

**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

АНОТАЦІЯ

Костина М. Г. Адміністративно-правові засади діяльності закладів дошкільної освіти України. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Науково-дослідний інститут публічного права, Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2020.

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, яке полягає у визначенні сутності та особливостей адміністративно-правових засад діяльності закладів дошкільної освіти України та окресленні шляхів удосконалення адміністративного законодавства, норми якого регулюють діяльність як державних (комунальних), так і приватних закладів дошкільної освіти України.

Виокремлено та охарактеризовано етапи становлення та розвитку законодавства у сфері правового регулювання дошкільної освіти України. Відзначено, що розвиток освітньої сфери в 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.

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 її 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.

Охарактеризовано правові засади діяльності закладів дошкільної освіти України та встановлено місце серед них норм адміністративного права. 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 внутрішньоорганізаційного управління у зазначених установах.

До спектру основних принципів організації діяльності закладів дошкільної освіти України запропоновано віднести такі: а) загально-правові – 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 – 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 єдиначальності та колегіальності у здійсненні управління закладом дошкільної освіти, плановість; в) спеціальні – стосуються безпосередньо організації і здійснення освітньо-виховної діяльності у закладах дошкільної освіти, які закріплені у законах України «Про освіту» та «Про дошкільну освіту».

Окреслено адміністративно-правові засади створення та функціонування закладів дошкільної освіти України, які знайшли свою об'єктивізацію у значній

кількості нормативно-правових актів, що різняться за суб'єктом їх прийняття і, як наслідок, юридичною силою.

Охарактеризовано організаційно-правові засади організації 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.

Опрацьовано правові засади контролю за діяльністю закладів дошкільної освіти. Зроблено висновок про те, що нині в Україні закладені організаційно-правові основи для здійснення комплексного контролю за діяльністю закладів дошкільної освіти. Акцентовано, що ці засади мають низку прогалин і недоліків.

Узагальнено зарубіжний досвід правового регулювання діяльності закладів дошкільної освіти у таких державах, як: США, Велика Британія, Нідерланди, Швеція, Болгарія, Фінляндія, Білорусь, Узбекистан, Казахстан.

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 й 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 акту, положення якого безпосередньо закріплюють адміністративно-правові засади діяльності державних і комунальних закладів 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 й прийняття низки законів України, так і нагальної систематизації підзаконних нормативно-правових актів у цій сфері.

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 із 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, що встановлені до відкриття та подальшого функціонування приватних закладів дошкільної освіти. З іншого – нелегальні приватні заклади дошкільної освіти, які здебільшого взагалі не відчують 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.

Ключові слова: заклади дошкільної освіти, освіта, дошкільна освіта, діяльність, адміністративне право, адміністративно-правові засади, організаційно-правові засади, контроль, недержавні заклади дошкільної освіти.

SUMMARY

Kostina M.G. Administrative and Legal Principles of Preschool Education in Ukraine. – *Qualifying scientific work (manuscript).*

The thesis for the degree of candidate of legal sciences, specialty 12.00.07 – administrative law and process; finance law; information law. – Research Institute of Public Law, Research Institute of Public Law, Kyiv, 2020.

The dissertation presents a theoretical generalization and a new solution to the scientific problem, which consists in determining the nature and features of the administrative and legal foundations of the activity of pre-school education institutions in Ukraine and outlining ways of improving the administrative legislation, the rules of which regulate the activities of both public (municipal) and private institutions. Of Ukraine.

The stages of formation and development of legislation in the field of legal regulation of pre-school education of Ukraine are separated and characterized. It was noted that the development of educational sphere in independent Ukraine was uneven. Thus, by adopting several important laws on education in the early 1990s, the legislator for 10 years could not pass a special Law on Preschool Education. And the problems and tasks outlined in the relevant conceptual, strategic, programming documents remained unresolved. However, in the 2000s, there was a significant intensification of the rulemaking processes on education issues, including preschool education, which was also caused by the European integration course of Ukraine.

Preschool education is offered to understand the set of relevant institutions of private and public law, which directly carry out educational activities, and provide the necessary conditions for its implementation, as well as a system of measures, means, procedures, etc., which are developed and / or implemented by the designated institutions , in accordance with the requirements of applicable law, to ensure that the child reaches the preschool level of development and upbringing required by the State Standard for this level of education.

The legal bases of activity of pre-school educational institutions of Ukraine are characterized and the place among them norms of administrative law is established. It is proved that a special place among the legal foundations of the activity of preschool education institutions in Ukraine belongs precisely to the rules of administrative law, because the rules of administrative law play the role of the regulator of public relations, which are formed in the course of the activity of preschool education institutions, which contain administrative aspects, ie related to the implementation of public authorities and (or) the implementation of internal organizational management in these institutions.

The following basic principles of organization of activity of preschool education institutions of Ukraine are suggested: a) common law - express the most common values, ideological ideas, basic rules on which social life (humanism and human-centrism, social equality and non-discrimination, freedom, justice) should be based and ideological pluralism, the rule of law and law, the mutual responsibility of the state and the individual, etc.); b) organizational and legal - establish requirements for the establishment and functioning of pre-school institutions, as appropriate organizations (sufficiency and rationality, control, competence, transparency and openness, priority of functions of the institution with regard to its structure, proper level of feedback both internally and and at the external levels, a combination of unity and collegiality in the management of the institution of pre-school education, planning; c) special - directly related to the organization and implementation I am an educational activity in pre-school educational establishments, which are enshrined in the laws of Ukraine "On Education" and "On Preschool Education".

The administrative and legal principles of creation and functioning of preschool education institutions of Ukraine, which have found their objectification in a considerable number of legal acts, differing in the subject of their adoption and, as a result, legal force, are outlined.

The organizational and legal principles of organization of the educational process in the conditions of the preschool education institution are characterized. Such general legal bases are detailed at the level of the relevant law of Ukraine,

which regulate this sphere of public relations (Law of Ukraine "On Education"), and also are acts of special legislation (Law of Ukraine "On Preschool Education"), which define specific directions and measures, related to the implementation of the educational process in the conditions of the institution of preschool education.

The legal principles of control over the activity of preschool education institutions have been worked out. It is concluded that nowadays there are organizational and legal bases for implementation of complex control over the activity of pre-school institutions in Ukraine. It is emphasized that these principles have a number of gaps and shortcomings.

Foreign experience of legal regulation of preschool education activities in such countries as: USA, UK, Netherlands, Sweden, Bulgaria, Finland, Belarus, Uzbekistan, Kazakhstan is generalized.

It is proved that one of the main reasons for ineffective performance of tasks and functions by state and municipal institutions of pre-school education is the unsatisfactory state of the administrative and legal bases on which their activity is based. In general, such an unsatisfactory situation can be characterized as a lack of unification of the legal provisions that establish such administrative and legal bases. However, the lack of such unification, the lack of agreement and the general imbalance of legislation in the field of public relations, primarily due to the fact that it is undergoing renewal in only one direction, and all others are now morally obsolete, do not meet current requirements and needs. This applies both to the special legal act, the provisions of which directly enshrine the administrative and legal foundations of the activities of state and municipal institutions of pre-school education - the Law of Ukraine "On Pre-school Education" and the by-law level of legal regulation of this sphere of public relations. The solution of this problem requires considerable updating of the administrative and legal foundations of the activity of state and communal institutions of pre-school education, which requires both the development and adoption of a number of laws of Ukraine, as well as the urgent systematization of by-laws and regulations in this field.

It is established that in order to solve the problem of accessibility of pre-school education in the conditions of a preschool education institution, it is necessary to improve the administrative and legal foundations of the activity of non-state pre-school educational institutions. At present, the bulk of such institutions are private pre-schools, which are quite small in comparison with state and communal institutions. This is, first of all, due to the dual state regulation of this sphere of public relations, which is manifested in the dualistic aspect. On the one hand, subjects who wish to act legally face extremely high requirements that are set for the opening and further functioning of private pre-schools. On the other hand, it is illegal private preschool education institutions which, for the most part, do not experience any impediment to their illegal activity, since the competent entities are deprived of the opportunity to influence them. In addition, in order to ensure the accessibility of pre-school education, its development requires the definition of administrative and legal foundations of the functioning of corporate pre-school education institutions, which are now only declarative in nature. Addressing these issues requires a major update of the legal framework for the operation of pre-school institutions, which can be implemented through the adoption of a special law that will determine the administrative and legal basis of their activities.

Keywords: pre-school educational establishments, education, pre-school education, activity, administrative law, administrative and legal bases, organizational and legal bases, control, non-state pre-school educational establishments

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких висвітлено основні наукові результати дисертації:

1. Рожкова М. Г. До питання визначення сутності адміністративно-правових засад дошкільної освіти України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Вип. 1. Т. 4. С. 123–127.
2. Рожкова М. Г. Історико-правові засади регулювання дошкільної освіти України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип.2. Т. 3. С. 107–111.
3. Рожкова М. Г. К вопросу характеристики принципов деятельности учреждений дошкольного образования в Украине. *Право и политика*. 2018. № 2. С. 44–48 (Кыргызская Республика).
4. Рожкова М. Г. До питання визначення сутності дошкільної освіти України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2018. Вип. 50. Т. 4. С. 124–129.
5. Костина М. Г. К вопросу определения понятия «заведение дошкольного образования» в Украине. *Право и Закон*. 2019. № 1. С. 71–76 (Кыргызская Республика).
6. Костина М. Г. Поняття та законодавче регулювання контролю за діяльністю закладів дошкільної освіти. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 6. С. 123–127.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. Рожкова М. Г. Розвиток законодавства у сфері правового регулювання дошкільної освіти з моменту набуття Україною незалежності. *Актуальні проблеми реформування системи законодавства України*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 27–28 січ. 2017 р.). Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2017. С. 96–99.
8. Рожкова М. Г. Поняття та ознаки закладу дошкільної освіти. *Юридична наука: виклики і сьогодення*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 8–9 черв. 2018 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2018. С. 82–84.
9. Рожкова М. Г. До проблеми класифікації принципів організації

діяльності закладів дошкільної освіти України. *Право як ефективний суспільний регулятор*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 15–16 лют. 2019 р.). Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2019. С. 98–100.

ЗМІСТ

ВСТУП	14
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ЗАКЛАДІВ ДОШКІЛЬНОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ.....	24
1.1 Становлення та розвиток законодавства у сфері правового регулювання дошкільної освіти України	24
1.2 Сутність та особливості дошкільної освіти України	39
1.3 Поняття та види закладів дошкільної освіти України	56
1.4 Правові засади діяльності закладів дошкільної освіти України та місце серед них норм адміністративного права	67
Висновки до Розділу 1	81
РОЗДІЛ 2 ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ЗАКЛАДІВ ДОШКІЛЬНОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ.....	88
2.1 Принципи організації діяльності закладів дошкільної освіти України	88
2.2 Адміністративно-правові засади створення та функціонування закладів дошкільної освіти України	100
2.3 Організаційно-правові засади організації освітнього процесу в умовах закладу дошкільної освіти	116
2.4 Правові засади контролю за діяльністю закладів дошкільної освіти	128
Висновки до Розділу 2	142
РОЗДІЛ 3 ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ ЗАКЛАДІВ ДОШКІЛЬНОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ	149
3.1 Зарубіжний досвід правового регулювання діяльності закладів дошкільної освіти та можливості його використання в Україні	149
3.2 Напрямки вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності державних і комунальних закладів дошкільної освіти України	163

3.3 Шляхи вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності недержавних закладів дошкільної освіти України	174
Висновки до Розділу 3	185
ВИСНОВКИ	190
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	197
ДОДАТКИ	Error! Bookmark not defined.

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.);

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.

З 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 торкалися 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 XX 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. Галуцько, 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. Соболев,

С. 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 25.08.2015 р. № 501/2015; Національної стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 року, схваленої указом Президента України від 25.06.2013 р. № 344/2013; Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12.01.2015 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;

- 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

формально-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

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.

У 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 політику 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

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;

– 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

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-

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 231 сторінку. Список використаних джерел налічує 278 найменувань та займає 31 сторінку.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ЗАКЛАДІВ ДОШКІЛЬНОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ

1.1 Становлення та розвиток законодавства у сфері правового регулювання дошкільної освіти України

Освіта є найважливішим конструктом цивілізації, визначальним чинником соціально-економічного поступу суспільства. Кожна країна відповідно до свого історичного розвитку, національних традицій, умов, перспектив, формує власну систему освіти [108]. Це значною мірою стосується й України, освітня система якої все ще перебуває у стані реформування. Однак, прагнучи до максимального осучаснення освіти з метою забезпечення її відповідності освітнім потребам населення, стану і перспективам соціально-економічного, політичного та іншого розвитку суспільства і держави, не потрібно ігнорувати історичні аспекти її (освіти) становлення і розвитку, аналіз яких дає змогу виявити коріння певних ускладнень і проблем, що існують на сучасному етапі, а також уникнути можливого повторення негативного досвіду минулого. Метою цього підрозділу і є дослідження становлення та розвитку законодавства у сфері правового регулювання дошкільної освіти України.

Першу оригінальну систему виховання, яка спиралася на давню первісну традицію, східні слов'яни утворили ще у VI–IX ст. ст. Виховання здійснювалося, передусім, у процесі залучення дітей у конкретні види трудової діяльності дорослих. Метою виховання у східних слов'ян були передача підростаючому поколінню трудових умінь, встановлених способів поведінки, релігійних уявлень, традицій, звичаїв, обрядів, а також підготовка мужнього воїна – захисника своєї землі. З появою сім'ї, роль цієї форми виховання поступово втрачалася, вона стала привілеєм представників еліти. У період

матріархату і екзогамії, діти до 5–6-річного віку виховувалися матір'ю. Пізніше хлопчиків передавали у спільні чоловічі житла, а дівчаток – у жіночі, де їхніми наставниками ставали брати і сестри зі сторони матері. У V–VI ст. ст. поширюється велика патріархальна сім'я, що складається з кількох поколінь родичів. Виховання дітей здійснюється за принципом родового колективізму. З утвердженням патріархату і моногамії, чоловічі і жіночі житла трансформуються у будинки молоді, куди батьки за традицією, відправляли дітей на виховання. Там старші члени роду допомагали дітям оволодіти прийомами праці, правилами полювання, виготовленням знарядь праці, навичками військових дій, а також передавали їм заповіді предків, моральні норми та ознайомлювали з родовими звичаями і обрядами. У VIII–IX ст. ст. завершився перехід до сім'ї, яка складалася з чоловіка, дружини і їхніх дітей. Поступово основним осередком соціалізації дітей виступає сім'я і виховання стає переважно сімейним. Будинки молоді як такі, зникають [58]. Щодо регулювання виховання дітей у східних слов'ян, то воно здійснювалося соціальними механізмами передачі досвіду, якими виступали народні традиції, звичаї, обряди, ритуали та виробничі, моральні й правові форми діяльності, куди діти залучалися з раннього віку. Вони передавали дітям зразки конкретної поведінки, вказували, що можна робити, а що ні, формували у них соціально значущі якості (дисциплінованість, чесність тощо) [58].

Культурні (розвиток писемності), соціально-економічні (становлення феодального способу виробництва та зростання ролі ремесла і торгівлі [58]), політичні зміни суттєво посприяли розвитку освітньої сфери, втім, як зазначають В. О. Боняк та Р. Г. Валєєв, у цей період право на освіту знаходить епізодичне відображення у наукових працях філософів, мислителів, учених, однак при цьому, не відображене у письмових джерелах права [102, с. 15].

Новий етап розвитку дошкільного виховання бере початок з кінця XIX століття, коли суттєво загострилася суперечність між потребою в освічених і підготовлених до капіталістичного виробництва працівниках та надзвичайно низьким рівнем і відсталістю від сучасних вимог усіх ланок освіти в Російській

імперії. Школи України були значно гіршими, ніж у центральних губерніях Росії. Імперська влада, намагаючись утримувати в покорі народи, використовувала для цього й школу. Російськомовне навчання з перших класів породжувало труднощі в опануванні матеріалу українськомовними дітьми. Церковна опіка обмежувала навчальні плани та програми, обмежувала доступ до сучасних наукових знань, підручників, книг. Школа й освіта цього періоду не могли задовольнити потреб народу й через те, що фактично вони були станово-класовими. Лише в початковій школі навчали безкоштовно. Та діти незаможних батьків не могли її відвідувати, оскільки змалку були змушені працювати, щоб заробити на прожиття. Родина не могла забезпечити їх одягом, взуттям, харчами. Досить висока плата за навчання в середніх (гімназії) і вищих (університети) навчальних закладах була по кишені батькам переважно дворянських дітей [57, с. 214]. Ці обставини, а також численні скарги батьків, педагогів, попечителів навчальних округів змусили царський уряд дещо реформувати освіту, однак дошкільного рівня ця реформа не торкнулася [57, с. 214].

Водночас дошкільне виховання у цей період почало активно розвиватися за рахунок ініціативи приватних осіб та педагогічних товариств. Уряд царської Росії, Міністерство народної освіти байдуже ставилися до цієї проблеми та ігнорували всі звернення і пропозиції прогресивних громадських діячів [252, с. 34]. У першій половині XIX ст. з'являються заклади для сиріт і безпритульних на громадські кошти. Почали утворюватися і дитячі садки теж на громадські кошти, а також на внески членів товариств, пожертвування, зібрані від спеціально влаштованих ярмарків, лотерей тощо. Використовувалися також фонди земств. На їхні кошти був відкритий у 1839 р. перший дитячий садок у Полтаві. Діти, віком від 2-х років перебували в ньому від 7-ї години ранку до 8–9-ї години вечора. У Полтавській губернії у 1897 р. на кошти земств з'явилися перші дитячі садки для селянських дітей на час літніх сільськогосподарських робіт. А в 1902 році діяв уже 151 такий дитячий садок. Згодом земства почали відкривати дитячі садки і в інших містах і селах. Це

були ще здебільшого благодійні заклади без планової виховної роботи, як і скрізь тоді у Європі. Товариства опіки над бідними при земствах почали відкривати т. зв. народні садки, утримувані переважно на благодійні кошти. Водночас освічені жінки створюють перші приватні дитячі садки, зокрема у Миколаєві та Одесі (1866). Перший такий дитячий садок у Києві у 1871 р. відкривають сестри Марія та Софія Ліндфорс, пізніше – у Чернігові. Виховувати у них дітей могли заможні сім'ї. Відповідно, у цих садках збирався певний контингент – це були діти із сімей інтелігенції та підприємців. Фребелівська ідея суспільного дошкільного виховання знаходить гарячих прихильників в Україні. У 1890 р. у Києві, а потім і в інших містах, були організовані фребелівські товариства, що відкривали приватні дитячі садки. У них працювали досить кваліфіковані вихователі. Застосування відповідних вікових методів виховання й навчання не перевтомлювало дітей і водночас забезпечувало певну підготовку до школи [57, с. 219]. Однак, на думку дослідників, такі дитячі садки були недоступні для сімей трудящих. Саме з цих сімей матері змушені були працювати, залишаючи дітей напризволяще. Освічені жінки того часу створюють товариства, вишукують кошти, щоб організувати дошкільні заклади для бідних дітей і забрати їх з вулиці. Київське товариство сприяння вихованню й захисту дітей (виникло у 1902 р.), відкрило безкоштовний народний дитячий садок з притулком для сиріт і напівсиріт з бідних верств населення. До 1905 р. у м. Києві було відкрито 5 народних дитячих садків. Плідною була діяльність Харківського товариства працюючих жінок (1903–1919 рр.), що організувало дитячий садок та середні й вищі навчальні заклади для жіноцтва. Суттєво зрушило й піднесло справу дошкільного виховання Київське товариство народних дитячих садків, засноване у 1907 р. З 1909 р. товариство очолювала Наталя Лубенець. До його складу входило 178 осіб. Лише 15 з них були штатними співробітниками. Як засвідчує назва товариства, його завданням було відкриття саме народних дитячих садків, тобто – для дітей бідняків. Товариство утримувалося на пожертви. Здебільшого його фінансував підприємець і меценат Микола

Терещенко [57, с. 219–220].

На відміну від Російської імперії, Австрійська приділяла питанням освіти населення більше уваги. Так у 1848 р. австрійський трон посів Франц Йосиф I. Він створив перший в історії Австрії орган управління освітою – Міністерство віросповідань і освіти. Початок нової організації середнього шкільництва в Австрії заклав схвалений 15 вересня 1849 року кайзером Францом Йосифом I «Організаційний нарис гімназій і реальних шкіл Австрії». Згідно з цим документом, до Чернівецької гімназії приєднують філософський ліцей, що обумовило її відхід від винятково класичної гімназійної освіти. Гімназія із 6-річної стала 8-річною, суттєво збільшилася кількість годин на вивчення реальних предметів (математик, природознавства, фізики). З часом такі навчальні заклади почали засновуватися і в інших містах західноукраїнських земель. Держава підпорядкувала собі народну освіту, утвердила її світський характер, обмежила вплив церкви, залишивши за нею духовне виховання. Загально-австрійські державні закони від 25 травня 1868 р., 14 травня 1869 р., а також крайовий закон від 30 січня 1873 р., внесли багато нового в основи діяльності шкіл, статус учителів, створили нову систему управління народною освітою [14, с. 206–207; 237]. Розпорядженням Міністерства освіти і релігійних віросповідань Австро-Угорщини від 22 червня 1872 р., про заснування на всіх етнічних територіях Габсбурзької монархії різних типів дошкільних закладів (захоронок, фробелівських дитячих садків, ясел) та вищого органу керівництва освітнього-виховними справами в Галичині – крайової шкільної ради від 25 лютого 1871 р., про відкриття учительських семінарій і підготовку на їхній основі педагогічних працівників для дошкільних інституцій [57, с. 219–220].

Загалом, як зазначав Р. Г. Валєєв, з часу втрати Україною залишків автономії у XVII–XVIII століттях до Лютневої (1917 року) буржуазно-демократичної революції в Росії – право на освіту не мало концептуального значення, а норми, що його закріплювали, були поодинокими та не носили системного характеру [102, с. 15].

Певні зміни у організаційно-правовому механізмі дошкільного виховання

відбулися у період національно-визвольної боротьби українського народу 1917–1919 років. 28 червня 1917 року Центральна Рада Української Народної Республіки утворила Генеральний секретаріат освіти (9 січня 1918 року перейменований в Міністерство народної освіти). До його складу увійшов відділ позашкільної освіти і дошкільного виховання. Суспільне дошкільне виховання було включено у державну систему освіти. Очолювала дошкільний відділ Софія Русова, відома українська громадська діячка, педагог. Усі заходи, проведені у ці роки в Україні з метою поширення суспільного дошкільного виховання й підготовки для нього педагогічних кадрів, пов'язані з її ім'ям. С. Русова всіляко підтримувала Генерального секретаря освіти І. Стешенка, який втілював з усією рішучістю гасло «українізації народної освіти, всіх шкіл, всіх освітніх організацій». Цю лінію С. Русова проводила у дошкільному вихованні [55; 252, с. 34]. Суттєвим кроком у напрямі розвитку засад дошкільної освіти в Україні стала розробка концепції українського національного дитячого садка. У січні 1918 року відділом (департаментом) з позашкільної освіти і дошкільного виховання була внесена пропозиція розглянути питання про загальне обов'язкове суспільне виховання дітей дошкільного віку. У підготовленому ним проекті «Регламенту дитячих садків» йшлося про те, що «всі діти від трьох років мають ходити до дитячого садка або захистку», які мають бути «скрізь безплатні і організовуватися на кошти земського і міського самоврядування». Проект «Регламенту дитячих садків» було вміщено у збірнику «Організаційні поради в справі позашкільної і дошкільної освіти» поряд з іншими матеріалами, зокрема, з планом улаштування дитячих садків і літніх майданчиків. Ці матеріали становили собою важливі вказівки щодо організації й функціонування садків та інших форм суспільного виховання дітей дошкільного віку [55; 252, с. 34].

Після того, як радянська влада наприкінці 1919 року остаточно ствердилася на території всієї України, стара освітня система припинила своє існування, натомість більшовики почали будувати нову за російським зразком. Так, у травні 1919 р. «Положення про єдину трудову школу УРСР», яке

передбачало: запровадження безплатного і спільного навчання дітей обох статей з 8-ми років, загальноосвітній і політехнічний характер навчання, заборону релігійного виховання, введення в основу роботи школи продуктивної праці дітей. Заперечувалися перевідні і випускні экзамени, не допускалися домашні завдання учням, поділ на класи замінювався поділом на групи за рівнем підготовленості дітей до певних видів занять, ліквідовувалася 5-бальна система оцінювання знань [58]. Тобто, про дошкільні навчальні заклади у цьому документі не йшлося. А вже у липні 1920 р. Наркомос УСРР видав «Декларацію про соціальне виховання дітей». У ній визначалися основні принципи політики Радянської України у галузі освіти і виховання підростаючого покоління. У цьому документі наголошувалося на необхідності виховання дітей в дусі комунізму, трудового виховання, поєднання навчання і виховання у єдиному процесі. Було запропоновано замість шкіл створити дитячі будинки та дитячі комуни. Восени 1920 р. було затверджено українську радянську систему освіти, яка діяла з різними доповненнями наступних десять років. В основу цієї системи було покладено соціальне виховання, а робота всіх освітніх і виховних закладів будувалася за трудовим принципом (на базі продуктивної праці для виявлення професійних нахилів дітей), і за своїми завданнями та змістом утворювала єдину систему професійної освіти. Ця система повинна була мати такий вигляд: дошкільні заклади соціального виховання (дитячий садок, дитячий будинок, комуна, колонія) для дітей від 4 до 8 років; єдина трудова школа для дітей від 8 до 15 років (І концентр 4-річний – з 8 до 12 років, II концентр 3-річний – з 12 до 15 років); професійні школи (для молоді віком 15–18 років) і вищі навчальні заклади (технікум, інститут, академія) [58]. У постанові Наркомосу України від 25 травня 1921 р. «Система соціального виховання дітей в УСРР», було зазначено, що дитячий садок (дитячий будинок) повинен затримувати своїх вихованців і після т. зв. дошкільного віку – доти, доки дитині не виповниться 15 років. Загалом, дитсадок визнавався «готовою формою соціального виховання», прообразом дитячого будинку [57, с. 288]. Так, «Схема народної освіти в УСРР»

передбачала, що для дітей, які мали проблеми розвитку, створювалися окремі дитячі будинки [72, с. 28].

22 листопада 1922 року було прийнято Кодекс законів про народну освіту УСРР. Подібного кодексу у РСФРР у той час не існувало. Хоча, в основу цього Кодексу були покладені законодавчі акти РСФРР 1918 року про єдину трудову школу, низка інших постанов уряду РСФРР з питань народної освіти. У такому разі, може йтися про часткову рецепцію. Кодекс закріпив систему освіти і виховання, її організаційні форми, визначив завдання, методи і перспективи діяльності у цьому напрямі [87].

Структурно Кодекс законів про народну освіту УСРР складався з чотирьох книг:

- 1) організація управління і постачання в народній освіті;
- 2) соціальне виховання дітей;
- 3) професійна і спеціально-наукова освіта;
- 4) політична освіта і виховання дорослих [56].

П. П. Музиченко зазначав, що основою побудови виховних і культурно-освітніх закладів Кодекс вважав: трудовий процес, як підвалини виховання і пізнання; різноманіття життєвих потреб, як мета виховного процесу; практику, яка спрямована не тільки на пояснення світу, а й на його зміну. Кодекс проголосив право всіх громадян на вільний доступ до знань, наук і мистецтва у всіх культурно-освітніх закладах держави. Соціальне виховання дітей і професійна освіта юнацтва і молоді до 17 років включно, оголошувалися загальними, обов'язковими, безкоштовними і сумісними для обох статей. Однак, до повного проведення загального, обов'язкового виховання і навчання, встановлювалося, що в культурно-освітні заклади передусім приймаються пролетарі й незаможники. Навчально-виховні заклади УСРР повинні бути трудовими колективами, які б поєднували виховання і навчання з продуктивною працею [56].

У 1923 р. Народний комісаріат освіти УСРР видав «Єдиний навчально-виховний план в установах соцвиху для дітей до 15 років в УСРР». У документі

йшлося про те, що освіта мала бути частиною виховання, систематичне ж навчання у школах і освіта відходили на другий план. У такий спосіб здійснювалися пошуки нової школи соціалістичного типу [57, с. 291–292]. У 1925 році було затверджене «Керівництво з соціального виховання», яке визначало завдання, зміст і методику морального виховання («Робота з дошкільниками») [75, с. 71]. У листопаді 1927 року рішенням Х-го з'їзду КП(б)У було постановлено вжити всіх заходів, необхідних для допомоги у вихованні дітей дошкільного віку і для посилення роботи дошкільних закладів [72, с. 557].

Навесні 1930 року, з метою максимального охоплення дошкільними установами дітей трудящих, поліпшення побуту й виховання дитини-дошкільника в родині, поліпшення роботи наявних дошкільних установ, НКО вирішив провести Всеукраїнський «дошкільний похід». «Дошкільний похід» набув масового характеру. Він привернув до дошкільної справи увагу громадськості, сприяв розширенню мережі дошкільних закладів. Якщо на початку 1930 р. у цих закладах виховувалися 120 тис. дітей, то 1931 року їх було вже 210 тис. У той період відкривалися дитячі садки, вечірні й денні кімнати для дошкільників, дитмайданчики, дошкільні групи при школах і клубах [89, с. 284–285; 106, с. 5].

У 1932 р. була створена «Програма для дошкільних закладів», однак вже у 1934 р. Постановою ЦК ВКП(б) «Про перевантаження школярів і піонерів громадсько-політичними завданнями» (1934). Означена була визнана перенавантаженою і концентрованою значною мірою на суспільно-політичному і політехнічному вихованні, позбавлена наряду різнобічного розвитку дітей дошкільного віку. Нова програма 1934 року кардинально перероблена після жорсткої критики, частково зміст розділу «Політехнічне виховання» було перенесено в «Малювання, ліплення та трудові знання». Поступово був повернений пріоритет ігровій діяльності, як засобу накопичення та реалізації трудових навичок. Після наказу Наркомосу УРСР «Про відміну ручної праці, занять у майстернях і на пришкольніх земельних ділянках» (1937), трудове

виховання розглядалося у контексті патріотичного виховання [49, с. 187–188]. Втім, у 1937 році наказом наркому освіти РРФСР, а потім і наркому освіти УРСР «Програми та внутрішній розпорядок дитячого садка» від 1934 року скасували. У 1938 році були розроблені й затверджені «Статут дитячого садка» та програмно-методичні вказівки, що мали назву «Керівництво для вихователя дитячого садка». Означені документи спершу були розроблені у РСФСР, а потім майже без змін перезатверджені в Україні під назвою «Програмно-методичні вказівки для вихователя дитячого садка». У Статуті зазначалося, що мета виховання в дитячому садку – всебічний розвиток дітей і виховання їх у дусі комунізму. Були визначені типи дитячих садків, їх структура, принципи комплектування, санітарно-гігієнічні вимоги до приміщень тощо [252, с. 37].

Крім того, були й постанови Ради Народних Комісарів Союзу РСР «Про заходи з упорядкування роботи дитячих садків» від 06.07.1935 р. № 1402, «Про обов'язкові внески підприємств та установ на утримання дитячих ясел і дитячих садків» від 06.07.1935 р. № 1403; Постанова Ради Народних Комісарів УСРР «Про будівництво й розгортання додаткової мережі дитячих садків Наркомосвіти в УСРР на 1936 рік та заходи до реалізації постанови ЦВК і РНК СРСР від 27/VI 1936 року» від 04.08.1936 р. № 1104 [110]. Вони були спрямовані на розширення мережі дошкільних закладів та забезпечення повного охоплення молодого покоління дошкільною освітою. А також на покращення фінансового забезпечення дошкільних закладів.

У період Другої світової війни розвиток системи освіти, зокрема дошкільної, зупинився, а рішення радянської влади спрямовувалися на боротьбу із безпритульністю та відновлення зруйнованих навчальних закладів на звільнених від окупації територіях. Прикладами таких нормативно-правових актів є: Постанова Ради Народних Комісарів (РНК) СРСР «Про посилення заходів боротьби з дитячою безпритульністю, бездоглядністю і злочинністю», від 15.06.1943 р. № 659 [99]; Постанова РНК УРСР «Про відновлення роботи шкіл УРСР у 1943/44 учбовому році на території, визволеній від німецьких окупантів» від 28.09.1943 р.; «Про заходи з розширення мережі дитячих

установ і поліпшення медичного й побутового обслуговування жінок і дітей» від 1944 р. [19, с. 8–9; 93, с. 54; 101]. У 1947 р. Народний комісаріат освіти УРСР затвердив новий «Статут дитячого садка». Цей документ поряд із прийнятим у 1945 р. «Керівництвом для вихователя дитячого садка», сприяв поліпшенню організації, змісту й методики роботи дитячого садка на нових теоретичних засадах [57, с. 324; 101].

У 1959 р. Рада Міністрів СРСР прийняла Постанову «Про заходи щодо подальшого розвитку дитячих дошкільних установ, поліпшення виховання та медичного обслуговування дітей дошкільного віку» № 558, згідно з якою ясла та дитячі садки об'єднувались у єдиний дошкільний заклад. Це зумовило їхні підпорядкування Міністерству освіти України. Дітей ясельного віку, тобто від народження до 3 років, стали виховувати сестри-виховательки, обізнані не лише з медичним доглядом, а й з навчально-виховною роботою з малятами. В Україні розгорнулося будівництво приміщень для ясел-садків за новими типовими проектами [19, с. 8–9; 96; 101]. Логічним продовження означеного крок з об'єднання ясел та дитячих садків стало прийняття у 1962 р. єдиної Програми виховання і навчання дітей в дитячому саду, яка перевидавалася декілька разів, зазнавала певних змін та уточнень і продовжувала діяти аж до 80-х років. Метою цієї програми проголошувалося виховання всебічно розвиненої особистості.

1 жовтня 1974 року був введений у дію Закон УРСР «Про народну освіту» № 2778-VIII, який закріпив систему народної освіти в Українській РСР, первинною ланкою якої визнавалося дошкільне виховання. Окремий розділ цього закону був присвячений безпосередньо окільному вихованню. Зокрема, у ньому встановлювалося, що з метою створення найсприятливіших умов для виховання дітей дошкільного віку і надання необхідної допомоги сім'ї, створюються дитячі ясла, дитячі садки, дитячі ясла-садки загального і спеціального призначення та інші дитячі дошкільні заклади. Влаштування дітей у дитячі дошкільні заклади провадиться за бажанням батьків або осіб, які їх замінюють. Дитячі дошкільні заклади в тісному співробітництві з сім'єю

здійснюють всебічний гармонійний розвиток і виховання дітей, охороняють і зміцнюють їх здоров'я, прищеплюють їм елементарні практичні навички і любов до праці, дбають про їх естетичне виховання, готують дітей до навчання у школі, виховують їх у дусі поваги до старших, любові до соціалістичної Батьківщини і рідного краю. Крім того, означений закон містив положення з питань організації дитячих дошкільних закладів; педагогічного керівництва ними; медичного обслуговування цих закладів [196]. Також закон урегулював повноваження центральних та місцевих органів влади у сфері дошкільної освіти, і визначав права та обов'язки батьків.

У квітні 1984 р. Ради Міністрів СРСР приймає Постанову № 317 «Про подальше поліпшення суспільного дошкільного виховання і підготовку дітей до навчання у школі», присвячену питанням подальшого розвитку суспільного дошкільного виховання дітей, поліпшення роботи щодо всебічного розвитку дітей дошкільного віку і забезпечення підготовки їх до навчання у школі. У постанові визнавалося доцільним створення у сільській місцевості, за наявності відповідних умов, навчально-виховних установ «Школа – дитячий садок». Доручалося Міністерству освіти УРСР, за погодженням з Міністерством охорони здоров'я СРСР та Міністерством фінансів СРСР, визначити порядок створення і організації роботи цих установ. Крім того, з метою більш повного задоволення потреби міського і сільського населення в дитячих дошкільних установах Радам Міністрів союзних республік, міністерствам і відомствам СРСР доручалася низка завдань [94].

Наступний етап розвитку законодавчих засад дошкільної освіти в Україні розпочався після проголошення незалежності нашої держави. При цьому, ще у «Декларації про державний суверенітет України» від 16 липня 1990 року, було проголошено, що Українська РСР є самостійною у вирішенні питань науки, освіти, культурного і духовного розвитку української нації, гарантує всім національностям, що проживають на території Республіки, право їх вільного національно-культурного розвитку. Українська РСР забезпечує національно-культурне відродження українського народу, його історичної свідомості і

традицій, національно-етнографічних особливостей, функціонування української мови у всіх сферах суспільного життя [129].

У 1991 р. Парламент приймає Закон України «Про освіту», який закріпив, що дошкільна освіта є елементом національної системи освіти та окремим освітнім рівнем. У законі закріплювалося, що дошкільна освіта і виховання здійснюються у сім'ї, дошкільних навчальних закладах у взаємодії з сім'єю, і їхньою метою є забезпечення фізичного, психічного здоров'я дітей, їх всебічного розвитку, набуття життєвого досвіду, вироблення умінь та навичок, необхідних для подальшого навчання. Окрім цього, у статті 34 вказаного нормативно-правового акту був викладений перелік дошкільних навчальних закладів. Законом передбачалося, що за рішенням місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, для задоволення освітніх потреб населення, можуть створюватися навчально-виховні комплекси «дошкільний навчальний заклад – загальноосвітній навчальний заклад», «загальноосвітній навчальний заклад – дошкільний навчальний заклад» або об'єднання з іншими навчальними закладами, а також загальноосвітні навчальні заклади та групи продовженого дня [207]. Крім того, для дітей, які потребують тривалого лікування, створюються дошкільні навчальні заклади, загальноосвітні санаторні школи-інтернати, дитячі будинки. Навчальні заняття з такими дітьми проводяться також у лікарнях, санаторіях, вдома. Для осіб, які мають вади у фізичному чи розумовому розвитку і не можуть навчатися у масових навчальних закладах, створюються спеціальні загальноосвітні школи-інтернати, школи, дитячі будинки, дошкільні та інші навчальні заклади з утриманням за рахунок держави [207]. Права осіб з інвалідністю на дошкільну освіту гарантує і Закон України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» [208], прийнятий як і Закон «Про освіту» у травні 1991 року. Зокрема, у Законі «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» закріплено, що держава гарантує особам з інвалідністю дошкільне виховання, здобуття освіти на рівні, що відповідає їх здібностям і можливостям [208].

З моменту прийняття, тобто з 1991 року, Закон «Про освіту», поряд із

Конституцією України від 1996 року, був ключовим, основоположним законодавчим актом з питань дошкільної освіти аж до 2001 року, коли був вперше прийнятий спеціальний Закон «Про дошкільну освіту» від 11.07.2001 р. № 2628-III, який визначив організаційно правові та фінансові засади функціонування і розвитку системи дошкільної освіти в Україні [135]. У 2017 році був прийнятий новий Закон «По освіту» [206], у зв'язку з чим відбулося внесення низки змін до вищезгаданого Закону «Про дошкільну освіту» від 11.07.2001 р. № 2628-III.

Нині зазначені два закони становлять основу спеціального законодавства з питань дошкільної освіти. Втім, ними не вичерпується перелік законодавчих джерел з питань дошкільної освіти. Протягом років незалежності було прийнято цілу низку підзаконних нормативно-правових актів, які стосуються: концептуальних та програмних питань дошкільної освіти в Україні (наприклад, Постанова КМУ «Про Державну національну програму «Освіта» («Україна XXI століття»), Укази Президента України «Про Національну доктрину розвитку освіти» від 17.04.2002 р. № 347/2002 [197], «Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року» від 25.06.2013 р. № 344/2013 [199]); вирішення певних проблемних питань освіти та удосконалення тих, чи інших її аспектів (наприклад, Укази Президента України «Про невідкладні заходи щодо забезпечення функціонування та розвитку освіти в Україні» від 04.06.2005 р. № 1013/2005 [201], «Про заходи щодо забезпечення пріоритетного розвитку освіти в Україні» від 30.09.2010 р. № 926/2010 [187]); урегулювання, удосконалення правового становища суб'єктів освітньої діяльності та (або) учасників освітнього процесу (наприклад, Постанови КМУ «Про затвердження Положення про дошкільний навчальний заклад» від 12.03.2003 р. № 305 [154], «Про затвердження Положення про спеціальну школу та Положення про навчально-реабілітаційний центр» від 06.03.2019 р. № 221 [165], Указ Президента України «Про першочергові заходи щодо створення сприятливих умов життєдіяльності осіб з обмеженими фізичними можливостями» від 01.06.2005 р. № 900/2005 [212]); визначення інших важливих матеріально-

правових та процедурних аспектів дошкільної освіти (наприклад, Наказ МОН України «Про затвердження порядку державної атестації дошкільних, загальноосвітніх, позашкільних навчальних закладів від 30.01.2015 р. № 67 (нечинний); Постанова КМУ «Про затвердження Порядку організації діяльності інклюзивних груп у закладах дошкільної освіти» від 10.04.2019 р. № 530 [170]) тощо.

Отже, хоча дошкільне виховання на території України існує з прадавніх часів, формування його законодавчих засад розпочалося з кінця XIX ст. на західноукраїнській частині нашої країни, що перебувала під владою Австрійської імперії. На тій частині України, яка знаходилася у складі Російської імперії, становлення і розвиток дошкільної освіти відбувалися майже без уваги держави, завдяки зусиллям приватних осіб та тогочасних громадських об'єднань (товариств), як наслідок – відсутність відповідного законодавчого базису.

Натомість, після подій 1917 року, розвитку освіти як загалом, так і дошкільної зокрема, починають приділяти увагу не лише діячі науки та культури, меценати та ентузіасти, а й представники публічної влади. В період 1917–1919 рр. вперше було сформульовано концептуальні засади дошкільного виховання. Однак реалізувати їх не вдалося, оскільки після ствердження радянського режиму на території України, розпочалася розбудова освіти за новими ідеями і переконаннями, на яких ґрунтувалася більшовицька партійна ідеологія. Попри всі недоліки радянської дошкільної освіти, обумовлені її заідеологізованістю, не можна заперечувати той факт, що саме в цей період: по-перше, дошкільне виховання перестало бути винятково сімейною проблемою і було віднесене до кола державних завдань; по-друге, сформовано чітке усвідомлення необхідності обов'язковості дошкільної освіти; по-третє, визнано необхідність застосування особливого підходу до дітей із проблемами фізичного та (або) розумового розвитку, хоча його реалізація була доволі дискримінаційною; по-четверте, здійснено перші кроки щодо забезпечення наступності освіти; та необхідності.

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, обумовили суттєві перетворення в усіх основних сферах суспільного життя, зокрема у сфері освіти. Розвиток освітньої сфери у незалежній Україні відбувався нерівномірно. Так, ухваливши декілька важливих законів з питань освіти на початку 90-х рр., 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 євроінтеграційним курсом України. Детальніше загальні та специфічні аспекти сучасного законодавства з питань дошкільної освіти в Україні поступово будуть розглянуті у наступних підрозділах представленого дослідження у розрізі вивчення тих чи інших аспектів діяльності закладів дошкільної освіти у нашій державі.

1.2 Сутність та особливості дошкільної освіти України

Аналізуючи адміністративно-правові засади діяльності закладів дошкільної освіти України, необхідно з'ясувати сутність цієї освіти, а також у чому полягають її особливості, що характеризують дошкільну освіту як самостійну структурну ланку національної системи освіти. Встановити сутність явища означає дослідити внутрішню природу явища, визначити сукупність істотних властивостей предмета, без яких він існувати не може. Сутність не властива людині у відчуттях, а досягається мисленням [257, с. 623]. Науково-теоретичним опрацюванням проблематики сфери освіти, зокрема вивченням її сутності і змісту, займалося досить багато дослідників із різних наукових галузей, зокрема серед правників освіти приділяли увагу: В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, О. М. Бандурка, В. К. Колпаков, Ю. П. Битяк, Р. Г. Валєєв,

О. П. Орлюк, В. І. Пальчиков, О. В. Тищенко, В. О. Боняк, В. П. Пастухов, С. М. Яровий, Л. І. Трусова, С. Ю. Поляков, Н. С. Ракша, К. М. Романенко та інші правознавці. Однак, віддаючи належне науковим напрацюванням цих та інших дослідників, необхідно зауважити, що більшість із них стосуються таких питань, як: право на освіту та його забезпечення державою; організаційно-правових засад управління сферою освіти; удосконалення та розвитку правових засад вищої освіти, післядипломної освіти тощо. Поряд із тим, недостатньо уваги приділено іншим, окрім вищої, рівням освіти. Зокрема це стосується проблемних питань дошкільної освіти, які поки що досліджуються переважно представниками педагогічних та психологічних наук, а не правознавцями, що аж ніяк не сприяє удосконаленню та розвитку організаційно-правових засад дошкільної освіти. Це, натомість, негативно впливає на вирішення наявних проблем у сфері дошкільної освіти. Так, ще у 2003 році Президент України у своєму Указі «Про Національну доктрину розвитку освіти» від 17 квітня 2002 року № 347/2002, наголошував на тому, що дошкільна освіта потребує державної підтримки, що для забезпечення рівного доступу до здобуття дошкільної освіти, держава має вирішити такі питання, як: створення умов для здобуття безоплатної дошкільної освіти у державних та комунальних навчальних закладах; збереження та зміцнення фізичного і психічного здоров'я дитини, розвитку її творчих здібностей, реалізації потенційних можливостей особистості; розвитку матеріально-технічної бази дошкільних навчальних закладів; створення широкої мережі дошкільних навчальних закладів різних типів, профілів та форм власності; надання державою дотацій на утримання дітей у дошкільних навчальних закладах; запровадження соціально-педагогічного патронату сім'ї [197]. Більшість із цих проблемних питань не втрачають актуальності й нині, оскільки так і не були у належний спосіб вирішені.

