сфері юриспруденції та встановлено, що вказані обставини спричинені рядом негативних факторів, зокрема відсутністю різнопланових підходів до навчання майбутніх спеціалістів у контексті підлаштування під ринок праці, відсутністю використання закордонних новацій у розвитку даної сфери.

Таким чином, з врахуванням вищенаведеного, вважається за доцільне визначити, що метою державної політики в галузі освіти має бути створення

та забезпечення комплексу умов для ефективного розвитку вітчизняної освіти, орієнтованої на формування конкурентоспроможного людського потенціалу.

Розглянувши питання адміністративно-правового регулювання державної політики в сфері освіти України, сформульовано його визначення, як здійснюваний всією системою адміністративно-правових засобів, методів і форм цілеспрямований, ефективний, нормативно-організаційний вплив на державну політику задля її формування і реалізації відповідно до актуальних потреб суспільства і особистості, інтеграції освіти в міжнародний освітній і науковий простір, а також розглянуто суб'єктах державної освітньої політики.

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 становлять Конституція України та інші закони, акти Президента України, Кабінету Міністрів України, Міністерства освіти і науки України, документи державного прогнозування та стратегічного планування розвитку.

Результати аналізу досліджень дають підстави для виділення та розробки пріоритетних напрямків реформування системи управління освітою, розробки та вдосконалення освітніх процедур, переходу від централізації до децентралізації, впровадження інноваційних методів управління освітою та підвищення його ефективності та гнучкості.

Певною мірою всі вищезазначені новації акумулюються певною мірою в процесі стратегічного переходу від державної до державно-громадської форми управління, що забезпечує оптимальні можливості управління. Дослідження проблем системи управління державною освітою знайшло відображення у стратегічних державних та політичних документах.

При цьому нормативне закріпленням повинно передбачати неможливість повного перекладання функції адміністративно-правового регулювання освіти на органи громадського управління, з метою усунутись від виконання покладених на ці органи обов'язків

Регулювання управління та правова підтримка в освітньому секторі застаріли і не повністю підтримують навчальний процес з управління. Впровадження нової системи стало потужним стимулом для вирішення існуючих проблем. Основою став новий Закон України «Про освіту», але його максимальна ефективність буде досягнута лише за умови його належного запровадження у практику роботи.

Також проаналізовано законодавче регулювання освіти щодо контролю закладів освіти з боку державних органів в зарубіжних країнах та висунуто пропозиції щодо запозичення їх досвіду та прийняття в себе подібних нормативно-правових актів, з метою розширення недержавного громадського контролю за сферою освіти і більш жорсткої регламентації прав, обов'язків та дозволених засобів проведення перевірок навчальних закладів з боку посадових осіб контролюючих органів.

Проаналізовано законодавство зарубіжних країн, таких як США, Великобританія, Нідерланди та Республіка Білорусь. Висунуто можливість імплементації положень їхнього законодавства у вітчизняне, що включає в себе:

- створення громадської організації, яка б виконувала функції контролюючого органу в сфері освіти;
- більш детальна регламентація прав і обов'язків посадових осіб контролюючих органів при проведенні ними перевірок;
- забезпечення можливості отримання кредиту на отримання першої вищої освіти.

Тому можна прийти до висновку про необхідність внесення змін до ч.2 статті 5 Закону України «Про освіту», виклавши її у такій редакції: «Державну політику у сфері освіти визначає Верховна Рада України, формують і забезпечують проведення Президент України, Кабінет Міністрів України, а реалізують центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки, інші центральні органи виконавчої влади, Національне агентство із забезпечення

якості вищої освіти та органи місцевого самоврядування, заклади освіти, засновники закладів освіти, науково-педагогічні і педагогічні працівники».

Таким чином буде усунуто протиріччя між нормами Закону і конституційними нормами, а також охоплено всіх основних суб'єктів, що визначають, формують, забезпечують проведення і реалізують державну політику у сфері освіти. Це також перешкодить неоднозначному трактуванню даних норм, в тому числі і при вирішенні судових спорів.

Запропоновано провести кодифікацію норм законодавства у сфері освіти, з одночасним приведенням їх у відповідність одна одній у випадку необхідності, шляхом або прийняття кодифікованого НПА одразу, або удосконаленням законодавства і на його основі прийняття вже більш відповідаючого вимогам сучасності акту.

