

ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ СИСТЕМИ ВИЩОЇ ОСВІТИ

У статті розглянуто правові механізми управління вищою освітою, нормативно-правову базу та її систематизацію за напрямками, визначено основні тенденції правового регулювання вищою освітою України.

Ключові слова: правовий механізм, система нормативно-правової бази, правове регулювання вищої освіти.

В статье рассмотрены правовые механизмы управления высшим образованием, нормативно-правовую базу и ее систематизация по направлениям, определены основные тенденции правового регулирования высшим образованием Украины.

Ключевые слова: правовой механизм, система нормативно-правовой базы, правовое регулирование высшего образования.

In the article the the legal mechanisms of higher education, legal framework and directions for ordering, the main trends of the legal regulation of higher education in Ukraine.

Key words: legal mechanism, the system of the legal framework, legal regulation of higher education.

Вступ. Досконалість і повнота законодавчої бази у сфері освіти є першою необхідною умовою як формування та реалізації самої державної освітньої політики, так і забезпечення можливості ефективного функціонування системи вищої освіти. Аналіз нормативно-правових актів про вищу освіту свідчить, що при всій прогресивності нормативно-правових документів, прийнятих в останні роки й спрямованих на розвиток вищої школи, для них все ще характерна суперечливість, неоднозначність тлумачення, неконтрольованість виконання низки положень.

Державна освітня політика щодо модернізації системи вищої освіти у контексті Болонського процесу буде ефективною тільки тоді, коли чинне законодавство розроблятиметься у контексті європейської інтеграції. Тому вирішення цих проблем потребує внесення суттєвих змін до нормативно-правових актів, прийняття нового Закону «Про вищу освіту», а також поглибленого аналізу відповідності законодавства України в галузях освіти і науки, інноваційного розвитку міжнародним стандартам, прийнятих у розвинутих країнах світу.

Виклад основного матеріалу. Управління в сфері освіти в правовому аспекті ми розглядатимемо як систему цілеспрямованих, систематичних, певним чином організованих дій, виражених в правовій формі (у формі законодавчих, інших нормативних актів, інших дій і рішеннях, передбачених ними), на суспільні відносини, що виникають і реалізо-

вуються у зв'язку з організацією та функціонуванням системи вищої освіти.

Норма освітнього права – це опосередкований і такий, що гарантується державною владою загальнообов'язковий і формально-визначений припис у вигляді постанови або правила, що виступає вихідною ланкою права як соціального регулятора і спрямований на врегулювання суспільних відносин у сфері освіти. Освітні норми носять комплексний характер і структуровані у вигляді загальної і особливої частин. Загальна частина правових норм відбиває особливості тих елементів освітнього простору, які об'єктивно потребують правового врегулювання нормами різних галузей права (суб'єкти освітніх відносин, управління освітньою системою, статус освітньої установи, елементи освітньої діяльності тощо). Особлива ж частина освітньо-правових норм відбиває ті цілі та завдання, які переслідуються і вирішуються конкретно галуззю права, що регулює певне коло освітніх відносин, що обумовлює мобільність і динамічність цієї частини освітніх норм з причини різноманіття аспектів освітнього просторового поля, наприклад, в сфері трудових, цивільно-правових або фінансових відносин [1, с. 55].

Норми формалізуються в нормативно-правових актах, які класифікуються за юридичною силою на закони, підзаконні та локальні нормативні акти. Система вітчизняних джерел права, що регулюють відносини у сфері вищої освіти, формується на двох рівнях – державному (закони, підзаконні

нормативно-правові акти) і регіональному (нормативні документи).

Основоположним законодавчим актом виступає Конституція України, стаття 53 якої закріплює право кожного на освіту. Зокрема визначається, що держава забезпечує доступність і безоплатність вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг студентам [2]. Системо-утворюючим актом виступає Закон України «Про освіту» № 1060-ХІІ від 23.05.1991 р., який встановлює вихідні, первинні норми правового регулювання у сфері вищої освіти. Інші профільні закони конкретизують і доповнюють його нормативні положення, як наприклад Закон України «Про вищу освіту» № 2984-ІІІ від 17.01.2002 р.

