



Оксана КОВАЛЕНКО

кандидат історичних наук,
старший науковий співробітник
Інститут вищої освіти НАПН України

Ключові слова: автономність, правові основи, нормативні документи, університет, юридична рівність, колізія у законодавстві, академічна свобода, вища освіта.

У статті розглянуто правові основи інституційного потенціалу університетів України. Зокрема, проаналізовано роботу структурних підрозділів університету, нормативні документи, якими керуються у своїй діяльності заклади вищої освіти. Проаналізовано окремі складові принципу автономії університетів – академічна, фінансова, організаційна, кадрова, науково-дослідна. У статті виокремлено правові основи Закону України «Про вищу освіту» та з'ясовано основні принципи державної політики в галузі вищої освіти. Розглянуто здобутки та проблеми, які постають перед вищою освітою України на шляху її інтеграції до європейської спільноти.

УДК 378.4

**ПРАВОВІ ОСНОВИ
ТА РЕАЛІЗАЦІЯ
ЗАКОНУ УКРАЇНИ
«ПРО ВИЩУ ОСВІТУ»
У ВІТЧИЗНЯНИХ
УНІВЕРСИТЕТАХ**

© Коваленко О., 2016

Постановка проблеми та її актуальність. Прийняття нової редакції Закону України «Про вищу освіту» в 2014 р. не тільки відкрило можливості для фундаментальних змін у системі вищої освіти, а й поставило ряд проблем. По-перше, новий закон відкриває нові можливості в управлінні ВНЗ, але норми інших законів України часто суперечать новій редакції Закону України «Про вищу освіту». Тому виникає питання відповідності старих нормативних документів, які не втратили чинності, новому українському законодавству. По-друге, Закон надає досить широку автономію українським університетам, але фінансові нормативні документи прямо суперечать певним статтям нової редакції Закону. Міністерство освіти намагається унормувати законодавство освіти, але швидко це зробити не вдається.

Аналіз наукових праць, присвячених проблемі. Власне бачення напрямів розвитку вищої освіти висвітлюють сучасні науковці: В. Андрущенко [4], В. Гальперіна [5; 6], Л. Губерський [1; 2; 9], М. Згуровський [1, 2], В. Журавський [1; 2], М. Козюбра [11], В. Кремень [12], В. Луговий [13], В. Огнев'юк [14], С. Сисосєва [1; 2] та ін. Слід зазначити, що підготовка нового Закону була складною та тривалою. Розуміючи, що рівень вищої освіти в Україні не відповідає європейським стандартам, українська

влада зробила певні кроки щодо змін у вищій освіті. Зокрема, Україна приєдналась до Європейського інституту національних команд з реформи вищої освіти. Міністерство освіти створило декілька робочих груп, які займалися розробкою англо-українського Глосарію болонських термінів, у якому викладено основні 138 визначень, це дає змогу українським та європейським науковцям спілкуватися однією науковою мовою.

Друга робоча група займалася розвитком Національної рамки кваліфікацій. Цей документ було затверджено постановою Кабінету Міністрів України у 2011 р., він визначив принципи єдності для всіх рівнів освіти і, отже, для всіх навчальних програм.

У третій групі працювали юристи, науковці, педагоги, державні діячі та багато інших спеціалістів у галузі вищої освіти над проектом Закону «Про вищу освіту».

Мета Закону – підвищити освітній та науковий рівень вищих навчальних закладів, уніфікувати роботу освітніх та науко-дослідних установ, розробити шляхи поліпшення освітньої та наукової діяльності університетів та інших освітніх і наукових установ. На жаль, деякі університети не готові були до таких радикальних змін і досить важко переживають реструктуризацію як в управлінському, так і в науковому процесах. Ми пропонуємо розглянути основні зміни, які відбулися в новому Законі України «Про вищу освіту».

