**Костина Марія Генадіївна, викладач кафедри іноземних мов Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Назва дисертації: &laquo;Адміністративно-правові засади діяльності закладів дошкільної освіти України&raquo;. Шифр та назва спеціальності 12.00.07 адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Спецрада К26.503.01 Науково-дослідного інституту публічного права**

**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**

*Кваліфікаційна наукова*

*праця на правах рукопису*

**КОСТИНА МАРІЯ ГЕНАДІЇВНА**

УДК 342.9(477)

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ**

**ЗАКЛАДІВ ДОШКІЛЬНОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;

фінансове право; інформаційне право

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ **М.Г. Костина**

Науковий керівник: **Миськів Леся Ігорівна**

доктор юридичних наук, доцент

**Київ – 2020**

**ЗМІСТ**

[**ВСТУП**](#page15)[**15**](#page15)

[**Мета і завдання дослідження. *Мета* дослідження полягає в тому, щоб на підставі узагальнення**](#page17)

[**наукових праць учених, аналізу законодавства України та проектів відповідних нормативно-правових актів,**](#page17)

[**з’ясувати сутність та особливості адміністративно-правових засад діяльності закладів дошкільної освіти України**](#page17)

[**та на цій основі опрацювати шляхи вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності як державних**](#page17)

[**(комунальних), так і приватних закладів дошкільної освіти.**](#page17)[**17**](#page17)

[**Для реалізації зазначеної мети, необхідно вирішити такі *завдання*:**](#page17)[**17**](#page17)

[**РОЗДІЛ 1**](#page25)[**25**](#page25)

[**ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ЗАКЛАДІВ ДОШКІЛЬНОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ**](#page25)[**25**](#page25)

[***1.1 Становлення та розвиток законодавства у сфері правового регулювання дошкільної освіти України***](#page25)

[*25*](#page25)

[*1.2 Сутність та особливості дошкільної освіти України*](#page40)[*40*](#page40)

[*1.3 Поняття та види закладів дошкільної освіти України*](#page57)[*57*](#page57)

[*1.4 Правові засади діяльності закладів дошкільної освіти України та місце серед них норм*](#page68)

[*адміністративного права*](#page68)[*68*](#page68)

[**РОЗДІЛ 2**](#page89)[**89**](#page89)

[**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ЗАКЛАДІВ ДОШКІЛЬНОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ**](#page89)[**89**](#page89)

[*2.1 Принципи організації діяльності закладів дошкільної освіти України*](#page89)[*89*](#page89)

[*2.2 Адміністративно-правові засади створення та функціонування закладів дошкільної освіти України 101*](#page101)

[*2.3 Організаційно-правові засади організації освітнього процесу в умовах закладу дошкільної освіти*](#page117)[*117*](#page117)

[*2.4 Правові засади контролю за діяльністю закладів дошкільної освіти*](#page129)[*129*](#page129)

[*Висновки до розділу 2*](#page143)[*143*](#page143)

[**РОЗДІЛ 3**](#page150)[**150**](#page150)

[**ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ ЗАКЛАДІВ ДОШКІЛЬНОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ**](#page150)

[**150**](#page150)

[*3.1 Зарубіжний досвід правового регулювання діяльності закладів дошкільної освіти та можливості його*](#page150)

[*використання в Україні*](#page150)[*150*](#page150)

[*3.2 Напрямки вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності державних і комунальних*](#page164)

[*закладів дошкільної освіти України*](#page164)[*164*](#page164)

[*3.3 Шляхи вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності недержавних закладів дошкільної*](#page175)

[*освіти України*](#page175)[*175*](#page175)

[**ВИСНОВКИ**](#page191)[**191**](#page191)

[**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**](#page198)[**198**](#page198)

