
ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

УДК 37.014:342.733«19»(477)

К. Х. Герасимюк

кандидат наук із державного управління, начальник
Міжрегіонального управління Нацдержслужби
у Вінницькій, Житомирській та Хмельницькій областях

Н. С. Зелінська

кандидат наук із державного управління,
доцент кафедри освітнього менеджменту
та публічного управління
ДЗ «Південноукраїнський національний педагогічний
університет імені К. Д. Ушинського»

ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ РЕФОРМУВАННЯ ОСВІТНЬОЇ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ

У статті розглянуто історичні аспекти формування правового механізму реформування освітньої галузі України. Проаналізовано положення Конституцій радянської України (1919, 1929, 1937, 1978 років) та чинної Конституції України стосовно освітньої галузі. Визначено проблеми та обґрунтовано необхідність формування правового механізму реформування освітньої галузі України з врахуванням історичного досвіду.

Ключові слова: реформа освіти, освітня галузь, механізм реформування освітньої галузі.

Постановка проблеми. В Україні, як і в кожній демократичній державі, реформування освіти має носити конституційний характер та відповідати чинному законодавству України. А це повинно спонукати як до створення нових правових норм із цього питання, так і до перегляду вже існуючих законодавчих актів.

Відносини, які виникають під час вдосконалення механізмів реформування освіти України, регламентуються різними галузями законодавства. Особливе місце в дослідженні правового механізму реформування освітньої галузі посідають конституційні та нормативно-правові акти, аналіз яких дає можливість дослідити ґенезу цієї проблеми.

На сьогодні основними в діючому законодавстві України щодо регулювання

у сфері освіти можна вважати, крім Конституції України, закони «Про освіту», «Про дошкільну освіту», «Про загальну середню освіту», «Про професійно-технічну освіту», «Про вищу освіту», іншими нормативно-правовими актами, якими, зокрема, вирішуються питання створення мережі навчальних закладів освіти, їх фінансування, оплати праці та встановлення державних соціальних гарантій і пільг для працівників цих закладів тощо [9]. Крім того, питання освіти відображені в законах «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про співробітництво територіальних громад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», Бюджетному кодексі України та інших.

Відповідно до чинного законодавства України повноваження у сфері реформування освіти надаються як центральним органам влади, так і на регіональному та

місцевому рівнях. Але через відсутність в Україні виробленого правового механізму, який би чітко регламентував питання реформування освіти, які відносяться, наприклад, до місцевого рівня, часто призводить до необґрунтованих дій з оптимізації навчальних закладів, їх фінансування тощо. Така ситуація не є новою для України. Ще з 20-х років ХХ століття, коли відбувалося плутанина в адміністративно-територіальному устрої, економічній, політичній сферах тощо, проблем зазнавала і галузь освіти.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасні науковці та практики багато уваги приділяють питанням реформування освітньої галузі України (структурі та змісту освіти, кадрам, професійному розвитку, умовам праці, управлінню та фінансуванню): Гриневич Л., Мяловицька Н., Камінська І., Кремінь В., Сторожук І., Матвієнко А., Панова В., Кукарцев О., Шаров О., Белий В., Клепко О., Шиян Р., Паращенко Л., Касьянов Г., Бистрицький Є., Лікарчук І. та інші.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Проте, незважаючи на значний доробок дослідників у галузі реформування освіти, майже залишається поза увагою науковців та практиків проблема формування правового механізму реформування освітньої галузі України в історичній ретроспективі.

Метою статті є на основі аналізу конституційних актів України визначити проблеми формування правового механізму реформування освітньої галузі в історичній ретроспективі.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні чимало професійних політиків, законодавців, господарників, теоретиків в Україні визнають чинне право і його зв'язок з іншими суспільними відносинами як пріоритетні [1, с. 21] в різних галузях. Висока якість правового забезпечення управлінського процесу надає йому легітимності, сталості та ефективності. Але зазвичай в Україні правові норми стають ефективними тільки в разі цілеспрямованої діяльності влади [10, с. 249]. На нашу думку, якість та ефективність управління напряму залежить від дієвого правового механізму реформування тією чи іншою галуззю.

Сьогодні протиріччя, зафіксовані в нормативно-правових актах стосовно реформування освітньої галузі як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні, вимагає від української влади внесення суттєвих коректив в діюче законодавство та прийняття нового (стосовно вищої, професійно-технічної та ін.), не тільки узгодивши положення нормативно-правових актів з Конституцією України, з міжгалузевим законодавством тощо, але і уникаючи внутрішніх протиріч – проголошених та здійснюваних владою заходів щодо залучення місцевих органів публічної влади до процесу реформування освітньої галузі України та її регіонів. Адже суперечливі твердження дозволяють управлінцям різних рівнів трактувати норми законів, виходячи з вигод тієї чи іншої часової політичної ситуації. Такий стан справ в Україні склався не спонтанно в сучасній ситуації. І, на нашу думку, лише аналіз формування нормативної бази стосовно становлення освітньої галузі України дасть можливість виявити всі слабкі сторони її реформування.

