

УДК 346.544.2

Б.В. Дерев'яню

ІСТОРИЧНИЙ РОЗВИТОК ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ ПОСЛУГ У СФЕРІ ОСВІТИ НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ (У РАДЯНСЬКІ ТА ПОСТРАДЯНСЬКІ ЧАСИ)

Наукову статтю присвячено наданню характеристики діяльності суб'єктів господарювання, які надавали послуги у сфері освіти на українських землях від 1917 року до початку XXI століття та визначенню основних історико-правових етапів процесу формування правового статусу суб'єктів з надання послуг у сфері освіти.

Ключові слова: суб'єкт господарювання, сфера освіти, послуги, історико-правовий етап, правовий статус.

Научная статья посвящена характеристике деятельности субъектов хозяйствования, которые предоставляли услуги в сфере образования на украинских землях от 1917 года до начала XXI века и определению основных историко-правовых этапов процесса формирования правового статуса субъектов сферы образования.

Ключевые слова: субъект хозяйствования, сфера образования, услуги, историко-правовой этап, правовой статус.

The research article is devoted to the description of activity of economic entities which gave services in the field of education on Ukrainian earths from 1917 to beginning of XXI age and determination of major historical and legal phases of the process of forming the legal status of entities providing services in education.

Key words: economic entity, sphere of education, services, historical and legal phases, legal status.

Розвиток законодавства, що регулює надання послуг у сфері освіти, найбільш швидким та ефективним був у XX столітті. Протягом цього часу змінилися кілька історико-правових етапів процесу формування правового статусу суб'єктів з надання послуг у сфері освіти. Їх виявлення дозволить дати прогноз розвитку у майбутньому.

Дослідженню питань історичного розвитку законодавства і практики надання послуг у сфері освіти у XX столітті приділяли увагу вітчизняні і російські вчені, посилання на роботи яких є у статті: Т.М. Ашенова, Л.Г. Берлявський, Н. Внукова, Є.Н. Гривенна, Д.І. Дзвінчук, М.Н. Курко, М.М. Кучерпа, Г.А. Дорохова, О.В. Куцурубова-Шевченко, А.І. Потеряйко, М.О. Тимошенко, А.В. Іванов, В. Рудницький, Л. Рябошапко, В.М. Співак, Р.В. Шаповал, В.Д. Яремчук та ін. Проте їх дослідження більшою мірою стосувалися окремого періоду часу, окремого регіону України чи окремого навчального закладу (далі – НЗ). Крім цього, повної періодизації історико-правових етапів досліджуваного процесу ними не було проведено.

Отже, ціллю статті є визначення основних історико-правових етапів процесу формування правового статусу суб'єктів з надання послуг у сфері освіти у XX столітті та надання прогнозу на XXI століття.

9 (22) листопада 1917 року було прийнято Декрет ВЦИК і СНК РСФСР про заснування Державної комісії з освіти [1]. Перший законодавчий акт радянської держави, що регулював питання освіти та науки, мав ряд істотних особливостей.

По-перше, справа загального керівництва народною освітою, «оскільки вона залишається за центральною державною владою, доручається, відтепер Установчим зборам», Державній комісії з народної освіти, представником якої є народний комісар. Орієнтація на скликання Установчих зборів полягає в тому, що лише вони повинні встановити «детальний порядок державного та суспільного життя у нашій країні, у тому числі і загальний характер організації народної освіти».

По-друге, не очікуючи підсумків засідання Установчих зборів, Раднарком вважав себе вправі запровадити ряд заходів, спрямованих на поліпшення духовного життя країни. У складі Державної комісії передбачалося організувати 15 відділів, у тому числі і Відділ автономних ВНЗ. Іншими словами, у даному Декреті було визнано можливість діяльності ВНЗ на засадах автономії.

По-третє, було визначено, що Державна комісія з освіти «зовсім не є центральною владою, що керує навчальними та освітніми установами». Науковим і вчено-навчальним установам права ухвалювати самостійні рішення надано не було. Дане питання вирішувалося виключно з класових позицій: «Самостійна робота класових – робочих, солдатських, селянських культурно-просвітницьких організацій повинна мати повну автономію як по відношенню до державного центру, так і по відношенню до центрів муніципальних» [2, с. 28].

Важливою справою радянська влада вважала боротьбу з неписьменністю дорослих. У грудні 1919 року В. Ленін підписав декрет «Про ліквідацію неписьменності серед населення», який передбачав, що все населення республіки віком від 8 до 50 років, що не вміє читати, писати, зобов'язане вчитися грамоті рідною чи російською мовою за бажанням [3, с. 46].

Питання українського шкільництва розглядалися на різних рівнях державного і партійного керівництва. У березні 1920 року у місті Харкові – столиці республіки відбулася перша всеукраїнська нарада з освіти, яка затвердила систему освіти Радянської України (туди входили дошкільні заклади, загальноосвітні школи, НЗ нижчої, середньої і вищої професійної освіти, різні культурно-освітні установи для дорослих) [4, с. 3].

