

УДК 351: 378.1

Ю. О. Корольов, кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри адміністративного та митного  
права Університету митної справи та фінансів

### СУТНІСТЬ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ ВИЩИМИ НАВЧАЛЬНИМИ ЗАКЛАДАМИ УКРАЇНИ

*Розглянуто сутність правового забезпечення управління вищими навчальними закладами України.*

Ключові слова: *правове забезпечення; управління; вищий навчальний заклад; вища освіта; освітній процес.*

*The article deals with the subject matter of legal coverage in management of higher educational establishments in Ukraine.*

Key words: *legal coverage; management; higher educational establishments; higher education; educational process.*

**Постановка проблеми.** Аналіз сучасних політичних та соціально-економічних тенденцій суспільного життя в нашій державі ставить нові завдання перед системою вищих навчальних закладів України, а саме перегляд системи ідей, знань, технологій, цінностей і пріоритетів. Усунення стереотипів відбувається швидше, ніж зміна людського покоління. Це означає, що за звичної, традиційної освіти навчити громадянина на все життя неможливо.

Необхідно також переосмислити управлінські процеси та явища освітянської діяльності. Так, на основі аналізу стану правового забезпечення управління вищими навчальними закладами в державі склалася ситуація, коли правове забезпечення управління вищими навчальними закладами не відповідає реаліям сьогодення й не враховує, що ефективність системи управління ВНЗ є одним із основних факторів розвитку України.

Управління вищими навчальними закладами нині залишається авторитарно орієнтованим, не завжди створюються належні умови для ініціативи, творчого пошуку. Сучасний рівень правового забезпечення управління вищими навчальними закладами не достатньо відповідає вимогам, поставленим суспільством.

Виходячи з цього, вирішення питань щодо ефективного правового забезпечення управління вищими навчальними закладами України – важливе і складне завдання нашої держави.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблема правового забезпечення управління вищими навчальними закладами стала предметом дослідження багатьох наукових публікацій. Зокрема, даний напрям досліджували Р. В. Шаповал, Т. Ю. Скиба, В. М. Уложенко, Н. В. Опар та ін.

**Мета даної статті** – проаналізувати стан та наявні підходи до визначення й обґрунтування сутності правового забезпечення управління вищими навчальними закладами України на сучасному етапі.

© Ю. О. Корольов, 2015

**Виклад основного матеріалу.** Сучасні науковці досліджують управління з різних поглядів, а саме: історичного, політологічного, організаційного, економічного, психологічного, соціологічного, етичного тощо.

Нам необхідно дослідити управління вищими навчальними закладами України з правового боку. Це досить складна система правових відносин, яка складається:

- між державою і суспільством;
- між органами державної влади та громадянами;
- між органами державної влади (яким підпорядковано ВНЗ) та органом виконавчої влади у сфері науки і освіти;
- між учасниками освітнього процесу.

Виходячи з цього, головним стратегічним напрямом освітньої політики держави нині визначено модернізацію вищої освіти, яка має поширюватись на управлінські відносини в системі вищих навчальних закладів України.

Відповідно до ст. 3 Закону України “Про вищу освіту” державну політику у сфері вищої освіти визначає Верховна Рада України, а реалізують Кабінет Міністрів України та центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки [1].

Система органів управління вищими навчальними закладами України має таку структуру:

- Кабінет Міністрів України;
- центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки;
- галузеві державні органи, до сфери управління яких належать ВНЗ;
- органи місцевого самоврядування, до сфери управління яких належать ВНЗ;
- Національна академія наук України та національні галузеві академії науки;
- засновники вищих навчальних закладів;
- органи громадського самоврядування у сфері вищої освіти і науки;
- Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти.

Основні засади управління вищими навчальними закладами України визначаються у преамбулі до Закону України “Про вищу освіту”: Закон установлює правові, організаційні, фінансові засади функціонування системи вищої освіти, створює умови для посилення співпраці державних органів і бізнесу з вищими навчальними закладами на принципах автономії вищих навчальних закладів, поєднання освіти з наукою та виробництвом з метою підготовки конкурентоспроможного людського капіталу для високотехнологічного та інноваційного розвитку країни, самореалізації особистості, забезпечення потреб суспільства, ринку праці та держави у кваліфікованих фахівцях [1].

