

- юрид. наук : 12.00.02 / Мельничук Ольга Федорівна ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – Київ, 2015. – 40 с.
15. Усенко И. Первая кодификация законодательства Украинской ССР / И. Усенко. – К. : Наук. думка, 1989. – 120 с.
 16. Андрусишин Б. І. Теоретико-методологічні засади дослідження освітнього права: стан і перспективи. У кн.: Держава і право суверенної України: проблеми теорії і практики : матеріали наукової конференції до 20-ї річниці незалежності України (Київ, 21 червня 2011 р.) / за ред. академіка НАН України Ю. С. Шемшученка ; упоряд. : В. П. Горбатенко, І. О. Кресіна. – К. : Видавництво “Юридична думка”, 2011. – 336 с. – С. 281-292.
 17. Деревянко Б. В. О кодификации образовательного законодательства Украины [Текст] / Б. В. Деревянко // Вестник Воронежского института МВД России. – 2013. – № 1. – С. 114-119.
 18. Рябошапко Л. Кодифікація законодавства про освіту – складова освітніх реформ [Електронний ресурс] / Л. Рябошапко // Віче. – 2010. – № 19. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/2223/>;
Зайчук В. Нормативно-правове забезпечення освіти в Україні / В. Зайчук // Вища школа. – 2002. – № 2-3. – С. 3-19.
 19. Зайчук В. Нормативно-правове забезпечення освіти в Україні / В. Зайчук // Вища школа. – 2002. – № 2-3. – С. 3-19.

Шитий С. І.

3.6. СТАНОВЛЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПРИНЦИПІВ УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ В УКРАЇНІ

З моменту відновлення незалежності України і по сьогоднішній день наша держава перебуває на важкому та тернистому шляху подолання наслідків багаторічної культурної, мовної і правової окупації, а також на не менш важкому шляху побудови нової національної держави, відновлення зв'язків з європейською цивілізацією з якої ми були висмикнуті на довгі роки. Процес побудови процвітаючої національної української держави

неможливий без побудови ефективної національної правової системи і законодавство про освіту і цій системі посідає чільне місце. Одним з найбільш ефективних шляхів творення законодавства про освіту є відродження національних освітніх традицій, особливо якщо цей процес є також процесом відновлення освітньо-правових зв'язків з Європейським співтовариством. Періодом коли була сформована національна система законодавства сучасного типу, в тому числі і в галузі освіти і, разом з тим, заснована європейських правових принципах, є період Української Центральної Ради (УЦР) Української Народної Республіки (УНР).

Систему управління освітою УНР доби УЦР було засновано на принципах колегіальності, децентралізації, а також принципу єдиної школи. Крім того, передбачалося забезпечення права на національну освіту для національних меншин через організацію закладів освіти для представників цих меншин, а також введення представників національних меншин до складу органів управління освітою [1, арк. 65-66].

Якщо порівняти основоположні принципи організації системи освіти УНР доби УЦР з сучасністю, то варто зазначити, що прийнятим у 2014 р. законом України "Про вищу освіту" встановлено, або можна навіть сказати відновлено, ряд положень, що були закріплені у нормах законодавства про освіту УНР доби УЦР. Так у підпунктах 2 і 3 пункту 2 статті 3 закону "Про вищу освіту" сказано: "2) доступності вищої освіти; 3) незалежності здобуття вищої освіти від політичних партій, громадських і релігійних організацій (крім вищих духовних навчальних закладів)" [2, с. 2], – тобто відновлено принцип "єдиної школи", що був впроваджений ще у часи УЦР.

Для того щоб довести правонаступність і принципову спорідненість освітніх традицій європейського співтовариства можна порівняти спосіб організації системи освіти УНР доби УЦР з системою освіти в іншій державі того періоду, до складу якої також входили українські землі – Австро-Угорській імперії.

Система освіти на українських землях в Австро-Угорській імперії остаточно сформувалася з вирішенням питання про автономний статус Галичини у складі Габсбурзької монархії у 1873 р., коли уряд запровадив прямі вибори до рейхсрату і визначив компетенцію крайового сейму, який отримав право виносити рішення, що стосувалися культури, освіти і суспільної опіки. Це мало величезне

значення для розвитку освіти, оскільки відбувся перехід від німецькомовного унітаризму, характерного для попереднього періоду, до функціонування поряд із загальнодержавною німецькою також і крайових національних мов, кожна з яких набувала статусу другої державної мови в межах свого адміністративно-територіального утворення. Визнання цісарською постановою від 4 червня 1869 р. польської мови як державної в судах та адміністративних органах робило в умовах австро-польського компромісу невідворотною жорстку боротьбу протягом другої половини XIX ст. за впровадження української мови викладання в навчальних закладах. Вона була надзвичайно складною, враховуючи, що частка українських депутатів у галицькому сеймі не перевищувала 15 %, чого було недостатньо для ефективного спротиву полонізації краю [3, с. 146].

