

УДК 378.014.12:34(477)

О. В. Харенко, студентка 5-го курсу
юридичного факультету
ДВНЗ «КНЕУ імені Вадима Гетьмана»

СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

Досліджено сучасний стан і проблеми нормативно-правового регулювання у сфері вищої освіти. Сформульовано напрямки і пропозиції щодо правового вдосконалення вищої освіти з урахуванням загальних правових принципів, міжнародного досвіду, тенденцій українського права до кодифікації та проголошеного євроінтеграційного шляху розвитку.

Ключові слова: вища освіта, правове регулювання, удосконалення законодавства, Закон України «Про вищу освіту», міжнародний досвід, кодифікація.

Исследовано современное состояние и проблемы нормативно-правового регулирования в сфере высшего образования. Сформулированы направления и предложения относительно правового совершенствования высшего образования с учетом общих правовых принципов, международного опыта, тенденций украинского права к кодификации и провозглашенного евроинтеграционного пути развития.

Ключевые слова: высшее образование, правовое регулирование, совершенствование законодательства, Закон Украины «Про высшее образование», международный опыт, кодификация.

An article is dedicated to the study of modern state and problems of normative legal regulation in the area of higher education. The directions and proposals to improve the legal regulation of higher education are formulated taking into account general legal principles, international experience, tendencies of Ukrainian law to codification and the proclaimed European integration's way of development.

Keywords: higher education, legal regulation, improvement of legislation, the Law of Ukraine «On Higher Education», international experience, codification.

Вирішення питань правового регулювання сфери вищої освіти в Україні є важливими і складними завданнями держави. Проблеми необхідності прийняття нових законодавчих актів та інших норма-

тивно-правових документів у сфері вищої освіти, внесення змін і доповнень у чинні закони, а також проблема належної реалізації вже прийнятих законів є дуже актуальними на сьогодні. Посилений інтерес до цих питань зумовлений також відповідними демократичними процесами у державі, підвищенням уваги громадськості до питань забезпечення конституційного права на освіту та розвитком нашої держави в євроінтеграційному контексті.

До проголошення незалежності Україна не мала свого достатнього правового освітнього поля, а закони, норми, правила, які регулювали життєдіяльність освітянської галузі, відтворювали й повторювали загальноновизначену ідеологію законів СРСР. Головним нормативно-правовим актом у сфері вищої освіти у перші роки незалежності був Закон УРСР «Про освіту» від 23 травня 1991 р., яким було задекларовано гуманізацію і демократизацію вищої школи, уможливлено появу нових навчальних закладів різного типу і форм власності, перехід державних вищих навчальних закладів на частково платну систему навчання, запроваджено систему освітніх та освітньо-кваліфікаційних рівнів вищої освіти. Із 1991 року розпочався активний процес розбудови освітянської галузі права, чому також сприяло входження України в європейський і світовий простір, новітні досягнення науки, культури і соціальної практики.

На сьогодні головним стратегічним напрямом освітньої політики визначено модернізацію вищої освіти, яка має поширюватись і на структуру вищої освіти, і на організацію навчального процесу, на зміст навчальних програм і на управління вищими навчальними закладами [1, с. 3—4].

На виконання Національної програми забезпечення правової освіти населення у 2003 р. був опублікований перший, кодифікований, офіційний збірник чинних нормативно-правових актів вищих органів влади України, Конституційного Суду України, Міністерства освіти і науки України, Вищої атестаційної комісії України, що регламентують найважливіші аспекти реалізації надання вищої освіти. Цей систематизований збірник нормативно-правових актів урегульовує питання за певними освітянськими напрямками, які можна покласти в основу визначення основних елементів системи сучасного законодавства про вищу освіту в Україні [2, с. 565—570]: 1) управління у сфері вищої освіти; 2) державні стандарти вищої освіти; 3) ліцензування освітніх по-

слуг, акредитація та атестація вищих навчальних закладів; 4) прийом до вищих навчальних закладів; 5) платні навчальні послуги; 6) організація навчального процесу; 7) фізичне виховання; 8) учасники навчально-виховного процесу; 9) наукова та науково-технічна діяльність; 10) фінансово-господарська діяльність, матеріально-технічна база навчальних закладів; 11) міжнародне співробітництво; 12) вища освіта і Болонський процес.