Здійснюючи реформу вищої освіти, Наркомпрос України у 1920 році відмовився від такого виду ВНЗ як університети. Всі ВНЗ, і, передусім університети, було перетворено на інститути народної освіти [3, с. 47].

Початок цілеспрямованого періоду національного будівництва в радянських республіках накреслив у 1921 році X з'їзд РКП(б), де було визначено найближче завдання: «помочь трудовым массам невеликорусских народов догнать ушедшую вперед центральную Россию», зокрема, «развить у себя прессу, школу, театр, клубное дело и вообще культурно-просветительные учреждения на родном языке...» [5, с. 559; 4, с. 3-4]. Для вирішення багатьох питань у сфері освіти було вирішено розробити та ухвалити відповідний кодекс.

Ініціатором кодифікації стало Політбюро ЦК КП(б)У, яке 23 червня 1922 року ухвалило рішення з цього питання. У НКО УСРР утворили допоміжні групи, які працювали над проектом Кодексу законів про народну освіту (КЗПНО) [6, с. 25].

Остаточний підготовлений проект КЗПНО було внесено на засідання президії ВУЦВК, який того ж дня ухвалив його як закон і ввів у дію на території УСРР [6, с. 25].

Таким чином, 22 листопада 1922 року Президія ВУЦВК затвердила КЗПНО в УСРР, у якому було визначено завдання та структуру органів народної освіти, завдання загальноосвітніх шкіл, середніх і вищих професійних НЗ [4, с. 3].

Джерелами КЗПНО стали правові акти ВУЦВК, РНК, НКО УСРР з питань освіти 1920-1922 років, а також Декларація про соціальне виховання дітей в УСРР 1920 року і частково Декларація НКО РРФСР 1918 року «Основні принципи єдиної трудової школи» [6, с. 25]. Вважаємо, що кодифікація такого широкого пласту законодавства, що регулює ще більший пласт суспільних відносин, була виправданою у 20-х роках ХХ століття і необхідною сьогодні.

За роки НЕПу, коли дещо поліпшилося економічне становище радянської держави загалом, поліпшилася і шкільна справа. З 1923 до 1926 року асигнування на освіту зросли майже в сім разів [7, с. 52]. Диверсифікація джерел фінансування сфери освіти є позитивною з точки зору необхідності економії коштів державного бюджету. Фінансування НЗ у доНЕПівський період місцевими органами влади було вимушеним і недостатньо ефективним. У випадку розгортання НЕПу можна було б прогнозувати появу значної кількості НЗ, утворених якщо не на основі різних форм власності, то принаймні у різних організаційно-правових формах. Вважаємо, що застосування загального принципу господарювання «забезпечення економічної багатоманітності та рівний захист державою усіх суб'єктів господарювання», передбаченого статтею 6 ГК України, у сфері освіти мало б позитивний ефект і в минулому і сьогодні. Тому у наступних роботах слід повернутися до розгляду цього питання.

У ті часи, коли в УРСР відбувалося становлення радянської системи освіти, у землях Західної України, що входили до складу різних держав, продовжувалася політика асиміляції українського населення у т.ч. і за допомогою НЗ. Часи від початку ХХ століття до кінця Другої Світової війни визначаються боротьбою українського населення Західної України за свої школи та ВНЗ.

Після окупації Галичини Польщею шкільництво на цих землях стало підпорядковуватися Міністерству віросповідань та освіти, хоч і продовжували діяти австрійські закони та інструкції. Польська влада дотримуючись лінії «польського державотворення», внесла значні зміни в освіту не на користь українців. Якщо за Австро-Угорщини у 1911-1912 навчальному році у Східній Галичині налічувалося 2612 початкових шкіл з українською мовою навчання; у 1919 році на території Західної України було 3662 початкові школи, то вже у 1920-1921 навчальному році – лише 1930 [8, с. 126; 9, с. 34]; у 1925 році кількість українських шкіл становила 1055; у 1930 – 650, а в 1939 році їх залишилося лише 139 [9, с. 40].

У 20-ті роки політика польської шкільної адміністрації розгорталася в напрямі централізації й колонізації освітньо-виховної діяльності за шляхами: 1) всі шкільні документи: акти, каталоги, протоколи та ін. мали вестися польською мовою; 2) у процесі навчання передбачалося використовувати польські навчальні плани і підручники; 3) польська мова вводилася як викладова, при обмеженні української; 4) усувалися з посад прогресивні українські вчителі [9, с. 35].

Із введенням шкільного закону від 31 липня 1924 року, за яким польські й українські школи однієї місцевості об'єднувалися в утравістичні, польською владою було взято курс на остаточну ліквідацію українських шкіл. За цим законом запроваджувалися шкільні плебісцити, наслідки яких завчасно планувалися шкільними та державними органами. Вони проводилися в умовах поліцейського терору, шантажів та підкупів. Викладання української мови вводили у школі в тому разі, коли громада налічувала не менш як 25 % українського населення і якщо батьки не менш ніж 40 учнів подавали відповідні прохання-декларації. Однак коли було 20 учнів, батьки яких бажали навчати дітей державною – польською мовою, така школа ставала двомовною. В усіх інших випадках школи переходили на суто польську мову навчання. Для відкриття середніх шкіл з українською мовою навчання вимагалися декларації від батьків 150 учнів [9, с. 35-36]. Тобто у часи між 1920 та 1939 роками у Західній Україні питання про надання у сфері освіти додаткових освітніх та інших послуг не стояло. На першому плані були політичні та національні питання, пов'язані із необхідністю отримання якісної освіти та одночасним збереженням рідної мови і національної ідентичності.

