

УДК 342.9

Микола Легенький,*канд. пед. наук, доцент,
докторант кафедри адміністративного права і процесу
Національного університету «Львівська політехніка»*

ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ ЗАКОНОТВОРЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФОРМУВАННЯ ОСВІТЯНСЬКОЇ ГАЛУЗІ

У статті проаналізовано проект Закону України «Про освіту». Обґрунтовано актуальність та значимість зазначеного законопроекту, а отже, і необхідність його прийняття та запровадження. Визначені проблемні аспекти та суперечності, виявлені у законопроекті. Внесені відповідні пропозиції щодо вдосконалення формулювання проблемних норм.

Ключові слова: освіта, реформування освітньої галузі, проект Закону України «Про освіту», правова невідповідність.

Подальше реформування освітньої галузі насамперед вимагає глобальних напрацювань у напрямі його законодавчого забезпечення. Кардинальним кроком у розв'язанні зазначеної проблеми має стати прийняття нового Закону України «Про освіту», який, маючи статус базового, концептуального освітнянського закону, відіграє роль визначального та вихідного для прийняття цілої низки законів та підзаконних нормативних актів, що регулюють різноманітні галузі діяльності сфери вітчизняної освіти [2].

Метою зазначеного законопроекту є запровадження дієвого механізму врегулювання суспільних відносин, що виникають у процесі реалізації, охорони та захисту конституційного права людини на освіту, прав та обов'язків фізичних та юридичних осіб, які беруть участь у реалізації цього права, та повноважень державних органів і органів місцевого самоврядування у сфері освіти, а також забезпечення законодавчих гарантій підвищення інвестиційної привабливості системи освіти і, як наслідок, економічного зростання і культурного розвитку країни в цілому.

Законопроектом передбачається здійснити системну реформи освіти, ґрунтуючись на базових концептуальних положеннях наявної державної освітньої політики. Незмінними залишаться право людини на освіту, безкоштовна загальна середня освіта, збереження державних соціальних гарантій для вчителів, право на безкоштовні підручники тощо. Водночас передбачається оновлення ключових аспектів освітньої діяльності – принципів державної освітньої політики,

структури освітньої сфери, розподілу повноважень між органами управління освітою різних рівнів тощо.

Суттєвому розширенню забезпечення права на освіту сприятиме запровадження громадського контролю і нагляду в освітніх закладах усіх рівнів, розгортання інклюзивної освіти та визнання як формальної, так і інформальної та неформальної освіти з можливістю їх конвертації, як це і передбачено законопроектом.

Наближенню вітчизняної освіти до європейських та світових стандартів має сприяти переформатування й оновлення змісту середньої освіти, а також оновлення системи забезпечення якості освіти всіх рівнів. Останньому має сприяти Національне агентство кваліфікації, створення якого передбачене проектом Закону.

Важливою нормою, що гарантуватиме матеріально-технічне забезпечення вітчизняної освіти, має стати норма законопроекту, яка передбачає асигнування освітніх витрат у розмірі, який не може бути меншим від 7 відсотків ВВП.

Актуальність зазначеного закону безпечна: його необхідно прийняти та реалізувати у максимально стислі терміни, при цьому є потреба в ретельному опрацюванні законопроекту, який на виході має бути максимально відпрацьованим та узгодженим. І тому абсолютно обґрунтованою видається така пильна увага законодавців, педагогів та громадськості до зазначеного проекту Закону.

На нашу думку, законопроект є прогресивним та революційним, має цілу низку

новацій, які забезпечать становлення та розвиток освітньої галузі на базі здобутків вітчизняної та зарубіжної науки, дозволять прискорити інтеграцію української освіти до європейської та світової систем.

Водночас опрацювання законопроекту передбачає виявлення певних невідповідностей та внесення відповідних рекомендацій.

І перша пересторога стосується однієї з основних новацій законопроекту – введення дванадцятирічної середньої освіти. Законопроектом, зокрема, передбачено три рівні загальної середньої освіти – початкова освіта тривалістю чотири роки, базова середня освіта, розрахована на п'ять років, та, врешті-решт, профільна середня освіта, на яку законопроект виділив три роки. Логічність запропонованої тривалості останнього періоду викликає певні сумніви. На нашу думку, незважаючи на те, що проблема дванадцятирічної освіти в Україні ще недостатньо мірою вивчена і відпрацьована, запровадження її, з огляду на світовий педагогічний досвід, можливе і доцільне. Однак насторожує імперативний характер зазначеної норми. На нашу думку, слід залишити одинадцятирічну освіту як обов'язкову, передбачивши можливість дванадцятого року навчання (або третього на етапі профільної освіти) як варіативну для осіб, які бажають отримати більш ґрунтовні знання і продовжити здобуття освіти у вищих навчальних закладах.

