

Уложенко В. М.,
старший викладач кафедри правового регулювання економіки
Державного вищого навчального закладу
«Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»

ТЕНДЕНЦІЇ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

TRENDS OF LEGISLATIVE REGULATION OF HIGHER EDUCATION IN UKRAINE

У статті узагальнено та проаналізовано законодавство про вищу освіту. Розглянуто проведені у Верховній Раді України парламентські слухання з питань освіти та науки та програмні документи, що обумовлюють перспективу розвитку законодавства про освіту. Визначено історичні етапи встановлення законодавства про вищу освіту.

Ключові слова: освіта, вища освіта, вищі навчальні заклади, державна політика у сфері вищої освіти, Верховна Рада України, закони, парламентські слухання.

В статье обобщено и проанализировано законодательство о высшем образовании. Рассмотрено проведенные в Верховной Раде Украины парламентские слушания по вопросам образования и науки и программные документы, которые обуславливают перспективу развития законодательства об образовании. Определены исторические этапы установления законодательства о высшем образовании.

Ключевые слова: образование, высшее образование, высшие учебное заведение, государственная политика в сфере высшего образования, Верховна Рада Украины, законы, парламентские слушания.

This article summarizes and analyzes legislation on higher education. Considered held in the Parliament of Ukraine Parliamentary hearings on education and research and program documents that determine the future development of legislation on education. The historical stages of establishing the law on higher education.

Key words: education, higher education, higher education institution, Verkhovna Rada of Ukraine, Law, hearings.

Постановка проблеми. Наявність повного і довершеного законодавства є першочерговою умовою регулювання відносин у будь-якій сфері суспільних відносин, зокрема й у сфері вищої освіти. Питання якісного законодавчого забезпечення вищої освіти є надзвичайно актуальним, зважаючи на значення освіти для економічного і соціального розвитку суспільства, економіки і держави на сучасному етапі. Ця теза підтверджується безпосередньо на рівні законодавства. Так, у преамбулі Закону України «Про освіту» від 23 травня 1991 р. № 1060-XII [1] зазначається, що освіта – це основа інтелектуального, культурного, духовного, соціального, економічного розвитку суспільства і держави, а в ч. 1 ст. 4 декларується визнання Україною освіти пріоритетною сферою соціально-економічного, духовного і культурного розвитку суспільства. При цьому як виходить із преамбули Закону України «Про вищу освіту» від 01 липня 2014 р. № 1556-VII [2], цей Закон встановлює основні засади, створює умови з метою підготовки конкурентоспроможного людського капіталу для високотехнологічного та інноваційного розвитку країни, самореалізації особистості, забезпечення потреб суспільства, ринку праці та держави кваліфікованими фахівцями. Зважаючи на це, питання становлення та розвитку законодавчого регулювання вищої освіти в Україні заслуговують на особливу увагу.

Аналіз останніх наукових досліджень. Розвиток вищої освіти в Україні в нерозривному зв'язку з формуванням необхідних для цього правових засад досліджує широке коло вчених різних наукових спеціальностей, зокрема і юридичної. Серед них можна

назвати таких: В.П. Андрущенко, М.А. Вороніна, С.Г. Головка, Н.Л. Губерська, М.З. Згуровський, Є.В. Красняков, В.Г. Кремень, О.Ф. Мельничук, С.М. Ніколаєнко, В.Ф. Опришко, О.В. Поступна, Р.В. Шаповал, Ю.С. Шемшученко та багато ін. Однак, не дивлячись на стабільний інтерес науковців до правових аспектів розвитку вищої освіти в Україні, недостатньо уваги, на нашу думку, приділено для аналізу тенденцій законодавчого регулювання вищої освіти та оцінки діяльності Верховної Ради України в цьому контексті.

Метою дослідження є узагальнення та систематизація законодавчих актів, норми яких регулюють відносини у сфері освіти, зокрема з питань вищої освіти, науково-технічного та інноваційного розвитку, визначення етапів у становленні законодавчого забезпечення відносин у сфері вищої освіти в Україні та обґрунтування пропозицій щодо розвитку законодавчого регулювання вищої освіти в найближчій перспективі.

Викладення основного матеріалу. Відповідно до п. 6 ч. 1 ст. 92 Конституції України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР [3] основи освіти визначаються винятково законами України, які приймає єдиний орган законодавчої влади в Україні – Верховна Рада України. Зазначене обумовлює зміст норм ч. 2 ст. 4 Закону України «Про освіту» від 23 травня 1991 р. № 1060-XII та ч. 1 ст. 3 Закону України «Про вищу освіту» від 01 липня 2014 р. № 1556-VII, згідно з якими державну політику в галузі освіти, а значить і вищої освіти, визначає Верховна Рада України.