15

**ВСТУП**

**Обґрунтування вибору теми дослідження**. Конституція України проголосила право кожного на освіту, поклавши обов’язок на державу, зокрема щодо забезпечення доступності та безоплатності і загалом розвитку дошкільної освіти. З метою забезпечення практичного аспекту реалізації вказаних конституційних приписів у нашій державі функціонує низка освітніх закладів, діяльність яких спрямована на здобуття дитиною дошкільної освіти. Правові і організаційні аспекти утворення та діяльності закладів дошкільної освіти визначено у значній кількості нормативно-правових актів, приписи яких у своїй сукупності утворюють адміністративно-правові засади функціонування такої сфери суспільних відносин. Від того, наскільки повно і якісно визначено такі адміністративно-правові засади, безпосередньо залежить ефективність діяльності вказаних навчальних закладів, а отже, й належна реалізація права особи на освіту. Однак, на жаль, нині накопичилося чимало проблем у сфері адміністративно-правового регулювання діяльності закладів дошкільної освіти. Зокрема, чітко не окреслено види закладів дошкільної освіти України, правові засади діяльності закладів дошкільної освіти України містяться у значній кількості підзаконних нормативно-правових актів, лише частково врегульовано питання організаційно-правових засад організації освітнього процесу в умовах закладу дошкільної освіти, чим і зумовлений вибір теми дисертаційного дослідження.

*Зв’язок теми дисертації із сучасними дослідженнями.* Проблематика діяльності закладів дошкільної освіти здебільшого була предметом наукових досліджень учених у галузі педагогіки та теорії і методики управління освітою. Зокрема, дисертаційні дослідження у галузі педагогіки: Любивої В. В. на тему: «Формування готовності майбутніх фахівців дошкільної освіти до творчої самореалізації у професійній діяльності» (2018 р.); Карнаухової А. В. на тему: «Формування шанобливого ставлення у дітей 5-го року життя до дорослих засобами української казки» (2018 р.);

16

Коток М. О. на тему: «Виховання особистісної ідентичності у дітей старшого дошкільного віку» (2019 р.). У теорії і методиці управління освітою упродовж останніх років захищено дисертацію Кравчинською Т. С. на тему: «Управління мотивацією професійної діяльності педагогічних працівників дошкільних навчальних закладів» (2015 р.); Бойко Г. О. на тему: «Формування соціальної мобільності вихователів дошкільних навчальних закладів у процесі професійної підготовки» (2018 р.) та інші.

1. погляду правової науки, дошкільну освіту лише побічно було досліджено: у дисертації Мельник Н. І. «Розвиток дошкільної освіти у США» (2014 р); монографії Миськів Л. І. «Правові проблеми інклюзивної освіти в Україні» (2014 р.); монографії Губерської Н. Л. «Адміністративні процедури у сфері вищої освіти: теоретико-правове дослідження» (2015 р.).

Серед наукових статей, в яких учені торкались окремих аспектів діяльності закладів дошкільної освіти, зокрема статті: Гриневич Л. М. «Поняття «освіта», «розвиток освіти», «освітня політика» у сучасному науковому дискурсі» (2015 р.); Улюкаєвої І. «Розвиток суспільного дошкільного виховання в Україні у першій половині ХХ століття» (2016 р.); Ревенко Т. В. «Сутність та основні складники освітнього процесу» (2018 р.).

Аналіз наукових праць, присвячених дослідженню окремих проблем діяльності закладів дошкільної освіти свідчить про складність та багатоаспектність зазначеного питання та про важливість подальшого дослідження адміністративно-правових засад діяльності закладів дошкільної освіти.

Теоретичним підґрунтям для опрацювання основних положень дисертаційного дослідження слугували праці таких учених, як: Ю. П. Битяк,

М. М. Білинська, С. Б. Булеца, Ю. В. Вороненко, В. В. Галунько, Я. В. Ганіткевич, О. С. Головащенко, О. В. Джафарова, О. Ю. Дрозд, І. С. Заграй, Т. М. Камінська, О. В. Крилова, О. Є. Кузьмін, А. І. Литвак, Я. Г. Літінська, І. В. Миколаєць, Л. І. Миськів, О. О. Охріменко, О. О. Прасов, В. Б. Пчелін, Г. В. Рак, І. В. Рожкова, Л. О. Самілик, І. Я. Сенюта, Є. Ю. Соболь,

17

1. Г. Стеценко, В. Ю. Стеценко, Н. І. Сушко, Г. І. Трофанчук, Т. О. Чепульченко, М. А. Якутова та інших.

Отже, необхідність покращення діяльності закладів дошкільної освіти, недосконалість чинного законодавства України у цій сфері, а також відсутність комплексних правових досліджень правового регулювання діяльності закладів дошкільної освіти, обумовлюють актуальність та своєчасність дослідження адміністративно-правових засад закладів дошкільної освіти.

**Зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами**.

Тема дисертаційного дослідження відповідає положенням: Національної стратегії у сфері прав людини, схваленої Указом Президента України від 25 серпня 2015 р. № 501/2015; Національної стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 року, схваленої указом Президента України від 25 червня 2013 р. № 344/2013; Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. Дисертаційну роботу виконано відповідно до плану науково-дослідної роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб’єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації: 0115U005495).

