

**ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТАНОВЛЕННЯ  
І РОЗВИТКУ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ**

*Розкрито важливі аспекти становлення і розвитку вищої освіти в Україні, шляхи впровадження демократичних і гуманістичних ідеалів та цінностей, міжнародних норм і стандартів для наукового обґрунтування та формування шляхів підвищення ефективності набуття якісної вітчизняної освіти.*

\*\*\*

*Раскрыты важные аспекты становления и развития высшего образования в Украине, пути внедрения демократических и гуманитарных идеалов и ценностей, международных норм и стандартов для научного обоснования и формирования путей повышения эффективности получения качественного отечественного образования.*

\*\*\*

*Important aspects of Ukrainian higher education formation and development are disclosed. The ways of implementation of democratic and humanitarian ideals and values, international norms and standards for scientific explanation and formation of the ways for enhancement the effectiveness of qualitative native education obtaining are also disclosed.*

У процесі формування спільного освітнього простору в Європі з єдиними вимогами, критеріями і стандартами перед вищими навчальними закладами України стоїть завдання побудови і посилення інтелектуальної, культурної, соціальної й технічної баз.

Цей інтеграційний процес, що сформувався під егідою Болонської декларації, спрямований на впровадження загальноєвропейських норм у сферу освіти і науки та поширення національних культурних і науково-технічних надбань серед європейських країн. Введення загальноєвропейської системи якості освіти, кредитної системи навчання, легкодоступних кваліфікацій сприятиме підвищенню престижу вищих навчальних закладів України та підвищенню інтересу європейських громадян до них.

Разом із тим, це не виключає можливості використання попередніх напрацювань у системі освіти України, зокрема напрацювань радянського періоду, які, незважаючи на значні недоліки, містять чималий досвід управління освітньою галуззю і можуть бути корисними навчальним закладам.

На початку свого існування Радянська держава, формуючи законодавство в галузі освіти, вирішувала такі проблеми, як

створення структури і визначення правового статусу органів управління освітою. З перших днів існування радянської влади керівництво освітою було передано державі в особі Державної комісії з освіти (Декрет ВЦВК та РНК від 9 листопада 1917 р.). Потім Декретом РНК від 5 червня 1918 р. усі навчальні та освітні заклади, незалежно від їх попередньої відомчої приналежності, були передані до Народного комісаріату освіти.

У подальшому склалася союзно-республіканська система органів управління освітою, коли союзне міністерство здійснювало загальне керівництво республіканськими міністерствами та безпосередньо підпорядкованими йому навчальними закладами (постанова РМ СРСР від 3 вересня 1966 року № 729), а міністерства союзних республік реалізовували державну політику в галузі освіти, пристосовуючи її до місцевих умов.

Новий етап для української системи освіти розпочався 12 грудня 1991 р., коли указом № 2 Президент України Л. М. Кравчук створив Міністерство освіти України, ліквідувавши при цьому Міністерство народної освіти і Міністерство вищої освіти, а 23 травня 1991 р. Верховна Рада України прийняла Закон «Про освіту» [1].

Можна впевнено стверджувати, що законодавство про освіту як окрема галузь складається з ряду великих нормативних блоків. Так, Г. С. Сапаргалієв і Є. Б. Баянов виділяють такі сукупності правових норм, які об'єднують відносини у сфері: дошкільного виховання, загальної середньої освіти та поза-шкільного виховання; професійно-технічної освіти; середньої спеціальної освіти; вищої освіти [2].

Слід зауважити, що автори цієї роботи зовсім не згадують про правові норми, які повинні регулювати відносини в таких сферах, як післядипломна освіта, аспірантура, докторантура, самоосвіта. Звичайно, ці блоки правового забезпечення не такі великі за обсягом, як попередні, але перераховані підсистеми освіти також потребують правової регламентації.

Правові норми кожного блоку можна поділити на такі групи правових норм, які:

- спрямовані на організаційне забезпечення освіти;
- визначають зміст навчально-виховного процесу;
- встановлюють права і обов'язки учасників навчальних і трудових відносин (адміністрації освітньої установи, викладачів та осіб, які навчаються в цій установі, тощо);
- регулюють організаційні відносини в закладі освіти;
- регулюють відносини матеріального забезпечення осіб, які навчаються в закладі освіти.

