

УДК 37.014.12:378 (477)

## ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

**Д.К. ЧЕРКАШИН, кандидат економічних наук, доцент,  
Національний університет  
біоресурсів та природокористування України**

***Анотація.** У статті розглянуто та проаналізовано правове регулювання вищої освіти в Україні в умовах сьогодення та виділено періоди становлення відповідного законодавства.*

***Ключові слова:** законодавство, національна система вищої освіти, нормативно-правові акти*

Сучасний розвиток громадянського суспільства та реального сектору економіки вимагає системно-аналітичного підходу до вирішення проблем, що існують у сфері вищої освіти, та її модернізацію, спрямовану на підвищення якості освітніх послуг й інтеграцію в єдиний європейський освітній простір. Ключовим моментом у цьому питанні є ефективне правове регулювання, що являє собою упорядкування суспільних відносин, здійснюване державою за допомогою права.

Ефективне правове регулювання можливе при наявності відповідного якісного законодавства. **Мета** даної статті – провести детальний аналіз нормативно-правових актів, що регулюють відносини в сфері вищої освіти та сформувати періоди його становлення.

Різноманітні аспекти реформування національної системи освіти, у тому числі вищої, висвітлено в працях таких вчених, як В. Андрущенко, Г. Артемчук, М. Євтух, В. Луговий, В. Коцура, В. Кремень, М. Згуровський, В. Огнев'юк, В. Войтенко, В. Яблонський, В. Курило, О. Світличний, Л. Головій та ін.

Надаючи загальну характеристику законодавства в сфері вищої освіти, слід зазначити, що воно є очевидно недосконалим, розвивається доволі хаотично, залежно від політичної кон'юнктури, значною мірою невпорядковане, суперечливе, складне й подекуди неможливе 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 тощо.

Для ефективного аналізу нормативно-правових актів, що становлять законодавство в сфері вищої освіти, та з метою формування періодів його становлення згрупуємо за датою прийняття.

**1991–1995 рр.** Початком створення законодавчої бази національної системи вищої освіти слід вважати прийняття Акта проголошення незалежності України, ухвалення Законів України «Про освіту», «Про наукову та науково-технічну діяльність», затвердження Державної національної програми «Освіта: Україна XXI століття» [1].

Пілотним нормативно-правовим актом у сфері освіти України, безумовно, є прийнятий в 1991 р. Закон України «Про освіту», який заклав фундамент розвитку національної системи освіти, реформування її у напрямі подолання розриву між затвердженням у суспільстві і державі демократичних, гуманістичних ціннісних орієнтацій і фактичним станом освіти, що зберігав у собі застарілі риси існуючого раніше тоталітарного режиму та командно-адміністративної системи управління.

У свою чергу, головна мета Державної національної програми «Освіта: Україна XXI століття – визначення стратегії розвитку освіти в Україні на найближчі роки та перспективу XXI століття. Проте більш як за двадцять років в державі так і не були створені відповідні умови для виконання положень цієї програми, і вона не стала документом практичної дії. Декларативність цієї програми в перші роки після вступу в дію підтверджують: рекомендації парламентських слухань «Про рекомендації учасників парламентських слухань про стан освіти в Україні», зміст Указу Президента України «Про основні напрями реформування вищої освіти України», згодом – інші нормативно-правові акти, на які ми будемо посилалися по ходу нашого дослідження.

У цілому цей період можна характеризувати як такий, в якому було визначено базиси державної політики у сфері вищої освіти, закріплено правові, організаційні, фінансові та інші засади її функціонування. Характерними для цього періоду були процеси «масовизації» та «університетизації» – розширення мережі університетів.

**1996–2001 рр. – прийняття Конституції України та приведення законодавства про вищу освіту у відповідність до неї, подальше вдосконалення базового законодавства про вищу освіту.**

У період 1996–2001 рр. було прийнято ряд нормативно-правових актів, спрямованих на покращення регулювання адміністративно-правових відносин у сфері вищої освіти, а саме: постанови КМУ «Про затвердження Положення про державний вищий навчальний заклад», «Про перелік напрямів та спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за відповідними освітньо-кваліфікаційними рівнями», «Про документи про освіту та вчені звання», «Про затвердження Положення про освітньо-кваліфікаційні рівні (ступеневу освіту)», «Про розроблення державних стандартів вищої освіти», «Про затвердження Положення про підготовку науково-педагогічних і наукових кадрів», «Про затвердження переліку посад педагогічних та науково-педагогічних працівників» тощо.

