

УДК 378.14.(4)

**ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ОРГАНІЗАЦІЇ
ТА ДІЯЛЬНОСТІ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ**

**THE LEGAL ANALYSIS OF FOREIGN EXPERIENCE
OF ORGANIZATION AND FUNCTIONING
OF HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS**

Корольов Ю.О.,

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного та митного права
Університету митної справи та фінансів*

Аналіз історико-правових джерел з питання дослідження допомагає узагальнити проблеми організації та діяльності вищих навчальних закладів, пов'язані з відкриттям останніх. Визначено, що розв'язання проблем організації та діяльності вищих навчальних закладів у розвинених державах має наукове підґрунтя. Обґрунтовано, що організація та діяльність європейських вищих навчальних закладів є підсумком еволюційного розвитку громадянського суспільства. Разом із тим розвиток європейського вишу як незалежної від держави корпорації з виробництва та реалізації освітніх, наукових і консультаційних послуг супроводжується лібералізацією відносин між державою та вищими навчальними закладами в управлінській сфері.

Ключові слова: вищі навчальні заклади, організація та діяльність, дослідження, розвиток, розвинута держава, освітні послуги, суспільство.

Анализ историко-правовых источников по вопросам исследования, позволяет обобщить проблемы организации и деятельности высших учебных заведений, связанные с открытием последних. Определено, что разрешение проблем организации и деятельности высших учебных заведений у развитых государствах имеет научное обоснование. Вместе с тем развитие европейского вуза как независимой от государства корпорации по производству образовательных, научных и консультационных услуг сопровождается либерализацией отношений между государством и высшими учебными заведениями в управленческой сфере.

Ключевые слова: высшие учебные заведения, организация и деятельность, исследование, развитие, развитое государство, образовательные услуги, общество.

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ
ТА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Analysis of historical and legal sources on the subject explored allows to summarize the organization and functioning problems of higher education institutions associated with their opening. It was determined that in developed countries solving problems of organization and functioning of higher education institutions has a scientific basis. It was proved that the organization and functioning of European higher education institutions are the result of evolutionary development of civil society. At the same time, the development of the European higher education institutions as an independent corporation of production and sale of educational, scientific and consulting services is accompanied by liberalization of relations between the state and higher education institutions in the sphere of management.

Key words: higher education institutions, organization and activities, study, development, developed state, educational services, society.

Аналіз історико-правових джерел з питання дослідження дає змогу узагальнити проблеми організації та діяльності вищих навчальних закладів, пов'язані з відкриттям вищих навчальних закладів.

Вищий навчальний заклад представляє інтереси професорсько-викладацького складу перед владою, надає гарантії індивідуальної свободи та право набуття юридичних і економічних привілеїв.

А. Крисоватий підкреслює, що з XII століття вищі навчальні заклади мали чотири сутнісні привілеї:

- 1) виключне право присвоювати наукові ступені і вчені звання;
- 2) право надавати освітні послуги у межах християнського світу;
- 3) право мати автономію в юрисдикції;
- 4) право на страйк і незалежність від громади міста, де географічно розташовувався заклад.

У Великій Хартії Університетів 1988 року визначено основні принципи організації та діяльності вищих навчальних закладів:

- 1) самостійність університетів;
- 2) незалежність від політичних, економічних і ідеологічних поглядів; тісний зв'язок викладання та наукових досліджень відповідно до потреб економіки та суспільства

3) свобода досліджень, викладання та навчання.

М.В. Савченко підкреслює, що вищі навчальні заклади в економічно розвинених країнах повинні професійно розвиватися і вдосконалюватися, а тому потребують забезпечення стабільності свого правового статусу [5, с. 628].

Мета статті – проаналізувати досвід організації та діяльності вищих навчальних закладів у таких державах світу, як Велика Британія, Франція, Іспанія, Італія, Федеративна Республіка Німеччини, Австрія, Португалія, Румунія, США, Японія, Греція та Нідерланди.