Одночасно відбувалося і реформування безпосередньо системи освіти. Основний закон від 21 грудня 1867 р. щодо громадських прав надавав державі право управління і нагляду за освітою та вихованням. У ньому було закріплено існування міжконфесійної, восьмирічної (шестирічна початкова і дворічний додатковий клас) державної обов'язкової школи. Він став основою реформи школи в Галичині та Буковині. 25 травня 1868 р. були прийняті так звані віросповідні закони, які проголошували школу незалежною від церкви. Ці закони визначили нові принципи й умови заснування, функціонування і відвідування народних шкіл, статус учителів, створили нову систему органів управління освітою. При цьому справи вищої і середньої школи належали до компетенції Відня, а внутрішній устрій народного та фахового шкільництва, нагляд за ним були віднесені до крайової компетенції. Кожний із 17 коронних країв Австро-Угорщини, з огляду на місцеву специфіку, приймав свої закони та розпорядження, що регламентували діяльність навчальних закладів на відповідній території [3, с. 146-148]. Тобто система освіти Австро-Угорської імперії також засновувалась на принципах колегіальності, хоча значно більш обмеженої і позбавленої принципу пропорційності в представництві, децентралізації, хоча й не такої глибокої як у законодавстві про освіту УНР доби УЦР, і з урахуванням інтересів національних груп, що проживали під владою імперії, а також в певній мірі принципи єдиної школи, хоч і не настільки глибоко розвиненого як в УНР доби УЦР. Тобто, можна дійти висновку, що при творенні законодавства про

освіту законотворці УЦР взяли за основу принципи на яких засновувалась система управління освітою Австро-Угорської імперії і розбудували їх більш широко.

Вивчаючи систему управління освітою УНР доби УЦР можна виявити, що основні функції з управління освітою, так само як і в Австро-Угорській Імперії, покладалися на ради освіти які стали основою в системі управління освітою [1, арк. 64], а в УНР доби УЦР ради освіти мали набагато ширші повноваження і складали цілісну систему. Вони організовувалися за територіальним принципом. Вищим органом була Головна рада загальної освіти. Вона виконувала законо-дорадчі функції при вищих органах управління освітою УНР досліджуваного періоду. Але ради освіти були не просто колегіальним консультативним органом при секретарстві – вони виконували також роль спеціалізованого професійного органу, на який, поряд із секретарством, покладалися обов'язки контролю за дотриманням “мінімальних норм”, установлених секретарством для всіх культурно-просвітніх інституцій. До їхніх обов'язків входила і розробка загального бюджету освіти, а також регулювання відносин окремих національних культурно-просвітніх установ. На саме Генеральне секретарство освіти (далі секретарство) до того ж покладался обов'язок розробки загальної статистики розвитку системи освіти [1, арк. 64].

Згаданий вище, оновлений, закон України “Про вищу освіту” містить норми, що також розширюють права громадських і професійних об'єднань в управлінні освітою. Зокрема підпунктом 7 пункту 1 статті 12 передбачено участь органів громадського самоврядування у сфері вищої освіти і науки в процесі управління освітою. Підпунктом 8 пункту 1 статті 12 органом з управління освітою вказано Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти [2, с. 6]. При цьому відповідно до положень статті 18 закону Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти є колегіальним органом, так само як і згадані вище Ради освіти, а до його повноважень віднесено формування критеріїв оцінки якості освітньої діяльності і розробку вимоги до рівня наукової кваліфікації осіб, які здобувають наукові ступені, а також розробку положення про акредитацію спеціалізованих вчених рад та інші повноваження [2, с. 20], що відповідають визначенню “дотримання мінімальних норм”, які були передбачені як повноваження для Рад освіти. Таким чином, у

законі України “Про вищу освіту” частково відновлено окремі демократичні традиції управління освітою.

Вищим колегіальним органом при вищих органах управління освітою УНР досліджуваного періоду була Головна рада загальної освіти. Склад Головної ради загальної освіти формувався з представників різних громадських об’єднань. Тобто, від національних рад освіти при відповідних секретарствах, потім міністерствах, від національних меншостей (росіян, поляків, євреїв) по одному делегату і чотири від українців. Були також представлені національні центральні вчительські організації, що охоплювали школи всіх типів, по одному делегату від національних меншостей і чотири від українців. Обов’язково було декілька представників від вищого органу управління освітою (по одному від кожного відділу) і від відділів освіти при секретарствах меншин, по одному від кожної з національних меншин. Генеральний секретар (потім міністр народної освіти) був головою Головної ради освіти. Також до складу ради були включені його заступники. Крім того, були представлені органи місцевого самоврядування – по чотири представники від спілки міст і чотири – від спілки земств.

У випадку, коли представництво обмежувалося однією особою, існувала вимога щодо наявності кандидата, котрий цю особу замінєє при її відсутності [1, арк. 65].

На Головну раду освіти і національні ради освіти покладалися такі обов’язки:

– Розробляти зразкові плани організації дошкільної, шкільної і позашкільної та професійної освіти.

– Здійснювати нагляд за реалізацією принципу єдиної школи.

– Допомогати розвитку самодіяльності народів України в напрямі поширення та поглиблення освіти, а також у напрямі розвитку мистецтва; для цього зі свого бюджету можна видавати грошову допомогу.

– Створити інформаційне бюро і підтримувати його роботу.