Виклад основного матеріалу. Під час написання нового законопроекту про вищу освіту законодавці керувалися європейським досвідом та перспективами для української вищої освіти в майбутньому. Розділ I Загальних положень містить ряд основних термінів та їх визначення, деякі з цих термінів змінили своє визначення, розширили значення поняття, наприклад «вища освіта», «вищий навчальний заклад», «освітня діяльність» та ін. У новому Законі з'явилися і нові терміни та визначення, наприклад, «автономія вищого навчального закладу», «особа з особливими освітніми потребами», «спеціальність» та ін. Внесення нових понять і термінів до законопроекту є надзвичайно важливим, це вимагає оформлення багатьох внутріш-

ніх нормативно-правових документів, які вже містили ці терміни, і виникла колізія та не відповідність. Дані терміни також застосовують провідні освітні європейські організації в своїй роботі, і це полегшить міжнародне освітньо-наукове співробітництво України та провідних країн Європи та світу. Певна кількість понять була взагалі виключена, оскільки вони втратили свою актуальність. Деякі поняття в Законі містять суперечності, саме на цьому зауважує С. Клепко. Такі поняття, як «вища освіта», «мета національної системи вищої освіти», «система вищої освіти», «структура вищої освіти» містять певні неточності та логічні помилки, вони не розкривають повної сутті значення вищої освіти [8].

Наступний важливий (п.2 ст. 3) – Державна політика у сфері вищої освіти ґрунтується на принципах:

1) сприяння сталому розвитку суспільства шляхом підготовки конкурентоспроможного людського капіталу та створення умов для освіти протягом життя;

2) доступності вищої освіти;

3) незалежності здобуття вищої освіти від політичних партій, громадських і релігійних організацій (крім вищих духовних навчальних закладів);

4) міжнародної інтеграції та інтеграції системи вищої освіти України у Європейській простір вищої освіти, за умови збереження і розвитку досягнень та прогресивних традицій національної вищої школи;

5) наступності процесу здобуття вищої освіти;

6) державної підтримки підготовки фахівців з вищою освітою для пріоритетних галузей економічної діяльності, напрямів фундаментальних і прикладних наукових досліджень, науково-педагогічної та педагогічної діяльності;

7) державної підтримки освітньої, наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності університетів, академій, інститутів, коледжів, зокрема шляхом надання пільг із сплати податків, зборів та інших обов'язкових платежів вищим навчальним закладам, що провадять таку діяльність;

8) сприяння здійсненню державно-приватного партнерства у сфері вищої освіти;

9) відкритості формування структури і обсягу освітньої та професійної підготовки фахівців з вищою освітою [7].

У новому Законі вони досить чітко прописані в ст. 5–6, що стосуються рівнів і ступенів вищої освіти. Мова йде про підготовку фахівців з вищою освітою за освітньо-професійними, освітньо-науковими, науковими програмами на рівнях вищої освіти (початковий рівень (короткий цикл) вищої освіти; перший (бакалаврський) рівень; другий (магістерський) рівень; третій (освітньо-науковий) рівень; науковий рівень). І також відповідно здобуття вищої освіти на кожному рівні вищої освіти передбачає успішне виконання особою відповідної освітньої (освітньо-професійної чи освітньо-наукової) або наукової програми, що є підставою для присудження відповідного ступеня вищої освіти: молодший бакалавр; бакалавр; магістр; доктор філософії; доктор наук. Закон визначає поняття, підстави та процедуру присудження бакалавра, магістра, доктора філософії та доктора наук.

У контексті збільшення автономії університетам, згідно з новим Законом ВНЗ самі видають дипломи про закінчення навчання (п. 6 ст. 7): «Документ про вищу освіту державного зразка видається вищим навчальним закладом тільки за акредитованою освітньою програмою. За неакредитованою освітньою програмою вищі навчальні заклади виготовляють і видають власні документи про вищу освіту у порядку та за зразком, що визначені вченою радою вищого навчального закладу». Це становить небезпеку в питанні якості вищої освіти, університети не зацікавлені у підвищенні якісного навчання. Студент не має право вибору навчатися за зручною та йому необхідною навчальною програмою, змінити навчальний заклад, користуючись системою накопичення кредитів (ECTS) як в країнах Західної Європи. Це все знижує мобільність студентів не тільки за кордон, але й усередині країни, без розвитку якої не можна вести мову про посилення конкуренції між ВНЗ [8].

