

УДК: 351

Шистопап Юлія Миколаївна

аспірантка кафедри державного управління та місцевого самоврядування
Академії муніципального управління (м. Київ)

**ЯКІСНИЙ АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ
У СФЕРІ НЕПЕРЕРВНОЇ ОСВІТИ**

Анотація. У статті розглянуто правові механізми державного управління сферою неперервної освіти в Україні. Висвітлено поняття та сутність освітньої політики держави в умовах євроінтеграції. Також проаналізовано відповідність української законодавчої бази у сфері неперервної освіти європейським нормам якості. Визначено пріоритети України у співпраці з ЄС в освітній сфері. Запропоновано шляхи підвищення якості та розвитку нормативно-правової бази у сфері неперервної освіти в Україні.

Ключові слова: євроінтеграція, Європейський Союз (ЄС), правові механізми, нормативно-правова база, освітня політика.

**Шистопап Ю.Н. Качественный анализ законодательной базы
Украины в сфере непрерывного образования**

Аннотация. В статье рассмотрены правовые механизмы государственного управления сферой непрерывного образования в Украине. Освещены понятие и сущность образовательной политики государства в условиях евроинтеграции. Также проанализировано соответствие украинской законодательной базы в сфере непрерывного образования европейским нормам качества. Определены приоритеты Украины в сотрудничестве с ЕС в образовательной сфере. Предложены пути повышения качества и развития нормативно-правовой базы в сфере непрерывного образования в Украине.

Ключевые слова: евроинтеграция, Европейский Союз (ЕС), правовые механизмы, нормативно-правовая база, образовательная политика.

**Shistopal J. M. Qualitative analysys of the Ukrainian legal framework
in lifelong learning**

Annotation. The article examines the legal mechanisms of state management in the sphere of continuous education in Ukraine. Deals with the concept and nature of educational policy in terms of European integration. Also analyzed the compliance of Ukrainian legislation in the field of continuing education with European quality standards. Defined priorities of Ukraine in cooperation with the EU in the field of education. The ways of improving the quality and development of the legal framework in the field of continuing education in Ukraine.

Key words: European integration, the European Union (EU) legal mechanisms, legal and regulatory framework, educational policy.

Постановка проблеми у загальному вигляді. На сьогодні актуальним питанням є реформування та вдосконалення нормативно правової бази України у сфері неперервної освіти. Її повнота та

досконалість – це головна умова формування й реалізації освітньої політики держави в цілому та підвищення якості функціонування системи освіти зокрема. Аналіз нормативно-правового забезпечення у сфері неперервної освіти свідчить, що воно є застарілим і неактуальним. На шляху до євроінтеграції ми мусимо реформувати освітню законодавчу базу відповідно до європейських та світових стандартів і модернізувати систему управління якістю освітньої сфери. В умовах інтеграції та глобалізації важливою є науково-технічна та освітянська міжнародна співпраця країн. Співпраця України з ЄС пояснюється великим потенціалом вітчизняної науки. Отже, визначивши свою конкурентоспроможність серед інших країн в європейському освітньому просторі, Україна здатна інтегруватись у світову інноваційну систему.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз наукових праць свідчить, що механізмами реалізації державної політики в галузі управління займалися такі провідні вітчизняні та зарубіжні вчені, як В. Авер'янова, Г. Атаманчук, П. Єгорова, О. Ковалюк, О. Коротич, Ю. Лисенко, В. Малиновський, Р. Рудницька та ін. Водночас питання щодо нормативно-правових механізмів управління інноваційним розвитком неперервної освіти в умовах інтегрування до європейського освітнього простору сьогодні є недостатньо дослідженим, чим зумовлює свою актуальність.

Питаннями європейського інтегрування і функціонування Європейського Союзу займалися багато українських й зарубіжних учених, а саме Н. Антонюк, М. Микієвич, В. Волес, М. Гердеген, І. Грицяк, Д. Дайнен, В. Копійка, Е. Топалова, Т. Шинкаренко, Н. Мусис, З. Петрась, Ф. Тоді та ін. Особливості формування та реалізації європейської освітньої політики досліджують зазвичай у контексті становлення Болонського процесу. Але також потрібно дослідити нормативно-правові механізми управління європейської освітньої політики, опираючись на загальні

принципи формування спільної політики ЄС, які досліджували Н. Антонюк, В. Волес, О. Матвієнко та Н. Мусис.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.