Виклад основного матеріалу. Аналіз проблеми організації та діяльності вищих навчальних закладів у розвинених державах світу показав, що необхідно наукове обґрунтування. Також виходячи із аналізу організації та діяльності вищих навчальних закладів держав світу, що:

- 1) для європейських вищих навчальних закладів організація та діяльність є підсумком еволюційного розвитку громадянського суспільства;
- 2) розвиток європейського вищого навчального закладу як незалежної від держави корпорації з виробництва освітніх, наукових і консультаційних послуг супроводжується лібералі-

зацією стосунків між державою та вищими навчальними закладами в управлінській сфері.

У *Великій Британії* вищі навчальні заклади мають ширшу автономію організації та діяльності щодо підготовки здобувачів вищої освіти, ніж будь-де у Європі; вважається, що ринок і конкуренція є основними стимулами вдосконалювання системи вищих навчальних закладів.

Політика уряду Великої Британії передбачає:

- вищі навчальні заклади повинні менше залежати від державного фінансування, більше покладатися на різні джерела доходів;

- асигнування держави на оплату праці викладачів і науково-дослідну діяльність повинні розмежовуватися;

- плата за навчання диференціюється залежно не тільки від статусу вищого навчального закладу, але й від програм навчання;

- оплата праці викладачів повинна диференціюватися;

- вищі навчальні заклади фінансуються державою за контрактами і надання освітніх послуг;

- вищі навчальні заклади знаходять додаткові джерела доходів;

- система стипендій повинна замінитися системою позик.

Власні навчальні плани вищих навчальних закладів держав світу щодо підготовки здобувачів вищої освіти, повинні враховувати національні потреби і можливості.

У *Франції* державні вищі навчальні заклади із правової точки зору також є автономними щодо організації та діяльності у підготовці здобувачів вищої освіти.

Так, у ст. 20 Закону про вищу освіту Франції, ухваленому в 1984 р., визначається, що вищі навчальні

зклади як державні установи наукового, культурного й професійного характеру мають статус юридичної особи, є автономними у сферах навчальної, науково-дослідної, адміністративної й фінансової організації та діяльності. Разом із тим відносини державних вищих навчальних закладів з державою регулюються угодами (контрактами), які вищі навчальні заклади становлять із органами державного управління. Державна система вищих навчальних закладів у Франції централізована й регламентована законодавчими актами, декретами й інструкціями органів державного управління.

Структура й функції вищих навчальних закладів, навчальні плани й програми, незважаючи на оголошену автономію організації та діяльності вищих навчальних закладів, значною мірою визначаються саме інструкціями міністерства навчальної освіти, дирекцією вищої освіти, яка вирішує багато оперативних питань щодо організації та діяльності вищих навчальних закладів, дирекцією персоналу вищої освіти, яка вирішує кадрові питання, адміністративними й фінансовими службами.

Конституція *Іспанії* 1978 р. (ст. 27) гарантувала автономію організації та діяльності вищих навчальних закладів як найбільш ефективний засіб забезпечення академічної свободи щодо підготовки здобувачів вищої освіти, визначивши їхній статус як самоврядних освітніх інститутів.

З кінця 1980-х рр. у межах адміністративної реформи відбулася передача більшості владних повноважень та фінансування від національного уряду до урядів 17 автономних співтовариств. У зв'язку із цим іспанські вищі навчальні заклади стали більш залежними від регіональної влади. Влада автономій визначає тарифи за

навчання, частково фінансує державні вищі навчальні заклади, що розташовані на її території, надає стипендії.

В *Італії* автономія організації та діяльності вищих навчальних закладів гарантується ст. 33 Конституції держави. Вона обмежується лише остільки, оскільки вищі навчальні заклади, маючи статус юридичної особи й будучи державними установами, включені в структуру державних органів як її складові елементи. Увесь основний персонал вищих навчальних закладів віднесений до категорії державних службовців.

У *Федеративній Республіці Німеччині* відповідно до Конституції держави й загального закону про вищу освіту відповідальність за розвиток освіти й науки покладається на земельні й федеральні органи влади, але останні виконують лише координуючі функції, що закріплено у ст. 30 та ст. 70.