Питання освітніх програм досить гостро постає в реаліях українських ВНЗ, адже вони в переважній більшості застарілі та не відпо-

відають європейським стандартам і вимогам майбутніх роботодавців. Випускники університетів у зв'язку з отриманими не якісними або не в повному обсязі знаннями змушені перекваліфікуватися, отримувати знання на додаткових курсах, тренінгах і т. д. для здобуття певної посади відповідно отриманого диплому. Але ж саме вищі навчальні заклади мають бути зацікавлені в даних тренінгах, курсах та семінарах як для студентів, так і для своїх викладачів, які мають підвищувати кваліфікацію. Також необхідно сконцентрувати свої зусилля на розробках наукових програм та отримання грантів.

На разі є очевидним, що більшість українських випускників працює не за спеціальністю і дуже мало осіб є конкурентними на міжнародному ринку праці. Тому слід звернути увагу на контроль за наданням послуг у сфері вищої освіти, особливо для студентів-ноземців, які навчаються за контрактом.

Перші кроки були зроблені у скороченні спеціальностей, тепер не кожна кафедра університету буде формувати навчальні плани, хоча тут виникає новий конфлікт між набором навчальних дисциплін для студентів і обсягом навчального навантаження для членів кафедри.

Новий Закон про вищу освіту також має стати гарантом якості освіти та наукових досліджень в Україні, вплинути на рівень викладання та написання курсових і дипломних робіт, особливо щодо їх наукової чи практичної новизни, посилити боротьбу з плагіатом.

На жаль, викладачу дуже складно проконтролювати самостійність роботи студента, адже він не завжди має можливість доступу до технічних засобів і комп'ютерних програм, що можуть оцінити ступінь запозичення у будь-якій роботі. До того ж в Україні поки що це питання в процесі розроблення як технічно, так і законодавчо. Крім того, невисокий рівень інтелектуального розвитку певної частини студентів робить їх не готовими до прийняття власних рішень у повсякденній практиці, а що найгірше – вони є посередніми науковцями, і їх роботи не можуть користуватися попитом у світовій спільноті [9].

Досить часто ВНЗ оцінюють роботу молодих науковців за кількістю надрукованих праць, які не містять актуальності та наукової новизни, зате мають значні запозичення в інших авторів. Тому необхідно застосовувати нові методи викладання дисциплін, які будуть зацікавлювати студентів до самостійної дослідницької та наукової діяльності.

Важливим кроком у боротьбі з плагіатом є впровадження різноманітних рейтингів, побудованих на індексах цитування. Найбільш популярні зарубіжні біометричні бази даних WoS та Scopus, що враховують статті та бібліографічні посилання на статті з журналів, включених до цих баз. Пошукова система Google проводить моніторинг Інтернет-ресурсів, тому дає перелік цитувань не тільки статей, але й книг. Звичайно, ці рейтинги є недосконалими, вони не враховують якість дослідження, частоту публікацій у різних галузях. Але це перші кроки і досить якісні та важливі.

Науковець має розуміти, що одне з головних завдань його дослідження полягає у вирішенні певної наукової чи практичної проблеми. Як правило, процес її вирішення починається з доповіді на конференції, наукової дискусії, публікації у тематичному збірнику. Але ці роботи, на жаль, не завжди зараховуються до результатів дослідження науковців. Українські університети не готові до впровадження оцінки науковців за кількістю чи якістю наукових робіт, їх цитуванням. Відсутність загальнонавчальних журналів у більшості галузей, неупереджене зовнішнє рецензування роблять будь-яку оцінку апriori некоректною та навіть хибною. Тому слід переглянути вимоги щодо публікацій наукових результатів.