З'являється певна унормованість та системність в питаннях ліцензування та акредитації ВНЗ. Це було пов'язано з прийняттям Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», постанови КМУ «Про затвердження Положення про акредитацію вищих навчальних

закладів і спеціальностей у вищих навчальних закладах та вищих професійних училищах».

Значна увага в досліджувані роки приділялася законодавчий регламентації процедури працевлаштування випускників ВНЗ. Цьому питанню були присвячені: Указ Президента України «Про заходи щодо реформування системи підготовки спеціалістів та працевлаштування випускників вищих навчальних закладів», постанова КМУ «Про порядок працевлаштування випускників вищих навчальних закладів, підготовка яких здійснювалась за державним замовленням», Наказ Міністерства освіти України «Про оформлення на роботу випускників вищих закладів освіти», постанова КМУ «Про підготовку фахівців для роботи в сільській місцевості» тощо.

У контексті гармонізації норм національного законодавства та міжнародного законодавства Україною була підписана та ратифікована «Конвенція про визнання кваліфікацій з вищої освіти в європейському регіоні».

Проте підсумовуючи цей період правотворчості в сфері вищої освіти, посилаючись на постанову Верховної Ради України «Про стан, напрями реформування і фінансування освіти в Україні» робота Кабінету Міністрів України в частині правових, економічних, соціальних та організаційних засад функціонування і розвитку системи освіти була визнана недостатньою.

**2002–2013 рр.** – прийняття Закону «Про вищу освіту» та низки інших нормативно-правових актів, спрямованих на реформування вищої освіти України, адаптації її до ринкових умов, а саме: Укази Президента України «Про Національну доктрину розвитку освіти», «Про заходи щодо вдосконалення системи вищої освіти України», «Про невідкладні заходи щодо забезпечення функціонування та розвитку освіти в Україні», «Про додаткові заходи щодо підвищення якості освіти в Україні», «Про забезпечення дальшого розвитку вищої освіти в Україні».

Особливо великого значення для напрацювання законодавчої бази діяльності вищої школи набув прийнятий Верховною Радою України перший в історії української державності Закон України «Про вищу освіту». Він законодавчо закріпив основні положення державної політики у вищій освіті. Норми цього Закону створили умови для конституційного забезпечення прав громадян на вищу освіту. Проте варто зазначити, що незважаючи на проведену роботу, комплексного оновлення нормативно-правової бази вищої школи ще не відбулося. З часом норми Закону України «Про вищу освіту» все більше і більше гальмували розв'язання основних завдань щодо реформування національної системи вищої освіти в контексті європейської інтеграції та забезпечення суспільства високоякісними фахівцями з вищою освітою. Основними недоліками були – обмежена автономія навчальних закладів, неефективність державного фінансування, відсутність дійових механізмів унеможливлення корупції в сфері вищої освіти, низький рівень практичної підготовки випускників ВНЗ 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 стало нагальним прийняття нової редакції Закону «Про вищу освіту».

У розвиток Закону «Про вищу освіту» було прийнято постанову КМУ «Про затвердження Державної програми розвитку вищої освіти на 2005–2007 роки» та розпорядження КМУ «Про затвердження комплексного плану заходів з розвитку освіти в Україні на період до 2011 р.», «Про затвердження плану заходів щодо розвитку вищої освіти на період до 2015 року», були зафіксовані конкретні строки та виконавці тих завдань, що були поставлені наведеними вище указами Президента. Проте більшість зазначених планів так і не було реалізовано.

На кінець періоду, що аналізується, з'являються такі Укази Президента: «Про заходи щодо забезпечення пріоритетного розвитку освіти в Україні», «Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року», які декларують нові завдання щодо реформування вищої освіти України.

