

УДК 34:37.014.15:378

ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

**Д.К. ЧЕРКАШИН, кандидат економічних наук,
Національний університет біоресурсів
і природокористування України¹**

У статті визначено напрями подальшого вдосконалення і розвитку правової бази вищої освіти та проведено комплексний аналіз Закону України «Про вищу освіту».

Законодавча база, освіта, вища освіта, Закон України «Про вищу освіту».

У сфері вищої освіти одним із важливих засобів і способів управлінського впливу є правове регулювання, що являє собою упорядкування суспільних відносин здійснюване державою за допомогою права і сукупності правових засобів, їх юридичне закріплення, охорона і розвиток.

Соціальне управління та правове регулювання знаходяться в постійній взаємодії. Право регламентує управлінську діяльність, а та в свою чергу сприяє реалізації норм права, перетворенню нормативних приписів у фактичну поведінку людей.

Здійснення ефективного правового регулювання можливе при наявності відповідного якісного законодавства. Норми права, що складають законодавство в сфері вищої освіти, мають як об'єктивний, так і суб'єктивний характер. Об'єктивність полягає в тому, що ці норми породжуються відповідними соціально-економічними процесами розвитку суспільства. Суб'єктивний характер зазначених норм пояснюється тим, що вони є результатом (продуктом) творчості суспільних елементів. Лише поєднання зазначених суб'єктивних і об'єктивних факторів сприяє створенню ефективного нормативно-правового регулювання вищою освітою України. Тому кожен профільний нормативний акт повинен сприяти загальним принципам права, бути невід'ємною частиною законодавства, динамічно змінюватися враховуючи соціальні потреби, появу нових чи відмирання старих суспільних відносин тощо.

Безумовно для забезпечення ефективного функціонування системи вищої освіти необхідна повнота та досконалість законодавчої бази в цій сфері. Прийняття дієвої законодавчої бази в галузі вищої освіти, внесення змін у закони, а також реалізація вже прийнятих законів є одним із основних факторів, що можуть забезпечити ефективність реалізації права на освіту зафіксованого у ст. 53 Конституції України [1].

Як вже зазначалося, правове регулювання здійснюється відповідними нормами права, які умовно можна поділити на такі групи:

– перша група норм – визначають цілі, зміст та інші просторові і часові параметри правового регулювання вищої освіти;

– друга група – регламентують організацію управління освітою, види, структуру органів виконавчої влади, які діють в сфері вищої освіти та їх правовий статус;

– третя група – визначають порядок функціонування освітянської галузі, її кадрове, матеріально-технічне, фінансове забезпечення тощо.

У п. 6 ч. 1 ст. 92 Конституції України зазначено, що виключно законами України визначаються «засади регулювання освіти». На виконання цієї норми Основного Закону в Україні прийнято ряд відповідних нормативно-правових актів – Закони України «Про освіту» [2], «Про вищу освіту» [3], «Про наукову і науково-технічну діяльність» [4]. Законодавчу базу вищої освіти також складають Державна національна програма «Освіта» (Україна XXI ст.) [5], Національна доктрина розвитку освіти [6], Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 р. [7] та інші профільні Постанови Верховної Ради України, Укази Президента України, Постанови та Розпорядження Кабінету Міністрів України тощо.

Надаючи загальну характеристику законодавства в сфері вищої освіти слід зазначити, що воно є очевидно недосконалим, розвивається доволі хаотично, залежно від політичної кон'юнктури, є значною мірою невпорядкованим, суперечливим, складним і подекуди неможливим для реалізації. Тобто для освітнього законодавства характерна низка системних недоліків:

– невідповідність Конституції України та принципу верховенства права;

– внутрішня суперечливість правових норм;

– неповнота правового регулювання;

– недопустимий рівень адміністративного втручання органів влади у навчальний процес.

Метою статті є дослідження законодавчого регулювання вищої освіти в Україні, аналіз стану та перспектив розвитку нормативної бази сфери освіти.

