

Ковальська Н.М.

*к.п.н., доцент, докторант кафедри управління освітою
Національна академія державного управління при Президентові України*

ЗАКОНОДАВЧО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. Для окремого члена суспільства роль освіти в тому, що його економічний стан (затребуваність та конкурентоспроможність на ринку праці і ін.), а також властиве йому соціальний статус та ступінь соціальної мобільності, перш за все вертикальної, є похідними від рівня його освіченості. Адже освіта готує особистість до компетентного виконання професійних завдань, відповідного місця на ринку праці, а для суспільства забезпечує підготовку кваліфікованих кадрів для усіх сфер суспільства. Саме вона суттєво впливає на класову структуру суспільства – за рахунок здобутої освіти особистість має можливість для підвищення власного соціального статусу, освіта створює умови для розмиття соціальних бар'єрів та підвищення соціальної мобільності. Це обумовлює необхідність законодавчо-правового забезпечення процесу формування кадрового потенціалу України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями законодавчо-правового забезпечення професійної освіти займаються С.П. Амосов, В.В. Говоруха, С.Д. Дубенко, В.В. Корженко, О.Д. Крупчан, Н.Р. Нижник, В.І. Мельниченко, Н.М. Мельтюхова, Н.Г. Плaxотнюк, Л.Л. Приходченко. Проблемою освітнього права займаються Астахов В.В., Валеєв В.Г., Нижник Н.Р., Стефанчук Р.О., Тимошенко М.О., Шкатулла В.І. та інші.

Формулювання завдання дослідження. Мета статті проаналізувати наявне законодавчо-правове забезпечення професійної освіти в Україні.

Виклад основного матеріалу. Професійна освіта як відкрита система постійно знаходиться під впливом внутрішнього і зовніш-

нього середовища. Для її конкурентоспроможності та ефективного розвитку державне управління повинно трансформуватися у відповідності до сучасних вимог суспільства. Адже ключовою особою постіндустріального або сервісного суспільства є конкурентоспроможний фахівець. Саме тому в затвердженій Указом Президента України 1 лютого 2012 року № 45/2012 Стратегії державної кадрової політики на 2012-2020 роки, яка базується зокрема, на Конституції та законах України, основний наголос робиться на реалізації їх базових положень стосовно створення умов для реалізації «права на працю», гарантування державою рівних можливостей «у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізовує програми професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб» [12, с. 3].

Стратегія є важливим документом, спрямованим на створення в Україні сучасної цілісної системи роботи з кадрами, за для забезпечення кваліфікованими кадрами усіх сфер життєдіяльності держави. В світлі визначення шляхів і засобів кадрового забезпечення реформ, професіоналізму їх здійснення, визнано потребу в удосконаленні механізму формування державного замовлення на підготовку фахівців та впровадження нових підходів в роботу системи управління професійною орієнтацією молоді. Нарешті, поставлено завдання втілювати наукові розробки в практику державної кадрової політики, за для вирішення не лише кадрового забезпечення поточних завдань, а й врахування тенденцій реформування держави та суспільства. Адже, «нечіткість нормативно-правових визначень, відсутність системних монографічних до-

сліджень самого явища державної кадрової політики як такої, а також систематичного моніторингу стану кадрового забезпечення усіх суспільних сфер не тільки не сприяють її ефективному практичному здійсненню на національному та місцевому і галузевому рівнях, а й призводять до наукової плутанини в цьому питанні» [3, с. 13].

Стратегія державної кадрової політики на 2012-2020 роки своєю метою та завданнями позиціонує необхідність певних зрушень в соціальному, економічному, інституційному та організаційному аспектах державної кадрової політики. Таким чином, закладено спрямованість на зростання конкурентоспроможності держави через досягнення відповідного розвитку людського потенціалу держави для забезпечення суспільного виробництва кваліфікованими кадрами з розбудовою системи управління трудових ресурсів на підставі удосконаленої нормативно-правової бази. Завдяки завданням, поставленим у документі, визначено напрями, на які будуть спрямовані зусилля відповідних державних органів, це підготовка кадрів, підвищення та перепідготовка кадрів, державне регулювання професійної діяльності, соціальний захист працівників, забезпечення зайнятості населення та модернізація кадрових служб. Зазначимо, що у кожному напрямі діяльності акцентовано увагу на більш «проблемних» питаннях кадрової політики нашої держави, зокрема в контексті «освіти протягом життя».