Аналіз ситуації щодо кількості ВНЗ, які надають послуги з отримання правничих спеціальностей дозволив прийти до висновку про можливість законодавчо закріпленого обмеження кількості таких ВНЗ з одночасним посиленням вимог щодо якості викладання, що дозволить підвищити рівень знань студентів та дозволить посилити наукову діяльність у ВНЗ викладачів і студентів. Це можливо провести за допомогою проведення акредитації ВНЗ

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ПОСИЛАНЬ

1. Гриневич Л.М. Поняття «освіта», «розвиток освіти», «освітня політика» в сучасному науковому дискурсі. *Неперервна професійна освіта: теорія і практика*. 2015. №1-2 (42-43). С. 14 -19. URL: [file:///C:/Users/%D0%92%D0%B8%D0%BA%D1%82%D0%BE%D1%80/Desktop/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%8F%20%D0%BF%D0%B0%D0%BF%D0%BA%D0%B0%20\(2\)/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%8F%20%D0%BF%D0%B0%D0%BF%D0%BA%D0%B0/NPO_2015_1-2_4.pdf](file:///C:/Users/%D0%92%D0%B8%D0%BA%D1%82%D0%BE%D1%80/Desktop/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%8F%20%D0%BF%D0%B0%D0%BF%D0%BA%D0%B0%20(2)/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%8F%20%D0%BF%D0%B0%D0%BF%D0%BA%D0%B0/NPO_2015_1-2_4.pdf) (дата звернення 26.09.2020).
2. Енциклопедія освіти. Академія педагогічних наук України / гол. ред. В. Г. Кремень. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 1040 с.
3. Огнев'юк В., Сисоєва С. Освітологія - науковий напрям інтегрованого дослідження сфери освіти. *Рідна школа*. 2012. №4-5. С. 44-51. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/rsh_2012_4-5_9 (дата звернення 26.09.2020).
4. Бабич М.С. Безперервна освіта (освіта впродовж життя) - умова підвищення національної конкурентоспроможності. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2015. № 5, Т. 1. С. 50-53. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vchnu_ekon_2015_5%281%29__11 (дата звернення 25.09.2020).
5. Прокопенко Л. Періодизація становлення та розвитку державного управління освітою в Україні. URL: [http://www.dbuapa.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_04\(7\)/10plluou.pdf](http://www.dbuapa.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_04(7)/10plluou.pdf) (дата звернення 25.09.2020).
6. Конституція України: від 28.06.1996 №254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
7. Баранова К.К., Сибірець В.В. Сучасний стан освіти в Україні. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/81588964.pdf> (дата звернення 25.09.2020).
8. Щокін Р.Г. Мета і цілі державної політики у галузі освіти: : сучасний стан бачення проблеми. *Право.ua*. 2017. № 3. С. 41-46.

9. Енциклопедичний словник з державного управління / укл.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. К.: НАДУ, 2010. 820 с.
10. Шершньова З. Є. Стратегічне управління: підручник. 2-ге вид., переробл. і допов. К.: КНЕУ, 2004. 699 с
11. Красняков Є. Державна освітня політики: сутність поняття, системність, історико-політичні. URL: <http://veche.kiev.ua/journal/2757/> (дата звернення 26.09.2020).
12. Сергієнко Л.В. Гуманітарна політика України: ідентифікація складових, об'єктів, суб'єктів та пріоритетів. *Вісник ЖДТУ*. 2019. № 2 (88). С. 162-175.
13. Хомишин І.Ю. Мета сучасної правової політики у сфері вищої освіти. URL: <http://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/aug/5817/vnulpurn201684528.pdf> (дата звернення 26.09.2020).
14. Кравець В. Актуальні проблеми та завдання вищої школи у світлі нового Закону України «Про вищу освіту». *Україна-Європа-Світ. Збірник наукових праць*. URL: file:///C:/Users/%D0%92%D0%B8%D0%BA%D1%82%D0%BE%D1%80/Desktop/Ues_2014_14_4.pdf (дата звернення 26.09.2020).
15. Про Національну доктрину розвитку освіти: Указ Президента України від 17.04.2002 № 347. *Офіційний вісник України*. 2002. № 16. Ст. 860.
16. Національна доповідь про стан і перспективи розвитку освіти в Україні. Нац. акад. пед. наук України; редкол.: В. Г. Кремень (голова), В. І. Луговий (заст. голови), А. М. Гуржій (заст. голови), О. Я. Савченко (заст. голови); за заг. ред. В. Г. Кременя. Київ: Педагогічна думка, 2016. 448 с. Бібліогр.: с. 21.
17. Городецька І.А. Сутність адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу. *Форум права: електрон. наук. фахове вид.* 2016. № 1. С. 60- 66.