Аналіз нормативно-правових актів про вищу освіту свідчить, що в Україні сьогодні є цілком сформованою системою законодавчого забезпечення вищої освіти, що включає численні закони (загальні та спеціальні) та підзаконні нормативно-правові акти, які регулюють усі освітянські напрями. Але очевидним є те, що при всій прогресивності нормативно-правових документів, прийнятих в останні роки і спрямованих на розвиток системи освіти, для них все ще характерна суперечливість, неоднозначність тлумачення, неконтрольованість виконання низки положень.

Основними принципами розвитку й удосконалювання законодавчо-нормативної бази сфери вищої освіти мають бути такі: 1) забезпечення єдності, системності і наступності в нормативних документах різного статусу і рівня; 2) розробка законодавства, яке позитивно впливатиме на розвиток науки і вищої освіти в Україні, враховуватиме передові позиції країн із високорозвинутою наукою і освітою; 3) кодифікація законодавчо-нормативних актів у галузі освіти; 4) широка соціальна база нормативно-правових актів; 5) контроль за виконанням положень нормативно-правових актів [3, с. 90—91].

Основні завдання розвитку вищої освіти на сучасному етапі: висока якість освіти; створення умов для розширення можливостей отримання освіти за межами своєї країни; підвищення ефективності вищої освіти та її вплив на економіку.

Тому, враховуючи сучасний стан законодавства України у сфері вищої освіти, основні принципи розвитку й удосконалювання законодавчо-нормативної бази сфери вищої освіти та завдання, що стоять перед Україною при переході на євроінтеграційний шлях розвитку, а також завдання розвитку вищої освіти, автором визначено такі основні шляхи вдосконалення законодавчого регулювання вищої освіти в Україні на сучасному етапі: 1) прийняття нового Закону України «Про вищу освіту» та приведення у відповідність із ним інших нормативно-правових актів; 2) проведення структурних змін

системи вищої освіти та їх законодавче закріплення (оптимізація мережі вищих навчальних закладів; запровадження національної системи кваліфікацій, що узгоджуватиметься з напрямками освіти та підготовки Європейського простору вищої освіти; запровадження трициклічної системи освіти; модернізація освітнього процесу — наприклад, удосконалення механізму вступу до вищого навчального закладу шляхом проведення експерименту щодо електронного вступу у 2011 році тощо); 3) кодифікація освітянського законодавства; 4) запозичення позитивного досвіду розвинених країн у галузі правового регулювання вищої освіти у процесі вдосконалення законодавчого регулювання вищої освіти, зокрема, правового регулювання сфери управління вищою освітою.

На сьогоднішній день основною перспективою законодавчого вдосконалення вищої освіти в Україні можна назвати процес підготовки проекту Закону «Про вищу освіту». Так, у Верховній Раді України 22 грудня 2010 року був зареєстрований проект Закону «Про вищу освіту» № 7486-1, до якого надійшло більше 3500 поправок і пропозицій і який був відкликаний 10 березня 2011 року через численні студентські протести. На початку березня 2011 року Міністр освіти і науки, молоді та спорту затвердив склад експертної групи, якій доручено доопрацювати нову редакцію проекту Закону та врахувати зауваження й пропозиції, що надійшли до Міністерства під час обговорення законопроекту. Після тривалих нарад з адміністраціями вищих навчальних закладів, органами студентського самоврядування та громадськими організаціями фахівцями Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України було підготовлено законопроект «Про вищу освіту» (нова редакція), який був презентований 11 березня 2011 року на перших зборах експертної робочої групи з доопрацювання проекту Закону «Про вищу освіту» Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України.

Якщо порівняти текст законопроекту Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України «Про вищу освіту» (нова редакція) та чинного Закону України «Про вищу освіту» № 2984-III від 17 січня 2002 року, то можна назвати такі основні нововведення.