На сьогодні серед законодавчих актів, норми яких регулюють відносини у сфері вищої освіти,

окрім Конституції України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР, яка була прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України, на особливу увагу заслуговує низка законів. Їх кількість із року в рік зростає й тому вже потребує певної систематизації. Насамперед виокремлено підлягають закони, які складають спеціальне законодавство про освіту. Це Закони України «Про освіту» від 23 травня 1991 р. № 1060-XII, «Про вищу освіту» від 01 липня 2014 р. № 1556-VII (попередня редакція – Закон України «Про вищу освіту» від 17 січня 2002 р. № 2984-III [4]), «Про ратифікацію Конвенції про визнання кваліфікацій з вищої освіти в Європейському регіоні» від 03 грудня 1999 р. № 1273-XIV. У цьому контексті не можна не відзначити, що формування спеціального законодавства про вищу освіту розпочалося із прийняттям Закону України «Про вищу освіту» від 17 січня 2002 р. № 2984-III, який набув чинності 05 березня 2002 р. (нині втратив чинність). Таким чином, на законодавчому рівні врешті-решт було встановлено правові, організаційні, фінансові та інші засади функціонування системи вищої освіти. Закон України «Про вищу освіту» від 17 січня 2002 р. № 2984-III став однією з базових складових національного законодавства про освіту, визначивши нормативно-правові вимоги до організації та функціонування системи вищої освіти в державі. Однак сфера вищої освіти отримала свій спеціальний закон майже наприкінці, порівняно з іншими структурними елементами національної системи освіти. Так, Закон України «Про професійно-технічну освіту» було прийнято 10 лютого 1998 р. за № 103/98-ВР, Закон України «Про загальну середню освіту» – 13 травня 1999 р. за № 651-XIV, Закон України «Про позашкільну освіту» – 22 червня 2000 р. за № 1841-III, а 11 липня 2001 р. за № 2628-III – Закон України «Про дошкільну освіту».

До спеціального законодавства тяжіють також такі законодавчі акти: Закони України «Про засади державної мовної політики» від 03 липня 2012 р. № 5029-VI, «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» від 22 червня 2012 р. № 5026-VI, «Про зайнятість населення» від 05 липня 2012 р. № 5067-VI (відповідно до якого втратив чинність Закон України «Про забезпечення молоді, яка отримала вищу або професійно-технічну освіту, першим робочим місцем із наданням дотації роботодавцю» від 04 листопада 2004 р. № 2150-IV), «Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів» від 20 листопада 2012 р. № 5499-VI, «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 26 листопада 2015 р. № 848-VIII (попередня редакція – Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 13 грудня 1991 р. № 1977-XII), «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків» від 16 липня 1999 р. № 991-XIV, «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки» від 11 липня 2001 р. № 2623-III, «Про інноваційну діяльність» від 04 липня 2002 р. № 40-IV, «Про наукові парки»

від 25 червня 2009 р. № 1563-VI, «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні» від 08 вересня 2011 р. № 3715-VI.

Окремо слід наголосити на важливості законодавчих актів, які деталізують повноваження органів державної влади, органів місцевого самоврядування у сфері вищої освіти, визначають особливості державної політики щодо вищої освіти, окреслюють пріоритети подальшого розвитку національної системи вищої освіти в контексті європейської інтеграції. До цієї групи законодавчих актів відносимо Закони України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. № 794-VII, «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. № 3166-VI, «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. № 964-IV, «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР, «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим» від 23 грудня 1998 р. № 350-XIV, «Про місцеві державні адміністрації» від 09 квітня 1999 р. № 586-XIV, «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст» від 04 березня 2004 р. № 1580-IV, «Про стимулювання розвитку регіонів» від 08 вересня 2005 р. № 2850-IV, «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим» від 16 червня 2011 р. № 3530-VI, «Про засади державної регіональної політики» від 05 лютого 2015 р. № 156-VIII, «Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII та ін.

Загалом, на нашу думку, розвиток законодавчого регулювання відносин у сфері вищої освіти відбувається поетапно. З певною часткою умовності, спираючись на тенденції розвитку власне законодавства про вищу освіту, вже можна говорити про наявність декількох таких етапів (періодів) із моменту проголошення незалежності України 24 серпня 1991 р.

