

*Жарова О. П.,**аспірант кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ВИЩОГО НАВЧАЛЬНОГО ЗАКЛАДУ В УКРАЇНІ

Анотація. На сучасному етапі розвитку надзвичайно важливими є всеохопна модернізація, оновлення освіти; пошук шляхів для створення ефективних механізмів і їх дієвого впровадження в освітній процес. Для реалізації зазначених завдань видається вкрай важливим приведення нормативно-правової бази, що регулює вищу освіту в Україні, у відповідність із міжнародними, зокрема європейськими, стандартами, урахування євроінтеграційну спрямованість розвитку держави. Стаття присвячена аналізу нормативно-правових засад функціонування вищого навчального закладу в Україні; дослідженню системи нормативно-правового забезпечення у сфері вищої освіти України. Також розглядаються етапи становлення вищих навчальних закладів в Україні.

Ключові слова: нормативно-правові засади функціонування вищого навчального закладу, вища освіта, вищий навчальний заклад, законодавство про освіту, вища освіта в Україні.

Постановка проблеми. Вища освіта є надзвичайно важливою складовою системи освіти України. Рівень і якість освітньо-кваліфікаційної підготовки (систематизовані знання, навички, уміння, які будуть використовуватися в подальшій трудовій діяльності) є надзвичайно важливим індикатором, що характеризує конкурентоспроможність нашої держави у світі.

Для України на сучасному етапі розвитку надзвичайно важливою є всеохопна модернізація, ґрунтовне оновлення освіти; пошук шляхів для створення ефективних механізмів і їх дієвого впровадження в освітній процес. Для реалізації зазначених завдань видається вкрай важливим приведення нормативно-правової бази, що регулює вищу освіту в Україні, у відповідність із міжнародними, зокрема європейськими, стандартами, урахування євроінтеграційну спрямованість розвитку держави.

Дослідженню проблеми реалізації освітньої політики та аналізу нормативно-правової бази вищої освіти присвячували увагу такі вчені, як В. Астахов, С. Барабанова, Р. Валєєв, Л. Горбунова, Б. Данілішин, В. Журавський, І. Каленюк, А. Кириллових, Н. Коломоєць, К. Косак, Є. Красняков, В. Кремень, К. Мурко, С. Мандрик, В. Огаренко, О. Поступна, М. Степко, В. Шкатула й інші дослідники та вчені.

Тим не менше, варто зробити уточнення, що у зв'язку з постійною динамікою, розвитком нормативно-правової бази вищої освіти, постійним приведенням законів і підзаконних нормативно-правових актів у відповідність реаліям сьогодення ця тема потребує постійної уваги й розвитку з боку науковців.

Мета статті полягає в аналізі нормативно-правових засад функціонування вищого навчального закладу в Україні; дослідженню системи нормативно-правового забезпечення у сфері вищої освіти України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Нормативно-правові засади діяльності вищого навчального закладу

(далі – ВНЗ) – це сукупність чинних нормативно-правових актів, що визначають мету, принципи, завдання, функції ВНЗ, окреслюють їх правовий статус.

За роки становлення України як незалежної держави її органи влади та державні структури, у тому числі ВНЗ, постійно вдосконалювалися, реорганізовувалися й проходили адаптацію відповідно до вимог часу.

Процес становлення ВНЗ в незалежній Україні відбувався в кілька етапів:

1. **1991–1996 рр.** – підготовка та початок створення законодавчої бази національної системи освіти. Цей етап характеризується визначенням основ державної політики у сфері вищої освіти, розробленням системи державного управління вищою освітою в Україні; закріпленням правових, організаційних і фінансових засад функціонування системи освіти України; регламентуванням низки адміністративно-процедурних питань у відносинах державних органів та органів місцевого самоврядування у сфері освіти (зокрема вищої) щодо створення й регламентації функціонування вищих навчальних закладів (їх реорганізації, ліквідації тощо) [1, с. 262]. До цього періоду варто зарахувати такі нормативно-правові акти: Закон України «Про освіту» від 23 травня 1991 р. № 1060-XII, Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 13 грудня 1991 р. № 1977-XII, Державна національна програма «Освіта: Україна XXI століття», затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 03 листопада 1993 р. № 896; Указ Президента України «Про положення про національний заклад (установу) України» від 16 червня 1995 р. № 451/95; постанови Кабінету Міністрів України: «Про порядок створення, реорганізації і ліквідації навчально-виховних закладів» від 05 квітня 1994 р. № 228; «Про ліцензування, атестацію та акредитацію вищих навчальних закладів» від 12 лютого 1996 р. № 200 тощо. Незважаючи на те що більшість нормативно-правових актів цього періоду втратили свою чинність або зазнали значних змін, вони відіграють величезну роль у становленні й подальшому розвитку законодавства в галузі освіти.