Програма економічних реформ України на 2010-2016 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» спрямована на забезпечення поставлених завдань з точки зору кадрової політики, в контексті підвищення стандартів життя за рахунок реформи системи освіти. В програмі, по-перше, визначено основні проблеми сфери освіти: невідповідність якості освіти сучасним вимогам; недостатня доступність освіти; неефективність механізму державного фінансування системи освіти; наростання диспропорцій між підготовкою фахівців і попитом

на них на ринку праці; відсутність єдиного освітнього простору [10, с. 30]. По-друге, чітко окреслено причини наявних проблем: «відсутність єдиної системи управління якістю освіти та її моніторингу; відсутність державних норм визначення вартості освітніх послуг у ВНЗ і ПТУ; неефективність норм бюджетного фінансування дошкільних, загальноосвітніх і позашкільних закладів; обмеженість автономності й відсутність реальних стимулів для ефективнішого використання бюджетних і залучених коштів у навчальних закладах (зокрема в умовах скорочення контингенту учнів); наявність (унаслідок несприятливої демографічної ситуації) великої кількості малокомплектних шкіл у сільській місцевості; неефективність моніторингу потреб ринку праці, відсутність урахування сучасних потреб роботодавців системою професійно-технічної та вищої освіти; неузгодженість дій державних структур при плануванні потреби у фахівцях» [10, с. 31]. Зроблено спробу детально проаналізувати необхідні кроки щодо удосконалення системи освіти, підвищення її якості і конкурентоспроможності, забезпечення доступності освіти та підвищення ефективності фінансування освіти. Нарешті програма дій має індикатори успіху, зокрема, «збільшення показника кількості студентів денної форми навчання на одного викладача до 18; розробка професійних стандартів і модульних програм навчання, на формування компетенцій не менше ніж за 150 професіями; обладнання 100% загальноосвітніх навчальних закладів сучасними комп'ютерними комплексами, підключення їх до мережі Інтернет, подолання «цифрової неграмотності» дітей, підлітків, учителів, незалежно від місця проживання; присутність ВНЗ України в основних міжнародних рейтингах найкращих університетів» [10, с. 33].

На думку науковців, негативними факторами в процесі «відтворення й нарощування якісного кадрового потенціалу держави і його розвитку є: несприятливі соціально-економічні умови формування трудового потенціалу

до досягнення людиною працездатного віку; проблеми соціально-економічної захищеності працівників; недосконалість законодавства в соціально-трудої сфері, нескоординованість його положень із господарським, міграційним, податковим, фінансово-бюджетним, цивільним законодавством тощо; небезпечне усталення тіньових трудових відносин; значний вплив економічно активного, професійно підготовленого населення за межі України; зруйнованість системи спадковості передачі трудових навичок і досвіду в багатьох галузях суспільного виробництва; неадекватна нинішнім умовам система державного управління у цій сфері та ін.» [1, с. 6].

В своїй праці «Соціальний інститут професійної освіти і регіон» В.В. Зиков стверджує, що серед світових тенденцій під впливом яких формується професійна освіта XXI століття на перший план виходить перетворення системи освіти в ефективний засіб соціальної адаптації та соціального захисту людини в швидкозмінній ситуації. Нова парадигма освіти – пише автор – має бути заснована на індивідуалізації та диференціації освіти, варіативності і альтернативності освітніх систем та освітніх установ, гнучкості та динамічності навчально-програмної документації, її прогностичності та адаптивності до умов соціально-економічного середовища, які змінюються, та індивідуальним інтересам і здібностям осіб, що навчаються. Такий підхід спонукає до створення дійсно динамічних стандартів, які будуть визначати стратегію і тактику управління освітою на всіх рівнях (суспільства в цілому, регіону, галузі, навчального закладу, викладацької діяльності) [3, с. 33].

Узагальнюючи сучасні нароби науковців [8;11;13] особливостями управління системою професійної освіти, зокрема є:

– високий пріоритет професійної освіти на всіх рівнях і проведення активної освітньої політики на загальнодержавному, міжнародному та глобальному рівнях;

– принцип системності в управлінні освітою на всіх рівнях – міждержавному, загаль-

нодержавному, регіональному, муніципальному, а також на рівні конкретних закладів професійної освіти;

– необхідність залучення різноманітних соціальних інститутів, зокрема підприємств, до вирішення проблем професійної освіти;

– розвиток та реалізація принципу автономії професійних закладів освіти, децентралізація управління професійною освітою з чітким визначенням повноважень і відповідальності між відповідними рівнями;

– держава повинно виступати в якості замовника та споживача освітніх послуг;

– чітка фіксація вимог до якості професійної освіти і відповідним моніторингом за її дотриманням;

– розвиток конкуренції на ринку освітніх послуг, але за рахунок розвитку нових економічних механізмів в сфері професійної освіти.