Незважаючи на велику кількість наукових розробок щодо розвитку освітньої політики в Україні, сьогодні актуалізуються ґрунтовніші дослідження, пов'язані з розробленням і розвитком інноваційних методичних підходів до формування нормативно-правових механізмів державного забезпечення якості неперервної освіти в умовах глобалізації, а саме створення якісної нормативно-правової бази, що актуально в реформаційний період в Україні. Тому автор зробив спробу проаналізувати відповідність української освітньої нормативно-правової бази відповідно до європейських норм і стандартів якості та запропонував шляхи підвищення якості та розвитку нормативно-правової бази у сфері неперервної освіти в Україні.

Формулювання цілей статті. Мета статті – проаналізувати якість нормативно-правових механізмів державного управління сферою неперервної освіти в умовах інтеграції до європейського освітнього простору та запропонувати шляхи підвищення якості та розвитку нормативно-правової бази у сфері неперервної освіти в Україні.

Виклад основного матеріалу. Державне управління сферою неперервної освіти в нормативно-правовому аспекті – це система систематичних, цілеспрямованих, організованих дій, що виражені в правовій формі (у формі законодавчих, інших нормативно-правових актів, інших рішеннях і діях, які вони передбачають), суспільні відносини, які виникають і реалізуються у зв'язку з функціонуванням та організацією системи неперервної освіти. Нормою освітнього права є опосередкований та гарантований державною владою загальнообов'язковий та формально-визначений припис у вигляді правила чи постанови, що є вихідною ланкою

права як суспільного регулятора та спрямований на врегулювання соціальних відносин у сфері неперервної освіти.

Норми освіти мають комплексний характер і структурування у вигляді особливої та загальної частин. Загальна частина правових освітніх норм визначає особливості тих елементів простору освіти, що потребують об'єктивного правового регулювання нормами різних сфер права (суб'єкти освітніх відносин, управління системою освіти, статус освітньої установи, складові освітньої діяльності та інші). Особлива частина правових освітніх норм відбиває ті завдання та цілі, які регулюються та вирішуються конкретною сферою права, що регулює певні освітні відносини, зумовлює мобільність і динамічність цієї частини норм освіти, ураховуючи різноманітні аспекти освітнього простору – наприклад, у сфері фінансових, трудових чи цивільно-правових відносин. Норми втілюються в нормативно-правових актах, які за юридичною силою класифікуються як закони, локальні та підзаконні нормативно-правові акти. У системі вітчизняних правових джерел, що регулюють питання у сфері неперервної освіти, визначаються два рівні – державний (закони, підзаконні нормативно-правові акти) і регіональний (нормативні документи) [1, с. 55].

Базисом для освітньої державної політики є Конституція та закони України «Про освіту», «Про професійно-технічну освіту», «Про загальну середню освіту», «Про позашкільну освіту», «Про дошкільну освіту», «Про вищу освіту», «Про забезпечення молоді, яка отримала вищу або професійно-технічну освіту, першим робочим місцем з наданням дотації роботодавцю», «Про наукову і науково-технічну діяльність», «Про охорону дитинства», «Про ратифікацію Конвенції про визнання кваліфікацій з вищої освіти в Європейському регіоні», «Про ратифікацію Кредитної угоди (Проект «Рівний доступ до якісної освіти в Україні») між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку». Принципи забезпечення стратегічного розвитку освіти також забезпечують

Національна доктрина розвитку освіти України [2] та Національна стратегія розвитку освіти на 2012–2021 рр. [3]. Так, у першій з них визначено головну мету державної освітньої політики, її пріоритетні напрямки, проголошено створення системи освітнього моніторингу та ефективності управління освітою [2].