Значну кількість нормативно-правових актів цього періоду було присвячено інтеграції вищої освіти України в міжнародний освітній простір. Насамперед йдеться про Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», накази Міністерства освіти і науки «Про проведення педагогічного експерименту з кредитно-модульної системи організації навчального процесу», «Про затвердження Програми дій щодо реалізації положень Болонської декларації в системі вищої освіти і науки України на 2004–2005 роки», рішення колегії Міністерства освіти і науки «Підвищення ефективності вищої освіти і науки як дієвого чинника розвитку та інтеграції в європейське співтовариство», накази Міністерства освіти і науки «Про впровадження кредитно-модульної системи організації навчального процесу», «Про затвердження Плану дій щодо забезпечення якості вищої освіти України та її інтеграції в європейське і світове освітнє співтовариство на період до 2010 року», «Про запровадження у вищих навчальних закладах України Європейської кредитно-трансферної системи», лист Міністерства освіти і науки «Про методичні рекомендації щодо запровадження Європейської кредитно-трансферної системи та її ключових документів у вищих навчальних закладах», постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Національної рамки кваліфікацій» тощо.

Для підвищення якості освіти було розпочато процедуру зовнішнього незалежного оцінювання. Для врегулювання цього процесу були прийняті постанови КМУ «Деякі питання запровадження зовнішнього незалежного оцінювання та моніторингу якості освіти», «Про невідкладні заходи щодо запровадження зовнішнього незалежного оцінювання та моніторингу якості освіти». Для досягнення вищезазначеної мети також були видані наказ Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України «Про затвердження Положення про національну систему рейтингового оцінювання діяльності вищих навчальних закладів», наказ Міністерства освіти і науки України «Про затвердження орієнтовних критеріїв оцінювання діяльності вищих навчальних закладів».

У контексті покращення процедури працевлаштування були прийняті відповідні накази Міністерства освіти і науки України «Про затвердження Порядку відбору на державну службу перспективних випускників вищих

навчальних закладів IV рівня акредитації» та «Про запровадження укладання тристоронніх угод «вищий навчальний заклад-студент-роботодавець», Розпорядження КМУ «Про підвищення рівня працевлаштування випускників вищих навчальних закладів», Наказ Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України «Про затвердження Типового положення про підрозділ вищого навчального закладу щодо сприяння працевлаштуванню студентів і випускників».

Продовжувалася робота щодо вдосконалення процедур ліцензування та акредитації. Для реалізації цих цілей було прийнято постанови КМУ «Про ліцензування освітніх послуг», «Питання державної реєстрації вищих навчальних закладів», «Про ліцензування діяльності з надання освітніх послуг», «Про створення Єдиної державної електронної бази з питань освіти», наказ Міністерства освіти і науки України «Про затвердження Ліцензійних умов надання освітніх послуг», «Порядку здійснення контролю за дотриманням ліцензійних умов надання освітніх послуг», «Положення про експертну комісію та порядок проведення ліцензійної експертизи» та «Типового положення про регіональну експертну раду з питань ліцензування та атестації навчальних закладів», накази Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України «Ліцензійні умови надання освітніх послуг у сфері вищої освіти», «Про затвердження Державних вимог до акредитації напряму підготовки, спеціальності та вищого навчального закладу» та ін.

Цікавою новацією цього нормотворчого періоду, на наш погляд, є положення про освітній округ, затверджене постановою КМУ «Про затвердження Положення про освітній округ» [3]. Реалізація норм цього положення має допомогти, певною мірою, оптимізувати мережу ВНЗ.

За звітний період законотворцям теоретично вдалося створити єдину систему регулювання відносин у сфері діяльності вищих навчальних закладів на основі процедур їх ліцензування, акредитації та атестації, упровадити державні й галузеві стандарти вищої освіти, розпочати контроль за організацією діяльності ВНЗ.