На їх вирішення, зокрема спрямована Національна доктрина розвитку освіти, затвердженої Указом Президента № 347/2002 від 17 квітня 2002 року, де визначено, що держава повинна забезпечувати «підготовку кваліфікованих кадрів, здатних до творчої праці, професійного розвитку, освоєння та впровадження наукоємних та інформаційних технологій, конкурентоспроможних на ринку праці» [6, с. 2]. Крім того, національна система освіти вимагає «постійного вдосконалення, пошуку ефективних шляхів підвищення якості освітніх послуг, апробації та впровадження інноваційних педагогічних систем, реального забезпечення рівного доступу всіх її громадян до якісної освіти, можливостей і свободи вибору в освіті, модернізації змісту освіти і організації її адекватно світовим тенденціям і вимогам ринку праці, забезпечення безперервності освіти та навчання протягом усього життя, розвитку державно-громадської моделі управління». Остання повинна «враховувати регіональні особливості, тенденції до зростання автономії навчальних закладів, конкурентоспроможності освітніх послуг. ... Нова модель системи управління сферою освіти має бути відкритою і демократичною. У ній передба-

часться забезпечення державного управління з урахуванням громадської думки, внаслідок чого змінюються навантаження, функції, структура і стиль центрального та регіонального управління освітою» [6, с.7, 68].

В стратегії визначено основні напрями, пріоритети, завдання і механізми реалізації державної політики в галузі освіти, кадрову і соціальну політику. Зазначено, що «глибина освітніх реформ, якість і ефективність навчальних закладів і установ системи національної освіти не можуть повністю задовольнити сучасні потреби особистості і суспільства. Нинішній рівень освіти в Україні не дає їй змоги повною мірою виконувати функції ключового ресурсу соціально-економічного розвитку країни і підвищення добробуту громадян» [7, с. 8]. В документі оговорюється, що зусилля органів управління освітою всіх рівнів, науково-методичних служб за підтримки всього суспільства і держави мають бути зосереджені, зокрема на розробленні: нової, удосконалення чинної законодавчої та нормативно-правової бази; ефективних механізмів фінансово-економічного забезпечення освіти. Пропозиції для забезпечення стабільного розвитку і нового якісного прориву, щодо професійної освіти, зорієнтовані на професійно-технічну освіту, вищу освіту, післядипломну освіту. Зокрема необхідно забезпечити, на рівні професійно-технічної освіти, удосконалення механізму формування державного замовлення на підготовку робітничих кадрів відповідно до реальних потреб економіки, регіональних ринків праці, запитів суспільства.

Серед діючих Законів України, які регламентують певні аспекти професійної освіти, можна назвати: «Про професійно-технічну освіту», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань професійно-технічної освіти», «Про внесення змін до деяких законів щодо вдосконалення управління професійно-технічною освітою», «Про вищу освіту», «Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців наукових, науково-педагогічних та

робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів», «Про професійний розвиток працівників».

Але Н.Р. Нижник, С.Д. Дубенко, В.І. Мельниченко, Н.Г. Плахотнюк, С.П. Амосова, О.Д. Крупчан вважають, що «закон слід розглядати не тільки як формальну вимогу законодавця, навіть держави у цілому, а передусім як об'єктивну необхідність підтримки суспільства в стані розвитку... Дієвість, справедливість та ефективність закону значною мірою залежить від того, наскільки він відповідає праву», а нормативно-правові акти, що видаються суб'єктами виконавчої влади і забезпечують дієвість конституційних та законодавчих норм повинні: «не суперечити чинній Конституції і законодавству; враховувати акти вищестоящих органів виконавчої влади; бути виданим повноважним органом державної влади або посадовою особою; повинен бути юридично обґрунтованим, тобто вказувати на цілі, підстави та юридичні наслідки цього право становлення; не обмежувати або порушувати компетенцію або оперативну самостійність нижчестоящих органів управління» [2, с. 109, 114, 132]. Крім того, на думку Мельтюхової Н.М. «жорсткість правового середовища державного управління, виключне право держави на формування законодавчих актів вимагають обов'язкового передбачення правових методів впливу суб'єкта на керований об'єкт і взагалі організації їх взаємодії» [5, с. 145].

Одним з недоліків законодавчої бази України є відсутність у законодавстві саме правових механізмів (засобів перетворення «належного» в «наявне»). На думку Л.Л. Приходченко «правовий механізм організує саме управління, надаючи йому офіційного характеру шляхом підтримки заданого режиму функціонування системи» [9, с.164]. Саме тому «для надання дієвості нормативно-законодавчим актам необхідно виробити певний механізм забезпечення їх практичної реалізації» [4, с. 123].

