

УДК351: [378](477)

*В. М. БЕСЧАСТНИЙ*

## **СТВОРЕННЯ НОВОЇ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ**

*Здійснено комплексний аналіз чинної нормативно-правової бази, вітчизняних і зарубіжних наукових джерел.*

*The complex analysis of operating normatively-legal base, domestic and foreign scientific sources is carried out.*

Формування правового поля вищої освіти – одне з найбільш актуальних завдань функціонування, розвитку та реформування цієї галузі у трансформаційний період. 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 освіти, зокрема вищої. До проголошення незалежності Україна не мала свого правового освітнього поля. Закони, норми, правила, які регулювали життєдіяльність освітянської галузі, відтворювали й повторювали загально визначену ідеологію законів колишнього СРСР. Вони слугували домінуючій в ті часи ідеологічній доктрині, відтворювали тоталітарну практику соціального (партійного) контролю над людиною, забезпечували формування одновимірної особистості в “закритому” освітянському просторі. Сформовані, як правило, в кінці 1960-х – на початку 70-х рр., вони, зрештою, просто застаріли, відстали від життя, виявились об’єктивно неспроможними охопити сучасні освітянські реалії, зміна яких обумовлена утвердженням України як незалежної держави та входженням в європейський і світовий простір, специфікою державотворчих процесів, ринкових і демократичних перетворень, новітніми досягненнями науки, культури і соціальної практики.

Аналіз наукових досліджень свідчить про наявність значної кількості праць вітчизняних і зарубіжних авторів, що стосуються державної освітньої політики й управління освітою. Питання управління освітою досліджували В. Андрущенко, Л. Беззубко, В. Бобров, В. Дзоз, Д. Дзвінчук, О. Жабенко, О. Зайченко, І. Каленюк, В. Козубняк, В. Кремень, В. Лугай, В. Луговий, В. Майборода, О. Мінаєв, В. Огаренко, С. Ніколаєнко, В. Огнев’юк, Н. Островерхова, Н. Протасова, О. Падалка, Н. Подольчак. Однак відсутні наукові праці, узагальнені історико-теоретичні дослідження, які були б присвячені питанням державного управління вищою освітою України в контексті Болонського процесу.

Метою статті є здійснити комплексний аналіз чинної нормативно-правової бази, вітчизняних і зарубіжних наукових джерел.

Світовий досвід діяльності передових країн свідчить, що для національної системи освіти першочергове значення в розв’язуванні наявних проблем має створення і впровадження нової законодавчо-нормативної бази на всіх рівнях її

функціонування, забезпечення системності, цілісності, неперервної освіти на основі вдосконалення її структури, змісту, моніторингу якості запровадженням на всіх рівнях державних освітніх стандартів, створенням надійного правового, соціального та економічного захисту і стимулюванням розвитку освітніх систем, навчальних закладів [8, с. 206].

Освітня державна політика як сформульована й оголошена програма дій щодо модернізації системи вищої освіти в контексті Болонського процесу є визначальним інструментом впливу держави на цю галузь. Ця політика буде ефективною тільки тоді, коли чинне законодавство розроблятиметься в контексті європейської інтеграції. Тому для розв'язування проблем вищої освіти України слід було визначити законодавчі, нормативно-правові, політичні та фінансові засади її модернізації та подальшого розвитку відповідно до загальної Декларації прав людини [2].

За підтримки Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України на державному рівні було зроблено важливі практичні кроки щодо нормативно-законодавчого забезпечення вищої освіти. У 1991 р. Верховна Рада України прийняла Закон України “Про освіту”, який виконав важливі функції врегулювання суспільних відносин у галузі навчання, виховання, професійної, наукової, загальнокультурної підготовки громадян, визначив основні принципи розвитку вищої освіти, закріпив повноваження державних органів управління, навчальних закладів щодо реалізації державної політики.

Протягом 1991 – 2005 рр. в Україні на основі міжнародних документів з питань демократизації, гуманізації в галузі освіти і прав людини здійснено низку заходів щодо створення нової національної нормативно-правової бази вищої освіти України [6, с. 446]. У загальному вигляді структура цих законів має такі складові:

- загальні положення (правове регулювання відносин, державна політика і гарантії громадян);
- система освіти і науки (структура системи, порядок створення, реорганізація, управління закладами);
- управління системою освіти і науки (державні стандарти, контроль за якістю);
- фінансово-економічна діяльність;
- соціальний захист учених, педагогів, їхніх вихованців;
- міжнародна і зовнішньополітична діяльність;
- заключні положення.