У Чехословаччині у 20-30 р.р. ХХ століття були створені й успішно діяли десятки українських наукових установ, організацій, спілок і видавництв, ВНЗ. До цього доклала свої зусилля українська політична еміграція, чисельність якої у 20-х роках ХХ століття сягнула 50 тис. осіб [10, с. 347]. Так, влада надала притулок і фінансову підтримку Українському вільному університету (1921 рік), заснованому М.С. Грушевським і М.Ю. Шаповалом (був переведений з Відня до Праги і навчальний процес у ньому здійснювався за зразком Карлового університету; його розвитку особисто прияв тодішній президент ЧСР Т.Г. Масарик), Українському високому педагогічному інституті імені М. Драгоманова (1932-1933), Українській сільськогосподарській академії в Подєбрадах (1922-1935) тощо [11, с. 56].

Корінне населення вимагало будівництва нових шкіл, навчання рідною мовою, поліпшення підготовки народних учителів для національних шкіл Закарпаття. Навіть на знак протесту проти зволікань чеського уряду з будівництвом нових шкіл селяни гірських районів організували навчання своїх дітей під відкритим небом. Такі осередки називали «школами під дубом» [12, с. 47; 11, с. 56-57].

У 1932 році навіть міністр освіти Чехословацької Республіки І. Дерер визнав нездоровим у шкільній політиці штучне насадження чеських шкіл за рахунок шкіл з українською мовою навчання. На той час спостерігалася значна кількісна невідповідність у функціонуванні шкіл для населення краю за національною ознакою. Так, було загальноновизнаним, що чеські школи перебували у привілейованому стані, хоч здебільшого їх відвідували «жидівські діти». І це не дивно, бо для комплектування тієї кількості чеських шкіл, що працювали у краї, бракувало дітей чеської чи словацької національностей, які там проживали [11, с. 57-58].

Чехословацька влада здійснювала певні новації та провела велику роботу з метою підвищення освітнього рівня населення Підкарпатської Русі, де до кінця угорського панування налічувалося 60% неписьменних. Хоча шкільна повинність поширювалася й на дітей Підкарпатської Русі (від 6 до 14 років), але багато з них не могли через різні причини відвідувати школу, головню в тих районах, де населення жило хуторами, віддаленими один від одного

великими відстанями. Такі діти залучалися до навчання на спеціально організованих курсах. Тільки у 1931/32 навчальному році налічувалося 170 таких курсів, де навчалось 9176 дітей. У плані позашкільної освіти було організовано також 1473 курси для дорослих неписьменних (на цих курсах навчалось 64,7 тис. осіб), засновано 348 народних читалень, 413 громадських бібліотек, створено 100 гуртків співів, 28 народних оркестрів і т.д. Крім того, спостерігалася активна діяльність місцевого населення на ниві позашкільної освіти через культурні товариства, зокрема таких, як «Просвіта», русофільського Общества ім. О. Духновича, театральних труп і хорів. До становлення української (руської) освіти активно долучилися Педагогічне Товариство Підкарпатської Русі та «Школьная помощь»¹ [11, с. 58-59]. Отже, як і в землях, окупованих Польщею, у землях, окупованих Чехословаччиною, на перший план вийшло питання отримання освіти рідною мовою. У цьому плані ситуація на цих землях була дещо кращою, ніж у Польщі.

В УРСР після згортання НЕПу та посилення індустріалізації та колективізації одночасно зменшувалася кількість учнів у селах, проте збільшувалася кількість ВНЗ у великих містах.

Жахливі факти наводить В.І. Марочко, який наголошує, що у 1932/33 навчальному році, враховуючи дані райвідділів, школи відвідувало 50% дітей, особливо в селах, загальна цифра «відсіювання» учнів на час голодомору – 2,5 млн. осіб [13, с. 53; 4, с. 10].

Відновлення університетської освіти в Україні відбулося у 1933 році. Університети почали функціонувати у Києві, Харкові, Одесі, Дніпропетровську. На кінець другої п'ятирічки (1937 рік) у республіці була сформована стабільна мережа ВНЗ, яка нараховувала 123 ВНЗ, у т.ч. 35 індустріально-технічних, 20 сільськогосподарських, 36 педагогічних, 14 медичних та ін. [3, с. 47].

Після об'єднання Західної України з УРСР у 1939 році відразу 30 вересня наркомат освіти УРСР подав доповідну записку ЦК КП(б)У і Раднаркомом УРСР про реорганізацію системи освіти у Західній Україні [14, с. 86]. А вже 3 листопада 1939 року колегія наркомату освіти республіки, заслухавши і обговоривши доповіді про реорганізацію системи освіти та про організацію навчання в школах та ВНЗ Західної України, постановила:

«1. Схвалити поданий проект постанови про реорганізацію шкільної системи Західної України.