URL:http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_1_12.pdf (дата звернення 26.09.2020).

18. Тарахонич Т.І. Види правового регулювання: теоретичні аспекти розуміння. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 4. С.28-31. URL: [file:///C:/Users/%D0%92%D0%B8%D0%BA%D1%82%D0%BE%D1%80/Desktop/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%8F%20%D0%BF%D0%B0%D0%BF%D0%BA%D0%B0%20\(2\)/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%8F%20%D0%BF%D0%B0%D0%BF%D0%BA%D0%B0/Chkup_2014_4_8.pdf](file:///C:/Users/%D0%92%D0%B8%D0%BA%D1%82%D0%BE%D1%80/Desktop/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%8F%20%D0%BF%D0%B0%D0%BF%D0%BA%D0%B0%20(2)/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%8F%20%D0%BF%D0%B0%D0%BF%D0%BA%D0%B0/Chkup_2014_4_8.pdf) (дата звернення 26.09.2020).

19. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посібник. Вид. 9-е, зі змін. Л. : Край, 2007. 188 с. URL: https://lvivpravo.at.ua/_ld/3/312__.-2007-____-2.pdf (дата звернення 26.09.2020).

20. Шопіна І.М. Щодо концептуальних підходів до визначення поняття правового регулювання. URL:[file:///C:/Users/%D0%92%D0%B8%D0%BA%D1%82%D0%BE%D1%80/Desktop/FP_index.htm_2011_2_173%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/%D0%92%D0%B8%D0%BA%D1%82%D0%BE%D1%80/Desktop/FP_index.htm_2011_2_173%20(2).pdf) (дата звернення 26.09.2020).

21. Панов Н. И. (рук. авт. кол.). Словарь терминов по теории государства и права : учебное пособие. Х.: Основа, 1997. 180 с.

22. Адміністративне право України: основні категорії та поняття / за заг. ред. О. Х. Юлдашева. Київ : Поліграфіст, 2010. 512 с.

23. Лаврук О.В. Сутність поняття державної політики. *Університетські наукові записки*. 2018. № 67-68. С. 254-263. URL: <http://univer.km.ua/visnyk/1803.pdf> (дата звернення 29.09.2020).

24. Андріяш В.І. Державна політика: концептуальні аспекти визначення. URL: file:///C:/Users/%D0%92%D0%B8%D0%BA%D1%82%D0%BE%D1%80/Desktop/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%8F%20%D0%BF%D0%B0%D0%BF%D0%BA%D0%B0/Duur_2013_9_6.pdf (дата звернення 29.09.2020).

25. Шопіна І. М. Адміністративно-правове регулювання управління органами внутрішніх справ України: дис. доктора юрид. наук : 12.00.07. К., 2012. 514 с.

26. Митний кодекс України: Закон України від 13 березня 2012. № 4495–VI. *Відомості Верховної Ради*. 2012. №44-45. №46-47. №48. Ст. 552. (Із змінами).

27. Про освіту: Закон України від 05 жовтня 2017. № 2145–VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. №38-39. Ст. 380ю (Із змінами).

28. Про вищу освіту: Закон України від 01 липня 2014. № 1556–VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. №37-38. Ст. 2004. (Із змінами).

29. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Угода від 27 червня 2014. *Офіційний вісник України*. 2014 р. № 75. 1, Ст. 2125.

30. Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 630. *Офіційний вісник України*. 2014. № 95. Ст. 2729. (Із змінами).

31. Про затвердження Положення про Деякі питання Державної служби якості освіти України: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 березня 2018 р. № 168. *Офіційний вісник України*. 2018. № 25. Ст. 892. (Із змінами).

32. Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності закладів освіти: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1187. *Офіційний вісник України*. 2016. № 7. Ст. 345. (Із змінами).

33. Про затвердження Положення про акредитацію закладів вищої освіти і спеціальностей у закладах вищої освіти та вищих професійних училищах: Постанова Кабінету Міністрів України від 09 серпня 2001 р. № 978. *Офіційний вісник України*. 2001. № 32. Ст. 1491. (Із змінами).