**Мета і завдання дослідження.** *Мета* дослідження полягає в тому, щоб на підставі узагальнення наукових праць учених, аналізу законодавства України та проектів відповідних нормативно-правових актів, з’ясувати сутність та особливості адміністративно-правових засад діяльності закладів дошкільної освіти України та на цій основі опрацювати шляхи вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності як державних (комунальних), так і приватних закладів дошкільної освіти.

Для реалізації зазначеної мети, необхідно вирішити такі *завдання*:

– виокремити та охарактеризувати етапи становлення та розвитку законодавства у сфері правового регулювання дошкільної освіти України;

– розкрити сутність та особливості законодавства у сфері правового регулювання дошкільної освіти України;

18

– визначити поняття закладів дошкільної освіти України та з’ясувати їх

види;

– охарактеризувати правові засади діяльності закладів дошкільної освіти України та встановити місце серед них норм адміністративного права;

– систематизувати принципи організації діяльності закладів дошкільної освіти України;

– окреслити адміністративно-правові засади створення та функціонування закладів дошкільної освіти України;

– охарактеризувати організаційно-правові засади організації освітнього процесу в умовах закладу дошкільної освіти;

– опрацювати правові засади контролю за діяльністю закладів дошкільної освіти;

– узагальнити зарубіжний досвід правового регулювання діяльності закладів дошкільної освіти та окреслити можливості його використання в Україні;

– запропонувати напрямки вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності державних і комунальних закладів дошкільної освіти України;

– окреслити шляхи вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності недержавних закладів дошкільної освіти України.

*Об’єкт дослідження* – суспільні відносини, що виникають у процесі надання освітніх послуг у державі.

*Предмет дослідження* – адміністративно-правові засади діяльності закладів дошкільної освіти України.

**Методи дослідження.** Методологічну основу роботи становлять загальні та спеціальні методи наукового пізнання. За допомогою *історико-правового методу* розкрито етапи становлення та розвитку законодавства у сфері правового регулювання дошкільної освіти України (підрозділ 1.1). *Логіко-семантичний метод* використано під час опрацювання основних термінів, які використовувались у дисертаційному дослідженні (розділи 1–2). Під час з’ясування сутності та особливостей дошкільної освіти України використано

19

ф*ормально-логічний метод* (підрозділ 1.2). З метою систематизації видів закладів дошкільної освіти України та принципів організації діяльності закладів дошкільної освіти України використано *системно-структурний метод* (підрозділи 1.3, 2.1). За допомоги методу *документального аналізу* було окреслено правові засади діяльності закладів дошкільної освіти України та визначено місце серед них норм адміністративного права (підрозділ 1.4), охарактеризовано адміністративно-правові засади створення та функціонування закладів дошкільної освіти України (підрозділ 2.3), розкрито організаційно-правові засади організації освітнього процесу в умовах закладу дошкільної освіти (підрозділ 2.3), окреслено правові засади контролю за діяльністю закладів дошкільної освіти (підрозділ 2.4). *Аналітичний* метод дав змогу узагальнити зарубіжний досвід правового регулювання діяльності закладів дошкільної освіти та виявити перспективи його використання в Україні (підрозділ 3.1). З використанням *формально-юридичного* методу та методу *прогнозування* окреслено напрями вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності державних і комунальних закладів дошкільної освіти України та запропоновано шляхи вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності недержавних закладів дошкільної освіти України (підрозділи 3.2–3.3). Крім того, використано низку інших загальних та спеціальних методів наукового пізнання, застосування яких дало змогу комплексно підійти до визначення сутності та особливостей адміністративно-правових засад діяльності закладів дошкільної освіти України.

*Науково-теоретичне підґрунтя* дослідження становлять праці фахівців у галузі адміністративного права, теорії управління, а також інших галузевих наук, зокрема філософії, педагогіки, соціології тощо.

*Нормативно-правовою основою* роботи є Конституція України, міжнародні нормативно-правові акти, а також інші закони та підзаконні нормативно-правові акти, норми яких закріплюють адміністративно-правові засади діяльності закладів дошкільної освіти України.