Отже, з'ясовуючи сутність дошкільної освіти, передусім потрібно з'ясувати, що таке освіта. Аналіз як законодавчих положень, так і наукових поглядів на сутнісний зміст цього явища, свідчить про те, що освіта являє

собою складне та багатоаспектне поняття. Так, у чинному Законі України «Про освіту» від 05.09.2017 р. № 2145-VIII, закріплено, що вона, тобто освіта, є основою інтелектуального, духовного, фізичного і культурного розвитку особистості, її успішної соціалізації, економічного добробуту, запорукою розвитку суспільства, об'єднаного спільними цінностями і культурою, та держави. Метою освіти є всебічний розвиток людини як особистості та найвищої цінності суспільства, її талантів, інтелектуальних, творчих і фізичних здібностей, формування цінностей і необхідних для успішної самореалізації компетентностей, виховання відповідальних громадян, які здатні до свідомого суспільного вибору та спрямування своєї діяльності на користь іншим людям і суспільству, збагачення на цій основі інтелектуального, економічного, творчого, культурного потенціалу Українського народу, підвищення освітнього рівня громадян для забезпечення сталого розвитку України та її європейського вибору [206]. Зважаючи на цей закон, освіта – це необхідна умова належного розвитку як окремої особистості, так і українських суспільства та держави загалом. Відповідно, можна стверджувати про те, що освіту потрібно розуміти як результат, оскільки як умова, вона (тобто освіта) виконується тоді, коли людина набуває відповідні знання, вміння, навички, моральні та інші якості, що допомагають їй виявляти розвивати та вдосконалювати свої здатності і здібності, завдяки яким відбувається її самореалізація та здійснюється відповідний внесок на користь суспільства і держави. У такому сенсі, тобто як результат, освіта визначається і у чинному законі «Про вищу освіту» від 01.07.2014 р. № 1556-VII, а саме: «вища освіта – сукупність систематизованих знань, умінь і практичних навичок, способів мислення, професійних, світоглядних і громадянських якостей, морально-етичних цінностей, інших компетентностей, здобутих у закладі вищої освіти (науковій установі) у відповідній галузі знань за певною кваліфікацією на рівнях вищої освіти, що за складністю є вищими, ніж рівень повної загальної середньої освіти» [123]. А також у Законі «Про позашкільну освіту» від 22.06.2000 р. № 1841-III, відповідно до якого позашкільна освіта – це сукупність знань, умінь та навичок,

що здобувають вихованці, учні і слухачі у закладах позашкільної освіти, інших суб'єктах освітньої діяльності за програмами позашкільної освіти [214].

Водночас у Законі «Про загальну середню освіту» від 13.05.1999 р. № 651-XIV, а також «Про дошкільну освіту» від 11.07.2001 р. № 2628-III, освіта характеризується, насамперед, як процес. Так, згідно з першим нормативно-правовим актом, загальна середня освіта – цілеспрямований процес оволодіння систематизованими знаннями про природу, людину, суспільство, культуру та виробництво засобами пізнавальної і практичної діяльності, результатом якого є інтелектуальний, соціальний і фізичний розвиток особистості, що є основою для подальшої освіти і трудової діяльності [137]. Натомість дошкільна освіта, відповідно до закону від 11.07.2001 р. № 2628-III, – це цілісний процес, спрямований на: забезпечення всебічного розвитку дитини дошкільного віку відповідно до її задатків, нахилів, здібностей, індивідуальних, психічних та фізичних особливостей, культурних потреб; формування у дитини дошкільного віку моральних норм, набуття нею життєвого соціального досвіду [135]. Крім того, освіта тлумачиться як сукупність заходів, зокрема у відповідності до Закону «Про професійну (професійно-технічну) освіту» від 10.02.1998 р. № 103/98-ВР, професійна (професійно-технічна) освіта є складовою системи освіти України. Професійна (професійно-технічна) освіта є комплексом педагогічних та організаційно-управлінських заходів, спрямованих на забезпечення оволодіння громадянами знаннями, уміннями і навичками в обраній ними галузі професійної діяльності, розвиток компетентності та професіоналізму, виховання загальної і професійної культури [218].

Дослідники тлумачать освіту і як сферу суспільного життя, і як результат, і як процес, і як систему, і як стан. Так, наприклад, В. І. Волович та М. І. Горлач зазначають, що освіта – це специфічна галузь суспільного життя, найважливіша передумова вирішення основних завдань суспільства, держави, необхідна умова суспільного відтворення і успішної трудової діяльності, формування кадрів працівників для народного господарства, державного і політичного устрою, для усіх сфер розвитку суспільства. На основі освіти

формується і всебічно розвивається особа, її основні якості, здійснюється її входження в життя. Освіта – умова наукового пізнання світу і його закономірностей, реалізації об'єктивних потреб суспільства у постійному накопиченні й оновленні знань. Освіта – сфера залучення людей до культури і мистецтва [243, с. 669]. А. І. Кузьмінський тлумачить освіту як систему, яку утворюють сукупність навчально-виховних і культурно-освітніх закладів, наукових, науково-методичних і методичних установ, науково-виробничих підприємств, державних і місцевих органів управління освітою та самоврядування у галузі освіти, які згідно з Конституцією та іншими законами України, здійснюють освіту і виховання громадян [108]. Л. С.

Подимова та В. А. Сластьонін зазначають, що освіта в буквальному сенсі, означає формування образів, закінчених уявлень про досліджувані предмети. Освіта – єдиний процес фізичного і духовного становлення особистості, процес соціалізації, свідомо орієнтований на деякі ідеальні образи, на історично зафіксовані у суспільній свідомості соціальні еталони (наприклад, спартанський воїн, доброчесний християнин, енергійний підприємець, гармонійно розвинена особистість). У такому розумінні освіта виступає як невід'ємна сторона життя всіх товариств, і всіх без винятку індивідів. Тому, наголошує автор, вона є насамперед соціальним явищем, що являє собою цілеспрямований процес виховання і навчання в інтересах людини, суспільства і держави [107].

Е. Ф. Губський, Г. В. Кораблева, В. А. Лутченко та інші науковці розуміють під освітою, по-перше, духовний стан особи, що формується під впливом духовних і моральних цінностей у відповідному культурному середовищі; по-друге, процес виховання, для якого головним є не винятково обсяг знань, а їх поєднання з особистісними якостями, вміннями їх застосовувати [254, с. 311].

На думку В. І. Зайченко, у найзагальнішому визначенні освіта – це процес і результат засвоєння людиною систематичних знань, умінь і навичок, розвиток розуму та почуттів, формування світогляду та пізнавальних інтересів. Тому освіченою людиною можна назвати того, хто володіє загальними ідеями, принципами і методами, що визначають загальний підхід до розгляду

різноманітних фактів і явищ; хто володіє високим рівнем розвинутих здібностей, умінням застосовувати набуті знання до якомога більшої кількості частинних випадків; хто одержав багато знань і, крім того, може швидко й правильно застосовувати їх у конкретному випадку; у кого поняття і почуття отримали благородне і піднесене спрямування. Отже, поняття освіта передбачає не лише знання, уміння й навички як результат навчання, а й уміння критично мислити, творити, оцінювати з моральних позицій все навколишнє. Освіта – це суспільно організований і нормований процес (і його результат) постійної передачі попередніми поколіннями наступним соціально значущого досвіду, який в онтогенетичному плані становлення особистості, є її генетичною програмою і соціалізацією [109]. Л. М. Гриневич стверджує, що у найбільш широкому сенсі під терміном «освіта» розуміють спеціальну сферу соціального життя, унікальну систему, своєрідний соціокультурний феномен, який сприяє нагромадженню знань, умінь і навичок, інтелектуальному розвитку людини. Це процес та результат засвоєння особистістю певної системи наук, знань, практичних умінь і навичок та пов'язаного з ними того чи іншого рівня розвитку її розумово-пізнавальної і творчої діяльності, а також моральної культури, які у своїй сукупності визначають соціальне обличчя й індивідуальну своєрідність цієї особистості [39, с. 14].

На думку І. В. Малафіїк, освіта – це такий засіб розвитку людських сутнісних сил, який дає змогу повністю розвинути всі ті задатки і здібності, якими людину наділила природа. Конструювання змісту освіти передбачає момент перетворення соціального досвіду на особистий досвід індивіда, і забезпечує засоби для такого перетворення. Цей момент є не що інше, як процес навчання. Зміст освіти є теоретичною основою для визначення змісту навчання. Освіта, продовжує учений, – це педагогічний процес, мета якого полягає у виявленні і максимальному розвитку індивідуально найбільш значущих позитивних задатків людини [47]. Р. Г. Валєєв у своїх працях зазначав, що освіта постає фундаментом і гарантією прогресу людства загалом, та кожного індивіда зокрема. В умовах безпрецедентних темпів і масштабів

модернізації виробничої та інформаційної бази цивілізації, роль системи освіти в житті соціуму та людини постійно зростає. Нині в українському суспільстві, поряд з усвідомленням важливості системи освіти, відбувається широке визнання проблем, властивих цій сфері, обумовлених не лише переходом до глобальної інформаційної цивілізації, а й процесами демократизації, гуманізації, становлення правової держави та громадянського суспільства, властивими пострадянському простору. За таких умов нагальними є завдання гармонізації правового регулювання відносин у сфері освіти, розв'язання яких неможливе без відповідного теоретичного аналізу та підвищення правосвідомості учасників освітніх правовідносин [102, с. 5]. Дослідник акцентує увагу на тому, що можна виокремити, принаймні, три значення поняття: 1) освіта – це сукупність нематеріальних благ (знань, умінь, переконань, цінностей, навичок, компетенцій тощо) – тобто зміст, результат, здобуток людства, окремого суспільства чи окремої особистості; 2) освіта – це процес здобуття та трансляції цих знань, цінностей тощо; 3) освіта розуміється як спеціально створена система засобів, інституцій, призначених для зберігання, розвитку, передачі, надання, здобуття відповідних соціальних благ [102, с. 8]. Учений зазначає, що багато фахівців досліджували юридичне розуміння терміну «освіта», насамперед у контексті розуміння як процесу та як результату. Деякі дослідники наполягають на інших варіаціях трактувань терміну, але вони або цілком поглинаються зазначеною тріадою «мета – засоби – процес» (наприклад, розуміння освіти як рівня культури, як частини культури, як складової свідомості, цілком відповідає значенню «результат»; розуміння освіти як функції держави та суспільства, як сегменту правового простору, входить до розуміння освіти як системи), а деякі інтерпретації освіти виходять за межі зазначеної тріади, проте не утворюють нової взаємопов'язаної системи – що ускладнює процедури порівняння та співставлення різних розумінь (освіта як інвестиція, як споживання, як послуга, як приватне благо, як суспільне благо, як явище, як цінність) [102, с. 8–9]. Сам учений надає перевагу тлумаченню освіти як системи. Освіта як система, пише Р. Г. Валєєв,

забезпечує освітній процес та досягнення освіти як результату. У широкому сенсі, до цієї системи засобів (у широкому філософському розумінні категорії «засіб») доречно віднести сукупність ідей, поглядів, концепцій, теорій, сукупність нормативних джерел, підсистему навчальних закладів, підсистему органів управління навчальними закладами та сукупність інших учасників правовідносин. Втім, дослідник обмежується її розумінням як сукупності інституцій (навчальних закладів, науково-методичних (наукових, методичних) установ, науково-виробничих підприємств, державних і муніципальних органів управління освітою, суб'єктів самоврядування в галузі освіти), та системи засобів (інструментів ліцензування, державного замовлення, порядку набуття статусу педагога тощо), які забезпечують досягнення освітнього результату [102, с. 12]. Відповідно, система освіти – це сукупність унормованих джерелами освітнього законодавства функціонально взаємопов'язаних елементів (навчальних закладів, науково-методичних (наукових, методичних) установ, науково-виробничих підприємств, органів управління освітою та суб'єктів самоврядування в галузі освіти), основним функціональним призначенням якої є всебічний розвиток людини як особистості та найвищої цінності, та збагачення на цій основі культурного, економічного, соціального потенціалу народу, держави, суспільства [102, с. 62]. Беззаперечну та первісну функцію цієї системи у масштабах суспільства, Р. Г. Валєєв вбачає у трансляції культури, передачі наукових, технічних, моральних, побутових тощо надбань, досвіду від одного покоління до іншого, забезпеченні спадкоємності поколінь, соціальної безперервності. Реалізація цієї функції у масштабах суспільства неможлива без забезпечення функції сприяння прогресу культури, науково-дослідної, інноваційної функції освіти та функції інтеграції культури, а саме: науки з виробництвом, науки з політичним процесом, науки з мистецькою діяльністю тощо [102, с. 13]. Н. Л. Губерська, як і попередній учений, наводить декілька підходів до тлумачення освіти, що є, на її думку, нині основними у науковій сфері, зокрема: освіта як результат навчання – сукупність нематеріальних благ; освіта як процес, основною межею якого є розвиток і

саморозвиток людини; освіта як соціальний інститут, спеціально створена система організацій, норм, засобів і процедур, призначених для здобуття, передачі, збереження соціальних благ [13, с. 16–17; 73, с. 18]. Крім того, дослідниця стверджує, що освіту можна охарактеризувати як: 1) суспільні відносини, урегульовані нормами права, в межах яких реалізується державна політика, здійснюється адміністрування, стандартизація у сфері освіти; 2) сферу реалізації фізичними особами своїх прав на освіту; 3) сферу функціонування уповноважених органів, юридичних осіб публічного права, які створюють умови для реалізації прав на освіту [13, с. 23; 73, с. 20].

Що стосується розуміння безпосередньо дошкільної освіти, то, зокрема, Г. В. Лаврик, Г. В. Терела, Т. О. Харченко та інші вчені, визначають її як рівень освіти, який дитина здобуває у дитячому дошкільному закладі, сім'ї або за допомогою фізичної особи, в результаті послідовного, системного та цілеспрямованого процесу засвоєння Базового компонента дошкільної освіти, який передбачає: формування основ соціальної адаптації та життєвої компетентності дитини; виховання елементів природодоцільного світогляду, розвиток позитивного емоційно-ціннісного ставлення до довкілля; утвердження емоційно-ціннісного ставлення до практичної та духовної діяльності людини; розвиток потреби реалізації власних творчих здібностей [44]. Н. Богданова зазначала, що у становленні і розвитку особистості фундаментальну роль відіграє дошкільна освіта, яка у гармонійному поєднанні з сімейним вихованням, здатна закласти підвалини для подальшого формування здатностей до творчої самоідентифікації і самореалізації. Дошкільна освіта створює підґрунтя для реалізації основного принципу розвитку особистості, а саме її цілісності і гармонійності. Відбувається це у процесі первинної адаптації і соціалізації дитини, прищеплення їй поваги до національної і загальнолюдської культури, введення її в первинні комунікативні середовища і ситуації, які сприяють розвиткові здатностей до взаєморозуміння і взаємоповаги, толерантності і взаємопідтримки [20]. Одним з ключових стратегічних завдань дошкільної освіти, виконання якого забезпечує головний критерій сучасного

освітнього простору – цілісність і спадковість, є, на думку дослідниці, підготовка дитини до подальшого навчання та виховання в школі. Світоглядний, ціннісний, соціокультурний фундамент, закладений у дошкільному навчально-виховному закладі освіти, стає не просто допоміжним засобом у подальшій шкільній діяльності, він відіграє визначальну роль щодо адаптаційних і соціалізаційних характеристик особистості дитини, формує мотиваційні підвалини подальшого навчання, поведінки, самореалізації. Дошкільна освіта є першим рівнем освіти, на якому лежить відповідальність щодо забезпечення цілісності і спадкоємності освітнього простору особистості, адже саме тут формуються первинні мотивації і прагнення пізнавального, морального і естетичного характеру, які у майбутній освітній діяльності будуть визначати життєтворчі можливості людини [20]. А. М. Богуш, Г. В. Беленька, О. Л. Богініч та інші вчені стверджують, що становлення України як демократичної держави, входження її в єдиний європейський простір, зумовлюють прогресивні зміни у стратегії розвитку національної системи дошкільної освіти. В умовах глобалізаційних змін, нагальними є модернізація змісту дошкільної освіти, гуманізація її цілей та принципів, переорієнтація на розвиток особистості дитини як основний ресурс, що визначає поступальний рух суспільства. Дошкільна освіта є самостійною системою, обов'язковою складовою освіти в Україні, яка гармонійно поєднує сімейне та суспільне виховання. Найпершим суспільним середовищем для дитини стає дошкільний навчальний заклад, метою якого є забезпечення гармонійного розвитку особистості дитини, її фізичного і психічного здоров'я, виховання ціннісного ставлення до природного й соціального довкілля, до самої себе, формування механізмів соціальної адаптації та творчого втілення в умовах життя в товаристві незнайомих дітей і дорослих. Дошкільна освіта як перша самоцінна ланка, має гнучко реагувати на сучасні соціокультурні запити, збагачувати знання дитини необхідною якісною інформацією, допомагати їй реалізувати свій природний потенціал, орієнтуватися на загальнолюдські й національні цінності [16, с. 4]. М. О. Марценюк стверджував, що зміна державного

стандарту України, перетворення її у самостійну державу, перехід до громадянського суспільства зумовили докорінне реформування й модернізацію системи освіти, зміну основних парадигм в освіті на всіх її ланках, що, натомість, вимагає внесення відповідних змін у зміст освіти. У контексті цього, особливої уваги набуває дошкільна освіта як вихідна, початкова ланка загальної освіти. Основним завданням освіти, зокрема її дошкільної ланки, на думку вченого, є соціально організована підтримка зростання кожної особистості, її соціокультурного становлення. Адже дошкільне дитинство є важливою передумовою успішного розвитку особистості в наступні роки і виступає актуальною проблематикою наукових пошуків та досліджень [15, с. 105–108].

Отже, зважаючи на викладене вище щодо розуміння освіти загалом, та дошкільної зокрема, можна зробити такі висновки:

– по-перше, дошкільна освіта являє собою комплексне явище, яке залежно від контексту, може бути розтлумачене: і як результат, що досягається внаслідок здійснення освітньо-виховної діяльності по відношенню до дитини дошкільного віку, та який відображає рівень її розвиненості, освіченості, вихованості; і як процес, який передбачає з одного боку безпосередньо освітньо-виховний вплив на дитину, шляхом застосування по відношенню до неї відповідних навчальних та виховних заходів; і як систему. Дошкільна освіта хоча й є складовою системи вищого порядку – національної системи освіти України, втім також 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.

В аспекті педагогічних та психологічних наук, освіта, зокрема дошкільна, розглядається саме як процес, який передбачає відповідну взаємодію педагога, вихователя, батьків (чи осіб, що їх замінюють) з учнем, вихованцем. Натомість правознавці, зазвичай, освіту розглядають як систему, що функціонує з метою досягнення відповідного результату. Так, систему дошкільної освіти, згідно з

Законом, становлять: заклади дошкільної освіти незалежно від підпорядкування, типів і форми власності; наукові і методичні установи; органи управління освітою; освіта та виховання в сім'ї [135]. Дослідження правниками освіти та дошкільної освіти зокрема, саме з позиції її розуміння як системи, є цілком справедливим, оскільки така система складається, насамперед, із відповідних інституцій, суб'єктів, які характеризуються певним правовим статусом, реалізують свої права та обов'язки, повноваження у сфері освіти у відповідності до законодавчих вимог. Натомість відносини, що складаються у процесі діяльності означених інституцій, процедури забезпечення ними освітньо-виховного процесу, мають юридично значущий характер;

– по-друге, з огляду на адміністративно-правовий аспект дошкільної освіти, можемо визначити останню (тобто дошкільну освіту) у такий спосіб: це сукупність відповідних інституцій приватного та публічного права, що як безпосередньо здійснюють освітньо-виховну діяльність, так і забезпечують необхідні умови для її 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, передбачених Державним стандартом для цього рівня освіти.

Сутність дошкільної освіти виявляється у таких її специфічних властивостях:

1) 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. Згідно з чинним Законом України «Про дошкільну освіту» від 11.07.2001 р. № 2628-III, завданнями дошкільної освіти є: збереження та зміцнення фізичного, психічного і духовного здоров'я дитини; виховання у дітей любові до України, шанобливого ставлення до родини, поваги до народних традицій і звичаїв, державної мови, регіональних мов або мов меншин та рідної мови, національних цінностей Українського народу, а також цінностей інших націй і

народів, свідомого ставлення до себе, оточення та довкілля; формування особистості дитини, розвиток її творчих здібностей, набуття нею соціального досвіду; виконання вимог Базового компонента дошкільної освіти, забезпечення соціальної адаптації та готовності продовжувати освіту; здійснення соціально-педагогічного патронату сім'ї [135]. У Базовому компоненті дошкільної освіти, затвердженому наказом Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 22.05.2012 р. № 615 «Про затвердження Базового компоненту дошкільної освіти (нова редакція)», зазначено, що дошкільна освіта спрямовується на цілісний і загальний розвиток дитини, підкреслено важливість закладання в дошкільному віці фундаменту для набуття у майбутньому спеціальних знань та вмінь. Базовий компонент дошкільної освіти спрямовує зусилля батьків, педагогів, психологів на розвиток творчого потенціалу дитини, що має свої особливості у дошкільному дитинстві, на своєчасне підтримання досягнень індивідуальної своєрідності неповторного життєвого шляху дитини, забезпечення психолого-педагогічного супроводу розвитку дитини у дошкільні роки. Підготовка дітей до школи має відповідати вимогам та критеріям оцінки дошкільної зрілості дитини. Така підготовка передбачає фізичний, емоційний, пізнавальний і особистісний розвиток дитини, готовність до взаємодії з довколишнім світом, розвиток специфічних видів діяльності дошкільників, які є фундаментальними для дошкільного дитинства та визначають і забезпечують адаптацію дитини до нового соціального статусу – школяра. Сформованість самосвідомості, адекватної ідентифікації себе зі своїм «Я», уміння співвідносити свої бажання, можливості та прагнення до здійснення мети діяльності, здатність уявляти себе в минулому, теперішньому, майбутньому часах, орієнтуватись у своїх основних правах і обов'язках, характеризує дошкільну зрілість дитини та її психологічну готовність до систематичного навчання у школі [16, с. 4–5]. М. О. Марценюк та інші науковці з цього приводу зазначають, що характерною особливістю дошкільного дитинства є те, що в цей період забезпечується загальний розвиток дитини, зумовлений змінами психічних процесів, їх якісними і структурними

перетвореннями. Характерною особливістю психічного розвитку людини є здатність до накопичення змін, «надбудови» нових змін над старими. Розвиток, досягнутий дитиною у дошкільному віці, слугуватиме підґрунтям для набуття нею в наступному віковому етапі спеціальних знань, умінь і навичок, формування стійких особистісних якостей. Учені констатують, що одним із провідних завдань дошкільної освіти і виховання є забезпечення умов для повноцінного, своєчасного і різнобічного розвитку дитини, з метою виховання ініціативної, творчої особистості [15, с. 105]. Дошкільна ланка, наголошують дослідники, є фундаментом нової системи освіти. Адже доступність до якісної освіти започатковується з дошкільної освіти, оскільки саме вона є базою цілісного розвитку майбутніх громадян України, фундаментом творення нового освітнього процесу. Головне призначення дошкільної освіти в Україні, на думку М. О. Марценюк та ін., – створити сприятливі умови для особистісного становлення дітей, забезпечити їх збалансований розвиток, узгодженість у житті основних тенденцій до самореалізації, саморозвитку та самозбереження, формування життєвої компетентності, розвитку ціннісного ставлення до світу природи, культури, людей, самих себе. Така глобальна мета висуває певні вимоги й до забезпечення належно гарантованої якості дошкільної освіти, і найвагоміша з них – удосконалення змісту, оновлення його відповідно до вимог часу, зі збереженням при цьому позитивного досвіду та збагачення його новими, прогресивними ідеями. Насамперед необхідно зберегти пріоритети охорони життя, зміцнення психічного і фізичного здоров'я дошкільнят, забезпечити їхній своєчасний та повноцінний фізичний розвиток [15, с. 105–106]. О. Матвійчук, О. Курило та Н. Богданова зазначають, що основними стратегічними завданнями дошкільної освіти, з метою формування первинних здатностей життєтворчості особистості як адаптаційних і соціалізаційних чинників дитини, є такі напрями діяльності: розвиток здатності дошкільника сприймати себе у контексті відносин з іншими людьми; формування потреби в контактах з оточуючими людьми; виховання соціальних мотивів спілкування; гармонійне поєднання різних засобів спілкування; збагачення досвіду

спілкування; формування соціальних якостей особистості [20; 81, с. 60–61].

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

2) різноманітність форм здобуття дошкільної освіти. Так, законодавством передбачено, що дошкільна освіта може здобуватися: у закладах дошкільної освіти незалежно від підпорядкування, типів і форми власності; у структурних підрозділах юридичних осіб приватного і публічного права, зокрема закладів освіти; у сім'ї – за сімейною (домашньою) формою здобуття дошкільної освіти; за допомогою фізичних осіб, які мають педагогічну освіту та/або професійну кваліфікацію педагогічного працівника, зокрема які провадять незалежну професійну діяльність; за допомогою фізичних осіб – підприємців, основним видом діяльності яких є освітня діяльність [135]. Існування різних форм забезпечує поєднання і практичне втілення інваріантної та варіативної складових змісту дошкільної освіти, передбачених у Базовому компоненті дошкільної освіти. Інваріантна складова змісту дошкільної освіти формується на державному рівні і є обов'язковою для навчальних закладів різних типів і форм власності, що забезпечують реалізацію завдань дошкільної освіти. З огляду на важливість дошкільного дитинства як базового періоду для формування способів пізнання, розуміння та відображення внутрішньої (психічної) та зовнішньої (Всесвіт) картини світу, змістом Базового компонента дошкільної освіти визначено освітні лінії, що забезпечують засвоєння дитиною способів (механізмів) розвитку (саморозвитку), набуття знань, умінь і навичок дитини. Інваріантну частину змісту дошкільної освіти систематизовано за освітніми лініями «Особистість дитини», «Дитина в соціумі», «Дитина в природному довкіллі», «Дитина у світі культури», «Гра дитини», «Дитина в сенсорно-пізнавальному просторі», «Мовлення дитини», що забезпечує

неперервність змісту освітніх ліній дошкільної та початкової ланок. Виключення з інваріантної частини будь-якої з освітніх ліній порушує цілісність розвитку дитини на рівні дошкільної освіти і наступність її в початковій школі. Натомість варіативна складова змісту дошкільної освіти визначається дошкільним навчальним закладом, з урахуванням особливостей регіону, навчальних закладів, індивідуальних освітніх запитів дітей та (або) побажань батьків або осіб, які їх замінюють [16, с. 5–6].

3) особлива роль батьків або осіб, які їх замінюють, у забезпеченні належної реалізації права на дошкільну освіту. Згідно зі ст. 8 Закону «Про дошкільну освіту», сім'я зобов'язана сприяти здобуттю дитиною освіти у дошкільних та інших навчальних закладах, або забезпечити дошкільну освіту в сім'ї, відповідно до вимог Базового компонента дошкільної освіти. Відвідування дитиною закладу дошкільної освіти не звільняє сім'ю від обов'язку виховувати, розвивати і навчати її в родинному колі. Батьки або особи, які їх замінюють, несуть відповідальність перед суспільством і державою за розвиток, виховання і навчання дітей, а також збереження їх життя, здоров'я, людської гідності [135]. Крім того, у ст. 9 цього ж закону встановлено, що відповідальність за здобуття дітьми дошкільної освіти покладається на їхніх батьків, а дітьми, позбавленими батьківського піклування, – на осіб, які їх замінюють, та на навчальні заклади, де вони утримуються [135]. Одним із основних прав батьків (осіб, які їх замінюють) є можливість за власним бажанням визначати, за якою формою, у який спосіб їх дитина здобуватиме дошкільну освіту. Це обумовлено тим, що у такому віці діти не мають дієздатності і не можуть самостійно реалізувати своє конституційне право на освіту, зокрема дошкільну, що належить їм від самого народження. Натомість батьки, як законні представники, мають забезпечити належну реалізацію їх дітьми означеного права на дошкільному рівні.

У контексті цього, необхідно зосередити увагу на позиції Конституційного Суду України, який у своєму Рішенні від 04.04.2004 р. № 5-рп/2004, зазначив, що аналіз положень статей Конституції України та

прийнятих на їх реалізацію законів України про освіту, свідчить, що хоча відповідно до законодавства України, прийом дітей у дошкільні навчальні заклади проводиться за бажанням батьків або осіб, які їх замінюють, тобто за вибором ними типу дошкільного навчального закладу чи форми навчання, це, однак, не обмежує права дітей на освіту і не ставить здобуття дошкільної освіти в залежність від бажання батьків [236]. Крім того, Конституційний Суд України у цьому ж рішенні наголошує, що хоча прийом дітей у дошкільні навчальні заклади проводиться за бажанням батьків або осіб, які їх замінюють, це не звільняє державу від зобов'язання «забезпечити обов'язкову початкову освіту», оскільки міжнародні акти «гарантують права дітей на дошкільну освіту» [236];

4) тільки для цього освітнього рівня передбачене право фізичних осіб-підприємців здійснювати відповідну освітньо-виховну діяльність поряд із юридичними особами публічного та приватного права. Для цього фізична особа-підприємець має пройти встановлену законодавством процедуру ліцензування.

Отже, дошкільна освіта – це надзвичайно важлива складова національної системи освіти, завдяки якій забезпечується, насамперед, соціально-моральне виховання дітей дошкільного віку, формування їх особистісних якостей, рис характеру, первинних мотивів соціальної поведінки, взаємодії з іншими членами соціуму, соціальної групи. Надзвичайна важливість соціальної місії, яку виконує дошкільна освіта, зобов'язує державу запроваджувати відповідні політичні, організаційно-правові, управлінські, економічні, соціокультурні та інші заходи, для забезпечення вільного, безперешкодного та повноцінного здійснення права дитини на дошкільну освіту і досягнення необхідного освітнього результату.

1.3 Поняття та види закладів дошкільної освіти України

У попередньому підрозділі було з'ясовано, що одним із підходів до тлумачення освіти, зокрема дошкільної, є її розуміння як певної системи, що складається і низки інституцій, засобів, методів, процедур тощо. Серед означених інституцій окрема та важлива роль відводиться закладам освіти, що підтверджується змістом ст. 5 Закону України «Про дошкільну освіту» від 11.07.2001 р. № 2628-III, в якій закріплено, що систему дошкільної освіти становлять: «заклади дошкільної освіти незалежно від підпорядкування, типів і форми власності; ...» [135]. Саме тому мета цього підрозділу полягає у з'ясуванні поняття закладу дошкільної освіти та встановленні різновидів таких закладів.

У зазначеному законі від 11.07.2001 р. № 2628-III, зокрема у статті 11, заклад дошкільної освіти потрактовано як навчальний заклад, що забезпечує реалізацію права дитини на здобуття дошкільної освіти, її фізичний, розумовий і духовний розвиток, соціальну адаптацію та готовність продовжувати освіту [135]. Застосований у вказаному законі підхід до визначення поняття «заклад дошкільної освіти» характеризує суспільне призначення такого закладу, втім не розкриває його правової природи. Більш змістовним у цьому сенсі є визначення закладу освіти, яке закріплене у законі «Про вищу освіту» від 1.07.2014 р. № 1556-VII: «заклад освіти – юридична особа публічного чи приватного права, основним видом діяльності якої є освітня діяльність». При цьому, освітня діяльність – це діяльність суб'єкта освітньої діяльності, спрямована на організацію, забезпечення та реалізацію освітнього процесу у формальній та/або неформальній освіті, а освітній процес – система науково-методичних і педагогічних заходів, спрямованих на розвиток особистості шляхом формування та застосування її компетентностей [123]. Тобто заклад дошкільної освіти – це юридична особа, що, до речі, прямо вказано у ч. 1 ст. 15 Закону України «Про дошкільну освіту» від 11.07.2001 р. № 2628-III. З огляду на це, необхідно з'ясувати, що розуміється під юридичною особою.

Відповідно до Цивільного кодексу України, юридичною особою є організація, створена і зареєстрована у встановленому законом порядку. Юридична особа наділяється цивільною правоздатністю і дієздатністю, може бути позивачем та відповідачем у суді [262]. Тобто, юридична особа – це суб'єкт права і правовідносин, який існує, функціонує у вигляді організації. Термін «організація» є багатозначним і він може тлумачитися: і як процес, і як система, і як соціальне утворення, і як стан. Є. Б. Кубко та В. П. Нагребельний наводять цілу низку визначень поняття «організація», залежно від сфери та контексту його застосування. Так, організація – це: соціальна функція суспільства, завдяки якій створюються ті чи інші системи, встановлюється динамічна рівновага між їх елементами, забезпечуються сталість і водночас розвиток різних суспільних структур; одна з універсальних функцій соціального (зокрема державного) управління. У такому розумінні організація означає складову змісту управлінської діяльності щодо впорядкування певних суспільних відносин (об'єктів управління), раціональної побудови органів (апарату) управління (суб'єктів управління), а також системи управління загалом, як сукупності відповідних управлінських елементів, що перебувають у відношеннях та зв'язках між собою і утворюють органічну цілісність, єдність; вид соціального утворення, сукупність людей, їх груп, формально чи неформально об'єднаних для сумісної діяльності, реалізації у межах певної структури відповідної програми або цілей, розв'язання певних завдань на основі спільності інтересів та законодавчо або у інший спосіб встановлених правил і процедур; установа, що покликана виконувати ці функції, розв'язувати певне коло завдань у межах відповідної структури [272, с. 294–295]. Однак, з огляду на мету цього дослідження, найбільш цінним є розуміння організації як певного системно-структурного утворення. Так, відповідно до Державного класифікатора України, організація (установа, заклад) – це організаційна структура, створена однією або кількома особами (засновниками), які не беруть участі в управлінні нею, шляхом об'єднання (виділення) їхнього майна для досягнення мети, визначеної засновниками, за рахунок цього майна [145].

На підставі викладеного вище, можна визначити заклад дошкільної освіти як засновану у відповідності до закону, організацію, що має статус юридичної особи, та здійснює згідно з отриманою ліцензією освітню діяльність, з метою забезпечення права дітей на отримання дошкільної освіти, розвитку їх особистості та наступності в освітньому процесі.

До ключових ознак дошкільного навчального закладу належить, зокрема, те, що:

- 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;

- 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;

- має власний персонал (штат) і адміністрацію. Більшість працівників закладу є учасниками освітнього процесу. Зокрема, згідно з законом, до таких належать: педагогічні працівники: директори, заступники директора з навчально-виховної (виховної) роботи, вихователі-методисти, вихователі, старші вихователі, асистенти вихователів, вчителі (усіх спеціальностей), вчителі-дефектологи, вчителі-логопеди, практичні психологи, соціальні педагоги, інструктори з праці, інструктори з фізкультури, інструктори слухового кабінету, музичні керівники, керівники гуртків, студій, секцій, інших форм гурткової роботи та інші спеціалісти; помічники вихователів та няні; медичні працівники [135].

- здійснення закладом освітньої діяльності відбувається на підставі та у відповідності до отриманої ним ліцензії. Ліцензія – це право суб'єкта господарювання на провадження виду господарської діяльності або частини виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню [192];

- забезпечує освітні потреби дітей дошкільного віку в межах відповідної території на рівні, не нижчому, ніж передбачено вимогами Базового

компонента дошкільної освіти.

Встановивши загальну сутність закладу дошкільної освіти, доречно розглянути їх різновиди. Так, у Законі «Про дошкільну освіту» від 11.07.2001 р. № 2628-III, йдеться не про види, а про типи, однак що таке тип закладу дошкільної освіти, нормотворець не розтлумачив. Залежно від сфери застосування, терміни «вид» та «тип» можуть використовуватися як синоніми, так і різнопорядкові поняття. Втім, у межах цього дослідження, ці поняття необхідно розуміти як тотожні. Отже, у ст. 12 «Типи закладів дошкільної освіти» Закону України «Про дошкільну освіту» від 11.07.2001 р. № 2628-III, закріплено, що відповідно до потреб громадян України, створюються такі заклади дошкільної освіти: заклад дошкільної освіти (ясла) для дітей, віком від одного до трьох років, де забезпечуються догляд за ними, а також їх розвиток і виховання відповідно до вимог Базового компонента дошкільної освіти; заклад дошкільної освіти (ясла-садок) для дітей, віком від одного до шести (семи) років, де забезпечуються догляд за ними, розвиток, виховання і навчання відповідно до вимог Базового компонента дошкільної освіти; заклад дошкільної освіти (дитячий садок) для дітей, віком від трьох до шести (семи) років, де забезпечуються їх розвиток, виховання і навчання відповідно до вимог Базового компонента дошкільної освіти; заклад дошкільної освіти (ясла-садок) компенсуючого типу для дітей з особливими освітніми потребами, віком від двох до семи (восьми) років. Заклади дошкільної освіти (ясла-садок) компенсуючого типу, натомість, законодавець розподілив на спеціальні та санаторні; будинок дитини – заклад дошкільної освіти системи охорони здоров'я для медико-соціального захисту дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, а також для дітей з фізичними та (або) інтелектуальними порушеннями від народження до трьох (для здорових дітей) та до чотирьох (для хворих дітей) років; заклад дошкільної освіти (дитячий будинок) інтернатного типу забезпечує розвиток, виховання, навчання та соціальну адаптацію дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, дошкільного та шкільного віку, які перебувають у родинних стосунках та

утримуються за рахунок держави; заклад дошкільної освіти (ясла-садок) сімейного типу для дітей віком від двох місяців до шести (семи) років, які перебувають в родинних стосунках і де забезпечуються їх догляд, розвиток, виховання і навчання відповідно до вимог Базового компонента дошкільної освіти; заклад дошкільної освіти (ясла-садок) комбінованого типу для дітей віком від одного до шести (семи, восьми) років, у складі якого можуть бути групи загального розвитку, компенсуючого типу, інклюзивні, сімейні, прогулянкові, в яких забезпечується дошкільна освіта з урахуванням стану здоров'я дітей, їх розумового, психологічного, фізичного розвитку; заклад дошкільної освіти (центр розвитку дитини), в якому забезпечуються фізичний, розумовий і психологічний розвиток, корекція психологічного і фізичного розвитку, оздоровлення дітей, які відвідують інші навчальні заклади чи виховуються вдома [135].

З огляду на це, можна стверджувати, що основними критеріями визначення видів дошкільної освіти є:

а) вік дитини, відповідно, досліджувані заклади поділяються на:

– ясла – заклади, в яких дошкільну освіту отримують діти, віком від одного до трьох років;

– дитячі садки – заклади, призначені для дітей, віком від трьох до шести (семи років);

– ясла-садки – заклади, в яких отримують дошкільну освіту діти, віком від одного до шести (семи) років.

Головне призначення означених видів закладів дошкільної освіти – здійснювати догляд за дітьми, а також реалізовувати відносно них освітню діяльність за відповідними освітніми лініями, передбаченими Державним стандартом дошкільної освіти України;

б) відсутність у дитини батьківського піклування або неможливість його нормального здійснення у зв'язку з певними причинами, на підставі чого такі діти можуть отримувати дошкільну освіту в:

– будинку дитини, який є комунальним закладом охорони здоров'я для

медико-соціального захисту дітей-сиріт, дітей, які залишилися без піклування батьків. Будинок дитини загального типу створюється для медико-соціального захисту здорових дітей-сиріт (I–II груп здоров'я), дітей, які залишилися без піклування батьків, віком від народження до трьох років. Крім дітей цієї категорії, тут можуть знаходитися діти, які мають сім'ю, проте утримання та виховання їх у сім'ї з поважних причин (хвороба годувальника, тривале відраджання, навчання тощо) неможливе, а також діти із затримкою розумового та фізичного розвитку внаслідок несприятливих умов виховання [183]. Згідно з чинним законодавством, будинок дитини забезпечує: медико-соціальне обслуговування дітей-сиріт, дітей, які залишилися без піклування батьків; щоденне медичне спостереження педіатра (і в разі потреби – інших спеціалістів) за вихованцями; проведення двічі на рік (навесні і восени) поглиблених медичних оглядів вихованців; проведення планових профілактичних та оздоровчих заходів; лікування дітей, які, за висновком лікаря, не потребують стаціонарного лікування; умови для розвитку, виховання та навчання дітей відповідно до їх віку; впровадження нових програм медико-соціальної допомоги, педагогічно-виховних заходів; своєчасне інформування про дітей-сиріт та дітей, які мають правові підстави для усиновлення, органів опіки і піклування за місцем перебування дітей; надання житла у межах встановленої санітарної норми, твердого інвентарю, столового посуду; надання одягу, взуття і м'якого інвентарю; раціональне харчування [183].

– дитячому будинку. Згідно з Положенням про дитячі будинки і загальноосвітні школи-інтернати для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, затвердженим Наказом МОН України від 10.09.2012 р. № 995/557, дитячі будинки і загальноосвітні школи-інтернати для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, усіх типів і форм власності (далі – інтернатні заклади) – це навчальні заклади, що забезпечують дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, умови для проживання, різнобічного розвитку, виховання, здобуття освіти, професійної орієнтації та підготовки, готують дітей до самостійного життя [152].

Безпосередньо дитячий будинок – це навчальний заклад, який забезпечує розвиток, виховання, навчання та соціальну адаптацію дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, дошкільного та шкільного віку. З метою ранньої соціалізації дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, діти дошкільного віку, що проживають у дитячих будинках, відвідують дошкільні навчальні заклади [152];

в) наявність родинних зв'язків між дітьми. Цей критерій є підставою для виокремлення такого виду досліджуваних закладів, як навчальний заклад сімейного типу, в якому забезпечується фізичний, розумовий і психологічний розвиток дітей, віком від двох місяців до 6 (7) років, що перебувають у родинних стосунках, де забезпечується їх догляд, розвиток, виховання та навчання в умовах сім'ї, відповідно до вимог Базового компонента дошкільної освіти, з максимальним використанням засобів родинної педагогіки. Основними завданнями закладу є: забезпечення здобуття якісної дошкільної освіти дітьми відповідного віку за місцем проживання, відповідно до вимог Базового компонента дошкільної освіти; створення умов, наближених до родинних, для здобуття дітьми дошкільної освіти; забезпечення всебічного розвитку дітей дошкільного віку відповідно до їх нахилів, здібностей, індивідуальних та фізичних особливостей в умовах, наближених до родинних; виховання шанобливого ставлення до родини, поваги до народних традицій та звичаїв, формування навичок взаємодопомоги та товариства; здійснення комплексу заходів, спрямованих на охорону життя і зміцнення здоров'я дітей, їх догляд, забезпечення їхнього інтелектуального і особистісного розвитку, емоційного комфорту; забезпечення наступності та перспективності між дошкільною та початковою загальною освітою; надання методичної та консультаційної допомоги сім'ям, залучення батьків до процесу розвитку, виховання та навчання дитини; взаємодія з громадськими організаціями з метою сприяння всебічному розвитку дітей в умовах, наближених до родинних; впровадження експериментальної та інноваційної діяльності з питань родинного виховання [153]. Зазначений заклад сімейного типу проводить

діяльність за такими основними напрямками: організація роботи закладу в умовах, наближених до родинних, з метою виконання вимог Базового компонента дошкільної освіти та навчально-виховних програм розвитку дітей дошкільного віку, затверджених МОН; соціальна адаптація дітей до умов дошкільного закладу; проведення різних форм освітнього процесу (заняття в гуртках, секціях, студіях тощо) для своєчасного виявлення, підтримки та розвитку природних нахилів і здібностей дітей; надання батькам кваліфікованої допомоги з питань розвитку, виховання, навчання дітей; сприяння всебічному розвитку дитини в сім'ї, формування стосунків з членами родини та громади [153].

г) наявність у дитини особливих освітніх потреб. Особа з особливими освітніми потребами – особа, яка потребує додаткової постійної чи тимчасової підтримки в освітньому процесі з метою забезпечення її права на освіту [206]. Крім того, необхідно відзначити Положення про навчально-реабілітаційний центр, затверджене Постановою КМУ від 06.03.2019 р. № 221, в якому використано понятійно-термінологічну конструкцію «діти з особливими освітніми потребами, зумовленими складними порушеннями розвитку», під якою потрібно розуміти дітей, які мають два або більше порушення, або дітей, які себе не обслуговують і відповідно до індивідуальної програми реабілітації дитини з інвалідністю, потребують індивідуального догляду та супроводу [112]. З огляду на зазначений критерій, можна виокремити такі заклади дошкільної освіти:

– заклад дошкільної освіти (ясла-садок) компенсуючого типу, що створюються для дітей, які потребують корекції фізичного та (або) розумового розвитку, тривалого лікування та реабілітації. Головна мета дошкільних навчальних закладів компенсуючого типу – зміцнення здоров'я, розвиток і формування особистості, забезпечення соціально-психологічної реабілітації та адаптації дитини шляхом спеціально організованого навчально-виховного процесу у комплексі з корекційно-розвивальною та лікувально-оздоровчою роботою [167]. Досліджувані заклади компенсуючого типу поділяються на

спеціальні та санаторні. Спеціальні дошкільні навчальні заклади (групи) комплектуються для дітей, які потребують корекції фізичного та (або) розумового розвитку: з порушеннями слуху (глухих, зі зниженим слухом); з порушеннями зору (сліпих, зі зниженим зором); з порушеннями мови; з порушеннями опорно-рухового апарату; з розумовою відсталістю; із затримкою психічного розвитку. Дітей зі складним дефектом (сліпоглухих, з порушенням слуху, зору у поєднанні з легкою та помірною розумовою відсталістю, із затримкою психічного розвитку, з порушеннями опорно-рухового апарату, з тяжким мовленнєвим недорозвиненням) направляють до спеціально створених у дошкільних навчальних закладах груп за первинним дефектом (тим, що найбільш ускладнює сприймання навчальної інформації) [167].