1-й етап (1991–2001 рр.) – становлення законодавчого забезпечення освітньої діяльності, зокрема і у сфері вищої освіти, започатковане із прийняттям Закону України «Про освіту» від 23 травня 1991 р. № 1060-XII. Привертає увагу визначена законодавцем тривала перспектива розбудови національної системи вищої освіти на основі положень Закону України «Про освіту» від 23 травня 1991 р. № 1060-XII, у якому сфері вищої освіти безпосередньо присвячено всього 5 статей, а саме ст. 42 «Вища освіта», ст. 43 «Вищі навчальні заклади», ст. 44 «Напрями діяльності вищого навчального закладу», ст. 45 «Наукова діяльність в системі вищої освіти» та ст. 46 «Автономія вищого навчального закладу». Сумнівними видаються сподівання на повноцінний розвиток вищої освіти за таких умов. Окрім цього, варто відзначити започаткування в цей час законодавства, норми якого регулюють наукову, науково-технічну та інноваційну діяльність, що є невід'ємною складовою сучасної вищої освіти.

2-й етап (2002 – 1-ша половина 2014 рр.) – формування спеціального законодавства про вищу освіту шляхом прийняття Закону України «Про вищу освіту» від 17 січня 2002 р. № 2984-III, який набув чинності 05 березня 2002 р. (нині втратив чинність на підставі Закону України «Про вищу освіту» від 01 липня 2014 р. № 1556-VII). У зазначений період часу Верховною Радою України було продовжено практику прийняття законодавчих актів, предметом правового регулювання яких є сфера суспільних відносин, що мають безпосереднє відношення до вищої освіти. Зокрема, йдеться про інноваційну діяльність та пріоритетні напрями її розвитку, створення наукових парків, формування та розміщення державного замовлення у сфері вищої освіти, участь організацій роботодавців, їх об'єднань у розробленні державної політики у сфері освіти, зайнятості, професійної орієнтації тощо. За час чинності Закону України «Про вищу освіту» від 17 січня 2002 р., а це дванадцять із половиною років, до нього неодноразово – вісімнадцять разів – вносили зміни шляхом прийняття інших законів. Як показує аналіз, періодичне внесення змін до Закону України «Про вищу освіту» від 17 січня 2002 р. пояснювалося рухом України

до Європейського освітнього простору в контексті проголошеного державою курсу на євроінтеграцію.

3-й етап (2-га половина 2014 рр. – донині) – етап удосконалення спеціального законодавства про вищу освіту насамперед шляхом прийняття в новій редакції Закону України «Про вищу освіту» від 01 липня 2014 р. № 1556-VII, яка набула чинності 6 вересня 2014 р., та Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 26 листопада 2015 р. № 848-VIII. Схвалення Закону України «Про вищу освіту» в новій редакції насамперед було обумовлено необхідністю забезпечення соціально-економічного зростання, активізації інноваційного розвитку та євроінтеграційних процесів. Тому з його реалізацією пов'язують сподівання на якісні зміни в системі підготовки висококваліфікованих фахівців та запровадження європейських стандартів вищої освіти. Отже, як видно з вищезазначеного, процес формування законодавчих засад функціонування сфери вищої освіти характеризується перманентним розвитком, який не завжди відрізняється обґрунтованістю та якістю отриманого результату. Сьогодні привертають увагу питання розгляду Верховною Радою України проекту нової редакції Закону «Про освіту» за № 3491-д від 04 квітня 2016 р. [5].

Таблиця 1

Парламентські слухання з питань освіти і науки у 1995-2016 рр.