**Наукова новизна отриманих результатів** полягає в тому, що дисертаційне дослідження є однією із перших спроб на підставі узагальнення

20

наукових праць учених та аналізу законодавства України та проектів відповідних нормативно-правових актів з’ясувати сутність та особливості адміністративно-правових засад діяльності закладів дошкільної освіти України та на цій основі опрацювати шляхи вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності як державних (комунальних), так і приватних закладів дошкільної освіти.

1. результаті проведеного дослідження, сформульовано низку нових науково-теоретичних і практичних висновків та положень, зокрема:

*вперше:*

– обґрунтовано авторську позицію щодо таких критеріїв класифікації видів дошкільної освіти, як: а) вік дитини; б) відсутність у дитини батьківського піклування або неможливість його нормального здійснення у зв’язку з певними причинами; в) наявність родинних зв’язків між дітьми; г) наявність у дитини особливих освітніх потреб;

– доведено, що важливість адміністративно-правової діяльності закладів дошкільної освіти обумовлюється тим, що саме вони визначають: основи державної політики у сфері дошкільної освіти (зокрема її принципи, цілі та завдання, пріоритетні напрямки здійснення та заходи тощо); правовий статус органів центральної та місцевої влади, що формують та (або) реалізують державну політку у сфері дошкільної освіти на загальнодержавному,

регіональному та місцевому рівнях; правовий статус закладів дошкільної освіти, як суб’єктів публічно-правових відносин; вимоги щодо ліцензійних умов здійснення освітньої діяльності та порядок ліцензування; матеріально-правові та процедурні аспекти здійснення державного контролю у сфері дошкільної освіти; підстави та порядок застосування адміністративної відповідальності; порядок вирішення публічно-правових спорів у сфері освіти; матеріально-фінансове забезпечення закладів дошкільної освіти, що є юридичними особами публічного права; Державний стандарт дошкільної освіти; механізм взаємодії органів публічної влади із громадськістю з питань дошкільної освіти тощо;

– з юридичного погляду визначено поняття «принципи організації діяльності закладів дошкільної освіти в Україні», які являють собою

21

основоположні, фундаментальні ідеї, переконання, сформульовані в ході наукового пізнання об’єктивно наявних закономірностей суспільного життя та закріплені у відповідних нормативно-правових актах як відправні, незаперечні вимоги, на яких має базуватися організація та функціонування зазначених закладів;

*удосконалено:*

– розуміння того, що дошкільна освіта має дуалістичний характер і залежно від контексту, може бути розтлумачена як: результат, що досягається внаслідок здійснення освітньо-виховної діяльності щодо дитини дошкільного віку, та який відображає рівень її розвиненості, освіченості, вихованості; процес,

який передбачає, з одного боку, безпосередньо освітньо-виховний вплив на дитину шляхом застосування щодо неї відповідних навчальних та виховних заходів; систему;

– характеристику специфічних властивостей дошкільної освіти: а) дошкільна освіта є первинною ланкою національної системи освіти, яка опікується питаннями освітньо-виховної діяльності дітей віком до семи років, що обумовлює специфіку завдань цього рівня освіти; б) дошкільній освіті притаманна різноманітність форм її здобуття. Існування різних форм забезпечує поєднання і практичне втілення інваріантної та варіативної складових змісту дошкільної освіти, передбачених у Базовому компоненті дошкільної освіти; в) у дошкільній освіті має місце особлива роль батьків або осіб, які їх замінюють, у забезпеченні належної реалізації права на дошкільну освіту; г) тільки для цього освітнього рівня передбачене право фізичних осіб-підприємців здійснювати відповідну освітньо-виховну діяльність поряд із юридичними особами публічного та приватного права;

– обґрунтування, що принципи є дуже важливою складовою правових,

зокрема адміністративно-правових, засад діяльності закладів дошкільної освіти, виконання вимог яких є необхідною умовою забезпечення як правомірності діяльності закладу дошкільної освіти, так і високого рівня якості та ефективності виконання ним свого функціонального призначення;

22

– розуміння поняття «контроль за діяльністю закладів дошкільної освіти»

під яким запропоновано розуміти специфічний засіб управління, що реалізується компетентними суб’єктами і сутність якого полягає у перевірці відповідності діяльності закладів дошкільної освіти вимогам чинного законодавства з метою забезпечення належного рівня якості та результативності цієї освіти, виявлення і усунення недоліків, прогалин, порушень у роботі зазначених закладів, притягнення винних у цих порушеннях осіб до відповідальності;