Натомість санаторні дошкільні навчальні заклади (групи) комплектуються для дітей, які потребують відновлення здоров'я, тривалого лікування та реабілітації: з латентною туберкульозною інфекцією та післявилікування від туберкульозу; з хронічними неспецифічними захворюваннями органів дихання; із захворюваннями серцево-судинної системи; із захворюваннями ендокринної системи; з хворобами органів травлення; з психоневрологічними захворюваннями [167];

– спеціалізований будинок дитини – для медико-соціального захисту дітей-сиріт, дітей, які залишилися без піклування батьків, з вадами фізичного та розумового розвитку (III–V групи здоров'я), віком від народження до чотирьох років, а також: з органічним ураженням нервової системи та порушенням психіки; з органічним ураженням центральної нервової системи, зокрема з дитячим церебральним паралічем без порушення психіки; з порушенням функції опорно-рухового апарату та іншими вадами фізичного розвитку без порушення психіки; з порушенням слуху та мови; з порушенням мови; з порушенням зору (сліпі, слабкозорі); тубінфікованих, хворих з малими та згасаючими формами туберкульозу, ВІЛ-інфікованих [183];

– спеціальні школи та навчально-реабілітаційні центри, в яких створюються дошкільні групи. Такі заклади діють для забезпечення права дітей

з особливими освітніми потребами, зумовленими стійкими фізичними, психічними, інтелектуальними або сенсорними порушеннями, на здобуття освіти з урахуванням особливостей їх психофізичного розвитку, а також виконання інших, визначених законодавством завдань [165].

г) сезонність, яка передбачає з метою задоволення освітніх, соціальних потреб громадян, можливість створення закладів дошкільної освіти з сезонним перебуванням дітей.

Часто дошкільні заклади мають одразу декілька вище наведених класифікаційних ознак, що дають підстави їх, залежно від ситуації, відносити до різних видів (типів). Такими, наприклад, є: заклад дошкільної освіти (ясла-садок) комбінованого типу; центри розвитку дитини, в якому забезпечується фізичний, розумовий і психологічний розвиток, корекція фізичного та розумового розвитку, оздоровлення дітей, віком від двох місяців до шести (семи) років, які відвідують інші дошкільні навчальні заклади чи виховуються вдома. Головними завданнями центру є: забезпечення всебічного розвитку дітей дошкільного віку відповідно до їх нахилів, здібностей, індивідуальних психічних та фізичних особливостей; забезпечення ранньої соціальної адаптації дітей до умов дошкільного навчального закладу та готовності до шкільного навчання; надання комплексної педагогічної, психологічної допомоги дітям, які потребують корекції фізичного та (або) розумового розвитку, тривалого лікування та реабілітації; надання методичної і консультаційної допомоги сім'ям, залучення батьків до процесу виховання, навчання та реабілітації дитини; взаємодія з громадськими організаціями з метою сприяння всебічному розвитку дітей, які потребують корекції фізичного та (або) розумового розвитку [166]; ясла-садок, в яких для задоволення освітніх, соціальних потреб, організації корекційно-розвивальної роботи у складі закладів дошкільної освіти, на підставі письмового звернення батьків або законних представників особи з особливими освітніми потребами, в обов'язковому порядку утворюються інклюзивні та/або спеціальні групи для виховання і навчання дітей з особливими освітніми потребами [135].

Наведений видовий перелік закладів дошкільної освіти ґрунтується на анатомо-фізіологічних, психологічних та соціальних характеристиках дітей-вихованців, що обумовлюються специфікою призначення та діяльності відповідного виду (типу) закладу дошкільної освіти. Поряд із тим, групування досліджуваних закладів можна здійснити й з огляду на такі юридичні критерії, як:

а) форма власності, на підставі якої можливо виокремити:

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

Більш детально правові засади діяльності закладів дошкільної освіти будуть нами окремо досліджені у наступному підрозділі.

Отже, чинне законодавство України передбачає досить широке коло різновидів (типів) дошкільних навчальних закладів, що є важливим кроком у напрямі забезпечення доступності дошкільної освіти та рівних можливостей щодо її отримання, втілення принципів інклюзивного навчання, зокрема недискримінаційності та врахування багатоманітності людини. Наявність різних видів досліджуваних закладів дає змогу більш якісно та ефективно підходити до задоволення освітніх потреб дітей, з урахуванням особливостей їх

фізичного, розумового, психічного розвитку, соціального становища. Крім того, видове різноманіття цих закладів позитивно впливає на конкуренцію у сфері надання освітніх послуг на рівні дошкільної освіти, що є суттєвою умовою забезпечення високого рівня якості вказаних послуг.

1.4 Правові засади діяльності закладів дошкільної освіти України та місце серед них норм адміністративного права

Діяльність закладів дошкільної освіти, як і будь-яких інших публічних чи приватних інституцій, відбувається на відповідних правових засадах, дослідженню яких і буде присвячений цей підрозділ. Понятійно-термінологічна конструкція «правові засади» складається із двох понять: «право» та «засади».

У доктринальних джерелах, на сторінках навчальної літератури та спеціальних періодичних видань наводиться ціла низка підходів, пропозицій, поглядів щодо розуміння сутності та тлумачення змісту поняття «право». Так, О. Г. Данильян у своїх працях пише, що «право», у його найбільш загальному сутнісному розумінні, – це ідеальна реальність відносин між людьми. Вона є особливим родом буття – рід ідеального буття, сутність якого – повинність (необхідність). Сутності права також знаходять вираження в ментальних установках, ідеях і теоріях, у знаково-символічній формі норм та інститутів, у людських діях і відносинах, тобто в різних проявах правової реальності [253; 256, с. 134]. Н. І. Гончарова також розглядає право як особливу реальність. При цьому, під правовою реальністю у широкому сенсі вчена пропонує розуміти всю сукупність правових феноменів: правових норм, інститутів, наявних правовідносин, правових концепцій, явищ правового менталітету тощо. У іншому разі (тобто у вузькому сенсі), йдеться не тільки про базові правові реалії, по відношенню до яких всі інші правові феномени виявляються похідними, і тоді під правовою реальністю у різних напрямках і наукових школах прийнято розуміти або правові норми (нормативізм), або

правовідносини (соціологічний напрям), або правові «емоції» (психологічний напрям). Крім того, до базисних феноменів відносять встановлені державною владою норми права (позитивізм), об'єктивні суспільні відносини (об'єктивізм), ідею або сенс права (суб'єктивізм), ідеальну взаємодію суб'єктів, що об'єктивується у мові (інтерсуб'єктивність) [253; 255, с. 52–53]. На думку О. Ф. Скакун, право – це система правових принципів і норм (правил поведінки), сформованих у суспільстві і визнаних його більшістю як справедлива міра свободи і рівності, закріплених (установлених чи санкціонованих) і забезпечуваних державою як регуляторів суспільних відносин, з метою узгодження (компромісу) індивідуальних, соціально-групових і суспільних інтересів [240, с. 227]. М. В. Цвік тлумачить право як засновану на уявленні про справедливість міру свободи й рівності, що відображає потреби суспільного розвитку, яка у своїй основі склалася у процесі повторюваних суспільних відносин і визнається й охороняється державою [53, с. 183]. За В. К. Бабаєвим, право – це система нормативних установок, що спираються на ідеї людської справедливості і свободи, виражена здебільшого в законодавстві і регулює суспільні відносини [247, с. 196]. М. І. Матузов вважає, що право – це сукупність таких, що виходять від держави, загальнообов'язкових, формально певних норм, що виражають ідеї свободи, справедливості, гуманізму, моральності, прав людини і покликані регулювати поведінку людей і їх колективів, з метою стабільного функціонування і розвитку суспільства [248, с. 71]. В. М. Кириченко та О. М. Куракін з приводу права зазначають, що право виступає як природна міра свободи, тобто відповідає інтересам і волі суб'єктів суспільних відносин. Право не тільки закріплює рівність усіх перед законом, але водночас, встановлює її міру, що необхідно для запобігання зловживання цим принципом. У сучасній юридичній науці, як стверджують дослідники, термін «право» розглядають як загальносоціальне явище, тобто яке впливає безпосередньо із соціального життя і не залежить від держави, і як юридичне явище (право), тобто яке є наслідком державної діяльності, втіленням волевиявлення держави. Як загальносоціальне явище, право характеризується

певною свободою й обґрунтованістю поведінки людей, тобто загальними й рівними можливостями для усіх однойменних суб'єктів. З таких позицій розрізняють: права людини; права соціальних спільностей (спільнот); права нації, народу; права людства. Юридичне явище (право) – це складна система, яка складається із загальнообов'язкових принципів, правил і норм поведінки, встановлених або санкціонованих державою, які виражають волю домінантної частини соціально неоднорідного суспільства, спрямовані на врегулювання суспільних відносин відповідно до цієї волі, і забезпечуються державою [250, с. 92–93]. Право, зазначає М. І. Погребний, – це система формально-визначених, загальнообов'язкових норм, які виходять від держави встановлюються або санкціонуються, забезпечуються в своїй реалізації достатнім рівнем правосвідомості і можливістю застосування заходів державного впливу аж до прямого примусу; висловлюють загальну й індивідуальну волю більшої частини населення країни і є загальним нормативним регулятором суспільних відносин [249, с. 19–20]. М. С. Кельман та інші науковці визначили право як соціальний регулятор відносин, побудований на уявленні про справедливість, яке є у цей момент у конкретному суспільстві і має загальнообов'язковий, формально-визначений, нормативний характер, встановлений або санкціонований державою (населенням у ході референдуму) і гарантований нею [54, с. 277].

Багатоаспектність такого явища, як право обумовила появу цілої низки підходів, концепцій щодо розуміння його природи та, відповідно, тлумачення поняття «право». Втім, не вдаючись у детальний аналіз цих підходів, концепцій, необхідно зауважити, що найчастіше все ж таки право тлумачиться у позитивному (юридичному) сенсі, тобто як ціннісно-нормативний регулятор суспільних відносин, що являє собою систему загальнообов'язкових, виражених у відповідних джерелах (формах права), норм і принципів, що встановлюються і забезпечуються державою, виражають панівні у суспільстві цінності та визначають, з огляду на ці цінності, найбільш справедливі і доцільні правила суспільної поведінки. Як об'єктивна реальність, позитивне право існує

в законах і інших визнаних державою джерелах (формах) права [249, с. 19]. З огляду на це, вказівка на правовий характер засад свідчить про те, що: по-перше, відповідні засади є юридично значущими; по-друге, вони – засади – врегульовані нормами об'єктивного права, тобто отримали відповідне закріплення на законодавчому рівні.

У контексті цього, необхідно з'ясувати, що таке «засади». У тлумачному словнику сучасної української мови із словом «засада» пов'язується такий зміст: основа чогось, те головне, на чому ґрунтується, базується що-небудь; вихідне, головне положення; основа світогляду, правило поведінки; спосіб, метод здійснення чого-небудь [25, с. 419]. Тобто, зміст терміну «засада» досить близький до змісту терміну «принцип», через що їх часто використовують як синоніми. У філософській літературі та правознавстві категорію «засада» також, зазвичай, використовують у розумінні принцип [245, с. 306]. Що стосується правознавства, то тут під «засадами» розуміються як принципи, так і більш широке коло юридично значущих явищ, урегульованих нормами права. Так, наприклад, Е. О. Шевченко, аналізуючи адміністративно-правові засади діяльності адміністративного суду, зазначає, що ці засади є засобом визначення (закріплення) правових параметрів (підстав, меж, способу) діяльності адміністративного суду, які характеризують його як: державний орган, суб'єкт адміністративного права, суб'єкт адміністративно-правових або адміністративно-юрисдикційних відносин. Правові засади, підкреслює дослідник, повинні визначати (характеризувати) адміністративний суд як суб'єкт права, точніше суб'єкт адміністративного права, який за своєю правовою та організаційною природою, є органом державної влади. Тому адміністративно-правові засади діяльності адміністративних судів є нічим іншим, як правовою основою визначення та закріплення його статусу як державного органу, який реалізує свої повноваження у сфері, врегульованій нормами адміністративного права, вступаючи при цьому, в адміністративно-правові відносини як їх суб'єкт [265, с. 166]. За В. В. Назаровим, засади – це основні вихідні положення будь-якої наукової системи, теорії ідеологічного

напрямую тощо. Засади кримінального провадження правник тлумачить як головні, вихідні моменти, на яких, натомість, ґрунтуються більш детальні положення. Це виражені в кримінально-процесуальному праві вихідні нормативно-керівні начала, що характеризують його зміст і закріплені у ньому закономірності суспільного життя, що набули нормативного закріплення у Конституції України, Кримінально-процесуальному кодексі та в інших законодавчих актах [71, с. 31]. М. І. Шатерніков, вивчаючи правові засади діяльності господарських судів, стверджував, що вони є визначеними у нормативно-правових актах, а тому санкціоновані й забезпечені уповноваженими державою органами, непорушні правила діяльності місцевих, апеляційних та касаційного господарського суду щодо захисту порушених або оспорюваних прав й охоронюваних законом інтересів суб'єктів підприємницької діяльності, вжиття заходів, спрямованих на запобігання правопорушенням, а також діяльності, пов'язаної із організацією господарського судочинства [264]. Д. Заброра визначає адміністративно-правові засади як сукупність закріплених у нормах адміністративного права параметрів (характеристик) суспільного явища та правовідносин, що потребують урегулювання за допомогою адміністративно-правових засобів [51]. О. І. Галаган та інші науковці, розмірковуючи про засади кримінального провадження, зазначали про них, як про закріплені у законі політичні та правові ідеї, що визначають завдання і способи здійснення кримінального судочинства, спрямованість та побудову як кримінального процесу загалом, так і форму й зміст окремих його стадій та інститутів, що забезпечують охорону прав, свобод та законних інтересів особи, порушення яких обов'язково тягне за собою скасування вироку та інших судових рішень у справі. Учений ототожнює терміни «засади» і «принципи кримінального провадження», які утворюють єдину взаємопов'язану систему, елементами якої є загальноправові, загальнопроцесуальні та кримінально-процесуальні засади або принципи [34, с. 171]. На думку Ю. М. Грошевого, В. Я. Тація та інших, засади кримінального провадження – це закріплені у нормах права визначальні, фундаментальні

положення щодо закономірностей і найбільш суттєвих властивостей кримінального провадження, які обумовлюють їх значення як засобу для захисту прав і свобод людини і громадянина, а також для врегулювання діяльності органів та посадових осіб, які ведуть процес [70, с. 62]. Є. А. Гетьман висловлював думку, що правові засади являють собою сукупність прийнятих владою законів, кодексів, підзаконних актів, що мають закріплювати демократичні основи, які визнані багатьма державами світу і є основою певного виду діяльності [36, с. 83]. І. Беспалько вважав, що засади кримінального процесу – це зафіксовані у конституційних, міжнародних, кримінальних процесуальних нормах імперативні вимоги, які лежать в основі всієї системи норм кримінального процесуального законодавства, виражають сутність, завдання, побудову та напрями подальшого розвитку кримінального процесу, як особливої системи державної діяльності [18, с. 246]. Н. С. Панов адміністративно-правові засади розвитку державного управління розуміє як сукупність адміністративно-правових норм, які визначають основні цінності, принципи, завдання, форми та методи розвитку нормотворчої і розпорядчої діяльності органів виконавчої влади, з метою удосконалення їхнього владно-організаційного впливу на відповідні суспільні відносини і процеси, та оптимізації внутрішньоорганізаційної діяльності державних органів щодо забезпечення належного виконання покладених на них завдань, функцій і повноважень [105, с. 9].

Отже, під засадами потрібно розуміти всі ті аспекти, характеристики певної діяльності, процесу чи суб'єкта, що виражають сутнісний зміст та характер такої діяльності, процесу, суб'єкта, характеризують місце, становище останнього у системі тих чи інших суспільних відносин.

З огляду на викладене вище стосовно права і засад, можна стверджувати, що правові засади дошкільної освіти України – сукупність чинних нормативно-правових актів різної юридичної сили, положеннями яких урегульовані найбільш важливі та суттєві аспекти діяльності закладів дошкільної освіти України. Правові засади формують те юридичне поле, середовище, у межах та

за правилами якого означені заклади створюються і функціонують.

Особливе місце серед досліджуваних правових засад належить нормам адміністративного права, адже адміністративне право – це галузь права, засобами якої (норми, відносини, законодавство, методи, форми, компетенція суб'єктів, способи реалізації норм) формуються публічно-управлінські відносини, а також організовується і забезпечується публічно-управлінська діяльність [9, с. 33]. Ю. П. Битяк та В. М. Гаращук тлумачать зазначену галузь права як систему правових норм, що регулює суспільні відносини управлінського характеру, що складаються у сфері виконавчої та розпорядчої діяльності органів виконавчої влади, внутрішньоорганізаційній діяльності інших державних органів, а також у процесі здійснення громадськими організаціями, їх органами зовнішніх юридично власних повноважень [3, с. 20; 5, с. 24]. На думку Д. М. Павлова, адміністративне право може розглядатися як публічно-сервісне право, спрямоване на обслуговування інтересів приватних осіб у їх відносинах з органами публічної адміністрації [4, с. 10]. Адміністративне право насамперед спрямоване на врегулювання діяльності виконавчих і розпорядчих органів, управлінських відносин у сфері публічного (передусім державного) управління. Ці відносини можуть існувати між вищими та нижчими органами виконавчої влади, між органами виконавчої влади та підпорядкованими їм підприємствами, установами та організаціями, між взаємно не підпорядкованими органами виконавчої влади, між органами управління та органами громадських організацій, між органами публічної адміністрації та громадянами тощо [4, с. 11]. Відповідно, адміністративно-правові норми – це встановлені, санкціоновані або ратифіковані державою, формально визначені, юридично обов'язкові, охоронювані засобами державного примусу правила поведінки учасників суспільних відносин у сфері реалізації виконавчої влади та управлінської діяльності державних органів і органів місцевого самоврядування, які забезпечують умови реалізації цими учасниками своїх прав та виконання покладених на них обов'язків [10, с. 110–111]. За С. Г. Стеценком, адміністративно-правова норма – це загальнообов'язкове правило поведінки,

що встановлене державою з метою регулювання суспільних відносин, що входять до предмета адміністративного права, і забезпечене засобами державного примусу [8, с. 69]. М. М. Бурбика, А. В. Солонар, К. Д. Янішевська визначили адміністративно-правову норму як формально визначене, загальнообов'язкове правило поведінки, встановлене та охоронюване державою, метою якого є регулювання суспільних відносин, що виникають, змінюються і припиняються у сфері забезпечення органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також у процесі державного і самоврядного управління у сферах соціально-економічного й адміністративно-політичного розвитку та охорони громадського порядку [6]. Тому 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 внутрішньоорганізаційного управління у зазначених установах.

У контексті цього, доречно детальніше розглянути основні групи правових засади діяльності закладів дошкільної освіти України.

Конституційні правові засади, які становлять основу досліджуваних правових засад, з погляду юридичної сили, знаходяться на верхівці українського законодавства як загалом, так і з питань дошкільної освіти, зокрема. Конституційні норми закріплюють основоположні соціальні цінності, на яких ґрунтується суспільне життя в державі, визначають ключові гарантії цих цінностей, встановлюють правові підвалини здійснення влади та її взаємовідносин із громадськістю. Що стосується безпосередньо освіти, то відповідно до Основного Закону держави (тобто Конституції), кожен має право на освіту. Повна загальна середня освіта є обов'язковою. Держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти у державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання;

надання державних стипендій та пілґ учням і студентам. Громадянам, які належать до національних меншин, відповідно до закону, гарантується право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства [67]. Сфера освіти, згідно зі ст. 92 Конституції, належать до тих, основні засади якої визначаються винятково Законами України [67].

Окрім, Конституції України, важливу роль, з погляду гарантування права на освіту, належить міжнародним нормативно-правовим документам, до яких у встановленому порядку приєдналася наша країна. Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України [67]. За своєю юридичною силою, вони поступаються лише Конституційним засадам. Тому Укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України [67]. До основних міжнародних нормативно-правових актів, положення яких регулюють освітню сферу, належать: Загальна декларація прав людини (1948 р.), в якій закріплено, що кожна людина має право на освіту. Освіта повинна бути безплатною, принаймні початкова і загальна. Початкова освіта повинна бути обов'язковою. Освіта повинна бути спрямована на повний розвиток людської особи і збільшення поваги до прав людини і основних свобод. Освіта повинна сприяти взаєморозумінню, толерантності і дружбі між усіма народами, расовими або релігійними групами і повинна сприяти діяльності Організації Об'єднаних Націй щодо підтримання миру. Батьки мають право пріоритету у виборі виду освіти для своїх малолітніх дітей [52]; Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права (1966 р.), відповідно до якого Держави, які беруть участь у цьому Пакті, визнають право кожної людини на освіту. Вони погоджуються, що освіта повинна спрямовуватися на повний розвиток людської особи та усвідомлення її гідності, і повинна зміцнювати повагу до прав людини і основних свобод. Вони підтримують і те, що освіта повинна дати можливість усім бути корисними учасниками вільного суспільства, сприяти

взаєморозумінню, толерантності і дружбі між усіма націями і всіма расовими, етнічними та релігійними групами і сприяти роботі Організації Об'єднаних Націй щодо підтримання миру. Держави, які беруть участь у цьому Пакті, визнають, що для повного здійснення цього права: початкова освіта повинна бути обов'язкова і безплатна для всіх; елементарна освіта повинна заохочуватися або інтенсифікуватися за можливості, для тих, хто не проходив чи не закінчив повного курсу початкової освіти; має активно проводитися розвиток мережі шкіл усіх ступенів, повинна бути встановлена задовільна система стипендій і повинні постійно поліпшуватися матеріальні умови викладацького персоналу. Держави, які беруть участь у цьому Пакті, зобов'язуються поважати свободу батьків і у відповідних випадках – законних опікунів, обирати для своїх дітей не тільки запроваджені державними властями школи, а й інші школи, що відповідають тому мінімуму вимог щодо освіти, який може бути встановлено чи затверджено державою, і забезпечувати релігійне та моральне виховання своїх дітей, відповідно до власних переконань [84]; Конвенція про права дитини (1989 р.), за якою Держави-учасниці визнають право дитини на освіту, і з метою поступового досягнення здійснення цього права на підставі рівних можливостей, вони, зокрема вводять безплатну й обов'язкову початкову освіту. Держави-учасниці вживають усіх необхідних заходів, щоб шкільна дисципліна була забезпечена методами, що ґрунтуються на повазі до людської гідності дитини та відповідно до цієї Конвенції. Держави-учасниці заохочують і розвивають міжнародне співробітництво з питань, що стосуються освіти, зокрема, з метою сприяння ліквідації невігластва і неписьменності в усьому світі та полегшення доступу до науково-технічних знань і сучасних методів навчання. У зв'язку з цим, особлива увага має приділятися потребам країн, що розвиваються. Держави-учасниці погоджуються щодо того, що освіта дитини має бути спрямована на: розвиток особи, талантів, розумових і фізичних здібностей дитини в найповнішому обсязі; виховання поваги до прав людини та основних свобод, а також принципів, проголошених у Статуті Організації Об'єднаних Націй; виховання

поваги до батьків дитини, її культурної самобутності, мови і національних цінностей країни, в якій дитина проживає, країни її походження та до цивілізацій, відмінних від її власної; підготовку дитини до свідомого життя у вільному суспільстві в дусі розуміння, миру, терпимості, рівноправності чоловіків і жінок та дружби між усіма народами, етнічними, національними і релігійними групами, а також особами з корінного населення; виховання поваги до навколишньої природи; Конвенція про права осіб з інвалідністю (2006 р), в якій проголошено, що Держави-учасниці визнають право осіб з інвалідністю на освіту. З метою реалізації цього права без дискримінації й на підставі рівності можливостей, держави-учасниці забезпечують інклюзивну освіту на всіх рівнях і навчання протягом усього життя, прагнучи при цьому: до повного розвитку людського потенціалу, а також почуття гідності і самоповаги та до посилення поваги до прав людини, основоположних свобод і людської багатоманітності; до розвитку особистості, талантів і творчості осіб з інвалідністю, а також їхніх розумових і фізичних здібностей у найповнішому обсязі; до надання особам з інвалідністю можливості брати ефективну участь у житті вільного суспільства. Під час реалізації цього права, держави-учасниці забезпечують, щоб: особи з інвалідністю не виключалися через інвалідність із системи загальної освіти, а діти з інвалідністю – із системи безплатної та обов’язкової початкової або середньої освіти; особи з інвалідністю мали нарівні з іншими доступ до інклюзивної, якісної та безплатної початкової й середньої освіти в місцях свого проживання; забезпечувалося розумне пристосування, що враховує індивідуальні потреби; особи з інвалідністю отримували всередині системи загальної освіти необхідну підтримку для полегшення їхнього ефективного навчання; в умовах, які максимально сприяють засвоєнню знань і соціальному розвитку, відповідно до мети повного охоплення, вживались ефективні заходи з організації індивідуалізованої підтримки. Держави-учасниці надають особам з інвалідністю можливість засвоювати життєві та соціалізаційні навички, щоб полегшити їхню повну й рівну участь у процесі освіти і як членів місцевої спільноти [66] тощо.

Отже, правові засади конституційного та міжнародно-правового характеру закріплюють: ключові гарантії права на освіту, зокрема дошкільну; вимоги щодо пріоритетних завдань та напрямів, в яких має діяти держава для забезпечення і розвитку цього права; зобов'язують публічну владу створити усі необхідні умови для нормальної реалізації людиною і громадянином права на освіту на усіх рівнях, зокрема на рівні дошкільної освіти.

У контексті цього, необхідно проаналізувати цивільно-правові засади діяльності закладів дошкільної освіти, головним вмістилищем яких є Цивільний кодекс України. Цивільне право – одна з фундаментальних галузей правової системи України, це найбільше правове утворення держави, що являє собою систему правових норм, що регулюють майнові, немайнові пов'язані з майновими та окремі особисті немайнові відносини, нерозривно пов'язані з особою [115; 260]. Цивільне право має приватний характер, тобто воно регулює відносини, що ґрунтуються на юридичній рівності, вільному волевиявленню, майновій самостійності їх учасників, з метою задоволення останніми власних матеріальних і духовних потреб та інтересів [259]. Приватне право, на думку Є. О. Харитонова і Н. О. Саніахметової, можна визначити як сукупність правил і норм, що стосуються визначення статусу і захисту інтересів окремих осіб, які не є фігурантами держави, не перебувають у відносинах влади і підпорядкованості один одному, рівноправно і вільно встановлюють собі права та обов'язки у відносинах, що виникають за їхньою ініціативою [261]. Тобто ці засади визначають цивільно-правовий статус закладів дошкільної освіти, а також юридичні правила їх взаємовідносин з іншими суб'єктами права щодо питань, які становлять предмет цивільно-правового регулювання.

У контексті цього дослідження, особливий інтерес становлять адміністративно-правові засади, які мають публічно-правовий характер. Ці засади покликані розвивати конституційні положення, а також вимоги міжнародних нормативно-правових актів щодо забезпечення доступності, належного рівня якості та інших важливих аспектів дошкільної освіти. Основними джерелами адміністративно-правових засад є закони: «Про освіту»

від 05.09.2017 р. № 2145-VIII, який регулює суспільні відносини, що виникають у процесі реалізації конституційного права людини на освіту, прав та обов'язків фізичних і юридичних осіб, які беруть участь у реалізації цього права, а також визначає компетенцію державних органів та органів місцевого самоврядування у сфері освіти [206]; «Про дошкільну освіту» від 11.07.2001 р. № 2628-III. Положення цього закону регламентують правові, організаційні та фінансові засади функціонування і розвитку системи дошкільної освіти, яка забезпечує розвиток, виховання і навчання дитини, ґрунтується на поєднанні сімейного та суспільного виховання, досягненнях вітчизняної науки, надбаннях світового педагогічного досвіду, сприяє формуванню цінностей демократичного правового суспільства в Україні [135]; «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 02.03.2015 р. № 222-VIII, який регулює суспільні відносини у сфері ліцензування видів господарської діяльності, визначає виключний перелік видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, встановлює уніфікований порядок їх ліцензування, нагляд і контроль у сфері ліцензування, відповідальність за порушення законодавства у сфері ліцензування видів господарської діяльності [192]; «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» від 21.03.1991 р. № 875-XII, положення якого визначають основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні і гарантує їм рівні з усіма іншими громадянами можливості для участі в економічній, політичній і соціальній сферах життя суспільства, створення необхідних умов, які дають змогу особам з інвалідністю ефективно реалізувати права та свободи людини і громадянина та вести повноцінний спосіб життя, згідно з індивідуальними можливостями, здібностями та інтересами [208] тощо.

Не менш важливим джерелом адміністративно-правових засад є підзаконні нормативно-правові акти, які конкретизують та розвивають законодавчі приписи. Зазвичай підзаконні акти деталізують правове становище суб'єктів адміністративно-правових відносин з питань дошкільної освіти, а також регламентують відповідні порядки реалізації тих чи інших процесів у досліджуваній сфері, тобто процедурні відносини. Прикладами таких

підзаконних актів, що містять адміністративно-правові засади дошкільної освіти є, зокрема: Постанова КМУ «Про затвердження Положення про дошкільний навчальний заклад» від 12.03.2003 р. № 305; спільний наказ Міністерства освіти і науки України (МОН) та Міністерства охорони здоров'я України (МОЗ) «Про затвердження Порядку комплектування інклюзивних груп у дошкільних навчальних закладах» від 06.02.2015 р. № 104/52; Наказ МОЗ України «Про затвердження Типового положення про будинок дитини» від 18.05.98 р. № 123; Наказ МОН «Про затвердження Положення про дитячі будинки і загальноосвітні школи-інтернати для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» від 10.09.2012 р. № 995/557 тощо.

Важливість адміністративно-правових засад діяльності закладів дошкільної освіти обумовлюється й тим, що саме вони визначають: основи державної політики у сфері дошкільної освіти (зокрема її принципи, цілі та завдання, пріоритетні напрями здійснення та заходи тощо); правовий статус органів центральної та місцевої влади, що формують та (або) реалізують державну політику 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, тобто державні вимоги до рівня освіченості, розвиненості та вихованості дитини шести (семи) років; сумарний кінцевий показник набутих дитиною компетенцій перед її вступом до школи [16, с. 2]; механізм взаємодії органів публічної влади з громадськістю з питань дошкільної освіти тощо.

Загалом, аналіз чинного законодавства свідчить про те, що в Україні закладені необхідні організаційно-правові засади (основи) дошкільної освіти.

Однак, реальна дієвість низки законодавчих положень викликає певні запитання, зокрема, наприклад, доступність дошкільної освіти, враховуючи нестачу закладів дошкільної освіти в Україні. Удосконалення потребують і правові засади забезпечення реалізації права на дошкільну освіту дітьми з інвалідністю. Крім того, в умовах реформування української шкільної освіти (Нова українська школа), перегляду та вдосконалення потребує і Базовий компонент дошкільної освіти, з метою забезпечення належної реалізації принципу наступності між дошкільною та початковою освітою. Ці та інші недоліки у сфері дошкільної освіти потребують додаткової уваги з боку компетентних органів влади, які мають внести необхідні поправки та зміни до відповідних правових засад.

Висновки до Розділу 1

Обґрунтовано, що хоча дошкільне виховання на території України існує з прадавніх часів, формування його законодавчих засад розпочалося з кінця XIX ст. на західноукраїнській частині нашої країни, що перебувала під владою Австрійської імперії. На тій самій частині України, яка знаходилася у складі Російської імперії, становлення і розвиток дошкільної освіти відбувалися майже без уваги держави, завдяки зусиллям приватних осіб та тогочасних громадських об'єднань (товариств), як наслідок – відсутність відповідного законодавчого базису.

Встановлено, що в період 1917–1919 рр. вперше було сформульовано концептуальні засади дошкільного виховання. Однак реалізувати їх не вдалося, оскільки після ствердження радянського режиму на території України, розпочалася розбудова освіти за новими ідеями і переконаннями, на яких ґрунтувалася більшовицька партійна ідеологія.

Акцентовано, 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 кола державних завдань; 2) сформоване чітке усвідомлення необхідності обов'язковості дошкільної освіти; 3) була визнана необхідність застосування особливого підходу до дітей із проблемами фізичного та (бо) розумового розвитку, хоча його реалізація була доволі дискримінаційною; 4) здійснені перші кроки щодо забезпечення наступності освіти; та необхідності.

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 й 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.

Щодо розуміння освіти загалом, та дошкільної зокрема, зроблено такі висновки:

по-перше, дошкільна освіта являє собою комплексне явище, яке залежно від контексту, може бути розтлумачене: і як результат, що досягається внаслідок здійснення освітньо-виховної діяльності по відношенню до дитини дошкільного віку, та який відображає рівень її розвиненості, освіченості, вихованості; і як процес, який передбачає з одного боку безпосередньо освітньо-виховний вплив на дитину, шляхом застосування по відношенню до неї відповідних навчальних та виховних заходів; і як систему. Дошкільна освіта, хоча і є складовою системи вищого порядку – національної системи

освіти України, втім також 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.

по-друге, 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 її 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, передбачених Державним стандартом для цього рівня освіти.

Встановлено, що сутність дошкільної освіти виявляється у таких її специфічних властивостях:

1) 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;

2) різноманітність форм здобуття дошкільної освіти. Існування різних форм забезпечує поєднання і практичне втілення інваріантної та варіативної складових змісту дошкільної освіти, передбачених у Базовому компоненті дошкільної освіти;

3) особлива роль батьків або осіб, які їх замінюють, у забезпеченні належної реалізації права на дошкільну освіту;

4) тільки для цього освітнього рівня передбачене право фізичних осіб-підприємців здійснювати відповідну освітньо-виховну діяльність поряд із юридичними особами публічного та приватного права.

Доведено, що особливе значення дошкільної освіти полягає у тому, що вона забезпечує: 1) соціалізацію дитини, в ході якої відбувається її входження 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.

Акцентовано, 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. Надзвичайна важливість соціальної місії, яку виконує дошкільна освіта, зобов'язує державу запроваджувати відповідні політичні, організаційно-правові, управлінські, економічні, соціокультурні та інші заходи, для забезпечення вільного, безперешкодного та повноцінного здійснення права дитини на дошкільну освіту і досягнення необхідного освітнього результату.

Ключовими ознаками дошкільного навчального закладу визначено, зокрема те, що він:

- є різновидом організації, тобто являє собою цілісну структуровану систему, що утворюється суб'єктами публічного або приватного права у встановленому законі порядку, з метою виконання нею відповідних завдань та функцій у сфері дошкільної освіти;
- 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;
- має власний персонал (штат) і адміністрацію;
- освітню діяльність здійснює на підставі та у відповідності до отриманої ним ліцензії;
- забезпечує освітні потреби дітей дошкільного віку у межах відповідної території на рівні, не нижчому, аніж передбачено вимогами Базового компонента дошкільної освіти.

Наведено такі критерії 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.

Наголошено, що наведений видовий перелік закладів дошкільної освіти ґрунтується на анатомо-фізіологічних, психологічних та соціальних характеристиках дітей-вихованців, що обумовлюються специфікою призначення та діяльності відповідного виду (типу) закладу дошкільної освіти.

Обґрунтовано необхідність групування досліджуваних закладів дошкільної освіти на підставі таких юридичних критеріїв, як: а) форма власності, на підставі 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 влади – заклад дошкільної освіти публічного права; на підставі відповідних установчих документів – заклад дошкільної освіти приватного права.

Обстоюється позиція, що чинне законодавство України передбачає досить широке коло різновидів (типів) дошкільних навчальних закладів, що є важливим кроком у напрямі забезпечення доступності дошкільної освіти та рівних можливостей щодо її отримання, втілення принципів інклюзивного навчання, зокрема недискримінаційності та врахування багатоманітності людини. Існування різних видів досліджуваних закладів дозволяє більш якісно та ефективно підходити до задоволення освітніх потреб дітей, з урахуванням особливостей їх фізичного, розумового, психічного розвитку, соціального становища. Крім того, видове різноманіття цих закладів позитивно впливає на конкуренцію у сфері надання освітніх послуг на рівні дошкільної освіти, що є суттєвою умовою забезпечення високого рівня якості вказаних послуг.

Під правовими засадами дошкільної освіти України запропоновано розуміти сукупність чинних нормативно-правових актів різної юридичної сили, положеннями яких урегульовані 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 внутрішньоорганізаційного управління у зазначених установах.

З'ясовано, що правові засади діяльності закладів дошкільної освіти України конституційного та міжнародно-правового характеру закріплюють: ключові гарантії права на освіту, зокрема дошкільну; вимоги щодо пріоритетних завдань та напрямів, в яких має діяти держава для забезпечення і розвитку цього права; зобов'язують публічну владу створити усі необхідні умови для нормальної реалізації людиною і громадянином права на освіту на усіх рівнях, зокрема на рівні дошкільної освіти.

Наголошено, що важливість адміністративно-правових 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 політику 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.

Констатовано, що загалом аналіз чинного законодавства свідчить про те, що в Україні закладені необхідні організаційно-правові засади (основи) дошкільної освіти. Однак, запропоновано звернути увагу на те, що реальна дієвість низки законодавчих положень викликає певні запитання, зокрема, наприклад, доступність дошкільної освіти, враховуючи нестачу закладів дошкільної освіти в Україні. Удосконалення потребують і правові засади забезпечення реалізації права на дошкільну освіту дітьми з інвалідністю. Відзначено, що в умовах реформування української шкільної освіти (Нова українська школа), перегляду та вдосконалення потребує і Базовий компонент дошкільної освіти, з метою забезпечення належної реалізації принципу наступності між дошкільною та початковою освітою. Ці та інші недоліки у сфері дошкільної освіти потребують додаткової уваги з боку компетентних органів влади, які мають внести потрібні поправки та зміни до відповідних правових засад.

РОЗДІЛ 2

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ЗАКЛАДІВ ДОШКІЛЬНОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ

2.1 Принципи організації діяльності закладів дошкільної освіти України

Одним ключових елементів механізму правового регулювання є принципи, які формують його ідейно-ціннісний базис. Саме тому, аналізуючи адміністративно-правові засади діяльності закладів дошкільної освіти України, не можна проігнорувати питання принципів її організації.

Термін «принцип» у сучасних словниках української мови тлумачиться як:

- основне вихідне положення якої-небудь системи, учення, теорії, ідеологічного напрямку, політичної організації тощо;
- особливість, правило, закономірність, покладені в основу створення, функціонування або здійснення чого-небудь;
- переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті [25, с. 1125; 251, с. 366]. А. О. Кузнецов визначає принцип (від лат. *princīpium* – початок, основа, виникнення, першоджерело) як основне вихідне положення будь-якої теорії чи вчення, вихідні засади пояснень чи керівництва до дії. Принципи, зазначає вчений, – це основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи права, державного устрою тощо. Принципам притаманна властивість абстрактного відображення закономірностей соціальної дійсності, що зумовлює їх особливу роль у структурі широкого кола явищ. Принципи є джерелом багатьох явищ або висновків, що належать до нього, як дія до причини або як наслідки до підстави. Крім того, стверджує А. О. Кузнецов, принципи – це

внутрішнє переконання людини, що визначає її ставлення до дійсності, суспільних ідей і діяльності [50, с. 561]. Принципи державного управління, на думку дослідника, мають розглядатися як прояви закономірностей, відношення або взаємозв'язки суспільно-політичного характеру і інших груп елементів державного управління, відображені у вигляді певного наукового положення, що застосовується в теоретичній і практичній діяльності людей у сфері державного управління [50, с. 561]. В. Я. Малиновський, досліджуючи принципи у сфері державного управління, зазначає, що принципи як поняття теорії, відображають сутність і реальність процесів державного управління, підпорядковуючись певним законам. Принципи – це специфічне поняття, змістом якого є не так сама закономірність, відносини, взаємозв'язок, як наше знання про них. Вони являють собою результат узагальнення людьми об'єктивно чинних законів і закономірностей, притаманних їм загальних рис, характерних фактів і ознак, які стають загальним началом їх діяльності. Тобто, принципи управління характеризуються двома ознаками: а) належність до пізнаних наукою і практикою позитивних закономірностей; б) зафіксованість у суспільній свідомості (відповідних поняттях). Принцип, – продовжує дослідник, є результатом наукового пізнання, при цьому, необхідно враховувати, що не всі закономірності, відносини і взаємозв'язки державного управління нині досліджені та сформульовані у вигляді принципів. Практична дія принципів не залежить від них самих, а повністю визначається ставленням до них людей. Лише знати принципи недостатньо, необхідно ще хотіти і могли застосовувати їх в управлінській діяльності [43, с. 190–191]. В. Я. Малиновський акцентує, що принципи управління обґрунтовують, роз'яснюють зв'язки як між об'єктом і суб'єктом управління, так і всередині кожного з них. Вони відображають властивості, притаманні управлінській системі загалом, а також окремим її елементам, явищам, процесам. Принципи відображають зміст і взаємозв'язки основних елементів системи управління. Безпосередньо на практиці принципи управління набувають характеру норми, правила, якими керуються в управлінській діяльності [43, с. 191]. З огляду на

це, науковець робить висновок, що принципи державного управління – це фундаментальні істини, позитивні закономірності, керівні ідеї, основні положення, норми поведінки, що відображають закони розвитку відносин управління, сформульовані у вигляді певного наукового положення, закріпленого переважно у правовій формі, на основі якого будується і функціонує апарат державного управління [43, с. 192]. О. Грищук у своїх дослідженнях зазначає, що проблематика принципів права є визначальною у юридичній науці і практиці, оскільки належить до фундаментальних, містить широке коло багатогранних питань, які важко охопити одним загальним підходом чи дефініцією. З одного боку, принципи права відображають духовні, історичні, соціальні, політичні, культурні та інші особливості суспільства, трансформуючи і модифікуючи їх у концентрованому вигляді. З іншого – через принципи права відбувається впровадження загальновизнаних соціальних цінностей у життя, їхня реалізація та застосування у правовій діяльності [40, с. 16]. Генетична характеристика принципів права, на думку вченого, полягає в розгляді детермінованості їхнього змісту об'єктивними соціальними закономірностями. Зasadничі ідеї права є не довільними конструкціями людського розуму, а особливою формою вираження об'єктивних соціальних закономірностей. Фіксуючи у своєму змісті необхідні й суттєві зв'язки, наявні у суспільстві та праві, вони дають змогу встановити такий порядок суспільних відносин, який значною мірою сприяє їхньому зміцненню й розвитку. З позицій гносеології, категорія «принцип» тісно пов'язана з категоріями «закономірність» і «сутність». Гносеологічний аспект дослідження принципів зумовлений також їхньою ідеологічністю, детермінованою не лише об'єктивними соціальними закономірностями, а й абстрагувальною діяльністю свідомості людини, творчою активністю її розуму. Зміст провідних положень безпосередньо залежить від здатності юридичного мислення проникнути у сутність суспільних процесів. Одержані результати формулюють у вигляді фундаментальних правових понять, якими й стають у гносеологічному контексті правові принципи [40, с. 18]. У контексті цього, продовжує

О. Гришук, принципи права потрібно розглядати як вихідні правові ідеї, що відображають засадничі загальнолюдські цінності, розкривають сутність права та визначають зміст і спрямованість правового регулювання та розвитку суспільства. Втілення принципів права у законі характеризує його як правове явище, тобто як явище, що відповідає сутності права, як зовнішній вияв і реалізація правової сутності [40, с. 21]. М. В. Цвік, висвітлюючи сутність принципів права, зазначає, що з давніх-давен принцип вважався підвалиною, фундаментом будь-якої соціальної системи (зокрема правової), вимоги якого поширювалися на всі явища, що належали до цієї системи. Принципи не формулюють конкретних прав і обов'язків і не завжди забезпечені конкретними законодавчими санкціями, однак від того, на яких принципах заснований правовий порядок, можна значною мірою судити про характер самої держави (демократична, тоталітарна тощо). Провідна роль принципів забезпечується прямим чи непрямым їхнім закріпленням у нормах права. Ті засади, що не закріплені у правових приписах, можуть вважатися лише ідеями права, і належать вони до сфери правосвідомості. Натомість, принципи права можуть бути прямо сформульовані в законодавстві або ж впливати з його загального смислу. При цьому, вони стають орієнтиром правотвірної і правозастосовної діяльності органів держави [53, с. 193]. Значення принципів у праві, стверджує М. В. Цвік, обумовлюється тим, що вони: мають властивість вищої імперативності, універсальності, загальнозначущості, їм притаманні стійкість і стабільність протягом невизначено тривалого часу; спрямовують розвиток функціонування всієї правової системи; і зумовлюють напрями правотвірної, правозастосовної та іншої юридичної діяльності; є найважливішим критерієм законності дій громадян, посадових осіб та інших суб'єктів права; сприяють подоланню прогалин у праві; впливають на рівень правосвідомості у суспільстві [53, с. 193]. С. В. Прийма вважає, що принципи – це фундаментальні положення, первісні начала, найсуттєвіша основа. Тобто принципи є близькими за значенням до терміну «засади», «вихідне положення», «фундаментальна основа», «основоположна ідея» тощо, що дає

змогу використовувати їх в одному сенсі без шкоди для змісту. До ключових властивостей принципу вчений відносить те, що він: становить ідею, положення, вимогу, цінність, стандарт; є не простим положенням, ідеєю, вимогою, цінністю, стандартом, а основним основоположним, засадничим, фундаментальним, вихідним, загальним, керівним, відправним, провідним [117, с. 48–49].