№ з/п	Дата проведення	Тема парламентських слухань	Дата Постанови Верховної Ради України про схвалення рекомендацій
1	17 лютого 1995 р.	Про стан освіти в Україні	Постанова від 17 лютого 1995 р. № 72/95-ВР
2	16 жовтня 2002 р.	Про виконання законодавства щодо розвитку загальної середньої освіти в Україні	Постанова від 24 жовтня 2002 р. № 210-IV
3	13 травня 2004 р.	Про стан і перспективи розвитку вищої освіти в Україні	Постанова від 04 червня 2004 р. № 1755-IV
4	20 червня 2007 р.	Національна інноваційна система України: проблеми формування та реалізації	Постанова від 27 червня 2007 р. № 1244-V
5	17 червня 2009 р.	Стратегія інноваційного розвитку України на 2010-2020 роки в умовах глобалізаційних викликів	Постанова від 21 жовтня 2010 р. № 2632-VI
6	09 червня 2010 р.	Запровадження 12-річної загальної середньої освіти в Україні: проблеми та шляхи їх подолання	Постанова від 06 липня 2010 р. № 2441-VI
7	06 жовтня 2010 р.	Стратегія гуманітарної політики сучасної України	Проект Постанови від 09 грудня 2010 р. № 7444 (проект Постанови не набрав голосів)
8	14 березня 2012 р.	Освіта в сільській місцевості: кризові тенденції та шляхи їх подолання	Постанова від 07 червня 2012 р. № 4949-VI
9	23 жовтня 2013 р.	Доступність та якість загальної середньої освіти: стан і шляхи поліпшення	Постанова від 05 червня 2014 р. № 1327-VII (втратила чинність на підставі Закону України від 28 грудня 2014 р. № 76-VIII)
10	02 липня 2014 р.	Про стан та законодавче забезпечення розвитку науки та науково-технічної сфери держави	Постанова від 11 лютого 2015 р. № 182-VIII
11	09 грудня 2015 р.	Правове забезпечення реформи освіти в Україні	Постанова від 16 березня 2016 р. № 1031-VIII
12	01 червня 2016 р.	Професійна освіта як складова забезпечення кваліфікованого кадрового потенціалу України: проблеми та шляхи вирішення	Постанова від 07 вересня 2016 р. № 1493-VIII
13	16 листопада 2016 р.	Про стан та проблеми фінансування освіти і науки в Україні	Проект Постанови від 15 грудня 2016 р. № 5540

Варто також відзначити, що Верховна Рада України неодноразово приймала постанови, які стосувалися реформування та фінансування галузі освіти, схвалення рекомендацій парламентських слухань із питань освіти, зокрема вищої, науково-технічного та інноваційного розвитку та інших пов'язаних із цими питань. Вбачаємо за доцільне зупинитися на рекомендаціях парламентських слухань. Вважаємо, що парламентські слухання покликані сприяти модернізації національного законодавства, норми якого регламентують відносини у сфері освіти, зокрема й вищої, оскільки їх проведення дозволяє Верховній Раді України отримати щодо питань, врегулювання яких віднесено до її компетенції, необхідну інформацію й водночас поширювати її, аналізувати поточний стан державної політики в конкретній сфері суспільних відносин, а також діяльність Кабінету Міністрів України щодо її реалізації, оцінювати стан правозастосування, виявляти нагальні проблеми й здійснювати пошук оптимальних механізмів їх вирішення, спираючись на позиції суб'єктів, які репрезентують суспільство. Таким чином, парламентські слухання забезпечують зворотній зв'язок між суспільством, законодавчою та виконавчою владою, що своєю чергою позитивно впливає на здійснення Верховною Радою України законодавчих та контрольних повноважень.

У таблиці 1 нами узагальнено інформацію щодо проведення парламентських слухань на тему стану освіти, зокрема вищої, науково-технічного та інноваційного розвитку й гуманітарної політики держави без виокремлення тих, які безпосередньо стосуються проблем вищої освіти, оскільки вважаємо, що, з одного боку, якість вищої освіти обумовлюється станом розвитку нижчих щаблів освіти насамперед повної загальної середньої освіти, з іншого, – діяльність вищих навчальних закладів відповідно до Закону України «Про вищу освіту» від 01 липня 2014 р. № 1556-VII поєднує в собі освітню, наукову, науково-технічну та інноваційну діяльність. Як видно з таблиці 1, Верховна Рада України протягом 1995-2016 рр. провела 13 парламентських слухань на тему розвитку освіти і науки (загалом за згаданий період було проведено 159 відкритих парламентських слухань).

Не зайвим буде також підкреслити, що перші парламентські слухання, проведені 17 лютого 1995 р., були присвячені питанням стану освіти в Україні, під час яких, зокрема обговорювали питання виконання Державної національної програми «Освіта» («Україна XXI століття»), затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 1993 р. № 896 [6]. Ця програма вважається початком реформи системи освіти, зокрема й вищої освіти, яка набула національного значення. Головною метою Державної національної програми «Освіта» («Україна XXI століття») було проголошено визначення стратегії розвитку освіти в Україні на найближчі роки та перспективу XXI століття. Учасники парламентських слухань 17 лютого 1995 р. констатували відсутність умов для її виконання, належного соці-

ального захисту учасників навчально-виховного процесу, наявність фактів порушення прав громадян на здобуття освіти, повільне оновлення змісту освіти, необхідність удосконалення мережі вищих навчальних закладів різних форм власності, неналежний рівень кадрового забезпечення освіти і науки [7].