По-перше, це *наближення кваліфікації ВНЗ до європейських традицій*. У цьому напрямку пропонується скасування архаїчних «I—IV рівнів акредитації» (як, власне, й саму акредитацію вищого навчального закладу) і запровадження цілком сучасного поді-

лу на: 1) університети (класичні та профільні; національні та дослідницькі); 2) академії; 3) коледжі; 4) професійні коледжі.

По-друге, пропонується встановлення *трициклічної системи: «бакалавр, магістр, доктор»* і введення *ступеневої структури здобуття вищої освіти (молодший бакалавр — бакалавр — магістр)*, а також *освітньо-наукових рівнів (доктор філософії — доктор наук)*.

Сьогодні система вищої освіти України базується на 3-х освітніх рівнях (неповна вища освіта, базова вища освіта, повна вища освіта) та 3-х освітньо-кваліфікаційних рівнях: молодший спеціаліст, бакалавр, спеціаліст/магістр [4]. Поряд із дипломами бакалаврів і магістрів випускникам видаються дипломи молодшого спеціаліста та спеціаліста (які «розмивають» бакалаврський цикл і є зовсім незрозумілими для Європи, оскільки не включені там до системи вищої освіти). Серйозною внутрішньою проблемою є відсутність чіткої і прозорої ідентифікації ступенів бакалавра і магістра, що викликає непорозуміння між працевластцями та випускниками з бакалаврськими дипломами. Тому більшість випускників воліють продовжити навчання у магістратурі, керуючись частіше за все тим, що диплом бакалавра на ринку праці не вважається достатньою кваліфікацією. У Європі бакалавр затребуваний на ринку праці, тому там спостерігається тенденція до розширення можливостей працевлаштування бакалаврів і встановлення обсягу підготовки магістрів на рівні 10—20 % від кількості бакалаврів. В Україні трудове законодавство не адаптоване до ступеня бакалавра, тому бакалавру важко влаштуватися на роботу, відповідну своїй кваліфікації, оскільки в суспільній свідомості бакалавр — це людина з неповною вищою освітою. На Заході ступінь магістра отримують лише ті, хто планує продовжувати академічну кар'єру [5, с. 80—81].

По-третє, важливою новацією нової редакції законопроекту є *радикальне розширення автономії вищих навчальних закладів* в інституційному, фінансовому, економічному й академічному плані, особливо лідерів вищої освіти — національних і дослідницьких університетів.

Так, університети матимуть право визначати розмір заробітної плати кращих викладачів: вищий навчальний заклад визначатиме форму і систему доплат, надбавок, премій та інші умови матеріального заохочення педагогічним, науково-педагогічним та іншим категоріям працівників вищих навчальних закладів (п. 2 ст. 58).

Тож ВНЗ зможуть належно заохочувати та запрошувати лекторів не лише з інших міст України, а також із-за кордону. Майно і зароблені кошти від освітніх послуг, наукових розробок, трансферту технологій мають повністю залишатися у вищих навчальних закладах (п. 5 ст. 64). Крім цього, вищі навчальні заклади отримують право створювати власні компанії: вони у встановленому порядку можуть створювати навчальні, навчально-наукові та навчально-науково-виробничі комплекси, консорціуми, а всі учасники комплексу (консорціуму) зберігають статус юридичної особи (п. 3 ст. 22). Також ВНЗ можуть мати колективні права на патенти (ст. 67), вільно розміщувати кошти на депозитних рахунках (п. 5 ст. 64). Ще одна важлива новація — університети визначатимуть максимальне і мінімальне навантаження на викладачів (п. 2 ст. 24), і у останніх з'явиться можливість плідно і продуктивно займатися науковою діяльністю.