– Ініціювати проведення різних просвітніх справ: відкривати школи, академії тощо.

– Здійснювати роботу щодо забезпечення школи всім необхідним, а саме вчителями, підручниками і потрібним шкільним знаряддям.

– “Давати державні права школам”, тобто надавати школам статусу спеціалізованих державних установ різного типу.

– Здійснювати нагляд за задоволенням шкільних потреб учнів своїх національностей у школах інших національностей. Для цього національні міністерства мали право доручати відповідним органам збирати у визначених інституціях необхідні для цієї мети відомості. У випадках непорозумінь питання вирішувалося вищим органом управління освітою УНР досліджуваного періоду.

– Виконувати інші функції, пов’язані із загальним завідуванням освітою своєї національної групи.

– Усі документи у справах освіти кожної національності, видані відповідним національним секретарством мовою цієї національності за підписом уповноважених осіб і печаткою даного секретарства (потім міністерства), мали силу закону” [1, арк. 65-66].

З вищесказаного можна виділити три специфічні особливості способу організації управління освітою в УНР. По-перше, національні ради освіти були не просто дорадчими інститутами при органах виконавчої влади, а наділялися реальними повноваженнями, характер яких фактично залишав за освітнім відомством лише безпосередні виконавчо-розпорядчі і контрольно-наглядові функції, таким чином розвантажуючи саме секретарство і даючи змогу йому здійснювати виключно функції виконавчої влади. По-друге, як Генеральна, так і національні ради освіти мали змогу ухвалювати нормативні акти, що мали силу закону, і в той же час мали повноваження для забезпечення їх виконання і контролю за їх виконанням, що само собою є цікавим прецедентом, оскільки виникала ситуація, коли в державі існував не один, а декілька органів законодавчої влади з роздільною компетенцією. Важко сказати, наскільки такий досвід був би позитивним або негативним на тлі сучасних політико-правових реалій, але система, за якої орган, що має виключне право підготовки законопроектів у певній галузі і разом з тим має повноваження для реалізації положень цього закону та здійснення контролю над його виконанням, безперечно, має право на існування і випробування практикою. По-третє, варто звернути увагу на рівень демократизму в освітній політиці УЦР. Хоча в законодавстві здійснюється чітке розмежування населення УНР за національностями, що в сучасному міжнародному праві розглядається неоднозначно, але разом з тим національним меншинам в УНР надавалися надзвичайно широкі

права в галузі національної освіти, включно з правом законодавчої ініціативи. За сучасної складної ситуації із статусом і взаємовідносинами різних національних груп на території України такий досвід можна оцінити по-різному, але, безумовно, законодавство УНР про освіту національних меншин є одним із найдемократичніших у світі і свідчить про те, що УНР знаходилася на провідних позиціях розбудови світової демократії та інституту прав людини.

Якщо порівнювати наведені норми із законодавством сучасної України, то варто зазначити, що в сучасній Україні, відповідно до закону України “Про освіту”, усі вищезгадані повноваження здійснює виключно Міністерство освіти України, законодавство про освіту приймається Верховною Радою України як єдиним органом законодавчої влади, а питання захисту прав національних меншин вирішується прирівнюванням їх правового статусу до українців, але при цьому представники національних меншин, маючи право створювати національні освітні заклади, не мають реального впливу на формування органів влади та управління, а також на розробку освітнього законодавства [4, с. 2-6].

Разом з тим, у більш сучасному, можна сказати, інноваційному законі “Про вищу освіту” створено, вже згадане вище, Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти, яке відповідно до передбачених законом повноважень:

1) формує вимоги до системи забезпечення якості вищої освіти, розробляє положення про акредитацію освітніх програм і подає його на затвердження центральному органу виконавчої влади у сфері освіти і науки;

2) аналізує якість освітньої діяльності вищих навчальних закладів;

3) проводить ліцензійну експертизу, готує експертний висновок щодо можливості видачі ліцензії на провадження освітньої діяльності;

4) формує за поданням вищих навчальних закладів (наукових установ) пропозиції, у тому числі з метою запровадження міждисциплінарної підготовки, щодо переліку спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти на відповідних рівнях вищої освіти, і подає його центральному органу виконавчої влади у сфері освіти і науки;

5) формує єдину базу даних запроваджених вищими навчальними закладами спеціалізацій, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти на кожному рівні вищої освіти;

6) проводить акредитацію освітніх програм, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти;

7) формує критерії оцінки якості освітньої діяльності, у тому числі наукових здобутків, вищих навчальних закладів України, за якими можуть визначатися рейтинги вищих навчальних закладів України;

8) розробляє вимоги до рівня наукової кваліфікації осіб, які здобувають наукові ступені, розробляє порядок їх присудження спеціалізованими вченими радами вищих навчальних закладів (наукових установ) та подає його на затвердження центральному органу виконавчої влади у сфері освіти і науки;

9) розробляє положення про акредитацію спеціалізованих вчених рад та подає його на затвердження центральному органу виконавчої влади у сфері освіти і науки, акредитує спеціалізовані вчені ради та контролює їх діяльність;

10) акредитує незалежні установи оцінювання та забезпечення якості вищої освіти;

11) здійснює інші повноваження, передбачені законом [2, с. 20-21].