Законодавство України про освіту включає низку таких законів, як “Про освіту”, “Про професійно-технічну освіту”, “Про вищу освіту”, а також Указів Президента і Постанов Уряду. Базовим законом, що регулює головні освітянські проблеми, є Закон України “Про освіту”, який визначив освіту як основу інтелектуального, культурного, духовного, соціального, економічного розвитку суспільства і держави [2].

Конституційне право громадян на результати своєї інтелектуальної діяльності (ст. 54 Конституції) реалізується за допомогою низки законодавчих актів, якими забезпечується право на вибір і здійснення інтелектуальної, творчої діяльності, свобода літературної, художньої, наукової діяльності і творчості. До таких належать Закон України “Про наукову і науково-технічну діяльність” від 13 грудня 1991 р. у

редакції 1998 р., Закон України “Про наукову і науково-технічну експертизу” від 10 лютого 1995 р., Указ Президента України “Про вищу атестаційну комісію України” від 25 лютого 1992 р., Указ Президента України “Про державну підтримку наукових установ, які працюють над новітніми науково-технічними розробками” від 26 червня 1995 р., Указ Президента України “Про державну підтримку наукової діяльності Академії Наук України” від 22 березня 1994 р. та інші акти законодавства України [4].

Освітня діяльність на території України, відповідно до ст. 28 Закону України “Про вищу освіту”, здійснюється вищими навчальними закладами на підставі ліцензій, які видаються в порядку, установленому Кабінетом Міністрів України [Там же]. Вищі навчальні заклади, що мають ліцензії, вносяться Міністерством освіти і науки України до Державного реєстру вищих навчальних закладів. Ліцензування освітніх послуг провадиться відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 29 липня 2003 р. № 1380. Закон України “Про освіту” одним із повноважень Міністерства освіти і науки України та міністерств і відомств України, яким підпорядковані навчальні заклади, визначає здійснення навчально-методичного керівництва, контроль за дотриманням державних стандартів освіти, державне інспектування.

Під дію цих законів підпадають також недержавні навчальні заклади. У такий спосіб структура управління вищими навчальними закладами, правила прийому і навчання, види і назви ВНЗ та їх структура, а також структура вчених ступенів, викладацький склад і найменування відповідних посад і правила службового зростання, права й обов’язки студентів однорідні по всій країні. Єдина розбіжність між державними і недержавними навчальними закладами полягає в джерелах фінансування і формі власності.

Особливе місце серед вищих навчальних закладів займають ті, яким надано статус національного. Положення про національний заклад затверджено Указом глави держави від 16 червня 1995 р. Статус національного надається закладу, який досяг найвищих показників у своїй діяльності щодо використання інтелектуального потенціалу нації, реалізації ідеї національного відродження та розвитку України, запровадження державної мови і є провідним серед галузевої групи закладів. Для забезпечення функціонування національного закладу та здійснення контролю за його діяльністю створюється наглядова рада, персональний склад якої затверджує уряд, а фінансування проводиться за окремими нормативами, що встановлює Кабінет Міністрів України.

Порядок створення, реорганізації та ліквідації вищих навчальних закладів визначено Законом України “Про вищу освіту” та відповідними постановами Кабінету Міністрів України і здійснюється за обов’язковими процедурами ліцензування та акредитації. Державні вищі навчальні заклади створюються Кабінетом Міністрів України (як засновником). Окремого законодавчого, включно процесуального та фінансового вирішення потребує проблема післядипломної освіти у сфері підвищення кваліфікації, перекваліфікації та другої вищої освіти, що здійснюється нині переважно за кошти фізичних і юридичних осіб, як правило без відриву від виробництва.