34. Про затвердження Державного стандарту базової і повної загальної середньої освіти: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2011 р. № 978. *Офіційний вісник України*. 2012. № 11. Ст. 400. (Із змінами).
35. Про освіту: Закон України станом на 27 березня 2014 р. *Верховна Рада України*. 2014.
36. Тицька Я.О. Державна політика у сфері освіти: правовий аспект. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 2(23). С. 55-60.
37. Ногас Н. Державна політика у галузі освіти України: сутність та зміст. *Актуальні проблеми правознавства*. 2020. № 1 (21). С.87-95.
38. Державна політика: підручник. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. К. : НАДУ, 2014. 448 с.
39. Петрашенко Д. Державна освітня політика України на сучасному етапі: цілі, складові, перспективи. URL:file:///C:/Users/%D0%92%D0%B8%D0%BA%D1%82%D0%BE%D1%80/Desktop/Nzizvru_2013_6_28.pdf (дата звернення 01.10.2020).
40. Хомишин І. Механізм реалізації державної політики в сфері вищої освіти. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія «Юридичні науки»*. 2016. № 855. С. 116–121.
41. Корсак К. Освіта, суспільство, людина в ХХІ столітті: інтегрально-філософський аналіз. 2004. С. 112.
42. Губерська Н. Державне регулювання вищої освіти в умовах демократизації публічних відносин в Україні. *Право і суспільство*. 2015. № 2. С. 153–158.
43. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року: Указ Президента України від 25 червня 2013 № 344/2013. *Офіційний вісник України*. 2013. № 50. Ст. 1783.

44. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01 липня 2010. № 2411-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 40. Ст. 527.
45. Юлдашев О. Х. Проблеми вдосконалення державної регуляторної політики в Україні: монографія. К. : МАУП, 2005. 336 с.
46. Тертичка В. В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. К. : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2002. 750 с
47. Дем'янчук О. П. «Державна політика» та «публічна політика»: варіант перехідного періоду. URL:http://www.library.ukma.kiev.ua/elib/NZ/NZV18_2000_polityk/05_demyanc_dem_or.pdf (дата звернення 02.10.2020).
48. Про заходи щодо забезпечення пріоритетного розвитку освіти в Україні: Указ Президента України від 30 жовтня 2010. № 926/2010. *Офіційний вісник України*. 2010. № 75. Ст. 2659.
49. Крисюк С. В. Державне управління освітою: навч. посіб. для слухачів, аспірантів, докторантів спец. «Державне управління освітою». К. : НАДУ, 2009. 220 с. URL: http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Navch_Posybniky/5ab5a387-5399-4c7f-9f90-d9b6a1f0f4ee.pdf (дата звернення 02.10.2020).
50. Заяць Л.І. Порівняльний аналіз університетської освіти в Україні та Нідерландах у контексті Болонських угод. *Освітологічний дискурс*. – 2014. – № (37). – С. 82-93.
51. Проект концепції розвитку юридичної освіти. Офіційний веб-портал Комітету Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій. URL: http://kno.rada.gov.ua/news/main_news/75465.html (дата звернення 25.11.2020).
52. Реєстр суб'єктів освітньої діяльності. Офіційний веб-портал Єдиної державної електронної бази з питань освіти. URL: <https://registry.edbo.gov.ua/>

53. Кодекс Республіки Білорусь про освіту. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30926305#pos=5;-106 (дата звернення 25.11.2020).

54. Легенький М. І. Адміністративно-правове забезпечення пріоритетних напрямів в управлінні освітою. URL: <http://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2018/jun/13312/41.pdf> (дата звернення 26.09.2020)

55. Заворотинська Н. М. Теоретичні питання запровадження інноваційного менеджменту в освіті. URL: <https://www.ar25.org/article/teoretychni-pytannya-zaprovadzhennya-innovatsiynogo-menedzhmentu-v-osviti.html> (дата звернення 16.11.2020).

56. Рябека О. Г. Державно-громадське управління у дискурсі демократизації суспільства: монографія; за наук. ред. проф. В. П. Бежа; Мін-во освіти і науки України, Нац. пед. ун-т імені М. П. Драгоманова. К.: Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2011. 289 с.