Так, у статті 53 Конституції України 1996 року визначено, 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.

Громадянам, які належать до національних меншин, відповідно до закону гарантується право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови в державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства [7].

Тим самим намічено ключові принципи побудови освітньої галузі держави. Крім того, стаття 15 чинної Конституції України наголошує, що жодна ідеологія не може

визнаватися державою як обов'язкова [7], звільняючи освітню галузь від дотримання того чи іншого курсу правлячої верхівки.

Проте вже Офіційне тлумачення положень частини третьої статті 53 в Рішенні Конституційного Суду № 5-рп/2004 від 04.03.2004 щодо створення державою умов для безоплатного отримання вищої освіти обмежує його всезагальність державним замовленням [9].

Таким чином, на нашу думку, зазначені Конституцією України положення вносять певні протиріччя в процес формування правого механізму реформування освітньої галузі України. Такий підхід повторює радянський шлях у цій сфері. Так, в УСРР в 1920-30-х роках в Конституціях декларувалися положення, які в наступні роки зазнавали змін, тому менш ніж за два десятки років конституція затверджувалася тричі (1919, 1929, 1937 рр.) [3].

Так, у Конституції Української Соціалістичної Радянської Республіки (1919 р.) у статті 27 зазначено, що в цілях забезпечення за працюючими дійсного доступу до знання У.С.Р.Р. ставить своїм завданням дати робітникам і селянам повну, всебічну і даремну освіту [8]. Тобто безоплатність освіти для громадян Української Республіки констатується із самого початку її створення, хоча її загальна доступність обмежується класовим станом.

Конституція (основний закон) Української соціалістичної радянської республіки 1929 року в статті 12 визначає, що аби забезпечити трудящим масам дійсний доступ до знання, Українська соціалістична радянська республіка ставить за своє завдання дати їм повну, всебічну та безоплатну освіту [7]. Тобто норма про безоплатність залишається, а доступність обмежується формулюванням «трудящі», куди вже, крім робітників та селян, могли входити і представники інтелігенції.

Проте зміни, які були проведені в 1920-х роках та затверджені законодавчо, очікуваних швидких позитивних результатів не дали. Навпаки, реформування, яке мало наблизити радянську владу до населення та спростити управлінський апарат, призвело до протилежних результатів. До того ж, політичні зміни також вимага-

ли внесення коректив у бік все більшої контрольованості з боку центральної влади. Так, наприклад, фактично відмінюючи норми Конституції 1929 р., ВУЦВК і РНК УСРР видають постанови «Про реорганізацію округ УСРР», «Про ліквідацію округів і перехід на двоступеневу систему управління» [2], там самим змінюючи і правовий механізм реформування освіти на місцях.

Конституція (основний закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки 1937 року в статті 19 констатує підлеглість правовому полю Радянського Союзу та зазначає, що до відання Української Радянської Соціалістичної Республіки в особі її найвищих органів влади і органів державного управління належить також керування справою початкової, середньої і вищої освіти [4].

Таким чином, у цій Конституції ми можемо констатувати поділ освіти (початкова, середня, вища).

Цією ж Конституцією в статті 120 визначено, що всі громадяни УРСР мають право на освіту без поділу на класи. Це право забезпечується загальнообов'язковою початковою освітою, безоплатністю освіти, включаючи вищу освіту, системою державних стипендій величезній більшості тих, що вчаться у вищій школі, навчанням у школах рідною мовою, організацією на заводах, в радгоспах, машинно-тракторних станціях і колгоспах безоплатного виробничого, технічного й агрономічного навчання трудящих [4].

До того ж, Конституція 1937 року вводить, крім права на освіту, нове поняття – «загальнообов'язкової освіти», хоча і лише початкової.

Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки 1978 року в статті 43 також визначає право громадян Української РСР на освіту. Це право забезпечується безоплатністю всіх видів освіти, здійсненням загальної обов'язкової середньої освіти молоді, широким розвитком професійно-технічної, середньої спеціальної та вищої освіти на основі зв'язку навчання з життям, із виробництвом; розвитком заочної і вечірньої освіти; наданням державних стипендій та пільг учням і студентам; безоплатною видачею шкільних підручників; можливістю

навчання в школі рідною мовою; створенням умов для самоосвіти [5].

Зазначений Основний закон УРСР підтверджує доступність усіх видів освіти без класового обмеження, а також обов'язковість отримання середньої освіти. Вказуючи при цьому (стаття 22) на її можливість через втілення в життя програми розширення в сільській місцевості мережі закладів народної освіти та (стаття 19) сприяння посиленню соціальної однорідності суспільства – стиранню класових відмінностей, істотних відмінностей між містом і селом, розумовою і фізичною працею, всебічному розвитку та зближенню всіх націй і народностей СРСР [5].

Хоча норма про стирання відмінностей між розумовою і фізичною працею призвела до «зрівнялівки» та соціальної несправедливості, які ще й сьогодні негативно впливають на суспільство.