Система освіти складається із закладів та установ, правовий статус яких закріплюється відповідними нормативними актами. Їх можна класифікувати за такими групами:

- заклади, що надають освітні послуги;
- заклади, що забезпечують науковий, методичний, виробничий аспекти надання освіти;
- установи, що здійснюють керівництво системою освіти на різних рівнях.

Як видно з цих узагальнень, коло суспільних відносин у галузі освіти є досить широким, настільки широким, що для його правового врегулювання було створено спеціальну галузь права, яка покликана регулювати весь комплекс суспільних відносин у сфері освіти.

Попри всю увагу, яку держава приділяла системі освіти, у цій галузі законодавства існують значні прогалини. Практика підтверджує той факт, що будь-яке обговорення реформ законодавства в освітянській сфері має особливе значення. З одного боку, це питання становлення державності і демократії, що має місце в нашій країні, з іншого – це питання того, чи стала законодавча основа достатньо гнучкою, щоб мобільно реагувати на постійні зміни.

Законодавство про освіту складається з широкого діапазону правових норм і документів, кожний із яких має власні визначені цілі та зміст. Перша розбіжність, що виникає в цьому контексті, – юридична різниця між виникненням правової норми в законодавчому органі та упорядкуванням її виконавцем.

Розглянемо більш детально такі норми. Щодо конституційних норм, то Основний Закон є базою для прийняття всіх юридичних документів, які регулюють відносини між урядом і керованими ним суб'єктами. Конституція визначає права, привілеї і фундаментальні інституції, соціальні норми і цінності, суспільну організацію, співвідношення між гілками влади, фундаментальними установами країни тощо.

В усіх європейських країнах конституції охоплюють одну або декілька статей, що стосуються освіти. Як загальне правило, конституційні механізми закріплюють два фундаментальні положення: право на освіту без дискримінаційних обмежень та свободу учнів.

Наприклад, ст. 27 Конституції Іспанії констатує право на освіту, вільну і обов'язкову природу базової освіти; відповідальність влади за планування загальних навчальних планів та за інспекцію і схвалення системи освіти; право на релігійну освіту, автономію навчальних закладів; інші права, що впливають на освіту – академічна свобода, ідеологічна і релігійна свобода, право на культуру, права дітей, права людей із специфічними потребами; принцип децентралізації управління в межах автономних громад.

Подібні гарантії можна знайти в конституціях країн Східної Європи. Стаття 32 Конституції Румунії 1991 р. гарантує право

на освіту й на певні привілеї, що одержують від освіти: відкритість законодавства про освіту; навчання мовою національних меншин у місцях мультиетнічного проживання поруч із навчанням румунською мовою; безплатна державна освіта; автономія університетів; свобода релігійної освіти.

Треба також відзначити, що перехід від диктатури до демократії формально почався із прийняття нових конституцій і створення конституційних систем. Ці конституційні реформи, спрямовані на заміну партійних норм нормами права, відбувалися з 1991 по 1993 р., тому деякі положення зазнали неодноразових змін. В Україні, наприклад, спочатку вносилися чисельні зміни до Конституції УРСР, потім було прийнято Конституційний Договір і нарешті була прийнята нова Конституція України.

Базовим нормативним актом у галузі освіти України є Закон «Про освіту», який визначає концепцію розвитку даної сфери, супроводжується спеціальними законами і постановами, що дозволяють реалізовувати його положення максимально ефективно.

Базовий закон містить загальні положення щодо цілей освіти, структури, типів освітніх установ, умов одержання документів про освіту, фінансових обов'язків, управління системою освіти, правовий статус меншин, прав і обов'язків викладачів тощо.

Призначення спеціальних законів полягає у вирішенні конкретних проблем: професійне навчання, акредитація, ліцензування, права національних меншин, статус професорсько-викладацького складу, університетська освіта. Можна зробити висновок, що спеціальні закони призначені для доповнення базових законів. Така схема застосовується і у Бельгії, Фінляндії, Словенії, Франції, Італії.

