

УДК 347.998.85(477)

Ю.М. ФРОЛОВ, канд. юрид. наук, доц.,
Бердянський університет менеджменту і бізнесу

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ В УКРАЇНІ

Ключові слова: вища освіта, вищі навчальні заклади, система освіти, правове забезпечення, нормативно-правова база, нормативно-правові акти

Вища освіта є важливою складовою загальної системи освіти України. Мережа вищих навчальних закладів за даними Державної служби статистики України в 2012-2013 навчальному році складає 823 ВНЗ (при цьому кількість студентів – 2 млн. 170,1 тис. осіб), з них вищих навчальних закладів I–II рівнів акредитації складає 489 (345,2 тис. студентів), а III–IV рівнів акредитації – 334 установи (1 млн. 824,9 тис. студентів) [1]. Забезпечення якості сучасної освіти, її доступності для всіх громадян передбачає наявність чіткої системи правових засад, на яких будується діяльність вищих навчальних закладів України.

Питання, пов'язані з реалізацією державної освітньої політики, аналізом механізмів управління вищою освітою, нормативно-правової бази вищої освіти, розглядалися такими вітчизняними та зарубіжними вченими, як В. Астахов, С. Барабанова, Р. Валєєв, Б. Данілішин, В. Журавський, І. Каленюк, А. Кириллових, Н. Коломоєць, К. Корсак, В. Кремень, М. Курко, В. Огаренко, О. Поступна, В. Філіппов, В. Шкатулла та ін. Проте, визначення та аналіз основних нормативно-правових актів, що становлять основу правового регулювання вищої освіти в Україні, а також з'ясування змісту основних джерел чинного законодавства України стосовно регулювання діяльності вищих навчальних закладів потребують постійного перегляду й уточнення з огляду на інтенсивність процесу модернізації освітньої сфери, її інтеграції до європейського та загально-

льносвітового освітнього простору. Тому метою статті є здійснення комплексного аналізу правових засад забезпечення діяльності вищих навчальних закладів України, що передбачає реалізацію таких поточних завдань: систематизацію основних джерел нормативно-правової бази України у сфері освіти, виділення основних етапів розвитку освітнього законодавства України, визначення та характеристики основних складових чинної нормативно-правової бази вищої освіти в Україні стосовно регулювання діяльності вищих навчальних закладів.

Нормативно-правові засади діяльності вищих навчальних закладів являють собою сукупність чинних нормативно-правових актів, що визначають мету, принципи, завдання, функції діяльності ВНЗ, окреслюють їх правовий статус. Освітнє законодавство України складає досить велика кількість нормативних документів, кожен із яких має власні визначені цілі та зміст. М. Курко пропонує поділяти їх на такі групи правових норм: норми, спрямовані на організаційне забезпечення освіти; норми, що визначають зміст навчально-виховного процесу; норми, які встановлюють права та обов'язки учасників навчальних і трудових відносин; норми, що регулюють організаційні відносини в закладі освіти; норми, що регулюють відносини матеріального забезпечення осіб, які навчаються у закладах освіти [2, с.310]. Збірники нормативних актів вищих органів влади України, що регламентують найбільш важливі аспекти реалізації вищої освіти, видані у 2003–2006 рр., систематизують чинне законодавство за такими напрямками: управління у сфері вищої освіти; державні стандарти вищої освіти; ліцензування освітніх послуг, акредитація та атестація ВНЗ; прийом до вищих навчальних закладів; платні навчальні послуги; організація навчального процесу; фізичне виховання; учасники навчально-виховного процесу; наукова та науково-технічна діяльність; фінансово-господарська діяльність, матеріально-технічна база вищих навчальних закладів; міжнародне співробітництво; вища освіта і Болонський процес [3, 4].