В. Б. Авер'янов та інші адміністративісти принцип адміністративного права тлумачать як засадничі (основні) ідеї, положення, вимоги, що характеризують зміст адміністративного права, відображають закономірності його розвитку і визначають напрями і механізми адміністративно-правового регулювання суспільних відносин [1, с. 80]. Принципи адміністративного права, зазначають правники, визначають характер механізму адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, природу зв'язків, які формуються у процесі цього регулювання. Водночас, принципи державного управління – це основоположні ідеї, які визначають порядок організації та здійснення управління. Тобто, вони є правовими вимогами, обов'язковими для виконання і дотримання у процесі виконавчої діяльності [10, с. 81–82]. А. М. Колодій відмічає, що будь-які принципи, зокрема і принципи права, є продуктом людської діяльності, результатом якої вони виступають й інтереси якої вони задовольняють. Принципи є соціальними явищами як за джерелом виникнення, так і за змістом: їх виникнення зумовлюється потребами суспільного розвитку і в них відображаються закономірності суспільного життя. Головними джерелами цих принципів є політика, економіка, мораль, ідеологія, соціальне життя. З огляду на це, можна стверджувати, що спочатку зміст принципів права намічається самим життям, спонтанно, у суспільних соціальних відносинах, що складаються у реальному житті та отримують пізніше регламентацію і захист з боку держави у комплексах суб'єктивних прав учасників правовідносин. Виникнення принципів права як загальносоціальних, є необхідною умовою наступного їх закріплення у вигляді юридичних принципів і норм, тому що свідчить про актуальність їх для суспільства і необхідність їх юридичного оформлення. Саме

так у надрах громадянського суспільства, у межах правоутворення, за допомогою юридичної практики, зароджуються нові юридичні принципи, що еволюційно відміняють дію застарілих, не актуальних принципів. З погляду гносеології, підкреслює правознавець, категорія «принцип» тісно пов'язана з категоріями «закономірність» і «сутність». Однопорядковий характер цих понять дає підстави визначати правові принципи через закономірності розвитку суспільства (загальносоціальні принципи) і права (юридичні принципи), а також через сутність і основний зміст останнього [64, с. 42–43]. За результатами проведеного дослідження, А. М. Колодій дійшов висновку, що категорія «принципи права» повинна використовуватися в усіх випадках, коли йдеться про відправні ідеї і положення, що належать до юриспруденції. Термін «принципи» може лише уточнюватись і деталізуватись залежно від того, якою є сфера його існування і функціональна спрямованість. У такий спосіб, принципи права – це такі відправні ідеї його буття, які виражають найважливіші закономірності, підвалини цього типу держави і права, є однопорядковими із сутністю права та утворюють його основні риси, відрізняються універсальністю, вищою імперативністю і загальнозначущістю, відповідають об'єктивній необхідності побудови та зміцнення певного суспільного ладу. Принципи права спрямовують і надають синхронності всьому механізму правового регулювання суспільних відносин, досконаліше інших розкривають місце права в суспільному житті і його розвитку. Саме принципи права є критерієм законності та правомірності дії громадян і посадових осіб, адміністративного апарату і органів юстиції, та за відомих умов мають суттєве значення для зростання правосвідомості населення, його культури й освіти [64, с. 42–43]. І. П. Бахновська зазначає, що принципи права характеризуються нормативністю й найвищою стабільністю, високим рівнем узагальнення й абстрагування, фундаментальністю, що дає змогу їм виконувати регулятивну, системотвірну, інформаційну, правовиховну, пізнавальну й ціннісну функції. На відміну від норм права, наголошує правознавець, принципи права жорстко не фіксують зміст поведінки, вони здатні більш швидко реагувати на зміни

суспільного життя, а отже, застосування і тлумачення норм права має відбуватися відповідно до принципів права. Тобто, принципи права є своєрідною системою координат, у межах якої розвивається право, є втіленням результату раціонального наукового осмислення закономірностей розвитку права, і одночасно є вектором, який [17, с. 21].

Отже, принципи організації діяльності закладів дошкільної освіти в Україні являють собою 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 гуртуватися організація та функціонування зазначених закладів. Принципи визначають ті соціальні цінності та пріоритети, якими у своїй діяльності має керуватися заклад дошкільної освіти.

Юридичне значення принципів, їх загальна обов'язковість та імперативність обумовлюються законодавчим оформленням цих ідей, закономірностей. Основним нормативно-правовим актом, що нині регламентує правовий статус дошкільного навчального закладу, є Постанова КМУ «Про затвердження Положення про дошкільний навчальний заклад» від 12.03.2003 р. № 305. Дія цього Положення поширюється на всі дошкільні навчальні заклади, крім будинків дитини, дитячих будинків сімейного типу, дитячих будинків інтернатного типу, центрів розвитку дитини, діяльність яких регулюється відповідними положеннями про ці заклади [154]. Втім, регламентуючи організаційно-правові засади діяльності дошкільного навчального закладу, норми цього Положення не містять жодних вказівок з приводу принципів діяльності зазначених закладів. Це спонукає зосередити увагу на Законі України «Про дошкільну освіту» від 11.07.2001 р. № 2628-III, в якому закріплено, що принципами дошкільної освіти є: доступність для кожного громадянина освітніх послуг, що надаються системою дошкільної освіти; рівність умов для реалізації задатків, нахилів, здібностей, обдарувань, різнобічного розвитку кожної дитини; єдність розвитку, виховання, навчання і

оздоровлення дітей; єдність виховних впливів сім'ї і закладу дошкільної освіти; наступність і перспективність між дошкільною та початковою загальною освітою; світський характер дошкільної освіти у державних і комунальних закладах дошкільної освіти; особистісно-орієнтований підхід до розвитку особистості дитини; демократизація та гуманізація педагогічного процесу; відповідність змісту, рівня й обсягу дошкільної освіти особливостям розвитку та стану здоров'я дитини дошкільного віку; інші принципи, визначені Законом України «Про освіту» [135]. Дуже просторе коло принципів закріплено у вказаному Законі «Про освіту» від 05.09.2017 р. № 2145-VIII. Так, ст. 6 встановлено, що засадами державної політики у сфері освіти та принципами освітньої діяльності є: людиноцентризм; верховенство права; забезпечення якості освіти та якості освітньої діяльності; забезпечення рівного доступу до освіти без дискримінації за будь-якими ознаками, зокрема за ознакою інвалідності; розвиток інклюзивного освітнього середовища, зокрема у закладах освіти, найбільш доступних і наближених до місця проживання осіб з особливими освітніми потребами; забезпечення універсального дизайну та розумного пристосування; науковий характер освіти; різноманітність освіти; цілісність і наступність системи освіти; прозорість і публічність прийняття та виконання управлінських рішень; відповідальність і підзвітність органів управління освітою та закладів освіти, інших суб'єктів освітньої діяльності перед суспільством; інституційне відокремлення функцій контролю (нагляду) та функцій забезпечення діяльності закладів освіти; інтеграція з ринком праці; нерозривний зв'язок із світовою та національною історією, культурою, національними традиціями; свобода у виборі видів, форм і темпу здобуття освіти, освітньої програми, закладу освіти, інших суб'єктів освітньої діяльності; академічна доброчесність; академічна свобода; фінансова, академічна, кадрова та організаційна автономія закладів освіти у межах, визначених законом; гуманізм; демократизм; єдність навчання, виховання та розвитку; виховання патріотизму, поваги до культурних цінностей Українського народу, його історико-культурного надбання і традицій; формування усвідомленої потреби в

дотриманні Конституції та законів України, нетерпимості до їх порушення; різнобічність та збалансованість інформації щодо політичних, світоглядних та релігійних питань; державно-громадське управління; державно-громадське партнерство; державно-приватне партнерство; сприяння навчанню упродовж життя; інтеграція у міжнародний освітній та науковий простір; нетерпимість до проявів корупції та хабарництва; доступність для кожного громадянина всіх форм і типів освітніх послуг, що надаються державою та інші [206].

З огляду на викладене, можна стверджувати, що у чинному законодавстві України передбачене досить просторе та змістовне коло принципів як освіти загалом, так і дошкільної зокрема. Означені принципи значною мірою стосуються й діяльності закладів дошкільної освіти. Однак, зміст Положення про дошкільний навчальний заклад необхідно переглянути, зокрема в частині закріплення у ньому основних принципів діяльності вказаних закладів. Адже принципи є важливим елементом їх правового статусу, що на рівні із метою, завданнями та функціями, а також повноваженнями, характеризують соціальне призначення, суспільну місію закладів дошкільної освіти, визначають порядок їх діяльності та пріоритети, якими вони керуються у своїй освітньо-виховній роботі. Крім того, принципи діяльності закладів дошкільної освіти повинні стосуватися не лише їх освітньої діяльності, але й функціонування цих закладів, як суб'єктів управлінських відносин.

У зв'язку з цим, до кола основних принципів організації діяльності закладів дошкільної освіти України було б доцільно віднести, зокрема:

1) загально-правові (загальнолюдські (цивілізаційні) принципи права – загальноприйняті норми-ідеї (основні засади), що зумовлені досягнутим рівнем розвитку людства, втілюють цивілізаційні правові здобутки протягом історії та закріплені у міжнародно-правових документах всесвітнього значення та Конституції України. Виникнення і подальший розвиток загальнолюдських принципів права є результатом взаємодії міжнародного і внутрішньодержавного права, тому їх основний «набір» є однаковим як для бажаного «міжнародного правопорядку», прогресивних міжнародних

об'єднань, регіонально-континентальних (міждержавних) утворень, так і для демократичних націй, їх національних правових систем [240, с. 238]. До кола цих принципів належать такі, як: гуманізму та людиноцентризму – реалізуються через визнання гідності людини та забезпечення її основоположних прав і свобод; демократизму – реалізується через втілення загальносоціальних інтересів у праві, встановлення компромісу різних соціальних груп шляхом узгодження їх інтересів (потреб) [240, с. 238]; соціальної рівності та недискримінації – згідно з якими, усі люди є рівними у своїх можливостях. Європейська соціальна хартія містить заборону дискримінації та гарантує «здійснення прав без будь-якої дискримінації». Антидискримінаційні норми знайшли своє закріплення в низці інших міжнародних документів, як-то: Конвенція про права інвалідів; Конвенція про ліквідацію усіх форм дискримінації щодо жінок; Конвенція про статус біженців та інших. Європейський Союз має власні нормативні акти, що передбачають заборону дискримінації, – це Лісабонська угода та Директиви ЄС, Угода про асоціацію між Україною та ЄС [86, с. 41]; свободи – реалізується через можливість вибору варіанта поведінки людини відповідно до загальнодозвільного типу правового регулювання: «дозволено все, що прямо не заборонено законом»; справедливості – реалізується через пропорційність (відповідність) вкладеного й отриманого в усіх формах життєдіяльності людини та її правового забезпечення, через збалансованість інтересів усіх суб'єктів суспільних відносин. У цьому принципі відображено визнання певної самоцінності людини і, отже, потреб у забезпеченні самозбереження людства [240, с. 238]; ідеологічного плюралізму. Зокрема, у ст. 15 Конституції закріплено, що суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності. Жодна ідеологія не може визнаватися державою, як обов'язкова [67]. Свій логічний розвиток цей принцип знаходить у законодавчих вимогах щодо: заборони втручання у діяльність закладів дошкільної освіти з боку політичних партій та релігійних організацій (окрім випадків, передбачених законом); забезпечення

різнобічності та збалансованості інформації щодо політичних, світоглядних та релігійних питань [135; 206]; верховенства права, панування якого в Україні закріплено у ст. 8 Основного Закону. Згідно з цією статтею, Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України, гарантується [67]. Теоретики права, зазвичай, наголошують на тому, що верховенство права – це один із найбільш загальних та всеохопних правових принципів, що є цілком справедливим, враховуючи складність та багатоаспектність права, як явища. Проголошуючи верховенство права, держава, у такий спосіб, визнає, що саме воно (тобто право) є мірилом справедливості, свободи і рівності. Верховенство права, на думку М. І. Козюбри, є певним ідеалом, який увібрав у себе цілу низку цінностей та мотивів різного характеру (політичного, юридичного, соціально-економічного, культурного тощо). А тому для розуміння сутності цього явища, необхідно досліджувати більш вузькі та чіткі за змістом ідеї, а саме: законності, доступності до правосуддя тощо. Саме такий підхід використаний у доповіді Венеціанської комісії «Про верховенство права» [30] (Venice Commission: the Rule of Law) від 25–26 березня 2011 р. Крім того, йдеться про те, що верховенство права виражається у таких складових: законність, юридична визначеність, заборона свавілля, доступ до правосуддя, представленого незалежними та безсторонніми судами, рівність перед законом [30, с. 177–182]; законності – провідне загальноприйняте правило імперативного характеру, що виражене у нормах-ідеях найвищого авторитету і потребує від державних органів та їх посадових осіб, громадян та їх об'єднань діяти правомірно, у межах правових норм, закріплених у приписах усіх чинних джерел (форм) права [240, с. 489–790]; принцип взаємної відповідальності держави та особи, згідно з яким не лише фізична чи юридична особа несе відповідальність перед державою за свої дії (бездіяльність), але й держава відповідає перед ними за

невиконання (неналежне виконання) своїх обов'язків чи перевищення повноважень; доступності до неупередженого, безстороннього правосуддя, як одного із головних засобів забезпечення правової справедливості.

Така група принципів виражає найбільш загальні цінності, світоглядні ідеї, базисні правила, на яких має ґрунтуватися суспільне життя (суспільні відносини і взаємозв'язки) у сучасній, цивілізованій, демократичній, правовій державі;

2) організаційно-правові – принципи, що встановлюють вимоги відносно створення та функціонування закладів дошкільної освіти, як відповідних організацій. Такими принципами є: достатності та раціональності, згідно з якими дошкільні заклади мають створюватись у такий кількості і розміщуватись у такий спосіб, щоб значною мірою забезпечувати доступність дошкільної освіти; підконтрольності, яка здійснюється як на стадії створення закладу дошкільної освіти (реєстрація юридичної особи, ліцензування освітньої діяльності), так і в процесі його роботи (державний (інституційний аудит) та громадський контроль); компетентності – принципи, що вимагають забезпечення досліджуваних заходів високопрофесійними кадрами; гласності та відкритості; пріоритету функцій закладу по відношенню до його структури, що є особливо важливою засадничою вимогою, в умовах розвитку інклюзивного освітнього середовища; належного рівня зворотного зв'язку як на внутрішньому, так і на зовнішньому рівнях. Перший, тобто внутрішній зв'язок, необхідний для ефективного управління всередині закладу, а другий – для якісної і результативної взаємодії закладу з органами публічної влади та (або) громадськістю; поєднання єдиноначальності та колегіальності у здійсненні управління закладом дошкільної освіти. Керівництво дошкільним навчальним закладом здійснює його директор (завідувач). Крім того, постійно діючим колегіальним органом управління дошкільним навчальним закладом є педагогічна рада закладу, порядок її створення, склад та повноваження якої визначаються законом; плановості, що передбачає складання програми дій та її реалізацію. Спланованість виявляється в нормалізації умов роботи і її розподілі

між виконавцями, у координації дій виконавців і їхньому інструктуванні, а також в організації обліку і контролю за виконанням кожної роботи і програми загалом [104];

3) спеціальні – принципи, які стосуються безпосередньо організації і здійснення освітньо-виховної діяльності у закладах дошкільної освіти. До них належить більшість із принципів, закріплених у ст. 6 Закону «Про дошкільну освіту» та ст. 6 закону «Про освіту». Ці принципи виражають основоположні, найбільш важливі, з погляду держави, на конкретному етапі суспільного розвитку ідеї, цінності, пріоритети, якими має керуватися будь-який дошкільний навчальний заклад, незалежно від його форми власності і підпорядкування, реалізуючи освітній процес по відношенню до своїх вихованців.

Отже, принципи є 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.

2.2 Адміністративно-правові засади створення та функціонування закладів дошкільної освіти України

Нині наявна значна кількість нормативно-правових актів, положення яких повністю або частково присвячені визначенню адміністративно-правових засад створення та функціонування закладів дошкільної освіти. З огляду на це, такі акти необхідно розглядати з урахуванням їх приналежності до єдиної системи нормативно-правового регулювання вказаної сфери суспільних відносин. Як цілком слушно з цього приводу відмічають на сторінках фахової літератури, така система нормативно-правового регулювання відповідної сфери суспільних відносин характеризується ієрархічним поєднанням його елементів, котра є необхідним, закономірним зв'язком цієї системи [77, с. 8; 88, с. 140]. Саме тому

окремим структурним елементом вказаної системи необхідно розглядати відповідний нормативно-правовий акт, який містить адміністративно-правові засади створення та функціонування закладів дошкільної освіти, тоді як вказаний закономірний зв'язок виражається в юридичній силі такого акту, яка буде визначати його місце у цій системі. При цьому, під останньою у юридичній енциклопедичній літературі розуміють основну властивість правових актів діяти та породжувати правові наслідки: виникнення, зміну, припинення правовідносин [88, с. 476]. Метою цього підрозділу є визначення адміністративно-правових засад створення та функціонування закладів дошкільної освіти, що закріплені у відповідних нормативно-правових актах, з урахуванням юридичної сили окремого з них.

Так, нормативно-правовим актом, який має найвищу юридичну силу, є Основний Закон України – Конституція України [67]. І хоча вказаний нормативно-правовий акт не містить прямих згадок про особливості як створення, так і функціонування закладів дошкільної освіти, він містить низку основоположних засад, на яких ґрунтується ця сфера суспільних відносин. Так, по-перше, йдеться про окремі із загальноправових принципів, з урахуванням яких створюються й функціонують заклади дошкільної освіти. Наприклад, відповідно до ст. 24 Конституції України, рівність прав жінки та чоловіка забезпечується наданням їм рівних прав у здобутті освіти. Крім того, у ст. 37 вищенаведеного нормативно-правового акту зазначено, що не допускається створення та діяльність організаційних структур політичних партій у навчальних закладах [67]. У положеннях Основного Закону України визначено адміністративно-правові засади діяльності окремих з суб'єктів, відповідальних за створення та функціонування закладів дошкільної освіти. Яскравим прикладом таких положень є приписи п. 3 ст. 116 Конституції України, які зобов'язують Кабінет Міністрів України забезпечувати проведення державної політики у сфері освіти [67]. Найбільш важливими, з огляду на досліджувану проблематику, є приписи Конституції України, що містяться у п. 6 ч. 1 ст. 92 цього нормативно-правового акту, у відповідності до яких засади регулювання

освіти визначаються винятково законами, які згідно зі ст. 8, приймаються на основі Конституції України [67]. Тобто, Конституція України, будучи основою для всього іншого законодавства, яке закріплює адміністративно-правові засади створення та функціонування закладів дошкільної освіти, встановила межі нормативно-правового регулювання цієї сфери суспільних відносин, унеможливлючи при цьому встановлення ключових з таких засад на підзаконному рівні їх регламентації.

Наступний рівень нормативно-правового регулювання, на якому закріплено адміністративно-правові засади створення та функціонування закладів дошкільної освіти, представлено сукупністю законів України. У юридичній енциклопедичній літературі сутність закону розкривають, називаючи його нормативно-правовим актом вищого представницького органу державної влади законодавчої влади або самого народу, який регулює найбільш важливі суспільні відносини, виражає волю й інтереси більшості населення, втілює основні права людини й інші загальнолюдські цінності та має найвищу юридичну силу щодо інших нормативно-правових актів [246, с. 127]. У контексті цього, необхідно зазначити, що Конституція України хоча і є законом, розглядалася відокремлено з огляду на те, що вона є актом найвищої юридичної сили, а тому в системі нормативно-правового регулювання досліджуваної сфери суспільних відносин посідає особливе місце.

Що стосується решти законів України, положення яких закріплюють адміністративно-правові засади створення та функціонування закладів дошкільної освіти, то одним з основних з-поміж них є Закон України «Про освіту» від 5 вересня 2017 року. Цим нормативно-правовим актом урегульовано суспільні відносини, що виникають у процесі реалізації конституційного права людини на освіту, прав та обов'язків фізичних й юридичних осіб, які беруть участь у реалізації цього права. При цьому, окремі його норми безпосередньо присвячено визначенню адміністративно-правових засад утворення та функціонування закладів дошкільної освіти. Зокрема, у ст. 11 цього акту законодавства вказано про обов'язок органів місцевого самоврядування щодо

формування та розвитку мережі закладів дошкільної освіти. Загальні положення щодо створення та функціонування закладів освіти, зокрема дошкільних, регламентовано у Розділі III «Заклади освіти» вищенаведеного нормативно-правового акту [206].

Особливе місце серед нормативно-правових актів, які визначають адміністративно-правові засади створення та функціонування закладів дошкільної освіти, посідає Закон України «Про дошкільну освіту» від 11 липня 2001 року, який згідно з п. 26 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про освіту», є спеціальним законом, яким регламентовано цю сферу суспільних відносин [206]. Так, у Розділі II «Навчальні заклади системи дошкільної освіти, їх повноваження» Закону України «Про дошкільну освіту» наводиться: визначення сутності закладів дошкільної освіти; перелік повноважень таких навчальних закладів; різновиди закладів дошкільної освіти й особливості їх правового статусу; умови комплектування груп закладу; статус закладу дошкільної освіти й інших суб'єктів освітньої діяльності у сфері дошкільної освіти. Окрема норма (ст. 16) цього розділу присвячена питанням утворення, реорганізації, ліквідації та перепрофілювання закладу дошкільної освіти, аналіз якої показує, що такі рішення незалежно від підпорядкування, типів і форми власності, приймає засновник відповідного закладу [135].

Крім того, з огляду на аналіз наведених позицій, ключове значення в аспекті визначення адміністративно-правових засад утворення та функціонування закладів дошкільної освіти на вказаному рівні правової регламентації досліджуваної сфери суспільних 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.

Окрім вищенаведених законів України, адміністративно-правові засади створення та функціонування закладів дошкільної освіти визначено у положеннях таких нормативно-правових актів: Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року, який містить загальні положення, що визначають основоположні засади створення та функціонування юридичних осіб [262], статус яких мають всі заклади дошкільної освіти; Закон України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» від 14 листопада 2019 року, положення якого встановлюють адміністративно-правові засади фінансування закладів дошкільної освіти на поточний рік [128]; Закон України «Про дитяче харчування» від 14 вересня 2006 року, який визначає стратегічні загальнодержавні пріоритети у сфері забезпечення дітей грудного та раннього віку достатнім, високоякісним і безпечним дитячим харчуванням, з метою реалізації конституційних прав дитини на достатній життєвий рівень, охорону здоров'я та життя [131]; Закон України «Про фізичну культуру і спорт» від 24 грудня 1993 року, положення якого передбачають, що проектування, будівництво нових і реконструкція діючих дошкільних навчальних закладів без передбачених нормативами вимог до спортивних споруд і функціональних приміщень, не допускається [228]; Закон України «Про охорону дитинства» від 26 квітня 2001 року, який закріплює адміністративно-правові засади створення спеціальних загальноосвітніх шкіл (шкіл-інтернатів), загальноосвітніх санаторних шкіл, будинків інтернатів [210] тощо.

У контексті досліджуваного питання, необхідно відмітити й цілу низку законів України, положення яких визначають особливості правового статусу суб'єктів, відповідальних за створення та належне функціонування закладів дошкільної освіти: Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року [190]; Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року [229]; Закон України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 року [194]; Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року [132]; Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року

[195]; Закон України «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим» від 16 червня 2011 року [219] тощо.

Аналіз наведених приписів показує, що на рівні законів України, встановлено фундаментальні засади створення та функціонування закладів дошкільної освіти. При цьому, свою деталізацію такі адміністративно-правові засади знайшли на підзаконному рівні нормативно-правової регламентації цієї сфери суспільних відносин. Такий рівень представлений сукупністю численних підзаконних нормативно-правових актів, прийнятих найрізноманітнішими суб'єктами. У довідниковій літературі зазначено, що підзаконний акт – це правовий акт державного органу, виданий в межах його компетенції, відповідно до закону або на його основі, та на його виконання [206, с. 953]. При цьому, наголошуючи на перевагах підзаконного рівня нормативно-правового регулювання відповідної сфери суспільних відносин, В. Б. Пчелін цілком слушно зауважує, що межі закону не дають змоги повною мірою передбачити весь комплекс ситуацій, що підлягають правовій регламентації, внаслідок чого на законодавчому рівні передбачена можливість самостійного регулювання суспільних відносин органами виконавчої влади, що дозволяє, наприклад, оперативно визначати компетенцію різних державних органів, права й обов'язки їхніх посадових осіб і службовців [232, с. 18–19]. На підставі чого можна стверджувати, що вказаний рівень нормативної регламентації досліджуваної сфери суспільних відносин також може бути розглянутий як своєрідна система, окремими елементами якої є підзаконні нормативно-правові акти, положення яких закріплюють адміністративно-правові засади створення та функціонування закладів дошкільної освіти, а їх зв'язком у такій системі – юридична сила окремого з таких актів, що різниться в залежності від суб'єкта їх прийняття. Саме з урахуванням наведеної позиції, доречно розглянути основні підзаконні нормативно-правові акти, положення яких закріплюють адміністративно-правові засади створення та функціонування закладів дошкільної освіти.

Так, коли йдеться про підзаконні нормативно-правові акти, якими регламентовано досліджувану сферу суспільних відносин, насамперед необхідно назвати ті, що приймаються Президентом України. Як встановила Конституція України, Президент України на основі та на виконання Конституції й законів України, видає укази та розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України [67]. Вимоги щодо порядку підготовки та внесення на розгляд глави держави проектів актів Президента України – указів і розпоряджень – визначено в Положенні «Про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України», затвердженому указом Президента України від 15 листопада 2006 року № 970/2006. Аналіз приписів вказаного нормативно-правового акту показує, що указами Президента України оформлюються рішення, які мають нормативно-правовий характер, тоді як розпорядженнями – рішення з організаційних та інших оперативних питань [215], з огляду на що останні, у контексті досліджуваного питання, для нас наукового інтересу не становлять.

Одним з провідних серед зазначених актів законодавства, є указ Президента України від 25 червня 2013 року № 344/2013, яким схвалено Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року, в якій наголошено на необхідності: забезпечення відновлення роботи закритих у попередні роки дошкільних навчальних закладів, розширення їх мережі до повного задоволення потреб населення; удосконалення мережі навчально-виховних комплексів типу «дошкільний навчальний заклад – загальноосвітній навчальний заклад», відкриття груп і дошкільних закладів різних типів і форм власності, формування груп з короткотривалим перебуванням дітей тощо; відкриття дошкільних груп компенсуючого типу для дітей з особливими освітніми потребами, які проживають у сільській місцевості; нових нормативних вимог щодо проектування та будівництва приміщень дошкільних і загальноосвітніх навчальних закладів; удосконалення мережі дошкільних навчальних закладів різних форм власності для задоволення потреб громадян у здобутті обов'язкової дошкільної освіти дітьми, які досягли п'ятирічного віку;

урізноманітнення моделей організації освіти, зокрема для дітей, які проживають у сільській місцевості, шляхом створення освітніх округів, регіональних центрів дистанційного навчання, філій базових шкіл, дошкільних навчальних закладів сімейного типу тощо [199].

Окрім наведеного вище, прикладами указів Президента України, якими закріплено адміністративно-правові засади створення та функціонування закладів дошкільної освіти, є:

– указ Президента України від 14 вересня 2000 року № 1072/2000, яким було схвалено Програму інтеграції України до Європейського Союзу, в якій наголошено на: необхідності забезпечення доступності та безоплатності дошкільної освіти, а також її розвитку; здійснення заходів щодо забезпечення прийняття Закону України «Про дошкільну освіту» шляхом підготовки відповідних законопроектів; необхідності створення системи дошкільної підготовки для дітей біженців для вивчення української мови, що дало б їм змогу повноцінно навчатися в українських навчальних закладах [216];

– указ Президента України від 17 жовтня 1997 року № 1153/97, яким було затверджено заходи щодо поліпшення становища дітей-сиріт і дітей, які залишилися без піклування батьків, в якому було наголошено на необхідності здійснення інформаційного забезпечення функціонування окремих із закладів дошкільної освіти, а також встановлено вимоги щодо розроблення ключових законопроектів, які визначають адміністративно-правові засади створення та функціонування закладів дошкільної освіти [139];

– указ Президента України від 18 січня 1996 року № 63/96, яким було затверджено Національну програму «Діти України», в якій перед компетентними суб'єктами поставлено завдання здійснювати заходи, спрямовані на збереження та впорядкування мережі дошкільних закладів та поліпшення рівня обслуговування дітей у них, зокрема за рахунок відкриття дошкільних закладів, що спеціалізуються на наданні послуг сім'ям, відповідно до їх потреб (компенсуючого типу, з короткочасним перебуванням, центри розвитку здорової дитини тощо) [198];

– указ Президента України від 25 серпня 2015 року № 501/2015, яким затверджено Національну стратегію у сфері прав людини, метою якої є удосконалення діяльності щодо утвердження та забезпечення прав і свобод людини та громадянина в Україні, що може бути досягнуто зокрема шляхом забезпечення відповідності мережі дошкільних навчальних закладів потребам територіальних громад [146];

– указ Президента України від 30 вересня 2010 року № 926/2010 «Про заходи щодо забезпечення пріоритетного розвитку освіти в Україні», яким передбачено завдання щодо розроблення компетентними суб'єктами плану дій стосовно відновлення роботи дошкільних навчальних закладів, які тимчасово не працюють, а також будівництва нових закладів [186].

Окрім актів Президента України, провідне місце в аспекті визначення адміністративно-правових засад створення та функціонування закладів дошкільної освіти посідають підзаконні нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України. Аналіз положень Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року свідчить, що Кабінет Міністрів України на основі та на виконання Конституції і законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, видає обов'язкові для виконання акти – постанови та розпорядження. При цьому, розпорядження Кабінету Міністрів України, на відмінну від його постанов, нормативного характеру не мають [190], а тому наукового інтересу у контексті досліджуваного питання, для нас не представляють. Так, одним з провідних з вказаних актів є постанова Кабінету Міністрів України від 12 березня 2003 року № 305, якою затверджено Положення «Про дошкільний навчальний заклад», на рівні якого закріплено такі адміністративно-правові засади створення та функціонування дошкільних навчальних закладів: типи та правовий статус дошкільних навчальних закладів; організаційно-правові засади діяльності дошкільних навчальних закладів; особливості управління дошкільним навчальним закладом і засади фінансово-господарського й матеріально-технічного забезпечення його функціонування

[154]. Окрім цього, прикладами нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, положення яких закріплюють адміністративно-правові засади створення та функціонування закладів дошкільної освіти, є:

- постанова Кабінету Міністрів від 6 березня 2019 року № 221, якою затверджено Положення «Про спеціальну школу» та Положення «Про навчально-реабілітаційний центр» [165], а також постанова Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2018 року № 1026, якою затверджено Положення «Про санаторну школу» [163], в яких визначено особливості функціонування дошкільних груп у межах спеціальних шкіл, навчально-реабілітаційних центрах і санаторних шкіл;

- постанова Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 року № 545, якою затверджено Положення «Про інклюзивно-ресурсний центр», що прийнято з метою забезпечення прав дітей з особливими освітніми потребами на здобуття дошкільної освіти [155];

- постанова Кабінету Міністрів України від 5 жовтня 2009 року № 1124, якою затверджено Положення «Про центр розвитку дитини», в якому визначено особливості функціонування центру розвитку дитини – дошкільного навчального закладу, в якому забезпечуються фізичний, розумовий і психологічний розвиток, корекція фізичного та розумового розвитку дітей, віком від двох місяців до шести (семи) років, які відвідують інші дошкільні навчальні заклади чи виховуються вдома [166];

- постанова Кабінету Міністрів України «Про невідкладні питання діяльності дошкільних та інтернатних навчальних закладів» від 26 серпня 2002 року № 1243, яку було прийнято з метою забезпечення стабільної роботи дошкільних навчальних закладів [204];

- постанова Кабінету Міністрів України від 14 червня 2002 року № 826, якою затверджено Порядок медичного обслуговування дітей у дошкільному навчальному закладі, який визначає механізм медичного обслуговування дітей у дошкільному навчальному закладі незалежно від його підпорядкування, типу та форми власності [169].

Найчисленніша група нормативно-правових актів, у положеннях яких закріплено адміністративно-правові засади створення та функціонування закладів дошкільної освіти, представлена актами центральних органів виконавчої влади. Аналіз приписів Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року, показує, що вказані органи влади утворюються як міністерства й інші центральні органи виконавчої влади [229]. Найбільшою юридичною силою будуть наділені акти відповідних міністерств, з огляду на що основну увагу буде акцентовано на адміністративно-правових засадах створення та функціонування закладів дошкільної освіти, що знайшли свою об'єктивізацію на їх рівні.

Так, відповідно до ст. 6 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», міністерство є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України. При цьому, міністерство у межах своїх повноважень, на основі й на виконання Конституції та законів України, актів Президента України та постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України, видає накази, які підписує міністр [229]. Тобто відповідне міністерство шляхом видання наказу визначає адміністративно-правові засади створення та функціонування закладів дошкільної освіти.

Аналіз положень Постанови Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 року № 442, свідчить, що нині в Україні функціонує 15 міністерств [205]. Майже всі з вказаних центральних органів виконавчої влади у той, чи інший спосіб впливають на сферу суспільних відносин, у межах якої створюються та функціонують заклади дошкільної освіти, з огляду на що необхідно визначити провідних з них. Насамперед, з-поміж таких суб'єктів важливо назвати Міністерство освіти і науки України (далі – МОН України), яке, відповідно до Положення «Про Міністерство освіти і науки України», є головним органом у

системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах освіти та науки, наукової, науково-технічної діяльності, інноваційної діяльності у зазначених сферах, трансферу (передачі) технологій, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю закладів освіти, підприємств, установ та організацій, які надають послуги у сфері освіти або провадять іншу діяльність, пов'язану з наданням таких послуг, незалежно від їх підпорядкування та форми власності [156]. Актами цього відомства, на рівні яких закріплено адміністративно-правові засади створення та функціонування закладів дошкільної освіти, є, зокрема:

- наказ МОН України від 24 квітня 2003 року № 257, яким затверджено Примірний статут дошкільного навчального закладу, що прийнято з надання методичної допомоги керівникам дошкільних навчальних закладів і місцевих органів управління освітою [180];

- наказ МОН України від 12 травня 2014 року № 572, яким затверджено Методичні рекомендації щодо розроблення навчальної літератури для дітей дошкільного віку, який підготовлено з метою допомоги фахівцям у поліпшенні якості навчальної літератури для освітньої роботи з дітьми дошкільного віку в умовах варіативних форм надання дошкільної освіти [144];

- наказ МОН України від 22 травня 2012 року № 615, яким затверджено Базовий компонент дошкільної освіти, який встановив Державний стандарт функціонування закладів дошкільної освіти щодо здобуття дитиною дошкільної освіти шляхом засвоєння її змісту [138].

Крім того, серед центральних органів виконавчої влади, які, приймаючи нормативно-правові акти, визначають адміністративно-правові засади створення та функціонування закладів дошкільної освіти, є Міністерство охорони здоров'я України (далі – МОЗ України), яке, відповідно до Положення «Про Міністерство охорони здоров'я України», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 року № 267, є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує

формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, захисту населення від інфекційних хвороб, протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу й іншим соціально небезпечним захворюванням, забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері епідеміологічного нагляду (спостереження), забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері створення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських засобів, медичних імунобіологічних препаратів і медичних виробів, у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, протидії їх незаконному обігу, а також забезпечує формування державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення [157]. Актами цього центрального органу виконавчої влади, на рівні яких визначено адміністративно-правові засади створення та функціонування закладів дошкільної освіти, є:

– наказ МОЗ України від 18 травня 1998 року № 123, яким затверджено Типове положення про будинок дитини, зокрема визначено, що будинок дитини є комунальним закладом охорони здоров'я для медико-соціального захисту дітей-сиріт, дітей, які залишилися без піклування батьків, а також дітей з вадами фізичного та розумового розвитку [183];

– наказ МОЗ України від 24 березня 2016 року № 234, яким затверджено Санітарний регламент для дошкільних навчальних закладів, що визначає санітарно-епідеміологічні вимоги до дошкільних навчальних закладів усіх форм власності (створених зокрема в житлових та нежитлових приміщеннях), виконання яких дає змогу створити нешкідливі умови розвитку, виховання, навчання дітей, режим роботи, умови для фізичного розвитку та зміцнення здоров'я дітей [181].

Вказані вище центральні органи виконавчої влади, з метою визначення адміністративно-правових засад створення та функціонування закладів дошкільної освіти за найрізноманітнішими напрямками, приймають спільні нормативно-правові акти, прикладом яких можуть слугувати:

– спільний наказ МОН України та МОЗ України від 6 лютого 2015 року № 104/52, яким затверджено Порядок комплектування інклюзивних груп у дошкільних навчальних закладах, який було розроблено з метою встановлення єдиних вимог до комплектування інклюзивних груп у дошкільних навчальних закладах незалежно від підпорядкування та форми власності [168];

– спільний наказ МОН України та МОЗ України від 27 березня 2006 року № 240/165, яким затверджено Порядок комплектування дошкільних навчальних закладів (груп) компенсуючого типу, який розроблено з метою встановлення єдиних вимог щодо комплектування дошкільних навчальних закладів (груп) компенсуючого типу [167];

– спільний наказ МОН України та МОЗ України «Про удосконалення організації медичного обслуговування дітей у дошкільному навчальному закладі» від 30 серпня 2005 року № 432/496, яким затверджено Положення «Про медичний кабінет дошкільного навчального закладу», Перелік оснащення медичного кабінету дошкільного навчального закладу, Перелік лікарських засобів та виробів медичного призначення у медичному кабінеті дошкільного навчального закладу для надання невідкладної медичної допомоги, а також Положення «Про ізолятор дошкільного навчального закладу» [226];

– спільний наказ МОН України та МОЗ України від 1 червня 2005 року № 242/329, яким затверджено Порядок організації харчування дітей у навчальних та оздоровчих закладах, яким визначено механізм організації харчування дітей у навчальних та оздоровчих закладах незалежно від їх підпорядкування, типу й форми власності [171].

Враховуючи те, що згідно з ч. 1 ст. 16 Закону України «Про дошкільну освіту», рішення про утворення, реорганізацію, ліквідацію чи перепрофілювання (зміну типу) закладу дошкільної освіти незалежно від підпорядкування, типів і форм власності, приймає його засновник (засновники) [135], а більшість таких закладів має комунальну форму власності, особливого значення у контексті досліджуваного питання, набувають нормативно-правові акти місцевих органів влади, передусім, органів місцевого самоврядування. У

фаховій науковій літературі відмічають, що акти органів місцевого самоврядування – це публічні, офіційні документи, прийняті органами місцевого самоврядування, що мають юридичну силу й спрямовані на врегулювання владних відносин у сфері діяльності місцевих утворень. При цьому підкреслюються їх характерні ознаки: підзаконність; обмеження їх юридичної сили певною територією; обов’язковість виконання усіма підприємствами, установами, організаціями та громадянами на відповідній території; відсутність необхідного затвердження з боку органів державної влади; можливість їх оскарження в судовому порядку [91, с. 18].

З огляду на це, у межах окремо взятої адміністративно-територіальної одиниці, для визначення адміністративно-правових засад створення та функціонування закладів дошкільної освіти, органи місцевого самоврядування приймають численну кількість нормативно-правових актів, зокрема: рішення Хмельницької міської ради «Про створення Хмельницького дошкільного навчального закладу № 1» від 26 червня 2007 року № 8 [224]; рішення Севастопольської міської ради «Про створення комунальних учбових закладів і затвердження їх статутів» від 30 червня 2011 № 968 [221]; рішення Київської міської ради «Про створення комунального закладу «Заклад дошкільної освіти (ясла-садок) № 646 Шевченківського району м. Києва» від 19 грудня 2019 № 500/8073 [223]; рішення Одеської міської ради «Про створення комунального дошкільного навчального закладу «Дитячий будинок «Перлинка» та затвердження його статуту» від 17 травня 2011 № 9-V [222] тощо.

У такий спосіб, аналіз наведених законодавчих приписів свідчить про те, 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 в 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 з 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.

Фундаментальні положення щодо створення та функціонування закладів дошкільної освіти сформовані на рівні законів України, ключовими серед яких є Закон України «Про освіту» та Закон України «Про дошкільну освіту». Перший визначає загальний напрям функціонування всіх закладів освіти, тоді як другий, будучи спеціальним законом, безпосередньо закріплює основоположні адміністративно-правові засади створення та функціонування закладів дошкільної освіти. У положеннях інших законів України сформовано окремі напрями реалізації досліджуваної сфери суспільних відносин: забезпечення функціонування закладів дошкільної освіти за відповідними напрямками; особливості реалізації права на освіту в таких закладах окремих категорії осіб; деталізовано правовий статус суб'єктів, відповідальних за належне функціонування окресленої сфери суспільних відносин.

Найбільш деталізовано адміністративно-правові засади створення та функціонування закладів дошкільної освіти у приписах підзаконних нормативно-правових актів, провідне місце серед яких посідають акти Президента України та Кабінету Міністрів України. На рівні перших, значною мірою, акцентовано на проблемних аспектах створення та функціонування закладів дошкільної освіти, а також можливих шляхах їх вирішення. Акти Кабінету Міністрів України, здебільшого, присвячені визначенню правового статусу окремих з різновидів закладів дошкільної освіти й особливостям їх реалізації.

Положення підзаконних нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади, насамперед МОН України та МОЗ України, зокрема, що було

прийнято ними спільно, закріплюють адміністративно-правові засади, які встановлюють особливості функціонування закладів дошкільної освіти: матеріально-технічного, медичного, інформаційного, кадрового й іншого забезпечення; порядок комплектування відповідних закладів або окремих груп; організації харчування тощо. Наприкінці, адміністративно-правові засади створення закладів дошкільної освіти знайшли своє безпосереднє закріплення в актах місцевих органів влади, значною мірою, які були прийнято органами місцевого самоврядування.

2.3 Організаційно-правові засади організації освітнього процесу в умовах закладу дошкільної освіти

Одним із базових етапів фізичного, психологічного та соціального становлення особистості дитини є передшкільний вік [135]. Саме на цьому етапі розвитку особистості дитина формує найважливіші навички, які вона використовує протягом усього життя. З огляду на це, вкрай важливого значення набувають питання, пов'язані з правильним формуванням таких навичок, урахуванням усіх задатків, нахилів, здібностей, індивідуальних особливостей дитини, що неможливо здійснити в ефективний спосіб без професійного супроводження таких процесів. Таке супроводження здійснюється у межах функціонування дошкільних закладів освіти, які здатні, використовуючи весь свій потенціал, забезпечити повноцінне формування особистості дитини, врахувати всі нюанси й особливості її розвитку. Цей напрям діяльності закладу дошкільної освіти реалізується шляхом здійснення освітнього процесу, ефективність якого безпосередньо залежить від того, наскільки повно й якісно визначено його організаційно-правові засади.

У законодавстві сутність освітнього процесу розкривається як система науково-методичних і педагогічних заходів, спрямованих на розвиток особистості шляхом формування та застосування її компетентностей [206]. Запропоноване законодавцем розуміння сутності освітнього процесу вказує на

те, що він торкається значної сфери суспільних відносин. При цьому, досліджуючи сутність та основні складники освітнього процесу, Т. В. Ревенко зауважує, що результатом провадження освітнього процесу є формування сукупності знань, умінь, навичок, інших компетентностей, набутих особою у процесі навчання за певною програмою, які можна ідентифікувати, кількісно оцінити та виміряти. Науковець наголошує на тому, що якість освітньої діяльності визначається рівнем організації освітнього процесу в закладі освіти, що відповідає стандартам освіти, забезпечує здобуття особами якісної освіти та сприяє створенню нових знань [235, с. 1]. У контексті цього, нагальним завданням освітнього процесу, зокрема того, що відбувається в умовах закладу дошкільної освіти, є розвиток особистості шляхом формування в неї наперед визначених якостей.

З огляду на наведене завдання освітнього процесу в умовах закладу дошкільної освіти, першочергове значення в аспекті визначення його організаційно-правових засад, набувають положення Конституції України, як акта найвищої юридичної сили. У цьому випадку йдеться про закріплення вищенаведеним нормативно-правовим актом основоположних прав, свобод та інтересів людини та громадянина, реалізація яких відбувається зокрема під час здійснення освітнього процесу в умовах закладу дошкільної освіти. П. Рабінович зауважує, що основоположні права людини – це права «природні» [233, с. 12], які являють собою певні можливості людини, що необхідні для задоволення потреб її існування та розвитку в конкретних історичних умовах, об'єктивно зумовлені досягнутим рівнем розвитку суспільства та забезпечені соціально-природними обов'язками інших суб'єктів [234, с. 19]. У зв'язку з цим, окремі з приписів Конституції України, в яких закріплено основоположні права й свободи людини та громадянина, будуть визначати організаційно-правові засади освітнього процесу в умовах закладу дошкільної освіти.

Так, у контексті наведеного, передусім, необхідно назвати положення ст. 23 Конституції України, відповідно до яких кожна людини має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права та

свободи інших людей, і має обов'язки перед суспільством, в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості [67]. Окрім цього, зважаючи на запропоноване законодавцем визначення сутності освітнього процесу [206], необхідно навести приписи ст. 54 Основного Закону України, відповідно до яких держава сприяє розвитку науки. Крім того, необхідно вказати й на положення ст. 53 Конституції України, згідно з якими особі гарантується право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови в державних і комунальних навчальних закладах [67]. Враховуючи те, що реалізація освітнього процесу відбувається в межах відповідного закладу дошкільної освіти, положення Конституції України будуть визначати й окремі організаційно-правові засади функціонування таких закладів. При цьому, такі засади було проаналізовано нами у попередньому підрозділі представленого наукового дослідження. Зокрема, однією з провідних з таких засад було визначено те, що Конституція України виступає своєрідним нормативним підґрунтям для всього іншого законодавства. Таке твердження є справедливим і з огляду на визначення організаційно-правових засад освітнього процесу в умовах закладу дошкільної освіти.