На сучасному етапі державна освітня політика України відрізняється тим, що є основою в примноженні інтелектуального ресурсу нації та у створенні умов для духовної самореалізації особистості; є місцем розроблення інноваційних гуманітарних технологій, засобом формування умінь і знань, що користуються попитом на світовому ринку праці; є інструментом створення громадянського соціуму. Також українська державна освітня політика має деякі недоліки: якість освіти не відповідає сучасним вимогам; українські університети не входять у жоден з основних міжнародних рейтингів; наявна невідповідність кваліфікації працівників займаним посадам, Україна замикає першу сотню країн щодо використання в навчально-виховному процесі інформаційно-комунікаційних технологій, доступності освіти.

Ці негативні факти зумовлені відсутністю: стратегічного бачення перспектив інноваційного розвитку освіти; освітньої політики, що спрямована на інтеграцію освітньої системи у світову спільноту; урахування сучасних життєвих умов у контексті стратегічного планування розвитку освіти; розуміння суспільного значення освіти; децентралізованої ефективною та відповідною сучасним вимогам системи управління освітою; ефективною системи оцінювання якості праці педагогічних працівників і функціонування освітніх закладів; належного фінансування у сфері освіти відповідно до нормативно-правових актів [5].

Мета освітньої реформи – це підвищення конкурентоспроможності освіти в Україні, інтеграція української освітньої системи в єдиний європейський освітній простір. Для досягнення цієї мети слід вирішити

такі завдання: створити єдиний освітній простір, удосконалити систему управління освітою; підвищити якість освіти; забезпечити доступність до якісної освіти, неперервність рівнів освіти (дошкільної, початкової, середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої, післядипломної, самоосвіти); підвищити ефективність фінансування освіти [4]. Реформація системи державного управління освітою – дуже складний процес, для достатнього правового, організаційного, технологічного, фінансового забезпечення якого потрібно:

1) удосконалити систему управління освітою: здійснити єдину освітню політику; забезпечити наступність між рівнями освіти; підвищити самостійність закладів освіти в розпоряджанні ресурсами фінансів; оптимізувати мережу закладів освіти, ураховуючи демографічні та економічні реалії та потребу підвищення якості освіти (створити освітні округи, оптимізувати мережі шкіл; реформувати систему інтернатних закладів; передати функції з управління ПТУ на місцевий рівень; створити укрупненні регіональні ВНЗ); переглянути застарілі типові штатні нормативи;

2) підвищити якість і конкурентоспроможність освіти: створити нові державні стандарти початкової, базової та повної середньої освіти; запровадити стандарти, що ґрунтуватимуться на компетенціях у професійно-технічній освіті; розробити національну систему оцінювання якості освіти; створити незалежні кваліфікаційні центри, зокрема для відповідності кваліфікації в європейській системі стандартів; стимулювати створення незалежних національних рейтингів шкіл, ПТУ, ВНЗ; запровадити обов'язкову дошкільну освіту дітей передшкільного віку; створити умови для раннього виявлення творчих здібностей дитини; забезпечити в закладах освіти середовище, що сприятиме збереженню здоров'я; провести диспансеризацію учнів загальноосвітніх закладів; широко запроваджувати інформаційно-комунікаційні технології в закладах

освіти; узгодити кваліфікаційні характеристики, стандарти та навчальні програми з освітньо-кваліфікаційними вимогами робочих місць; мотивувати роботодавців до участі в підготовці навчальних програм, узгоджувати з ними освітні та професійні стандарти; переорієнтувати навчальні плани на збільшення частини практичного компонента; масштабно запровадити програми стажування на виробництві; розподілити у ВНЗ навчальні програми академічного і практичного профілю, розвивати професійно орієнтовану вищу освіту;

3) забезпечити доступність освіти: посилити державну підтримку розвитку мережі дошкільних і позашкільних закладів; розробити й запровадити нові підходи до вирішення завдань інтеграції в соціум дітей з особливостями психофізичного розвитку; запровадити профільне навчання у загальноосвітніх середніх школах; запровадити Національні рамки кваліфікацій; стимулювати розвиток системи освіти впродовж усього життя;