Згідно із ч. 2 ст. 26 Загальної декларації прав людини [8] – освіта повинна бути спрямована на загальний розвиток людини, збільшення поваги до її прав і основних свобод. Тобто кінцева мета освіти, за рахунок різноманітних форм та методів навчання і виховання, сприяти всебічному, цілісному розвитку людини як особистості, підготувати студентів не лише до професійної діяльності, але і розвинути їх розумові, спортивні, мистецькі, організаторські здібності, навчити оригінально мислити, генерувати і реалізовувати власні ідеї, проявляти ініціативу та творчість та в цілому приймати активну участь в соціальному та економічному розвитку держави в якості висококваліфікованих фахівців.

Система вищої освіти для свого ефективного функціонування і розвитку вимагає різнобічного забезпечення: нормативного, кадрового, методичного, матеріально-технічного, фінансового, інформаційного тощо. Це забезпечення можливе при наявності дієвої нормативно-правової бази.

На оцінку переваг та недоліків чинних нормативно-правових актів в сфері вищої освіти ми і акцентуємо нашу увагу, враховуючи те, що зростають різні форми соціальних відхилень і масового дилетантизму, непередбачуваність розвитку соціальних процесів, відбувається загальне ускладнення всіх проявів суспільного життя, кардинальні зміни потреб виробництва, зростання попиту на високотехнологічні види діяльності, що вимагає високого рівня професіоналізму, компетентності і креативності, необхідності розвитку національної системи безперервної освіти впродовж життя та усвідомлюючи євроінтеграційні прагнення України.

Особливо великого значення для напрацювання законодавчої бази діяльності вищої школи набув прийнятий Верховною Радою перший в історії української державності Закон України «Про вищу освіту». Він законодавчо закріпив основні положення державної політики в освіті: встановив правові, фінансові, організаційні та інші засади функціонування системи вищої освіти, зокрема визначив її структуру, систему стандартів у цій галузі, структуру управління на всіх рівнях, мету і головні завдання вищого навчального закладу як основної ланки галузі, засади його функціонування при організації навчальної, виховної та наукової роботи. Велика увага в Законі, особливо в наступних додатках до нього, приділялася фінансово-економічним відносинам в системі вищої освіти в умовах ринкової економіки. Проте зараз Закон України «Про вищу освіту», не в повній мірі відповідає завданням щодо реформування національної системи вищої освіти відповідно до європейських вимог та потреб розвитку суспільства.

Говорячи про недоліки чинної редакції Закону України «Про вищу освіту» слід зазначити наступне:

- відсутнє законодавче закріплення поняття автономії вищого навчального закладу, академічної мобільності, академічної свободи та зовнішнього незалежного оцінювання;
- перелік принципів на яких ґрунтується державна політика у галузі вищої освіти на нашу думку слід доповнити принципами, які б декларували:
 - створення умов для освіти протягом життя;
 - гідне соціально-економічне забезпечення працівників Вишів;
 - розвиток автономії навчальних закладів та їх академічної свободи учасників навчально-виховного процесу тощо;
- досить суперечливим є зміст ст. 5 Закону в якій мова навчання у вищих навчальних закладах, визначається іншим нормативно-правовим актом;
- застаріла структура вищої освіти, система стандартів вищої освіти та визначення рівнів акредитації вищих навчальних закладів, які не в повній мірі відповідають вимогам Болонської декларації та положенням Національної рамки кваліфікацій;
 - досить поверхнево розкритий зміст документів про вищу освіту;
 - відсутні норми, які б юридично закріплювали правовий статус державних електронних баз, в яких має міститися інформація про вищі

навчальні заклади, що діють на території України та видані ними документи про вищу освіту;

- у ст. 16 Закону система вищої освіти розглядається з позиції її інституційної структури і оминається її функціональна структура;

- у ст. 17 Закону, на нашу думку, перерахований не повний перелік суб'єктів, які мають право здійснювати управлінські функції в галузі вищої освіти;

- спірним є зміст ст. 18 Закону, у ч. 1 якого зафіксовані повноваження Центрального органу виконавчої влади щодо забезпечення формування державної політики у сфері освіти, а в ч. 2 повноваження Центрального органу виконавчої влади щодо реалізації державної політики у сфері освіти, а по суті прописані повноваження одного і того ж органу, а саме Міністерства освіти та науки України;