Федеральне міністерство освіти і науки вирішує стратегічні питання розвитку вищих навчальних закладів, займається плануванням мережі вищих навчальних закладів у державі, гарантує відносну однорідність вищої освіти по всій державі. Жоден вищий навчальний заклад не підпорядкований безпосередньо Федеральному міністерству.

Організація та діяльність вищих навчальних закладів регулюється уставами, затверджуваними земельними й державними органами управління, за якими їм надається самостійність у встановленні структури, змісту й методів навчання здобувачів вищої освіти, в організації наукових досліджень і розподіл фінансових коштів.

Австрія нещодавно запровадила новий принцип розподілу прав і відповідальності міністерства освіти і вищих навчальних закладів. Мініс-

терство проводить дослідження ринку спеціальностей і фахівців, які потрібні зараз і будуть потрібні державі в майбутньому, замовляє і фінансує підготовку таких спеціалістів. При цьому вищий навчальний заклад бере на себе відповідальність за спосіб підготовки, за розроблення потрібних програм і курсів щодо підготовки здобувачів вищої освіти.

Міністерство не може директивно впливати на цей процес. І хоча деякі австрійські вищі навчальні заклади з побоюванням дивляться на збільшення відповідальності і обсягу роботи, до яких призводить автономія, австрійські вищі навчальні заклади вже виявили зацікавленість у такій моделі.

У *Португалії* з 1976 р. принцип автономії організації та діяльності вищих навчальних закладів був закріплений у Конституції держави.

Так ст. 78 Конституції держави визначається, що вищі навчальні заклади є автономними щодо організації та діяльності у визначенні власних правил і мають наукову, освітню, адміністративну і фінансову автономію, відповідно до законодавства та без упередження щодо відповідної оцінки якості освіти.

Протягом 14 років автономія організації та діяльності вищих навчальних закладів була підтверджена законодавчими актами про вищу освіту, в яких були реально визначені засади автономії, державні вищі навчальні заклади отримали фінансову та адміністративну автономію, а також право самостійно впроваджувати власні навчальні програми щодо підготовки здобувачів вищої освіти, в той час як політехнічні і приватні вищі навчальні заклади повинні були затверджувати свої програми в Міністерстві освіти. Проте у 2000 р. і державні вищі

навчальні заклади втратили автономію у визначенні навчальних програм.

Відсутність чіткого розуміння розподілу обов'язків між державою і вищими навчальними закладами протягом багатьох років, спроби контролювати лише академічні програми, але невміння міністерства визначати пріоритетні галузі в освіті, а також тенденція змін кількості студентів призвели до кризи на початку цього тисячоліття: держава передбачала зростання кількості студентів, але та зменшилася через демографічну ситуацію.

У результаті для вирішення проблеми з приходом нового уряду в 2002 р. розпочато публічне обговорення майбутнього вищої освіти й автономії вищих навчальних закладів. Португалія запровадила практичну систему управління науковими розробленнями з державним фінансуванням і водночас без прямого втручання держави.

Щорічно до Португалії запрошуюються групи експертів з інших держав для оцінки всіх вищих навчальних закладів і наукових центрів держави. За певною розробленою шкалою оцінки експерти виставляють бали за організацію та діяльність кожного з вищих навчальних закладів за попередній рік. Залежно від кількості набраних балів визначається обсяг фінансування на наступний рік.

У Румунії у 1989 р. було проголошено про курс на розвиток автономії організації та діяльності вищих навчальних закладів, і в 1991 р. це було затверджено в Конституції держави.

У процесі організації та діяльності вищі навчальні заклади отримали право самостійно визначати правила набору студентів без будь-якого втручання міністерства. Водночас вищі

навчальні заклади отримували фінансування на навчання певної кількості студентів за так званим державним замовленням.

З'явилася можливість запрошувати тих викладачів, які вищому навчальному закладу були потрібні, і на період, який визначав вищий навчальний заклад, у тому числі з-за кордону на постійній основі.