Отже, досліджуючи правове забезпечення управління ВНЗ України, необхідно враховувати на сучасному етапі такі особливості організації управління вищими навчальними закладами, які визначені у ст. 1 Закону України “Про вищу освіту”:

– по-перше, *вищий навчальний заклад* – окремий різновид установи, яка є юридичною особою приватного або публічного права, діє згідно з виданою ліцензією на провадження освітньої діяльності на певних рівнях вищої освіти, проводить наукову, науково-технічну, інноваційну та/або методичну діяльність, забезпечує організацію освітнього процесу і здобуття особами вищої освіти, післядипломної освіти з урахуванням їхніх покликань, інтересів і здібностей;

– по-друге, *автономія ВНЗ*, яка припускає самостійність, незалежність і відповідальність вищого навчального закладу у прийнятті рішень щодо розвитку академічних

свобод, організації освітнього процесу, наукових досліджень, внутрішнього управління, економічної та іншої діяльності, самостійного добору і розстановки кадрів;

– по-третє, *академічна мобільність*, яка дає можливість учасникам освітнього процесу навчатися, викладати, стажуватися чи проводити наукову діяльність в іншому вищому навчальному закладі на території України чи поза її межами;

– по-четверте, *академічна свобода*, яка дозволяє самостійно й незалежно учасникам освітнього процесу під час провадження педагогічної, науково-педагогічної, наукової та/або інноваційної діяльності, що здійснюється на принципах свободи слова і творчості, поширювати знання та інформацію, проводити наукові дослідження і використовувати їх результати та реалізуватися з урахуванням обмежень, установлених законом [1].

Щодо правового забезпечення управління вищими навчальними закладами, Р. В. Шаповал підкреслює: “сьогодні тенденції розвитку освіти визначаються, насамперед, на законодавчому рівні. Формування достатньої і прогресивної законодавчої, іншої нормативно-правової бази освіти є одним із основних факторів, які можуть забезпечити можливість реалізації прав громадян на освіту. Тому прийняття достатньої, дійової законодавчої бази галузі освіти, своєчасне внесення змін у чинні закони, а також реалізація вже прийнятих законів – актуальне, важливе і надто складне державне завдання” [2, 1110].

Важливе місце в системі управління вищими навчальними закладами України посідає правове забезпечення управління ВНЗ України, а саме за допомогою правових норм і засобів здійснюється вплив на управлінські відносини, пов’язані з наданням освітніх послуг громадянам України та іноземним громадянам.

На це звертає увагу Т. Ю. Скиба, яка визначає, що “управління в сфері вищої освіти в правовому аспекті розглядаємо як систему цілеспрямованих, систематичних, певним чином організаційних дій, виражених у правовій формі (у формі законодавчих, інших нормативних актів, інших дій і рішеннях, передбачених ними), на суспільні відносини, що виникають і реалізуються у зв’язку з організацією та функціонуванням системи вищої освіти” [3, 152].

На наш погляд, однією з концептуальних вимог є створення ефективного правового забезпечення управління вищими навчальними закладами України за допомогою законодавчих та нормативно-правових актів.

Так, В. М. Уложенко звертає увагу, що правове забезпечення утворюється системою нормативно-правових та міжнародних актів, стандартів і звичаїв, що регулюють відносини щодо функціонування вищих навчальних закладів, а також локальних актів цих закладів, що регулюють на підставі чинного законодавства відносини всередині цих суб’єктів [5].

Відповідно до ст. 2 Закону України “Про вищу освіту” правове забезпечення управління ВНЗ України ґрунтується на Конституції України і складається з ряду законів та нормативно-правових актів, міжнародних договорів України, укладених в установленому законом порядку [1].

Виходячи з цього, основами правового забезпечення управління ВНЗ України є принципи, норми та інститути, що визначають зміст правового забезпечення управління ВНЗ України певного кола суспільних відносин у галузі освітньої діяльності.

Правове забезпечення управління ВНЗ України – це сукупність правових норм і засобів, за допомогою яких держава здійснює правовий вплив на суспільні відносини в галузі вищої освіти, через видання відповідних законодавчих, нормативно-правових

актів та індивідуальних правових розпоряджень, виконання яких забезпечується не тільки організаційно, але й державним примусом.

Метою правового забезпечення управління ВНЗ України є створення законодавчих та нормативно-правових актів для підвищення ефективності управління вищими навчальними закладами України у галузі освітянської діяльності.