2. Опрацювати конкретні заходи у справі реорганізації системи народної освіти та політосвітніх установ, залучивши до цієї роботи обласні та центральні методичні кабінети та науково-дослідні установи системи НКО.

3. Відповідно до намічених заходів управлінням та відділам скласти проект інструкції про порядок реорганізації окремих типів шкіл, спеціальних шкіл, дитсадків, дитбудинків, хат-читалень, клубів, музеїв, шкіл ліквідації неписьменності і малописьменності, шкіл освіти дорослих, палаців піонерів, будинків художнього виховання, бібліотек тощо...

4. Управлінню підприємств НКО вжити заходів до забезпечення шкіл та установ системи народної освіти навчальними приладдями» [15, с. 62-63; 16, с. 6-7].

У першому півріччі 1939/1940 навчального року школи працювали за перехідними програмами, спеціально складеними для них. Викладання релігійних дисциплін було скасовано. З 11 січня 1940 року усі школи в західних областях України перейшли на навчальні плани і програми радянської школи, а до березня 1940 року було завершено реорганізацію всієї системи освіти на радянських засадах [16, с. 7].

Під час Другої Світової війни при окупації Угорщиною Закарпаття у галузі освіти відверто проводилася антиукраїнська політика: масово закривалися українські школи; з 7 наявних на той час гімназій у краї 5 було переведено на угорську мову навчання (в 1939 р. у «русинських» гімназіях навчалось 2407 учнів, а в 1942 р. – лише 1743 і процес скорочення продовжувався); з

¹ Такі дії української місцевої влади були закономірними, бо їх ініціатор – А.І. Волошин, видатний державний, громадсько-політичний, релігійний та педагогічний діяч Закарпаття, левову частку свого життя присвятив освітянській ниві: отримавши богословську та світську освіту, з 1900 року викладав в учительській семінарії в Ужгороді, у 1917-1938 роках був її директором; у 1899 році перший на Закарпатті видав підручник з української (малоруської) мови, а всього написав 42 підручники й посібники з граматики, педагогіки, психології, логіки, фізики, хімії; десятки років боровся за національне відродження рідного краю, очолюючи громадські, політичні, господарські організації та виховуючи учительські кадри [11, с. 60-61].

метою мадяризації населення значну частину горожанських шкіл перевели на угорську мову навчання, а при інших паралельно організовувалися угорські класи (те саме було і з народними школами). Уже наприкінці 1939 року з 430 народних шкіл 320 було переведено на угорську мову навчання. Кількість учнів у школах краю значно скоротилася (якщо учень не вивчав ретельно угорську мову, він змушений був залишити школу) [11, с. 61]. Аналогічне відбувалося і на землях, захоплених Румунією.

Під час Великої Вітчизняної війни окупаційна німецька адміністрація господарювала в різних областях України від двох до трьох років. У цей час також функціонували школи і ВНЗ, наукові і дослідницькі установи. Проте радянські та українські історики і юристи не вельми активно досліджують ці питання.

У післявоєнний період в Україні за короткий термін була відновлена освітня галузь, значно зміцнений вузівський сектор науки. Так, у системі ВНЗ Мінвузу УРСР на 1966 рік працювало 4 науково-дослідних інститутів, 37 проблемних і 68 галузевих лабораторій, обсяг наукових досліджень в усіх ВНЗ України з 1956 року (за 10 років) збільшився у 12 разів [3, с. 47]. НЗ працювали за усталеною системою, фінансувалися державою. Існував тісний зв'язок між НЗ та виробництвом у межах професійно-технічної та вищої освіти. НЗ готували фахівців у кількості, потрібній народному господарству. Учні ПТУ та технікумів централізовано відправлялися на практику до колгоспів, заводів та фабрик, де виконували функції різноробів або професійних працівників та отримували заробітну платню, яка була нижчою від зарплати постійних працівників. Усі випускники ВНЗ отримували місце роботи у державних підприємствах, установах та організаціях. Могла здійснюватися підготовка фахівців для суб'єктів господарювання на основі договору між ним та ВНЗ з оплатою навчання. Хоча обидва суб'єкти господарювання знаходилися у державній власності.

У 1960-1980-ті роки у СРСР кожні п'ять років вищими органами влади піднімалися постанови, по'язані з регулюванням діяльності вищої школи, де і якість освіти, і якість підготовки фахівців були ключовими термінами – категоріями державної освітньої політики. У ті роки обговорювалися проблеми адаптивності спеціалістів, їх спроможності до самовдосконалення з перетворенням протягом розвитку професійної кар'єри [17, с. 22].

У зв'язку з прийняттям 19 липня 1973 року Основ законодавства Союзу РСР про народну освіту [18] почали підніматися питання відносно самостійності галузі законодавства або права у галузі освіти. Так, Г.А. Дорохова вважала, що незважаючи на регулювання відносин у сфері освіти адміністративно-правовими нормами вони не мають управлінського характеру, а отже, не можуть регулюватися методами адміністративного права... [19, с. 53-54]. Уже у праві СРСР була помітна комплексність правовідносин у сфері освіти.