По-четверте, проектом вперше на законодавчому рівні може бути введено поняття «дослідницького університету». Так, національному вищому навчальному закладу, який має вагомі наукові здобутки, з метою розширення дослідницької та інноваційної діяльності, поглиблення інтеграції у світовий освітньо-науковий простір, Кабінетом Міністрів України за поданням Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України та погодженням з іншими заінтересованими центральними органами виконавчої влади на конкурсній основі може надаватися статус дослідницького університету відповідно до положення, що затверджується Кабінетом Міністрів України. Найвагомішими правами дослідницького університету, згідно ст. 24 проекту Закону, є право самостійно присуджувати наукові ступені доктора філософії, доктора наук і самостійно (замість Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України) присвоювати вчені звання старшого співробітника, доцента, професора. У чинному Законі України «Про вищу освіту» поняття «дослідницького університету» відсутнє.

По-п'яте, вперше законодавчо може бути врегульовано зовнішнє незалежне оцінювання знань і вмінь осіб. Згідно п. 1 ст. 44, зовнішнє незалежне оцінювання — система оцінювання рівня знань і вмінь осіб, які бажають здобувати вищу освіту на основі повної загальної середньої освіти, і проходження зовнішнього незалежного оцінювання є необхідною умовою для допуску особи до здобуття вищої освіти.

По-шосте, у законопроекті останньої редакції зазначено, що у випадках, визначених Кабінетом Міністрів України, особи мають право безоплатно здобувати другу вищу освіту в державних і комунальних вищих навчальних закладах на конкурсній основі у випадках, визначених Кабінетом Міністрів України (п. 1 ст. 4). У чинному Законі України право на безоплатну другу вищу освіту не передбачено.

Також до повноважень спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у галузі освіти і науки проектом останньої редакції віднесено сприяння діяльності студентського самоврядування у вищих навчальних закладах (п. 1 ч. 23 ст. 18), чого немає у чинному Законі України.

Серед суперечливих норм нової редакції проекту Закону можна виділити наступні.

По-перше, у формулюванні редакції п. 4 ст. 22 проекту вилучена гарантія про прийняття на перший курс за безплатною формою навчання студентів заочної і вечірньої форм навчання.

По-друге, редакція ст. 41 проекту пропонує виключити норму чинного Закону щодо можливості поєднання форм навчання (денної, заочної, вечірньої). Зокрема, п. 2 ст. 42 чинного Закону зазначає, що форми навчання можуть бути поєднані [6].

Щодо питання кодифікації законодавства про освіту, то треба зазначити наступне.

Деякі науковці вважають, що на цей час в Україні вже сформована нова, самостійна галузь права — освітянська. Г.О. Дорохова наголошує, що «специфіка суспільних відносин у сфері освіти з усіма їх взаєминами і залежностями відбивається в регулюючих відносинах законодавчих актів і їх складових норм права. Правові норми, фіксуючи цілісність загальних відносин у цій галузі, у свою чергу, утворюють власну систему з характерною для неї ієрархією рівнів зв'язків, структурою. Назвемо цю систему норм освітянським правом. Освітянське право можна вважати таким, що формується, постає як самостійна галузь права» [7, с. 23—24].

Серед вітчизняних науковців поки що широко не вживається термін «освітянська галузь законодавства». На відміну від учених інших держав, українські вчені, управлінці, освітяни систему освітянських законів, постанов Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, указів і розпоряджень Президента України, наказів Міністерства освіти і науки, молоді та

спорту України з проблематики освіти продовжують іменувати як «законодавче освітянське право», «законодавче поле освітянської галузі», «нормативно-правова база» [8, с. 23—24; 9, с. 15; 10, с. 211—212].

Традиційно сучасна система галузей законодавства наводиться у класифікаторах нормативно-правових актів, які забезпечують *однозначне розуміння предметів і областей регулювання* в межах усього масиву національного законодавства. З метою уніфікації баз даних правової інформації, забезпечення автоматизації правової інформації Наказом Міністерства юстиції України від 2 червня 2004 р. № 43/5 був затверджений Класифікатор галузей законодавства України, в якому виділена окрема галузь права «220.000.000. Освіта» з 25 підгалузями (Загальні питання освіти; Органи управління освітою; Система освіти; Вища освіта. Вищі навчальні заклади тощо). Отже, спираючись на сучасний правовий класифікатор, освітнє право можна визначити як комплексну галузь права.