Проте, як свідчили рекомендації парламентських слухань «Про стан і перспективи розвитку вищої освіти в Україні» закріплені в Постанові Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань «Про стан і перспективи розвитку вищої освіти в Україні», вища школа ще не стала дієвим чинником утвердження моделі інноваційного соціально-економічного розвитку України. У державі не створено достатніх умов для реалізації в повному обсязі вимог законів України «Про освіту», «Про вищу освіту», «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні», Указів Президента України «Про Національну доктрину розвитку освіти» та «Про заходи щодо вдосконалення системи вищої освіти України. Ще більша критика щодо реформування законодавчого забезпечення розвитку вищої освіти була озвучена під час проведення слухань у Комітеті Верховної Ради України з питань науки і освіти на тему: «Про законодавче забезпечення розвитку вищої освіти в Україні». У рекомендаціях слухань було зазначено що державна політика у сфері вищої освіти здебільшого підмінялась дріб'язковим регулюванням поточної діяльності вищих навчальних закладів, зміни, як

правило, носили зовнішній, формальний характер і не сприяли підвищенню якості освіти.

**2014 р. – наш час.** Новий період реформування вищої освіти на основі Закону України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 р. [2].

З моменту прийняття нової редакції Закону України «Про вищу освіту» до нього було внесено ряд змін, Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про вищу освіту» щодо удосконалення прийому на навчання та розміщення державного замовлення. Закон упорядкував зміст ст. 4 базового Закону, а саме: дозволив особам повторно вступати на навчання за кошти державного бюджету за умови відшкодування до державного або місцевого бюджету коштів, витрачених на їх попереднє навчання; усунув суперечності між окремими частинами ст. 44 Закону, зокрема, виправив технічні помилки, які існували у Законі та унеможливили правильний розрахунок конкурсного балу вступника. Колізія виникла через те, що бал за особливі успіхи в навчанні та/або успішне завершення підготовчих курсів був згаданий не в усіх пунктах ст. 44, через що виникало різночитання щодо механізму розрахунку конкурсного балу; змінив критерії розподілу державного замовлення. Для досягнення мети, згідно з якою більшу кількість місць державного замовлення мають отримувати вищі навчальні заклади, які користуються найбільшим попитом серед абітурієнтів, розподіл місць державного замовлення тепер відбуватиметься з урахуванням показників розміщення державного замовлення минулого року в розрізі навчальних закладів за відповідними спеціальностями та середнього показника конкурсного балу зарахованих абітурієнтів за останні три роки і пропозицій вищих навчальних закладів та регіональних потреб. Попереднє положення передбачало, що основним критерієм розподілу державного замовлення є середній конкурсний бал вступників. Як показала практика, аналіз середнього конкурсного балу абітурієнтів не дає повного уявлення про популярність вищих навчальних закладів; змінив строки розміщення державного замовлення.

З метою більш продуманого та аргументованого вибору навчального закладу абітурієнтом розміщення державного замовлення для підготовки фахівців ступеня бакалавра здійснюватиметься до початку вступної кампанії, попередня редакція передбачала розподіл 80 відсотків державного замовлення до початку вступної кампанії і 20 відсотків – після. Для того, щоб уникнути можливості доступу до посади керівника вищого навчального закладу осіб, які не мають належних управлінських здібностей, бездоганної репутації, високих особистих якостей та професійних досягнень, 14 травня 2015 р. був прийнятий Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про вищу освіту» щодо встановлення обмежень при обранні на посаду (призначення виконувача обов'язків) керівника вищого навчального закладу». Його норми визначають, хто не може претендувати на посаду керівника вищого навчального закладу

На виконання підпунктів 1 та 3 п. 2 розділу XV «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про вищу освіту» наказом Міністерства освіти і науки України було закріплено особливості формування навчальних планів на 2015/2016 навчальний рік.

У свою чергу, на виконання п. 7 ч. 1 ст. 13 Закону України «Про вищу освіту» постановою КМУ «Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти» був затверджений оновлений перелік галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюватиметься підготовка здобувачів вищої освіти.

Для роз'яснення ч. 13 ст. 55 Закону «Про вищу освіту» був підготовлений лист Міністерства освіти і науки України «Щодо одночасного зайняття або суміщення посад у вищому навчальному закладі», в якому зазначено, що одна особа не може одночасно займати посади керівника (завідувача, начальника) кафедри та ректора, проректора, керівника факультету (декана, начальника), керівника навчально-наукового інституту (директора, начальника) тощо.