У колишньому СРСР економічний зв'язок вищої школи з виробництвом здійснювався у навчально-науково-виробничих об'єднаннях, які спільно створювали ВНЗ і підприємства народного господарства на договірних засадах. Однак у завершеному виді проблема врегулювання відносин між ВНЗ і підприємствами розв'язана не була [20]. А з початком «перебудови» (середина 80-х років) ця інфраструктура через економічну кризу почала взагалі руйнуватися [21, с. 82].

Багато правильних рішень у галузі освіти було прийнято у 1985-1990 роках. Проте вони залишилися тільки на папері. Отримання Україною державної незалежності, розпад СРСР кардинально змінили подальший процес реформування всієї сфери освіти [3, с. 47].

У світі у 1980-х роках остаточно сформувалася тенденція розвитку, яка свідчила, що місце та роль будь-якої країни в розподілі праці на міжнародних ринках, її конкурентоспроможність в оборонній галузі та галузі прогресивних технологій залежать від двох взаємозалежних факторів: якості підготовки фахівців; умов, які країна створює для прояву та реалізації інтелектуального потенціалу науковців [22, с. 227].

Після здобуття Україною незалежності було сформовано власну законодавчу базу, що регулює діяльність у сфері освіти, було створено велику кількість НЗ різних форм власності, яким було надано право надавати велику кількість послуг, у т.ч. і оплатних. Аналізу сучасного законодавства буде присвячено наступний підрозділ. Зараз же слід визначити основні історичні

етапи розвитку законодавства про освіту та власне розвитку самих НЗ і сфери освіти в Україні та зробити прогноз на майбутній розвиток.

Слід сказати, що спроби виділення таких етапів робилися вітчизняними вченими. Так, М.О. Тимошенко історію становлення та розвитку законодавства України про вищу освіту характеризує шляхом періодизації її на наступні етапи:

I) етап «пострадянського» розвитку законодавства України, яке націлене на реформування правового регулювання господарської діяльності ВНЗ, що охоплює період початку 90-х років ХХ століття; II) етап зародження вітчизняного законодавства у сфері вищої освіти, що пов'язаний із кінцем 1991 – 1995 року, що зумовлений дефіцитом бюджетного фінансування та із стрімким поширенням інституту позабюджетного фінансування; III) етап стабілізації законодавчої бази у сфері вищої освіти, що припадає на період з 1996 року по 2000 рік; IV) етап вдосконалення законодавчої бази у сфері вищої освіти, що починається на початку ХХ століття та продовжується на сьогодні. Цей етап пов'язаний із багатоаспектним характером її розвитку, зумовленою правовим регулюванням вищої освіти різноманітними галузями законодавчої бази України (конституційним, господарським, адміністративним, податковим законодавством тощо) [23, с. 236-239]. У наведеній періодизації, по-перше, береться лише законодавство про вищу освіту, а по-друге, лише законодавство незалежної України. М.О. Тимошенко виділяє чотири етапи пострадянського розвитку, нами виділяється два етапи.

Окремими вітчизняними вченими, як на нашу думку, періодизація проводиться з укрупненням самих етапів або періодів. Так, М. Курко одним етапом розвитку ВНЗ у світі покриває часи після закінчення Другої світової війни до початку 90-х років минулого століття. Розпад колоніальної системи сприяв значному посиленню міжнародної мобільності студентів із колишніх колоній. Цей період характеризується залученням ВНЗ у могутній рух освітньої експансії й демократизації освітніх можливостей [24, с. 117].

Нині, на його думку, триває якісно новий етап інтернаціоналізації вищої школи та її глобалізації, за якого масове поширення освіти розглядається як гарантія конкурентоспроможності держави в новій глобальній економіці [24, с. 117]. Як бачимо, М. Курко, як і попередній вчений, наводить періодизацію законодавства про ВНЗ. Проте з наведеними періодами можна погодитися. Слід тільки більше уваги приділити періодизації попередніх етапів становлення законодавства про сферу освіти та надання послуг у ній.

Отже, правовий режим законодавства про надання послуг у сфері освіти та правовий статус українських НЗ формувалися протягом кількох століть. Найбільш інтенсивний розвиток відбувся у ХХ-ХХІ століттях. За цей час змінилося кілька історико-правових етапів досліджуваного процесу. Кожен етап відрізнявся характерними елементами у правовому статусі та режимі.

Першим етапом досліджуваного проміжку часу є етап, що тривав від 1920 року до початку Другої Світової війни. Його можна розглядати з двох боків. З першого – на території УРСР відбувалося відновлення сфери освіти, відкриття у 1930-х роках нових ВНЗ, що готували у першу чергу фахівців для промисловості. З другого – у Західній Україні продовжувалася боротьба за українську мову викладання, права місцевого населення. Фінансування такого навчання здійснювалося часто не за рахунок бюджету, а за рахунок коштів окремих громадян та суспільних і інших організацій, які активізувалися у цей час.