Тобто за сутністю своїх повноважень Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти багато в чому подібне до Головної ради освіти часів УЦР, що свідчить про взяття Україною курсу на повернення до національних освітніх традицій і першими кроками на цьому шляху стали норми закону “Про вищу освіту”.

В системі управління освітою УНР доби УЦР можна провести й інші паралелі із системою управління освітою в Австро-Угорській імперії, де після згаданих вище реформ усі початкові школи переходили з рук консисторій до світських органів управління – крайових і місцевих шкільних рад. У Галичині крайова шкільна рада створювалася спеціальним розпорядженням Франца-Йосипа I від 25 червня 1867 р. і розпочала свою роботу 24 січня 1869 р. Вона складалася з чотирьох представників уряду (намісник, постійний референт намісництва у шкільних справах, два шкільних інспектори), двох представників духовенства обох обрядів (визначених цісарем), двох делегатів від столичних міст – Кракова і Львова, двох

представників навчальних закладів, одного делегата крайового відділу як представника сейму. Аналогічний фаховий адміністративний орган створювався і на Буковині на підставі закону від 8 лютого 1869 р. Раду очолював намісник, крім нього, до складу ради належали два представники крайового управління, референт, кілька шкільних інспекторів, два православних священики, по одному католицькому і протестантському, рабин, два вчителі, один представник Чернівецької міської ради. До повноважень крайових рад належав нагляд за діяльністю окружних і місцевих рад, керівництво учительськими семінаріями, підтвердження на посадах директорів і вчителів середніх шкіл, утримуваних на громадські та державні кошти, з урахуванням спеціальних прав корпорацій, громад і приватних осіб, ухвалення навчальних планів, підручників для початкових, середніх та фахових шкіл, їх апробація і видання, щорічний звіт перед міністерством про стан шкільництва в краї. Вони ж відали збиранням плати за навчання в середніх навчальних закладах. Окружні ради склалися з начальника адміністративної влади міста як керівника, одного представника від кожної конфесії, двох представників освіти, двох делегатів місцевої ради, шкільного окружного інспектора. Вони збиралися один раз на місяць і керували всіма навчальними закладами, здійснювали інспекторські перевірки, контроль за підвищенням кваліфікації вчителів, збирали статистичні дані тощо.

Крайовим і окружним радам освіти в Австро-Угорській імперії в системі управління освітою, за своєю суттю відповідали губерніальні ради освіти в УРН доби УЦР. Ці органи мали повноваження подібні до тих, що й Головна рада освіти, але на рівні губерній, які були адміністративно-територіальними одиницями того часу. При кожному губерніальному земстві засновувалася губерніальна рада освіти, яка об'єднувала діяльність культурно-просвітніх установ усіх національностей губерній. Губерніальна рада освіти стежила за виконанням мінімальних норм і вимог для просвітніх організацій губерній, розробляла бюджет, регулювала взаємовідносини окремих національних культурно-просвітніх установ, розробляла і направляла статистику за інструкцією Головної ради освіти, розробляла "шкільну сіть", тобто систему організації шкіл, листувалася з секретарством [1, арк. 66].

Згідно з дослідженими нормативно-правовими документами, до складу губерніальної ради освіти належали: один представник

працівників народної освіти від губерніяльної земської управи, два представники від губерніяльних земських зборів, один представник від спілки міст губернії, а до утворення цієї спілки – по одному представнику від губерніяльного міста. Також входило по одному представнику від губерніяльних рад освіти національних меншин; усього три представники. Від губерніяльної української ради – два представники і два представники – від губерніяльних учительських спілок національних меншин, усього шість осіб. Крім того, були представники від української губерніяльної учительської спілки від кожного типу шкіл, усього не менше восьми осіб. Комісар освіти, посаду якого було введено законом про скасування шкільних округ [5, арк. 96], мав лише дорадчий голос. Голова ради обирався самою радою. Усі члени ради обиралися на три роки. Коли вони вибували зі складу ради через закінчення строку їх повноважень або з інших причин, то планом було передбачено залишення за ними відповідної чиновницької категорії. Виконавчим органом при губерніяльній раді була управа, яку формувала губерніяльна рада зі свого складу. Її діяльність контролював і регулював комісар освіти, так само як і діяльність ради [1, арк. 67].

У містах, виділених в окрему губерніяльну земську одиницю, утворюються міські ради освіти з компетенцією і складом губерніяльних рад із відповідною заміною представництва органів губернії органами міста [1, арк. 67].