- у ст. 19 Закону передбачений лише державний нагляд (контроль) у галузі вищої освіти, що в сучасних умовах є недостатнім, тобто доцільно прописати юридичні можливості і для громадського контролю за діяльністю в цій сфері;

- у ст. 21 Закону, на нашу думку, поняття «власника» коректно замінити на поняття «засновника» і зазначити перелік осіб які можуть виступати в якості засновників вищих навчальних закладів;

- у Законі відсутні норми, які б регулювали забезпечення якості вищої освіти;

- у переліку головних завдань вищого навчального закладу (ст. 22 Закону) не приділено значної уваги заходам, направленим на всебічний розвиток студентів, реалізацію їх здібностей і талантів, їх патріотичне, правове, екологічне виховання, пропаганду здорового способу життя, вміння вільно мислити та самоорганізовуватися в сучасних умовах;

- у ст. 26 Закону досить поверхнево прописано повноваження національного вищого навчального закладу;

- у Законі відсутня стаття, яка закріплює статус дослідницького університету;

- у ст. 27 Закону не прописані гарантії студентів щодо закінчення навчання та отримання відповідного документу про вищу освіту у разі реорганізації чи ліквідації ВНЗ;

- ст. 28 Закону, яка регулює ліцензування освітньої діяльності та акредитацію напрямів, спеціальностей та вищих навчальних закладів, не приділено достатньої уваги правовій регламентації самих процедур отримання цих дозвільних документів (ліцензії та сертифікату);

- у ст. 29 Закону досить обмежені права щодо автономії та самоврядування вищого навчального закладу;

- обмеження щодо автономії та самоврядування вищого навчального закладу посилюються і нормами ст. 31 Закону, яка більшість питань, що мають вирішуватися ВНЗ самостійно, закріплює за державою в особі її відповідних органів;

- в Законі відсутній перелік органів управління вищим навчальним закладом та перелік рекомендованих напрямків діяльності за якими мають закріплюватися відповідні заступники керівника ВНЗ;
- у ст. 33 Закону відсутнє закріплення правового статусу керівника навчально-наукового інституту і кваліфікаційні вимоги як до керівника інституту, так і до керівників факультетів;
- у ст. 34 Законі не має чіткої регламентації формування складу вченої ради ВНЗ;
- у ст. 35 Закону не прописано хто має право входити до складу Наглядової ради, а хто такого права позбавлений;
- у ст. 36 Закону не прописана рекомендована структура робочих органів та їх компетенція, особливо це стосується ректорату;
- у ст. 37 Закону не регламентований кількісний склад та норма представництва на конференції (загальних зборах) трудового колективу;
- ст. 38 Закону закріплює досить обмежений перелік прав та повноважень органів студентського самоврядування ВНЗ;
- у Законі відсутні норми, які б закріплювали правовий статус наукових товариств студентів, аспірантів, докторантів і молодих вчених;
- у ст. 39 Закону, в переліку вимог до кандидата на посаду керівника ВНЗ, не зазначена така вимога як досвід управлінської роботи, принаймні не менше 5-ти років, не прописаний період оголошення та тривалості конкурсу на заміщення посади керівника ВНЗ, також не зазначено максимальний термін перебування на посаді керівника ВНЗ однієї і тієї ж особи. Згідно норм цієї статті вирішальне слово щодо призначення керівника ВНЗ є за власником або уповноваженою ним особою, що, з нашої точки зору, суперечить принципам автономності ВНЗ;
- у ст. 40 Закону досить поверхнево прописані вимоги до кандидата на посаду керівника факультету, щодо кандидатури на посаду директора навчально-наукового інституту такі вимоги взагалі відсутні;
- у ст. 44 Закону, в якій зазначаються умови прийому на навчання до вищого навчального закладу, не має жодної згадки щодо зовнішнього незалежного оцінювання та прийому до ВНЗ на його основі, також відсутні норми, які б унеможливили вступ поза конкурсом для здобуття ступеня магістра чи доктора філософії;
- у ст. 45 Закону в переліку підстав для відрахування не зазначені такі підстави: як завершення навчання за відповідною освітньою програмою та порушення правил внутрішнього розпорядку вищого навчального закладу;
- у Законі відсутня стаття, яка б регулювала питання практичної підготовки осіб, які навчаються у вищих навчальних закладах;
- у ст. 49 Закону не має чіткої регламентації тривалості робочого часу науково-педагогічного працівника;
- перелік прав педагогічних та науково-педагогічних працівників передбачений ст. 50 Закону досить обмежений;