Правове забезпечення управління ВНЗ України ґрунтується на таких принципах:

- забезпечення єдності, системності і наступності в законодавчих і нормативно-правових актах;
- розробка законодавчих і нормативно-правових актів, які позитивно впливають на розвиток науки та вищої освіти в державі;
- кодифікація законодавчих й нормативно-правових актів у галузі вищої освіти;
- здійснення контролю за виконанням положень законодавчих і нормативно-правових актів;
- незалежності здобуття вищої освіти від політичних партій, громадських і релігійних організацій;
- міжнародної інтеграції та інтеграції системи вищої освіти України у Європейській простір вищої освіти, за умови збереження й розвитку досягнень і прогресивних традицій національної вищої школи;
- сприяння здійсненню державно-приватного партнерства у сфері вищої освіти;
- відкритості формування структури й обсягу освітньої та професійної підготовки фахівців з вищою освітою.

Перед правовим забезпеченням управління ВНЗ України стоїть ряд завдань, а саме:

- підвищення ефективності в управлінні процесами, з яких складається діяльність вищих навчальних закладів;
- підвищення зовнішнього іміджу вищих навчальних закладів;
- забезпечення точного розподілу функціональних ролей учасників освітнього процесу, їх прав та обов'язків, створення системи взаємозв'язку управлінських відносин;
- удосконалення управлінської інфраструктури вищих навчальних закладів;
- розмежування і розподіл збирання, обробки інформації, надсилання результатів аналізу на різні рівні системи управління ВНЗ України;
- раціональна побудова системи прийняття рішень і точного співвідношення її з інститутом відповідальності;
- нормативне вираження компетенції посадових осіб під час прийняття ними управлінських рішень щодо освітянського процесу;
- підвищення компетентності та задоволення персоналу вищих навчальних закладів;
- упорядкування: розподіл часу, необхідного для виконання управлінських функцій учасниками освітнього процесу; зв'язку результатів діяльності з точними критеріями її оцінки, у тому числі з розмірами оплати, системою заохочень;
- підвищення ефективності організації роботи персоналу та навчання студентів.

Механізмом правового забезпечення управління ВНЗ України є система правових норм і засобів, за допомогою яких здійснюється правовий вплив на суспільні відносини у процесі управління ВНЗ України.

Даний механізм включає:

- правові норми щодо сфери управління вищими навчальними закладами;

- правовий статус вищих навчальних закладів;
- юридичні факти, з якими закон пов'язує виникнення, зміну і припинення управлінсько-правових відносин;
- правові гарантії і форми юридичної відповідальності учасників освітнього процесу;
- правосвідомість, правові установки й мотиви управління вищими навчальними закладами.

Правове забезпечення управління ВНЗ України – це єдність трьох аспектів управлінської діяльності: соціологічного; нормативно-правового; організаційно-практичного.

Соціологічний аспект правового забезпечення управління ВНЗ України полягає в тому, що таке забезпечення починається тоді, коли назріла суспільна потреба правового впорядкування, коли суспільство самостійно, без допомоги держави не в змозі реалізувати цю потребу, коли у свідомості учасників освітнього процесу сформувалося переконання необхідності правового розв'язання проблеми. Держава ж, усвідомивши цю проблему, приймає відповідне рішення і робить відповідні організаційно-управлінські зусилля щодо його реалізації.

Серцевину правового забезпечення управління ВНЗ України становить його нормативно-правовий аспект, тобто вплив правових норм та індивідуальних правових приписів на суспільні відносини в процесі управління ВНЗ України. Правове забезпечення управління ВНЗ України здійснює захист законних інтересів суб'єктів управлінських відносин, оптимізацію управлінської правозастосовчої, правоохоронної практики та виховної діяльності, забезпечення невідворотності відповідальності тих, хто порушує закони. Предметним змістом нормативно-правового аспекту правового забезпечення управління ВНЗ України є:

- правове закріплення цілей, функцій, принципів та інших соціально-правових інститутів управління ВНЗ; впорядкування управлінських відносин за їх рівнем, спрямованістю, внутрішнім змістом і зовнішніми проявами;
- юридичне визначення засобів, форм, методів, стадій, процедур, операцій та інших елементів, що характеризують діяльність щодо управління ВНЗ України.

Організаційно-практичний аспект правового забезпечення управління ВНЗ України з'ясує, як сформульовано юридичні норми, наскільки вони чіткі, точні й обґрунтовані. Чи вони надумані, бюрократично-умоглядні або є нормами реальної дії у процесі управління ВНЗ України. Причому не важливо, подобаються вони комусь чи ні, чи будуть учасники освітнього процесу ними керуватись добровільно або в примусовому порядку.