*дістали подальшого розвитку:*

– обґрунтування того, що попри всі недоліки радянської дошкільної освіти,

обумовлені її заідеологізованістю, не можна заперечувати той факт, що саме в цей період: 1) дошкільне виховання перестало бути винятково сімейною проблемою і було віднесене до спектру державних завдань; 2) сформовано чітке усвідомлення необхідності обов’язкової дошкільної освіти; 3) була визнана необхідність застосування особливого підходу до дітей із проблемами фізичного та (або) розумового розвитку, хоча його реалізація була доволі дискримінаційною; 4) здійснено перші кроки щодо забезпечення наступності освіти;

– твердження про те, що дошкільна освіта має системний характер і вирізняється складною внутрішньою структурою (будовою, організацією), що містить цілу низку елементів ідеологічного, навчально-методичного,

педагогічного, правового, організаційно-інституційного, політичного, управлінського та іншого характеру;

– аргументація того, що дошкільна освіта – це надзвичайно важлива складова національної системи освіти, завдяки якій забезпечується, передусім,

соціально-моральне виховання дітей дошкільного віку, формування їх особистісних якостей, рис характеру, первинних мотивів соціальної поведінки, взаємодії з іншими членами соціуму, соціальної групи;

– позиція, що ключове значення в аспекті визначення адміністративно-

правових засад утворення та функціонування закладів дошкільної освіти на законодавчому рівні правової регламентації досліджуваної сфери суспільних

23

відносин мають Закон України «Про освіту», який регламентує загальні питання створення та функціонування закладів дошкільної освіти, а також спеціальний Закон України «Про дошкільну освіту», положення якого безпосередньо визначають адміністративно-правові засади створення та функціонування закладів дошкільної освіти: порядок створення, типи закладів, їх правовий статус, умови функціонування тощо;

– узагальнення зарубіжного досвіду правового регулювання діяльності закладів дошкільної освіти у таких державах, як: США, Велика Британія,

Нідерланди, Швеція, Болгарія, Фінляндія, Білорусь, Узбекистан, Казахстан;

– обґрунтування того, що нині необхідно визначити адміністративно-

правові засади створення та функціонування корпоративних закладів дошкільної освіти шляхом прийняття відповідного нормативно-правового акту, яким повинен стати новий Закон України «Про заклади дошкільної освіти», окремий розділ якого має визначати адміністративно-правові засади створення та функціонування корпоративних закладів дошкільної освіти.

**Практичне значення отриманих результатів** полягає в тому, що викладені у дисертації висновки і пропозиції використовуються та можуть бути використані у:

– *науково-дослідній сфері* – як основа для подальших досліджень,

присвячених адміністративно-правовим засадам діяльності закладів дошкільної освіти України (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

– *правотворчій сфері* – у ході внесення змін та доповнень до чинних законодавчих та підзаконних актів, що закріплюють правові засади діяльності закладів дошкільної освіти України;

– *правозастосовній діяльності* – з метою підвищення якості та ефективності діяльності закладів дошкільної освіти України;

– *освітньому процесі* – під час підготовки навчальних підручників,

посібників, конспектів лекцій тощо, та викладання навчальної дисципліни «Актуальні проблеми адміністративного права» (акт упровадження Науково-

24

дослідного інституту публічного права).

**Апробація результатів дослідження.** Підсумки розроблення проблеми загалом, окремих її аспектів, одержані узагальнення і висновки було оприлюднено на міжнародних науково-практичних конференціях, а саме: «Актуальні проблеми реформування системи законодавства України» (м. Запоріжжя, 27–28 січня 2017 р.); «Юридична наука: виклики і сьогодення» (м. Одеса, 8–9 червня 2018 р.); «Право як ефективний суспільний регулятор» (м. Львів, 15–16 лютого 2019 р.).

**Структура та обсяг дисертації**. Дисертація складається з вступу, трьох розділів, логічно об’єднаних в одинадцять підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 232 сторінки. Список використаних джерел налічує 278 найменувань та займає

1. сторінок.

**ВИСНОВКИ**

1. дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, яке полягає у визначенні сутності та окресленні особливостей адміністративно-правових засад діяльності закладів дошкільної освіти. У результати проведеного дослідження, сформульовано такі основні висновки, пропозиції та рекомендації:

1. На підставі аналізу становлення та розвитку законодавства у сфері правового регулювання дошкільної освіти України доведено, що вихід України зі складу СРСР та обрання нею шляху розбудови демократичної, правової держави, яка спирається на розвинене громадянське суспільство та віддає перевагу ринковим відносинам і методам в економіці, обумовив суттєві перетворення в усіх основних сферах суспільного життя, зокрема у сфері освіти.