Правове регулювання формування і розміщення державного замовлення серед вищих навчальних закладів в Україні є доволі дивним як з позиції законодавчої техніки, так і в світлі принципів Лімської декларації про академічні свободи і автономію вищих навчальних закладів. Акцентую увагу на Лімській декларації, оскільки у сфері академічних свобод вона становить своєрідну *juscogens* (імперативні норми міжнародного звичаєвого права), сукупність по-

ложень яких мають перевагу перед іншими нормами через авторитет та наявність згоди, *inter alia*, міжнародного академічного співтовариства. Той факт, що Лімська декларація не завжди є предметом дискусій в українському академічному товаристві, яке сконцентрувало увагу переважно на формальних (а не матеріальних аспектах!) Болонського процесу, власне і характеризує стан реальної автономії університетів і академічних свобод в Україні.

Невід'ємною частиною автономії університетів є їхня фінансова складова. Лімська декларація визначає три ключові аспекти фінансової автономії університетів:

1) фінансову незалежність та можливість формувати самостійно у пов'язаних видах діяльності власну поведінку як складову сутності змісту автономії університетів;

2) держави повинні вживати усіх можливих заходів для планування, організації і запровадження безплатної системи вищої освіти для усіх випускників середніх навчальних закладів та інших людей, які можуть довести здатність навчатися на цьому рівні;

3) правильне використання академічної свободи і погодження із відповідальністю потребує високого ступеня гарантій автономності вищих навчальних закладів. Тому держави зобов'язані не втручатися в автономію вищих навчальних закладів і запобігати втручанню інших сил суспільства [14].

Натомість, мало спільного з цим має ситуація у вітчизняній вищій освіті, у якій питання фінансування вищих навчальних закладів (далі – ВНЗ) здійснюється, по суті, у ручному режимі за незрозумілими критеріями державного замовлення через прокрустове ложе трансакцій Державної скарбниці. Тим більше, що в умовах рецесії національної економіки централізована система розрахунків через Державну скарбницю призводить до затримки розрахунків ВНЗ, що істотно обмежує їхні фінансові можливості. Це найболючіша реперна точка університетської автономії в Україні, яка нівелює сутність її змісту і сьогодні є нездоланною в існуючій системі координат правового регулювання вищої освіти.

Водночас вступ України в 2005 р. до Болонського процесу, метою якого є створен-

ня єдиного європейського освітнього простору, передбачав необхідність упровадження широкої університетської автономії. Намагаючись прискорити цей процес, у квітні 2005 р. вісім українських університетів – Львівський, Чернівецький, Харківський, Дніпропетровський, Донецький національні університети, Національний університет «Києво-Могилянська академія», Український католицький університет (м. Львів), Університет економіки і права «Крок» (м. Київ) за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» утворили консорціум для експериментального запровадження основ університетської автономії в українську вищу освіту.

Шлях автономізації ВНЗ України в сучасних умовах визначений Законом «Про вищу освіту». Тому з 2014 р. автономія освітніх установ в Україні – один з найважливіших принципів державної політики у сфері освіти.

Але тільки в 2014 р. вдалося законодавчо відкрити шляхи для здійснення на практиці в Україні автономізацію університетів. Закон України «Про вищу освіту» в редакції 2014 р. визначив автономізацію ВНЗ як один з найважливіших принципів державної політики у сфері освіти. Наділивши ВНЗ автономією, Закон надав їм ряд повноважень, якими раніше вони не володіли. Управління діяльністю автономного ВНЗ і її організація, розширення самостійності створює для них нові ризики, що неминуче вимагає підвищення якості управлінського складу інститутів, університетів та академій [2].

Університетам в Україні надано право самостійно розпоряджатися коштами, отриманими від надання платних послуг, встановлювати мінімальний та максимальний обсяги навчального навантаження педагогічних і науково-педагогічних працівників. За університетами закріплені окремі права на створені ними об'єкти інтелектуальної власності, права відкривати банківські рахунки та користуватися банківськими кредитами; розширено участь університетів у формуванні структури й обсягів державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою тощо. Реалізація широкої програми університетської авто-

номії в Україні сприятиме і використання традицій, нагромаджених у попередні часи.