Непрофільні закони, що регулюють сферу вищої освіти України, можна систематизувати за наступними напрямками:

1) закони, в яких регламентуються загальні питання організації вищої освіти (наприклад, Закони України «Про наукову і науково-технічну діяльність» № 1977-ХІІ від 13.12.1991 р., «Про засади державної мовної політики» № 5029-VI від 03.07.2012 р., «Про інноваційну діяльність» № 40-IV від 04.07.2002 р.);

2) закони, в яких містяться норми про спеціальні види (напрями) освіти: військова освіта, екологічна освіта, спортивна підготовка, релігійна освіта, підготовка кадрів для митних органів (наприклад, Закони України «Про військовий обов'язок і військову службу» № 2232-ХІІ від 25.03.1992 р., «Про свободу совісті та релігійні організації» № 987-ХІІ від 23.04.1991 р.);

3) в яких встановлюються різні пільги учасникам освітніх відносин в сфері вищої освіти (наприклад, Закони України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» № 875-ХІІ від 21.03.1991 р., «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» № 2342-IV від 13.01.2005 р., «Про підвищення престижності шахтарської праці» № 345-VI від 02.09.2008 р.);

4) закони, що регулюють трудові відносини і визначають порядок соціального забезпечення учасників освітніх правовідносин (наприклад, Кодекс законів про працю України № 322-VIII від 10.12.1971 р., Закони України «Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» № 16/98-ВР від 14.01.1998 р., «Про професійний розвиток працівників» № 4312-VI від 12.01.2012 р.);

5) закони, що регулюють відносини у сфері економіки та фінансів вищої освіти (наприклад, Закони України «Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів» № 5499-VI від 20.11.2012 р., «Про інвестиційну діяльність» № 1560-ХІІ від 18.09.1991).

Розвинена система підзаконних нормативно-правових актів доповнює і конкретизує законодавчу базу в сфері вищої освіти України. Найбільшу юридичну силу в системі підзаконних нормативних актів мають укази та розпорядження Президента України як глави держави. Серед найбільш важливих та актуальних слід відзначити Укази Президента України «Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року» № 344/2013 від 25.06.2013 р., «Про Національний план дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» № 128/2013 від 12.03.2013 р., «Про заходи щодо забезпечення пріоритетного розвитку освіти в Україні» № 926/2010 від 30.09.2010 р., Розпорядження Президента України «Про призначення грантів Президента України для підтримки наукових досліджень молодих учених на 2012 рік» № 188/2012-рп від 06.10.2012 р.

Наступним різновидом підзаконних нормативно-правових актів є постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, які регулюють достатньо специфічні сфери освітньої та наукової діяльності. Серед таких актів Постанови «Про підготовку фахівців для роботи в сільській місцевості» № 1159 від 29.06.1999 р., «Про затвердження Порядку присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника» № 423 від 07.03.2007 р., «Про затвердження Порядку прийому на навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю «Державна служба» галузі знань «Державне управління» та працевлаштування випускників» № 789 від 29.07.2009 р., «Про державне замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, на підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів для державних потреб у 2013 році» № 362 від 20.05.2013 р., «Про затвердження Угоди про створення Ради з питань співробітництва в галузі фундаментальної науки держав – учасниць Співдружності Незалежних Держав» № 183 від 20.03.2013 р.

Останню ланку в системі органів, що видають підзаконні нормативно-правових актів на державному рівні становлять Міністерство освіти і науки, а також міністерства і відомства України, яким підпорядковані вищі навчальні заклади. Міністерство освіти і науки України регулює різні сфери вищої освіти за допомогою наказів та листів.

Нормативні акти МОН України можна систематизувати за наступними тематичними напрямками:

1) регламентація навчально-виховного процесу у вищих навчальних закладах (Наказ МОН «Про затвердження орієнтовних критеріїв оцінювання діяльності вищих навчальних закладів» № 809 від 20.06.13 року, Наказ МОН «Щодо затвердження Примірного положення про академічну мобільність студентів вищих навчальних закладів України» № 635 від 29.05.13 року);

2) фінансування закладів освіти (Лист МОН «Про оплату навчання іноземних громадян»

№ 1/9-519 від 30.07.13 року, Лист МОН «Щодо оплати за документи про освіту у 2013 році» № 1/9-371 від 27.05.13 року);