Повертаючись до системи управління освітою в Австро-Угорській імперії варто зазначити, що у 1873 р. було затверджено положення про місцеві шкільні ради, що здійснювали нагляд за однією чи кількома школами на невеликій території [3, с. 146-148]. Характеризуючи розвиток освіти на західноукраїнських землях, доцільно наголосити ще на одному аспекті. Шкільні ради різних рівнів віддавали пріоритет розбудові не українських, а польських навчальних закладів. Про це може свідчити розподіл крайовим сеймом коштів на культурні потреби з місцевого бюджету Галичини. Наприклад, на початку XX ст. з 730 тис. крон, асигнованих для дотації місцевим науковим товариствам і школам краю, українським було виділено лише 75 тис. Як відзначалося пізніше в офіційному виданні польського міністерства освіти, саме з утворення крайової шкільної ради у Львові почалося відродження польського елементарного, середнього і вищого шкільництва. У 60-х рр. поляки складали у ній

більшість, а на українців припадало не більше п'ятої частини. Тому, хоча й спостерігалось певне зростання кількості українських початкових шкіл (у 1906 р. у Галичині їх нараховувалося 4799, а в 1910 р. кількість шкіл зросла до 5559; на Буковині відповідно – від 456 до 515), однак 83,4 % цих шкіл у Галичині й 45,4 % на Буковині були одно- і двокласними, у них навчалося 20–30 % дітей шкільного віку, здебільшого учні перших-других класів, а старші класи відвідувала меншість дітей [3, с. 149].

Середня школа підпорядковувалася міністерству освіти та віросповідань, а управління нею здійснювали крайові шкільні ради через шкільних інспекторів, що затверджувалися на посадах імператором за поданням міністра. Інспектори поділялися на дві категорії: інспектори для нагляду за станом викладання гуманітарних предметів, які контролювали діяльність класичних і реальних гімназій, та інспектори з природничо-математичних предметів, до кола обов'язків яких належав нагляд за діяльністю реальних шкіл. Гімназійний інспектор під час відвідування реальної школи звертав увагу тільки на викладання гуманітарних предметів (мов, філософії, історії); своєю чергою, реально-шкільний наглядач опікувався станом викладання в гімназіях лише природничо-математичних дисциплін (фізики, хімії, географії, природоописної історії, математики тощо).

Місцевим шкільним радам в Австро-Угорській імперії, в системі управління освітою УНР відповідали Українські повітові ради освіти. На повітову раду освіти було покладено обов'язок розподілу повітових коштів, виділених на потреби освіти, відповідно до інструкцій губерніяльної ради освіти. Також повітова рада освіти здійснювала контроль за станом шкіл і закладів освіти свого повіту. Призначала на посади вчителів та інших працівників освіти, організовувала забезпечення закладів освіти всім необхідним для здійснення освітньої діяльності, а також вела статистику [1, арк. 67-68]. Повітова рада складалася за таким же принципом, що і губерніяльна, тобто за професійним принципом. До її складу входило дві особи від повітової земської управи, чотири особи від повітового земського зібрання, дві особи від міських самоврядувань повіту, а також усі інструктори шкільної, дошкільної та позашкільної освіти, завідувачі шкільною, дошкільною та позашкільною освітою, усього шість осіб. Також входило по одному представнику від української міської ради освіти, від просвітніх організацій, від кооперативних спілок, від

організованих лікарів і від повітової учительської спілки. Повітова рада організовувалася таким чином, щоб не менше половини її складу були представниками учительських і культурно-просвітніх організацій. Повітова рада, так само як і губерніальна, виділяла зі свого складу виконавчий орган – управу. Члени повітової ради освіти обиралися на 3 роки за тим же принципом, що і члени губерніальної ради [1, арк. 68]. Міські, сільські і ради міст, що виокремлено в самостійну земську одиницю, організовувалися за принципом повітових рад при місцевих органах самоврядування.

Для порівняння, відповідно до сучасного Закону “Про освіту”, управління освітою на місцевому рівні здійснюють спільно органи державної влади і органи місцевого самоврядування та відповідні державні органи управління освітою, але при цьому органи місцевого самоврядування формуються за політичним принципом, а не за професійним. Крім того, в Законі “Про освіту” не розмежовані повноваження органів державної влади і органів місцевого самоврядування, а також не виписаний порядок їх співпраці і відсутній механізм громадського контролю за їх діяльністю [4, с. 7-8].

Закінчуючи порівнювати освітні системи Австро-Угорської імперії і УНР доби УЦР можна згадати, що напередодні Першої світової війни у Галичині діяло 82 гімназії, з яких українськими були 6 державних чоловічих гімназій (академічна та 2-га гімназія у Львові, Перемишлі, Коломиї, Тернополі й Станіславові) та 10 приватних (Буськ, Городенка, Долина, Збараж, Копичинці, Рогатин, Чортків, Яворів – чоловічі, Львів, Перемишль – жіночі), іще дві гімназії (Бережани, Стрий) належали до утравістичних. З метою матеріального забезпечення українських приватних гімназій у Львові в січні 1910 р. був утворений Крайовий шкільний союз, очолюваний М. С. Грушевським.

Отже, в Австро-Угорській імперії система управління освітою в західноукраїнських землях розвивалася в напрямі її децентралізації і демократизації, на відміну від освітніх тенденцій, що існували в Російській імперії [3, с. 146-149]. Але разом з тим на українських землях, що входили до складу Австро-Угорської імперії, відбувався процес полонізації школи, і українські освітяни вимушені були вести боротьбу за національну школу, як і їх колеги в українських землях під владою Російської імперії (підросійській Україні), хоча й не таку запеклу.