4) підвищити ефективність фінансування освіти: розробити й перейти до єдиного стандарту вартості навчання одного учня / студента; перейти у фінансуванні закладів освіти від принципу утримання закладів до принципу формування їх бюджетів відповідно до кількості учнів і стандарту вартості навчання одного учня/студента; розширити можливості закладів освіти залучати додаткові кошти за рахунок легалізації інституту «ендаументу» – благодійних цільових некомерційних фондів; використовувати грантову підтримку дослідних проектів та інновацій в освіті; розширити список платних послуг, що надаються закладами освіти; розширити права шкіл, ПТУ самостійно розпоряджатися матеріальними, фінансовими та кадровими ресурсами; змінити підходи до формування державного замовлення на підготовку фахівців шляхом упровадження прогнозу потреб економіки (регіону) [4; 5].

Модернізація та розвиток системи освіти включає в себе створення механізмів стійкого розвитку освітньої системи, забезпечення її відповідності завданням і викликам XXI ст., економічним і соціальним потребам розвитку особистості, держави, країни, суспільства, таких як оптимізація державних структур управління, децентралізація управління; перерозподіл повноважень і функцій між центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та закладами освіти; перехід до програмно-цільового управління; поєднання державного та громадського контролю; запровадження інноваційної етики управлінської діяльності, що ґрунтується на принципах позитивної мотивації, взаємоповаги; прозорість розроблення, експертизи, апробації й затвердження нормативно-правових актів; створення національної системи моніторингу якості освіти, моніторингу ефективності управлінських рішень, їх впливу на якість освітніх послуг на всіх рівнях; організація експериментальної перевірки та експертизи інновацій в освіті; запровадження інноваційних інформативно-комунікаційних управлінських технологій; демократизація процедури призначення керівників закладів освіти, їх атестації; удосконалення механізму ліцензування, атестації й акредитації закладів освіти; підвищення компетентності управлінців усіх рівнів; ширше залучення до управлінської діяльності талановитої молоді, жінок, а також виховання лідерів у сфері неперервної освіти [3].

Висновки з даного дослідження.

1. Державне управління сферою неперервної освіти в нормативно-правовому аспекті – це система систематичних, цілеспрямованих, організованих дій, що виражені в правовій формі (у формі законодавчих, інших нормативно-правових актів, інших рішеннях і діях, які вони передбачають), суспільні відносини, які виникають та реалізуються у зв'язку з функціонуванням та організацією системи неперервної освіти.

2. Аналіз нормативно-правового забезпечення у сфері неперервної освіти свідчить, що воно є застарілим та неактуальним.

3. На сьогодні актуальним питанням є реформування та вдосконалення нормативно-правової бази України у сфері неперервної освіти. Її повнота та досконалість – головна умова формування й реалізації освітньої політики держави в цілому та підвищення якості функціонування системи освіти зокрема.

4. На шляху до євроінтеграції ми маємо реформувати освітню законодавчу базу відповідно до європейських і світових стандартів та модернізувати систему управління якістю освітньої сфери.

5. В умовах інтеграції та глобалізації важливою умовою є науково-технічна та освітянська міжнародна співпраця країн. Співпраця України з ЄС пояснюється значним потенціалом вітчизняної науки. Отже, визначивши свою конкурентоспроможність серед інших країн в європейському освітньому просторі, Україна здатна інтегруватись у світову інноваційну систему.

6. У системі вітчизняних правових джерел, що регулюють питання у сфері неперервної освіти, визначаються два рівні – державний (закони, підзаконні нормативно-правові акти) і регіональний (нормативні документи).

7. У Національній доктрині розвитку освіти України визначено головну мету державної освітньої політики, визначено її пріоритетні напрямки, проголошено створення системи освітнього моніторингу та ефективності управління освітою.

8. На сучасному етапі державна освітня політика України відрізняється тим, що є основою у примноженні інтелектуального ресурсу нації та створенні умов для духовної самореалізації особистості; є місцем розроблення інноваційних гуманітарних технологій, засобом формування

умінь і знань, що користуються попитом на світовому ринку праці; є інструментом створення громадянського соціуму.

9. Мета освітньої реформи – це підвищення конкурентоспроможності освіти в Україні, інтеграція української освітньої системи в єдиний європейський освітній простір.