Висновки. Прийняття нового Закону України «Про вищу освіту» стало поштовхом до нових перетворень, але вимагає значної роботи для досягнення поставлених цілей. Слід визнати, що більшість положень наразі не впроваджено та нормативно не підтримано підзаконними нормативно-правовими актами.

Особливу увагу слід звернути на роботу університетів, вони ще не мають досвіду та повноважень до реалізації автономії. Університети мають стати не тільки центрами вищої освіти, але й осередками академічної науки. У своїй роботі ВНЗ мають залучати нові технології освіти, нові форми контролю, поділити увагу розвитку свого науково-педагогічного персоналу, моніторингу та стимулюванню роботи працівників і студентів.

Ефективність функціонування системи управління університетом зумовлюється багатьма факторами, серед яких особливо слід відзначити суб'єкт-об'єктні взаємозв'язки. Процес державного управління університетом відбувається як діалектична взаємодія між його суб'єктом та об'єктом на основі прямих та зворотних зв'язків, що встановлюються між ними. Так, університет як об'єкт управління справляє «активний вплив» не тільки на характер діяльності і структуру суб'єкта управління, а й визначає організаційну побудову всієї системи управління. Своєю чергою суб'єкт управління університетом, який наділений правами приймати рішення і перетворювати їх на вимоги, обов'язкові для виконання об'єктом, впливає на цей об'єкт. Процес державного управління зводиться, таким чином, до опосередкованої взаємодії суб'єкта та об'єкта, які в результаті такої взаємодії набувають нових якостей.

У контексті реформування вітчизняної системи вищої освіти, інтеграції до світового та європейського освітньо-наукового простору, залучення до Болонського процесу дедалі більше акцентується увага на розвитку самостійності, відповідальності, соціальної мобільності людини, її здатності до неперервного професійного й особистісного самовдосконалення. Нагальна потреба до-

слідити ефективність роботи університетів та систему вступу на навчання на основі відповідних документів і нормативно-правових

актів, використання її потужного потенціалу зумовлюють посилення інтересу науковців до зарубіжного досвіду вищої школи.

ЛІТЕРАТУРА

1. **Ганіткевич Я.** Автономія і самоврядування університетів: Європа та Україна / Я. Ганіткевич // Проблеми інтеграції науково-освітнього потенціалу в державотворчому процесі : збірник наук. праць. Вип. 2. Тернопіль ; Севастополь ; Суми, 2002. – С. 67–74.
2. **Носарева Л.** До нової парадигми / Л. Носарева // Дзеркало тижня. – 2001–2002. – № 51(375).
3. **Ганіткевич Я.** Автономія і самоврядування університетів: світ і Україна / Я. Ганіткевич // Acta medica Leopoliensia : львівський медичний часопис. – 2002. – Т. 8, № 3. – С. 119–122.
4. **Андрущенко В. П.** Роздуми про освіту / В. П. Андрущенко. – К. : Генеза, 2009. – 840 с.
5. **Гальперіна В. О.** Деякі питання дослідження державної освітньої політики / В. О. Гальперіна // Вища освіта України : теоретичний та науково-методичний часопис. – К., 2002. – № 4(6). – С. 70–75.
6. **Гальперіна В. О.** Університетська освіта України XXI століття: проблеми, перспективи та тенденції розвитку / В. О. Гальперіна // Вища освіта України : теоретичний та науково-методичний часопис. – К., 2001. – № 2. – С. 121–122.
7. Закон України «Про вищу освіту» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
8. **Клепко С.** Основні поняття закону України «Про вищу освіту» / С. Клепко // Вища освіта України : теоретичний та науково-методичний часопис. – К., 2014. – №3. – С. 30–38.
9. Висока місія: Співробітництво Київського університету імені Тараса Шевченка з вузами Європи / Л. В. Губерський. – К. : Правда Ярославичів, 2010. – 190 с.
10. Болонський процес: головні принципи входування в Європейський простір вищої освіти / В. С. Журавський, М. З. Згуровський ; Національний технічний ун-т України "Київський політехнічний ін-т". – К. : Політехніка, 2003. – 200 с.
11. **Козюбра М.** Правова система України: історія, стан та перспективи / М. Козюбра. – Х. : Право, 2008. – 199 с.
12. Освіта України: нормативно-правові документи: До II Всеукраїнського з'їзду працівників освіти / голова редкол. В. Г. Кремень. – К. : Міленіум, 2001. – 470 с.
13. **Луговий В.** До топ-закладів Європи і світу: нові рубежі розвитку Національної академії державного управління при Президентові України в контексті євроінтеграції / В. Луговий // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2013. – № 2. – С. 5–13.
14. **Огнев'юк В.** Освітня політика як державний пріоритет / В. Огнев'юк // Освітлогія. – 2014. – Вип. 3. – С. 59–65.
15. Статут Болонського університету [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unibo.it/it/internazionale>.
16. Статут Оксфордського університету [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://newrespublika.ru/topic/16384-ustav-oxsfordskogo-universiteta>.