Так, О. К. Намясенко зауважує, що основоположні права людини та громадянина, закріплені в положеннях Конституції України, надзвичайно різноманітні за змістом, обсягом і способами реалізації. Поряд з тим, підкреслює науковець, закріплення того чи іншого суб'єктивного права в законодавстві повинно означати реальну можливість вільно користуватися визначеним благом у межах і порядку, визначених законом [63, с. 23; 92, с. 80]. Тобто, вищенаведені конституційно закріплені організаційно-правові засади освітнього процесу в умовах закладу дошкільної освіти, з метою визначення практичних аспектів їх реалізації, знаходять свою деталізацію в положеннях відповідних законів України. Акцентуючи на значенні законів, А. В. Матвійчук зауважує, що воно в умовах правової держави постійно зростає, оскільки є її невід'ємною ознакою [80, с. 88]. З огляду на наведені положення, необхідно

проаналізувати закони України, що закріплюють організаційно-правові засади освітнього процесу в умовах закладу дошкільної освіти.

У загальному вигляді вищенаведені організаційно-правові засади знайшли своє нормативне закріплення в положеннях Закону України «Про освіту» від 5 вересня 2017 року. Саме в положеннях цього нормативно-правового акту міститься законодавче закріплення категорії «освітній процес», яка натомість була введена ним в обіг на зміну категорії «навчально-виховний процес». При цьому, Розділом XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про освіту» було передбачено внесення відповідних змін до всього іншого законодавства, зокрема, що становить нормативне підґрунтя освітнього процесу в умовах закладу дошкільної освіти. Окрім цього, в положеннях вищенаведеного нормативно-правового акту закріплено такі організаційно-правові засади освітнього процесу в умовах закладу дошкільної освіти: принципи освітнього процесу (ст. 6); мову освітнього процесу (ст. 7); форми реалізації освітнього процесу (ст. 9); особливості інклюзивного навчання (ст. 20); правовий статус учасників освітнього процесу (Розділ IV) тощо [206].

Указані організаційно-правові засади освітнього процесу в умовах закладу дошкільної освіти уточнено у спеціальному нормативно-правовому акті, яким здійснюється безпосередня регламентація цієї сфери суспільних відносин, – Законі України «Про дошкільну освіту» від 11 липня 2001 року. Зокрема, у цьому нормативно-правовому акті визначено: основні завдання законодавства щодо здійснення освітнього процесу в умовах закладу дошкільної освіти (ст. 2); повноваження закладу дошкільної освіти щодо здійснення освітнього процесу (ст. 11); основні завдання органів управління системою дошкільної освіти (ст. 18); особливості організації освітнього процесу в закладі дошкільної освіти (Розділ IV); правовий статус учасників освітнього процесу у сфері дошкільної освіти (Розділ VI) тощо [135].

Окрім вищенаведених нормативно-правових актів, організаційно-правові засади освітнього процесу в умовах закладу дошкільної освіти визначено в положеннях таких законів України: Закон України «Про позашкільну освіту»

від 22 червня 2000 року, яким встановлено, що позашкільна освіта може здобуватися одночасно із здобуттям дошкільної освіти [214]; Закон України «Про охорону дитинства» від 26 квітня 2001 року, який встановив, що система заходів щодо охорони дитинства в Україні містить, зокрема, забезпечення належних умов для навчання, виховання, фізичного, психологічного, соціального, духовного й інтелектуального розвитку дітей [210]; Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 25 квітня 2019 року, який встановив, що мовою освітнього процесу в закладах освіти є державна мова; держава забезпечує можливість кожному громадянину опанування державної мови через систему закладів дошкільної освіти [136]; Закон України «Про бібліотеки і бібліотечну справу» від 27 січня 1995 року, який визначає статус бібліотек, правові й організаційні засади діяльності бібліотек та бібліотечної справи в Україні, а також гарантує право на вільний доступ до інформації, знань, залучення до цінностей національної та світової культури, науки й освіти, що зберігаються в бібліотеках [118]; Закон України «Про фізичну культуру і спорт» від 24 грудня 1993 року, відповідно до якого в закладах дошкільної освіти обов'язково передбачаються посади фахівців з фізичної культури; фізична культура шляхом проведення обов'язкових занять у дошкільних навчальних закладах здійснюється відповідно до навчальних програм [228] тощо.

Наступний рівень нормативно-правової регламентації досліджуваної сфери суспільних відносин представлений сукупністю підзаконних нормативно-правових актів. У контексті цього, С. В. Сарана зауважує з цього приводу, що законами повинні встановлюватися стійкі правила, дія яких поширюється на визначене коло осіб, які мають сталий, довготривалий характер. Деталізація таких правил за нижчими рівнями типів підзаконних актів повинна відображати оперативність змін, на які можна реагувати указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України, іншими підзаконними актами при плинних змінах суспільних відносин в оподаткуванні. Учений наголошує на тому, що завдяки таким актам і відбувається

пристосування до тих чи інших життєвих обставин, оскільки на рівні закону виокремлюються родова конструкція, сталий механізм регулювання суспільних відносин, тоді як мобільні зміни повинні вноситися саме підзаконними актами [238, с. 57]. Так, у контексті визначення організаційно-правових засад освітнього процесу в умовах закладу дошкільної освіти, особливого значення набувають нормативні укази Президента України, тобто юридичні акти глави держави, що містять загальнообов'язкові правила поведінки, спрямовані на врегулювання широкого кола суспільних відносин, розраховані на постійну, тривалу дію й адресовані невизначеному колу суб'єктів [24, с. 112].

Актами Президента України, на рівні яких визначено організаційно-правові засади освітнього процесу в умовах закладу дошкільної освіти, є, зокрема, указ Президента України від 25 червня 2013 року № 344/2013, яким схвалено Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року. У цьому нормативно-правовому акті наголошено на необхідності: стовідсоткового охоплення обов'язковою дошкільною освітою дітей старшого дошкільного віку через урізноманітнення форм її здобуття; оновлення змісту, форм, методів і засобів навчання, виховання та розвитку дітей дошкільного віку відповідно до вимог Базового компонента дошкільної освіти та програм розвитку дитини; розширення практики інклюзивного й інтегрованого навчання в дошкільних, загальноосвітніх і позашкільних навчальних закладах дітей та молоді, що потребують корекції фізичного та (або) розумового розвитку; забезпечення підтримки дошкільної та загальної середньої освіти у сільській місцевості, зокрема шляхом розвитку альтернативних моделей організації здобуття освіти тощо [199].

Крім того, необхідно назвати й указ Президента України від 18 січня 1996 року № 63/96, яким затверджено Національну програму «Діти України», в якій підкреслено необхідність розроблення державних вимог до змісту, рівня й обсягу дошкільної освіти, а також науково обґрунтованих рекомендацій щодо необхідності введення в штати дошкільних закладів посади психолога, спеціаліста з контролю за фізичним здоров'ям учнів, соціального працівника у

роботі з сім'єю [198]. Для створення належних умов для всебічного, повноцінного розвитку дітей, вирішення невідкладних завдань щодо поліпшення їх становища та захисту прав, указом Президента України від 24 січня 2001 року № 42/2001 було затверджено додаткові заходи щодо забезпечення виконання Національної програми «Діти України» на період до 2025 року. У межах цього нормативно-правового акта, перед компетентними суб'єктами було поставлено завдання стосовно розроблення програми розвитку особистості дитини та методичного забезпечення цієї програми задля виконання вимог щодо реалізації базового компонента дошкільної освіти [133]. В указі Президента України «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави» від 8 листопада 2019 року № 837/2019, наголошено на необхідності розроблення та внесення Верховної Ради України законопроекту про внесення змін до Закону України «Про дошкільну освіту» щодо запровадження нових підходів у дошкільній освіті, а також оновлення Базового компонента дошкільної освіти [200].

Окреме місце у системі нормативно-правових актів, що визначають організаційно-правові засади освітнього процесу в умовах закладу дошкільної освіти, посідають нормативні акти Кабінету Міністрів України, тобто такі акти цього органу влади, які встановлюють нові правила поведінки у відповідній сфері суспільного життя [230, с. 69], зокрема досліджуваний. Так, досліджуючи акти Кабінету Міністрів України на предмет закріплення в їх положеннях організаційно-правових засад освітнього процесу в умовах закладу дошкільної освіти, передусім необхідно назвати Постанову Кабінету Міністрів України від 12 березня 2003 року № 305, якою затверджено Положення «Про дошкільний навчальний заклад», в якому встановлено, що зміст дошкільної освіти визначається Базовим компонентом дошкільної освіти та реалізується згідно з програмою (програмами) розвитку дітей і навчально-методичними посібниками. При цьому, з метою своєчасного виявлення, підтримки та розвитку обдарованості, природних нахилів і здібностей дітей, дошкільний навчальний заклад може організовувати освітній процес за одним чи кількома

пріоритетними напрямками (художньо-естетичний, фізкультурно-оздоровчий, музичний, гуманітарний тощо) [154]. Крім того, доречно назвати Постанову Кабінету Міністрів України «Про невідкладні питання діяльності дошкільних та інтернатних навчальних закладів» від 26 серпня 2002 року № 1243, в якій визначено окремі аспекти зменшення або загалом відміни відповідних сплат для батьків за утримання у закладах дошкільної освіти [204]. Для визначення порядку проведення сертифікації педагогічних працівників, з метою виявлення та заохочення педагогічних працівників з високим рівнем педагогічної майстерності, які володіють методиками компетентнісного навчання та новими освітніми технологіями й сприяють їх поширенню, було прийнято Постанову Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2018 року № 1190, якою затверджено Положення «Про сертифікацію педагогічних працівників» [164].

Організаційно-правові засади освітнього процесу в умовах закладу дошкільної освіти знайшли своє законодавче закріплення в значній кількості підзаконних нормативно-правових актів, передусім в наказах таких центральних органів виконавчої влади, як міністерства. У фаховій юридичній літературі зазначено, що такі нормативно-правові акти посідають важливе місце у системі правового регулювання, оскільки забезпечують виконання законів шляхом конкретизованого, деталізованого нормативного регулювання всього комплексу суспільних відносин [240, с. 371]. Найбільшу кількість організаційно-правових засад освітнього процесу в мовах закладу дошкільної освіти визначено на рівні підзаконних нормативно-правових актів МОН України. Основоположним серед таких актів є наказ МОН України від 22 травня 2012 року № 615, яким було затверджено Базовий компонент дошкільної освіти, який згідно з приписами вищенаведеного нормативно-правового акта, являє собою Державний стандарт дошкільної освіти України, що реалізується програмами та навчально-методичним забезпеченням, і в якому наведено норми та положення, що визначають державні вимоги до рівня освіченості, розвиненості та вихованості дитини шести (семи) років, а також сумарний кінцевий показник набутих компетенцій випускником закладу

дошкільної освіти перед його направленням до школи [138]. Окремі аспекти організаційно-правових засад освітнього процесу в умовах закладу дошкільної освіти набули свого закріплення в багатьох інших актах МОН України, наприклад:

– наказ МОН України від 16 квітня 2018 року № 372, яким затверджено примірне положення про методичний кабінет закладу дошкільної освіти, в якому визначено, що методичний кабінет закладу дошкільної освіти є центром методичної допомоги педагогічним працівникам закладу дошкільної освіти та поширення серед батьків психолого-педагогічних знань щодо забезпечення цілісного розвитку дитини, її фізичних, інтелектуальних і творчих здібностей шляхом виховання, навчання, соціалізації та формування необхідних життєвих навичок. Функціями методичного кабінету закладу дошкільної освіти вказаний нормативно-правовий акт визначає: підготовку та проведення освітнього процесу з дітьми; систематичне вивчення стану освітнього процесу, динаміки змін у дітей дошкільного віку; розроблення моделей планування та проведення освітнього процесу з дітьми тощо [179];

– наказ МОН України від 8 червня 2018 року № 609, яким затверджено Примірне положення про команду психолого-педагогічного супроводу дитини з особливими освітніми потребами в закладі загальної середньої та дошкільної освіти, що було розроблено з метою створення оптимальних умов для навчання дітей з особливими освітніми потребами, з урахуванням їхніх індивідуальних потреб і можливостей, забезпечення психолого-педагогічного супроводу дітей з особливими освітніми потребами в інклюзивних групах і класах з інклюзивним навчанням [178];

– наказ МОН України від 8 грудня 2008 року № 1119, яким затверджено Положення «Про районний (міський) методичний кабінет (центр)», яке встановило, що районний (міський) методичний кабінет (центр) є науково-методичною установою, яка відповідно до чинного законодавства, здійснює науково-методичне забезпечення системи загальної середньої та дошкільної освіти району, районів у містах Києві та Севастополі, міста (без районного

поділу), підвищення кваліфікації педагогічних працівників, що проводиться не рідше одного разу на п'ять років, у період між курсами підвищення кваліфікації [161];

– наказ МОН України від 20 травня 2014 року № 6106, яким затверджено Положення «Про бібліотеку районного (міського) методичного кабінету (центру)», яка визначила, що бібліотека є структурним підрозділом районного (міського) методичного кабінету (центру), що здійснює бібліотечно-інформаційне забезпечення працівників галузі освіти, задовольняє інформаційні потреби працівників відділів (управлінь) освіти районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, методичного кабінету (центру) щодо науково-методичного забезпечення системи освіти та підвищення кваліфікації педагогічних працівників загальноосвітніх, дошкільних і позашкільних навчальних закладів, надає допомогу педагогічним та бібліотечним працівникам у здійсненні ними самоосвіти [151];

– наказ МОН України від 20 лютого 2002 року № 128, яким затверджено Нормативи наповнюваності груп дошкільних навчальних закладів (ясел-садків) компенсуючого типу, класів спеціальних загальноосвітніх шкіл (шкіл-інтернатів), груп подовженого дня та виховних груп загальноосвітніх навчальних закладів усіх типів [147];

– наказ МОН України від 19 грудня 2017 року № 1633, яким затверджено Примірний перелік ігрового та навчально-дидактичного обладнання для закладів дошкільної освіти, в якому запропоновано примірний перелік ігрового та навчально-дидактичного обладнання, що необхідні для оптимального оснащення освітнього процесу в усіх вікових групах закладів дошкільної освіти, де виховуються діти від народження до шести (семи) років. У Переліку враховано зміни в соціальному замовленні до якості дошкільної освіти та інноваційні розробки у сфері навчального забезпечення та створення розвивального предметного середовища для повноцінної організації життєдіяльності дітей, з метою їх вчасного цілісного і всебічного розвитку [177].

Окрім нормативно-правових актів вищенаведеного центрального органу виконавчої влади, є й низка актів МОЗ України, які визначають окремі аспекти освітнього процесу в умовах закладу дошкільної освіти: наказ МОЗ України від 15 лютого 2010 року № 108, яким затверджено клінічний протокол надання медичної допомоги дітям із гіперкінетичними розладами, відповідно до якого психосоціальна терапія, програми підвищення ефективності контролю за поведінкою дітей мають проводитися безпосередньо в дошкільних навчальних закладах [140]; наказ МОЗ України від 24 березня 2016 року № 234, яким затверджено Санітарний регламент для дошкільних навчальних закладів, положення якого визначили, що використання території, будівель, приміщень, споруд, обладнання дошкільних навчальних закладів іншими юридичними та фізичними особами з метою, що не пов'язана з навчально-виховним процесом та життєдіяльністю дітей, забороняється [181].

У межах окремої адміністративно-територіальної одиниці, компетентні органи місцевої влади, приймаючи відповідні правові акти, також визначають своєрідні локальні організаційно-правові засади освітнього процесу в умовах закладу дошкільної освіти. Прикладами таких актів є, зокрема: рішення Київської міської ради від 19 грудня 2019 року № 496/8069, яким затверджено План заходів на 2019–2020 роки з реалізації Стратегії розвитку міста Києва до 2025 року, яким передбачено підвищення актуальності й якості освіти шляхом розвитку закладів дошкільної освіти, модернізації їх матеріально-технічної бази, створення сучасного освітнього середовища тощо [150]; рішення Чернівецької міської ради від 12 січня 2017 року № 532, яким затверджено Програму розвитку освіти міста Чернівці на 2017–2020 роки, в якій зазначено про необхідність задоволення потреб громадян міста в отриманні дітьми якісної дошкільної освіти, що може бути здійснено шляхом збільшення кількості дітей, які здобули дошкільну освіту, задоволення їх освітньо-культурних потреб, а також потреб у самовизначенні та творчій самореалізації [217]; рішення Луцької міської ради від 29 листопада 2017 року № 34/15, яким затверджено Комплексну програму розвитку освіти міста на 2018–2020 роки, яка передбачає

перспективи вдосконалення дошкільної освіти та суттєве зміцнення матеріально-технічної бази закладів дошкільної освіти [141] тощо.

У такий спосіб, аналіз наведеного матеріалу свідчить, що у межах функціонування закладу дошкільної освіти, реалізації освітнього процесу, відбувається становлення та розвиток особистості дитини з урахуванням усіх її особливостей. Такий процес побудовано й у майбутньому реалізовано відповідно до численної кількості організаційно-правових засад, які визначають як загалом здійснення освітнього процесу, зокрема в умовах закладу дошкільної освіти, так і окремі сфери діяльності компетентних суб'єктів, що здійснюються з метою забезпечення такого процесу за відповідними напрямками – медичне, кадрове, інформаційно-аналітичне тощо, забезпечення. Організаційно-правові засади освітнього процесу в умовах закладу дошкільної освіти знайшли своє закріплення в цілій низці нормативно-правових актів. Так, у положеннях Основного Закону України закріплено загальноправові засади, основоположні права й свободи людини та громадянина, реалізація яких відбувається під час освітнього процесу в умовах закладу дошкільної освіти. Такі загальноправові засади деталізовано на рівні відповідного закону України, які в загальному вигляді 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. Найбільша кількість організаційно-правових засад знайшла своє нормативне закріплення на підзаконному рівні нормативної регламентації цієї сфери суспільних відносин, що представлений актами Президента України й Уряду, а також нормативно-правовими актами центральних органів виконавчої влади (МОН України, МОЗ 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.

2.4 Правові засади контролю за діяльністю закладів дошкільної освіти

Важливим етапом вивчення адміністративно-правових засад діяльності закладів дошкільної освіти України є дослідження правових засад здійснення контролю за цими закладами. Термін «контроль» у сучасних словниках української мови тлумачиться як перевірка відповідності контролюваного об'єкта встановленим вимогам; спостереження за параметрами; облік діяльності кого-, чого-небудь, нагляд за кимсь, чимось [25, с. 569; 251, с. 193]. Сутність та значення контролю були та перебувають у полі зору дослідників різних галузей знання, особливу увагу його проблематиці зосереджено у теорії управління та правознавстві. Як елемент соціального управління, контроль тлумачиться як: спосіб соціальної саморегуляції, забезпечує впорядковану взаємодію індивідів з товариством за допомогою соціально-нормативного та правового регулювання, з метою відтворення панівного типу соціальних відносин [241, с. 878]; система способів виразу визнання, відзначення, нагород, завдяки яким поведінка підгруп та індивідів приводиться у відповідність прийнятим зразкам, цінностям; механізм самоорганізації (саморегуляції) і самозбереження суспільства шляхом установа й підтримки нормативного порядку, усунення, нейтралізації або мінімізації девіантної поведінки [242]; механізм регуляції поведінки людей (груп, колективів, організацій, суспільства загалом), спрямований на те, щоб домогтися неухильного виконання суспільними інститутами, соціальними групами та окремими громадянами правових і етичних норм, законів, які регулюють суспільні відносини, забезпечити соціальний захист індивідів, їх прав з урахуванням соціальної справедливості, дотримання ними нормативних та етичних обмежень [50, с. 339]. Ю. П. Битяк вважає, що являє собою основний спосіб забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні, один з найбільш важливих елементів державного управління. Без організації та здійснення контролю неможлива належна робота державного апарату, інших підконтрольних державі

структур. Контроль також виступає одним з основних дисциплінуючих факторів поведінки громадян [3, с. 244]. С. Г. Стеценко тлумачить контроль як організаційно-правовий спосіб забезпечення законності й дисципліни, що характеризується спостереженням і перевіркою правомірності діяльності об'єкта контролю та фактичної відповідності тих чи інших дій вимогам чинного законодавства. Державний контроль, стверджує адміністративіст, – це одна з функцій державного управління, що полягає в оцінюванні правомірності діяльності об'єкту контролю та здійснюється відповідними державними органами (посадовими особами) [8, с. 195–198]. В. Д. Бакуменко вважає, що державний контроль – це форма здійснення влади, що забезпечує дотримання законів та інших нормативно-правових актів, які видаються органами держави [50, с. 157]. Натомість контроль у сфері державного управління, на думку дослідника, – це важлива функція державної влади та управління, яка дає змогу не тільки виявити, а й запобігти помилкам і недолікам у діях суб'єктів державного управління, шукати нові резерви та можливості [50, с. 339]. С. В. Ківалов тлумачить контроль як спостереження за відповідністю діяльності керованого об'єкта приписам, отриманим від керівного суб'єкта, та виконанням прийнятих рішень. Контроль, як елемент державного управління, передбачає аналіз та співставлення фактичного стану тієї чи іншої галузі з вимогами, які стоять перед нею, відхилень у виконанні поставлених завдань та причин таких відхилень, а також в оцінці діяльності й доцільності саме такого шляху [2, с. 291]. В. К. Колпакова та О. В. Кузьменко розуміють контроль як здійснення суб'єктом контролю обліку і перевірку того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання і реалізує свої функції [9, с. 524]. В. Я. Малиновський стверджує, що контрольна і наглядова діяльність щодо забезпечення законності в державному управлінні, притаманна всім ланкам державного механізму. У загальному вигляді контрольна функція полягає в тому, щоб встановити, чи відповідає діяльність органів влади, підприємств, установ, організацій тим завданням, що стоять перед ними; чи виконуються і у який саме спосіб виконуються покладені на них обов'язки; яким є практичний

результат зробленої роботи; чи є відхилення від поставлених цілей і якщо так, то які причини і хто в цьому винен тощо. Науковець підсумовує, що контроль – це процес забезпечення досягнення організацією своєї мети, що складається зі встановлення критеріїв, визначення фактично досягнутих результатів і запровадження корективів у тому випадку, якщо досягнуті результати суттєво відрізняються від встановлених критеріїв. Державний контроль (нагляд), на думку В. Я. Малиновського, – це одна з форм здійснення державної влади, забезпечення додержання законів та інших нормативних актів, що видаються органами держави, система державних органів перевірки [43, с. 293–294]. В. Б. Авер'янов, висвітлюючи питання державного контролю, зазначає що у системі засобів забезпечення законності у державному управлінні державний контроль посідає важливе місце, оскільки його метою є забезпечення злагодженої, чіткої роботи органів державної влади усіх рівнів і ланок, сумлінне і якісне виконання, раціональне використання її посадовими особами та державними службовцями, усім складом працівників наданих їм прав та відповідальне ставлення до виконання своїх обов'язків у відносинах з громадянами [10, с. 348; 38]. Загалом, стверджує правознавець, контроль використовується державою для перевірки відповідності діяльності учасників суспільних відносин встановленим приписам, в рамках і межах яких вони мають діяти. Мета контролю полягає у встановленні результатів діяльності певних суб'єктів, допущених відхилень від прийнятих вимог, принципів організації, виявленні причин цих відхилень, а також у визначенні шляхів подолання перешкод для ефективного функціонування всієї системи. З допомогою контролю, який у науці управління називають «зворотним зв'язком», суб'єкт управління отримує інформацію про результати діяльності, а також про ті помилки та зміни ситуації, що можуть призвести до невиконання поставлених завдань чи отримання зовсім інших результатів. Маючи таку інформацію, можна оперативно втрутитися, привести важелі управління у відповідність з умовами, що виникають, та попередити небажані наслідки [10, с. 348; 38]. Щодо сутності державного контролю, то вона, на думку В. Б. Авер'янова, полягає у

спостереженні та перевірці розвитку суспільної системи й усіх її елементів, відповідно до визначених напрямів, а також у попередженні та виправленні можливих помилок і неправомірних дій, що перешкоджають такому розвитку. Контроль, – наголошує адміністративіст, – тісно пов’язаний з іншими видами державної діяльності й може входити до їх складу, як певна частина. Водночас, як самостійна функція управління, контроль має специфічний характер. Тому контроль, як певний вид діяльності, можна розглядати як самостійне явище або як складову інших видів діяльності держави та функцій її органів [10, с. 348–349]. З позиції Д. М. Павлова, контроль – це складова (елемент) управління, що забезпечує систематичну перевірку виконання законів та інших нормативно-правових актів, дотримання дисципліни та правопорядку і полягає у втручанні контролюючих органів в оперативну діяльність підконтрольних органів, у виданні обов’язкових для виконання вказівок, припиненні, зміні чи скасуванні актів управління, вжитті заходів примусу щодо підконтрольних органів. Сутність контролю полягає у спостереженні за функціонуванням відповідного підконтрольного об’єкта, в одержанні об’єктивної і достовірної інформації про стан законності й дисципліни, з метою своєчасного вжиття заходів щодо запобігання й усунення порушень законності і дисципліни та притягнення порушників до відповідальності [4, с. 75]. На думку Т. О. Коломосьць, контроль – це активне втручання суб’єкта управління у діяльність підконтрольного об’єкта. Загалом, сутність контролю як соціального явища, полягає в перевірці відповідності діяльності учасників суспільних відносин встановленим у суспільстві приписам, у межах яких вони мають діяти. Мета такої діяльності полягає у виявленні результатів впливу суб’єктів на об’єкт, допущених відхилень від прийнятих вимог, діючих принципів організації і регулювання, причин цих відхилень, а також визначення шляхів подолання наявних перешкод для ефективного функціонування всієї системи. Контроль можна визначити як сукупність дій суб’єкта управління зі спостереження за функціонуванням відповідного об’єкта контролю, з метою: отримання об’єктивної та достовірної інформації про нього; застосування заходів щодо

попередження правопорушень (з правом прямого втручання в оперативну діяльність об'єкта контролю); надання допомоги підконтрольній структурі у поновленні законності і дисципліни; встановлення причин і умов, що сприяють порушенню вимог правових норм; прийняття заходів щодо притягнення до правової відповідальності винних осіб [7, с. 108]. В. В. Галуцько, В. І. Курило та інші науковці пропонують трактувати контроль як вид діяльності, який полягає в тому, що суб'єкт контролю здійснює перевірку й облік того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання та реалізує свої функції. Основне призначення державного контролю полягає у виявленні невідповідності його об'єкта тим чи іншим правомірним оціночним критеріям для подальшого застосування адекватних заходів реагування. Крім того, дослідники тлумачать контроль як метод адміністративного права і визначають його у такий спосіб: «вид діяльності публічної адміністрації, що полягає в активних діях щодо перевірки й обліку того, як контрольований об'єкт публічного управління виконує покладені на нього завдання та реалізує свої функції, визначені нормами адміністративного права» [11, с. 151–153; 37, с. 178; 68, с. 53]. О. Ф. Андрійко називає державний контроль важливим елементом системи державного управління, який дає змогу суттєво впливати на хід управлінської діяльності, коригуючи її, у разі виявлення відхилень від визначеного напрямку. Значення та важливість державного контролю особливо зростає за нинішніх умов послаблення виконавчої дисципліни, зниження ефективності управлінських рішень, недотримання вимог законодавства. Контроль, відмічає дослідниця, – невід'ємний елемент управлінської діяльності, фактор підвищення її ефективності і подальшого вдосконалення. Недооцінка чи навіть заперечення контролю – небезпечне явище, оскільки відсутність «зворотного зв'язку», інформації про дії управлінських рішень, їх виконання та подальше формування управлінської стратегії може суттєво впливати на всю динамічну систему забезпечення реалізації виконавчої влади [31, с. 427–428]. Контроль як вид державної діяльності, функція органів влади і управління, спрямований на забезпечення подальшого розвитку суспільства.

Він є одним із найважливіших каналів отримання об'єктивної інформації про суспільство загалом, політичні, економічні та соціальні процеси, що відбуваються у державі, та діяльність її органів. Контроль сприяє виконанню покладених завдань, забезпечує дотримання чіткості й доцільності роботи органів влади та управління, які є організаторами діяльності людей, зайнятих у різних сферах суспільного життя. Контроль відіграє важливу роль у підвищенні відповідальності держави в особі своїх органів перед суспільством за свої дії [31, с. 430].

З огляду на наведені наукові позиції, контроль учені розуміють і як функцію (напрямок), і як форму, і як принцип, і як метод (спосіб) управління, поряд із тим, незалежно від цього, змістовну складову цього явища дослідники, зазвичай, вбачають у проведенні перевірки об'єкта (предмета) контролю з метою з'ясування його відповідності встановленим вимогам (критеріям, параметрам), виявлення та усунення наявних у ньому недоліків. Відповідно, контроль за діяльністю закладів дошкільної освіти потрібно розуміти як 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.

Поряд із контролем, існує такий засіб управління, як нагляд, який також передбачає спостереження за об'єктом, предметом управління, його перевірку. Більшість дослідників у своїх працях, зазвичай, відмічають, що попри суттєву схожість, контроль і нагляд, все ж таки, не потрібно ототожнювати. Так, наприклад, Т. О. Коломоець стверджує, що контроль необхідно відрізнити від близького до нього методу державного управління – нагляду, хоч у них є низка однакових рис: єдина мета – забезпечення законності, й дисципліни у державному управлінні, можуть здійснюватися в однакових формах (перевірки, вимоги звітів, пояснень тощо), контролюючі та наглядові органи мають право

безперешкодно відвідувати підконтрольні та піднаглядні об'єкти, давати тим, кого перевіряють, обов'язкові до виконання вказівки. Основні відзнаки контролю, як методу державного управління, від нагляду: контроль повсякденний та безперервний, здійснюється як органами державної законодавчої та виконавчої влади, судами, так і численними, спеціально створеними для цього контролюючими органами; контролюючий орган має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного органу та право самотійно притягувати винних осіб до відповідальності [7, с. 108]. Головне, що відрізняє контроль від нагляду, на думку В. Б. Авер'янова, – це те, що контролюючий орган, на відміну від наглядового, має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного (іноді аж до підміни собою керівного органу цього об'єкта), а також те, що контролюючі органи мають право самотійно притягувати винних до правової відповідальності. Втручання в оперативну діяльність підконтрольного органу та право самотійно притягати винних осіб до правової відповідальності, і є основними відмінностями контролю від нагляду [31, с. 454]. Ю. П. Битяк у своїх працях зазначає, що контроль потрібно розуміти як складову частину управління, яка забезпечує систематичну перевірку виконання Конституції, законів України, інших нормативних актів, додержання дисципліни і правопорядку, і яка проявляється у втручанні контролюючих органів в оперативну діяльність підконтрольних, дачі їм обов'язкових для виконання вказівок, призупинення, зміну або скасування актів управління, застосування примусових заходів відносно підконтрольних органів чи осіб. Що ж до нагляду, то він, відмічає адміністративіст, має на меті виявлення та попередження правопорушень, усунення їх наслідків шляхом застосування форм прокурорського реагування без права самотійно притягати винних до правової відповідальності, втручатися в оперативну і господарську діяльність піднаглядних об'єктів, змінювати або скасовувати акти управління [3, с. 251]. А. М. Фолес підкреслює, що контроль є більш широким поняттям, яке містить в собі нагляд, така функція у межах державного механізму, знаходить своє вираження саме в

контрольній функції. Сутність контролю полягає в перевірці відповідності досягнутих результатів заданим параметрам, цілям, а його зміст – у з'ясуванні уповноваженими органами та особами, чи відповідає діяльність підконтрольних об'єктів нормативним приписам, нормативним правовим актам, поставлених перед ними завданням, а також безпосереднє вжиття заходів з усунення відхилень і застосування санкцій. Натомість, сутність нагляду, в межах реалізації контрольної функції, полягає в забезпеченні законності та правопорядку шляхом виявлення та усунення допущених порушень закону, а також їх попередження, його зміст становить заснована на законі діяльність спеціально уповноважених суб'єктів, спрямована на попередження, виявлення і припинення порушень закону за винятком безпосереднього застосування санкцій до порушників [258, с. 258]. Поряд із тим, на думку правника, на практиці контроль і нагляд є іпостасями одного функціонального напрямку, що реалізується в механізмі сучасних держав. У контрольній діяльності присутній нагляд, а нагляд містить елементи контролю, при цьому нерідко використовуються однакові процедури (наприклад, перевірки). Їх єдність виявляється в діяльності наявних на цей момент наглядових органах, які фактично здійснюють контроль. На підставі викладеного, можна зробити висновок про сутнісну єдність контролю та нагляду, у зв'язку з чим таку діяльність потрібно розглядати як єдину функцію державної влади. Тобто нагляд є специфічним різновидом контролю, спрямованим на забезпечення дотримання законності [258, с. 258].

Аналіз чинного законодавства показує, що законодавець не проводить різниці між контролем і наглядом, та використовує ці поняття, як синонімічні (тотожні). Так, наприклад, у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» закріплено, що державний нагляд (контроль) – це діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, органів місцевого самоврядування у межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами

господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, прийнятного рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища [209]. В освітньому законодавстві України терміни «контроль» і «нагляд» також застосовуються як взаємозамінні. Загалом, такий підхід не є якимось суттєвим недоліком чи помилкою, оскільки, на думку З. Р. Кісіль та Р. В. Кісіль, мета контрольної діяльності і мета нагляду збігаються [12].

Специфіка контролю як засобу управління, а саме те, що його суб'єкт має право втручатися у роботу підконтрольного, впливати на її хід та, за необхідності, застосовувати заходи юридичної відповідальності, обумовлює необхідність суворої законодавчої регламентації здійснення контролю, з метою, щоб уникнути свавілля та зловживання своїми повноваженнями з боку контролюючих суб'єктів. Розмірковуючи про законодавчі засади контролю за діяльністю закладів дошкільної освіти, необхідно зазначити, що заклад освіти – це не лише суб'єкт освітньої діяльності, але й юридична особа, функціонування якої має фінансово-господарські аспекти, а також пов'язане із використанням найманої праці. Це обумовлює досить широке коло нормативно-правових актів, якими у той чи інший спосіб, встановлюються юридичні матеріальні та процедурні правила здійснення досліджуваного контролю. Втім, для мети представленого дослідження особливий інтерес становлять, передусім, саме засади контролю за їх освітньою діяльністю.

Головним джерелом правових засад діяльності дошкільних навчальних закладів є Закон «Про дошкільну освіту» від 11.07.2001 р. № 2628-III. Однак в частині контролю його положення є досить лаконічними і не дають чіткого уявлення про його напрями, види та форми. Так, ст. 21 цього закону має банкетний характер, а саме: «Державний нагляд (контроль) у сфері дошкільної освіти здійснюється відповідно до Закону України «Про освіту» [206]. У Законі «Про освіту» від 05.09.2017 р. № 2145-VIII, закріплено, що державний нагляд (контроль) у сфері освіти здійснюється з метою реалізації єдиної державної політики у цій сфері та спрямований на забезпечення інтересів суспільства

щодо належної якості освіти та освітньої діяльності. Державний нагляд (контроль) у сфері освіти здійснюється центральним органом виконавчої влади із забезпечення якості освіти та його територіальними органами [206]. Аналіз положень цього закону свідчить про те, що державний контроль за діяльністю дошкільних закладів здійснюється не лише протягом їхньої діяльності (поточний контроль), але й вже на етапі утворення такого закладу – у формі ліцензування. Ліцензування освітньої діяльності – це процедура визнання спроможності юридичної або фізичної особи надавати освітні послуги на певному рівні освіти відповідно до ліцензійних умов [206]. Законодавчі засади ліцензування дошкільних навчальних закладів визначаються Законом «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 02.03.2015 р. № 222-VIII, який визначає загальні засади ліцензування, а саме: принципи державної ліцензійної політики, завдання і повноваження органів ліцензування, перелік видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню (до яких належить і освітня діяльність), вимоги щодо документації та порядок ліцензування тощо. Положення цього закону є загальними і стосуються усіх видів господарської діяльності, які підлягають ліцензуванню. Втім, вимоги щодо ліцензійних умов провадження освітньої діяльності за рівнем дошкільної освіти визначаються окремим спеціальним підзаконним актом, а саме Постановою КМУ «Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності» від 30.12.2015 р. № 1187, в якій закріплені кадрові, технологічні, організаційні та інші вимоги щодо започаткування та провадження освітньої діяльності за рівнем дошкільної освіти [143].

Окремим підзаконним нормативно-правовим актам визначаються санітарні норми, яким має відповідати дошкільний освітній заклад. Таким актом є Наказ МОЗ «Про затвердження Санітарного регламенту для дошкільних навчальних закладів» від 24.03.2016 р. № 234. Цей санітарний регламент визначає санітарно-епідеміологічні вимоги до дошкільних навчальних закладів усіх форм власності (створених зокрема у житлових та нежитлових приміщеннях), виконання яких дає змогу створити нешкідливі

умови розвитку, виховання, навчання дітей, режим роботи, умови для фізичного розвитку та зміцнення здоров'я дітей [143]. Поточний контроль і нагляд за дотриманням досліджуваними закладами санітарно-епідеміологічних вимог, а також за якістю харчування покладається на засновників цих закладів, відповідні органи управління охорони здоров'я та відповідні органи управління освітою [143].

Щодо поточного контролю за якістю освіти, то цим питанням опікується Державна служба якості освіти України, яка є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра освіти і науки, та який реалізує державну політику у сфері освіти, зокрема з питань забезпечення якості освіти, забезпечення якості освітньої діяльності, здійснення державного нагляду (контролю) за закладами освіти щодо дотримання ними законодавства [135].

Донедавна важливим інструментом контролю за діяльністю закладів дошкільної освіти була атестація. Однак Порядок державної атестації дошкільних, загальноосвітніх, позашкільних навчальних закладів від 30.01.2015 № 67, втратив чинність, натомість був прийнятий порядок проведення інституційного аудиту. Інституційний аудит передбачає: оцінювання освітніх і управлінських процесів закладу освіти та внутрішньої системи забезпечення якості освіти; перевірку додержання закладом освіти вимог законодавства у сфері освіти. Метою проведення інституційного аудиту є оцінювання якості освітньої діяльності закладу освіти та вироблення рекомендацій щодо: підвищення якості освітньої діяльності та вдосконалення внутрішньої системи забезпечення якості освіти; приведення освітнього та управлінського процесів у відповідність до вимог законодавства [172]. Втім, стосується означений Порядок лише закладів загальної середньої освіти, натомість окремого документа з питань інституційного аудиту закладів дошкільної освіти немає. У Законі «Про дошкільну освіту» від 11.07.2001 р. № 2628-III, з питань інституційного аудиту міститься лише одне положення, а саме, що педагогічна рада закладу дошкільної освіти має право ініціювати проведення позапланового

інституційного аудиту закладу та проведення громадської акредитації закладу [135]. Тобто ця норма свідчить про те, що у сфері дошкільної освіти інституційний аудит також застосовується, однак порядку його проведення немає.

Що стосується моніторингу якості освіти, то у Законі «Про дошкільну освіту» про нього немає жодного слова. Натомість у Законі «Про освіту» закріплено, що моніторинг якості освіти – це система послідовних і систематичних заходів, що здійснюються з метою виявлення та відстеження тенденцій у розвитку якості освіти в країні, на окремих територіях, у закладах освіти (інших суб'єктах освітньої діяльності), встановлення відповідності фактичних результатів освітньої діяльності її заявленим цілям, а також оцінювання ступеня, напряму і причин відхилень від цілей. Моніторинг якості освіти може бути внутрішній та зовнішній. Внутрішній моніторинг якості освіти проводиться закладами освіти (іншими суб'єктами освітньої діяльності). Зовнішній моніторинг якості освіти може проводитися будь-якими органами, підприємствами, установами, організаціями, іншими юридичними особами, що здійснюють незалежне оцінювання якості освіти та освітньої діяльності. Участь закладів освіти (інших суб'єктів освітньої діяльності) та учасників освітнього процесу у зовнішньому моніторингу якості освіти є добровільною, крім випадків, встановлених законодавством [206]. Порядок проведення моніторингу регламентується Постановою КМУ «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 08.07.2015 р. № 533, однак у цьому документі не йдеться про моніторинг на рівні дошкільної освіти. Натомість, нещодавно МОН науки України запропонувало для громадського обговорення проект наказу «Про затвердження Порядку проведення моніторингу якості освіти». Цей порядок передбачає механізм підготовки та проведення моніторингу якості освіти, зокрема і дошкільної [173].

Окрім суб'єктів публічної влади, важливим суб'єктом контролю за діяльністю дошкільних навчальних закладів є громадськість. Правові засади

такого контролю визначає Закон «Про освіту», в якому закріплено, що громадський нагляд (контроль) у системі освіти здійснюється громадськими об'єднаннями та іншими інститутами громадянського суспільства, установчими документами яких передбачено діяльність у сфері освіти та/або соціального захисту осіб з інвалідністю, професійними об'єднаннями педагогічних і науково-педагогічних працівників, об'єднаннями здобувачів освіти, об'єднаннями батьківських комітетів та органами, до яких вони делегують своїх представників. Суб'єкти громадського нагляду (контролю) мають право: ініціювати і брати участь у дослідженнях з питань освіти та оприлюднювати результати таких досліджень; проводити моніторинг та оприлюднювати результати, зокрема, щодо: якості результатів навчання, зокрема моніторинг державної підсумкової атестації, екзаменів та інших форм оцінки результатів навчання; якості підручників та інших навчальних матеріалів; розподілу витрат на освіту та цільового використання коштів з державного та місцевих бюджетів, інших джерел, не заборонених законодавством; випадків булінгу (цькування) в закладах освіти та заходів реагування на такі випадки, вжитих керівництвом закладу освіти або його засновником; брати участь у громадському обговоренні, громадських консультаціях та проводити громадську експертизу, зокрема підручників (їх проектів), відповідно до законодавства; здійснювати інші заходи у сфері освіти відповідно до законодавства, та реалізовувати інші права, не заборонені законом. Безпосередньо у закладі освіти громадський нагляд (контроль) може проводитися винятково з дозволу керівника закладу освіти, крім випадків, встановлених законодавством [206]. Запровадження цієї форми контролю є важливим кроком у напрямі забезпечення всебічного та об'єктивного оцінювання ступеня відповідності діяльності закладу дошкільної освіти вимогам чинного законодавства. Завдяки такому контролю, громадськість має змогу перевіряти реальний стан виконання закладами дошкільної освіти свого функціонального призначення.

Окрім наведених вище нормативно-правових актів, контроль за

діяльністю закладів дошкільної освіти у певний спосіб регламентується низкою інших нормативно-правових актів, залежно від того, про який саме аспект їх діяльності йдеться. Так, господарська діяльність зазначених закладів перевіряється відповідно до положень Закону «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V [209], який визначає правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю) [209]; як платник податків і зборів, заклад дошкільної освіти контролюється згідно з податковим, пенсійним та іншим законодавством, що визначає правові засади сплати податків, зборів, платежів до відповідних бюджетів і цільових державних фондів; як по відношенню до суб'єкта, що використовує найману працю, засади контролю за діяльністю закладу дошкільної освіти встановлюють трудовим та іншим спеціальним законодавством у цій сфері.

Отже, нині в Україні закладені організаційно-правові основи для здійснення комплексного контролю за діяльністю закладів дошкільної освіти. Однак, поряд із тим, не можна не зауважити на тому, що ці 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 прогалини. Зокрема, так відбулося зі скасуванням атестації закладів дошкільної освіти та запровадженням інституційного аудиту, порядок проведення якого передбачений тільки для закладів загальної середньої освіти. Хоча з огляду на Закон «Про дошкільну освіту», така форма перевірки застосовується і на рівні дошкільної освіти. Крім того, із прийняттям нових нормативно-правових актів, не відбувається ретельна ревізія вже наявних чинних, як наслідок – в останніх залишаються положення, які з урахуванням нововведень, не відповідають дійсності. Так, наприклад, у чинній Постанові КМУ «Про затвердження Положення про дошкільний навчальний заклад» від

12.03.2003 р. № 305, у частині, присвяченій контролю, досій йдеться про атестацію, а не інституційний аудит, та про Державну інспекцію навчальних закладів (ДІНЗ), яку ліквідовано, а на її базі утворено Державну службу якості освіти України. 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 МОН проект Порядку проведення моніторингу якості освіти не містить окремих положень з питань моніторингу у закладах дошкільної освіти. Усунення цих та інших законодавчих недоліків є важливим кроком у напрямі створення якісних нормативно-правових засад для проведення ефективного та дієвого контролю (нагляду) за діяльністю закладів дошкільної освіти.

Висновки до Розділу 2

Визначено, що принципи організації діяльності закладів дошкільної освіти в Україні являють собою 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 ґрунтуватися організація та функціонування зазначених закладів. Принципи визначають ті соціальні цінності та пріоритети, якими у своїй діяльності має керуватися заклад дошкільної освіти.

Встановлено, що у чинному законодавстві України передбачене досить просторе та змістовне коло принципів як освіти загалом, так і дошкільної зокрема. Означені принципи значною мірою стосуються й діяльності закладів дошкільної освіти.

Доведено, що зміст Положення про дошкільний навчальний заклад необхідно переглянути, зокрема в частині закріплення у ньому основних принципів діяльності вказаних закладів. Адже принципи є важливим елементом їх правового статусу, що на рівні з метою, завданнями та функціями, а також

повноваженнями характеризують соціальне призначення, суспільну місію закладів дошкільної освіти, визначають порядок їх діяльності та пріоритети, якими вони керуються у своїй освітньо-виховній роботі. Відзначено, що принципи діяльності закладів дошкільної освіти повинні стосуватися не лише їх освітньої діяльності, але функціонування цих закладів, як суб'єктів управлінських відносин.

