

УДК 342.9

*М. Г. Рожкова**здобувач**Науково-дослідного інституту публічного права***ІСТОРИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕГУЛЮВАННЯ ДОШКІЛЬНОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ**

Постановка проблеми. Сьогодні в Україні відбувається цілий ряд реформ, що стосуються більшості основоположних сфер суспільного життя, зокрема це стосується освіти, яка є найважливішим конструктом цивілізації, визначальним чинником соціально-економічного поступу суспільства [1]. Україна як і кожна країна відповідно до свого історичного розвитку, національних традицій, умов, перспектив формує свою систему освіти [1]. Втім слід відмітити, що процеси вибудовування, реформування і розвитку даної системи відбувалися та проходять сьогодні досить нерівномірно, а саме із явною перевагою у бік середньої та вищої освіти, натомість дошкільна освіта, хоча й не залишається зовсім поза увагою держави, однак потребує більш ретельного та змістовного підходу до вирішення її проблем.

Стан дослідження. На науково-теоретичному рівні проблематику дошкільної освіти досліджувала ціла низка дослідників, однак більшість із праць мають педагогічне, психолого-педагогічне спрямування, і не висвітлюють організаційно-правових питань даної освіти в Україні. У тій чи іншій мірі правові засади дошкільної освіти в нашій державі вивчали: В. Колпаков, В. Авер'янов, Ю. Битяк, Р. Валеев, С. Гусарев, Ю. Захаров, О. Мороз, Н. Тищенко та ін. Віддаючи належне науковим напрацюванням цих та інших дослідників, вважаємо, що проблематика дошкільної освіти потребує подальшого, комплексного і більш глибокого опрацювання. Зауважимо, що прагнучі 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 слід забувати про історичні аспекти її (освіти) становлення і розвитку, вивчення яких дозволяє виявити коріння певних ускладнень і проблем що існують на сучасному етапі, а також уникнути можливого повторення негативного досвіту минулого.

Враховуючи вище викладене, у даній статті ми маємо на меті дослідити історико-правові засади регулювання дошкільної освіти України.

Виклад основного матеріалу. Першу оригінальну систему виховання східні слов'яни утворили ще у VI – IX ст.. Регулювання виховання дітей у той період здійснювалося соціальними механізмами передачі досвіду, в якості яких виступали народні традиції, звичаї, обряди, ритуали

та виробничі, моральні й правові форми діяльності, куди діти включалися з раннього віку. Вони передавали дітям зразки конкретної поведінки, вказували, що варто робити, а що не варто, формували у них соціально значимі якості (дисциплінованість, чесність тощо) [2]. Культурні (розвиток писемності), соціально-економічні (становлення феодального способу виробництва та зростання ролі ремесла і торгівлі [2]), політичні зміни суттєво посприяли розвитку освітньої сфери, втім, як зазначають В.О. Боняк та Р. Г. Валеев, у даний період право на освіту знаходить епізодичне відображення у наукових працях філософів, мислителів, учених, однак при цьому не відображене в письмових джерелах права [3, с. 15].

Новий етап розвитку дошкільного виховання бере початок із 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 в центральних губерніях Росії [4, с. 214]. З часом царський уряд пішов на певні поступки і частково дещо реформував освіту, однак дошкільного рівня дана реформа не торкнулася [4, с. 214]. Однак дошкільне виховання у даний 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 [5, с. 34]. У першій половині XIX ст. з'являються заклади для сиріт і безпритульних на громадські кошти. Почали утворюватися і дитячі садки на громадські кошти, внески членів товариств, пожертвування, зібрані від спеціально влаштованих ярмарків, лотерей тощо [4, с. 219].

Дещо кращими були справи у сфері дошкільної освіти на території українських земель, що перебували під владою Австрійської імперії. Франц Йосиф I, який у 1848 р. австрійський трон посів Франц Йосиф I, створив перший в історії Австрії орган управління освітою – Міністерство віросповідань і освіти. 22 червня 1872 р. дане міністерство розпорядилося 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 базі педагогічних працівників для дошкільних інституцій) [4, с. 219-220].