Досліджуючи правові інструменти, що знаходяться в розпорядженні законодавчої влади, зазначимо, що існує значна кількість нормативних актів, що видаються органами виконавчої влади – укази, розпорядження, постанови, інструкції, правила тощо. Це робить законодавчу систему більш громіздкою і в той же час більш дієвою. Їх роль полягає в забезпеченні виконання загальних положень, які викладені в правових актах, що приймаються законодавчою владою.

Надзвичайно складне і велике за обсягом чинне законодавство України в галузі освіти виконує такі основні функції:

1. Суспільна функція. Усе законодавство залежить від політичної конфігурації парламенту, вибору виборців і пріоритетів, встановлених відповідно до програми уряду. Навіть якщо обмежити політизацію освітнього законодавства, вплив парламентських ідеологічних установок неминучий.

2. Нормативна функція. Нормативні документи регулюють відносини між фізичними особами і установами, встановлюють свободи і обмеження; визначають адміністративні та фінансові зобов'язання, забезпечують правову організацію всієї навчальної діяльності.

3. Інституційна функція. Положення нормативного акта призводять до створення відповідних освітянських установ: державних, комунальних, приватних.

4. Функція інтеграції. Національне законодавство все більше враховує міжнародні тенденції й орієнтації щодо навчання, освітніх структур, навчальних планів, офіційних документів і вимог до професіоналізму викладацького складу.

Вивчення нормативних актів у галузі освіти дозволяє зрозуміти цілі і пріоритети освітянської політики, що проводиться в тій чи іншій державі. Але треба зазначити, що наскільки б добре не було розроблено закон, він ніяким чином не може замінити фактичної реформи в галузі освіти.

Освітня реформа є довгостроковим процесом реструктурування і нововведень. Вона викликає численні зміни і впливає при цьому на всі рівні освітньої системи.

Проблеми реформи вищої освіти можна розглядати в розрізі відповідей на питання: що, як, коли, чому потрібно міняти і хто це має робити?

Одне із завдань даної проблематики полягає в необхідності зростання ефективності вищої освіти в Україні. Це означає, що вкладені в цю сферу ресурси (нації, регіонів, компаній, сімей, самих учнів і міжнародних структур) повинні використовуватися більш ефективно. В умовах ринкової економіки ефективність вищої освіти повинна розглядатися на декількох рівнях, зокрема: а) споживачі (нація в цілому, регіон, компанія, галузь, сім'я); б) постачальники послуг (вищі навчальні заклади, їх підрозділи, викладачі та ін.).

Є необхідність у визначенні критеріїв ефективності вищої освіти виходячи з цілей вищої освіти, які визнані більшістю економічно розвинених країн.

В умовах глобалізації економіки, культури, технологій необхідна орієнтація вищої освіти на глобалізований ринок праці. Класифікатор спеціальностей підготовки повинен бути наближений до переліку спеціальностей, визначених у європейських країнах [3].

Державне регулювання дефіцитної вищої освіти має бути замінене на ринкове регулювання попиту і пропозиції на ринку освітніх послуг. У змісті навчання за спеціальністю потрібно враховувати і зміст навчання в європейських університетах. Стандарти спеціальностей повинні носити рекомендаційний характер та мати масштаб використання, який визначається

на добровільній, асоціативній основі. Той, хто хоче, формує стандарт; той, хто хоче, його використовує; а споживач обирає, де і чому він буде вчитися і на яких умовах.

Дипломи повинні мати не єдиний державний зразок, а видаватися самим університетом, це відбувається як у США, щоб кожен університет оберігав своє ім'я (як репутацію) на тепер уже глобальному конкурентному ринку освітніх послуг і ніс за нього відповідальність перед споживачем. При цьому викладачі, студенти, адміністрація закладу освіти, випускники та інші зацікавлені структури несуть солідарну відповідальність за підтримку авторитету навчальної установи, за якість освіти, за рейтингові позиції.

Необхідна перебудова системи фінансування ВНЗ. Доцільно перекласти частину відповідальності за фінансування на споживачів – організації, сім'ї та самих студентів. Не може бути безкоштовною освіта в ринковій економіці, де знання, з одного боку, є товаром, а з іншого боку – продуктом, що вимагає певних витрат на своє виробництво і матеріалізацію. Безкоштовність – фактор низької відповідальності всіх учасників освітнього процесу: студентів, керівництва, викладачів – за зміст, якість і результат. Молоді люди повинні заробляти свої знання, вносячи свій внесок у реалізацію цієї можливості.