3) проведення наукових розробок (Наказ МОН «Про проведення конкурсного відбору проєктів наукових досліджень і розробок» № 472 від 26.04.13 року, Наказ МОНмолодьспорт «Про проведення конкурсу наукових і науково-технічних проєктів на виконання завдань Державної цільової науково-технічної та соціальної програми «Наука в університетах» на 2008-2017 роки» № 267 від 28.02.13 року);

4) вступ до вищих навчальних закладів (Наказ МОН «Щодо форми наказу про зарахування на навчання до вищих навчальних закладів у 2013 році» № 1044 від 26.07.13 року, Лист МОН «Щодо правопорушень під час вступної кампанії» № 1/11-12412 від 01.08.13 року);

5) випуск фахівців з вищою освітою (Наказ МОН «Про затвердження Порядку надання одноразової адресної грошової допомоги деяким категоріям випускників вищих навчальних закладів у 2013 році» № 736 від 12.06.13 року, Лист МОН «Про надання списків випускників 2013 року» № 1/9-500 від 18.07.13 року);

6) підготовка науково-педагогічних кадрів та особливості викладання у вищих навчальних закладах (Наказ МОН «Щодо затвердження складу конкурсної комісії з відбору виконавців державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів»

№ 648 від 30.05.13 року, Лист МОНмолодьспорт «Про призначення офіційних опонентів» № 1/9-211 від 25.03.13 року).

Міністерство освіти і науки, молоді та спорту АРК в межах своїх повноважень, на основі та у виконання нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим і Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, наказів Міністерства освіти і науки України видає накази, організовує та контролює їх виконання. Рішення Міністерства, прийняті в межах його повноважень, є обов'язковими для виконання районними, міськими управліннями, відділами освіти, учбовими закладами, незалежно від форм власності. Серед таких рішень слід відзначити Наказ МОНмолодьспорту АРК «Про формування реєстру вищих навчальних закладів в 2013 році» № 445 від 10.04.2013 р., Наказ «Про виплату одноразової адресної грошової допомоги деяким категоріям випускників республіканських вищих навчальних закладів в 2012 році» № 827 від 15.08.2012 р.

Місцеві органи державної виконавчої влади та підпорядковані їм органи управління освітою теж можуть приймати нормативні документи з питань освіти, що знаходяться у їх компетенції. Такі акти можуть видаватися з метою забезпечення виконання державних програм у галузі вищої освіти, сприяння працевлаштуванню випускників, їх соціальному захисту, залучення у порядку, передбаченому законом, підприємств, установ, організацій до вирішення проблем розвитку вищої освіти.

Таблиця 1

Правові основи державного управління системою вищої освіти України

Державний рівень	
Законодавство	
Конституція України, Закон України «Про освіту» № 1060-XII від 23.05.1991 р.	
Профільні	Непрофільні
Закон України «Про вищу освіту» № 2984-III від 17.01.2002 р.	1) закони, в яких регламентуються загальні питання організації вищої освіти, наприклад, Закон України «Про засади державної мовної політики» № 5029-VI від 03.07.2012 р.; 2) закони, в яких містяться норми про спеціальні види (напрями) освіти, наприклад, Закон України «Про військовий обов'язок і військову службу» № 2232-XII від 25.03.1992 р.; 3) в яких встановлюються різні пільги учасникам освітніх відносин в сфері вищої освіти, наприклад, Закон України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» № 875-XII від 21.03.1991 р.; 4) закони, що регулюють трудові відносини і визначають порядок соціального забезпечення їх учасників, наприклад, Закон України «Про професійний розвиток працівників» № 4312-VI від 12.01.2012 р.); 5) закони, що регулюють відносини у сфері економіки та фінансів вищої освіти, наприклад, Закон України «Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів» № 5499-VI від 20.11.2012 р.
Підзаконні нормативно-правові акти	
Укази та Розпорядження Президента України	
Указ Президента України «Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року» № 344/2013 від 25.06.2013 р., Указ Президента України «Про заходи щодо забезпечення пріоритетного розвитку освіти в Україні» № 926/2010 від 30.09.2010 р., Розпорядження Президента України «Про призначення грантів Президента України для підтримки наукових досліджень молодих учених на 2012 рік» № 188/2012-рп від 06.10.2012 р.	
Постанови та Розпорядження Кабінету Міністрів України	
Постанова Кабінету Міністрів України «Про підготовку фахівців для роботи в сільській місцевості» № 1159 від 29.06.1999 р., Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника» № 423 від 07.03.2007 р., Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку прийому на навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю «Державна служба» галузі знань «Державне управління» та працевлаштування випускників № 789 від 29.07.2009 р., Постанова Кабінету Міністрів України «Про державне замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, на підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів для державних потреб у 2013 році» № 362 від 20.05.2013 р., Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Угоди про створення Ради з питань співробітництва в галузі фундаментальної науки держав - учасниць Співдружності Незалежних Держав» № 183 від 20.03.2013 р.	