Певні зміни у організаційно-правовому механізмі дошкільного виховання відбулася 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 перейменованій в Міністерство народної освіти) [5, с. 34]. У цей період було вироблено важливі концептуальні і організаційні документи, а саме концепція українського національного дитячого садка, регламент дитячих організаційні поради в справі позашкільної і дошкільної освіти [5, с. 34]. Однак реального практичного втілення вони не знайшли, в силу остаточного встановлення в Україні радянського режиму, який по іншому бачив систему та призначення освіти.

У травні 1919 р. радянська влада прийняла 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 екзамени, не допускалися домашні завдання учням, поділ на класи замінювався поділом на групи за рівнем підготовленості дітей до певних видів занять, ліквідувалася 5-бальна система оцінювання знань [2]. Восени 1920 р. було затверджено українську радянську систему освіти, яка діяла з різними доповненнями десять наступних років. В основу даної 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. Дана система передбачала в якості первинної ланки дошкільні заклади соціального виховання (дитячий садок, дитячий будинок, комуна, колонія) для дітей від 4 до 8 років [2]. У постанові Наркомосу України від 25 травня 1921 р. «Система соціального виховання дітей в УСРР» зазначалося, що дитячий садок (дитячий будинок) повинен затримувати своїх вихованців і після так званого дошкільного віку – аж доти, коли дитині буде 15 років». Узагалі дитсадок визнавався «готовою формою соціального виховання», прообразом дитячого будинку [4, с. 288].

22 листопада 1922 року приймається Кодекс законів про народну освіту УСРР. Структурно Кодекс законів про народну освіту УСРР складався з чотирьох книг: 1) організація управління і постачання в народній освіті; 2) соціальне вихован-

ня дітей; 3) професійна і спеціально-наукова освіта; 4) політична освіта і виховання дорослих [6].

Прагнучи охопити освітньо-виховним процесом максимальну кількість дітей, радянська влада протягом 20-х – 30-х рр. видала ряд наказів і розпоряджень, як то: «Єдиний навчально-виховний план в установах соціального виховання для дітей до 15 років в УСРР» (1923 р.); «Керівництво з соціального виховання» (1925 р.), «Програма для дошкільних закладів» (1932), «Про перевантаження школярів і піонерів громадсько-політичними завданнями» (1934); «Програми та внутрішній розпорядок дитячого садка» (1934 р.), «Про заходи по упорядкуванню роботи дитячих садків» (1935 р.), «Про будівництво й розгортання додаткової сіті дитячих садків» (1936 р.). У період другої світової війни розвиток системи освіти, в тому числі 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», згідно з якою було від 15.06. 1943 р. № 659 [7]; Постанова РНК Раднарком УСРР «Про заходи по розширенню мережі дитячих установ і поліпшенню медичного й побутового обслуговування жінок і дітей» від 1944 р. [8, с. 54; 9, с. 8–9].

Наприкінці 40-х початку 50-х років ХХ ст. було відновлено курс на розвиток дошкільної освіти. Зокрема було затверджено «Статут дитячого садка» (1947 р.). У 1959 році Рада Міністрів СРСР прийняла постанову «Про заходи щодо подальшого розвитку дитячих дошкільних установ, поліпшення виховання та медичного обслуговування дітей дошкільного віку» згідно з якою ясла та дитячі садки об'єднувались у єдиний дошкільний заклад [9, с. 8–9; 11].