Система управління освітою в УНР особливо доби УЦР, в свою чергу, у цілому засновувалася на широкій участі громадських об'єднань у процесі управління освітою. В ній повністю реалізовувався принцип децентралізації школи, що був задекларований за результатами всеукраїнських професійних учительських з'їздів. Громадяни УНР мали можливість безпосередньо контролювати діяльність державних органів управління освітою і брати участь в управлінні на місцях, за умови наявності професійної педагогічної освіти й участі в одній із вищезазначених громадських організацій. Та обставина, що система управління освітою на основі рад освіти, сформована в УНР періоду УЦР, має багато ознак системи освіти Австро-Угорської імперії, яку було розглянуто в попередніх розділах дослідження, свідчить про західну, європейську орієнтацію творців національної системи освіти, хоча в досліджених офіційних документах того періоду немає жодних згадок про реценювання норм освітнього законодавства Австро-Угорської імперії.

Для повноти дослідження окремо варто розглянути європейські принципи управління вищою освітою в УНР доби УЦР і порівняти їх сучасними європейськими освітніми традиціями.

Основи вищої освіти в Європі були закладені ще у середньовіччі, але належним чином законодавчо закріплені лише в ХІХ ст., наприклад революція 1848 р. принесла австрійським університетам свободу навчання. Університетам гарантувалася широка наукова та адміністративна автономія, а філософський факультет, який доти був підготовчим, прирівнювався до інших факультетів. Вищі навчальні заклади підпорядковувалися безпосередньо департаменту освіти міністерства освіти і віросповідань. Управління університетом здійснював академічний сенат, у складі якого були ректор, декани і сеньйори. Ректор обирався на один рік із ординарних професорів, але не більше трьох каденцій. Факультетом керувала професорсько-викладацька колегія, очолювана деканом, яка у своїй діяльності керувалася спеціальним статутом, так званим регуляміном.

Основи європейських принципів організації вищої освіти в УНР доби УЦР найкраще можна дослідити на прикладі першого вищого навчального закладу створеного в УНР, а саме Української академії мистецтва. Правовий статус і принципи функціонування Української академії мистецтва закріплені у спеціальному законі УЦР від 5 грудня 1917 р. "Про Українську Академію Мистецтва" [5, арк. 12-19].

Академія мистецтв була закладом освіти, котрий відноситься лише до відомства освіти, оскільки, за концепцією Генерального секретарства освіти, мистецтво вважалося невід'ємною частиною процесу освіти. Тобто в соціально-політичному контексті Академія мистецтв була, з одного боку, закладом освіти, на який покладался обов'язок підготовки висококваліфікованих кадрів для культурного виховання українського суспільства, а з іншого – першим закладом вищої освіти, відкритим національною українською владою окремо від російської метрополії. Такий крок мав, по-перше, важливе політичне значення як доказ незалежності української влади і наявності в неї політичної волі до розвитку та розбудови української держави в цілому і народної освіти зокрема. Хоч, як говорилося вище, якщо розглядати характер відносин між УЦР і російським Тимчасовим урядом, то можна зробити висновок, що Тимчасовий уряд не мав ефективних засобів впливу на діяльність УЦР. По-друге, відкриття першим закладом вищої освіти закладу культурної освіти є яскравим показником обраного напрямку розвитку молоді держави. З історичної точки зору, важко однозначно оцінити обрання УЦР напрямку на розширення культурної складової освіти в той історичний період. Більш доцільним було б обрати напрям військової освіти [5, арк. 19].

У порівнянні із сучасними законами такого типу, зазначений закон виглядає коротким і неповним, але при цьому є достатньо детальним і відповідає нормам юриспруденції того часу. У документі присутні основоположність, конкретність мети прийняття, а також точне визначення поставлених перед документом завдань і деталізація засобів їх виконання, характерна для законодавства про освіту того часу. Цікавою особливістю документа є те, що в ньому закріплено надзвичайно широкі права і свободи студентства [5, арк. 13-14]. Передбачено можливість отримання культурно-мистецької і наукової літератури з-за кордону без сплати державного мита [5, арк. 12]. У документі передбачено порядок звітності й відповідальності професорів за їхню діяльність [5, арк. 17]. Особливо цікавою є та обставина, що в законі одразу встановлено обсяг мінімальної заробітної плати, що позбавляє державні органи можливості впливати на розмір виплачуваної платні; це питання є актуальним і в наш час [5, арк. 19].

З вищесказаного можна зробити висновок, що закон “Про Українську Академію Мистецтва” розроблено з урахуванням потреб тодішнього українського мистецтва, культури та студентства. Норми, наведені в законі, є простими і водночас логічними. Закон повністю відповідає вимогам часу і містить у своїх положеннях усе необхідне для реалізації мети його прийняття, але цим його наукова цінність не вичерпується – закон “Про Українську Академію Мистецтва”, як і інші згадані закони і акти УЦР, є надзвичайно цікавим і з точки зору сучасних євроінтеграційних процесів в Україні.

Для того щоб зрозуміти його цінність для сьогодення саме в контексті входження у європейське співтовариство, варто спочатку розглянути систему сучасної європейської освіти і співставити принципи організації системи освіти у провідних європейських державах (на прикладі Федеративної Республіки Німеччина).