Накази та листи Міністерства освіти і науки України
Наказ МОН «Про проведення конкурсного відбору проектів наукових досліджень і розробок» № 472 від 26.04.13 року, Наказ МОН «Щодо форми наказу про зарахування на навчання до вищих навчальних закладів у 2013 році» № 1044 від 26.07.13 року, Лист МОН «Щодо правопорушень під час вступної кампанії» № 1/11-12412 від 01.08.13 року, Наказ МОН «Про затвердження Порядку надання одноразової адресної грошової допомоги деяким категоріям випускників вищих навчальних закладів у 2013 році» № 736 від 12.06.13 року, Лист МОНмолодьспорт «Про призначення офіційних опонентів» № 1/9-211 від 25.03.13 року
Накази Міністерств і відомств України
Наказ МОЗ України «Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних кадрів, підвищення кваліфікації» № 536 від 21.06.2013 р., Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України «Про призначення академічних стипендій студентам та аспірантам вищих навчальних закладів на другий семестр Міністерства аграрної політики та продовольства України 2012/2013 навчального року» № 303 від 15 травня 2013 року, Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України «Про утворення наглядових рад вищих навчальних закладів Міністерства аграрної політики та продовольства України та затвердження їх складів» № 44 від 30 січня 2013 р.
Регіональний рівень
Накази Міністерства освіти і науки, молоді та спорту Автономної республіки Крим
Наказ МОНмолодьспорту АРК «Про формування реєстру вищих навчальних закладів в 2013 році» № 445 від 10.04.2013 р., Наказ МОНмолодьспорту АРК «Про виплату одноразової адресної грошової допомоги деяким категоріям випускників республіканських вищих навчальних закладів в 2012 році!» № 827 від 15.08.2012 р.
Нормативні документи місцевих органів державної виконавчої влади та підпорядкованих їм органів управління освітою

Визначаючи основні особливості сучасного правового регулювання системи вищої освіти слід відзначити такі основні взаємопов'язані тенденції. По-перше, необхідність прийняття нового Закону «Про вищу освіту», або внесення суттєвих змін до вже діючого. Прийняття нового закону передбачено загальнодержавними програмами соціально-економічного розвитку України останніх років і розглядається як завдання стратегічного значення. Це зумовлено сучасними суспільними запитами щодо зростання людського капіталу задля високо-технологічного та інноваційного розвитку країни, створення умов для самореалізації особистості, забезпечення потреб суспільства, ринку праці і держави у кваліфікованих кадрах, а також модернізації системи вищої освіти з урахуванням процесів європейської інтеграції та розвитку єдиного Європейського простору вищої освіти.

Наразі зареєстровано три проекти закону «Про вищу освіту». Свій проект (№ 1187) зареєструвала група депутатів з Партії регіонів (М. Сорока, С. Ківалов та Г. Калетнік), опозиційні нардепи подали дещо змінений проект (№ 1187-1), що розроблявся під керівництвом теперішнього керівника профільного комітету парламенту Л. Гриневич, і останнім було зареєстровано проект (№ 1187-2), написаний на основі тексту законопроекту Міністерства освіти і науки групою під керівництвом ректора КПІ М. Згуровського (поданий В. Балогою). Порівняльний аналіз поданих законопроектів здійснено Центром дослідження суспільства, незалежним некомерційним центром соціальних проблем і колективних протестів в Україні. Центр дослідження суспільства вважає, що проект депутатів Партії регіонів концептуально та ідеологічно відрізняється від двох інших проектів. Він пропонує найменше змін у сфері вищої освіти, яка в останнє реформувалась ще у 2002 році. Ті зміни, які все ж таки пропонуються, посилюють централізацію управління освітою, збільшують можливості для корупції та зменшують вже наявні соціальні гарантії. Натомість проекти опозиції та групи під керівництвом ректора КПІ М. Згуровського пропонують більше змін, котрі до того ж йдуть в