Другий етап тривав від початку Другої Світової війни до початку Великої вітчизняної війни. Цей етап був нетривалим. Він визначався приєднанням Західної України до УРСР та уніфікацією системи освіти на всій території України. У цей час у Західній Україні навчання було переведено на українську мову, держава взяла фінансування сфери освіти.

Третій етап тривав протягом Великої вітчизняної війни. Сфера освіти на окупованих територіях у ці часи є малодослідженою радянськими та українськими вченими. Значна частина інформації має ступінь державної таємниці. Частіше інформація виходить з німецьких архівів, ніж з робіт вітчизняних вчених. У цей час німецька окупаційна влада виявляла студентів, які не змогли через початок війни закінчити навчання, та колишніх викладачів ВНЗ, які не евакуювалися. Багато хто з них не відмовлявся від співпраці з новою владою. Тому були відновлені ВНЗ, які прискореними темпами довели фахівців для сільського господарства, вугільної та металургійної промисловості, медицини і працевлаштували їх виходячи з потреб німецької військової економіки.

Натомість переважна більшість шкіл не працювала. У тих, що відкривалися, головними навчальними дисциплінами були німецька мова та початкова арифметика. Фінансування сфери освіти організовувалося німецькою окупаційною владою.

Четвертим етапом покривається час із кінця Великої вітчизняної війни до отримання Україною незалежності. За цей період було сформовано найкращі традиції радянської системи освіти. Формально ВНЗ мали суверенітет, проте фінансувалися державою.

П'ятим етапом охоплюються 1990-ті роки. У цей час проходило формування українського законодавства, яким регулюється діяльність з надання послуг у сфері освіти. З 90-х років ХХ століття, на думку Д.І. Дзвінчука, освіта стала невід'ємною складовою економіки, від розвитку якої залежить розвиток інших секторів. Сукупність цих факторів переконливо свідчить, що розвиток освіти є вирішальною умовою стабільного економічного росту, що світ стає суспільством знань, бо знання визначають розвиток усіх галузей виробництва [25, с. 26-27]. Виникла велика кількість НЗ, заснованих на різних формах власності. НЗ отримали можливість надавати значну кількість додаткових освітніх, а також інших послуг.

Зараз триває шостий умовний етап становлення правового статусу НЗ та правового режиму їх діяльності в Україні починаючи з 1920-х років. Цей період розпочався на рубежі 1999 та 2000 років і передбачає перехід вітчизняної сфери освіти до Болонського процесу та діяльність сучасних НЗ в умовах глобалізації.

19 червня 1999 року міністрами освіти 29 європейських країн у м. Болонї було підписано Декларацію про утворення єдиного європейського простору вищої освіти. Почався «Болонський процес» як відповідь на виклики глобалізації, на потреби спільного подолання проблем світового розвитку. Росія приєдналася до Болонської Декларації у 2003 році. У зв'язку із цим російський дослідник А.В. Іванов вважає, що тепер належить радикально змінити російську вищу освіту, а відповідно, і її принципи [26, с. 102]. Слід сказати, що те саме необхідно й Україні. Саме тому з рубежу ХХ та ХХІ століть розпочався останній етап розвитку законодавства про надання послуг у сфері освіти України. Болонська система має на меті уніфікацію навчального процесу у різних країнах з тим, щоб дипломи країн, що входять до цього процесу, взаємно визнавалися. Це намагання викликане глобалізацією економіки та суспільного життя.

Однак умови, які прагнуть створити ініціатори Болонського процесу в європейському просторі вищої освіти, дуже схожі на реалії, властиві освітньому просторові США та тим, які свого часу існували на теренах СРСР, лише з тією різницею, що УРСР входила до СРСР, а Україна до ЄС в найближчій перспективі не ввійде; передовий досвід українських педагогів і науковців визнавався та впроваджувався на теренах СРСР, а ЄС пропонує свій; ВНЗ УРСР виконували державне замовлення з урахуванням потреб власного ринку праці, а українським ВНЗ пропонують орієнтуватися на європейський [27, с. 173].

Тому М. Курко прогнозує, що для України культурна глобалізація вищої школи матиме, ймовірно, такі наслідки:

- популяризація глобальних мультикультурних цінностей;
- посилення світового домінування євроатлантичної культури;
- поява зарубіжних освітніх провайдерів на території національних держав;
- втрата національної культури й ідентичності [24, с. 119].

Як бачимо з цього прогнозу, глобалізація у сфері освіти призведе до багатьох негативних наслідків. Знання і культура будуть уніфікуватися, руйнуючи кордони між країнами і націями. У зв'язку із цим у сфері освіти слід інтегруватися у міжнародний освітній простір, при цьому максимально зберігаючи позитивні власні здобутки.

З іншого боку, поглиблення світогосподарських зв'язків в умовах глобалізації призведе до посилення конкуренції і як наслідок, до підвищення якості послуг, що надаються у сфері освіти.

Н. Внукова бачить перспективу розвитку ВНЗ в умовах глобалізації, яка передбачає:

- орієнтацію на ринок праці;
- забезпечення найкращих засобів та умов праці;
- наявність висококваліфікованих наукових кадрів;
- актуальність змісту навчальних програм;
- трансформацію результатів досліджень у зміст навчання;

- партнерські відносини наукового та адміністративного персоналу [28, с. 29].