1 жовтня 1974 року радянською владою введений у дію Закон УСРР «Про народну освіту» № 2778-VIII, який закріпив систему народної освіти в Українській РСР включає, первинною ланкою якої визнавалося дошкільне виховання. Окремий розділ даного закону був присвячений безпосередньо дошкільному вихованню. Зокрема у ньому встановлювалося, що з метою створення найсприятливіших умов для виховання дітей дошкільного віку і подання 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 замінують. Дитячі дошкільні заклади в тісному співробітництві з сім'єю здійснюють всебічний гармонійний розвиток і виховання дітей, охоро-

няють і зміцнюють їх здоров'я, прищеплюють їм елементарні практичні навички і любов до праці, дбають про їх естетичне виховання, підготовляють дітей до навчання в школі, виховують їх у душі 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 даних закладів [12]. Також закон врегулював повноваження центральних та місцевих органів влади у сфері дошкільної освіти, і визначав права та обов'язки батьків.

Наступний етап розвитку законодавчих засад дошкільної освіти в Україні розпочався після проголошення незалежності нашої держави. При цьому слід відзначити, що ще у Декларацію 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 [13].

У 1991 році, Парламент приймає Закону 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 мають на меті забезпечення фізичного, психічного здоров'я дітей, їх всебічного розвитку, набуття життєвого досвіду, вироблення умінь, 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 [14]. Крім того даний закон передбачав гарантії дошкільної освіти для дітей, які потребують тривалого лікування [14]. Права осіб з інвалідністю на дошкільну освіту гарантує і Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» [15], прийнятий як і закон «Про освіту» у травні 1991 року.

Із моменту прийняття, тобто із 1991 року, закон «Про освіту» разом 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 [16]. У 2017 році був прийнятий новий закон «Про освіту» [17], у зв'язку із чим відбулося внесення ряду змін до вищезгаданого закон «Про дошкільну освіту» від 11.07.2001 р. № 2628-III.

На сьогодні 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 розвитку дошкільної освіти в Україні; вирішення певних проблемних питань освіти та удосконалення тих чи інших її аспектів; врегулювання, удосконалення правового становища суб'єктів освітньої діяльності та (або) учасників освітнього процесу; визначення інших важливих матеріально-правових та процедурних аспектів дошкільної освіти.

Висновок. Отже, резюмуючи вище викладене, можемо говорити про те, що хоча дошкільне виховання на території України існує з стародавніх часів, формування його законодавчих засад розпочалося із кінця XIX ст. на західноукраїнській частині нашої країни, що перебувала під владою Австрійської імперії. Чіткого ж законодавчого оформлення питання дошкільної освіти отримали вже у XX столітті після подій 1917 року, коли розвитку освіти, як в цілому, так і дошкільної зокрема, починають приділяти увагу не лише діячі науки та культури, меценати та ентузіасти, але й представники публічної влади. В період 1917-1919 р.р. вперше було сформульоване 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. Радянська дошкільна освіта мала цілу низку проблем і недоліків, втім, все ж таки, саме в цей період: по-перше, дошкільне виховання перестало бути суто сімейною проблемою і було віднесене до кола державних завдань; по-друге, по-четверте, сформоване чітке усвідомлення необхідності обов'язковості дошкільної освіти; по-третє, була визнана необхідність застосування особливого підходу до дітей із проблемами фізичного та (бо) розумового розвитку, хоча його реалізація була доволі дискримінаційною;

по-четверте, здійснені перші кроки щодо забезпечення наступності освіти.

Розвиток освітньої сфери в незалежній Україні відбувався нерівномірно, так ухваливши декілька важливих законів з питань освіти на початку 90-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 в тому числі дошкільної, що обумовлено, зокрема, євроінтеграційним курсом України.