напрямку децентралізації, демократизації устрою усередині самих ВНЗ та ліквідації нинішніх непрозорих схем фінансування сфери.

Проект опозиції та проект групи М. Згуровського пропонують зробити контроль за якістю освіти та визначення її змісту незалежними від міністерства. Також вони пропонують прозоріші умови фінансування вищих навчальних закладів, зокрема у сфері фінансування навчання за державний кошт, а також чіткі правила визначення конкурсу. У той час як норми проекту Партії регіонів очевидно не відповідають принципам якісної, доступної та демократично керованої освіти, згадані норми законів опозиції та групи М. Згуровського також викликають деякі перестороги. Центр дослідження суспільства переконаний, що проведення масштабних змін у питанні фінансування освіти (зокрема, впровадження принципу «гроші слідують за студентом») потребують детальнішого експертного аналізу, вивчення міжнародного досвіду у цій сфері та проведення пілотних проектів, подібно до того, як відбувалось впровадження зовнішнього незалежного оцінювання.

Проекти опозиції та групи М. Згуровського значно наближають вищу освіту до принципів Болонського процесу, зокрема встановлюючи гарантії академічної мобільності та вибору предметів студентами, а також спрощуючи процедуру нострифікації дипломів та вчених ступенів. Проект опозиції та проект групи надають більш повноваження Наглядовій та Вченим радам, посилюючи відповідальність ректора перед ними, а не перед міністерством. Натомість проект депутатів Партії регіонів фактично робить ректора університету невідконтрольним самій університетській громаді. Окрім цього, проект опозиції значно спрощує і повністю унезалежнює від міністерства процедуру обрання та звільнення ректора. Проект групи М. Згуровського, у свою чергу, процедуру обрання та звільнення уточнює чіткими термінами та повноваженнями міністерства, аби уникнути колізій, які дозволяє чинне законодавство.

Законопроект опозиції обмежує максимальне навчальне навантаження викладача 600 годинами, таким чином, для отримання однієї ставки викладачам необхідно буде читати менше курсів, що створить сприятливіші умови для науково-дослідницької роботи викладачів. Однак аби це зниження чинного максимального навантаження дійсно подіяло, потрібно дві умови: збільшення видатків та збереження кредиту ЄКТС у розмірі 36 годин. Проте остання норма зберігає надмірне навантаження на студентів (а воно зараз є найбільшим у Європі).

Зміни, які пропонує проект групи М. Згуровського, небезпечні тим, що ліквідують максимального допустиме навчальне навантаження викладачів взагалі. І хоча національні університети отримують можливість самостійно нормувати види навчального навантаження подібно до того, як це зараз відбувається з методичним, науковим та організаційним, немає гарантій, що ці нормування будуть реалізовані в інтересах викладачів. Проект депутатів Партії регіонів теж скасовує норму максимального навчального навантаження і теж несе такі ризики [3].