Освіта має гуманістичний характер і ґрунтується на культурно-історичних цінностях українського народу, його традиціях і духовності, утверджує національну ідею, сприяє національній самоідентифікації, розвитку культури, оволодінню цінностями світової культури, загальнолюдськими надбаннями [29, с. 130]. Тому у першу чергу, законодавство повинно спрямовуватися на захист національних знань, умінь і традицій. А законодавство, спрямоване на інтеграцію із європейським та світовим простором, в умовах глобалізації сформується автоматично. Необхідно лише відслідковувати й контролювати його якість.

Значне поліпшення якості освіти за рахунок удосконалення її методико-матеріальної забезпеченості є одним із завдань глобалізації. В ХХІ столітті відбувається поступовий перехід від репродуктивної, авторитарної освіти до освіти гуманістичного, інноваційного типу зі збереженням української культурно-історичної традиції. ВНЗ повинні виступати в цьому не як об'єкти, а як суб'єкти формування освітнього простору, тому що в подальшому у межах «Європейського простору вищої освіти» буде підвищуватися їх відповідальність за якість вищої освіти [28, с. 34].

На сьогодні рівень освіти населення в Україні є одним з найвищих серед країн Центральної та Східної Європи. Так, валовий показник охоплення навчанням у 2003 році в Україні становив 79,6% (для порівняння: в середньому по світу – 65%, по країнах, які розвиваються – 61%, високорозвинених країнах – 94%, у країнах Східної Європи та СНД – 77%) [3, с. 48]. Достатньо високий рівень освіченості населення є наслідком роботи за радянською системою освіти. А відставання від високорозвинених країн скоріше за все викликано часами економічної кризи, що тривають дотепер.

Підвищення рівня освіченості до рівня провідних країн світу, на думку М.Н. Курка, є єдиним реальним способом компенсації втрат трудових ресурсів України та підвищення їх якості [22, с. 227]. На сьогодні це важливе, проте складне завдання. Сфера освіти може як сприяти розвитку держави, так і гальмувати його. Результат залежить від багатьох факторів. У першу чергу результат залежатиме від якості фахівців, що надають послуги у сфері освіти, та від кількості інвестицій у сферу освіти.

Проблема розвитку освіти, вкладення інвестицій в людський капітал є актуальною не лише для України чи інших постсоціалістичних держав, а й усього глобалізованого світу. Освіта відіграє вирішальну роль у створенні самодостатнього розвиненого соціокультурного суспільства. Саме освіта є з'єднуючим чинником минулого з майбутнім, що забезпечує перехід до наступного рівня знань, навиків, моральних норм суспільства, професійних та інтелектуальних здібностей. У зв'язку із цим освіта, за суттю своєю, не може бути вузьконаціональною. Але за формою, ідеологічним спрямуванням, організацією взаємодії суб'єктів освітньої структури, як правило, мають національну специфіку. У сучасному світі на таку специфіку частково накладаються й міжнаціональні ознаки, реалізуючи вимоги інтеграції загальнозначимих для світового співтовариства принципів. За сучасних умов простежується чітка тенденція до усвідомлення глобальних проблем у суспільствах, які є заможними, і навпаки, не доходить черга до їх вирішення в бідних суспільствах [30, с. 273].

У зв'язку із визначенням можемо прогнозувати підвищення питомої ваги послуг, що є уніфікованими у межах більшості країн світу і спрямовані на надання уніфікованих загальних стереотипних знань. Одночасно із цим будуть утворюватися НЗ, спрямовані на надання послуг із передачі знань та досвіду окремих країн та націй. У таких суперечностях буде розвиватися й українське законодавство. З одного боку, набуде розвитку законодавство, спрямоване на запровадження болонської системи навчання та інших міжнаціональних систем, що виникатимуть у майбутньому; з іншого – законодавство, спрямоване на охорону національних досягнень у сфері освіти та науки. Дослідженню цього законодавства повинні присвячуватися наступні наукові праці.

Література:

1. Декрет ВЦІК и СНК РСФСР об учреждении Государственной комиссии по просвещению от 9 (22) ноября 1917 года // СУ РСФСР. – 1917. – № 3. – Ст. 32.

Дерев'яно Б.В. Історичний розвиток правового регулювання надання послуг у сфері освіти на українських землях (у радянські та пострадянські часи) / Б.В. Дерев'яно // Право і суспільство. — 2011. — № 6. — С. 26—34.