Відзначено, що розвиток освітньої сфери у незалежній Україні відбувався нерівномірно. Так, ухваливши декілька важливих законів з питань освіти на початку 90-х років, законодавець 10 років не міг прийняти спеціальний Закон «Про дошкільну освіту». А проблеми і завдання, окреслені у відповідних

концептуальних, стратегічних, програмних документах, залишалися невирішеними. Втім у 2000-х роках спостерігається суттєва активізація нормотворчих процесів, присвячених питанням освіти, зокрема дошкільної, що обумовлено також і євроінтеграційним курсом України.

* 1. Під дошкільною освітою запропоновано розуміти сукупність відповідних інституцій приватного та публічного права, що як безпосередньо здійснюють освітньо-виховну діяльність, так і забезпечують необхідні умови для
1. здійснення, а також систему заходів, засобів, процедур тощо, які розробляються та (або) реалізуються означеними інституціями у відповідності до вимог чинного законодавства з метою забезпечення досягнення дитиною дошкільного віку рівня розвитку та вихованості, передбаченого Державним стандартом для цього рівня освіти.

192

Доведено, що особливе значення дошкільної освіти полягає у тому, що вона забезпечує: 1) соціалізацію дитини, в ході якої відбувається її залучення у соціум, вона набуває певних знань, навичок, сприймає первинні норми і цінності, необхідні для її розвитку, взаємодії із зовнішнім світом, комунікації з іншими особами; 2) входження дитини у безперервний освітній процес та її підготовленість до переходу на наступний освітній рівень.

1. До ключових ознак дошкільного навчального закладу, які розкривають його поняття, запропоновано віднести, зокрема такі: а) є різновидом організації,

тобто являє собою цілісну структуровану систему, що утворюється суб’єктами публічного або приватного права у встановленому законом порядку з метою виконання нею відповідних завдань та функцій у сфері дошкільної освіти; б) має статус юридичної особи публічного або приватного права, тобто заклад дошкільної освіти є самостійним суб’єктом правовідносин, в яких він виступає від свого імені, користується відповідними правами та обов’язками; в) має власний персонал (штат) і адміністрацію; г) здійснення закладом освітньої діяльності відбувається на підставі та у відповідності до отриманої ним ліцензії; ґ) забезпечує освітні потреби дітей дошкільного віку у межах відповідної території на рівні не нижчому аніж передбачено вимогами Базового компонента дошкільної освіти.

Обґрунтовано доцільність групування досліджуваних закладів дошкільної освіти на підставі таких юридичних критеріїв, як: а) форма власності, на основі якої виокремлено: приватні заклади дошкільної освіти, які створюються на базі приватної форми власності; державні заклади дошкільної освіти – на базі державної власності; комунальні заклади дошкільної освіти – на базі власності відповідної територіальної громади; корпоративні, які передбачають приватно-державне партнерство і створюються на базі поєднання різних форм власності (наприклад, власність органів місцевого самоврядування (комунальна власність) та громадської організації (приватна власність); б) залежно від порядку створення: на підставі владного розпорядження компетентного органу публічної

193

влади – заклад дошкільної освіти публічного права; на підставі відповідних установчих документів – заклад дошкільної освіти приватного права.

1. Під правовими засадами дошкільної освіти України запропоновано розуміти сукупність чинних нормативно-правових актів різної юридичної сили,

положеннями яких врегульовані найбільш важливі та значущі аспекти діяльності закладів дошкільної освіти України.

Доведено, що особливе місце серед правових засад діяльності закладів дошкільної освіти України належить саме нормам адміністративного права, адже нормам адміністративного права відводиться роль регулятора суспільних відносин, що складаються у процесі діяльності закладів дошкільної освіти, які містять управлінський аспект, тобто пов’язані зі здійсненням публічної влади та (або) реалізацією внутрішньо-організаційного управління у зазначених установах.