Пропозиції до законопроекту «Про вищу освіту» надавалися низкою наукових установ та вищих навчальних закладів. Проаналізуємо основні положення запропоновані Чорноморським державним університетом імені Петра Могили і зареєстровані 28 грудня 2011 року Кабінетом Міністрів України. Серед принципових пропозицій слід відзначити визначення терміну автономія вищого навчального закладу як незалежності його від держави та інших суспільних сил у забезпеченні академічних свобод через право університету самостійно ухвалювати рішення щодо внутрішньої організації та управління, розподілу фінансових ресурсів та генерування доходів, адміністрування і встановлення власної лінії поведінки у сфері освіти, науково-дослідної роботи, викладання й інших видів діяльності. До системи вищої освіти України пропонується крім вищих навчальних закладів, органів, які здійснюють управління у сфері вищої освіти та учасників навчального процесу та наукової діяльності включити самоврядні громадські організації наукової та освітянської громадськості (спілки ректорів, асоціації ВНЗ). Автономія вищого навчального закладу реалізується відповідно до законодавства України і передбачає право між іншим: самостійно визначати структуру та зміст освіти, плани прийому студентів, аспірантів, докторантів із достатнім державним фінансуванням; встановлювати і присвоювати наукові ступені та вчені звання вищого навчального закладу; самостійно приймати рішення щодо внутрішнього управління та фінансування; визначати місію, власну стратегію у сфері навчальної та науково-дослідної роботи; створювати спеціалізовані вчені ради для захисту дисертацій на здобуття наукового ступеня доктора філософії, присвоювати вчені звання доцента і професора; надавати гриф навчальним посібникам

з дисциплін, які викладаються у ВНЗ; ухвалювати рішення про визнання вчених звань, які присвоєні в інших ВНЗ.

У пропозиціях визначається, що Центральний орган виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері освіти і науки не лише сприяє, а забезпечує працевлаштування випускників вищих навчальних закладів; не організовує атестацію педагогічних працівників, а формує вимоги та контролює дотримання вимог щодо такої атестації. Також пропонується, щоб склад наглядової ради вищого навчального закладу затверджувався не центральним органом виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері освіти і науки, а наказом керівника вищого навчального закладу.

Чорноморський державний університет вважає необхідним надавати право невстигаючому студенту за його бажанням на повторне навчання на тому ж курсі за контрактом. Особи, відраховані за неуспішність, порушення правил внутрішнього розпорядку ВНЗ або здійснення злочину, визнаного в судовому порядку, можуть бути поновленими лише на платну форму навчання.

Значні нововведення пропонуються при присвоєнні вчених звань наукових і науково-педагогічних працівників. Вчені звання, присвоєні вченими радами ВНЗ або академічних наукових установ мають юридичну силу лише в цих закладах і установах, а під час переходу носія вченого звання на роботу до іншого ВНЗ або іншої академічної наукової установи, вченим радам цих навчальних закладів і установ надається право визнати, чи ні, вчене звання, привласнене вченою радою навчального закладу або установи за попереднім місцем роботи [5].

Узагальнюючи пропозиції Чорноморського державного університету імені Петра Могили до законопроекту «Про вищу освіту», слід сказати, що вони відповідають сучасним світовим тенденціям розвитку вищої школи, сприятимуть демократизації освітніх процесів та підвищенню автономії вищих навчальних закладів України.

Іншою визначальною тенденцією правового регулювання вищої освіти є нагальна необхідність модернізації системи управління освітою, про що наголошується в Указі Президента України «Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року» № 344/2013 від 25.06.2013 р. Зокрема в документі зазначається, що управління освітою повинно здійснюватися на засадах інноваційних стратегій відповідно до принципів сталого розвитку, створення сучасних систем освітніх проектів та їх моніторингу; розвитку моделі державно-громадського управління у сфері освіти, в якій особистість, суспільство та держава стають рівноправними суб'єктами і партнерами. Наголошується на необхідності створити гнучку, цілеспрямовану, ефективну систему державно-громадського управління освітою, що забезпечуватиме інтенсивний розвиток та якість освіти,

спрямованість її на задоволення потреб держави, запитів особистості. Вищезазначене передбачає:

1) оптимізацію органів управління освітою, децентралізацію управління у цій сфері; перерозподіл функцій і повноважень між центральними та місцевими органами управління освітою;

2) професійний підхід під час здійснення добору та призначення керівників навчальних закладів, органів управління освітою;

3) розроблення системи заходів (науково-методичних, фінансово-економічних тощо) стосовно впровадження ідеї автономії навчальних закладів, розширення їх прав і можливостей щодо фінансової самостійності;

4) подолання бюрократизації в системі управління освітою, удосконалення порядку перевірок та звітності навчальних закладів;

5) професійну підготовку компетентних менеджерів системи освіти, формування управлінців нової генерації, здатних мислити і діяти системно, у тому числі в кризових ситуаціях, приймати управлінські рішення в будь-яких сферах діяльності, ефективно використовувати наявні ресурси;

6) запровадження нових ефективних форм підвищення кваліфікації керівників освіти;

7) розвиток автоматизованих систем управління освітою [4].