У згаданому контексті, для більш детального співставлення, окремо заслуговує на увагу розділ згаданого закону УЦР від 5 грудня 1917 р. “Про Українську Академію Мистецтва”, а саме “Статут Академії Мистецтва”, що є його складовою частиною [5, арк. 12-19]. Варто зазначити, що Українська академія мистецтва була одним з перших вищих навчальних закладів, відкритих УЦР періоду УНР незалежно від російської влади і, відповідно, була організована за принципами української національної освітньої традиції.

Сучасна система освіти у Європі заснована одночасно на принципах уніфікації і збереження національних особливостей та освітніх традицій. Усі держави європейського співтовариства об’єднані системою Болонського процесу і нині працюють над розробленням новітніх, більш сучасних і ефективних освітніх доктрин. Процес об’єднання Європи, що офіційно розпочався у червні 1999 р., супроводжується формуванням спільного освітянського та наукового простору. Цей процес дістав назву Болонського від назви університету в італійському місті Болонья (Італія), де започатковано цю ініціативу. Болонський процес – це система заходів європейських державних установ (рівня міністерств освіти), університетів, міждержавних і громадських організацій, пов’язаних із вищою освітою, спрямована на структурне реформування національних систем вищої освіти країн Європи, зміни освітніх програм і необхідних інституційних перетворень з метою створення єдиного європейського наукового й освітянського простору для підвищення

спроможності випускників вищих навчальних закладів до працевлаштування, поліпшення мобільності громадян на європейському ринку праці, підвищення конкурентоспроможності європейської вищої школи. Головна мета цього процесу – це консолідація зусиль наукової й освітянської громадськості та урядів країн Європи не лише для істотного підвищення конкурентоспроможності європейської системи науки та вищої освіти у світовому вимірі, а й для підвищення її ролі в суспільних демократичних перетвореннях. Нині Болонський процес – це 54 країни-учасниці, тисячі вищих навчальних закладів, студентство яких прагне інтегруватися [6, с. 93-94].

Одним із найбільш яскравих прикладів реалізації принципів сучасної європейської освіти в поєднанні зі збереженням класичних освітніх традицій є Федеративна Республіка Німеччина (ФРН). Структура освіти у ФРН складається з дошкільної, початкової, середньої, професійної, вищої та освіти дорослих.

Система вищої освіти ФРН передбачає поєднання навчального процесу з науковими дослідженнями. “Єдність дослідження і навчання”, – так звучить принцип, на якому будується німецька вища школа. Німеччина є привабливим місцем для навчання студентів із Китаю, Болгарії, Польщі, Росії і, звичайно, України. Більшість студентів навчаються в державних університетах.

У 2007 р. у вищих школах навчалось близько 1,98 млн студентів. У цілому пропонують навчання 376 вищих закладів, з них 102 університети, 170 фахових вищих шкіл і 69 приватних вищих закладів.

Характерними рисами німецької освіти є такі: доступність навчання; великий вибір різноманітних навчальних закладів; рання диференціація навчання; досконала система професійного навчання; “академічна свобода” у вищій школі; єдність науки і практики.

До державних органів, що опікуються освітою в Німеччині, належать такі заклади: Федеральне міністерство освіти і досліджень, Федерально-земельна комісія з планування і розвитку досліджень, Постійна конференція міністрів освіти і культури. Для вирішення проблем у вищій освіті створено Конференцію ректорів навчальних закладів Німеччини.

Головним консультативним органом є Рада з науки (Wissenschaftsrat), до складу якої входять представники федерації, земель, громадськості, вчені. Рада подає пропозиції, рекомендації

щодо реформ, здійснює аналіз дослідницької діяльності вищих навчальних закладів [7, с. 313-314].

Варто звернути увагу, що принцип “академічної свободи” у вищій освіті реалізовано на державному рівні у вигляді цілої низки державних установ, таких як Конференції ректорів навчальних закладів Німеччини, а Рада з науки, або Wissenschaftsrat, фактично є органом, який забезпечує участь громадськості та професійних педагогічних і наукових кадрів у процесі управління освітою. Крім того, на загальнодержавному рівні участь в управлінні освітою беруть навіть батьки, для чого у ФРН функціонує Федеральна батьківська рада. Також до управління освітою залучені працівники професійного навчання, котрі реалізують свої повноваження через Головний комітет Федерального інституту професійного навчання. У деяких землях (Нижня Саксонія, Баден-Вюртемберг) при уряді на період його діяльності створюється виборна громадська організація – Рада з освіти. Рада консультує уряд землі з питань освіти і молодіжної політики, розробляє рекомендації для подальшого розвитку освітньої справи [8, с. 69]. Тобто фактично громадськість і професійні педагогічні працівники у ФРН мають змогу здійснювати контроль за системою управління освітою і впливати на розвиток освітніх процесів у державі. Таким чином, освіта у ФРН заснована на принципах академічної свободи і поділу владно-виконавчих повноважень між державними органами управління, представниками громадськості і професійними науковими та педагогічними працівниками, що, без сумніву, є однією з причин успішності та ефективності системи освіти Німеччини.