Водночас потребує додаткового вивчення положення статті 12 законопроекту, згідно з яким початкова освіта здобувається, як правило, з шести років. На нашу думку, це може суперечити загальноприйнятій у психолого-педагогічній науці віковій періодизації, згідно з якою вікова криза, яка відділяє дошкільний вік від молодшого шкільного і, відповідно, змінює провідний вид діяльності з ігрового на навчальний припадає саме на сім років. Тим більше, що ми мали спробу шкільної реформи 1985 року, яка передбачила навчання шестирічних дітей. Як результат, адміністрація шкіл була змушена забезпечувати для них дитсадкові умови – денний сон, ігрові методи навчання, спеціальний розклад тощо. Незважаючи на це, все одно досить часто стикалися з фактами перевантаження, низької адаптації і, як результат, стресової ситуації для дітей. У зв'язку з вищевикладеним пропонується переформулювати згадане положення, зазначивши, що початкова освіта здобувається, як правило, із семи років. При цьому необхідно передбачити можливість винятку для дітей, астрономічний вік яких не співпадає з біологічним і психологічним, тобто

тим, які випереджають вік чи затримуються у своєму розвитку.

Заперечення викликають і пропозиції законопроекту щодо заміни терміна «професійно-технічна освіта» терміном «професійна освіта», що, на нашу думку, є недоцільним.

Термін «професійна освіта» за своїм змістом є значно ширшим від запропонованого і може бути застосованим до будь-якого освітнього процесу, метою якого є здобуття певної професії на всіх рівнях, включаючи вищу освіту. Не сприяє чіткому розмежуванню цих понять і запропонована законопроектом мета професійної та вищої освіти, де вищу освіту відрізняє від професійної рівень компетентностей (якісна ознака) і наявність наукових чи творчих компетентностей. З метою чіткого розмежування зазначених рівнів освіти пропонується повернутися до вже усталеного терміна «професійно-технічна освіта». Це дасть змогу також уникнути додаткових заходів і витрат, пов'язаних із перейменуванням навчальних закладів та внесенням змін до надзвичайно великого масиву підзаконних нормативних актів, законів і кодексів, в тому числі бюджетного, і навіть до Конституції України [1]. Таким чином, у разі прийняття зазначеної норми може виникнути ситуація, коли до внесення відповідних змін у Конституцію України будуть діяти положення не новоприйнятого Закону, а конституційні норми, які мають вищу юридичну силу.

Важливою нормою законопроекту видається нововведене поняття академічної доброчесності. Вважаємо подібну новачку важливою нормою, яка здатна підвищити морально-етичний рівень учасника освітнього процесу. Важливо і те, що у законопроекті наводиться не тільки визначення і зміст академічної доброчесності, але й перелік дій (чи бездіяльності), які будуть вважатися її порушеннями, та пропонується перелік санкцій у разі вчинення зазначених дій. Водночас викликає сумнів визначення хабарництва як порушення академічної доброчесності. Безумовно, такі огидні асоціальні дії, як одержання хабара, не повинні бути в освітньому середовищі. Однак одержання хабара є кримінально караним діянням, відповідальність за яке передбачена Кримінальним Кодексом України. Таким чином, пропонується переформулювати аналізоване визначення порушення академічної доброчесності, визначивши його як отримання (надання) учасником освітнього процесу неправомірної вигоди з використанням свого службового становища.

Перехідними положеннями законопроекту передбачено внесення змін до статті 17 Закону України «Про вищу освіту». Вказані

зміни пропонують принципово нову процедуру формування складу Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти. Навзаєм виборів представників на з'їздах передбачено обрання членів агентства спеціальною конкурсною комісією, склад якої і порядок формування детально розписаний. Залишивши поза межами обговорення недоліки і переваги наявного та запропонованого порядку формування складу Національного агентства, вважаємо за доцільне вказати на декілька нормативних моментів, неврахування яких може призвести у подальшому до правових колізій.