Державний контроль за діяльністю освітніх закладів щодо реалізації єдиної

державної політики в галузі освіти здійснюється Державною інспекцією закладів освіти при Міносвіті. Державна інспекція створена постановою Кабінету Міністрів України від 17 вересня 1992 р. [3] з метою реалізації завдань державної оцінки якості навчально-виховного процесу, ефективного використання науково-педагогічного потенціалу освітніх закладів і підготовки спеціалістів. Установлено, що інспекція проводить роботу, пов'язану з інспектуванням та атестацією закладів освіти незалежно від їхньої належності. Положення про Державну інспекцію затверджено наказом міністра освіти від 11 лютого 1993 р. Державна інспекція є самостійною державною установою, яка користується правами юридичної особи. Державна інспекція несе відповідальність за об'єктивність контролю і оцінки діяльності навчально-виховних закладів, реалізує покладені на неї завдання в тісній взаємодії з відповідними підрозділами Міносвіти, міністерствами і відомствами, які мають навчально-виховні заклади, та іншими органами державного управління освітою.

Таким чином, система нормативно-правових актів, що регламентує функціонування вищої освіти України, при збереженні певного рівня державного регулювання діяльності в галузі вищої освіти, дає можливість забезпечувати більшу відповідність освітньо-кваліфікаційного рівня підготовки фахівців вимогам суспільного поділу праці в Україні, мобільність системи підготовки спеціалістів щодо ринку праці [3]. Справа за тим, щоб на рівні Міністерства освіти порушити питання адаптації вітчизняного законодавства до тих принципів, що взяті за основу освітньою системою в Європі [2]. Серед них: повна автономія вищих навчальних закладів, їх право самостійно розпоряджатися власними коштами, свобода у визначенні академічних стратегій та підходів.

Надмірна централізація управління ВНЗ (найгостріше відчутна в розподілі ресурсів, виборі наукової тематики діяльності підрозділів), бюрократичні принципи роботи, створює серйозні перепони для розвитку вітчизняної системи освіти на освітньому полі Болонського процесу. Громіздка, не гнучка управлінська структура ВНЗ має тенденцію до зростання. Багато підрозділів дублюють функції один одного. Хоча в напрямі вирішення цих проблем пропонуються зміни в Законах України “Про освіту” та “Про вищу освіту”. У цих змінах передбачається посилення автономії ВНЗ, демократизація їхнього життя, а саме надання права керівникам, ученим радам самостійно формувати штатний розпис, вносити зміни до бюджету. Незважаючи на підвищення соціальної значущості проблем розвитку й оновлення післядипломної освіти в Україні, законодавча основа для ефективної реалізації її функцій у вказаній сфері ще не склалася.

Сьогодні в Україні розроблено і діє Перелік напрямів та спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за відповідними освітньо-кваліфікаційними рівнями, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 24 травня 1997 р. № 507. В одному з останніх указів Президента України від 4 липня 2005 р. № 1013 Кабінету Міністрів України доручено завдання здійснити низку заходів, спрямованих на реалізацію в Україні положень Болонської декларації, зокрема розробити та затвердити переліки сучасних напрямів (спеціальностей), за якими здійснюватиметься підготовка фахівців у ВНЗ, державні стандарти вищої освіти, вирішити питання щодо вдосконалення мережі ВНЗ та їх підпорядкування.

До проблем, пов'язаних зі стандартизацією освіти, належать питання якості освіти, уніфікації та адаптивності освітніх програм, зрозумілості їх змісту та можливості практичної реалізації, визнання документів про освіту. Їх вирішення стосується не тільки нашої країни. В умовах глобалізації економіки проблеми стандартизації активно обговорюються в багатьох країнах світу, тому що освіта глибоко інтегрована в економіку, суспільне життя, а її рівень та якість істотно впливають на якість життя та на можливість сталого розвитку світового співтовариства.

Актуальною проблемою, що не вирішується із року в рік, є державне фінансування вищої освіти. Держава поки що не створила умов для реалізації в повному обсязі вимог законів України “Про освіту”, “Про вищу освіту”, Національної доктрини розвитку освіти, відповідних постанов Кабінету Міністрів і указів Президента. Фактором, що стримує розвиток вищої школи, є відсутність науково обґрунтованих нормативів матеріально-технічного та фінансового забезпечення [5, с. 27], а також нормативів державного замовлення на підготовку фахівців, ігнорування фіскальними органами положень статті 67 Закону України “Про вищу освіту” щодо самостійного розпорядження доходами. При вступі до Болонського процесу з'явилась можливість вирішувати проблему пошуку додаткового фінансування. Мобільність педагогічно-викладацького складу та науковців дозволить більше залучати кошти у вигляді іноземних інвестицій на розвиток вітчизняного освітньо-наукового комплексу. Оскільки, як зазначають науковці, однією з головних причин незначної частки іноземного фінансування вітчизняної науки є слабка інтеграція української науки в світове наукове співтовариство [7, с. 107].