Отже, процес європейської інтеграції має охопити всі сфери суспільного життя – політичну, економічну, правову, культурну, наукову, освітню. Але серед інших чинників інтеграція у сфері неперервної освіти – це один із найважливіших, довгострокових чинників усього процесу, адже саме освіта значною мірою впливає на цінності, погляди, способи сприймання та інтерпретації світу тощо. Отож прагнення до відповідності української освіти міжнародним європейським стандартам має стати ефективним стимулятором процесу її інтеграції в європейський освітній простір.

Перспективи подальших розвідок. Перспективою дальших розвідок має стати оцінювання якості організаційних механізмів державного управління сферою неперервної освіти в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Ягофаров Д. А. Правовое регулирование системы : учебное пособие / Ягофаров Д.А. – М.: Московский педагогический государственный университет, 2005. – 292 с.
2. Про Національну доктрину розвитку освіти : Указ Президента України від 17 квіт. 2002 р. № 347/2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/347/2002>
3. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на 2012–2021 роки. – Режим доступу : <http://www.mon.gov.ua/images/files/news/12/05/4455.pdf>.
4. Реформа системи освіти [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mon.gov.ua/>
5. Стратегічні цілі українського суспільства: реформування системи освіти // Перспективні дослідження / за ред. Г. Вишневського, В. Канівської, Т. Ситник. – 1999. – № 9. – С. 34–35.

Statement of the problem. Today the important issue is reforming and improving the legal basis Ukraine in continuing education. Its fullness and

perfection - is the main condition for the formation and implementation of educational policy in general, and the quality of the educational system.

Analysis of regulatory juristic support in continuing education shows that it is outdated and not relevant. Many items in the basic education laws are vague, generic, as they lack the actors how their legal protection.

Urgency. On the way to European integration, we must reform the educational legislative framework in line with European and international standards and to upgrade the quality management system of educational sphere.

In terms of integration and globalization are essential for scientific and technical and educational international cooperation countries. Cooperation between Ukraine and the EU is explained by the large potential domestic science. Thus, determining its competitiveness among other countries in the European educational space, able to integrate Ukraine into the global innovation system.

The purpose of the article and our task was to study. The aim of the article - to analyze the quality of the legal and regulatory mechanisms of state management in the sphere of continuous education in terms of integration into the European educational space and suggest ways to improve the development of the legal framework in the field of continuing education in Ukraine.

Summary. The system of domestic legal sources governing in the field of continuing education are two levels - state (laws, regulations) and regional (regulations).

National Doctrine of Education of Ukraine defined the main goal of the national education policy, it identified priority areas, declared the establishment of the educational system of monitoring and efficiency of education management.

At present the state educational policy Ukraine is characterized in that: a foundation in multiplication intellectual resources of the nation and to create conditions for spiritual self-fulfillment personality; a place of humanitarian

development of innovative technologies and means of formation of skills and knowledge that are in demand in the global labor market; is a tool for creating a civil society.

The purpose of education reform - is to increase the competitiveness of education in Ukraine, Ukrainian educational system integration in the single European educational space.

The challenge to achieve this goal: creating a single educational space, improvement of education management; improve the quality of education; ensure accessibility to quality education, continuous levels of education (preschool, primary, secondary, extra-curricular, vocational, higher, postgraduate, self); improving the efficiency of education funding [4].

Reformation of public administration education very difficult process for sufficient legal, organizational, technological, financial support should: to improve the education management: implement a unified educational policy, to increase the quality and competitiveness of education, to ensure access to education, to increase the efficiency of education funding [4, 5].

The modernization and development of education includes the creation of mechanisms for sustainable development of the education system to match the tasks and challenges of the XXI century. Economic and social development needs of the individual, the state, the country and society.

Conclusions and outcomes. Thus, the process of European integration aims to cover all aspects of life: political, economic, legal, cultural, scientific, educational. But among other factors integration in continuing education - is one of the most important - the long-term factors whole process. Because education is largely influenced by the values, attitudes, ways of perception and interpretation of the world and so on. So the desire for conformity to international education Ukrainian European standards should become an effective stimulant of the process of integration into the European educational space.