На жаль, світова практика дає мало прикладів завершеної кодифікації законодавства про освіту. Серед європейських держав таку кодифікацію здійснено у Франції (Кодекс про освіту Франції — Code d'éducation).

Кодифікація вітчизняного освітянського законодавства (вже є практика Кодексу народних законів про освіту УСРР 1922 р.) сприятиме посиленню стабільності законодавства, створенню чіткої системи нормативних актів, забезпечуватиме оптимальну скоординованість чинних норм і створення у законодавстві укрупнених нормативних блоків. Кодифікація дасть змогу вирішити два взаємопов'язаних завдання — вдосконалювати і зміст, і форму законодавства.

Україні під час реформування галузі вищої освіти доречним було б запозичити досвід європейських держав щодо утворення органів громадського управління освітою, надання широкої автономії навчальним закладам, організації управління освітою, тому числі вищою, а також запозичення у майбутньому досвіду Франції щодо кодифікації освітянського законодавства.

У даному контексті варто зазначити також наступне. У Франції великий вплив на перерозподіл компетенцій у сфері освіти та підвищення автономії ВНЗ здійснив ряд прийнятих законів, спрямованих на децентралізацію державного управління. *Базові закони про децентралізацію від 1982, 1983 та 2003 р.* суттєво

розширили сферу компетенції територіальних громад на рівні регіонів та департаментів, у тому числі й у сфері освіти, а також розмежували сфери повноважень держави, регіональної та муніципальної влад на основі принципу субсидіарності, що припускає взаємодоповнення та зменшує ризик дублювання функцій щодо управління освітою. Відповідно до цього принципу на державу покладені функції щодо розробки концепції освітньої політики, визначення стратегічних цілей і завдань розвитку освіти, підтримки загальної соціально-економічної рівноваги функціонування освітньої системи. На регіони покладені завдання щодо визначення та узгодження стратегій розвитку навчальних закладів, розширення їх регіональних економічних зв'язків. Департаменти покликані забезпечити тіснішу та ефективнішу співпрацю між навчальними закладами одного регіону. У свою чергу, місцеві громади (комуні) повинні підтримувати контакти із громадянами, громадськими об'єднаннями, забезпечуючи тим самим безпо-середній зв'язок зі споживачами освітніх послуг [11, с. 200—217].

Цікавим для України через схожість політичних і правових проблем є досвід Польщі. Так, у Польщі нормативні акти передбачають значну автономію вищих навчальних закладів, що полягає у такому: 1) надання об'єднанням компетентних співробітників, обраних у процесі демократичних виборів у вищих навчальних закладах, права приймати важливі рішення; 2) введення елементів індивідуальних або групових конкурсів на отримання фінансової підтримки (включаючи гранти на наукові дослідження); 3) надання права приймати фінансові рішення на рівні, де витрачаються кошти (у вищих навчальних закладах); 4) дозвіл стягувати плату за деякі послуги у сфері освіти; у результаті склалась система платних вечірніх занять (платні курси, менша кількість) і занять у вихідні дні (платні курси, більша кількість), а також система аспірантського навчання в державних вищих навчальних закладах; 5) надання свободи викладання своїх наукових здобутків і розробок [12, с. 18—19]. Також у країні створено дієвий громадський контроль за діями держави у галузі освіти через Раду з вищої освіти та Центральну комісію зі справ звань і наукових ступенів.