Новий етап реформування вищої освіти потребує внесення суттєвих змін до нормативно-правових актів або розробки та прийняття нового закону “Про вищу освіту”. Перш за все значні колізії виявились у бюджетному законодавстві. Наприклад, ст. 63 Закону “Про вищу освіту” надавала право ВНЗ відкривати депозитні рахунки в установах банків. П. 3 цієї статті передбачав, що ВНЗ державної та комунальної форм власності самостійно розпоряджається доходами та іншими надходженнями, одержаними від надання дозволених законодавством платних послуг. Таке розпорядження включало в себе право відкривати поточні та депозитні рахунки в банках, збереження коштів на депозитних рахунках банків, право придбання майна та його використання на підставі договорів. А фактично позабюджетні кошти знаходились у скарбниці. З метою уникнення цих колізій Верховна Рада України підготувала і 24 червня 2004 р. прийняла Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України” (у сфері вищої освіти) [1].

Вища освіта потребує подальшого активного розвитку. В Україні на сьогодні лише 13 % громадян з вищою освітою. Таким чином, Україна досягла тільки половини показника, якого, за прогнозами ЮНЕСКО, повинні в XXI ст. досягти країни, що розраховують на відповідний світовим стандартам рівень національного добробуту. ЮНЕСКО вважає що в XXI ст. такого рівня зможуть досягти тільки ті країни, працездатне населення яких на 40 – 50 % складатиметься з осіб з вищою освітою [7, с. 108]. Треба також збільшувати кількість студентів, які навчаються за

рахунок держбюджету. Критерієм відбору на навчання, повинні бути інтелект, знання людини, а не наявність коштів у батьків. Вирішення цих завдань потребує систематичного вдосконалення нормативно-правової бази вищої освіти, особливо в галузі бюджетної політики.

Системне реформування законодавчої галузі вимагає відповідно законодавчих змін і подолання кризового стану законодавства у сферах науки та освіти. Насамперед це потребує аналізу відповідності законодавства України в галузях освіти і науки, інноваційного розвитку міжнародним стандартам, прийнятими у розвинутих країнах світу. Це вимагає узгодження законодавчої бази освітньої та наукової галузей, використання законодавчих актів як інструменту опосередкованого регулювання [6, с. 446]. До засобів такого регулювання можна віднести і податкову політику. Сприяння залученню додаткових (недержавних, приватних) коштів на фундаментальні наукові дослідження, розробку і впровадження нових технологій, перепідготовку та підвищення кваліфікації кадрів, забезпечення умов для партнерства науки з бізнесом, навчальних закладів із промисловістю. Потребує створення та вдосконалення законодавча база щодо участі громадськості в діяльності органів державного управління освітою. Це питання на сучасному розвитку України як правової та демократичної держави набуває суттєвого значення та потребує найшвидшого впровадження [6, с. 448].

Особлива увага на законодавчому рівні приділяється питанням працевлаштування випускників вищих навчальних закладів. На це спрямовано укази Президента України “Про заходи щодо реформування системи підготовки спеціалістів та працевлаштування випускників вищих навчальних закладів” від 23 січня 1996 р. № 77/96, “Про програму роботи з обдарованою молоддю на 2001 – 2005 рр.” від 8 лютого 2001 р. № 78/2001. Верховною Радою в першому читанні прийнято Закон України “Про внесення змін і доповнень до Закону України “Про вищу освіту” (щодо працевлаштування випускників). Відповідно до цих змін вищі навчальні заклади будуть зобов’язані укладати тристоронні угоди зі студентами та роботодавцями. На сьогодні вже діє постанова Кабінету Міністрів України “Про надання одноразової адресної грошової допомоги деяким категоріям випускників вищих навчальних закладів” від 26 вересня 2006 р. № 1361.

Закони, що регулюють відносини в галузі вищої освіти, повинні бути демократичними, тобто спонукати до творчості, вибору моделей і технологій навчання і виховання, сприяти самовизначенню учасників навчально-виховного процесу – викладача і студента – не як сліпих виконавців певної часткової функції, а як особистостей у всій повноті сприйняття і відтворення життя. Досягнення українською освітою сучасного світового рівня значною мірою залежить саме від стану її нормативно-правової бази, яка повинна бути надійним підґрунтям і системою орієнтирів у практичній діяльності вищих навчальних закладів, їх керівників, усіх учасників навчального процесу. Повсякденна робота з нормативними документами в галузі освіти вимагає особливого акценту на деякі протиріччя окремих їх положень. Ці недоліки деякою мірою негативно впливають на створення нормативної бази вищих закладів освіти.