До кола основних принципів організації діяльності закладів дошкільної освіти України запропоновано віднести: а) загально-правові принципи, які виражають найбільш загальні цінності, світоглядні ідеї, базисні правила, на яких має ґрунтуватися суспільне життя (гуманізму та людиноцентризму; соціальної рівності та недискримінації; свободи, справедливості та ідеологічного плюралізму; верховенства права та законності; взаємної відповідальності держави та особи тощо); б) організаційно-правові – принципи, що встановлюють вимоги щодо створення та функціонування закладів дошкільної освіти як відповідних організацій (достатності та раціональності; підконтрольності; компетентності; гласності та відкритості; пріоритету функцій закладу щодо відношення до його структури; належного рівня зворотного зв'язку як на внутрішньому, так і зовнішньому рівнях; поєднання єдиноначальності та колегіальності у здійсненні управління закладом дошкільної освіти, плановості); 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».

Доведено, що принципи є 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.

Акцентовано, що ключове значення в аспекті визначення адміністративно-правових засад утворення та функціонування закладів

дошкільної освіти на законодавчому рівні правової регламентації досліджуваної сфери суспільних 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.

Встановлено, що найчисельніша група нормативно-правових актів, у положеннях яких закріплено адміністративно-правові засади створення та функціонування закладів дошкільної освіти, представлена актами центральних органів виконавчої влади.

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 з 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.

Наголошено, що фундаментальні положення щодо створення та функціонування закладів дошкільної освіти, сформовані на рівні законів України, ключовими серед яких є Закон України «Про освіту» та Закон України «Про дошкільну освіту». Перший визначає загальний напрям функціонування

всіх закладів освіти, тоді як другий, будучи спеціальним законом, безпосередньо закріплює основоположні адміністративно-правові засади створення та функціонування закладів дошкільної освіти. У положеннях інших законів України сформовано окремі напрями реалізації досліджуваної сфери суспільних відносин: забезпечення функціонування закладів дошкільної освіти за відповідними напрямами; особливості реалізації права на освіту в таких закладах окремих категорій осіб; деталізовано правовий статус суб'єктів, відповідальних за належне функціонування окресленої сфери суспільних відносин.

Доведено, що найбільш деталізовано адміністративно-правові засади створення та функціонування закладів дошкільної освіти в приписах підзаконних нормативно-правових актів, провідне місце серед яких посідають акти Президента України та Кабінету Міністрів України. На рівні перших, значною мірою, наголошується на проблемних аспектах створення та функціонування закладів дошкільної освіти, а також можливих шляхах їх вирішення. Акти Кабінету Міністрів України, здебільшого, присвячені визначенню правового статусу окремих з різновидів закладів дошкільної освіти й особливостям їх реалізації.

Акцентовано увагу, що положення підзаконних нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади, передусім МОН України та МОЗ України, зокрема, що було прийнято ними спільно, закріплюють адміністративно-правові засади, які встановлюють особливості функціонування закладів дошкільної освіти: матеріально-технічного, медичного, інформаційного, кадрового й іншого забезпечення; порядок комплектування відповідних закладів або окремих груп; організації харчування тощо.

Виявлено, що у межах функціонування закладу дошкільної освіти та реалізації освітнього процесу, відбувається становлення та розвиток особистості дитини з урахуванням усіх її особливостей. Такий процес побудовано й у майбутньому реалізовано у відповідності до численної кількості організаційно-правових засад, які визначають як загалом здійснення освітнього

процесу, зокрема в умовах закладу дошкільної освіти, так і окремі сфери діяльності компетентних суб'єктів, що здійснюються з метою забезпечення такого процесу за відповідними напрямками – медичне, кадрове, інформаційно-аналітичне тощо, забезпечення.

Узагальнено, що організаційно-правові засади освітнього процесу в умовах закладу дошкільної освіти, знайшли своє закріплення у цілій низці нормативно-правових актів. Так, у положеннях Основного Закону України закріплено загальноправові засади, основоположні права й свободи людини та громадянина, реалізація яких відбувається під час освітнього процесу в умовах закладу дошкільної освіти. Такі загальноправові засади деталізовано на рівні відповідного закону України, які загалом 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.

Наголошено, що найбільша кількість організаційно-правових засад знайшла своє нормативне закріплення на підзаконному рівні нормативної регламентації цієї сфери суспільних відносин, що представлений актами Президента України й Уряду, а також нормативно-правовими актами центральних органів виконавчої влади (МОН України, МОЗ 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.

Систематизовано наукові праці вчених щодо розуміння поняття «контроль», у зв'язку з чим встановлено, що вчені розуміють «контроль» і як функцію (напрямок), і як форму, і як принцип, і як метод (спосіб) управління, поряд із тим, змістовну складову цього явища дослідники, зазвичай, вбачають у проведенні перевірки об'єкта (предмета) контролю, з метою з'ясування його

відповідності встановленим вимогам (критеріям, параметрам), виявлення та усунення наявних у ньому недоліків.

Під поняттям «контроль за діяльністю закладів дошкільної освіти» 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.

Відмічено, що специфіка контролю, як засобу управління, полягає у тому, що його суб'єкт має право втручатися у роботу підконтрольного, впливати на її хід та, за необхідності, застосовувати заходи юридичної відповідальності, обумовлює необхідність суворої законодавчої регламентації здійснення контролю, для того, щоб уникнути свавілля та зловживання своїми повноваженнями з боку контролюючих суб'єктів.

Констатовано, що нині в Україні закладено організаційно-правові основи для здійснення комплексного контролю за діяльністю закладів дошкільної освіти. зазначено, що ці 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 прогалини. Зокрема. так відбулося зі скасуванням атестації закладів дошкільної освіти та запровадженням інституційного аудиту, порядок проведення якого передбачений тільки для закладів загальної середньої освіти. Хоча, з огляду на Закон «Про дошкільну освіту», така форма перевірки застосовується і на рівні дошкільної освіти. Крім того, з прийняттям нових нормативно-правових актів, не відбувається ретельна ревізія вже наявних чинних нормативно-правових актів, і як наслідок – в останніх залишаються положення, які з урахуванням нововведень, не відповідають дійсності.

Недоліками у правовому регулюванні контролю за діяльністю закладів дошкільної освіти, які потрібно усунути, визначено: а) у чинній Постанові КМУ

«Про затвердження Положення про дошкільний навчальний заклад» від 12.03.2003 р. № 305, у частині, присвяченій контролю, досі йдеться про атестацію, а не інституційний аудит, та про Державну інспекцію навчальних закладів (ДІНЗ), 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 МОН проект Порядку проведення моніторингу якості освіти не містить окремих положень з питань моніторингу у закладах дошкільної освіти. Акцентовано, що усунення цих та інших законодавчих недоліків є важливим кроком у напрямі створення якісних нормативно-правових засад для проведення ефективного та дієвого контролю (нагляду) за діяльністю закладів дошкільної освіти.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ ЗАКЛАДІВ ДОШКІЛЬНОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ

3.1 Зарубіжний досвід правового регулювання діяльності закладів дошкільної освіти та можливості його використання в Україні

Наука завжди була, є та буде рушійним механізмом будь-якої нації, адже саме наукові процеси визначають вектори прогресу, шляхи її розвитку у техногенному, духовному та іншому планах. Проте, значущість та сила наукового сектору у кожній окремій державі прямо пов'язано із освітянською діяльністю, особливу роль у складі якої займає освіта дошкільна, адже саме вона дає відповідний старт у життя найбільш юним верствам населення. При цьому, важливість дошкільної освіти відмічається не тільки у нашій державі, але й у багатьох країнах зарубіжжя, де нині існують спеціальні правові інститути, що регулюють як цей сектор освіти загалом, так і діяльність закладів, через які виявляється його зміст. У зв'язку з цим, аналіз зарубіжного досвіду правового регулювання діяльності закладів дошкільної освіти є актуальним контексті теми цього дослідження.

Починати аналіз зарубіжного досвіду доречно із розгляду тенденцій у секторі дошкільної освіти, сформовані нині у Сполучених Штатах Америки. Ця країна має багато пріоритетів перед міжнародною спільнотою не тільки в плані економічному, але й у питаннях, пов'язаних із вихованням своїх громадян. Так, передусім, необхідно відзначити, що освіта у США загалом – це досить тісно пов'язане із історією країни явище. Зокрема, американський учений В. Джейнс пов'язує перші кроки із започаткування і становлення освіти у США з діяльністю піліgrimів і пуританських пасторів, які припливли в Америку з Європи. Пуританські лідери, більшість з яких були випускниками Оксфорда або Кембриджу, звикли до високих освітніх стандартів та вважали за необхідне

підтримувати таку ж високу планку і в Новій Англії. Вони прагнули, щоб пастори, які народилися в Америці, були якомога освіченішими людьми [22, с. 253–254]. Для пуритан служіння Богу мало першочергове значення, а освіта була засобом досягнення цієї мети. Вони вважали, що батьки і діти мають певні освітні зобов'язання, і сприяли розповсюдженню ідеї, яку можна назвати «святою трійцею» у сфері освіти, вона включала в себе дім, церкву та школу. Відтак, на думку дослідника, одні з найважливіших досягнень в історії американської освіти були зроблені в перші кілька десятиліть після прибуття пілігримів у 1620 році та пуритан у 1630 році [22, с. 253–254]. Їхні успіхи у сфері освіти включають відкриття Гарвардського коледжу, першої середньої школи (Бостонської школи латини) і запровадження обов'язкової освіти, тому можна стверджувати, що вони допомогли започаткувати шкільну систему, якій якогось дня буде заздрити весь світ. Гарвард був створений за сто сорок років до заснування Сполучених Штатів Америки [22, с. 253–254].

Нині освіта у США – це явище, яке має складну структуру, що складається з таких елементів: дошкільної освіти, безпосередньо шкільної та вищої освіти [22, с. 255]. Крім того, у США для кожного зі штатів характерна своя система освіти з певними особливостями, тому основною рисою освітньої політики у цій країні є децентралізація. Зокрема, американські закони визначають, що незалежно від підпорядкування, всі заклади освіти, наприклад, дошкільної, повинні вважатися автономними об'єднаннями під загальним наглядом усього суспільства (федерального уряду і урядів штатів, як розпорядників коштів за встановленими законами) й фактичним керівництвом органів (наглядових рад довірчих осіб), що складаються з представників наукової громадськості, місцевої влади, підприємницьких і фінансових кіл тощо [79].

Водночас, кожний елемент освітнього сектору США має свої характерні та загальні особливості. Наприклад, Федеральним урядом США окреслюються основні положення і завдання дошкільної освіти, а кожен штат несе відповідальність та звітує перед урядом з питань реалізації постанов. У зв'язку

із цим, існує багато спільних інституціональних особливостей правового та адміністративного регулювання дошкільної освіти на всій території США. Будівельним елементом юридичного регламенту дошкільної освіти у США є Акт «Про програму Хед Старт», прийнятий у 1965 році, та поправки до нього, де визначено умови та вимоги щодо надання якісної дошкільної освіти, обов'язкові для дотримання дошкільними закладами кожного штату. Контроль за дотриманням визначених стандартів та виконанням вимог покладено на управління штатів та органи місцевого самоврядування. Крім того, дошкільна освіта у США також регулюється актами «Про Освіту» від 1981 року, «Про економічні можливості» від 1964 року, «Про розвиток елементарної та середньої освіти» від 1965 року, законами «Про реабілітацію» від 1973 року, «Про осіб з особливими освітніми потребами» 1975 року, «Про американців з особливими потребами» від 1973 року, «Цілі – 2000» від 1994 року, «Жодної дитини поза увагою» від 2001 року. Зазначені акти є основою для формування та провадження державної політики країни із забезпечення та утвердження в дошкільній освіті принципів міжкультурної, тендерної, расової та фізичної рівності, підвищення якості та ефективності освіти за рахунок збільшення інвестицій та сприяння міжнародній співпраці у сфері дошкільної освіти [82, с. 7].

Крім того, у США немає загальнодержавної шкали оцінок: застосовуються то різні варіанти числових, то рейтингові, а найпоширенішою є п'ятибальна з позначенням балів літерами від А до Е. Загалом, концепція американської школи може бути сформульована як «підготовка до реального життя», а основним завданням на цьому рівні освітньої системи є навчити учнів самостійно здобувати знання, й адаптуватися на цій основі до умов реальних життєвих ситуацій. Відтак, будь-який навчальний матеріал, який пропонується для вивчення та засвоєння, проходить ретельний відбір на предмет «потрібен він учням, чи ні». Загальновідомо, що процеси навчання та професійного розвитку є органічно взаємопов'язаними та взаємозалежними [32; 74; 79; 85].

Свої тенденції управління та правового регулювання сектором дошкільної освіти сформовано у Великій Британії, на що необхідно звернути окрему увагу. Модель англійської дошкільної освіти, що склалася за тривалу історію свого розвитку, характеризується великою кількістю різноманітних дошкільних закладів. Окрім того, їй властива особистісна спрямованість і індивідуальний підхід до дітей. Програми англійського виховання спрямовані на розвиток особистості дитини, мотиваційних факторів, ініціативи до навчання. Отже, традиційно освіта Великобританії вважається спрямованою на дитину, а не на освітній предмет або вчителя. Такий підхід обумовлений історією англійської освіти, на розвиток якої вплинули Руссо, Гребель, Монтесорі, які вважали необхідним розвивати індивідуальність дітей та захищати їх самостійність. Це сприяло формуванню основних цілей дошкільної освіти: задоволення потреб кожної дитини, її інтересів, поваги до відмінностей між дітьми. У Великобританії дошкільна освіта є первинною ланкою єдиної системи виховання і навчання. Про неї турбуються місцеві органи влади, релігійні та громадські організації, приватні особи. У країні тривалий час функціонували заклади суспільного догляду дітей із небагатих сімей. Нині вони трансформувалися в сучасні типи дошкільних закладів, які забезпечують диференційований підхід до виховання дітей. Дошкільна освіта в Англії надається дітям, віком від двох місяців до п'яти років, але більшість дітей починає відвідувати дошкільний заклад з 2–3 років. Крім того, у Великій Британії функціонують дошкільні установи різних типів. Вони функціонують за рахунок держави, церковних організацій та приватних осіб, розрізняються за джерелами функціонування, цілями, змістом і режимом роботи, контингентом дітей, особливостями організації своєї діяльності. Це муніципальні та приватні денні ясла, ясельні школи, ясельні класи, ігрові групи, клуби матері і дитини, групи «можливостей». Дошкільна освіта забезпечує також нульові або підготовчі класи шкіл (т. зв. приймальні класи). Найбільшою популярністю у батьків користуються ігрові групи, які роблять акцент на соціальному розвитку

дитини, а також ясельні школи і підготовчі класи, як заклади, передусім, освітнього типу [28; 29].

На законодавчому рівні у Великій Британії діє декілька нормативно-правових актів, які регулюють діяльність закладів освіти. Першими з них є прийняті у 2000 році «Керівні вказівки щодо навчального плану на початковому етапі», які було опубліковано Департаментом у справах освіти і зайнятості та Агентством з кваліфікацій і навчальних програмах. «Керівні вказівки щодо навчального плану» мають за мету допомогти педагогам-практикам у плануванні для задоволення різноманітних потреб всіх дітей у такий спосіб, щоб більшість дітей могла досягнути поставлених цілей, а підготовка деяких із них, де це доречно, буде виходити за межі основних цілей підготовчого етапу» [35, с. 23; 275, с. 5].

Ще одним актом є «Базова британська національна програма для дітей дошкільного віку» була офіційно прийнята у 2008 році. Остання являє собою зведення вимог, що стосуються здоров'я, навчання й розвитку дошкільнят, керівні вказівки, які допомагають педагогам і батькам в оптимальним спосіб організовувати ранній етап розвитку дитини, направивши його на шлях комплексного особистісного вдосконалення, розширюючи її потенціал та освітні можливості. У програмі визначені навички та вміння, які повинні вироблятися у маленьких дітей у процесі навчання. До 2015 року програма дещо змінила свою структуру і була поділена на сім напрямів, хоча зміст та підхід до навчання і виховання залишився той самий: розвиток мови та комунікативності; фізичний розвиток; особистісний, соціальний та емоційний розвиток; розвиток грамотності; розвиток математичних уявлень; розвиток розуміння світу; розвиток образотворчого мистецтва і дизайну [274; 35, с. 23].

Необхідно проаналізувати й досвід правового регулювання сектору дошкільної освіти та діяльності закладів, що до нього відносяться, на території Європейського Союзу. Особливістю організації дошкільної освіти у країнах ЄС є закріплення поряд з дошкільною освітою, поняття обов'язкової дошкільної або передшкільної освіти. Аналіз нормативних актів про освіту дає змогу

визначити передшкільну освіту в ЄС, як форму дошкільного (або початкового шкільного) навчання, яке триває протягом одного року, носить обов'язковий чи добровільний характер та має за мету підготовку дитини до здобуття подальшої шкільної освіти. Система правового регулювання роботи закладів дошкільної освіти, зазвичай, засновується на спеціальних або ж цільових законодавчих актах, які встановлюють специфіку освіти у тій чи іншій країні ЄС загалом [83]. Так, наприклад, у Нідерландах основним законом, що регулює освіту та навчання дітей дошкільного віку, є Закон «Про турботу дітей» від 2005 року. Цей новий закон для Нідерландів майже не змінювався до 2010 року. Перші організації з догляду за дітьми у Нідерландах з'явилися ще у 1840 році, коли діти матерів-робітників могли бути направлені у спеціальні установи у віці 2 років. Нині дошкільна система освіти Нідерландів являє собою: денні ясла, призначені для дітей від шести тижнів до трьох років; установи по догляду за молодшими школярами (віком від чотирьох до дванадцяти років). Також можуть бути створені агенції з організації догляду за дітьми приватними особами у себе вдома; дитячі установи для дітей співробітників, які фінансуються роботодавцями [276, с. 35–44]. Подібна система дошкільної освіти організована і у Швеції. Дошкільна діяльність організовується у вигляді дошкільних установ, сімейних будинків денного догляду та відкритої дошкільної діяльності. Метою цих заходів є створення сприятливих умов для навчання і стимулювання фізичного та розумового розвитку дитини [277, с. 14–17]. Згідно із Законом «Про освіту», у Болгарії дошкільне навчання дітей покладається на заклади дитячого навчання державної, комунальної та приватної власності. Діти повинні відвідувати ці заклади відповідно до бажання та вибору батьків або опікунів [278]. Закон «Про основну освіту» Фінляндії наголошує, що кожна дитина протягом одного року має право пройти безкоштовне передшкільне навчання перед початком обов'язкового шкільного навчання. Термін «передшкільна освіта» використовується лише у відношенні до шестирічних дітей до початку здобуття ними базової освіти. Законодавче забезпечення передшкільної освіти для шестирічних дітей у Фінляндії було

підготовлено ще наприкінці 1960-х років. Перший експеримент із введення передшкільного навчання був проведений у 1971 році. Однак повністю доступною передшкільна освіта стала лише у 2000 році. Передшкільна освіта пропонується державою безкоштовно. Користування послугами передшкільної освіти є правом вибору батьків дітей. Метою передшкільної освіти є поліпшення умов навчання дітей. Ще одна мета передшкільної освіти у межах дошкільної освіти – згладити індивідуальні відмінності в готовності дітей до школи [83].

Низкою схожих особливостей характеризується досвід правового регулювання діяльності закладів дошкільної освіти країн пострадянського простору, що пояснюється їх тісним співіснуванням у складі єдиної держави – Радянського Союзу протягом усього XX століття. Проте, якщо у ЄС юридичний регламент у цьому секторі тяжіє до поєднання правових тенденцій, внаслідок перебування країн у складі однієї міжнародної організації, то на пострадянських територіях, навпаки, простежується активізація вектору до вироблення власних моделей регулювання освітянської діяльності.

Наприклад, на території Республіки Білорусь правове регулювання інституту дошкільної освіти ґрунтується на положеннях Кодексу Республіки Білорусь «Про освіту» від 2011 року. Відповідно до зазначеного нормативно-правового акту, дошкільна освіта та освіта в Білорусі загалом, ґрунтується на принципах: пріоритету освіти; пріоритету загальнолюдських цінностей, прав людини, гуманістичного характеру освіти; гарантії конституційного права кожного на освіту; забезпечення рівного доступу до здобуття освіти; обов'язковості загальної базової освіти; інтеграції у світовий освітній простір при збереженні і розвитку традицій системи освіти; екологічної спрямованості освіти; підтримки і розвитку освіти, з урахуванням завдань соціально-економічного розвитку держави; державно-громадського характеру управління освітою; світського характеру освіти [61].

Дошкільна освіта входить до структури загальної освіти Республіки Білорусь та визначається, як рівень основної освіти, спрямований на всебічний

розвиток особистості дитини раннього та дошкільного віку, відповідно до її вікових та індивідуальних особливостей, здібностей і потреб, формування у неї моральних норм, набуття нею соціального досвіду. Система дошкільної освіти включає в себе:

- учасників освітнього процесу при реалізації освітньої програми дошкільної освіти;
- освітню програму дошкільної освіти;
- установи дошкільної освіти;
- інші установи освіти, що реалізують освітню програму дошкільної освіти;
- інші організації, яким відповідно до законодавства, надано право здійснювати освітню діяльність, що реалізують освітню програму дошкільної освіти;
- індивідуальних підприємців, яким відповідно до законодавства, надано право здійснювати освітню діяльність, що реалізують освітню програму дошкільної освіти;
- державні організації освіти, що забезпечують функціонування системи дошкільної освіти;
- республіканські органи державного управління, інші державні організації, підлеглі Уряду Республіки Білорусь, місцеві виконавчі і розпорядчі органи, інші організації та фізичних осіб у межах їх повноважень, у сфері дошкільної освіти [61].

Щодо закладів дошкільної освіти у Республіці Білорусь, то вони характеризуються як установи освіти, які реалізують освітню програму дошкільної освіти, програму виховання і захисту прав і законних інтересів дітей, які перебувають у соціально небезпечному положенні; освітню програму спеціальної освіти на рівні дошкільної освіти; освітню програму спеціальної освіти на рівні дошкільної освіти для осіб з інтелектуальною недостатністю. Установи дошкільної освіти можуть бути таких видів: ясла; ясла-садок;

дитячий садок; санаторний ясла-садок; санаторний дитячий садок; дошкільний центр розвитку дитини. Відповідно до Кодексу, Державне управління у сфері освіти здійснюють Президент Республіки Білорусь, Уряд Республіки Білорусь, державні органи, підлеглі і (або) підзвітні Президенту Республіки Білорусь, Національна академія наук Білорусі, республіканські органи державного управління, інші державні організації, підлеглі Уряду Республіки Білорусь, місцеві виконавчі і розпорядчі органи у межах їхніх повноважень. Натомість, безпосереднє керівництво установою дошкільної освіти здійснює його завідувач. Завідувач установою дошкільної освіти призначається на посаду і звільняється з посади його засновником. Основним органом самоврядування установи дошкільної освіти є рада, очолювана його завідувачем. У закладах дошкільної освіти створюється педагогічна рада і можуть створюватися піклувальна рада, батьківський комітет [61].

Більш децентралізованою є система правового регулювання закладів дошкільної освіти у Російській Федерації. Так, в історії розвитку громадської освіти Росії дошкільній освіті традиційно приділялася особлива увага. Її місце у системі освіти було визначено першими ж декретами Радянської Росії. У цих документах дошкільне виховання розглядалося як перший ступінь системи громадської освіти. Дошкільне виховання характеризувалося загальнодоступністю, було безкоштовним і обов'язковим. Такий статус дошкільного виховання зберігався і в пострадянський період. Нині дошкільна освіта – це рівень системи освіти; цілеспрямований і планомірний процес виховання, навчання, перегляду, догляду, оздоровлення дітей у віці від 2-х місяців до 7 років, що проходить в умовах дошкільного навчального закладу (організації), що передбачає формування базису особистісної культури дитини і забезпечує досягнення рівня розвитку різноманітних якостей (фізичних, інтелектуальних, особистісних, комунікативних, емоційно-вольових і інших), необхідних для успішного переходу дитини на новий рівень системи освіти [65].

Ієрархію нормативних правових актів, що регулюють дошкільну освіту, очолює Конституція Російської Федерації, в якій у п. 2 ст. 43 закріплена гарантія загальнодоступності і безоплатності дошкільної освіти в державних і муніципальних освітніх установах і на підприємствах. Окремі регламентарні положення сфери дошкільної освіти та установ, що відносяться до цієї сфери, закріплено у Сімейному кодексі РФ, який встановлює права і обов'язки батьків щодо виховання та освіти дітей, до яких належить і виховання своїх дітей, обов'язок піклуватися про здоров'я, фізичний, психічний, моральний розвиток своїх дітей, обов'язок забезпечити отримання дітьми основної загальної освіти. При цьому, батьки мають переважне право на виховання своїх дітей перед усіма іншими особами, а також право вибору освітнього закладу і форми навчання дітей до отримання дітьми основної загальної освіти (ст. 63 Сімейного кодексу РФ) [48].

Центральним актом, безперечно, виступає Федеральний Закон «Про освіту», ухвалений у 2012 році. Норми останнього стандартизують та упорядковують увесь сектор освіти, а також визначають принципи, систему державного управління та вимоги до закладів освіти, зокрема, дошкільного типу [48].

На території Республіки Узбекистан правове регулювання діяльності закладів вищої освіти також представлено положеннями декількох нормативно-правових актів. Основою освітнього процесу у країні є Закон Республіки Узбекистан «Про освіту» від 1997 року. У ньому визначено, що освіта проголошується пріоритетом у сфері суспільного розвитку Республіки Узбекистан. Основними принципами державної політики у галузі освіти є: гуманістичний, демократичний характер навчання і виховання; безперервність і наступність освіти; обов'язковість загальної середньої, а також середньої спеціальної, професійної освіти; добровільність вибору безпосередньо середньої спеціальної, професійної освіти: академічний ліцей або професійний коледж; світський характер системи освіти; загальнодоступність освіти у межах державних освітніх стандартів; єдність і диференційованість підходу до вибору

програм навчання; заохочення освіченості і таланту; поєднання державного і громадського управління у системі освіти [98]. Крім того, кожному гарантується рівність прав на отримання освіти, незалежно від статі, мови, віку, расової, національної приналежності, переконань, ставлення до релігії, соціального походження, роду занять, суспільного становища, місця проживання, тривалості проживання на території Республіки Узбекистан. Право на освіту забезпечується: розвитком державних і недержавних освітніх установ; організацією навчання з відривом і без відриву від виробництва; безкоштовним навчанням за державними програмами освіти і підготовки кадрів, а також платним професійним навчанням в освітніх установах на договірних засадах; рівними правами випускників усіх видів освітніх установ при вступі до навчальних закладів наступному ступені; наданням права громадянам, які здобули освіту у сім'ї або шляхом самоосвіти, на атестацію в порядку екстернату в акредитованих освітніх установах [98].

Дошкільна освіта, відповідно до Закону, входить в систему освіти у країні загалом та визначається, як цілеспрямований процес формування здорової і повноцінної особистості дитини, підготовленої для навчання у школі. Дошкільна освіта проводиться до 6–7 років у сім'ї, в дитячому саду і в інших освітніх установах, незалежно від форм власності [98].

Водночас, практичні аспекти провадження дошкільної освіти регламентовано іншим нормативним документом – Законом Республіки Узбекистан «Про дошкільну освіту» від 2019 року. Так, основними напрямками державної політики у галузі дошкільної освіти та виховання є: забезпечення реалізації права кожної дитини на дошкільну освіту та виховання; створення умов для забезпечення повного охоплення дітей дошкільною освітою та вихованням; надання всебічної допомоги сім'ї у розвитку, здобутті дошкільної освіти та виховання дитини; створення умов для здобуття дітьми, включаючи дітей з особливими освітніми потребами, якісної дошкільної освіти та виховання; створення і розвиток альтернативних форм навчання і виховання; державна підтримка розвитку дошкільної освіти та виховання; впровадження та

розвиток механізмів державно-приватного партнерства, спрямованих на розширення мережі дошкільних освітніх організацій; впровадження сучасних інноваційних та інформаційно-комунікаційних технологій з метою всебічного розвитку дітей дошкільного віку; розвиток міжнародного співробітництва [95].

Законом встановлено, що існує декілька типів освітніх дошкільних організацій, а саме:

- дошкільні освітні організації загального типу;
- багатoproфільні спеціалізовані дошкільні освітні організації;
- дошкільні освітні організації з інклюзивними групами;
- дошкільні освітні організації комбінованого типу [95].

Крім того, положення закону чітко регулюють більшість організаційних питань, пов'язаних із роботою дошкільних закладів освіти, зокрема:

- порядок створення, ліквідації та ліцензування дошкільних закладів освіти;
- права та обов'язки дошкільних закладів освіти;
- систему фінансування діяльності зазначених освітніх закладів;
- порядок роботи їх інформаційних систем управління;
- стандарти дошкільної освіти та виховання, а також вимоги щодо їх виконання у роботі дошкільних закладів;
- режим роботи дошкільних закладів освіти тощо [95].

Досить широкою є система правового регулювання діяльності закладів дошкільної освіти у Республіці Казахстан, основою якої є як законодавчі нормативні документи, так і низка підзаконних. Ключовим актом у цьому секторі є Закон Республіки Казахстан «Про освіту» від 2007 року. Останній закріплює норми, що регулюють усю галузь національної освіти та механізм її державного регулювання. Зокрема, відповідно до Закону, основними принципами державного управління у сфері освіти є: рівність прав усіх на отримання якісної освіти; пріоритетність розвитку системи освіти; доступність освіти всіх рівнів для населення, з урахуванням інтелектуального розвитку,

психофізіологічних і індивідуальних особливостей кожної особи; світський, гуманістичний і розвивальний характер освіти, пріоритет цивільних і національних цінностей, життя і здоров'я людини, вільного розвитку особистості; повага прав і свобод людини; стимулювання освіченості особистості і розвиток обдарованості; безперервність процесу освіти, що забезпечує спадкоємність його рівнів; єдність навчання, виховання і розвитку; демократичний характер управління освітою, прозорість діяльності системи освіти; різноманітність організацій освіти за формами власності, форм навчання і виховання, напрямів освіти [97].

Законом також встановлюється, що дошкільна освіта є системою національної освіти загалом. Окрім того, навчально-виховний процес в усіх без винятку закладах освіти, зокрема дошкільних, здійснюється відповідно до робочих навчальних планів і робочих навчальних програм. Основою організації навчально-виховного процесу є планування і облік навчально-виховної роботи, здійснюваної організацією освіти. Планування навчально-виховної роботи повинно забезпечити вчасне і якісне виконання навчальних планів і програм в повному обсязі [97]. Безпосередньо дошкільне виховання дітей до прийому у перший клас, здійснюється у сім'ї або в дошкільних організаціях. Дошкільне навчання здійснюється з п'яти років у вигляді передшкільної підготовки дітей до навчання у школі. Передшкільна підготовка є обов'язковою і здійснюється у сім'ї, дошкільних організаціях, передшкільних класах загальноосвітніх шкіл, ліцеїв і гімназій. Подібний вид підготовки у державних організаціях освіти є безкоштовним [97].

Окрім Закону, практичні питання роботи дошкільних закладів освіти встановлюються низкою підзаконних положень, зокрема, нормами Стандартів державних послуг «Прийом документів та зарахування дітей в дошкільні організації освіти» від 2015 року. Так, текст документу чітко визначає порядок прийняття дітей до закладів дошкільної освіти, а також деякі гарантії їх прав у відносинах із цими установами [244].

Не менш важливими є також положення Наказу Міністра освіти та науки республіки Казахстан «Про затвердження державних загальнообов'язкових стандартів освіти всіх рівнів освіти» від 2018 року, який визначає вимоги до: змісту дошкільного виховання і навчання з орієнтиром на результати навчання; максимального обсягу навчального навантаження вихованців; рівень підготовки вихованців; терміну навчання [100].

Отже, проведений у цьому підрозділі дисертації науковий аналіз дав змогу детально розглянути зарубіжний досвід правового регулювання діяльності закладів дошкільної освіти на прикладі таких країн, як Сполучені Штати Америки, Великобританія, Нідерланди, Швеція, Болгарія, Фінляндія, Республіка Білорусь, Російська Федерація, Республіка Казахстан та Республіка Узбекистан.

Узагальнюючи одержані дані, необхідно відмітити, що у більшості країн модель правового регулювання діяльності дошкільної освіти подібна та ґрунтується на положеннях єдиного нормативно-правового акту, який визначає усі загальні та практичні моменти освіти загалом, а також сектору дошкільної освіти зокрема. Водночас, такий підхід призводить до перенавантаження нормативно-правового матеріалу, у зв'язку з чим частина важливих моментів, пов'язаних із провадженням, реалізацією освіти загалом, зокрема дошкільного типу, залишаються неврегульованими. При цьому, в Україні нині ця проблема є частково врегульованою, адже нарівні із законодавчими актами, норми яких регламентують дошкільний сектор освіти, існує широке коло підзаконних документів. Тобто, українська модель правового регулювання закладів дошкільної освіти є досить дієвою та конкурентною. Однак, вона не є ідеальною, у зв'язку із чим вироблено теоретичний погляд на шляхи вдосконалення останньої, за допомогою запозичення та імплементації наступного зарубіжного досвіду:

- по-перше, стандарти у сфері діяльності закладів дошкільної освіти необхідно оновити адаптувати під європейські, враховуючи сучасний вектор розвитку України;

- по-друге, 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;
- по-третє, на прикладі окремих країн ЄС, а також Узбекистану та Казахстану, необхідно посилити гарантії на вільне та безкоштовне отримання дошкільної освіти всім без винятку дітям, закріпивши такі гарантії у нормативному матеріалі та чіткіше визначивши їх зміст;
- по-четверте, необхідно удосконалити нормативні вимоги та порядки у галузі фінансування закладів дошкільної освіти.

3.2 Напрямки вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності державних і комунальних закладів дошкільної освіти України

Запорукою успішності функціонування відповідних суспільних інституцій, будь-якої сфери суспільних відносин є зрозумілість правил поведінки, що діють у їх межах для усіх суб'єктів, на яких вони поширюються. Не є в цьому аспекті винятком і діяльність державних та комунальних закладів дошкільної освіти, які у межах її здійснення, керуються численними законодавчими приписами, які можуть бути розглянуті як адміністративно-правові засади їх функціонування. Від того, наскільки якісно й повно сформовано адміністративно-правові засади діяльності вказаних закладів освіти, безпосередньо залежить ефективність виконання ними своїх завдань і функцій, забезпечення реалізації права особи на здобуття освіти цього рівня й загалом становлення та розвиток особистості дитини.

У попередніх підрозділах представленого наукового дослідження нами було в цілому проаналізовано адміністративно-правові засади створення та функціонування закладів дошкільної освіти, зокрема здійснення в його умовах

освітнього процесу. При цьому нами спеціально не акцентувалася увага на недоліках законодавчої регламентації таких адміністративно-правових засад, так як дане питання, враховуючи його складність і багатоаспектність, потребує окремої уваги. Так, однією з провідних проблем адміністративно-правового регулювання діяльності закладів дошкільної освіти є вкрай низький рівень уніфікації, погодження законодавчих приписів, на рівні яких відбувається нормативно-правова регламентація цієї сфери суспільних відносин.

Таке положення справ пов'язано з тим, що свого часу законодавство, яке регламентує суспільні відносини у сфері освіти, зазнало значного оновлення, що мало місце у межах проведення низки реформ. Зокрема, Верховною Радою України було видано новий Закон України «Про освіту» від 5 вересня 2017 року [206], який було прийнято на зміну Закону України «Про освіту» від 23 травня 1991 року [207], внаслідок чого останній було визнано таким, що втратив чинність. Цим нормативно-правовим актом було внесено значну кількість змін і новел у суспільні відносини, що мають місце в освітній сфері, зокрема у сфері діяльності державних і комунальних закладів освіти. Однак, основне законодавство, положення якого безпосередньо визначають адміністративно-правові засади діяльності державних і комунальних закладів дошкільної освіти, таких змін не зазнало. У цьому випадку йдеться про Закон України «Про дошкільну освіту» від 11 липня 2001 року [135], положення якого нині потребують суттєвих змін. У контексті цього, необхідно відмітити, що у цьому напрямі ведеться робота відповідними суб'єктами законодавчої ініціативи.

Так, на розгляді Верховної Ради України знаходиться проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про дошкільну освіту» від 18 грудня 2019 року № 2624. Аналіз положень цього законопроекту свідчить, що в разі його прийняття, Закон України «Про дошкільну освіту» буде викладено в повністю новій редакції [127]. Завдання з розроблення та внесення на розгляд Верховної Ради України вищенаведеного законопроекту було поставлено перед Кабінетом Міністрів України Президентом України в указі «Про невідкладні

заходи з проведення реформ та зміцнення держави» від 8 листопада 2019 року № 837/2019 [200]. Окрім цього, як зауважує авторський колектив цього законопроекту у пояснювальній записці до нього, що з часу прийняття Верховною Радою України III скликання нині чинного Закону України «Про дошкільну освіту», минуло майже 20 років. За цей час, суттєві зміни в предметі регулювання зумовили необхідність концептуально іншого підходу до структури цього галузевого закону та змісту закріплених у ньому механізмів і процедур. Закон України «Про дошкільну освіту» потребує приведення у відповідність до прийнятого Верховною Радою України VIII скликання 5 вересня 2017 року базового Закону України «Про освіту». Зазначено, що метою прийняття цього законопроекту є удосконалення функціонування системи дошкільної освіти, підвищення якості дошкільної освіти, розширення доступу до дошкільної освіти із забезпеченням доступу дітей до якісної дошкільної освіти, забезпечення розвитку закладів освіти всіх форм власності [114] тощо.

У наведеному вище законопроекті значною мірою зосереджено увагу на питаннях, пов'язаних із визначенням адміністративно-правових засад доступності дошкільної освіти. І. В. Манохіна зауважує, що Українська держава намагається забезпечити доступність освіти. Це означає, що навчатися може кожний. Навчальні заклади є майже в усіх населених пунктах, до них приймають усіх, хто живе в Україні, незалежно від соціального та майнового стану, етнічного походження, національності, раси, віросповідання та стану здоров'я. Доступність забезпечується також створенням умов для вибору профілю навчання відповідно до інтересів і здібностей дитини, різними формами навчання [78, с. 80–81]. Так, якщо в чинному Законі України «Про дошкільну освіту» адміністративно-правові засади доступності дошкільної освіти в комунальних і державних закладах дошкільної освіти визначено фрагментарно, у межах норм, що визначають інші аспекти цих суспільних відносин, зокрема: завдання законодавства України про дошкільну освіту (ст. 2); аспекти державної політики (ч. 2 ст. 3); принципи дошкільної освіти (ст. 6) тощо [135]. Тоді як у запропоновану вказаним законопроектом варіанті

питанню доступності освіти в комунальних і державних закладах дошкільної освіти відведено окрему норму – ст. 6, аналіз якої свідчить про те, що цей аспект досліджуваної сфери суспільних відносин виявляється у: 1) рівному доступі до здобуття дошкільної освіти, що забезпечується шляхом: заборони обмежень і дискримінації; урегулювання порядку зарахування, відрахування та переведення дітей до державних і комунальних закладів освіти для здобуття дошкільної освіти; безоплатності здобуття дошкільної освіти в державних і комунальних закладах освіти незалежно від місця проживання або реєстрації дитини, її батьків чи місця здобуття освіти й інших обставин; фінансування закладів освіти за рахунок коштів державного та/або місцевих бюджетів в обсязі, достатньому для виконання Базового компоненту дошкільної освіти та ліцензійних умов; запровадження трансфертів (дотацій, субвенцій) та компенсацій з державного та/або місцевих бюджетів для закладів освіти, інших суб'єктів освітньої діяльності, що набули прав і обов'язків закладу освіти, та забезпечують здобуття дошкільної освіти дітьми старшого дошкільного віку; 2) право дитини здобувати дошкільну освіту гарантується в комунальному закладі освіти (його філії), за яким закріплена територія обслуговування, на якій проживає дитина, що не обмежує право її батьків обрати інший заклад освіти [127] тощо.

Отже, можна стверджувати, що вказаний вище законопроект містить вкрай важливі положення, спрямовані на посилення гарантій забезпечення доступності отримання особою дошкільної освіти у відповідному державному або комунальному закладі дошкільної освіти. Цей законопроект містить і багато інших положень, загалом спрямованих на вдосконалення досліджуваної сфери суспільних відносин. Поряд із тим, 16 січня 2020 року законопроект був відкликаний суб'єктом законодавчої ініціативи. А тому йтися навіть про орієнтовні строки внесення змін до законодавства про дошкільну освіту поки що не може.

Окремим напрямом удосконалення адміністративно-правових засад діяльності державних і комунальних закладів дошкільної освіти можна вважати

вироблення єдиного понятійного апарату, що використовується у цій сфері суспільних відносин. Справа в тому, що з прийняттям Закону України «Про освіту» від 5 вересня 2017 року [206], ключові терміни, що використовуються в законодавстві про освіту, було змінено на дещо інші. Зокрема, у Законі України «Про дошкільну освіту» було здійснено такі зміни: слова «дошкільний навчальний заклад» в усіх відмінках і числах замінено словами «заклад дошкільної освіти» у відповідному відмінку і числі; слова «навчально-виховний процес» в усіх відмінках замінено словами «освітній процес» у відповідному відмінку; слова «директор (завідуючий)» в усіх відмінках і числах замінено словом «директор» у відповідному відмінку і числі; слова «діти, які потребують корекції фізичного та (або) розумового розвитку, тривалого лікування та реабілітації» в усіх відмінках замінено словами «діти з особливими освітніми потребами» у відповідному відмінку; слова «відповідна вища педагогічна освіта» в усіх відмінках замінено словами «вища педагогічна освіта за відповідною спеціальністю» у відповідному відмінку; слова «засновник (власник)» в усіх відмінках і числах замінено словами «засновник (засновники)» у відповідному відмінку і числі; слова «надання освітніх послуг» замінено словами «провадження освітньої діяльності» [135].

Не ставлячи під сумнів актуальність і важливість наведених вище законодавчих змін, необхідно акцентувати, що вони принаймні мали не послідовний характер, вибірково торкнулися аспектів нормативної регламентації вказаної сфери суспільних відносин. Так, навіть у самому Законі України «Про дошкільну освіту» вказана вище термінологія не в повному обсязі була змінена. Наприклад, у ст. 20 зазначеного нормативно-правового акту вказано, що загальні збори (конференція) розглядають питання навчально-виховної діяльності закладу дошкільної освіти. У ст. 26 йдеться про те, що одним із завдань науково-методичного забезпечення системи дошкільної освіти є створення навчально-виховних програм. Наприкінці, ст. 27 Закону передбачено, що одним з учасників освітнього процесу є заступник директора з навчально-виховної (виховної) роботи. Окрім цього, акцентовано на випадки

використання терміну «освітня послуга»: ст. 6 (принципи дошкільної освіти); ч. 10 ст. 23 (освітня програма); ч. 5 ст. 37 (фінансово-господарська діяльність закладів дошкільної освіти). Категорія «навчальний заклад», хоча й підлягає заміні на категорію «заклад освіти», досить часто згадується у положеннях Закону України «Про дошкільну освіту», в якому вона використовується навіть у назві цілого розділу – Розділ II «Навчальні заклади системи дошкільної освіти, їх повноваження». Окрім цього, згадки про навчальні заклади присутні у: ч. 1 ст. 8 (роль сім'ї у дошкільній освіті); ч. 4 ст. 9 (здобуття дошкільної освіти); ч. 1 ст. 11 (заклад дошкільної освіти та його повноваження); ч. 1 ст. 12 (типи закладів дошкільної освіти); ст. 25 (науково-методичне забезпечення систем дошкільної освіти); ст. 26 (завдання науково-методичного забезпечення системи дошкільної освіти); ч. 2 ст. 34 (медичне обслуговування дітей у закладі дошкільної освіти) [135].

Наведені законодавчі прорахунки містить закон, який є спеціальним нормативно-правовим актом у сфері дошкільної освіти, у преамбулі якого чітко вказано про необхідність внесення в його положення зазначених вище змін щодо використання термінології. Аналіз підзаконного рівня нормативно-правового регулювання цієї сфери суспільних відносин показує, що правові акти, які в сукупності створюють його систему, взагалі не переглядалися декілька років, при цьому, окремі з них було прийнято понад десять, а подекуди й двадцять років тому.

Зокрема, яскравим свідченням такого положення справ є один з основних підзаконних нормативно-правових актів, на рівні якого визначено адміністративно-правові засади діяльності державних і комунальних закладів освіти. У цьому випадку йдеться про постанову Кабінету Міністрів України від 12 березня 2003 року № 305, якою затверджено Положення «Про дошкільний навчальний заклад» [154]. У самій його назві використано застарілу термінологію, внаслідок чого вона за своєю сутністю не відповідає нормативно-правовим актам більшої юридичної сили – Закону України «Про освіту» [206] та Закону України «Про дошкільну освіту» [135]. Аналіз положень наведеного

вище нормативно-правового акта свідчить, що в його тексті також використовується як застаріла термінологія, так і окремі його положення взагалі не узгоджуються з приписами зазначених законів України. Так, початок вказаної постанови Кабінету Міністрів України свідчить, що нею Положення «Про дошкільний навчальний заклад» було затверджено з урахуванням приписів ст. 13 Закону України «Про дошкільну освіту» [154]. У самій ст. 13 Закону України «Про дошкільну освіту» вказано, що положення про заклади дошкільної освіти затверджуються центральним органом виконавчої влади у сфері освіти та науки [135], тобто Міністерством освіти і науки [156].