По-перше, термін повноважень членів Національного агентства встановлено як три роки, але не визначено, з якого моменту ці повноваження починаються: з дня рішення конкурсною комісією, з дня затвердження складу відповідним розпорядчим документом Кабінету Міністрів, з дня першого засідання чи інше. Пропонується передбачити норму, згідно з якою термін повноважень членів Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти розпочинається з моменту їх призначення Кабінетом Міністрів України на підставі рішення Конкурсної комісії за результатами конкурсного відбору.

Також потрібно врахувати, що на момент прийняття закону буде діяти склад Національного агентства, обраний і призначений за попереднім порядком. А тому доцільно встановити легітимність складу чинного агентства і передбачити, що новоприйнятий порядок його формування починає застосовуватися з моменту завершення повноважень чинного складу Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти.

Коригування потребує і норма закону, яка не допускає до складу Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти осіб, які визнані винними у вчиненні корупційного правопорушення чи піддавалися адміністративному стягненню за вчинення корупційного правопорушення, оскільки зміни в Кодексі України про адміністративні правопорушення визначають їх як адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. Тому пропонується передбачити доопрацювати норму Перехідних положень законопроекту, яка передбачає, що не може бути членом Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти та Конкурсної комісії особа, яка

– за рішенням суду визнана винною у вчиненні корупційного правопорушення чи *правопорушення, пов'язаного з корупцією*, – протягом року з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили або піддавала-

ся адміністративному стягненню за корупційне правопорушення чи *правопорушення, пов'язане з корупцією*, – протягом року з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили.

І наостанок. Ухвалення будь-якого закону – навіть найдосконалішого і всеохоплюючого – це лише половина справи. Другу половину становлять нормативно-правові заходи з його імплементації. Потрібно внести достатню кількість поправок у чинні закони, щоб привести їх у відповідність до норм новоприйнятого, розробивши і затвердивши цілу низку урядових документів та відомчих наказів. Слід зазначити, що доопрацьований варіант законопроекту в цьому плані вигідно відрізняється від свого попередника, прикінцеві положення якого були неймовірно куці. Однак і в запропонованому варіанті хоч і передбачено ґрунтовну роботу з приведення норм чинного законодавства до положень аналізованого законопроекту, не приділено уваги підзаконним нормативним актам, які необхідно прийняти, для того щоб новий закон зміг повноцінно діяти. Не наполягаючи саме на варіанті регулювання імплементації закону самим же законом, все ж зазначаємо, що центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки просто зобов'язаний напрацювати широкомасштабний і ґрунтовний план імплементації законопроекту у разі його прийняття і бути готовим до його запровадження.

Зазначені пропозиції були надані автором тимчасовій робочій групі Комітету Верховної Ради України з опрацювання проекту Закону України «Про освіту» та внесення пропозицій до його розгляду у другому читанні під час роботи у складі зазначеної групи.

Список використаних джерел:

1. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Про освіту : Закон України від 23.05.1991 № 1060-XII // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). – 1991. – № 34. – Ст. 451.
3. Проект Закону «Про освіту» від 04.04.2016 № 3491-д. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58639.
4. Рада прийняла за основу законопроект про освіту // Укрінформ від 24 жовтня 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrinform.ua/rubric-society/2096586-rada-prijnala-zasnovu-zakonoprojekt-pro-osvitu.html>.
5. Співаковський О. В. Плюси і мінуси закону «Про освіту» // Освіта.ua від 24 жовтня 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://osvita.ua/blogs/52392>.

В статье проанализирован проект Закона Украины «Об образовании». Обоснована актуальность и значимость данного законопроекта, а значит, и необходимость его принятия и введения. Определены проблемные аспекты и противоречия, выявленные в законопроекте. Внесены соответствующие предложения по совершенствованию формулировки проблемных норм.

Ключевые слова: образование, реформирование сферы образования, проект Закона Украины «Об образовании», правовое несоответствие.

The Draft Law of Ukraine “About education” was analyzed. The actuality and importance of the given draft law was characterized, and therefore the necessity of its adoption and implementation. Problematic aspects and contradictions of the draft law were defined. Recommendations to improving the formulation of the problematic norms were proposed.

Key words: education, reforming of the educational sphere, draft Law of Ukraine “About education”, legal not correspondence.