Сучасне освітянське законодавство має утверджуватися як ринково спрямоване.

Воно повинно орієнтувати розвиток галузі в парадигмальній площині ринкових відносин, охоплюючи при цьому як зміст навчання, так і форми організації та управління навчально-виховними процесами. Ринкова спрямованість освітянських законів постає як загальна вимога, норма та стандарт стабільного розвитку держави і суспільства. Саме вона відкриває можливість повернення до цивілізації, звідки держава і народ були витіснені тотально одержавленою, ідеологічно ангажованою плановістю. У цьому зв'язку мають бути переосмислені норми, які регулюють не тільки вибір типу чи виду навчального закладу, змісту навчальних дисциплін чи курсів, але й характер самого навчально-виховного процесу, особливо його практичної складової. Підготовка людини до життя та праці в ринкових умовах має здійснюватись за логікою і змістом цих відносин. Останнє ж має забезпечити закон, трансформація якого в даному контексті є не лише освітянською, але й глибоко соціальною проблемою.

Аналіз нормативно-правових актів про вищу освіту свідчить, що при всій прогресивності нормативно-правових документів, прийнятих в останні роки й спрямованих на розвиток системи освіти, для них все ще характерна суперчливість, неоднозначність тлумачення, неконтрольованість виконання низки положень. Для вирішення проблем, що виникають у процесі функціонування системи вищої освіти, потрібне подальше вдосконалення і розвиток правової бази, зокрема внесення відповідних доповнень і змін у чинні закони, прийняття нових законодавчих актів та інших нормативно-правових документів. Цього вимагають обставини об'єктивного характеру, а не критицизм. У зв'язку з ухваленням до європейського освітнього простору і приєднанням до Болонського процесу потрібен новий закон "Про вищу освіту", який має не лише орієнтуватися на внутрішні проблеми освіти, а й мати направленість на інтегрування національної освіти в загальноєвропейську. Ідея вдосконалення законодавства про вищу освіту підтримана й іншими фахівцями у сфері освіти. Прийняття нового закону, а тим більше кодексу про освіту України, прокладе шлях до створення сучасної правової бази, котра не тільки надасть регулюванню відносин у сфері української освіти сучасний характер, але й стане потужним інструментом розвитку країни в XXI ст.

#### Література:

1. Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (у сфері вищої освіти)": станом на 14 грудня 2004 р. № 2229-IV // *Голос України*. – 2005. – 11 січ.
2. Закони України. Офіційне видання / [ред. колегія А. Ф. Опришко (голова), Є. В. Горьовий, А. І. Осауленко, М. О. Теплюк та ін.]. – К. – 1997. – Т. 10. – 336 с.
3. Збірник законодавчих та нормативних актів про освіту. – К. : Міносвіти України, 1994. – Вип. 1. – 336 с.
4. Збірник основних нормативних актів про вищу освіту, наукову діяльність, підготовку та атестацію наукових кадрів / за ред. проф. М. І. Панова. – Х. : Гриф, 2003. – 336 с.
5. Про вдосконалення системи акредитації як механізму забезпечення якості

освіти на рівні вимог міжнародної освітньої спільноти : рішення колегії Міністерства освіти і науки України від 2 червня 2005 р. № 5/3-6 // Інформ. зб. МОН України. – 2005. – № 21. – С. 27–28.

6. *Радченко О.* Державне регулювання розвитку приватного сектора системи освіти України: сучасний стан дослідження проблеми / О. Радченко // Вісн. НАДУ. – 2006. – № 2. – С. 445–454.

7. *Сафонова В.* Інноваційні підходи до методології прогнозування розвитку вищої освіти / В. Сафонова // Вища освіта України. – 2004. – № 1. – С. 106–109.

8. *Шилова В.* Державні пріоритети: гуманізація та гуманітаризація вищої освіти / В. Шилова // Держава та регіони. Серія управління. – 2005. – № 2. – С. 205–208.

*Надійшла до редколегії 15.01.2009 р.*