І подібних неточностей, неузгодженостей і загалом прорахунків, у згаданій постанові Кабінету Міністрів України [154], яка є одним з основних підзаконних нормативно-правових актів, яким закріплено правові засади діяльності державних і комунальних закладів освіти, доволі багато. Це зумовлено тим, що цей нормативно-правовий акт майже ровесник Закону України «Про дошкільну освіту», який було прийнято майже 20 років тому [114]. І якщо стабільність регулювання відповідної сфери суспільних відносин законом України може бути прийнятною, то підзаконним нормативно-правовим актом навпаки – абсолютно недопустима. Зокрема, учені-правознавці однією з основних переваг підзаконного рівня нормативно-правового регулювання відповідної сфери суспільних відносин називають можливість більш оперативно вносити відповідні зміни до них [232, с. 18–19]. Крім того, необхідно підтримати позицію відносно того, що концепція правової держави виходить з того, що пріоритет права обов'язково повинен виступати, як безумовний пріоритет (верховенство) закону в усій системі правових актів. Саме тому підзаконні акти в принципі повинні втратити характер нормативного регулятора, оскільки їх пряме призначення – забезпечувати правозастосовну діяльність. Такі акти повинні значно звузити свій нормативний зміст, обумовивши видання актів, що містять правові норми, органам законодавчої влади. При цьому, принципове підвищення ролі представницьких органів – це

важливий напрям розвитку правової держави, усунення елементів авторитаризму в його діяльності [21, с. 133; 263, с. 190].

Тобто, відповідні суспільні відносини, зокрема й у сфері діяльності державних і комунальних закладів дошкільної освіти, повинні бути врегульовані на рівні закону України. А тому необхідно оновити законодавство у сфері дошкільної освіти шляхом прийняття двох законів України. Положення першого повинні закріплювати адміністративно-правові засади освітнього процесу в умовах закладу дошкільної освіти, й у такому разі він може йменуватися, як Закон України «Про дошкільну освіту». Інший закон, який повинен бути йменований Законом України «Про заклад дошкільної освіти», має визначати адміністративно-правові засади створення та функціонування закладів дошкільної освіти всіх типів і форм власності, а також здійснення контролю за сферою їх діяльності. У такому разі, законодавство у сфері дошкільної освіти буде чітко розмежовано за предметом правового регулювання, отримає стабільність і прогнозованість правового впливу і загалом стане зрозумілим для більшості суб'єктів, яким воно адресовано.

Поряд із тим, необхідно зауважити, що така робота є доволі складною й тривалою. Саме тому передусім повинні бути вирішені завдання з уніфікації, систематизації підзаконних нормативно-правових актів, на рівні яких визначено адміністративно-правові засади діяльності державних і комунальних закладів дошкільної освіти. Вказаний вище підзаконний нормативно-правовий акт є лише одним із десятків, а подекуди й сотень правових актів, що є морально застарілими, не відповідають сучасним тенденціям, що мають місце у сфері дошкільної освіти. У контексті цього, насамперед необхідно відзначити Базовий компонент дошкільної освіти, який затверджено наказом Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 22 травня 2012 року № 615 [138]. До цього нормативно-правового акту з моменту його прийняття, тобто майже вісім років, не вносилося жодних законодавчих змін і коригувань, а отже, не було враховано й положення, пов'язані з реформуванням сфери освіти, що мали місце внаслідок прийняття Закону України «Про освіту» від 5 вересня 2017

року [206]. На необхідності розроблення нового Базового компонента дошкільної освіти наголошено і в указі Президента України «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави» від 8 листопада 2019 року № 837/2019 [200].

Перед тим, як перейти до кардинальних змін, спрямованих на удосконалення адміністративно-правових засад вказаних аспектів діяльності державних і комунальних закладів дошкільної освіти, необхідно провести систематизацію підзаконних нормативно-правових актів, що регламентують цю сферу суспільних відносин. В. С. Венедиктов зазначав, що систематизація являє собою один із методів удосконалення законодавства, під яким розуміють діяльність органів державної влади з удосконалення й упорядкування нормативно-правових актів, приведення їх у повну систему через складання кодексів, збірників та інших нормативних актів. Систематизація виконує важливу функцію щодо більш ефективного здійснення правотворчої діяльності [27, с. 23]. Учені-правознавці називають декілька способів систематизації законодавства, кожний з яких має як свої переваги, так і недоліки. Не вдаючись до аналізу особливостей кожного з способів систематизації законодавства, відзначимо, що з метою розв'язання досліджуваної проблематики, найбільш доречним є застосування такого способу, як консолідація законодавства.

Так, у фаховій науковій літературі з теорії права зазначають, що консолідації притаманні такі ознаки: вона завжди є офіційною систематизацією, що здійснюється винятково у межах нормотворчої діяльності; нові норми права внаслідок її здійснення, не з'являються, втручання у тексти нормативно-правових актів можливе лише на рівні редакційної правки; результатом консолідації є видання нового нормативно-правового акта; з моменту набуття чинності консолідованим нормативно-правовим актом, втрачають чинність попередні акти, що входять до його складу [53, с. 320]. Тобто консолідація полягає в подоланні розрізненості нормативно-правових актів, виданих у різний час щодо того самого предмета правового регулювання, шляхом їхнього поєднання в єдиний укрупнений нормативно-правовий акт з усуненням

повторень і суперечностей без зміни змісту. При цьому, змінюється форма правових актів, але не їхній зміст [240, с. 379].

Одним з перших кроків удосконалення адміністративно-правових засад діяльності державних і комунальних закладів дошкільної освіти шляхом здійснення консолідації законодавства, яке закріплює такі засади, повинно стати виявлення застарілих нормативно-правових актів. Таких актів безліч, незалежно від суб'єкта їх прийняття, зокрема: указ Президента України від 17 жовтня 1997 року № 1153/97, яким затверджено Заходи щодо поліпшення становища дітей-сиріт і дітей, які залишилися без піклування батьків [139]; указ Президента України від 18 січня 1996 року № 63/96, яким затверджено Національну програму «Діти України» [198]; постанова Кабінету Міністрів України «Про невідкладні питання діяльності дошкільних та інтернатних навчальних закладів» від 26 серпня 2002 року № 1243 [204]; постанова Кабінету Міністрів України від 14 червня 2002 року № 826, якою затверджено Порядок медичного обслуговування дітей у дошкільному навчальному закладі [169]; наказ МОН України від 24 квітня 2003 року № 257, яким затверджено Примірний статут дошкільного навчального закладу [180]; наказ МОЗ України від 18 травня 1998 року № 123, яким затверджено Типове положення про будинок дитини [183] тощо.

Окрему увагу необхідно зосередити на тому, що значна кількість адміністративно-правових засад визначена у найрізноманітніших за сферою регламентації листах МОН України. При цьому, ані в положеннях Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року [229], ані в приписах Положення «Про міністерство освіти і науки України», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 року № 630 [156], згадки про таку форму прийняття правового акта центрального органу виконавчої влади загалом, МОН України зокрема, як його лист, відсутні. Поряд із тим, як свідчить аналіз таких актів, численні випадки видання яких є на практиці, їх положення не позбавлені нормативного характеру, оскільки встановлюють нові правила поведінки, зокрема зобов'язують державні та

комунальні заклади дошкільної освіти діяти у певний спосіб, що є неприпустимим. Прикладом таких актів можуть слугувати: лист МОН України «Щодо організації діяльності закладів освіти, що забезпечують здобуття дошкільної освіти у 2019/2020 навчальному році» від 2 липня 2019 року № 1/9-419 [267]; лист МОН України «Щодо організації інклюзивного навчання у закладах освіти у 2019/2020 н. р.» від 26 червня 2019 року № 1/9/409 [268]; лист МОН України «Щодо організації роботи та дотримання вимог з питань охорони праці та безпеки життєдіяльності у закладах дошкільної освіти» від 14 лютого 2019 року № 1/11-1491 [269]; лист МОН України «Щодо організації фізкультурно-оздоровчої роботи у дошкільних навчальних закладах» від 2 вересня 2016 року № 1/9-456 [270]; лист МОН України «Щодо визначення рівня розвитку дитини старшого дошкільного віку за допомогою кваліметричної моделі» від 6 листопада 2015 року № 1/9-535 [266]; лист МОН України «Про методичні рекомендації для проведення державної атестації та внутрішнього контролю навчальних закладів» від 7 серпня 2013 року № 1/9-533 [193] тощо. Такими листами у більшості випадків затверджуються відповідні методичні або методично-інструктивні рекомендації, які, однак, мають не рекомендаційний, а зобов'язальний характер, тобто покладають на суб'єктів, яким вони адресовані, чітко визначені обов'язки з приводу того, у який саме спосіб потрібно реалізовувати той чи інший напрям діяльності державного та/або комунального закладу дошкільної освіти.

Отже, аналіз наведеного матеріалу свідчить, 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. Проте відсутність такої уніфікації, непогодження й 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 є вже 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 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 й прийняття низки законів України, так і передусім систематизації підзаконних нормативно-правових актів у цій сфері.

3.3 Шляхи вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності недержавних закладів дошкільної освіти України

Однією з основних проблем, що існують у сфері дошкільної освіти, є нестача місць для всіх осіб, зацікавлених у її здобутті. Щороку сотні батьків по всій країні стикаються з проблемою відсутності місця в державному та/або комунальному закладі дошкільної освіти, або ж значного перевищення планової наповнюваності груп. Так, за даними Державної служби статистики України, на кінець 2018 року завантаженість закладів дошкільної освіти в середньому по Україні становила 108 дітей на 100 місць. Найвищий показник становив у Львівській області – 127 дітей, а найменший у Луганській області – становив 92 дитини. При цьому, такі показники було сформовано без урахування дітей у групах короткотривалого перебування [42]. Одним із шляхів вирішення такої проблематики є запровадження різних форм здобуття дошкільної освіти, а також налагодження функціонування недержавних закладів дошкільної освіти в Україні.

Так, станом на кінець 2018 року загальна кількість усіх закладів дошкільної освіти становила 14 989 закладів, з них за типами закладів: 4 694 – дитячі садки, 6805 – ясла-садки, 3399 – інші. З-поміж них за видами закладів:

13 034 – загального розвитку, 1 588 – комбіновані, 132 – санаторні, 143 – спеціальні. При цьому, кількість державних і комунальних закладів становить 14 697, тоді як приватних – 201 [42]. Саме розвиток функціонування останнього різновиду закладів дошкільної освіти й повинен вирішити значну кількість проблемних питань, що існують у цій сфері суспільних відносин. Однак, на шляху до забезпечення їх належного функціонування, існує чимало проблемних питань, передусім, які знаходять своє відображення в неякісному нормативно-правовому підґрунті, на рівні якого визначено адміністративно-правові засади діяльності недержавних закладів дошкільної освіти.

Таке положення справ зумовлено як загальними проблемами, що існують у цій сфері суспільних відносин загалом, у сфері діяльності будь-якого закладу дошкільної освіти зокрема, так і низкою специфічних причин, що значною мірою або ж винятково знаходять свій прояв під час діяльності недержавних закладів дошкільної освіти. Що стосується першого аспекту, тобто загальної проблематики, то необхідно провести систематизацію підзаконних нормативно-правових актів, що визначають адміністративно-правові засади діяльності закладів дошкільної освіти, і загалом прийняти низку законів України, що будуть у належний і більш ефективний спосіб регламентувати цю сферу суспільних відносин.

Необхідно відмітити й те, що наведена проблематика є загальною, тобто виявляється по відношенню до будь-якого закладу дошкільної освіти. Поряд із тим, як свідчить наведені статистичні дані, приватних закладів дошкільної освіти значно менше, аніж державних і комунальних, що вказує на наявність специфічних проблем цієї сфери суспільних відносин. О. Даниленко у контексті цього зазначає, що основною перешкодою для створення та функціонування приватних дитячих садочків було та залишається занадто складне державне регулювання цієї сфери, що проявляється в застарілих і надмірних регуляторних вимогах і нормах. При цьому, цей сектор господарської діяльності так довго залишався «негостинним» для підприємців, що «косметичні зміни» до законодавства чи нормативних документів вже не

здатні відновити їх довіру та бажання щось робити [41]. Загалом, підтримуючи наведену позицію, необхідно відзначити окремі аспекти цієї проблематики, що дасть змогу більш повно зрозуміти її сутність.

Так, одним з основних нормативно-правових актів, на основні яких здійснюється державне регулювання сфери діяльності закладів дошкільної освіти, зокрема приватних, є постанова Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 року № 1187, якою затверджено Ліцензійні умови провадження освітньої діяльності (далі – Ліцензійні умови) [143]. Аналіз положень вищенаведених Ліцензійних умов свідчить, що їхня дія поширюється на всі заклади освіти: заклад вищої освіти; наукова установа, що здійснює навчання здобувачів вищої освіти на другому (магістерському) та/або третьому (освітньо-науковому/освітньо-творчому) рівні вищої освіти; заклад післядипломної освіти; заклад фахової передвищої освіти; заклад професійної (професійно-технічної) освіти; заклад загальної середньої освіти; заклад дошкільної освіти. При цьому, по відношенню до кожного закладу освіти встановлено свої підстави, порядок та особливості отримання ліцензії на провадження освітньої діяльності. Саме тому ці Ліцензійні умови достатньо великі за обсягом – мають 99 пунктів, майже всі з яких містять у своєму складі декілька, подекуди десятків підпунктів. Зокрема, коли йдеться про заклади дошкільної освіти, у Ліцензійних умовах встановлено, що під час ліцензування встановлюється спроможність закладу освіти провадити освітню діяльність відповідно до встановлених Ліцензійними умовами вимог у сфері дошкільної освіти – за рівнем дошкільної освіти [143].

Визначаючи сутність таких вимог, необхідно відміти, що здебільшого вони вказують, що відповідний напрям (кадрові вимоги, технологічні вимоги, організаційні вимоги тощо) повинен відповідати вимогам Базового компонента дошкільної освіти [138; 143]. При цьому, нині Базовий компонент дошкільної освіти є вкрай застарілим, не переглядався на відповідність вимогам сучасності вже багато років, а тому його також не доречно брати за основу й у вказаних Ліцензійних вимогах. Окрім цього, доречно акцентувати на вимогах, які або

вкрай складно або ж взагалі неможливо виконати особі, яка вирішила відкрити приватний заклад дошкільної освіти.

Так, відповідно до п. 97 Ліцензійних вимог, здобувач ліцензії, разом із заявою про отримання ліцензії на провадження освітньої діяльності, подає письмове зобов'язання щодо матеріально-технічного, кадрового та навчально-методичного забезпечення освітньої діяльності закладу дошкільної освіти, фізичної особи – підприємця або структурного підрозділу юридичної особи публічного чи приватного права, що провадить освітню діяльність у сфері дошкільної освіти, зокрема в частині забезпечення безпеки життєдіяльності дітей та охорони праці [143]. Окремі з таких вимог містяться в положеннях відповідних підзаконних нормативно-правових актів.

Так, наприклад, санітарно-епідеміологічні вимоги до закладів дошкільної освіти всіх форм власності (створених зокрема в житлових та нежитлових приміщеннях), виконання яких дає змогу створити нешкідливі умови розвитку, виховання, навчання дітей, режим роботи, умови для фізичного розвитку та зміцнення здоров'я дітей, визначено в Санітарному регламенті для дошкільних навчальних закладів, затверджені наказом МОН України від 24 березня 2016 року № 234. Серед вимог, що встановлює цей нормативно-правовий акт, є, наприклад, вимога щодо повітряно-теплогового режиму, відповідно до якої оптимальною температурою у групових осередках дошкільних навчальних закладів є $+19\text{--}23^{\circ}\text{C}$. У приміщеннях басейну – $+29\text{--}30^{\circ}\text{C}$. У залах для занять музикою та фізичною культурою $+18\text{--}19^{\circ}\text{C}$. У теплих переходах – не менше $+15^{\circ}\text{C}$ [181]. Такі вимоги є цілком зрозумілими й такими, які у нескладний спосіб можуть бути забезпечені у щоденній роботі закладу дошкільної освіти. Поряд із тим, у наведеному законодавчому акті міститься й низка вимог, щоденне виконання яких майже неможливо забезпечити, з огляду на технічну складність процесів, які у них зазначені.

Так, у п. 7 зазначеного Санітарного регламенту встановлено, що в основних приміщеннях дошкільного навчального закладу вміст CO_2 повинен бути не більше 0,07 %, запиленість – 1,75 млн пилинок у 1 м^3 повітря,

окислюваність повітря – 6–9 мг O_2 в 1 м³, кількість мікроорганізмів – 4000 в 1 м³ повітря взимку, гранично допустима концентрація аміаку – 0,1 мг/м³, фенолу – 0,006 мг/м³, формальдегіду – 0,003 мг/м³ [181]. Тобто, забезпечення виконання таких вимог потребує використання не тільки вкрай складного технічного обладнання, проведення відповідних технічних розрахунків, а й залучення відповідного кадрового потенціалу, фахівців, здатних професійно використовувати таке обладнання і проводити необхідні розрахунки. Здається, що повноцінне забезпечення цього напряму діяльності закладу дошкільної освіти, особливо приватного, який майже не відчуває на собі державної підтримки, є неможливим.

Отже, аналіз наведених положень свідчить, що однією з основних проблем налагодження функціонування приватних закладів дошкільної освіти є вкрай високий рівень нормативної регламентації цієї сфери суспільних відносин. Це виявляється у декількох аспектах. По-перше, йдеться про складність законодавства, що визначає вимоги до створення та функціонування закладів дошкільної освіти. Діючі Ліцензійні умови потребують свого перегляду, зокрема їх розподілення на окремі складові. Так, вимоги, що стосуються діяльності дошкільних навчальних закладів, повинні бути викладені у межах окремого нормативно-правового акта. При цьому, в його положеннях повинно бути враховано й усі інші аспекти нормативної регламентації цього напряму функціонування окресленої сфери суспільних відносин. Тобто ситуація, коли окремі вимоги визначено постановою Кабінету Міністрів України, а деякі – наказами центральних органів виконавчої влади (МОН України, МОЗ України тощо), є неприпустимою. Такі вимоги повинні бути чітко сформовані у Законі України «Про дошкільні навчальні заклади». При цьому, окремий розділ такого закону повинен бути присвячений особливостям функціонування приватних закладів дошкільної освіти.

Однак позиція щодо того, що одним з варіантів вирішення проблеми функціонування приватних закладів дошкільної освіти, є повна відміна процедури їх ліцензування, є не цілком прийнятною. Зокрема, про такий

варіант розвитку подій йдеться у концепції вирішення проблем забезпеченості та доступності якісного дошкільного виховання в Україні, що була розроблена експертами Програми USAID «Лідерство в економічному врядуванні». Поряд із тим, прийнятною є позиція щодо необхідності: суттєвого зменшення директивних вимог санітарного регламенту й інших нормативних документів; скорочення переліку контролюючих органів, які мають право перевіряти діяльність закладу дошкільної освіти; скасування вимог до погодження статутів закладі, кадрового складу, навчальних планів в органах місцевого самоврядування; створення єдиного національного реєстру закладів дошкільної освіти та інших [41]. Однак позиція, відповідно до якої основним способом вирішення проблеми у сфері діяльності приватних закладів дошкільної освіти є, передусім, перехід від системи ліцензування закладів дошкільної освіти до декларативного способу їх створення [41], виглядає дещо поспішним кроком, з огляду на декілька причин.

Так, самі автори концепції зазначають, що такий декларативний спосіб створення закладу дошкільної освіти буде передбачати, що для того, щоб розпочати бізнес, не потрібно буде збирати довідки чи отримувати якісь дозволи, достатньо ретельно вивчити вимоги до дошкільних закладів та підтвердити, що підприємець готовий забезпечити їх виконання. При цьому, акцентовано на тому, що страхи з приводу того, що це призведе до системних порушень, є безпідставними, адже орган місцевого самоврядування за потреби, може перевірити достовірність наданої декларантом інформації [41]. З огляду на таку позицію, виникає декілька запитань, перше з яких пов'язане з позицією авторів наведеної концепції щодо безпідставності зазначених страхів і побоювань.

Зокрема, навіть з наявною процедурою ліцензування діяльності закладів дошкільної освіти, учені, які спеціалізуються на вивченні цієї проблематики, засоби масової інформації, пересічні громадяни і посадовці, постійно акцентують увагу на проблематиці функціонування нелегальних приватних закладів дошкільної освіти. Наприклад, директор департаменту освіти і науки

Черкаської обласної державної адміністрації зазначає, що у Черкаській області існує чимало приватних дошкільних закладів, але легальний, тобто такий, який має відповідну ліцензію – лише один. При цьому, наголошено на необхідності збільшити відсоток охоплення дітей дошкільними навчальними закладами, удосконалити та розширити мережі закладів різних типів та форм власності, підтримати приватну ініціативу, відкрити додаткові групи у вже наявних навчальних закладах [90]. У Волинській області приватні заклади дошкільної освіти діють напівлегально, тоді як ліцензованих у області взагалі немає. В управлінні освіти є лише відомості про ліцензовані т. зв. «маленькі школи» – заклади, де дітей готують до майбутнього навчання в школах. Пакет документів, які просять батьків принести при вступі до такого садочка – свідоцтво про народження та довідка про стан здоров'я від педіатра. І, звісно, треба оплатити перебування дитини в закладі [116].

Про окремі загрози функціонування нелегальних приватних закладах дошкільної освіти може свідчити й низка трагічних подій. Наприклад, у місті Львів у такому закладі дошкільної освіти сталася пожежа, внаслідок чого постраждало двоє дітей – хлопчик та дівчині, було поставлено діагноз – отруєння димом. При цьому, пожежники взагалі не знали, що в будинку перебуває 40 дітей, адже заклад дошкільної освіти, розташований в ньому, працював без відповідної ліцензії. За даними пожежників, у приміщенні закладу дошкільної освіти не було дотримано жодних стандартних вимог, які необхідні для його роботи. Іншого евакуаційного виходу не було, сходовий марш на горище був дерев'яний, з горючих матеріалів. Вогнегасників, які б могли швидко допомогти у ліквідуванні вогню на ранній стадії, теж не було. І оскільки це приватний заклад дошкільної освіти, він не підлягав перевірці, тобто він навіть не був зареєстрований, як заклад дошкільної освіти. То був звичайний житловий будинок [76].

Подібних до наведених фактів нелегального функціонування приватних закладів дошкільної освіти досить багато майже в кожній області України. А тому погоджуватися з авторами наведеної вище концепції стосовно повної

відміни ліцензування діяльності закладів дошкільної освіти, зарано. Окрім цього, прийнятною є позиція, що серед основної проблематики, з якою можуть зіштовхнутися вихованці приватних закладів дошкільної освіти та їх батьки, є те, що більшість таких закладів розташовано в квартирах і не завжди на перших поверхах, тому варто перевірити безпечність приміщення (наприклад, замки на пластикових вікнах, які не дозволяють відкрити їх без ключа) та оцінити, чи буде у дітей достатньо простору для ігор, харчування, сну, миття рук (санвузли у багатьох квартирах не пристосовано для одночасного перебування там більше однієї особи). Ще один важливий пункт – місце для прогулянок: зазвичай, у таких дитсадків немає власного огороженого майданчика і вони використовують прибудинкову територію й інфраструктуру [273]. Такі аспекти функціонування приватних закладів дошкільної освіти обов'язково повинні бути передбачені у Законі України «Про заклади дошкільної освіти».

Окрім цього, окремою, але не менш важливою проблематикою функціонування приватних закладів дошкільної освіти, є те, що у багатьох з них вихователі не переймаються мовою спілкування з дітьми і між собою, та використовують російську, як основну мову спілкування, а також російськомовні книжки й підручники для занять і дозвілля [273]. Йде про необхідність забезпечення вимог Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 25 квітня 2019 року, яким встановлено обов'язок володіти державною мовою та застосовувати її під час виконання службових обов'язків керівниками закладів освіти всіх форм власності, а також педагогічних, науково-педагогічних і наукових працівників [136].

Коли йдеться про проблематику функціонування закладів дошкільної освіти, зокрема недержавних, необхідно акцентувати на необхідності розвитку ще одного їх різновиду, окрім приватних. Це стосується корпоративних закладів дошкільної освіти. Вперше на законодавчому рівні про такі заклади заговорили у 2017 році. Так, у Верховні Раді України було зареєстровано проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про дошкільну

освіту» щодо розширення можливостей для створення та діяльності дошкільних навчальних закладів різних форм власності» від 7 березня 2017 року № 6164 [126], яким було запропоновано викласти Закон України «Про дошкільну освіту» [135] у новій редакції. Цей законопроект мав за мету створити можливості для забезпечення дошкільною освітою дітей відповідно до потреб, шляхом розширення мережі дошкільних навчальних закладів, за рахунок створення дитячих садків різних форм власності. Проектом акта передбачено врегулювати питання діяльності інклюзивних груп, систематизувати вікову періодизацію дітей від народження до 6 років. При цьому, у пояснювальній записці до законопроекту було зазначено, що ним передбачено механізм створення дошкільних навчальних закладів: корпоративних (на засадах державно-приватного партнерства) та інших форм власності для забезпечення дошкільною освітою дітей, відповідно до потреб; урегулювання діяльності інклюзивних груп, визначення базових етапів становлення особистості дитини, питання установчих документів та інші важливі аспекти функціонування дошкільних навчальних закладів [113].

Однак, у висновку Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради України на наведений вище законопроект від 14 червня 2017 року, було зазначено про некоректність застосування поняття «корпоративний» щодо дошкільного навчального закладу, оскільки це поняття вживається стосовно підприємств, які утворюються, зазвичай, двома або більше засновниками за їх спільним рішенням (договором), діють на основі об'єднання майна та/або підприємницької чи трудової діяльності засновників (учасників), їх спільного управління справами, на основі корпоративних прав, зокрема через органи, що ними створюються, участі засновників (учасників) у розподілі доходів та ризиків підприємства. Корпоративними є кооперативні підприємства, підприємства, що створюються у формі господарського товариства, а також інші підприємства, зокрема засновані на приватній власності двох або більше осіб [33]. У подальшому вказаний законопроект було відкликано суб'єктом законодавчої ініціативи.

Ці заклади дошкільної освіти повинні функціонувати на засадах державно-приватного партнерства. Організаційно-правові засади взаємодії державних партнерів з приватними партнерами й основні принципи державно-приватного партнерства на договірній основі, визначено на рівні Закону України «Про державно-владне партнерство» від 1 липня 2010 року. Відповідно до ст. 1 вищенаведеного нормативно-правового акту, державно-приватне партнерство – це співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів, що згідно з Законом України «Про управління об'єктами державної власності», здійснюють управління об'єктами державної власності, органів місцевого самоврядування, Національною академією наук України, національних галузевих академій наук (державних партнерів) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, установ, організацій (приватних партнерів), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами, та відповідає ознакам державно-приватного партнерства. При цьому, окремою сферою застосування державно-приватного партнерства ст. 4 Закону визначає надання освітніх послуг [130]. Згадки про корпоративні заклади освіти, зокрема заклади дошкільної освіти, було внесено до чинного національного законодавства внаслідок прийняття нового Закону України «Про освіту». Крім того, в положеннях цього нормативно-правового акта про корпоративні заклади освіти фрагментарно згадується лише двічі (ч. 3 ст. 22, ч. 10 ст. 68) [206].

Що стосується корпоративних закладів дошкільної освіти, то відповідно до ч. 5 ст. 15 Закону України «Про дошкільну освіту», ним є заклад, заснований кількома суб'єктами різних форм власності на засадах державно-приватного партнерства, особливості управління яким визначаються засновницьким договором та статутом. Окрім цього, у вищенаведеному нормативно-правовому акті зазначено, що порядок зарахування, відрахування та переведення вихованців до приватних і корпоративних закладів освіти для здобуття дошкільної освіти, визначаються засновником (засновниками) (ч. 3 ст. 14). А

також, що заклади дошкільної освіти можуть бути засновані на засадах державно-приватного партнерства (корпоративний заклад дошкільної освіти) (ч. 1 ст. 15) [135].

Окрім цього, згадок про корпоративний заклад дошкільної освіти, чи будь-якої конкретики відносно його правового статусу, вказаний нормативно-правовий акт, як і решта чинного національного законодавства, не містить. Це є неприпустимим, оскільки саме корпоративні заклади дошкільної освіти нарівні із приватними закладами, повинні стати тим ключовим аспектом, який спрямований на вирішення проблематики щодо доступності дошкільної освіти. Саме тому необхідно визначити адміністративно-правові засади створення та функціонування корпоративних закладів дошкільної освіти, шляхом прийняття відповідного нормативно-правового акта. Таким актом повинен стати Закон України «Про заклади дошкільної освіти», окремий розділ якого має визначати адміністративно-правові засади створення та функціонування корпоративних закладів дошкільної освіти.

Отже, 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, пов'язано насамперед зі здійсненням неналежного державного регулювання цієї сфери суспільних відносин, що виявляється у дуалістичному аспекті. З одного боку, суб'єкти, які бажають діяти у легальній спосіб, зіштовхуються з вкрай завищеними вимогами, що встановлені до відкриття та подальшого функціонування приватних закладів дошкільної освіти. З іншого – нелегальні приватні заклади дошкільної освіти, які здебільшого взагалі не відчують 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 буде визначати адміністративно-правові засади їх діяльності.

Висновки до Розділу 3

Узагальнено зарубіжний досвід правового регулювання діяльності закладів дошкільної освіти у таких державах, як: США, Велика Британія, Нідерланди, Швеція, Болгарія, Фінляндія, Білорусь, Узбекистан, Казахстан.

З'ясовано, що у більшості країн модель правового регулювання діяльності дошкільної освіти подібна та ґрунтується на положеннях єдиного нормативно-правового акту, який визначає усі загальні та практичні моменти освіти загалом, а також сектору дошкільної освіти зокрема. Водночас, такий підхід призводить до перенавантаження нормативно-правового матеріалу, у зв'язку з чим частина важливих моментів, пов'язаних із провадженням, реалізацією освіти загалом, зокрема, дошкільного типу, залишаються нерегульованими. При цьому, в Україні ця проблема є частково врегульованою, адже нарівні із законодавчими актами, норми яких регламентують дошкільний сектор освіти, існує широке коло підзаконних документів. Тобто, українська модель правового регулювання діяльності закладів дошкільної освіти є досить дієвою та конкурентною. Однак, вона не є ідеальною, у зв'язку із чим вироблено теоретичний погляд на шляхи вдосконалення останньої за допомогою запозичення та імплементації зарубіжного досвіду:

- по-перше, стандарти у сфері діяльності закладів дошкільної освіти необхідно оновити і «перебудувати» під європейські, враховуючи сучасний вектор розвитку України;

– по-друге, на прикладі Великої Британії, необхідно сформувати загальнодержавний нормативно-програмний документ, положення якого встановлять єдину модель провадження дошкільної освіти в аспекті конкретних галузей науки та соціального розвитку, на які необхідно звертати увагу у процесі навчання дітей;

– по-третє, на прикладі окремих країн ЄС, а також Узбекистану та Казахстану, необхідно посилити гарантії на вільне та безкоштовне отримання дошкільної освіти всім без винятку дітям, закріпивши такі гарантії у нормативному матеріалі та чіткіше визначивши їх зміст;

– по-четверте, необхідно удосконалити нормативні вимоги та порядки у галузі фінансування закладів дошкільної освіти.

Серед проблемних моментів адміністративно-правових засад діяльності державних і комунальних закладів дошкільної освіти України названо те, що нині наявний низький рівень уніфікації, погодження законодавчих приписів, на рівні яких відбувається нормативно-правова регламентація цієї сфери суспільних відносин, у зв'язку з чим доведена доцільність уніфікації норм Закону України «Про освіту» та Закону України «Про дошкільну освіту».

Окремим напрямом удосконалення адміністративно-правових засад діяльності державних і комунальних закладів дошкільної освіти визначено необхідність вироблення єдиного понятійного апарату, що використовується у цій сфері суспільних відносин.

Обґрунтовано, що проблемні питання у сфері діяльності державних і комунальних закладів дошкільної освіти, повинні бути врегульовані на рівні закону України. А тому доведено, що необхідно оновити законодавство у сфері дошкільної освіти, шляхом прийняття двох законів України. Положення першого повинні закріплювати адміністративно-правові засади освітнього процесу в умовах закладу дошкільної освіти, й у такому разі він може йменуватися, як Закон України «Про дошкільну освіту». Інший закон, який повинен бути йменований, як Закон України «Про заклад дошкільної освіти», має визначати адміністративно-правові засади створення та функціонування

закладів дошкільної освіти всіх типів і форм власності, а також здійснення контролю за сферою їх діяльності. У такому разі, законодавство у сфері дошкільної освіти буде чітко розмежовано за предметом правового регулювання, отримає стабільність і прогнозованість правового впливу і загалом стане зрозумілим для більшості суб'єктів, яким воно адресовано.

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. Проте відсутність такої уніфікації, непогодження й 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 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 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 й прийняття низки законів України, так і, насамперед, систематизації підзаконних нормативно-правових актів у цій сфері.

Акцентовано, що однією з основних проблем налагодження функціонування приватних закладів дошкільної освіти є вкрай високий рівень нормативної регламентації цієї сфери суспільних відносин. Це виявляється у декількох аспектах. По-перше, йдеться про складність законодавства, що визначає вимоги до створення та функціонування закладів дошкільної освіти. Діючі Ліцензійні умови потребують свого перегляду, зокрема їх розподілення на окремі складові. Так, вимоги, що стосуються діяльності дошкільних

навчальних закладів, повинні бути викладені у межах окремого нормативно-правового акта. При цьому, у його положеннях повинно бути враховано й усі інші аспекти нормативної регламентації цього напряму функціонування окресленої сфери суспільних відносин. Тобто ситуація, коли окремі вимоги визначено постановою Кабінету Міністрів України, а деякі – наказами центральних органів виконавчої влади (МОН України, МОЗ України тощо), є неприпустимою. Такі вимоги повинні бути чітко сформовані у Законі України «Про дошкільні навчальні заклади», окремий розділ якого повинен бути присвячений особливостям функціонування приватних закладів дошкільної освіти.

Доведено, що необхідно визначити адміністративно-правові засади створення та функціонування корпоративних закладів дошкільної освіти, шляхом прийняття відповідного нормативно-правового акта. Таким актом повинен стати Закон України «Про заклади дошкільної освіти», окремий розділ якого має визначати адміністративно-правові засади створення та функціонування корпоративних закладів дошкільної освіти.

Обстоюється позиція, 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 зумовлено, передусім, здійсненням неналежного державного регулювання цієї сфери суспільних відносин, що виявляється у дуалістичному аспекті. З одного боку, суб'єкти, які бажають діяти у легальній спосіб, зіштовхуються з вкрай завищеними вимогами, що встановлені для відкриття та подальшого функціонування приватних закладів дошкільної освіти. З іншого – нелегальні приватні заклади дошкільної освіти, які здебільшого взагалі не відчують 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 буде визначати адміністративно-правові засади їх діяльності.

ВИСНОВКИ

У 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 результаті 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.

2. 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 її 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.

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.

3. 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; г) 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

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

4. 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.

5. 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».

6. 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.

7. 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-

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.

8. 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 12.03.2003 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 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.

9. 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.

10. 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

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.

11. 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 відчують 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.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Вибрані наукові праці; упорядники: Андрійко О. Ф. (керівник колективу), Нагребельний В. П., Кисіль Л. Є., Педько Ю. С., Дерещ В. А., Пухтецька А. А., Кірмач А. В., Люлька Л. В.; за заг. ред.: Ю. С. Шемшученка, О. Ф. Андрійко. Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. 448 с.
2. Административное право Украины: учебник / под общей ред. С. В. Кивалова. Харьков: «Одиссей», 2004. 880 с.
3. Административное право Украины. 2-е изд., перераб. и доп. [Учебник для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец.]; под ред. проф. Ю. П. Битяка. Харьков: Право, 2003. 576 с.
4. Адміністративне право: Загальна частина: Конспект лекцій. Павлов Д. М. Київ: МАУП, 2007. 136 с.
5. Адміністративне право: підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Харків: Право, 2010. 624 с.
6. Адміністративне право України: навчальний посібник / М. М. Бурбика, А. В. Солонар, К. Д. Янішевська. Суми: Видавничо-виробниче підприємство «Мрія», 2015. 358 с. URL: https://pidruchniki.com/79623/pravo/ponyattya_normi_administrativnogo_prava.
7. Адміністративне право України: підруч. для студ. ВНЗ / Т. О. Коломоець та ін.; заг. ред. Т. О. Коломоець; Державний вищий навчальний заклад «Запорізький національний ун-т» МОН України. Київ: Істина, 2009. 475 с.
8. Адміністративне право України: навчальний посібник. С. Г. Стеценко. Київ: Атіка, 2007. 624 с.
9. Адміністративне право України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

10. Адміністративне право України. академічний курс: підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Київ: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.

11. Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / В. В. Галуцько, В. І. Курило, С. О. Короєд, О. Ю. Дрозд, І. В. Гиренко, О. М. Єщук, І. М. Риженко, А. А. Іванищук, Р. Д. Саунін, І. М. Ямкова; за ред. проф. В. В. Галуцька. Херсон: Грінь Д. С., 2015. 272 с.

12. Адміністративне право: навч. посів. 3-те вид. Кісіль З. Р., Кісіль Р. В. Київ: Алерта; ЦУЛ, 2011. 696 с. URL: https://pidruchniki.com/1350082645184/pravo/kontrol_naglyad_derzhavnomu_upravlinni.

13. Адміністративні процедури у сфері вищої освіти: теоретико-правове дослідження: монографія / Н. Л. Губерська. Харків: Панов, 2015. 508 с.

14. Акатріні В. Становлення та розвиток історичної освіти на Буковині в кінці XVIII – на початку XX ст. // Питання стародавньої та середньовічної історії, археології й етнології. 2012. Т. 1. С. 204–211.

15. Актуальні проблеми сучасної дошкільної освіти: збірник тез доповідей Всеукраїнської науково-практичної Інтернет-конференції, 26 жовтня 2017 р., м. Мукачево / ред. кол.: В. І. Кобаль (гол. ред.) та ін. Мукачево: МДУ, 2017. 213 с.

16. Базовий компонент дошкільної освіти / Науковий керівник: А. М. Богуш, дійсний член НАПН України, проф, д-р пед. наук; Авт. кол-в: Богуш А. М., Беленька Г. В., Богініч О. Л., Гавриш Н. В., Долинна О. П., Ільченко Т. С., Коваленко О. В., Лисенко Г. М., Машовець М. А., Низковська О. В., Панасюк Т. В., Піроженко Т. О., Поніманська Т. І., Сідельнікова О. Д., Шевчук А. С., Якименко Л. Ю. Київ: Видавництво, 2012. 26 с.

17. Бахновська, І. П. Риси принципів права: теоретичні аспекти // Науковий вісник Ужгородського національного університету: Серія: Право / гол. ред. Ю. М. Бисага. Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2013. Вип. 23. Ч. 1. Т. 1. С. 18–22. Бібліогр.: с. 21–22 (34 назви).

18. Беспалько І. Л. Визначення поняття загальних засад кримінального провадження // Підприємство, господарство і право. 2018. № 5. С. 242–247.
19. Біденко Н. Проблеми розвитку системи дошкільного виховання у відбудовний період // Наукові записки [Кіровоградського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка]. Серія: Історичні науки. 2014. Вип. 19. С. 7–12.
20. Богданова Н. Роль дошкільної освіти у стратегії формування культури життєтворчості особистості. URL: <https://www.pulib.sk/web/kniznica/elpub/dokument/Bernatova9/subor/Bogdanova.pdf>.
21. Бортник С. М. Проблеми правового регулювання трудових прав поліцейських: дис. ... доктора юрид. наук: спец. 12.00.05. Харків, 2018. 389 с.
22. Братко М. Система освіти США: структура, традиції управління, особливості вищої освіти // Освітологічний дискус. 2017. № 3–4. С. 252–268.
23. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50-51. Ст. 572.
24. Васильченко О. П. Джерела конституційного права України (системно-функціональний аналіз): дис. ... канд. юрид. наук: спец.: 12.00.02. Київ, 2007. 248 с.
25. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
26. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.
27. Венедиктов В. С. Кодифікація трудового законодавства України: стан та перспективи; м. Хортиця, 25–28 червня 2004 р. / за заг ред. проф. В. С. Венедиктова. Харків: Нац. унів. внутр. справ, 2004.
28. Вернигора Т. А. Дошкільна освіта Великобританії: організація виховного процесу // Проблеми сучасної педагогічної освіти. Педагогіка і психологія. 2013. Вип. 39 (2). С. 46–50.

29. Вернигора Т. А. Типи дошкільних закладів Великобританії // Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Психолого-педагогічні виклики сучасності: шляхи розв'язання та новітні перспективи». Львів: Львівська педагогічна спільнота, 2011. С. 62–63.

30. Верховенство права. Доповідь, схвалена Венеційською Комісією на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26 березня 2011 року). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-ukr).

31. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.

32. Вискребенцева М. В. Професійна підготовка молоді в країнах далекого зарубіжжя: Німеччина, США, Японія, Велика Британія // Педагогіка формування творчої особистості у вищій і загальноосвітній школах. 2013. № 30. С. 109–116.

33. Висновок Головного науково-експертного управління на проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про дошкільну освіту» щодо розширення можливостей для створення та діяльності дошкільних навчальних закладів різних форм власності»: документ від 14.06.2017 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=61304&pf35401=426514>.

34. Галаган О. І., Письменний Д. П. Поняття та система засад (принципів) кримінального провадження // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2013. № 4. С. 167–172.

35. Гарник І. А. Генеза змісту дошкільної освіти у Великій Британії (історичний аспект) // Science and Education a New Dimension. Pedagogy and Psychology. 2015. № III (31). С. 21–24.

36. Гетьман Є. Кодифікація як особливий різновид нормотворчості // Вісник Академії правових наук України. Харків, 2008. № 3 (54). С. 283–288.

37. Гладун З. С. Адміністративне право України: опорні конспекти лекцій. Вид. 2-ге. Тернопіль: Вид-во ТАНГ, 2002. 258 с.

38. Глущенко О. Функціональні особливості державного контролю в сфері охорони здоров'я // Збірка тез доповідей I Міжнародної науково-практичної конференції «Удосконалення обліково-аналітичного забезпечення управління діяльністю суб'єктів господарювання» / ред. кол. Веретенников В. І. та ін. Макіївка: МЕРІ, 2012.

39. Гриневич Л. М. Поняття «освіта», «розвиток освіти», «освітня політика» в сучасному науковому дискурсі // Неперервна професійна освіта: теорія і практика. 2015. Вип. 1–2. С. 14–19.

40. Гришук О. Принципи права: філософсько-правовий вимір // Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2015. Вип. 61. С. 16–23

41. Даниленко О. Нелегальні дитсадки. Як бути, якщо для отримання ліцензії треба зробити неможливе? *Бізнес media*. URL: https://bzns.media/cases/nelegaln_ditsadki_yak_buti_yakshcho_dlya_otrimannya_l_t_senz_treba_zdobiti_nemozhlive-577524/.

42. Демографія та соціальна статистика. Освіта. Дошкільна освіта в Україні у 2018 році: офіційний сайт Державної служби статистики. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/osv_rik/osv_u/dosh_osvit/dosh_osv_ita_2018.xls.

43. Державне управління: навчальний посібник / В. Я. Малиновський. Вид. 2-ге, доп. та перероб. Київ: Атіка, 2003. 576 с.

44. Державні стандарти освіти і національне освітнє законодавство: навч. посіб. / Г. В. Лаврик, Г. В. Терела, Т. О. Харченко та ін.; за ред. Г. В. Лаврик. Київ: «Центр учбової літератури», 2014. 208 с. URL: https://pidruchniki.com/1594102462046/pravo/sistema_doshkilnoyi_osviti Деякі питання Державної служби якості освіти України: постанова Кабінету Міністрів України від 14.03.2018 № 168. *Офіційний вісник України*. 2018. № 25. Ст. 892.

45. Деякі питання освітнього омбудсмена: постанова Кабінету Міністрів України від 06.06.2018 № 491. *Офіційний вісник України*. 2018. № 52. Ст. 1828.

46. Деякі питання соціального захисту дітей з інвалідністю та осіб з інвалідністю: постанова Кабінету Міністрів України від 14.12.2016 № 978. *Офіційний вісник України*. 2017. № 1. Ст. 7.

47. Дидактика: навчальний посібник / І. В. Малафіїк. Київ: Кондор, 2009. 406 с. URL: <http://www.info-library.com.ua/books-text-4304.html>.

48. Діагностика сектору дошкільної освіти в Україні: звіт за результатами комплексного дослідження // Європейська дослідницька асоціація. 2013. 145 с.

49. Дітіченко О. Д. Трудове виховання дітей дошкільного віку у першій половині XX століття // Тенденції та перспективи розвитку науки і освіти в умовах глобалізації: матеріали III Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції. С. 186–188.

50. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.

51. Заброда Д. Адміністративно-правові засади: сутність та зміст категорії // Науково-практичний журнал «Адміністративне право і процес». 2013. № 2 (4). URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-4-2013/item/180-administratyvno-pravovi-zasady-sutnist-ta-zmist-katehoriyi-zabroda-d-h>.

52. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015.

53. Загальна теорія держави і права: підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. Харків: Право, 2011. 584 с.

54. Загальна теорія держави та права: підруч. / М. С. Кельман, О. Г. Мурашин, Н. М. Хома. 3-тє вид., стереотип. Львів: «Новий світ – 2000», 2007. 584 с.
55. История педагогики Украины. URL: <http://na-uroke.in.ua/31-80.html>.
56. Історія держави і права України: навч. посіб. / П. П. Музиченко. 6-те вид., перероб. і доп. Київ: Знання, 2007. 471 с. URL: https://pidruchniki.com/13650606/pravo/kodeks_zakoniv_pro_narodnu_osvitu_usrr.
57. Історія педагогіки України: підручник / Л. В. Артемова. Київ: Либідь, 2006. 424 с.
58. Історія педагогіки: курс лекцій, навчальний посібник. Київ, 2004. 171 с. URL: <http://www.info-library.com.ua/books-book-69.html>.
59. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. 2005. № 35–36, 37. Ст. 446.
60. Кодекс законів про працю України: Закон України від 10.12.1971 № 322-VIII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1971. № 50.
61. Кодекс Республики Беларусь об образовании: кодекс от 13.01.2011 № 243-З // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. URL: <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=hk1100243>.
62. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.
63. Козюбра М. І. Конституційний суд в системі органів державної влади // Державно-правова реформа в Україні. Київ: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1997. С. 22–23.
64. Колодій А. М. Принципи права: генеза, поняття, класифікація та реалізація // Альманах права. 2012. Вип. 3. С. 42–46. Бібліогр.: 2 назв. укр.
65. Коломийченко Л. В. Методика виховання і навчання в області дошкільного виховання. Москва: Издательство Юрайт, 2019. 210 с.
66. Конвенція про права осіб з інвалідністю від 13.12.2006 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_g71.

67. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96 ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
68. Контроль та нагляд у державному управлінні: навч. посіб. / В. М. Гаращук. Харків: Нац. юрид. акад. України, 1999. 55 с.
69. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25–26. Ст. 131.
70. Кримінальний процес: підручник / Ю. М. Грошевий, В. Я. Тацій, А. Р. Туманянц та ін.; за ред. В. Я. Тація, Ю. М. Грошевого, О. В. Капліної, О. Г. Шилю. Харків: Право, 2013. 824 с.
71. Кримінальний процес України: навчальний посібник / В. В. Назаров, Г. М. Омеляненко. Київ: Атіка, 2008. 584 с.
72. Культурне будівництво в Українській РСР (1917–1941 рр.): зб. документів. Київ: ДПВ, 1969. Т. 1. 620 с.
73. Кушнір С. М. Вища освіта як правова категорія: нормативний та доктринальний аспекти // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. 2017. Випуск 45. С. 17–25.
74. Лозовецька В. Т. Професійна орієнтація молоді в умовах сучасного ринку праці: монографія. Київ: ІПТО НАПН України, 2012. 157 с.
75. Лохвицька Л. Психолого-педагогічна підготовка майбутніх фахівців дошкільної освіти до процесу морального виховання дітей // Рідна школа. 2012. № 11. С. 70–74.
76. Львівський приватний дитсадок, у якому сталася пожежа, працював нелегально. *Zaxid.net*. URL: https://zaxid.net/lvivskiy_privatniy_ditsadok_u_yakomu_stalasya_pozhezha_pratsyuvav_nelegalno_n1438178.
77. Мазепа М. Адміністративно-правові засади правоохоронної діяльності Державної служби охорони при МВС України. Харків, 2012. 263 с.
78. Манохіна І. В. Соціально-педагогічна робота з дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування: навчальний посібник. Дніпропетровськ: Дніпропетровський університет імені Альфреда Нобеля, 2012. 276 с.

79. Маслак Н. Г., Коблянська І. І. Орієнтири розвитку системи освіти України з урахуванням досвіду США // Ефективна економіка. 2016. № 7. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5075>.

80. Матвійчук А. В. Контрольні провадження в галузі будівництва: дис. ... канд. юрид. наук: спец.: 12.00.07. Харків, 2010. 215 с.

81. Матвійчук О. Курило Л. Соціальний розвиток як складова становлення життєвої компетентності дошкільника // Реформування дошкільної освіти та становлення життєвої компетентності дошкільника: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (28–29 травня 2008 р.) / за ред. І. Ю. Філіппової. Луцьк: РВВ «Вета» Волинського національного університету імені Лесі Українки, 2008. С. 59–62.

82. Мельник Н. І. Розвиток дошкільної освіти у США: автореф. дис. канд. пед. наук: спец. 13.00.08 / Черкаський національний університет імені Богдана Хмельницького. Київ, 2011. 22 с.

83. Мельниченко Н. Законодавче регулювання дошкільної освіти у країнах-членах ЄС та можливості застосування цього досвіду в Україні // Юридичний вісник. URL: <http://www.pravnuk.info/2013-12-27-15-15-31/884-zakonodavche-regulyuvannya-doshkilno%D1%97-osviti-u-kra%D1%97nax-chlenax-yes-ta-mozhlivist-zastosuvannya-cogo-dosvidu-v-ukra%D1%97ni.html>.

84. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права від 16.12.1966 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042.

85. Мішенін Є. В., Коблянська І. І. Напрями удосконалення системи управління освітою на логістичних засадах // Ринково-орієнтоване управління інноваційним розвитком: монографія; за осу. д.е.н., професора С. М. Ілляшенка. Харків: ТОВ «Діса плюс», 2015. С. 97–109.

86. Мороз Ю. К. Принцип недискримінації: поняття та співвідношення з принципом рівності // Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки. 2015. Т. 168. С. 39–42.

87. Музиченко П. П. Історія держави і права України: навч. посіб. 6-те вид., перероб. і доп. Київ: Знання, 2007. 471 с.

88. Муравйов К. В. До проблеми визначення поняття «правові засади реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань» // *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2014. Випуск 29. Частина 2. Том 4/2. С. 139–142.

89. Мусієнко В. С. Періодизація розвитку проблеми формування почуття патріотизму в дітей у дошкільних навчальних закладах України (1930–1991 рр.) // *Педагогічний альманах*. 2015. Вип. 28. С. 283–290.

90. На Черкащині діють нелегальні заклади дошкільної освіти. *Прочекр*. URL: <http://procherk.info/news/7-cherkassy/35613-na-cherkaschini-dijut-nelegalni-zakladi-doshkilnoyi-osviti>.

91. Нагребельний В. П., Чернадчук В. Д., Сухонос В. В. Фінансове право України. Загальна частина: навч. посібник / за заг. ред. члена-кореспондента АПрН України В. П. Нагребельного. Київ, 2003. 213 с.

92. Намясенко О. К. Правовий статус судді конституційного суду України: дис. ... кандидата юрид. наук: спец. 12.00.02. Київ, 2009. 196 с.

93. Науково-педагогічні студії: науковий журнал / гол. ред.: Л. Д. Березівська, І. М. Шоробура. Київ: ДНПБ України ім. В. О. Сухомлинського, 2018. Вип. 1. 123 с.

94. О дальнейшем улучшении общественного дошкольного воспитания и подготовке детей к обучению в школе Постановлением Совмина СССР от 12.04.1984 № 317. URL: <http://www.economics.kiev.ua/download/ZakonySSSR/data02/tex12902.htm>.

95. О дошкольном образовании и воспитании: Закон от 16.12.2019 № ЗРУ-595 // Законодавчий інтернет портал Республіки Узбекистан. URL: <https://lex.uz/ru/docs/4646931>.

96. О мерах по дальнейшему развитию детских дошкольных учреждений, улучшению воспитания и медицинского обслуживания детей дошкольного возраста Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 21.05.1959 № 558. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=563#09951961819778661>.

97. Об образовании: Закон от 27.07.2007 №319-III // Законодавчий інтернет портал Республіки Казахстан. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30118747#pos=1509;-34.

98. Об образовании: Закон от 29.08.1997 №461-I // Законодавчий інтернет портал Республіки Узбекистан. URL: <https://www.lex.uz/docs/15622>.

99. Об усилении мер борьбы с детской беспризорностью, безнадзорностью и хулиганством: Постановление СНК СССР от 15 июня 1943 года № 659. URL: https://bessmertnybarak.ru/article/postanovlenie_snk_sssr_659/.

100. Об утверждении государственных общеобязательных стандартов образования всех уровней образования: приказ от 01.11.2018 № 17669. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1800017669>.

101. Освіта й виховання в роки Другої світової війни та у повоєнні роки. URL: <https://school.home-task.com/osvita-j-vixovannya-v-roki-drugoї-svitovoї-vijni-ta-u-povoyenni-roki/>.

102. Освітнє право України: навч. посібник / Р. Г. Валєєв. Луганськ, 2011. 287 с.

103. Основы законодательства Украины про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992. № 2801-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 4. Ст. 9.

104. Основы менеджменту: навчальний посібник / Г. В. Осовська, О. А. Осовський. Київ: «Кондор», 2006. 664 с. URL: <http://www.info-library.com.ua/books-text-5365.html>.

105. Панова Н. С. Адміністративно-правові засади розвитку державного управління в сучасній Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Одеса, 2008. 19 с.

106. Пасіка Т. Школа й дошкільне виховання на Україні за 15 років // За комуністичне виховання дошкільника. 1932. № 10. С. 1–12.

107. Педагогика: учебник для бакалавров / под общ. ред. Л. С. Подымовой, В. А. Слостёниной. Москва: Издательство Юрайт, 2014. 332 с. Серия: Бакалавр. Базовый курс.

108. Педагогіка вищої школи: навчальний посібник / А. І. Кузьмінський. Київ: Знання, 2005. 486 с. URL: <http://www.info-library.com.ua/books-book-105.html>.

109. Педагогіка. Навчальний посібник для студентів вищих педагогічних навчальних закладів / І. В. Зайченко. 2-е вид. Київ, «Освіта України»; «КНТ», 2008. 528 с. URL: <https://pidruchniki.com/17000308/pedagogika/pedagogika>.

110. Періодичні видання 1917–1945 рр. у фонді Державної науково-педагогічної бібліотеки України імені В. О. Сухомлинського: каталог / НАПН України, ДНПБ України ім. В. О. Сухомлинського; упоряд.: О. Б. Бондарчук, В. М. Іващенко та ін.; наук. ред. Л. Д. Березівська д-р пед. наук., професор. Київ: ДНПБ України ім. В. О. Сухомлинського, 2019. 361 с.

111. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13–14, № 15–16, № 17. Ст. 112.

112. Положення про навчально-реабілітаційний центр»: Постанова від 06.03.2019 р. № 221, КМУ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/221-2019-%D0%BF/ed20190306#n195>.

113. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про дошкільну освіту» щодо розширення можливостей для створення та діяльності дошкільних навчальних закладів різних форм власності»: документ від 07.03.2017 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=61304&pf35401=417078>.

114. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про дошкільну освіту»: документ від 18.12.2019 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL:

<http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=67681&pf35401=515667>.

115. Правознавство: навчальний посібник / В. І. Кунченко-Харченко, В. Г. Печерський, Ю. Ю. Трубін. Київ: Кондор, 2011. 474 с. (Рекомендовано МОНУ для вищих навчальних закладів). URL: https://pidruchniki.com/13330727/pravo/osnovi_tsivilnogo_prava_ukrayini.

116. Приватні дитсадки у Луцьку діють нелегально. *Волинські новини*. URL: <https://www.volynnews.com/news/health/pryvatni-dytsadky-u-lutsku-diiut-nelehalno/>.

117. Прийма С. В. Поняття принципу в аспекті співвідношення з суміжними категоріями // Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2014. Вип. 28. С. 46–55. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dbms_2014_28_7.

118. Про бібліотеки і бібліотечну справу: Закон України від 27.01.1995 № 32/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 7. Ст. 45.

119. Про видачу ліцензії на освітню діяльність закладу дошкільної освіти «Центр розвитку дитини «Львівська дитяча академія»: розпорядження Львівської обласної державної адміністрації від 21.11.2019 № 1359/0/5-19. Інформаційно-правові системи Ліга: Закон. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/LV190049?bl=T012628&hide=true>.

120. Про видачу ліцензії на провадження освітньої діяльності закладу освіти: розпорядження Київської обласної державної адміністрації від 27.12.2019 № 758. Інформаційно-правові системи Ліга: Закон. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/KI190149?bl=T012628&hide=true>.

121. Про видачу ліцензії на провадження освітньої діяльності у сфері дошкільної освіти за рівнем дошкільна освіта»: розпорядження Рівненської обласної державної адміністрації від 31.07.2019 № 692. Інформаційно-правові системи Ліга: Закон. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/RO190197?bl=T012628&hide=true>.

122. Про видачу та анулювання ліцензій на провадження освітньої діяльності закладу освіти: розпорядження Київської обласної державної

адміністрації від 18.12.2019 № 732. Інформаційно-правові системи Ліга: Закон.
URL: <https://ips.ligazakon.net/document/KI190139?bl=T012628&hide=true>.

123. Про вищу освіту Закон України від 1.07.2014 р. № 1556-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.

124. Про відкритість використання публічних коштів: Закон України від 11.05.2015 № 183-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 16. Ст. 109.

125. Про відмову у видачі ліцензії на право провадження освітньої діяльності комунальному закладу дошкільної освіти «Марфівський Барвінок» Богданівської сільської ради (Долинський район): розпорядження Кіровоградської обласної державної адміністрації від 11.10.2019 № 1086-р. Інформаційно-правові системи Ліга: Закон. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/KV190076?bl=T012628&hide=true>.

126. Про внесення змін до Закону України «Про дошкільну освіту» щодо розширення можливостей для створення та діяльності дошкільних навчальних закладів різних форм власності: проект Закону України від 07.03.2017 № 6164 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=61304&pf35401=417071>.

127. Про внесення змін до Закону України «Про дошкільну освіту»: проект Закону України від 18.12.2019 № 2624 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=67681&pf35401=515067>.

128. Про Державний бюджет України на 2020 рік: Закон України від 14.11.2019 № 294-IX. *Офіційний вісник України*. 2019. № 99. Ст. 3308.

129. Про державний суверенітет України. Декларація від 16.07.1990 № 55-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР)*. 1990. № 31. Ст. 429

130. Про державно-владне партнерство: Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 40. Ст. 524.

131. Про дитяче харчування: Закон України від 14.09.2006 № 142-V. *Офіційний вісник України*. 2006. № 40. Ст. 2663.

132. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 91.

133. Про додаткові заходи щодо забезпечення виконання Національної програми «Діти України» на період до 2005 року: указ Президента України від 24.01.2001 № 42/2001. *Офіційний вісник України*. 2001. № 4. Ст. 116.

134. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.

135. Про дошкільну освіту: Закон України від 11.07.2001 № 2628-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 49. Ст. 259.

136. Про забезпечення функціонування української мови як державної: Закон України від 25.04.2019 № 2704-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 21. Ст. 81.

137. Про загальну середню освіту Закон України від 13.05.1999 р. № 651-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/651-14>.

138. Про затвердження Базового компонента дошкільної освіти (нова редакція): наказ Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 22.05.2012 № 615. // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0615736-12>.

139. Про затвердження Заходів щодо поліпшення становища дітей-сиріт і дітей, які залишилися без піклування батьків: Указ Президента України від 17.10.1997 № 1153/97. *Урядовий кур'єр*. 1997. № 207-208.

140. Про затвердження клінічних протоколів: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 15.02.2010 № 108. Інформаційно-правові системи Ліга: Закон. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MOZ10885?hide=true>.

141. Про затвердження Комплексної програми розвитку освіти міста на 2018-2020 роки: рішення Луцької міської ради від 29.11.2017 № 34/15. Інформаційно-правові системи Ліга: Закон. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/VO170721?bl=T012628&hide=true>.

142. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері дошкільної освіти та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) Державною службою якості освіти: постанова Кабінету Міністрів України від 10.01.2019 № 11. *Офіційний вісник України*. 2019. № 7. Ст. 221.

143. Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності: постанова Кабінету Міністрів України від 30.12.2015 № 1187. *Офіційний вісник України*. 2016. № 7. Ст. 345.

144. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розроблення навчальної літератури для дітей дошкільного віку: наказ Міністерства освіти і науки України від 12.05.2014 № 572. *Інформаційний збірник та коментарі Міністерства освіти і науки України*. 2014. № 13–15.

145. Про затвердження національних стандартів України, державних класифікаторів України, національних змін до міждержавних стандартів, внесення зміни до наказу Держспоживстандарту України від 31 березня 2004 р. № 59 та скасування нормативних документів»: Наказ від 28 травня 2004 року № 97, Держспоживстандарт. URL: <https://zakon.help/article/kopfg---dk-0022004/>.

146. Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини: указ Президента України від 25.08.2015 № 501/2015. *Офіційний вісник України*. 2015. № 69. Ст. 2257.

147. Про затвердження Нормативів наповнюваності груп дошкільних навчальних закладів (ясел-садків) компенсуючого типу, класів спеціальних загальноосвітніх шкіл (шкіл-інтернатів), груп подовженого дня і виховних груп загальноосвітніх навчальних закладів усіх типів та Порядку поділу класів на групи при вивченні окремих предметів у загальноосвітніх навчальних закладах: наказ Міністерства освіти і науки України від 20.02.2002 № 128. *Офіційний вісник України*. 2002. № 11. Ст. 532.

148. Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України:

постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2015 № 609. *Офіційний вісник України*. 2015. № 68. Ст. 2232.

149. Про затвердження переліку професій, виробництв та організацій, працівники яких підлягають обов'язковим профілактичним медичним оглядам, порядку проведення цих оглядів та видачі особистих медичних книжок: постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2001 № 559. *Офіційний вісник України*. 2001. № 21. Ст. 950.

150. Про затвердження Плану заходів на 2019–2020 роки з реалізації Стратегії розвитку міста Києва до 2025 року: рішення Київської міської ради від 19.12.2019 № 496/8069. Інформаційно-правові системи Ліга: Закон. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MR191436?bl=RE28693&hide=true>.

151. Про затвердження Положення про бібліотеку районного (міського) методичного кабінету (центру): наказ Міністерства освіти і науки України від 20.05.2014 № 610. *Офіційний вісник України*. 2014. № 50. Ст. 1316.

152. Про затвердження Положення про дитячі будинки і загальноосвітні школи-інтернати для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування»: Наказ від 10.09.2012 № 995/557, МОН України, Мінсоцполітики України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1629-12>.

153. Про затвердження Положення про дошкільний навчальний заклад сімейного типу»: Наказ від 25.11.2011 № 1368, МОНмолодьспорту. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1447-11>.

154. Про затвердження Положення про дошкільний навчальний заклад: постанова Кабінету Міністрів України від 12.03.2003 № 305. *Офіційний вісник України*. 2003. № 11. Ст. 476.

155. Про затвердження Положення про інклюзивно-ресурсний центр: постанова Кабінету Міністрів України від 12.07.2018 № 545. *Офіційний вісник України*. 2017. № 61. Ст. 1859.

156. Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України: постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 № 630. *Офіційний вісник України*. 2014. № 95. Ст. 2729.

157. Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України: постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 № 267. *Офіційний вісник України*. 2015. № 38. Ст. 1141.

158. Про затвердження Положення про організацію роботи з охорони праці та безпеки життєдіяльності учасників освітнього процесу в установах і закладах освіти: наказ Міністерства освіти і науки України від 26.12.2017 № 1669. *Офіційний вісник України*. 2018. № 20. Ст. 676.

159. Про затвердження Положення про порядок проведення навчання і перевірки знань з питань охорони праці та безпеки життєдіяльності в закладах, установах, організаціях, підприємствах, що належать до сфери управління Міністерства освіти і науки України: наказ Міністерства освіти і науки України від 18.04.2006 № 304. *Офіційний вісник України*. 2006. № 28. Ст. 2046.

160. Про затвердження Положення про порядок розслідування нещасних випадків, що сталися під час навчально-виховного процесу в навчальних закладах: наказ Міністерства освіти і науки України від 31.08.2001 № 616. *Офіційний вісник України*. 2002. № 1. Ст. 34.

161. Про затвердження Положення про районний (міський) методичний кабінет (центр): наказ Міністерства освіти і науки України від 08.12.2008 № 1119. *Офіційний вісник України*. 2009. № 1. Ст. 23.

162. Про затвердження Положення про розробку інструкцій з охорони праці: наказ Комітету по нагляду за охороною праці від 29.01.1998 № 9. *Офіційний вісник України*. 1998. № 14. Ст. 557.

163. Про затвердження Положення про санаторну школу: постанова Кабінету Міністрів України від 21.11.2018 № 1026. *Офіційний вісник України*. 2018. № 98. Ст. 3234.

164. Про затвердження Положення про сертифікацію педагогічних працівників: постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2018 № 1190. *Офіційний вісник України*. 2019. № 9. Ст. 308.

165. Про затвердження Положення про спеціальну школу та Положення про навчально-реабілітаційний центр: постанова Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 № 221. *Офіційний вісник України*. 2019. № 24. Ст. 853.

166. Про затвердження Положення про центр розвитку дитини: постанова Кабінету Міністрів України від 05.10.2009 № 1124. *Офіційний вісник України*. 2009. № 82. Ст. 2772.

167. Про затвердження Порядку комплектування дошкільних навчальних закладів (груп) компенсуючого типу: наказ Міністерства освіти і науки України, Міністерства охорони здоров'я України від 27.03.2006 № 240/165. *Офіційний вісник України*. 2006. № 15. Ст. 1146.

168. Про затвердження Порядку комплектування інклюзивних груп у дошкільних навчальних закладах: наказ Міністерства освіти і науки України, Міністерства охорони здоров'я України від 06.02.2015 № 104/52. *Офіційний вісник України*. 2015. № 22. Ст. 614.

169. Про затвердження Порядку медичного обслуговування дітей у дошкільному навчальному закладі: постанова Кабінету Міністрів України від 14.06.2002 № 826. *Офіційний вісник України*. 2002. № 25. Ст. 1203.

170. Про затвердження Порядку організації діяльності інклюзивних груп у закладах дошкільної освіти Постанова КМУ від 10.04.2019 р. № 530. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/530-2019-%D0%BF>.

171. Про затвердження Порядку організації харчування дітей у навчальних та оздоровчих закладах: наказ Міністерства освіти і науки України, Міністерства охорони здоров'я України від 01.06.2005 № 242/329. *Офіційний вісник України*. 2005. № 24. Ст. 1373.

172. Про затвердження Порядку проведення інституційного аудиту закладів загальної середньої освіти. Наказ МОН від 09.01.2019 № 17. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0250-19>.

173. Про затвердження Порядку проведення моніторингу якості освіти. Проект наказу / офіційний веб-портал МОН України. URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/mon-proponuye-dlya-gromadskogo-obgovorennya->

proekt-nakazu-pro-zatverdzhennya-poryadku-provedennya-monitoringu-yakosti-osviti.

174. Про затвердження Порядку проведення спеціально уповноваженим органом з питань ліцензування планових та позапланових перевірок додержання органами ліцензування вимог законодавства у сфері ліцензування: постанова Кабінету Міністрів України від 16.03.2016 № 182. *Офіційний вісник України*. 2016. № 23. Ст. 916.

175. Про затвердження Порядку розслідування та обліку нещасних випадків, професійних захворювань та аварій на виробництві: постанова Кабінету Міністрів України від 17.04.2019 № 337. *Офіційний вісник України*. 2019. № 34. Ст. 1217.

176. Про затвердження Правил пожежної безпеки для навчальних закладів та установ системи освіти України: наказ Міністерства освіти і науки України від 15.08.2016 № 974. *Офіційний вісник України*. 2016. № 75. Ст. 2526.

177. Про затвердження Примірної переліку ігрового та навчально-дидактичного обладнання для закладів дошкільної освіти): наказ Міністерства освіти і науки України від 19.12.2017 № 1633. Інформаційно-правові системи Ліга: Закон. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MUS29291?bl=RE28693&hide=true>.

178. Про затвердження Примірної положення про команду психолого-педагогічного супроводу дитини з особливими освітніми потребами в закладі загальної середньої та дошкільної освіти: наказ Міністерства освіти і науки України від 08.06.2018 № 609. Інформаційно-правові системи Ліга: Закон. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MUS30146?bl=T172145&hide=true>.

179. Про затвердження Примірної положення про методичний кабінет закладу дошкільної освіти: наказ Міністерства освіти і науки України від 16.04.2018 № 372. Інформаційно-правові системи Ліга: Закон. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MUS30484?an=65&bl=T012628&hide=true>.

180. Про затвердження Примірного статуту дошкільного навчального закладу: наказ Міністерства освіти і науки України від 24.04.2003 № 257. *Інформаційний збірник Міністерства освіти і науки України*. 2003. № 12.

181. Про затвердження Санітарного регламенту для дошкільних навчальних закладів: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 24.03.2016 № 234. *Офіційний вісник України*. 2016. № 38. Ст. 1464.

182. Про затвердження Технічного регламенту безпечності іграшок: постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2018 № 151. *Офіційний вісник України*. 2018. № 23. Ст. 805.

183. Про затвердження Типового положення про будинок дитини: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 18.05.1998 № 123. *Офіційний вісник України*. 1998. № 23. Ст. 866.

184. Про затвердження Типового положення про порядок проведення навчання і перевірки знань з питань охорони праці та Переліку робіт з підвищеною небезпекою: наказ Міністерства освіти і науки України від 26.01.2005 № 15. *Офіційний вісник України*. 2005. № 8. Ст. 455.

185. Про затвердження Типового положення про службу охорони праці: наказ Державного комітету України з нагляду за охороною праці від 15.11.2004 № 255. *Офіційний вісник України*. 2004. № 48. Ст. 3191.

186. Про заходи щодо забезпечення пріоритетного розвитку освіти в Україні: указ Президента України від 25.06.2013 № 344/2013. *Офіційний вісник України*. 2013. № 50. Ст. 1783.

187. Про заходи щодо забезпечення пріоритетного розвитку освіти в Україні Указ Президента України від 30.09.2010 р. № 926/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/926/2010>.

188. Про заходи щодо підготовки та організованого початку 2019/2020 навчального року в Київській області: розпорядження Київської обласної державної адміністрації від 03.06.2019 № 323. Інформаційно-правові системи Ліга: Закон. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/KI190065?an=1&bl=T012628&hide=true>.

189. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.

190. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 22. Ст. 222.

191. Про Концепцію вдосконалення державного регулювання господарської діяльності: указ Президента України від 03.09.2007 № 816/2007. *Офіційний вісник Президента України*. 2007. № 30. Ст. 602.

192. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 02.03.2015 № 222-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 23. Ст. 158.

193. Про методичні рекомендації для проведення державної атестації та внутрішнього контролю навчальних закладів: лист Міністерства освіти і науки України від 07.08.2013 № 1/9-533. Інформаційно-правові системи Ліга: Закон. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MUS20993?bl=T012628&hide=true>.

194. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

195. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20-21. Ст. 3190.

196. Про народну освіту. Закон УРСР 28.06.1974 № 2778-VIII. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T742778.html.

197. Про Національну доктрину розвитку освіти. Указ Президента України від 17.04.2002 року № 347/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/347/2002>.

198. Про Національну програму «Діти України»: указ Президента України від 18.01.1996 № 63/96. *Урядовий кур'єр*. 1996. № 15–16.

199. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року: указ Президента України від 25.06.2013 № 344/2013. *Офіційний вісник України*. 2013. № 50. Ст. 1783.

200. Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави: указ Президента України від 08.11.2019 № 837/2019. *Офіційний вісник України*. 2019. № 24. Ст. 1038.

201. Про невідкладні заходи щодо вдосконалення державного регулювання господарської діяльності: указ Президента України від 09.08.2008 № 698/2008. *Офіційний вісник Президента України*. 2008. № 31. Ст. 955.

202. Про невідкладні заходи щодо забезпечення функціонування та розвитку освіти в Україні. Указ Президента України від 04.06.2005 р. № 1013/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013/2005>.

203. Про невідкладні заходи щодо прискорення здійснення економічних реформ: указ Президента України від 12.06.2013 № 327/2013. *Офіційний вісник Президента України*. 2013. № 16. Ст. 518.

204. Про невідкладні питання діяльності дошкільних та інтернатних навчальних закладів: постанова Кабінету Міністрів України від 26.08.2002 № 1243. *Офіційний вісник України*. 2002. № 35. Ст. 1650.

205. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442. *Офіційний вісник України*. 2014. № 74. Ст. 2105.

206. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 38-39. Ст. 380.

207. Про освіту: Закон України від 23.05.1991 № 1060-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 34. Ст. 451.

208. Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні Закон України від 21.03.1991 р. № 875-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/875-12>.

209. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 29. Ст. 389.

210. Про охорону дитинства: Закон України від 26.04.2001 № 2402-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 30. Ст. 142.

211. Про охорону праці: Закон України від 14.10.1992 № 2694-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 49. Ст. 668.

212. Про першочергові заходи щодо створення сприятливих умов життєдіяльності осіб з обмеженими фізичними можливостями Указ Президента України від 01.06.2005 р. № 900/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/900/2005>.

213. Про підготовку закладів освіти області до початку 2019–2020 навчального року: розпорядження Одеської обласної державної адміністрації від 01.07.2019 № 782/А-2019. Інформаційно-правові системи Ліга: Закон. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/OD190163?bl=T012628&hide=true>.

214. Про позашкільну освіту: Закон України від 22.06.2000 № 1841-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 46. Ст. 393.

215. Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України: указ Президента України від 15.11.2006 № 970/2006. *Офіційний вісник України*. 2006. № 47. Ст. 3123.

216. Про Програму інтеграції України до Європейського Союзу: указ Президента України від 14.09.2000 № 1072/2000. *Офіційний вісник України*. 2000. № 39. Ст. 1648.

217. Про Програму розвитку освіти міста Чернівців на 2017-2020 роки: рішення Чернівецької міської ради від 12.01.2017 № 532. Інформаційно-правові системи Ліга: Закон. URL: https://ips.ligazakon.net/document/hv170005?an=1&ed=2018_09_04.

218. Про професійну (професійно-технічну) освіту Закон України від 10.02.1998 р. № 103/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/103/98-%D0%B2%D1%80>.

219. Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим: Закон України від 16.06.2011 № 3530-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 2-3. Ст. 3.

220. Про регіональний план поетапного створення додаткових місць у закладах дошкільної освіти Херсонської області на 2018-2020 роки: розпорядження Херсонської обласної державної адміністрації від 21.12.2017

№ 994. Інформаційно-правові системи Ліга: Закон. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/XR170914?an=1&bl=T012628&hide=true>.

221. Про створення комунальних учбових закладів і затвердження їх статутів: рішення Севастопольської міської ради від 30.06.2011 № 968. Інформаційно-правові системи Ліга: Закон. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/SV110110?bl=T012628&hide=true>.

222. Про створення комунального дошкільного навчального закладу «Дитячий будинок «Перлинка» та затвердження його статуту: рішення Одеської міської ради від 17.05.2011 № 9-V. Інформаційно-правові системи Ліга: Закон. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/OD060386?bl=T012628&hide=true>.

223. Про створення комунального закладу «Заклад дошкільної освіти (ясла-садок) № 646 Шевченківського району м. Києва»: рішення Київської міської ради від 19.12.2019 № 500/8073. Інформаційно-правові системи Ліга: Закон. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MR191433?bl=T012628&hide=true>.

224. Про створення Хмельницького дошкільного навчального закладу № 1: рішення Хмельницької міської ради від 26.06.2007 № 8. Інформаційно-правові системи Ліга: Закон. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/XM070200?bl=T012628&hide=true>.

225. Про Типові правила внутрішнього розпорядку для працівників державних навчально-виховних закладів: наказ Міністерства освіти і науки України від 20.12.1993 № 455. // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0121-94>.

226. Про удосконалення організації медичного обслуговування дітей у дошкільному навчальному закладі: наказ Міністерства освіти і науки України, Міністерства охорони здоров'я України від 30.08.2005 № 432/496. *Офіційний вісник України*. 2005. № 39. Ст. 2515.

227. Про управління об'єктами державної власності: Закон України від 21.09.2006 № 185-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 46. Ст. 456.

228. Про фізичну культуру і спорт: Закон України від 24.12.1993 № 3808-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 14. Ст. 80.

229. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. *Офіційний вісник України*. 2011. № 27. Ст. 1123.

230. Пчелін В. Б. Організація адміністративного судочинства України: правові засади: дис. ... доктора юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2017. 485 с.

231. Пчелін В. Б. Організація адміністративного судочинства України: правові засади: монографія. Харків: У справи, 2017. 488 с.

232. Пчелін В. Б. Перегляд адміністративних актів органів внутрішніх справ: дис. ... кандидата юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2011. 190 с.

233. Рабінович П. Біосоціальна сутність основоположних людських прав. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2015. № 4 (83). С. 8–20.

234. Рабінович П. Категорії та закони діалектики – актуальний інструмент сучасного правопізнання (за матеріалами Страсбурзького суду). *Вісник Національної академії правових наук України*. 2009. № 4 (59). С. 8–19.

235. Ревенко Т. В. Сутність та основні складники освітнього процесу. *Теорія та практика державного управління*. 2018. № 3 (62). С. 1–10.

236. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини третьої статті 53 Конституції України «держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах» (справа про доступність і безоплатність освіти) від 4 березня 2004 року № 5-рп/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-04>.

237. Розвиток українського шкільництва на Буковині (XVIII – початок XX ст.): монографія / О. І. Пенішкевич. Чернівці: Рута, 2002. 520 с.

238. Сарана С. В. Систематизація податкового законодавства України: дис. ... кандидата юрид. наук: спец. 12.00.07. Ірпінь, 2010. 190 с.

239. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): підручник; видання 2-е, перероблене і доповнене. Харків: Еспада, 2009. 752 с.

240. Скакун О. Ф. Теорія права і держави: підручник. 2-ге видання. Київ: Алерта; КНТ; ЦУП, 2010. 520 с.

241. Социология. Основы общей теории: учебник для вузов / отв. ред. академик РАН Г. В. Осипов, действительный член РАЕН Л. Н. Москвичев. Москва: Норма, 2003. 912 с.

242. Соціологія. навч. посіб. / Т. М. Кузьменко. Київ: Центр учбової літератури, 2010. 320 с. URL: http://pidruchniki.ws/12560607/sotsiologiya/sotsialniy_kontrol_yogo_vidi_funktsiyi.

243. Соціологія: підруч. для студ. вищ. навч. закл. / В. І. Волович, М. І. Горлач, В. Г. Кремень та ін. 6-те вид. Київ: Центр учбової літератури, 2009. 808 с.

244. Стандарт государственной услуги «Прием документов и зачисление детей в дошкольные организации образования»: приложение к приказу Министра образования и науки Республики Казахстан. 2015. №172. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=32086548#pos=10;-48.

245. Стрехалюк А. Філософський сенс поняття засади права у сучасній філософії права (Ліберальні концепції) // Гуманітарні та соціальні науки: матеріали I Міжнародної конференції молодих вчених HSS-2009, 14–16 травня 2009 року, Львів, Україна / Національний університет «Львівська політехніка». Львів: Видавництво Національного університету «Львівська політехніка», 2009. С. 306–307.

246. Сучасна правова енциклопедія / О. В. Зайчук, О. Л. Копиленко, В. С. Ковальський та ін.; за заг. ред. О. В. Зайчука; Ін-т законодавства Верховної Ради України. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ: Юрінком Інтер, 2013. 408 с.

247. Теория государства и права: учебник / под ред. В. К. Бабаева. Москва: Юристъ, 2003. 592 с.

248. Теория государства и права: учебное пособие / Н. И. Матузов, А. В. Малько. Москва: Юристъ, 2004. 512 с.

249. Теория права: учебное пособие. 3-е изд., испр. и доп. / И. М. Погребной. Харьков: Государственное специализированное издательство «Основа», 2003. 128 с.

250. Теорія держави і права: модульний курс: навч. посіб. / В. М. Кириченко, О. М. Куракін. Київ: Центр учбової літератури, 2010. 264 с.

251. Тлумачний словник української мови / А. О. Івченко. Харків: «Фоліо», 2002. С. 543.

252. Улюкаєва І. Розвиток суспільного дошкільного виховання в Україні у першій половині ХХ ст. // Освітній простір України. 2016. Вип. 8. С. 33–39.

253. Философия права: учебник / О. Г. Данильян, Л. Д. Байрачная, С. И. Максимов. Москва: Знание, 2005. 345 с.

254. Философский энциклопедический словарь / ред.-сост.: Е. Ф. Губский, Г. В. Кораблева, В. А. Лутченко. Москва: ИНФРА-М, 1998. 576 с.

255. Філософія права: комплексні навчально-методичні матеріали / уклад. Н. І. Гончарова. Одеса: ОДУВС, 2018. 152 с.

256. Філософія права: підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / О. Г. Данильян, О. П. Дзьобань, С. І. Максимов та ін. / за ред. д-ра філос. наук, проф. О. Г. Данильяна. Харків: Право, 2009. 208 с.

257. Філософський енциклопедичний словник / НАН України, Ін-т філософії імені Г. С. Сковороди; редкол.: В. І. Шинкарук (голова) та ін. Київ: Абрис, 2002. Т. VI. 742 с.

258. Фолес А. М. Особливості співвідношення категорій контролю і нагляду в механізмі сучасної української держави // Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право. 2013. Вип. 5. С. 255–260.

259. Цивільне право: конспект лекцій / О. М. Перунова, С. В. Селезень. Харків: ХНАДУ, 2009. URL: <https://buklib.net/books/37713/>.

260. Цивільне право України: загальна частина / за редакцією професорів І. А. Бірюкова, Ю. О. Заїки. Київ: Алерта, 2014. 510 с. URL: https://pidruchniki.com/1821100157340/pravo/ponyattya_tsivilnogo_prava_galuzi_privatnogo_prava#46.

261. Цивільне право України. Загальна частина: підручник / за ред. О. В. Дзери, Н. С. Кузнецової, Р. А. Майданика. 3-те вид., перероб. і допов. Київ: Юрінком Інтер, 2010. 976 с. URL: https://pidruchniki.com/1821100146945/pravo/zagalni_polozhennya_tsivilnogo_prava#332.

262. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40–44. Ст. 356.

263. Чепурнова Н. М., Серегин А. В. Теория государства и права: учеб. пособ. Москва: ЕАОИ, 2007. 465 с.

264. Шатерніков М. І. Теоретичні підходи до визначення поняття «правові засади діяльності господарських судів» // Європейські перспективи. 2015. Вип. 6. С. 108–112. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe_2015_6_19.

265. Шевченко Е. Системність закріплення адміністративно-правових засад діяльності адміністративних судів як чинник ефективності діяльності цього органу держави // Вісник ЗНУ Запорізького національного університету «Юридичні науки». 2010. № 4. С. 165–170.

266. Щодо визначення рівня розвитку дитини старшого дошкільного віку за допомогою кваліметричної моделі: лист Міністерства освіти і науки України від 06.02.2015 № 1/9-535. Інформаційно-правові системи Ліга: Закон. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MUS25642?bl=T012628&hide=true>.

267. Щодо організації діяльності закладів освіти, що забезпечують здобуття дошкільної освіти у 2019/2020 навчальному році: лист Міністерства освіти і науки України від 02.07.2019 № 1/9-419. Інформаційно-правові системи Ліга: Закон. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MUS32067?bl=T012628&hide=true>.

268. Щодо організації інклюзивного навчання у закладах освіти у 2019/2020 н. р.: лист Міністерства освіти і науки України від 26.06.2019 № 1/9-409. Інформаційно-правові системи Ліга: Закон. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MUS32207?bl=T012628&hide=true>.

269. Щодо організації роботи та дотримання вимог з питань охорони праці та безпеки життєдіяльності у закладах дошкільної освіти: лист Міністерства освіти і науки України від 14.02.2019 № 1/11-1491. Інформаційно-правові системи Ліга: Закон. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MUS31704?an=27&bl=T012628&hide=true>.

270. Щодо організації фізкультурно-оздоровчої роботи у дошкільних навчальних закладах: лист Міністерства освіти і науки України від 02.09.2016 № 1/9-456. Інформаційно-правові системи Ліга: Закон. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MUS27207?bl=T012628&hide=true>.

271. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Укр. енцикл. Т. 6: Т–Я. 2004. 768 с.

272. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ: «Укр. енцикл». Т. 4: Н–П. 2003. 736 с.

273. Ясла та дитсадки: ціна і доступність в Україні. *Гендер в деталях*. URL: <https://genderindetail.org.ua/season-topic/mater-batkiv/yasla-ta-ditsadki-tsina-i-dostupnist-v-ukraini-134674.html>.

274. Early years foundation stage. Department for Education: Guide for the 2015 assessments – version 1.0.2015.

275. Kwon Young-Ihm. Changing Curriculum for Early Childhood Education in England. *Early Childhood Research and Practice*. 2002. P. 1–13.

276. Martijn Droog. The Educational System in the Netherlands 2005. *Editorial deadline of the original Dutch version*. January 2005. 180 p.

277. Structure of education, vocational training and adult education systems in Europe. Sweden. *Ministry of Education and Research*. 2008. Vol. 40. P. 7. National education act of Republic of Bulgaria // *State gazette*. 1991. № 86. P. 18.10.

278. Structures of education and training systems in Europe. *Finland 2009/10. Finnish National Board of Education*. 2010. 45 p.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ***в яких висвітлено основні наукові результати дисертації:***

1. Рожкова М. Г. До питання визначення сутності адміністративно-правових засад дошкільної освіти України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Вип. 1. Т. 4. С. 123–127.
2. Рожкова М. Г. Історико-правові засади регулювання дошкільної освіти України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип.2. Т. 3. С. 107–111.
3. Рожкова М. Г. К вопросу характеристики принципов деятельности учреждений дошкольного образования в Украине. *Право и политика*. 2018. № 2. С. 44–48 (Кыргызская Республика).
4. Рожкова М. Г. До питання визначення сутності дошкільної освіти України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2018. Вип. 50. Т. 4. С. 124–129.
5. Костина М. Г. К вопросу определения понятия «заведение дошкольного образования» в Украине. *Право и Закон*. 2019. № 1. С. 71–76 (Кыргызская Республика).
6. Костина М. Г. Поняття та законодавче регулювання контролю за діяльністю закладів дошкільної освіти. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 6. С. 123–127.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. Рожкова М. Г. Розвиток законодавства у сфері правового регулювання дошкільної освіти з моменту набуття Україною незалежності. *Актуальні проблеми реформування системи законодавства України*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 27–28 січ. 2017 р.). Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2017. С. 96–99.
8. Рожкова М. Г. Поняття та ознаки закладу дошкільної освіти. *Юридична*

наука: виклики і сьогодення: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 8–9 черв. 2018 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2018. С. 82–84.

9. Рожкова М. Г. До проблеми класифікації принципів організації діяльності закладів дошкільної освіти України. *Право як ефективний суспільний регулятор*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 15–16 лют. 2019 р.). Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2019. С. 98–100.

Додаток Б

ЗАТВЕРДЖУЮ
 Перший заступник директора
 Науково-дослідного інституту
 публічного права,
 кандидат історичних наук, доцент
І.М. Пекарєв
 «21» 2019 р.

А К Т

**впровадження результатів дисертацій здобувача наукового ступеня кандидата
 юридичних наук Костиної Марії Генадіївни
 на тему «Адміністративно-правові засади діяльності закладів дошкільної освіти
 України» у науково-дослідну діяльність Науково-дослідного інституту публічного
 права**

Комісія у складі: заступника директора з наукової роботи Науково-дослідного інституту публічного права, кандидата юридичних наук, доцента Сороки Л.В., завідувача відділу науково-правових експертиз та законопроектних робіт, кандидата юридичних наук, старшого дослідника Куркової К.М., склала цей акт про те, що матеріали дисертації Костиної Марії Генадіївни на тему «Адміністративно-правові засади діяльності закладів дошкільної освіти України» (на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право) мають необхідний теоретичний, методологічний рівень і практичну значимість та використовуються у науково-дослідній роботі наукових відділів Науково-дослідного інституту публічного права як основа для подальших досліджень, присвячених адміністративно-правовим засадам діяльності закладів дошкільної освіти України і використовуються Інститутом в межах реалізації теми науково-дослідницької роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495).

Використання результатів дисертації сприятиме активізації та підвищенню ефективності наукової діяльності наукових працівників наукових відділів Науково-дослідного інституту публічного права.

ВИСНОВОК

Результати дисертаційного дослідження Костиної Марії Генадіївни на тему «Адміністративно-правові засади діяльності закладів дошкільної освіти України» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук вважати впровадженими в науково-дослідну діяльність Науково-дослідного інституту публічного права під час проведення загальнотеоретичних і галузевих досліджень, спрямованих на вирішення теоретико-методологічних проблем науки адміністративного права.

**Заступник директора
 з наукової роботи
 Науково-дослідного інституту
 публічного права,
 кандидат юридичних наук, доцент**

Л.В. Сорока

**Завідувач відділу
 науково-правових експертиз та законопроектних робіт,
 Науково-дослідного інституту публічного права
 кандидат юридичних наук, старший дослідник**

К. М. Куркова

Додаток В

ЗАТВЕРДЖУЮ

Перший заступник директора
Науково-дослідного інституту
публічного права,
кандидат історичних наук, доцент
І.М. Пекарєв
«21» *августа* 2019 р.

АКТ

упровадження результатів дисертаційного дослідження на здобуття наукового
ступеня кандидата юридичних наук Костиної Марії Генадіївни
на тему «Адміністративно-правові засади діяльності закладів дошкільної освіти
України» в освітній процес Науково-дослідного інституту публічного права

Комісією Інституту було розглянуто результати використання матеріалів дисертаційного дослідження на тему «Адміністративно-правові засади діяльності закладів дошкільної освіти України» Костиної Марії Генадіївни. Під час обговорення наданих матеріалів комісією було констатовано, що окремі положення дослідження було використано при розробленні лекційних курсів з дисципліни, яка викладається у Науково-дослідному інституті публічного права, а саме «Актуальні проблеми адміністративного права», при підготовці відповідних підручників, навчальних посібників, а також у контексті інших дисциплін, які викладаються в Інституті. Лекційний курс окремих тем навчальних дисциплін увібрав положення цього дисертаційного дослідження.

ВИСНОВОК: результати дисертаційного дослідження на тему «Адміністративно-правові засади діяльності закладів дошкільної освіти України» Костиної Марії Генадіївни вважати впровадженими в освітній процес Науково-дослідного інституту публічного права з дисципліни, а саме «Актуальні проблеми адміністративного права».

Члени комісії:

Заступник директора
з наукової роботи
Науково-дослідного інституту
публічного права,
кандидат юридичних наук, доцент

завідувач відділу
науково-правових експертиз
та законопроектних робіт,
кандидат юридичних наук, старший дослідник



Л.В. Сорока



К. М. Куркова