Запровадження навчальних програм і видача дипломів є в компетенції університетів з фінансовим заохоченням напрямків, які відповідають пріоритетам держави і Європейського Союзу.

Фінансування освітньої організації та діяльності вищих навчальних закладів відбувається залежно від кількості бюджетних місць (конкретне навчання і доходи від нього віддані в повне розпорядження вищих навчальних закладів). Наукове фінансування проектів відбувається на конкурентній основі.

Примітно, що проблеми автономії організації та діяльності вищих навчальних закладів є актуальними не лише для європейських держав, де вони історично вперше постали і, відповідно, мають багату традицію. Розвиненні держави в інших куточках світу теж стикаються із цим колом питань і пропонують свої варіанти їх вирішення.

Реформа вищої освіти в Греції здійснювалася під гаслом «Вищий навчальний заклад вирішує, держава наглядає», проте влада і надалі контролює ключові аспекти організації та діяльності вищих навчальних закладів. Грецькі вищі навчальні заклади самостійно обирають своїх керівників, самі вирішують проблеми щоденного функціонування, але на стратегічному рівні (політика набору студентів, фінансування, формування професорсько-викладацького

складу) рішення приймаються централізовано. Водночас громадськість критикує вищі навчальні заклади за інертність, небажання скористатися теоретичними можливостями, здійснити реформи [5, с. 56].

У Нідерландах відповідно до закону про вищу освіту основними структурними компонентами у системі вищої школи є університети, вищі професійні школи та Відкритий університет.

У Нідерландах діє девіз «Більше гнучкості через автономію» послідовно здійснюється в життя. Заходи, спрямовані на розширення академічної свободи й автономії організації та діяльності вищих навчальних закладів, поєднувалися тут із одночасним запровадженням системи оцінки якості [5, с. 47].

Згідно з чинним законодавством у сфері освіти усі голландські вищі навчальні заклади є автономними щодо організації та діяльності вищих навчальних закладів, їхня автономія поширюється на питання організації навчання та наукових досліджень, а також внутрішнього управління. У процесі організації та діяльності вищих навчальних закладів надані права володіння будівлями та устаткуванням, отримання кредитів, найму та звільнення персоналу, встановлення заробітної плати, визначення рівня набору студентів. Вирішення усіх питань, пов'язаних з організацією і проведенням навчального процесу зі здобувачами вищої освіти, є прерогативою самих вищих навчальних закладів.

Визначення змісту навчання і формування навчальних планів і програм щодо підготовки здобувачів вищої освіти у вищих навчальних закладах належить до компетенції факультетів, які проводять цю роботу спільно з іншими структурними підрозділами.

Парламент держави безпосередньо розглядає і затверджує усі законопроекти в галузі організації та діяльності вищих навчальних закладів, які розробляються і надаються йому міністерством освіти і науки. Також, парламент затверджує бюджет вищої школи на наступний фінансовий рік, який розробляє спільно з МОН за участю вищих навчальних закладів.

До повноважень центральної адміністрації відносяться і такі питання, як встановлення нормативів кількості студентів у різних вищих навчальних закладах, визначення переліку спеціальностей та за необхідності, обмеження набору студентів на певні спеціальності.

Необхідно підкреслити, що усі важливі рішення в сфері освіти у Нідерландах можуть бути прийняті тільки законодавчим шляхом, в результаті дискусій за участю всіх зацікавлених сторін.

У Польщі склалися специфічні обставини, які певною мірою полегшили процес соціального переходу загалом і трансформацію системи вищих навчальних закладів зокрема.

У Законі Польщі «Про вищу освіту» 1990 р. та в ряді законодавчих актів встановлено принципи дерегуляції, що суттєво обмежили вплив державних органів на цей сектор організації та діяльності вищих навчальних закладів.

У новій редакції Закону Польщі «Про освіту» від 2005 р. принципи взаємодії держави та вищих навчальних закладів суттєво удосконалені в плані їх відповідності Magna Charta Universitatum.