Детальний аналіз чинного законодавства України у сфері освіти дозволяє визначити, що наразі основними складовими нормативно-правової бази регулювання вищої освіти в Україні є:

- 1) Конституція України;
- 2) Закони України «Про освіту», «Про вищу освіту», «Про наукову і науково-технічну діяльність»;
- 3) Постанови Верховної Ради України, Укази та розпорядження Президента України; Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України;
- 4) Рішення колегії та накази, роз'яснення та листи Міністерства освіти і науки України;
- 5) Рішення та накази інших міністерств і відомств України, яким підпорядковані заклади освіти; накази і розпорядження місцевих органів виконавчої влади, прийняті у межах їх компетенції;
- 6) Локальні акти, що приймаються вищими навчальними закладами в межах їх компетенції;
- 7) Стратегічні документи розвитку освіти (доктрини, програми, концепції);
- 8) Міжнародні і міждержавні документи, ратифіковані Верховною Радою України (декларації, угоди, меморандуми) [5].

Основним правовим джерелом законодавства України про освіту є Конституція України. Відповідно до ст.13 Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права, Конституція України закріплює два фундаментальні моменти щодо сфери освіти: право на освіту та гарантії свободи наукової й технічної творчості та розвитку науки (ст.53, 54) [6]. До конституційних обов'язків держави відноситься забезпечення функціонування та розвитку вищої освіти. За ст.53 Конституції України громадяни мають право безоплатно здобувати вищу освіту в державних і комунальних навчальних закладах. Держава забезпечує доступність вищої освіти, розвиток вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання, надання державних стипендій студентам (ст.53) [6].

Закон України «Про освіту» є базовим нормативно-правовим актом у галузі освіти,

спрямованим на врегулювання суспільних відносин з приводу навчання, виховання, а також професійної та загальнокультурної підготовки громадян України (ст.2) [7]. Закон закріплює організаційні основи і принципи державної політики у сфері освіти, встановлює правові, організаційні, фінансові та інші засади функціонування системи освіти. Окрім загальних завдань і принципів освітнього законодавства, Закон України «Про освіту» закріплює державні гарантії прав громадян у сфері освіти, мову навчання, встановлює державні освітні стандарти. Законодавчо регламентовані також питання компетенції державних органів і органів самоврядування у сфері освіти, компетенція й відповідальність освітніх установ, порядок створення й регламентація їх діяльності, питання управління державними і недержавними освітніми установами, державного контролю за якістю освіти.

Пріоритетним законодавчим актом у сфері вищої освіти є Закон України «Про вищу освіту», який встановлює правові, організаційні, фінансові й інші основи функціонування системи вищої освіти [8]. Закон визначає структуру вищої освіти в Україні, освітні та освітньо-кваліфікаційні рівні вищої освіти, систему стандартів вищої освіти, систему державного нагляду (контролю) у галузі вищої освіти. Законом також визначається правовий статус вищого навчального закладу, зокрема, мета й завдання його діяльності, типи навчальних закладів, рівні акредитації вищих навчальних закладів, порядок створення, реорганізації та ліквідації вищого навчального закладу, ліцензування освітньої діяльності, акредитація напрямів, спеціальностей та вищих навчальних закладів, а також встановлюються основні принципи управління вищим навчальним закладом та ін.

Проблеми соціального захисту учасників навчально-виховного процесу в Україні регулюються Законами України «Про наукову і науково-технічну діяльність», «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської ката-

строфи», «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні», «Про зайнятість населення» та ін.