REFERENCES

1. **Ganitkevich J.** Autonomy and self-government of universities: Europe and Ukraine / J. Ganitkevich // Problems of integration of scientific and educational potential in the public process. Collection of scientific works. – Vol. 2. – Ternopil ; Sevastopol ; Sumy, 2002. – P. 67–74.
2. **Nosareva L.** Towards a new paradigm of autonomy / L. Nosareva // Mirror of week. – 2001–2002. – № 51(375).
3. **Ganitkevich J.** Autonomy and self-government of universities: the world and Ukraine / J. Ganitkevich // Acta medica Leopoliensia : Lviv medical journal. – 2002. – Vol. 8, No. 3. – P. 119–122.
4. **Andrushchenko V. P.** Reflections on education / V. P. Andrushchenko. – K. : Genesis, 2009. – 840 p.
5. **Halpyerina V. A.** Some problems of study of the state education policy / V. A. Halpyerina // Higher education of Ukraine : Theoretical and scientific-methodical journal. – K., 2002. – № 4(6). – P. 70–75.
6. **Halpyerina V. A.** University education Ukraine XXI century: problems, prospects and trends of Ukraine / V. A. Halpyerina // Higher Education : Theoretical and methodological scientific journal. – K., 2001. – № 2. – P. 121–122.
7. The law of Ukraine "On higher education" [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.rada.gov.ua>.
8. **Klepko S.** Basic concepts of the law of Ukraine "On higher education" / S. Klepko // Higher education in Ukraine : Theoretical and scientific-methodical journal. – K., 2014. – No. 3. – P. 30–38.
9. High-mission cooperation Kyiv Taras Shevchenko University with universities in Europe / L.V. Hubersky. – K. : Pravda Yaroslavychiv, 2010. – 190 p.
10. The Bologna process: the main principles of joining the European Higher Education / V. S. Zhuravsky, M.Z. Zgurovsky ; National Technical University of Ukraine "Kyiv Polytechnic Inst." – K. : Polytechnic, 2003. – 200 p.
11. **Koziubra M.** Legal system of Ukraine: History, status and prospects / M. Koziubra. – Kh. : Pravo, 2008. – 199 p.
12. Education of Ukraine: legal documents, to the Second All-Ukrainian Congress of Educators / V. G. Kremen (ed.). – K. : Millennium, 2001. – 470 p.
13. **Lugovoi V.** To top institutions in Europe and the world: the new frontiers of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine in the context of European integration / V. Lugovoi // Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine. – 2013. – № 2. – P. 5–13.
14. **Ognevyuk V.** Educational policy as a state priority / V. Ognevyuk // Osvitlogiia. – 2014 – Vol. 3. – P. 59–65.
15. Statute of the University of Bologna [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.unibo.it/it/internazionale>.
16. Oxford University Statute [Electronic resource]. – Mode of access : <http://newrespublika.ru/topic/16384-ustav-oxsfordskogo-universiteta>.