Наступною тенденцією є ґрунтовне оновлення критеріїв оцінювання діяльності вищих навчальних закладів в Україні, які відповідають світовим стандартам якості освіти. Згідно з Наказом МОН України «Про затвердження орієнтовних критеріїв оцінювання діяльності вищих навчальних закладів» № 809 від 20.06.13 року впродовж 2013-2014 навчального року потрібно провести апробацію орієнтовних критеріїв за участю вищих навчальних закладів. В основу критеріїв діяльності вищих навчальних закладів III-IV рівнів акредитації щодо забезпечення якості освіти покладено: якість міжнародної діяльності, якість житлово-побутових умов і соціального захисту учасників освітнього процесу, якість фінансового забезпечення освітнього процесу, якість формування студентського контингенту, якість реалізації змісту підготовки фахівців, якість наукової та науково-дослідної роботи і підготовки наукових кадрів, якість організаційного, науково-методичного та інформаційного забезпечення освітнього процесу, якість матеріально-технічного забезпечення освітнього процесу, якість забезпечення освітнього процесу науково-педагогічними працівниками, якість навчальних і творчих досягнень студентів і випускників, результати працевлаштування [6].

Остання тенденція, на якій слід зупинитися, це посилення якості підготовки наукових кадрів, а саме присудження наукових ступенів доктора і кандидата наук. Політика держави ґрунтується на необхідності інтеграції досягнень української науки у світовий освітній простір, розширенні міжнародних зв'язків наших науковців. Саме з

цією метою згідно Наказу МОНмолодьспорту «Про опублікування результатів дисертацій на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук» № 1112 від 17.10.12 року запроваджено низку положень, зокрема:

– За темою дисертації на здобуття наукового ступеня доктора наук необхідна наявність не менше 20 публікацій у наукових (зокрема електронних) фахових виданнях України та інших держав, з яких: 1) не менше чотирьох публікацій у наукових періодичних виданнях інших держав з напрямку, з якого підготовлено дисертацію. До таких публікацій можуть прирівнюватися публікації у виданнях України, які включені до міжнародних наукометричних баз; 2) не більше п'яти публікацій в електронних наукових фахових виданнях; 3) у галузях природничих і технічних наук замість трьох статей можуть бути долучені три патенти на винахід (авторські свідоцтва про винахід), які пройшли кваліфікаційну експертизу і безпосередньо стосуються наукових результатів дисертації (за наявності).

– За темою дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата наук необхідна наявність не менше п'яти публікацій у наукових (зокрема електронних) фахових виданнях України та інших держав, з яких: 1) не менше однієї статті у наукових періодичних виданнях інших держав з напрямку, з якого підготовлено дисертацію. До такої публікації може прирівнюватися публікація у виданнях України, які включені до міжнародних наукометричних баз; 2) одна із статей може бути опублікована в електронному науковому фаховому виданні; 3) у галузях природничих і технічних наук замість однієї статті може бути долучений один патент на винахід (авторське свідоцтво про винахід), який пройшов кваліфікаційну експертизу і безпосередньо стосується наукових результатів дисертації (за наявності).

Висновки. Отже, процес правотворчості є найбільш важливим, з точки зору подальшого розвитку відносин між державою і суспільством, у рамках якого задаються можливі подальші вектори розвитку взаємодії в процесі державного управління системою вищої освіти. Тому системі органів державної влади та системі недержавних організацій важливо скоординувати свою діяльність, в межах якої суспільство, в особі своїх представників або об'єднань, активно «втручається», у рамках законодавчої ініціативи, в процес правотворчості й не лише за замовленням владних структур. Також державним органам не варто забувати про ті можливості, які мають недержавні суб'єкти для правової експертизи проектів нормативно-правових актів, що поступають в законодавчі органи держави.