Отже, на підставі аналізу нормативно-правових актів, наукової літератури, періодичних видань, право застосовної

практики можна зробити наступні висновки щодо перспектив вдосконалення законодавчого врегулювання вищої освіти в Україні: 1) держава відіграє провідну роль в організаційному забезпеченні розвитку сфери вищої освіти в Україні; 2) комплексність сучасного стану законодавства України у сфері вищої освіти, основних принципів розвитку та удосконалення нормативної бази сфери вищої освіти, завдань, що стоять перед Україною після проголошеного євроінтеграційного шляху розвитку, а також завдань розвитку вищої освіти дає можливість визначити такі шляхи вдосконалення законодавчого регулювання вищої освіти в Україні на сучасному етапі, як: прийняття нового Закону України «Про вищу освіту», проведення структурних змін системи вищої освіти та їх законодавче закріплення, кодифікація освітянського законодавства, запозичення позитивного досвіду зарубіжних розвинених країн; 3) нова редакція проекту Закону України «Про вищу освіту» містить низку позитивних нововведень, порівняно з чинним законодавством, але поряд із цим, на сьогодні текст законопроекту вимагає доопрацювання членами експертної робочої групи, зокрема, необхідно залишити в старій редакції Закону України «Про вищу освіту» п. 4 ст. 23 (що гарантує прийняття на перший курс за безплатною формою навчання студентів заочної і вечірньої форм навчання) та п. 2 ст. 42 (щодо можливості поєднання форм навчання — денної, заочної, вечірньої); 4) нагальна потреба належного врегулювання певних правовідносин у сфері вищої освіти (чітке визначення повноважень органів управління освітою, правове врегулювання елементів громадського управління системою освіти, гарантування академічних свобод і визначення меж автономності навчального закладу тощо) робить неможливою кодифікацію освітнього законодавства найближчим часом, хоча розробка Освітнього кодексу в майбутньому має ознаменувати собою новий етап розвитку національного освітнього законодавства, приведення його у відповідність із положеннями Конституції України і принципами міжнародного права. На цьому важливому етапі розвитку освітянської галузі в Україні необхідною є широка підтримка освітян та держави. Кодифікація законодавства стала б гідним завершенням процесу визначення стратегії розвитку освіти.

Література

1. Бачев Д. О. Освіта — пріоритетний напрям державної політики України / Д. О. Бачев // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. — 1999. — № 9: Законодавство України про загальну середню освіту. — С. 3—9.
2. Вища освіта в Україні. Нормативно-правове регулювання: нормат. зб. // За заг. ред. М. Ф. Степка, Л. М. Горбунової. — К.: Форум, 2007. — Т. 1. — 798 с.
3. Кузьменко Л. Роль вищої освіти в економічному зростанні України / Л. Кузьменко // Вісник економічної науки України. — 2007. — № 2. — С. 89—91.
4. Закон України «Про вищу освіту» від 17 січня 2002 р. № 2984-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 20. — Ст. 134.
5. Васильченко І, Васильченко З. Удосконалення та реформування освітньої системи у провідних країнах світу / І. Васильченко // Вища школа. — 2009. — № 5. — С. 77-89.
6. Проект Закону України «Про вищу освіту» (нова редакція): Офіційний веб-сайт Верховної Ради України: <http://www.mon.gov.ua>
7. Дорохова Г. А. Законодательство о народном образовании. Теоретические проблемы совершенствования / Г. А. Дорохова. — М.: Наука, 1985. — 156 с.
8. Науково-освітній потенціал нації: погляд у ХХІ століття / В. Литвин (кер.), В. Андрющенко, С. Довгий та ін. — К.: Навч. кн., 2003. — Т. 1. — 247 с.
9. Кремень В. Г. Поступ до нової філософії освіти / В. Г. Кремень // Розвиток педагогічної і психологічної наук в Україні / Академія педагогічних наук України. — Ч. 1. — Х.: ОВС, 2002. — С. 15—22.
10. Освіта України. Інформаційно-аналітичний огляд / за заг. ред. В. Г. Кременя. — К.: ЗАТ «НІЧЛАВА», 2001. — 315 с.
11. Квієк М. Університет і держава. — К.: Таксон, 2009. — 380 с.
12. Квіт С. Алгоритм університетського розвитку / С. Квіт / Університетська автономія. — К.: Дух і літера, 2008. — С. 12—30.

Стаття надійшла до друку 16 травня 2011 року.