2. Берлявский Л.Г. Правовая политика в сфере регулирования научной деятельности как предмет изучения / Л.Г. Берлявский // Юридический вестник Ростовского государственного экономического университета. — 2009. — № 3. — С. 25-32.
3. Шаповал Р.В. Становлення та розвиток освіти в Україні / Р.В. Шаповал // Наше право. — 2011. — № 1. Ч. 1. — С. 43-48.
4. Яремчук В.Д. Державно-правові проблеми національної політики у галузі освіти в Україні у 20-30-і рр. ХХ ст. / В.Д. Яремчук // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. — 2009. — № 1. — С. 1-12 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvlduvs/2009_1/09yvdrxs.pdf.
5. Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898-1953): [в 2-х ч.]. — 7-е изд. — М.: Гос. Политиздат, 1953. — Ч. I. 1898-1925. — 952 с.
6. Рябошапка Л. Кодифікація про освіту – складова освітніх реформ / Л. Рябошапка // Віче. — 2010. — № 19 (280). — С. 25-28.
7. Розвиток української культури за роки Радянської влади / АН УРСР. Ін-т історії.; редкол.: П.П. Гудзенко (відп. ред.) та ін. — К.: Наукова думка, 1967. — 368 с.
8. Ступарик Б. Шкільництво Галичини (1772-1939 рр.) / Б. Ступарик. — Івано-Франківськ, 1994. — 144 с.
9. Яремчук В.Д. Правовий статус українських шкіл в Республіці Польща у 1919-1939 р.р. / В.Д. Яремчук // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. — 2009. — № 2. — С. 31-42.
10. Український вибір: політичні системи ХХ століття і пошук власної моделі суспільного розвитку / В.Ф. Солдатенко (керівник). — К.: Парламентське вид-во, 2007. — 576 с.
11. Яремчук В.Д. Державно-правове регулювання національної освіти на закарпатській Україні у 1919-1939 р.р. / В.Д. Яремчук // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. — 2009. — № 3. — С. 53-63.
12. Розквіт народної освіти в західних областях України / Д.А. Яремчук, Л.С. Баїк, В.К. Савинець та ін.; упор. і заг. ред. Б.І. Тимохіна. — К.: Рад. школа, 1979. — 192 с.
13. Марочко В. Голодомор 1932-1933 рр. / Василь Марочко. — К.: ПП Наталія Брехуненко, 2007. — 64 с.
14. Кучерпа М.М. Волинь: 1939-1941 рр.; навч. посібник / М.М. Кучерпа, В.В. Вісин. — Луцьк: Волинська обласна друкарня, 2005. — 486 с.
15. Культурне життя в Україні. Західні землі: документи і матеріали. — К.: Наукова думка, 1995. — Т. 1: 1939-1953. — 749 с.
16. Яремчук В.Д. Становлення та розвиток радянської освітньої політики на західноукраїнських землях у 1939-1940 р.р. / В.Д. Яремчук // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. — 2010. — № 3. — С. 3-12.
17. Гривенная Е.Н. Теоретико-методологические аспекты определения качества высшего профессионального образования / Е.Н. Гривенная // Вестник Московского университета МВД России. — 2011. — № 1. — С. 21-27.
18. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании : Закон СССР от 19 июля 1973 года / Верховный Совет СССР // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1973. — № 30. — С. 918.
19. Ашенова Т.М. Образовательное право в понимании отечественных юристов / Т.М. Ашенова // Научный вестник Омской академии МВД России. — 2011. — № 1 (40). — С. 53-57.
20. Потеряйко А.І. Правове положення навчально-науково-виробничих організацій в системі вищої освіти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Харківський юридичний інститут ім. Ф.Е. Дзержинського. — Х., 1983. — 20 с.
21. Куцурубова-Шевченко О.В. Господарсько-правові проблеми функціонування державних вищих навчальних закладів / О.В. Куцурубова-Шевченко // Економіка та право. — 2009. — № 1. — С. 80-85.
22. Курко М.Н. Роль вищої освіти в умовах становлення правової держави / М.Н. Курко // Форум права. — 2010. — № 2. — С. 224-230.
23. Тимошенко М.О. Історія становлення та розвитку господарсько-правового регулювання вищої освіти в Україні / М.О. Тимошенко // Часопис Київського університету права. — 2009. — № 4. — С. 234-240.
24. Курко М. Вища освіта в умовах глобалізації / М. Курко // Вісник академії управління МВС. — 2010. — № 3 (15). — С. 115-120.
25. Дзвінчук Д.І. Ринок праці та вища освіта в суспільстві знань / Д.І. Дзвінчук // Вища освіта України: теоретичний та науково-методичний часопис. — Івано-Франківськ, 2008. — № 4 (додаток 1: Безперервна освіта в Україні: реалії та перспективи). — С. 24-29.
26. Иванов А.В. Тенденции в высшем образовании и их влияние на организацию учебного процесса в Академии экономической безопасности МВД России / А.В. Иванов // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. — 2009. — № 9. — С. 100-106.
27. Рудницький В. Українські реалії та перспективи Болонського процесу / В. Рудницький, Р. Шевчук // Вісник Академії управління МВС. — 2010. — № 2 (14). — С. 169-177.
28. Внукова Н. Інноваційний потенціал вищої школи у глобальних викладах ХХІ століття / Н. Внукова // Вища школа. — 2010. — № 12. — С. 26-36.
29. Шаповал Р.В. Адміністративно-правове регулювання загальної середньої освіти в Україні / Р.В. Шаповал // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. — 2011. — № 1(2). — С. 124-133.
30. Співак В.М. Освіта як чинник глобалізаційного розвитку / В.М. Співак // Південноукраїнський правничий часопис. — 2009. — № 1. — С. 272-276.