Важливою складовою нормативної бази вищої освіти є правові акти, видані Верховною Радою України, Президентом України та Кабінетом Міністрів України, серед яких:

– Постанови Верховної Ради України: «Про встановлення іменних стипендій Верховної Ради України студентам вищих закладів освіти», «Про національну програму інформатизації», «Про заснування соціальних стипендій Верховної Ради України для студентів вищих навчальних закладів з числа дітей-сиріт та дітей з малозабезпечених сімей» та ін.;

– Укази Президента України: «Про заходи щодо реформування системи підготовки спеціалістів та працевлаштування випускників вищих навчальних закладів», «Про основні напрями реформування вищої освіти в Україні», «Про заходи щодо вдосконалення системи вищої освіти», «Про забезпечення дальшого розвитку вищої освіти в Україні» та ін.;

– постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України: «Про ліцензування, атестацію та акредитацію закладів освіти», «Про затвердження Положення про державний вищий заклад освіти», «Про затвердження Положення про освітньо-кваліфікаційні рівні (ступеневу освіту)», «Про розроблення державних стандартів вищої освіти», «Про затвердження переліку посад педагогічних та науково-педагогічних працівників», «Про створення Єдиної державної електронної бази з питань освіти» та ін.

Найбільшу частку нормативної бази вищої освіти складають відомчі акти Міністерства освіти і науки України та інших міністерств і відомств, які мають у своєму підпорядкуванні вищі навчальні заклади:

– Рішення колегії та накази, роз'яснення і листи Міністерства освіти і науки України: «Про освітньо-кваліфікаційні рівні (ступеневу освіту)», «Вища освіта і наука – пріоритетні сфери розвитку суспільства у XXI столітті», «Положення про організацію наукової, науково-технічної діяльності у вищих навчаль-

них закладах III та IV рівнів акредитації», «Про затвердження Порядку здійснення державного контролю за діяльністю навчальних закладів», «Мета реформ у вищій школі – якість і доступність освіти» та ін.;

– Накази інших міністерств і відомств України: Постанова Президії Національної академії педагогічних наук України «Про діяльність Інституту вищої освіти НАПН України щодо розроблення концептуального забезпечення модернізації системи вищої освіти», Наказ Міністерства України у справах сім'ї, молоді і спорту, Міністерства освіти і науки України, Міністерства оборони України, Міністерства культури і туризму України «Про затвердження Концепції національно-патріотичного виховання молоді» та ін.

У життєдіяльності вищих навчальних закладів значну роль відіграють також локальні нормативні акти, прийняті ВНЗ в межах їх компетенції: установи, положення, накази ректора, рішення Вченої ради тощо, які дозволяють оперативно відбивати зміни, що відбуваються у відносинах у сфері вищої освіти та реагувати на них. Уявляється доцільним узагальнювати й поширювати позитивні новачі конкретних вузів, а також аналізувати практику прийняття рішень і видання наказів, що порушують законодавство або суперечать загальним принципам освітнього права [9, с.16].

Велике значення для розвитку системи вищої освіти та, зокрема, регулювання діяльності вищих навчальних закладів, мають програми, концепції та інші документи концептуального характеру, в яких визначається загальна стратегія розвитку освіти (у тому числі вищої), такі, як Державна національна програма «Освіта» («Україна XXI століття») 1993 р., Національна доктрина розвитку освіти, 2002 р., Указ Президента України «Про заходи щодо забезпечення пріоритетного розвитку освіти в Україні» 2010 р., Програма економічних реформ на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна влада», Національна стратегія розвитку освіти в Україні на 2012–2021 рр., схвалена у 2012 р.

Так, Державна національна програма «Освіта» («Україна XXI століття») стала першою спробою розробки довгострокової стратегії розвитку освіти, створення життєздатної системи безперервного навчання і виховання для досягнення високих освітніх рівнів, забезпечення можливостей постійного духовного самовдосконалення особистості, формування інтелектуального та культурного потенціалу як найвищої цінності нації [10].

Національна доктрина розвитку освіти за своєю спрямованістю також є документом програмного характеру, в якому було визначено систему концептуальних ідей та поглядів на стратегію й основні напрямки розвитку системи освіти в Україні. Зокрема, у Доктрині було визнано, що одним із пріоритетних напрямів державної політики щодо розвитку освіти (у тому числі й вищої) є підвищення якості освіти, оновлення її змісту та форм організації навчально-виховного процесу (п.2) [11]. Серед інших важливих моментів, які містить Доктрина, слід відзначити проголошення принципу рівного доступу до вищої освіти, формування державного замовлення на конкурсній основі з урахуванням якості освітніх послуг, доцільність запровадження сучасної системи управління якістю освіти шляхом її постійного, прозорого та всеохоплюючого моніторингу під громадським контролем (п.16, 20, 23, 25) [11].