Література

1. Кузьмінський А.І. Педагогіка вищої школи. Навчальний посібник. К.: Знання, 2005. 486 с. URL: <http://www.info-library.com.ua/books-book-105.html>.
2. Історія педагогіки : курс лекцій. Навчальний посібник. К., 2004. 171 с. URL: <http://www.info-library.com.ua/books-book-69.html>.
3. Валеєв Р. Г. Освітнє право України : навч. посібник. Луганськ, 2011. 287 с.
4. Артемова Л.В. Історія педагогіки України : Підручник. К.: Либідь, 2006. 424 с.
5. Улюкаєва І. Розвиток суспільного дошкільного виховання в Україні у першій половині ХХ ст. *Освітній простір України*. 2016. Вип. 8. С. 33–39.
6. Музиченко П.П. Історія держави і права України : Навч. посіб. 6-те вид., перероб. і доп. К.: Знання, 2007. 471 с. URL: https://pidruchniki.com/13650606/pravo/kodeks_zakoniv_pro_narodnu_osvitu_usrr.
7. Об усилении мер борьбы с детской беспорядочностью, безнадзорностью и хулиганством : Постановление СНК СССР от 15 июня 1943 года № 659. URL: https://bessmertnybarak.ru/article/postanovlenie_snk_sssr_659/.
8. Науково-педагогічні студії : науковий журнал / гол. ред.: Л. Д. Березівська, І. М. Шоробура. Київ: ДНІПБ України ім. В. О. Сухомлинського, 2018. Вип. 1. 123 с.
9. Віденко 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.
10. 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>.
11. Про народну освіту. Закон УРСР от 28.06.1974 № 2778-VIII. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T742778.html.
12. Про державний суверенітет України. Декларація від 16.07.1990 № 55-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР)*. 1990. N 31. Ст. 429.
13. Про освіту. Закону України від 23.05.1991 р. № 1060-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 34. Ст. 451.
14. Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні : Верховна Рада УРСР; Закон від 21.03.1991 № 875-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР від 21.05.1991*. 1991. № 21. Ст. 252.

15. Про дошкільну освіту. Закон України від 11.07.2001 р. № 2628-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2628-14>.

16. Про освіту Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>.

Анотація

Рожкова М. Г. Історико-правові засади регулювання дошкільної освіти України. – Стаття.

У статті наголошено, що ряд проблем, які існують у сфері дошкільної освіти сучасної України, мають історичні витоки, саме тому для їх належного розв'язання, а також у цілях уникнення можливого повторення негативного досвіду минулого, доцільно розглянути історичні аспекти становлення і розвитку законодавчого регулювання дошкільної освіти в нашій державі. Встановлено, що розвиток освітньої сфери в незалежній Україні відбувався нерівномірно, так ухваливши декілька важливих законів з питань освіти на початку 90-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.

Ключові слова: освіта, дошкільна освіта, дошкільний навчальний заклад.

Аннотация

Рожкова М. Г. Историко-правовые основы регулирования дошкольного образования Украины. – Статья.

В статье отмечается, что ряд проблем, которые существуют в сфере дошкольного образования современной Украины, имеют исторические истоки, поэтому для их надлежащего решения, а также в целях избежания возможного повторения негативного к миру прошлого, целесообразно рассмотреть исторические аспекты становления и развития законодательного регулирования дошкольного образования в нашем государстве. Установлено, что развитие образовательной сферы в независимой Украине происходил неравномерно, так приняв несколько важных законов по вопросам образования в начале 90-х годов, законодатель 10 лет не мог принять специальный закон «О дошкольном образовании». А проблемы и задачи указанные в соответствующих концептуальных, стратегических, программных документах оставались нерешенными.

Ключевые слова: образование, дошкольное образование, дошкольное учебное заведение.

Summary

Rozhkova M. H. Historical and legal principles of regulation of preschool education of Ukraine. – Article.

The article emphasizes that a number of problems that exist in the field of early childhood education in modern Ukraine have historical origins, which is why it is advisable to consider the historical aspects of the formation and development of legislative regulation in order to properly resolve them, and in order to avoid a possible recurrence of negative experiences of the past, pre-school education in our state. It was established that the development of the educational sphere in independent Ukraine was uneven, so by passing several important laws on education in the early 90s, 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.

Key words: education, preschool education, preschool educational institution.