При цьому хід виконання самої Постанови Верховної Ради України «Про рекомендації учасників парламентських слухань про стан освіти в Україні» від 17 лютого 1995 р. № 72/95-ВР також розглядали 14 липня

1995 р. на засіданні Президії Верховної Ради України. Так, у Постанові Президії Верховної Ради України «Про хід виконання Постанови Верховної Ради України «Про рекомендації учасників парламентських слухань про стан освіти в Україні» від 17 лютого 1995 року» від 14 липня 1995 р. № 452/95-ПВ [8] зазначалося, що значна частина рекомендацій парламентських слухань «Про стан освіти в Україні» залишається не реалізованою, зокрема в частині вирішення питань фінансування системи освіти. Однак саме ці перші парламентські слухання з питань освіти надали поштовх розвитку державної політики у сфері освіти, зокрема й вищої.

Загалом теми наступних парламентських слухань, як видно з таблиці 1, нашоухують на думку, що часткова реалізація завдань, визначених на попередніх парламентських слуханнях, набула рис установлені тенденції. Варто також зазначити, що в рекомендаціях парламентських слухань на тему стану освіти, зокрема вищої, науково-технічного та інноваційного розвитку й гуманітарної політики держави, які затверджено постановами Верховної Ради України, знайшли своє відображення пропозиції щодо вдосконалення законодавства про вищу освіту.

Слід підкреслити, що правове підґрунтя регулювання вищої освіти в Україні складають не лише загальні законодавчі акти, спеціальні законодавчі акти про освіту та про вищу освіту, науково-технічний та інноваційний розвиток, міжнародні договори, ратифіковані Верховною Радою України, постанови Верховної Ради України з питань освіти, а й стратегічні документи розвитку освіти (доктрини, програми, концепції), які були затверджені постановами Кабінету Міністрів України або указами Президента України. Про перший із них уже йшлося вище. Це Державна національна програма «Освіта» («Україна XXI століття»), затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 1993 р. № 896. Крім цього, до стратегічних документів розвитку освіти, зокрема й вищої належать: Національна доктрина розвитку освіти, затверджена Указом Президента України від 17 квітня 2002 р. № 347/2002, та Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року, затверджена Указом Президента України від 25 червня 2013 р. № 344/2013. Таким чином, на сьогодні є три програмні документи, що визначають принципи стратегічного розвитку сфери вищої освіти в Україні, а значить й обумовлюють перспективи законодавчого регулювання вищої освіти в Україні.

Висновки, зроблені за результатами дослідження. Правові та організаційні основи функціонування системи вищої освіти визначаються Законом України «Про вищу освіту», який є одним із базових елементів системи національного законодавства про освіту.

Загалом можна виділити три етапи встановлення та розвитку законодавства про вищу освіту: 1-й етап (1991–2001 рр.) – становлення законодавчого забезпечення освітньої діяльності (також і у сфері вищої

освіти), 2-й етап (2002 – 1-ша половина 2014 рр.) – формування спеціального законодавства про вищу освіту, 3-й етап (2-га половина 2014 рр. – донині) – етап удосконалення спеціального законодавства про вищу освіту.

Концептуальні перспективи розвитку законодавства про вищу освіту визначаються Президентом України (Національною стратегією розвитку освіти в Україні) та Верховною Радою України (парламентськими слуханнями).

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про освіту : Закон України від 23 травня 1991 р. № 1060-XII : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1060-12>.
2. Про вищу освіту : Закон України від 01 липня 2014 р. № 1556-VII : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.
3. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
4. Про вищу освіту : Закон України від 17 січня 2002 р. № 2984-III : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2984-14> (втратив чинність).
5. Про освіту : Проект Закону № 3491-д від 04 квітня 2016 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58639.
6. Про Державну національну програму «Освіта» («Україна XXI століття») : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 1993 р. № 896 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/896-93-%D0%BF>.
7. Про рекомендації учасників парламентських слухань про стан освіти в Україні : Постанова Верховної Ради України від 17 лютого 1995 р. № 72/95-ВР : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/72/95-%D0%B2%D1%80>.
8. Про хід виконання Постанови Верховної Ради України «Про рекомендації учасників парламентських слухань про стан освіти в Україні» від 17 лютого 1995 року : Постанова Президії Верховної Ради України від 14 липня 1995 р. № 452/95-ПВ : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/452/95-%D0%BF%D0%B2>.