Указ Президента України «Про заходи щодо забезпечення пріоритетного розвитку освіти в Україні» був спрямований на забезпечення поліпшення функціонування та інноваційного розвитку освіти в Україні, підвищення її якості та доступності, інтеграції до європейського освітнього простору із збереженням національних досягнень і традицій шляхом здійснення комплексу заходів із забезпечення пріоритетного розвитку освіти в Україні, зокрема: забезпечення вчасного та в повному обсязі фінансування державних цільових програм у галузі освіти, залучення громадськості до підготовки та реалізації основних заходів з реформування системи освіти, удосконалення структури освіти шляхом надання вищим на-

вчальним закладам реальної автономії як засобу поліпшення якості вищої освіти, оптимізації мережі вищих навчальних закладів та їх підпорядкування, створення укрупнених регіональних університетів; посилення інтеграції освіти, науки, виробництва, наукової та інноваційної складових у діяльності вищих навчальних закладів та ін. [12].

Програма економічних реформ на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна влада», розроблена на виконання поставленого Президентом України завдання з відновлення економічного зростання й модернізації економіки країни, у сфері інноваційного розвитку вищої освіти передбачає: підвищення якості і конкурентоспроможності освіти шляхом удосконалення фінансування вищих навчальних закладів, широкого запровадження інформаційно-комунікаційних технологій у вищих навчальних закладах, розробки національної системи оцінювання якості освіти, узгодження кваліфікаційних характеристик, стандартів і навчальних програм з освітньо-кваліфікаційними вимогами робочих місць, забезпечення доступності вищої освіти шляхом запровадження Національної рамки кваліфікацій, стимулювання розвитку системи «освіта впродовж життя» та ін. [13].

Національна стратегія розвитку освіти в Україні на 2012–2021 рр. визначає основні напрями, пріоритети, завдання та механізми реалізації державної політики в галузі освіти (у тому числі й вищої), кадрову і соціальну політику та складає основу для внесення змін і доповнень до чинного законодавства України, управління і фінансування структури та змісту освіти. Головним завданням стратегії є забезпечення доступності якісної, конкурентоспроможної освіти для громадян України відповідно до вимог інноваційного, сталого, демократичного розвитку суспільства, економіки, науки, культури. У сфері вищої освіти, і, зокрема, регулювання діяльності вищих навчальних закладів, передбачається: реформування та оптимізація мережі ВНЗ, приведення її у відповідність із потребами розвитку наці-

ональної економіки та запитами ринку праці; розширення автономії вищих навчальних закладів; переоснащення навчальної, науково-методичної і матеріально-технічної бази вищих навчальних закладів через цільове фінансування та ін. [14].

Серед загального масиву джерел освітнього права України слід відзначити й міжнародно-правові акти у сфері освіти, які ратифіковані Верховною Радою України і, згідно з Конституцією України, є складовою частиною національного законодавства [6, с.9]. До основних джерел сучасного міжнародного освітнього права відносяться, насамперед, документи, прийняті ООН та її спеціалізованими установами, регіональними міжнародними організаціями – Радою Європи, СНД, а також низка двосторонніх міждержавних угод. Зокрема, слід відзначити такі міжнародні документи, як: Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права, Європейська конвенція прав людини (протокол № 1), Всесвітня декларація про вищу освіту для XXI століття: підходи й практичні заходи, Конвенція про боротьбу з дискримінацією в галузі освіти, Рекомендація ЮНЕСКО/МОП «Про статус науково-дослідних працівників» та ін. Головними нормативно-правовими актами, прийнятими в СНД з питань освіти, є Угода «Про співпрацю в сфері підготовки наукових і науково-педагогічних кадрів і нострифікації документів про їх кваліфікацію» 1992 р. та Угода «Про співробітництво з формування єдиного (загального) освітнього простору СНД» 1997 р.