В свою чергу, пункти 2 і 3 згаданого закону УНР закріплювали норми вільного, навіть без митних платежів у випадку одержання книжок з-за кордону, обміну друкованими виданнями [5, арк. 12], що було однією з основ академічної мобільності й академічної свободи. Статут Академії мистецтва закріплював ряд норм, які свідчать про близькість і навіть спорідненість української та європейської освітніх традицій. Наприклад, у пункті 20 статуту Академії було закріплено, що вищим органом управління Академії є рада Академії, головою якої був ректор, а пункт 21 визначав, що рада Академії складається з ректора Академії, професорів і академіків, а також студентів Академії, по одному представнику від кожних п'ятдесяти дійсних студентів. При цьому студенти мали право вирішального голосу в питаннях

призначення стипендії і правового становища студентів, тобто було закріплено надзвичайно широкі права студентського самоврядування. У пункті 22 статуту Академії було закріплено принцип, за яким перший склад професорів визначався комітетом при Генеральному секретарстві народної освіти, що розробляв статут, і затверджувався Генеральним секретаріатом, після чого Академія мистецтва ставала повністю автономною від уряду. Пункт 27 статуту закріплював за радою Академії право самостійно, без погодження з вищим органом управління освітою УНР досліджуваного періоду, обирати ректора, професорів і усіх посадових осіб Академії, лише сповіщаючи про це Генеральне секретарство. Також раді Академії надавалося право формувати бюджет Академії на основі всіх її доходів, а за Генеральним секретарством було закріплено право контролю за його виконанням, але лише у тій частині, що складається з коштів, наданих вищим органом управління освітою. Контроль за іншими видатками здійснював передбачений пунктом 30 статуту господарський комітет, що формувався радою Академії і його членами, які необов'язково повинні були бути професорами Академії [5, арк. 16-18]. Таким чином, у статуті Української академії мистецтва було закріплено принцип правової і фінансової автономії вищого навчального закладу, що фактично було реалізацією принципу академічної свободи, який є однією з основ сучасної європейської освітньої системи.

Може виникнути питання: чи не запозичити нам позитивний досвід ФРН у галузі освіти? Але перед тим, як запозичувати чужий досвід, варто вивчити власну історію і визначити, чи не було в Україні подібного корисного досвіду, і саме в нормативних документах Української Центральної Ради Української Народної Республіки у галузі освіти можна виокремити освітні тенденції європейського спрямування. Шлях відродження національних освітніх традицій в нормах освітнього законодавства сучасної України на основі законодавства УНР, особливо доби УЦР є також шляхом відновлення втрачених колись зв'язків з європейським освітнім простором. Реінтеграція української освіти до загальноєвропейської є відновленням історичної справедливості, а також великим кроком у розбудові національної правової системи і процвітаючої Української держави і з наведених вище порівнянь можна зробити висновок що Україна вже стала на цей шлях і його варто й потрібно продовжувати.

Список використаних джерел:

1. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України, м. Київ. Ф. 2581. Генеральне секретарство освіти Української Центральної ради Народне міністерство освіти Української Народної Республіки. Оп. 1. Спр. 10. Проекти і положення розроблені міністерством про організацію нової школи і управління освітою в цілому. 83 арк.
2. Закон України Про вищу освіту: станом на 1 січня 2015 р. / Відомості Верховної Ради (ВВР). – Офіц. вид. – К. : Парлам. вид-во, 2014. – 2716 с. – (Бібліотека офіційних видань; № 37-38, ст. 2004).
3. Прокопенко Л. Державне управління освітою в західноукраїнських землях у другій половині XIX на початку XX ст. / Л. Прокопенко. – Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2010. – С. 145-151. – (Ефективність державного управління: Збірник наукових праць Львівського регіонального інституту державного управління Української Академії державного управління при Президентіві України ; вип. 22).
4. Закон України “Про освіту” : за станом на 1 січня 2013 р. / Верховна Рада України : Офіц. вид. – К. : Палам. вид-во, 1991. – 34 с. – (Бібліотека офіційних видань).
5. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України, м. Київ. Ф. 2581. Генеральне секретарство освіти Української Центральної ради Народне міністерство освіти Української Народної Республіки. Оп. 1. Спр. 14. Закони, законопроекти, постанови Центральної Ради, Народного міністерства освіти УНР про скасування шкільних округів і передачу до відомства Генерального секретарства освіти всіх шкіл і освітніх установ, організацію Всеукраїнської та місцевих учительських спілок. 109 арк.
6. Ортинський В. Л. Педагогіка вищої школи : навч. посібник [для студ. вищих навч. закл.] / В. Л. Ортинський – К. : Центр учбової літератури, 2009. – 472 с.
7. Гладка Т. І. Освіта в інноваційній політиці ФРН / Т. І. Гладка // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2009. – № 2 (36). – С. 313-317.
8. Луценко В. І. Досвід державного управління системою вищої освіти в розвинутих країнах та його застосування в Україні / В. І. Луценко // Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології : зб. наук. праць Херсонського національного технічного університету. – Херсон, 2011. – Вип. 1 (4). – С. 67-75.