Висновки. Отже, професійна освіта потребує взаємодії освіти, суспільства та виробни-

цтва як цілісної системи в русі ідеї безперервності освіти. Державне управління системою професійної підготовки поступово трансформується у відносини між органами управління освітою та навчальними закладами щодо професійної підготовки кадрів на конкурентних засадах з відповідними договорами щодо

надання освітніх послуг. Саме тому потребує створення динамічних стандартів, які будуть визначати стратегію і тактику управління освітою на всіх рівнях управління професійною підготовкою людини та дієздатних механізмів з підготовки конкурентоспроможних фахівців.

Анотація

У статті проаналізовано законодавчо-правове забезпечення підготовки конкурентоспроможного фахівця в Україні. Визначено особливості управління системою професійної освіти. Охарактеризовано окремі аспекти недоліків законодавчо-правового забезпечення професійної освіти України.

Ключові слова: закон, нормативно-правові акти, освіта, професійна освіта, кадрова політика.

Аннотация

В статье проанализировано законодательно-правовое обеспечение подготовки конкурентноспособного специалиста в Украине. Определены особенности управления системой профессионального образования. Охарактеризованы отдельные аспекты недостатков законодательно-правового обеспечения профессионального образования Украины.

Ключевые слова: закон, нормативно-правовые акты, образование, профессиональное образование, кадровая политика.

Kovalska N.M. Legislative and legal support for the vocational training in Ukraine

Summary

This paper analyzes the basis of legislative and legal support for preparation of competitive specialists in Ukraine. The features of the management system of vocational education. Characterized some aspects of shortcomings in law and legal support professional education in Ukraine.

Key words: law, normative legal acts, education, vocational training, staffing.

Список використаних джерел:

1. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку: наук. доп. / авт. кол.: Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурмін та ін.; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю.В. Ковбасюка, д-ра політ. наук, проф. К.О. Ващенка, д-ра соц. наук, проф. Ю.П. Сурміна (кер. проекту). – К.: НАДУ, 2012. – 72 с.
2. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади: навч. посіб. / Н.Р. Нижник, С.Д. Дубенко, В.І. Мельниченко, Н.Г. Плахотнюк, С.П. Амосов, О.Д. Крупчан; за заг. ред. д.ю.н., проф. Н.Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 164 с.
3. Зыков В.В. Социальный институт профессионального образования и регион [Текст]: Монография: в 2-х ч. Часть 1/ В.В. Зыков – Тюмень: Изд-во Тюменского гос. ун-та, 2001. – 220 с.
4. Мельник А.Ф. Державне управління: підручник/ А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко; За ред. А.Ф. Мельник. – К.: Знання-Прес, 2003. – 340 с.
5. Мельтюхова Н.М. Державне управління як єдність діяльності та відносин [Текст]: [монографія] / Н.М. Мельтюхова; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. – Х.: Магістр, 2010. – 204 с. : рис., табл. – Бібліогр.: с. 188–202. – 300 экз.

6. Національна доктрина розвитку освіти: Указ Президента України від 17 квітня 2002 р. № 347/2002 // Вища освіта. Нормативно-правові акти про організацію освіти у вищих навчальних закладах III-IV рівнів акредитації: у 2 кн. / [М.І. Панов, Ю.П. Битяк, Г.С. Гончарова та ін.]; за ред. М.І. Панова. – Х. : Право, 2006. – С. 62–71.
7. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на 2012–2021 роки [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.mon.gov.ua/images/files/news/12/05/4455.pdf>
8. Паращенко Л.І. Державне управління розвитком загальної середньої освіти в Україні: методології, стратегії, механізми [Текст]: монографія /Л.І. Паращенко – К.: Майстер книг, 2011. – 536 с.
9. Приходченко Л.Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади: [Текст]: монографія / Л.Л. Приходченко – Одеса: Оптімум, 2009. – 300с.
10. Програма економічних реформ України на 2010-2016 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http // president. gov. ua./docs/](http://president.gov.ua/docs/)
11. Сиченко В.В. Механізми регулювання системи освіти:сучасний стан та перспективи розвитку[Текст]: монографія / В.В. Сиченко – Донецьк: Юго-восток, 2010. – 400 с.
12. Стратегія державної кадрової політики на 2012-2020 роки [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http:// www.president.gov.ua /documents /14429.html](http://www.president.gov.ua/documents/14429.html)
13. Управление современным образованием: социальные и экономические аспекты / Тихонов А.Н., Абрамишин А.Е., Воронина Т.П., Иванников А.Д., Молчанова О.П / Под ред. Тихонова А.Н.– М.: Вита-Пресс, 1998.– 256 с.