Окремо слід виділити блок нормативно-правових актів, пов'язаних із забезпеченням реалізації Болонського процесу в Україні. Ставши у 1999 р. учасницею Спільної декларації міністрів освіти Європи «Європейський простір у сфері вищої освіти», Україна долучилась до процесу формування спільного європейського простору в галузі освіти і науки, що зумовило необхідність прийняття законів та низки підзаконних нормативних актів в сфері вищої освіти відповідно до рекомендаційних документів країн-учасників Болонсь-

кого процесу. Зокрема, були прийняті Закони України «Про ратифікацію Конвенції про визнання кваліфікацій з вищої освіти в Європейському регіоні», «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», Указ Президента України «Про невідкладні заходи щодо забезпечення функціонування та розвитку освіти в Україні», Програма дій щодо реалізації положень Болонської декларації в системі вищої освіти і науки України, накази та рішення колегії Міністерства освіти і науки України «Підвищення ефективності вищої освіти і науки як дієвого чинника розвитку та інтеграції в європейське співтовариство», «Про затвердження у вищих навчальних закладах Європейської кредитно-трансферної системи» та ін.

Підсумовуючи розгляд питання нормативно-правового забезпечення сфери вищої освіти в Україні і, зокрема, забезпечення діяльності вищих навчальних закладів, слід підкреслити наявність великої кількості несистематизованих джерел. При цьому багато питань у даній сфері все ще залишаються поза увагою законодавців або ж існуючий стан правового регулювання не відповідає їх сучасному змісту та спрямованості. Так, більшість дослідників звертають увагу на той факт, що чинний Закон України «Про вищу освіту» сьогодні «виконав свою місію, його регуляторний ресурс вичерпано і невдовзі він може стати фактором уповільнення на шляху подальших реформ» [15, с.9], тому актуальним є внесення суттєвих змін або розроблення нової редакції цього закону, а також цілої низки інших нормативних актів в освітній сфері. Слід погодитися також і з думкою сучасних дослідників про те, що безсистемність широкого спектру законів і окремих норм з питань вищої освіти в різних нормативно-правових актах створює суттєві труднощі в їх застосуванні [16, с.44], що висуває на перший план завдання не тільки оновлення, а й їх узгодження та систематизації з метою формування логічно побудованого й завершеного законодавства у сфері вищої освіти України. Крім того, в чинному

законодавстві, на жаль, відсутній чіткий та системний розподіл повноважень між органами державної влади. Так, зокрема, можна відзначити нечіткість законодавчого визначення повноважень Кабінету Міністрів України та Міністерства освіти і науки України у сфері управління державними вищими навчальними закладами. Отже, одним із перших кроків у напрямку гармонізації та кодифікації законодавства про освіту має також стати розподіл повноважень щодо правового регулювання освіти між органами державної влади, чітке визначення компетенції органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та вищих навчальних закладів.