Внаслідок змін у системі управління освітою науково-освітня громадськість отримала засіб контролю дій держави у галузі освіти. Вищі навчальні заклади самостійно обира-

ють Раду з вищої освіти і Центральну комісію зі справ звань та наукових ступенів. Відповідно до Закону про вищу освіту і Закону про систему освіти змінилася роль колегіальних органів навчальних органів, які отримали можливість більше впливати на процес прийняття рішень, що обмежило сферу діяльності одноосібних рішень, сприяло запобіганню можливої сваволі чи диктаторським схильностям керівників вищих навчальних закладів, кураторів і міністра освіти, що демократизувало управління організацією та діяльністю вищих навчальних закладів.

Міністерство освіти тепер лише координує і встановлює стандарти навчання здобувачів вищої освіти, проводить загальний нагляд і контроль законності дій щодо організації та діяльності вищих навчальних закладів, розподіляє бюджетні кошти і контролює їх використання, є своєрідним куратором органів самоврядування у галузі вищої освіти. Міністр освіти відповідає за якість підготовки здобувачів вищої освіти в державі, дбає про її популяризацію, а також вирівнювання освітніх можливостей молоді, які мають труднощі в доступі до навчання.

Особливих повноважень в контексті автономії організації та діяльності вищих навчальних закладів набув керівник вищого навчального закладу. Він обирається на конкурсній основі, відповідає за якість діяльності науково-педагогічного складу, сам запроваджує контроль якості підготовки здобувачів вищої освіти.

Вищі навчальні заклади *США* користуються ще більшою автономією й мають більше академічних свобод у організації та діяльності вищих навчальних закладів. У своїй навчальній і науково-дослідній діяльності вищі навчальні заклади спи-

раються в основному на суспільні, а не державні структури. Це обумовлено тим, що за Конституцією *США* сфера організації та діяльності вищих навчальних закладів віднесена до компетенції органів управління штатів, а не федерального уряду.

В американських вищих навчальних закладах існує п'ять рівнів адміністративного управління, кожний з яких чітко визначений і має свої функції в рамках відповідної інституціональної структури. Вищий рівень адміністративного управління в державних вищих навчальних закладах забезпечує керуюча або координуюча рада штату (або провідного вищого навчального закладу штату), у приватних вищих навчальних закладах – рада опікунів або рада управляючих.

Основна функція таких рад – вироблення загальної фінансової й академічної політики, здійснення загального контролю за використанням землі, будівель, іншої власності, що належить вищому навчальному закладу, і контролю за всіма його витратами.

Щорічно ради розглядають і затверджують доповідь для виконавчої влади штату, у якій характеризуються: стан вищого навчального закладу, його прибутки й витрати, склад професорсько-викладацького, адміністративного й іншого персоналу, службові позиції й склади, розподіл студентів по департаментах і навчальних програмах, планові витрати на наступний фінансовий рік, здійснені вдосконалення й експерименти, їхні вартість і результати.

Якщо вищий навчальний заклад успішно виконує свої функції з навчання й знаходить необхідні фінансові засоби для наукових досліджень, він користується повною свободою у здійсненні досліджень, обговоренні й публікації їхніх результатів. Авто-

номія в цій області є основою академічних свобод вищого навчального закладу.

У Японії організацією та діяльністю вищих навчальних закладів керують президенти, які очолюють сенати вищого навчального закладу, що є консультативними органами. Сенат розглядає бюджет вищого навчального закладу, організує роботу факультетів і науково-дослідних інститутів, займається питаннями управління, створення й скасування факультетів і їхніх відділень, регулює чисельність студентів і викладачів.

Відштовхуючись від накопиченого досвіду, можна виділити основні елементи поняття автономії організації та діяльності вищих навчальних закладів: наукова автономія, освітня автономія, адміністративна автономія, фінансова автономія.