Конституція 1978 року затвердила також норму (стаття 25) про єдність системи народної освіти, яка забезпечувала загальноосвітню і професійну підготовку громадян. А також констатувала її ідеологічну роль [5].

Отже, лише короткий огляд норм Конституцій радянської України свідчить, що функція Конституції зводилася до констатації політичних рішень радянської влади, і сама вона змінювалася щоразу, як влада проводила реформи.

З огляду на історичний досвід формування правого механізму реформування освітньої галузі сьогодні необхідно нівелювати в чинній правовій базі норм, які можна трактувати неоднозначно. В іншому разі цей механізм перетвориться на дестабілізатор ситуації в державі.

Крім того, застосування в сучасній ситуації методів прийняття та впровадження законодавчих актів Радянської України, коли створення правової бази носило надто заполітизований характер, видається досить проблематичним та й недоцільним. Адже в основному законодавча діяльність щодо цієї сфери лише пасивно фіксувала в правовій формі вже сформовані інтереси певних політичних сил.

Висновки. Отже, маючи перед собою історичний досвід, ми, екстраполюючи його на сьогоднішній день, можемо дійти виснов-

ку, що проведення реформування освітньої галузі з нормами законодавства, які можна трактувати неоднозначно, призводить до надмірного навантаження у сферах організації надання освітньої послуги населенню. У сучасних умовах такий стан справ ставить у нерівні умови громадян України з різним соціальним статусом та матеріальним становищем.

Тому з огляду на історичний досвід сьогодні разом із правовим механізмом реформування освітньої галузі необхідно також розробляти критерії щодо його ефективного застосування.

Також якщо не виправити колізії в чинному законодавстві України в зазначеній сфері, то це навряд чи спонукатиме владу і громадян до їх якісного виконання. А це буде призводити до нескінченних реформувальних галузі.

Тобто до того, як затверджувати нормативно-правові акти, необхідно спочатку сформулювати про них чітке уявлення; визначитися з їх місцем у загальній структурі джерел освітньої галузі та забезпечити їх взаємозв'язок; визначити їх відповідність Конституції України. Крім того, слід враховувати, що правовий механізм реформування освітньої галузі безпосередньо пов'язаний із політичним механізмом, оскільки легалізує вироблені владною елітою рішення в Конституції України, нормативно-правових актах. А практика внесення частих змін до Конституції, керуючись короткотерміною політичною вигодою, може стати дестабілізуючим чинником у державі, звести роль Конституції до звичайного нормативного документу, а не Основного закону держави.

Список використаної літератури:

1. Державне управління і політика: монографія / Цветков В.В., Селіванов В.М., Скрипнюк О.В. К.: Видавництво «Абрис», 2006. 312 с.
2. Збірник узаконень та розпоряджень робітничо-селянського уряду України. 31 жовтня 1930. № 23. – С. 687–725.
3. Історія української Конституції / Упоряд. А.Г. Слюсаренко, М.В. Томенко. К.: Право, 1997. 464 с.
4. Конституція (основний закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки 1937 р. // Офіційний веб-сайт Верхов-

- ної Ради України. URL: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1937.html>.
5. Конституція (основний закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки 1987 р. // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1978.html>.
 6. Конституція (основний закон) Української соціалістичної радянської республіки 1929 р. // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1929.html>.
 7. Конституція України: Закон № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р. // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
 8. Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки (березень 1919 р.) // Історія України. Документи. URL: <http://sb7878.ucoz.ru/publ/62-1-0-82>.
 9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини третьої статті 53 Конституції України «держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах» (справа про доступність і безоплатність освіти: Документ № 5-рп/2004 від 04.03.2004 // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-04/paran54#n54>.
 10. Цветков В.В., Кресіна І.О., Коваленко А.А. Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти: Монографія. К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. 462 с.

Герасимюк К. Х., Зелинская Н. С. Исторические аспекты формирования правового механизма реформирования сферы образования Украины

В статье рассмотрены исторические аспекты формирования правового механизма реформирования образования Украины. Проанализированы положения Конституции советской Украины (1919, 1929, 1937, 1978 лет) и действующей Конституции Украины относительно образования. Определены проблемы и обоснована необходимость формирования правового механизма реформирования образования Украины с учетом исторического опыта.

Ключевые слова: реформа образования, сфера образования, механизм реформирования сферы образования.

Herasymiuk K., Zelinska N. Historical aspects of the legal mechanism formation in reforming the educational sector of Ukraine

The article deals with the historical aspects of the legal mechanism formation in reforming the Ukrainian educational sector. The article analyzes the statements regarding the educational sphere of the constitutions of the Soviet Ukraine (1919, 1929, 1937, 1978) and the current Constitution of Ukraine. The problems are identified and the necessity of forming the legal mechanism in the reforming of the educational sector of Ukraine including the historical experience is revealed.

Key words: reform of education, educational sector, mechanism for reforming the educational sector.