Ефективність правового забезпечення управління ВНЗ України визначається позитивним впливом права на поведінку і діяльність учасників управлінсько-правових відносин, яка втілюється в конкретних соціальних змінах, що відбулися в результаті реалізації відповідних норм права і правових інститутів у процесі управління ВНЗ України.

Ефективність правового забезпечення управління ВНЗ України визначається лише практичною необхідністю, реальним впливом на свідомість, поведінку й діяльність учасників освітнього процесу.

Основними шляхами правового забезпечення управління ВНЗ України є:

- реалізація нового Закону України “Про вищу освіту” та приведення відповідно до нього законодавчих і нормативно-правових актів;

– здійснення структурних змін системи вищої освіти та їх законодавче закріплення (оптимізація мережі вищих навчальних закладів; запровадження національної системи кваліфікацій, що узгоджується зі світовими вимогами; модернізація освітнього процесу);

– кодифікація освітянського законодавства;

– використання позитивного досвіду розвинених держав у галузі правового забезпечення вищої освіти у процесі вдосконалення законодавчого регулювання вищої освіти, зокрема правового забезпечення управління ВНЗ;

– гармонійна взаємодія національних систем освіти, науки, бізнесу та держави для забезпечення стійкого соціально-економічного розвитку держави;

– збереження й розвиток системи вищої освіти та підвищення якості управління ВНЗ;

– розвиток автономії вищих навчальних закладів та академічної свободи учасників освітнього процесу;

– забезпечення розвитку наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності вищих навчальних закладів та їх інтеграції у виробництво;

– запровадження механізмів стимулювання.

Особливо Т. Ю. Скиба звертає увагу на те, що “норма освітнього права – це опосередкований і такий, що гарантується державною владою, загальнообов’язковий і формально-визначений припис у вигляді постанови або правила, що виступає вихідною ланкою права як соціального регулятора і спрямований на врегулювання суспільних відносин у сфері вищої освіти” [3, 152].

Базу законодавчих та нормативно-правових актів, що регулюють правове забезпечення управління ВНЗ України, умовно можна поділити на дві частини: зовнішню і внутрішню.

Основою правової бази правового забезпечення управління ВНЗ України є зовнішня частина, яка визначає статус, завдання та компетенцію системи управління ВНЗ як у цілому, так і щодо конкретних напрямів їх діяльності, окремих підсистем, рівнів органів управління.

Умовно зовнішню частину бази законодавчих та нормативно-правових актів правового забезпечення управління ВНЗ України можна поділити на дві групи: загальне законодавство та спеціальне законодавство.

До загального законодавства правового забезпечення управління ВНЗ України належать: Конституція України, закони України, укази Президента України, постанови Верховної Ради України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, міжнародні угоди України, а також спільні накази й накази міністерств і відомств, що мають міжвідомчий характер та інші нормативно-правові акти.

Основним законодавчим актом правового забезпечення управління ВНЗ України є Конституція України, яка у ст. 53 закріплює право кожного на освіту, а також підкреслює, що держава забезпечує доступність і безоплатність вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг студентам [5].

У своїй діяльності центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки та ВНЗ України зобов’язані керуватися нормативно-правовими актами загальної юрисдикції.

До спеціального законодавства правового забезпечення управління ВНЗ України належать: Закон України “Про вищу освіту” та інші нормативно-правові акти, міжнародні договори України щодо освітньої діяльності.

Центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки не тільки застосовує їхні норми права, а в межах компетенції видає відомчі та міжвідомчі нормативні акти на основі та на виконання указів Президента України, постанов Верховної Ради України, постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України.

Системовірним актом правового забезпечення управління ВНЗ України виступає Закон України “Про вищу освіту”.

Зважаючи на вищевикладене, зазначимо, що правове забезпечення управління ВНЗ України здійснюється за певними напрямками, а саме: закони та нормативно-правові акти, що:

- регламентують загальні питання організації та управління вищими навчальними закладами;
- регламентують спеціальні напрями освіти: військова, екологічна, релігійна, спортивна підготовка, підготовка кадрів для різних галузей;
- установлюють різні пільги учасникам освітніх відносин у сфері вищої освіти;
- регулюють трудові відносини, визначають порядок соціального забезпечення учасників освітніх правовідносин;
- регулюють відносини у сфері економіки та фінансів освітянської діяльності.

Нормотворчість є правовою формою управлінської діяльності центрального органу виконавчої влади у сфері освіти і науки. Її основне призначення полягає у створенні правової основи управління вищими навчальними закладами України, тобто правових норм, які встановлюють, змінюють або відмінюють певні управлінсько-правові відносини, що визначають зміст управління вищими навчальними закладами.