Серед ключових недоліків діяльності органів державного управління освітою в Україні є: 1. Негативна традиція їх втручання в невластиві їм функції. Вона переважніше як працівників органів управління освітою, так і самих працівників освіти – керівників вищих навчальних закладів, їх

працівників і так далі. Прагнення багатьох управлінців за традицією все контролювати призводить до неефективності самого управління і у край обмежує можливості розвитку керованого об'єкту. Водночас традиція загального контролю породжує громіздку і найчастіше нікому не потрібну звітність. 2. В умовах здійснення політики регіоналізації та розвитку місцевого самоврядування непродуктивною є традиційна позиція органів управління – позиція бюрократичної інстанції, що транслює зверху вниз керівні вказівки та контролює їх виконання: за кожною вказівкою згори кожен наступний рівень управління розробляє детальні «плани заходів», на які витрачається час і енергія, а результат себе не виправдовує. 3. Недостатня управлінська компетентність низки працівників органів управління освітою. Потрібна спеціальна підготовка управлінських кадрів, спрямована на активне використання нових напрямів в системі державного управління, пов'язаних з використанням методів стратегічного аналізу, прогнозування і проектування, розмежування компетенцій і відповідальності; активне включення громадськості в розробку і ухвалення управлінських рішень в сфері вищої освіти.

І останнє, на чому хотів би акцентувати автор, на заходах необхідних для модернізації правових механізмів державного управління системою вищої освіти. Необхідним є:

По-перше, переглянути вихідні позиції відносно управління. Узяти за основу принцип: втручання управляючого органу будь-якого рівня має

відбуватися лише в тому разі, коли безпосередньо підзвітні йому освітні системи не забезпечують реалізації комплексу необхідних функцій. Слід окремо відмітити, що органи управління освітою не виконують освітньої функції і повинні розглядатися як такі, що координують і забезпечують діяльність. Важливо, що принцип невтручання забезпечує інноваційність. Із загальносвітової практики відомо, що інновації завжди виникають знизу, і поширюватися вони повинні від низу до верху, зачіпаючи ті рівні, втручання на яких потрібне для успішної інноваційної діяльності і тиражування позитивного досвіду. З цієї точки зору будь-які реформи, що «спускаються» зверху вниз, приречені на пасивну асиміляцію.

По-друге в ієрархії управління вищестоящі ланки повинні будувати свої відносини з нижчими за статусом ланками на підставі конструктивної взаємодії, використання партнерських і договірних відносин з останніми, орієнтуватися на надання нижчестоящим системам управління широкого спектру професійних послуг: консультативних, експертних, науково-методичних, інформаційних, посередницьких.

По-третє, переглянути в корені усі функції управління. Звільнитися від непотрібних, в першу чергу – від всепоглинаючого контролю та численних перевірок. Вичленувати і зберегти тільки найнеобхідніші функції саме для органу управління. Значну частину функцій передати у ведення служб інфраструктури та органів громадського управління.

ЛІТЕРАТУРА

1. Ягофаров Д. А. Правовое регулирование системы / Учебное пособие. – М.: Московский педагогический государственный университет, 2005. - 292 с.
2. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Стадний Є. Порівняльний аналіз законопроектів про вищу освіту [Електронний ресурс] / Єгор Стадний, Інна Совсун. – Режим доступу: <http://cedos.org.ua/compare2>
4. Указ Президента України «Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року» № 344/2013 від 25 червня 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://osvita.ua/legislation/other/36322/>
5. Пропозиції до законопроекту «Про вищу освіту» Чорноморського державного університету імені Петра Могили. Реєстраційний № 9655 від 28.12.2011 р., внесений Кабінетом Міністрів України. – Миколаїв: ЧДУ ім. П.Могили. – 32 с.
6. Наказ Міністерства освіти і науки «Про затвердження орієнтовних критеріїв оцінювання діяльності вищих навчальних закладів» № 809 від 20.06.13 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://osvita.ua/legislation/Vishya_osvita/36621/

Рецензенти: Багмет М. О., д.і.н., професор;
Козлова Л. В., к.держ.упр.

© Скиба Т. Ю., 2012 р.

Дата надходження статті до редколегії 05.04.2012 р.

СКИБА Тетяна Юріївна – аспірант кафедри державної політики та менеджменту Чорноморського державного університету імені Петра Могили.

Коло наукових інтересів: механізм державного управління у сфері вищої освіти, реформування вищої освіти.