Свіжим прикладом є реформа вищої освіти *Китайської Народної Республіки*, що почалася на початку XXI ст. Китайський уряд постійно надає великого значення реформі вищих навчальних закладів, розуміючи, що освічені люди – головна умова успішного проведення економічних і соціальних перетворень у державі.

Виходячи із цього, державний план реформування вищих навчальних закладів передбачає: поліпшення координації між управлінням бюджетом і політикою за секторами; посилення відповідальності та контролю за витратами на освіту; налагодження механізму забезпечення освітніми послугами; удосконалення планування; диверсифікацію фінансування, зокрема впровадження механізму позабюджетного фінансування; впровадження вибіркової, цільової допомоги від центрального уряду.

На початку XXI ст. у межах реформи вищих навчальних закладів у Китаї створена нова дворівнева

система відповідальності. *Перший рівень.* Центральний уряд відповідає за розробку концепції та загальне планування, опікає низку вищих навчальних закладів національного значення, надає вибірково допомогу провінційним вищим навчальним закладам. *Другий рівень.* На провінційному рівні формулюються плани розвитку вищих навчальних закладів, забезпечується безпосереднє фінансування вищих навчальних закладів та інші освітні послуги. Кожен урядовий рівень самостійно формує бюджет у межах своєї зони відповідальності.

Нова дворівнева система управління вищою освітою чітко визначає відповідальність центрального та місцевих урядів, де останні є головними органами управління, що мобілізує ініціативу місцевих урядів на розвиток вищих навчальних закладів та посилює тісну взаємозалежність між вищими навчальними закладами та соціально-економічним розвитком регіону.

В адміністративних та урядових колах світових держав посилювалося усвідомлення, що тільки автономія організації та діяльності вищих навчальних закладів може створити найсприятливіші умови для вільного, небюрократичного розвитку цього соціального інституту, який би повністю задовольняв потреби суспільства, місцевих громад.

Європейський і світовий досвід визначається такими критеріями:

1) основні напрямки розвитку вищих навчальних закладів в розвинених державах багато в чому визначаються двома головними тенденціями: перша – централізація управління; друга – диверсифікованість типів вищих навчальних закладів і їхніх навчальних програм;

2) в умовах загострення глобальної конкуренції та постійного зменшення державного фінансування

вищих навчальних закладів є однією з головних проблем реформування вищих навчальних закладів у провідних державах світу постає питання підвищення конкурентоспроможності національних вищих навчальних закладів. Уряди провідних держав світу постійно шукають шляхи та форми управління вищими навчальними закладами, які змогли компенсувати зменшення фінансування, а й підвищити ефективність витрачання коштів та якість навчальної діяльності.

Отже, для закордонних вищих навчальних закладів ефективна організація та діяльність є підсумком

еволюційного розвитку громадянського суспільства. Розвиток вищого навчального закладу як незалежного від держави корпорації з виробництва освітніх, наукових і консультаційних послуг супроводжується лібералізацією стосунків між державами та вищими навчальними закладами в управлінській сфері. У порівнянні із західними вищими навчальними закладами, де автономія організації та діяльності набувалася століттями, то в Україні не є складним процесом, оскільки досвід автономії організації та діяльності незначний для вищих навчальних закладів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Болонський університет. Велика хартія університетів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.magna-charta.org/home.html>.
2. Конституція Португальської республіки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.parlamento.pt/ingles/coms_leg/index.html.
3. Крисоватий А. Автономія університету: коди поступу / А. Крисоватий // Психологія і суспільство. – 2014. – № 3. – С. 6–10.
4. Про вищу освіту : Закон України від 1 липня 2014 р. №1556-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 37–38. – Ст. 2004.
5. Савченко М.В. Визначення вищих навчальних закладів як суб'єктів господарювання / М.В. Савченко // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 628–633. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11cmvycg.pdf>.
6. Felt U. Universitu Autonomy in Europe: A Background Study / U. Felt // Managing University Autonomy: Collective Decision Making and Human Resources Policy / Proceeding of the Seminar of the Magna Charta Observatory 17 September 2002. – Bologna : Bononia University Press, 2002. – P. 13–104.