До внутрішньої частини бази законодавчих та нормативно-правових актів правового забезпечення управління ВНЗ України належать: положення, посадові інструкції, постанови, накази та інші нормативно-правові акти, що розробляються в межах компетенції центрального органу виконавчої влади у сфері освіти і науки або за його дорученням, визначають конкретні методи та прийоми управління ВНЗ України.

Т. Ю. Скиба підкреслює: “норми формалізуються в нормативно-правових актах, які класифікуються за юридичною силою на закони, підзаконні та локальні нормативні акти. Система вітчизняних джерел права, що регулюють відносини у сфері вищої освіти, формується на державному рівні – закони, підзаконні нормативно-правові акти” [3, 152–153].

У нашій державі існує розвинена система підзаконних нормативно-правових актів, що доповнюють і конкретизують законодавчу базу правового забезпечення управління ВНЗ України, а саме:

- найбільшу юридичну силу в системі підзаконних нормативно-правових актів мають укази та розпорядження Президента України як глави держави;
- наступним різновидом підзаконних нормативно-правових актів є постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, які регулюють досить специфічні сфери управління освітньої та наукової діяльності;
- останню ланку становлять нормативно-правові акти центрального органу виконавчої влади у сфері освіти і науки, а також міністерства й відомства України, яким підпорядковано вищі навчальні заклади.

Нормативно-правові акти центрального органу виконавчої влади у сфері освіти і науки щодо правового забезпечення управління ВНЗ необхідно систематизувати за такими напрямками:

- удосконалення системи управління вищими навчальними закладами України;

- стандартизація змісту вищої освіти, ліцензування, атестація та акредитація спеціальностей у вищих навчальних закладах;
- гуманізація та демократизація управління вищою освітою, методологічна переорієнтація освітнього процесу на розвиток особистості;
- регламентація процесу управління вищими навчальними закладами;
- фінансування вищих навчальних закладів;
- проведення наукових розробок щодо управління ВНЗ України;
- управління вищими навчальними закладами під час вступної кампанії;
- управління вищими навчальними закладами під час випускної кампанії;
- управління процесом підготовки науково-педагогічних кадрів та викладання у вищих навчальних закладах.

Теоретичний аналіз правового забезпечення управління ВНЗ України дає змогу стверджувати:

- по-перше, не відбулося децентралізації управління вищими навчальними закладами України;
- по-друге, не створено умов для напрацювання та прийняття управлінських рішень у сфері підвищення якості вищої освіти, забезпечення її доступності;
- по-третє, втручання центрального органу виконавчої влади у сфері освіти і науки має відбуватися тоді, коли вищі навчальні заклади не забезпечують реалізацію комплексу необхідних функцій та якості щодо надання освітніх послуг;
- по-четверте, центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки повинен будувати свої управлінські відносини з вищими навчальними закладами на основі конструктивної взаємодії;
- по-п'яте, необхідно переглянути всі функції управління між вищими навчальними закладами та центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Таким чином, можна стверджувати, що необхідно:

- переглянути пріоритети правового забезпечення управління вищими навчальними закладами України;
- упровадити нову модель правового забезпечення управління вищими навчальними закладами України;
- удосконалити організаційну структуру системи управління та ефективної організації діяльності кожної підсистеми управління вищими навчальними закладами;
- упровадити реальну стратегію правового забезпечення управління вищими навчальними закладами України;
- віднайти оптимальні шляхи правового забезпечення взаємодії в управлінні вищими навчальними закладами, удосконалити методи їх взаємодії.

### Список використаних джерел:

1. Про вищу освіту [Електронний ресурс] : Закон України (Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2014. – № 37–38. – Ст. 2004). – Режим доступу : <http://www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>
2. Шаповал Р. В. Правове регулювання освіти в Україні / Р. В. Шаповал // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 1110–1115.



3. Скиба Т. Ю. Правові механізми державного управління розвитком системи вищої освіти / Т. Ю. Скиба // Наукові праці. Державне управління. – 2012. – Випуск 174. – Том 186. – С. 152–158.

4. Уложенко В. М. Окремі питання правового забезпечення державного управління вищими навчальними закладами [Електронний ресурс] / Уложенко В. М. – Режим доступу : <http://www.ir.kneu.edu.ua:8080/handle/2010/1961>

5. Конституція України [Електронний ресурс] : Закон України від 28.06.1996 р. / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>