Необхідно забезпечити баланс інтересів постачальників і споживачів послуг освіти, щоб попит був врівноважений пропозицією.

Введення певної (можливо, диференційованої) плати для раніше повністю безкоштовного, бюджетного прийому збільшить доступ до освітніх послуг широким верствам населення [4].

Основною перешкодою для розширення підготовки в закладах освіти є дефіцит місць підготовки за спеціальностями, визначеними ринком.

Високий конкурс на ці спеціальності створює бар'єр у вигляді високих витрат абітурієнтів на персональну підготовку до вступного конкурсу. Краще віддати ці гроші, хоча б частково, вищому навчальному закладу, щоб він міг забезпечити ситуативне, гнучке розширення підготовки з найбільш потрібних спеціальностей.

Сьогоднішня система держстандарту спеціальності та навчального планування фіксованих груп за спеціальностями і роками навчання ускладнює цей ринковий маневр.

Підготовка за не потрібними, застарілими спеціальностями та дисциплінами – даремно викинуті гроші: випускники не працюють за неіснуючою спеціальністю на скасованих робочих місцях. Молодь влаштовується на реальні робочі місця, що надаються реальним ринком і знову приходять на перенавчання, тепер уже за свої гроші.

Ще одне головне завдання, що відноситься до загальнонаціональних, – зростання освіченості нації [5].

Через декілька років у Японії запроваджується загальна вища освіта. В Україні поки що це завдання не ставиться. Однак є дуже актуальною проблема розширення доступу до вищої освіти та до форм фахової перепідготовки.

Система управління вищим навчальним закладом повинна бути реорганізована відповідно до реалій ринкових відносин, на основі інтеграції механізмів ринкового регулювання у внутрішнє середовище закладу освіти.

Кожен студент має нести відповідальність за формування та виконання свого індивідуального навчального плану, як це робиться в американських університетах. Необхідна гнучкість процесу навчання, коли плануються курси кафедр, а студент сам вибирає курси та викладачів.

Технології створення знань в університеті мають відповідати рівню розвитку сучасних інформаційних технологій.

Дистанційне навчання повинне використовувати як всеохоплюючі можливості глобальних телекомунікацій, так і можливості внутрішніх вузівських телекомунікацій. Дистанційне навчання широко використовується в Європі і Північній Америці. Ці технології засобів масової інформації в галузі створення знань – один з найважливіших чинників демократизації вищої освіти, різкого розширення доступу до неї більш широких мас зацікавлених осіб.

Отже, розглянувши проблеми трансформації вищої освіти в Україні за сучасних умов, необхідно зазначити, що її реформування вже проходить за багатьма із зазначених напрямків.

**Список літератури:** 1. Про освіту : закон України від 23 трав. 1991 р. № 1060–ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 34. – Ст. 451. – З наступ. змін. та доп. 2. Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції : зб. наук. праць. – К., 2003. – 640 с. 3. Стратегія реформування освіти в Україні : Рекомендації з освітньої політики / ред. В. Андрущенко. – К., 2003. – 296 с. 4. Огнев'юк В. О. Освіта в системі цінностей сталого людського розвитку / В. О. Огнев'юк. – К. : Знання, 2003. – 450 с. 5. Сучасні проблеми науки та освіти : матеріали 3-ї Міжнар. міждисциплінар. наук.-практ. конф., 1–9 трав. 2002 р., Ужгород / Українська асоціація «Жінки в науці та освіті» ; Харк. нац. ун-т ім. В. Н. Каразіна ; Ужгор. нац. ун-т. – Х., 2002. – 290 с. 6. Реморенко И. Переходим на нормативное финансирование / И. Реморенко // Управление школой. – 2003. – № 6. – С. 3–7. 7. Журавський В. С. Вища освіта як фактор державотворення і культури в Україні / В. С. Журавський. – К. : Ін Юре, 2003. – 415 с. 8. Bengtsson J. Trends and problems in the development of recurrent education in Sweden // Inter. rev. of education. – 1974. – № 4. – P. 508–513.

*Надійшла до редакції 18.05.2010*