На виконання підпункту 3 ч. 2 ст. 16, п. 4 ч. 3 ст. 32, ч. 1 ст. 79 Закону України «Про вищу освіту» з метою забезпечення відкритості та прозорості прийняття рішень керівниками вищих навчальних закладів був виданий наказ Міністерства освіти і науки України «Деякі питання оприлюднення інформації про діяльність вищих навчальних закладів». Відповідно до цього наказу керівники ВНЗ зобов'язані оприлюднювати на офіційних веб-сайтах навчальних закладів інформацію про процедури та результати прийняття рішень під час здійснення навчально-виховного процесу у сфері вищої освіти та іншу інформацію, передбачену чинним законодавством. Також з метою підвищення рівня публічності діяльності ВНЗ, ознайомлення наукової громадськості з доробком здобувачів наукових ступенів та відгуками офіційних опонентів та на виконання ч. 5 ст. 6 Закону України «Про вищу освіту» був затверджений порядок оприлюднення дисертацій та відгуків офіційних опонентів.

На виконання ч. 7 ст. 7 Закону «Про вищу освіту» була прийнята постанова КМУ «Про документи про вищу освіту (наукові ступені) державного зразка», яка закріпила граничну вартість документів про вищу освіту державного зразка та перелік інформації, що повинна міститися у документі про вищу освіту, а з метою поліпшення організації підготовки кадрів з вищою освітою і вдосконалення документообігу у вищих навчальних закладах затверджено форми документів з підготовки фахівців у вищих навчальних закладах.

На виконання ст. 17 Закону «Про вищу освіту» постановою КМУ «Про утворення Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти» [4] було утворено Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти як постійно діючий колегіальний орган з питань реалізації державної політики у сфері забезпечення якості вищої освіти та затверджений його статут

Суттєві зміни відбулися в питаннях працевлаштування. Для забезпечення визначення оптимальних шляхів щодо підвищення ефективності сприяння працевлаштуванню випускників вищих навчальних закладів згідно з основними положеннями Закону України «Про вищу освіту» була створена міжвідомча робоча група. Постановою КМУ «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 22 серпня 1996 р. № 992» відмінено будь-яку примусовість у працевлаштуванні. Відтепер випускник має вільно обирати місце майбутньої роботи на підприємстві, в організації чи установі будь-якої

форми власності. Скасовано також обов'язкове підписання тристоронніх угод, видачу випускникові направлень на роботу та довідок про самостійне працевлаштування.

Підсилено автономію ВНЗ в питаннях встановлення строків оплати за навчання, Міністерство освіти і науки України своїм листом проінформувало, що вищі навчальні заклади України мають право самостійно визначати строки оплати за навчання студентами відповідно до умов укладених договорів про навчання, підготовку, перепідготовку, підвищення кваліфікації або про надання додаткових освітніх послуг навчальними закладами. На завершальній стадії підготовка постанови КМУ «Про затвердження Порядку розміщення вищими і професійно-технічними навчальними закладами на вкладних (депозитних) рахунках в установах банків державного сектору тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг».

На підставі здійсненого аналізу нормативно-правового регулювання національної системи освіти виділено періоди його становлення. Найбільш характерними є: 1991–1995 рр., 1996–2001 рр., 2002–2013 рр., 2014 р. – по сьогодні. Сучасний період характеризується реформуванням вищої освіти на основі прийнятого в новій редакції Закону України «Про вищу освіту».

#### **Список літератури:**

1. Про Державну національну програму «Освіта» («Україна XXI століття»)
2. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 37-38. – 2004. – Ст. 2004.
3. Про затвердження Положення про освітній округ: Постанова КМУ від 27 серпня 2010 р. № 777 // Урядовий кур'єр від 15.09.2010 № 170
4. Про утворення Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти : постанова КМУ від 15 квітня 2015 р. № 244 // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 108. – 18 червня.

**Аннотація.** В статті розглянуто і проаналізовано правове регулювання вищої освіти в Україні в сучасних умовах і виділено періоди становлення відповідного законодавства.

**Ключеві слова:** законодавство, національна система вищої освіти, нормативно-правові акти.

#### **Annotation.**

The paper considers and analyzes the legal regulation of higher education in Ukraine in terms of present and selected periods of the relevant legislation.

**Keywords:** legislation, national system of higher education regulations.