1. До спектру основних принципів організації діяльності закладів дошкільної освіти України запропоновано віднести такі: а) загально-правові принципи, які виражають найбільш загальні цінності, світоглядні ідеї, базисні правила, на яких має ґрунтуватися суспільне життя (гуманізм та людиноцентризм, соціальна рівність та недискримінація, свобода,

справедливість та ідеологічний плюралізм, верховенство права та законність, взаємна відповідальність держави та особи тощо); б) організаційно-правові – принципи, що встановлюють вимоги щодо створення та функціонування закладів дошкільної освіти як відповідних організацій (достатність та раціональність, підконтрольність, компетентність, гласність та відкритість, пріоритет функцій закладу стосовно його структури, належний рівень зворотного зв’язку як на внутрішньому, так і на зовнішньому рівнях, поєднання єдиноначальності та колегіальності у здійсненні управління закладом дошкільної освіти, плановість; в) спеціальні принципи – принципи, які стосуються безпосередньо організації і здійснення освітньо-виховної діяльності у закладах дошкільної освіти, які закріплені у законах України «Про освіту» та «Про дошкільну освіту».

194

1. З’ясовано, що адміністративно-правові засади створення та функціонування закладів дошкільної освіти знайшли свою об’єктивізацію у значній кількості нормативно-правових актів, які різняться за суб’єктом їх прийняття, і, як наслідок, юридичною силою. Такі засади відображені як на рівні акта найвищої юридичної сили – Конституції України, так і містяться у положеннях актів місцевих органів влади. У положеннях Основного Закону України безпосередні згадки про створення та функціонування закладів дошкільної освіти відсутні, однак закріплені основоположні засади, на яких побудовано цю сферу суспільних відносин: сформовано право особи на здобуття дошкільної освіти, що може бути здійснено у межах відповідного закладу дошкільної освіти; визначено правовий статус ключових суб’єктів,

відповідальних за належне функціонування цієї сфери суспільних відносин; закріплено нормативне підґрунтя для всього іншого законодавства, що визначає адміністративно-правові засади створення та функціонування закладів дошкільної освіти.

1. Узагальнено, що організаційно-правові засади освітнього процесу в умовах закладу дошкільної освіти знайшли своє відображення у низці нормативно-правових актів. Так, у положеннях Основного Закону України закріплено загально-правові засади, основоположні права і свободи людини та громадянина, реалізація яких відбувається під час освітнього процесу в умовах закладу дошкільної освіти. Такі загально-правові засади деталізовано на рівні відповідного закону України, які регламентують цю сферу суспільних відносин

(Закон України «Про освіту»), а також є актами спеціального законодавства (Закон України «Про дошкільну освіту»), що визначають окремі напрями та заходи, пов’язані зі здійсненням освітнього процесу в умовах закладу дошкільної освіти.

Акцентовано увагу, що найбільша кількість організаційно-правових засад знайшла своє нормативне відображення на підзаконному рівні нормативної регламентації цієї сфери суспільних відносин, що представлений актами Президента України та Кабінету Міністрів України, а також нормативно-

195

правовими актами центральних органів виконавчої влади (Міністерства освіти і науки України та Міністерства охорони здоров’я України). У межах окремої адміністративно-територіальної одиниці організаційно-правові засади освітнього процесу, особливості його здійснення в умовах конкретного закладу дошкільної освіти визначено в положеннях правових актів місцевих органів влади.

1. Зроблено висновок про те, що нині в Україні закладені організаційно-правові основи для здійснення комплексного контролю за діяльністю закладів дошкільної освіти. Зосереджено увагу на тому, що такі засади мають низку прогалин і недоліків. Так, скасовуючи одні нормативно-

правові акти з питань контролю, влада, втім, не вдається до прийняття нового з метою швидкого усунення прогалин. Зокрема, так відбулося і зі скасуванням атестації закладів дошкільної освіти та запровадженням інституційного аудиту, порядок проведення якого передбачений тільки для закладів загальної середньої освіти. Хоча із самого Закону «Про дошкільну освіту» випливає, що така форма перевірки застосовується і на рівні дошкільної освіти. Крім того, із прийняттям нових нормативно-правових актів не відбувається ретельна ревізія вже наявних чинних нормативно-правових актів, як наслідок – в останніх залишаються положення, які з урахуванням нововведень, не відповідають дійсності.