- у ст. 53 Закону відсутній логічний поділ осіб, які навчаються у вищих навчальних закладах, на здобувачів вищої освіти та інших осіб, які навчаються у вищих навчальних закладах;

- у ст. 54 Закону не передбачене моральне та (або) матеріальне заохочення студентів за їх успіхи в спортивно-масовій, культурно-просвітницькій та громадській роботі, відсутні норми, які б регламентували безоплатне проходження практики на підприємствах, в установах та організаціях і оплату праці під час виконання виробничих функцій згідно із законодавством тощо;

- у ст. 57 Закону відсутні норми, які б встановлювали розміри доплат за наукові ступені та вчені звання;

- у ст. 61 Закону відсутній такий напрямок як інноваційна діяльність і його правове регулювання;

- у Законі відсутні норми, які б регулювали процедуру інтеграції наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності вищих навчальних закладів і наукових установ Національної академії наук України, галузевих академій наук;

- ст. 63 Закону передбачає закріплення майна лише на правах оперативного управління, що досить обмежує здійснення діяльності передбаченої статутом ВНЗ, не прописані питання землекористування, розміщення коштів вищого навчального закладу на поточних та вкладних (депозитних) рахунках в установах банків, не передбачено право отримувати у власність об'єкти права інтелектуальної власності, створені за власні кошти або кошти державного чи місцевих бюджетів тощо;

- у ст. 64 Закону, на наш погляд, міститься хибна норма, яка передбачає, що обсяг бюджетного фінансування розраховується виходячи з того, що на кожні десять тисяч населення навчатиметься не менше як сто вісімдесят студентів у вищих навчальних закладах третього і четвертого рівнів акредитації. Також у цій статті не має згадки про гранти як можливі джерела фінансування вищих навчальних закладів;

- у Законі відсутні норми, які б чітко регламентували процедуру формування, розміщення та виконання державного замовлення тощо.

З метою адаптації законодавства у сфері вищої освіти до європейських вимог і приведення нормативної бази вищої освіти до сучасних потреб економіки та її інноваційного розвитку нагальним є прийняття нової редакції Закону «Про вищу освіту». Для цього пропонується діючий закон про вищу освіту та три нових законопроекти, а саме: законопроект № 1187 (С.В. Ківалова, Г.М. Калетніка, М.П. Сороки), законопроект № 1187-1 (А.П. Яценюка, В.В. Кличка, О.Я. Тягнибока, Л.М. Гриневича, Л.Ю. Оробець, Р.М. Павленка, П.В. Розенка, О.М. Сича, І.Д. Фаріон) та законопроект № 1187-2 (В.І. Балогі, по суті М.З. Згуровського) допрацювати, привести їх нормативну базу до чинних європейських стандартів та потреб сучасного українського суспільства.

Список літератури:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України – 1996. – № 30. – Ст. 141.

2. Про освіту : Закон України // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). – 1991. – № 34. – Ст. 451.
3. Про вищу освіту : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 20. – Ст. 134.
4. Про наукову і науково-технічну діяльність : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 2–3. – Ст. 20.
5. Державна національна програма «Освіта» («Україна XXI століття»). – К. : Райдуга, 1994. – 61 с.
6. Національна доктрина розвитку освіти : Указ Президента України // Освіта. – 2002. – № 26. – С. 2–4.
7. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року : Указ Президента України // Офіційний вісник України. – 2013. – № 50. – С. 18.
8. Загальна декларація прав людини. – К. : Укр. Правнича Фундація. Вид-во Право, 1995. – 12 с.

В статье определены направления дальнейшего совершенствования и развития правовой базы высшего образования и проведен комплексный анализ Закона Украины «О высшем образовании».

Законодательная база, образование, высшее образование, Закон Украины «О высшем образовании».

The article outlines areas for further improvement and development of the legal framework of higher education and a comprehensive analysis of the Law of Ukraine «On Higher Education».

The legal framework, education, higher education, the Law of Ukraine «On Higher Education».