ЛІТЕРАТУРА

1. В Україні в 2012-2013 навчальному році кількість ВНЗ зменшилася на 23 // Новини освіти та науки в Україні та світі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.osvita.org.ua/news/68833.html>. – 24.01.2013.
2. Курко М. Н. Деякі аспекти правового регулювання становлення і розвитку вищої освіти в Україні / М. Н. Курко // Вісник Харківськ. нац. ун-ту внутр. справ. – 2010. – Вип. 2 (49). – С. 309–316.
3. Збірник основних нормативних актів про вищу освіту, наукову діяльність, підготовку та атестацію наукових кадрів / ред. М. І. Панова. – Х. : Гриф, 2003. – 336 с.
4. Вища освіта : нормативно-правові акти про організацію освіти у вищих навч. закладах III-IV рівнів акредитації : у 2 кн. / уклад. М. І. Панов, Ю. П. Битяк, Г. Г. Сябро та ін. ; за ред. М. І. Панова ; МОН України, Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х. : Право, 2006. – 688 с.
5. Вища освіта України в умовах трансформації суспільства: стан, проблеми, тенденції розвитку, 2007–2011 рр. : Наук.-допом. бібліогр. покажч. Вип. 2 / НАПН України. ДНПБ України ім. В. О. Сухомлинського; Упоряд.: Л. О. Пономаренко, Л. А. Стельмах та ін. ; наук. консультант і авт. вступ. ст. Б. І. Корольов. – К. : Нілан ЛТД, 2012. – 663 с.

6. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
7. Закон України «Про освіту» : від 23.05.1991 р., № 1060–ХІІ // ВВР УРСР. – 1991. – № 34. – Ст. 451.
8. Закон України «Про вищу освіту» : від 17.01.2002 р., № 2984–ІІІ // ВВР України. – 2002. – № 20. – Ст. 134.
9. Барабанова С. В. Правовое обеспечение деятельности вузов / С. В. Барабанова // Право и образование. – 2005. – № 6. – С. 12–17.
10. Постанова Кабінету Міністрів України «Про Державну національну програму «Освіта» («Україна ХХІ століття»)» : від 03.11.1993 р., № 896 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/896-93-п>.
11. Указ Президента України «Про Національну доктрину розвитку освіти» : від 17.04.2002 р., № 347/2002 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 16. – Ст. 860.
12. Указ президента України «Про заходи щодо забезпечення пріоритетного розвитку освіти в Україні» : від 30.09.2010 р., № 926/2010 // Офіційний вісник Президента України. – 2010. – № 27. – Ст. 896.
13. Указ Президента України «Про Національний план дій на 2012 р. щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» : від 12.03.2012 р., № 187/2012 // Офіційний вісник Президента України. – 2012. – № 10. – Ст. 245.
14. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на 2012–2021 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mon.gov.ua/images/files/news/12/05/4455.pdf>.
15. Вища освіта України – європейський вимір: стан, проблеми, перспективи : матеріали до підсумкової колегії МОН України (21 березня 2008 р.) // Освіта України (спецвипуск). – 2008. – № 21-22 (905). – С. 1–23.
16. Освітнє право : конспект лекцій / [авт. кол.: В.В. Астахов, К.В. Астахова (мол.), О.Л. Войно-Данчишина та ін.] ; за заг. ред. В.В. Астахова; Нар. укр. акад. ; Міжнар. фонд

«Відродження». – Х. : Вид-во НУА, 2011. – | 144 с.

Фролов Ю. М. Правові засади діяльності вищих навчальних закладів в Україні / Ю. М. Фролов // Форум права. – 2013. – № 1. – С. 1079–1085 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2013-1/13fjmzvu.pdf>

Проаналізовано зміст та значення основних нормативно-правових актів у галузі вищої освіти в Україні. Розглянуто сучасний стан правового забезпечення діяльності вищих навчальних закладів. Запропоновано напрями вдосконалення освітнього законодавства України.

Фролов Ю.Н. Правовые основы деятельности высших учебных заведений в Украине

Дан анализ содержания и значения основных нормативно-правовых актов в сфере высшего образования в Украине. Рассмотрено современное состояние правового обеспечения деятельности высших учебных заведений. Предложены направления по усовершенствованию образовательного законодательства Украины.

Frolov Y.M. The Legal Principles of Higher Education Establishments' Activity in Ukraine

The content and importance of basic normative-legal acts in the system of higher education in Ukraine are analyzed. The contemporary situation of legal ensuring of higher education establishments' activity is determined. The directions of improvement of Ukraine education legislation are offered.

Форум права Форум права Форум права