Недоліками у правовому регулюванні контролю за діяльністю закладів дошкільної освіти, які необхідно усунути, визначено те, що: а) у чинній постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про дошкільний навчальний заклад» від 12 березня 2003 р. № 305 у частині, присвяченій контролю, досі йдеться про атестацію, а не інституційний аудит, та про Державну інспекцію навчальних закладів, яку ліквідовано, а на її базі утворено Державну службу якості освіти України; б) деякі пропозиції влади щодо змін і нововведень у сферу освіти не передбачають суттєвого оновлення саме на рівні дошкільної освіти, з урахуванням його особливостей. Так, наприклад, запропонований Міністерством освіти і науки України проект Порядку проведення моніторингу якості освіти не містить окремих положень з

196

питань моніторингу у закладах дошкільної освіти. Усунення цих та інших законодавчих недоліків є важливим кроком у напрямку створення якісних нормативно-правових засад для проведення ефективного та дієвого контролю (нагляду) за діяльністю закладів дошкільної освіти.

1. Узагальнено зарубіжний досвід правового регулювання діяльності закладів дошкільної освіти у таких державах, як: США, Велика Британія,

Нідерланди, Швеція, Болгарія, Фінляндія, Білорусь, Узбекистан, Казахстан, у зв’язку з чим, запропоновано: 1) стандарти у сфері діяльності закладів дошкільної освіти оновити і «перебудувати» під європейські, враховуючи сучасний вектор розвитку України; 2) на прикладі Великої Британії необхідно сформувати загальнодержавний нормативно-програмний документ, положення якого встановлять єдину модель провадження дошкільної освіти у контексті конкретних галузей науки та соціального розвитку, на які необхідно звертати увагу у процесі навчання дітей; 3) на прикладі окремих країн ЄС, а також Узбекистану та Казахстану, посилити гарантії на вільне та безкоштовне отримання дошкільної освіти всім без винятку дітям, закріпивши такі гарантії у нормативному матеріалі та чітко визначивши їх зміст; 4) необхідно удосконалити порядок фінансування закладів дошкільної освіти.

1. Доведено, що однією з основних причин неефективного виконання завдань і функцій державними та комунальними закладами дошкільної освіти, є незадовільний стан адміністративно-правових засад, на яких ґрунтується їх діяльність. Загалом такий незадовільний стан може бути охарактеризовано як відсутність уніфікації законодавчих приписів, що закріплюють такі адміністративно-правові засади. Однак, відсутність такої уніфікації,

непогодження і загалом розбалансованість законодавства у досліджуваній сфері суспільних відносин, передусім, пов’язані з тим, що воно зазнає свого оновлення лише в одному напрямі, а всі інші нині уже є морально застарілими, не відповідають сучасним вимогам і потребам. Це стосується як спеціального нормативно-правового акта, положення якого безпосередньо закріплюють адміністративно-правові засади діяльності державних і комунальних закладів

197

дошкільної освіти – Закону України «Про дошкільну освіту», так і підзаконного рівня правової регламентації цієї сфери суспільних відносин. Вирішення цієї проблематики потребує значного оновлення адміністративно-правових засад діяльності державних і комунальних закладів дошкільної освіти, що вимагає як розроблення і прийняття низки законів України, так і нагальної систематизації підзаконних нормативно-правових актів у цій сфері.

1. Встановлено, що з метою вирішення проблеми доступності отримання дошкільної освіти в умовах закладу дошкільної освіти, необхідним є удосконалення адміністративно-правових засад діяльності недержавних закладів дошкільної освіти. Основний масив таких закладів нині становлять приватні заклади дошкільної освіти, кількість яких, порівняно з державними та комунальними закладами, доволі низька. Це, насамперед, пов’язано зі здійсненням неналежного державного регулювання цієї сфери суспільних відносин, що виявляється у дуалістичному аспекті. З одного боку, суб’єкти, які бажають діяти легально, стикаються із вкрай завищеними вимогами,

встановленими до відкриття та подальшого функціонування приватних закладів дошкільної освіти. З іншого – нелегальні приватні заклади дошкільної освіти, які здебільшого взагалі не відчувають будь-яких перешкод їх незаконної діяльності, оскільки компетентні на це суб’єкти позбавлені можливості впливати на них. Окрім цього, з метою забезпечення доступності дошкільної освіти, потребує свого розвитку визначення адміністративно-правових засад функціонування корпоративних закладів дошкільної освіти, які нині мають лише декларативний характер. Вирішення цієї проблематики вимагає значного оновлення нормативно-правової основи функціонування закладів дошкільної освіти, що може бути здійснено шляхом прийняття спеціального закону, який визначатиме адміністративно-правові засади їх діяльності.