2. **1996–2001 рр.** – удосконалення базового законодавства про освіту у зв'язку з прийняттям Конституції України, унесення змін і доповнень до вже чинних нормативно-правових актів і створення нових; ухвалення Закону України «Про ратифікацію Конвенції про визначення кваліфікацій з вищої освіти в Європейському регіоні» від 03 грудня 1999 р. № 1273-XIV, із набранням чинності якого в Україні розпочався процес реалізації Болонського процесу. О. Горпинич і В. Салов зазначають, що впродовж зазначеного терміну в роботі з ліцензування та акредитації ВНЗ з'явилася унормованість, системність і упорядкованість [2, с. 39]. Установлена система забезпечила можливість державного регулювання процесу надання освітніх послуг і захисту інтересів їхніх споживачів.

3. **2002–2012 рр.** – формування нормативно-правової бази в галузі освіти України шляхом ухвалення низки законів, що

визначають стратегію розвитку національної системи освіти, закріплюють її нормативи, стандарти, вимоги; законодавчо регулюють відносини всіх структурних підрозділів освіти; затвердження стратегічного плану дій – Національної доктрини розвитку освіти (затверджена Указом Президента України від 17 квітня 2002 р. № 347/2002) [3]; забезпечення інноваційного розвитку вищої освіти, підвищення її якості й доступності, коригування завдань і заходів згідно із загальним завданням – інтеграцією до європейського освітнього простору.

Стратегічною метою державної політики на цьому етапі стало встановлення та введення європейських соціальних, економічних і демократичних стандартів взаємовідносин людини, суспільства й держави [4, с. 209].

Серед важливих законодавчих актів на цьому етапі варто відзначити такі: Закон України «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського союзу» від 18 березня 2004 р. № 1629-IV, що послугував відправною точкою для прийняття підзаконних нормативно-правових актів, дія яких стосується регулювання відповідних адміністративно-процедурних відносин у сфері вищої освіти в Україні [5]. До таких належать Програма дій щодо реалізації положень Болонської декларації в системі вищої освіти і науки України (Наказ Міністерства освіти і науки України від 23 січня 2004 р. № 49); Указ Президента України «Про невідкладні заходи щодо забезпечення функціонування та розвитку освіти в Україні» від 04 липня 2005 р. № 1013/2005; накази й рішення колегії Міністерства освіти й науки України: «Підвищення ефективності вищої освіти і науки як дієвого чинника розвитку та інтеграції в європейське співтовариство» (рішення від 27 лютого 2004 р. № 3/1-4), «Про затвердження в вищих навчальних закладах Європейської кредитно-трансферної системи» (наказ від 16 жовтня 2009 р. № 949) тощо.

Отже, у зазначеному періоді була створена система регламентації діяльності ВНЗ на основі процедур їх ліцензування, акредитації та атестації, впроваджено державні й галузеві стандарти вищої освіти, сформовано та впроваджено процедури контролю за організацією діяльності ВНЗ в Україні.

4. 2013 р. – до сьогодні – Національна стратегія розвитку освіти України на період до 2021 року; реформування законодавства про вищу освіту. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року на основі аналізу сучасного стану розвитку освіти визначає мету, стратегічні напрями й основні завдання, на виконання яких має бути спрямована реалізація державної політики у сфері освіти. Розроблення Національної стратегії було зумовлено необхідністю кардинальних змін, спрямованих на підвищення якості та конкурентоспроможності освіти в нових економічних і соціокультурних умовах, прискорення інтеграції України в міжнародний освітній простір [6].

Виділення названих етапів мало на меті виокремлення й обґрунтування системних змін, що відбувалися в зазначені проміжки часу.

Варто звернути увагу на те, що Україна успадкувала великий масив законодавчих актів СРСР, які були чинними впродовж перших років після здобуття незалежності. За численними показниками Україна мала розгалужену систему ВНЗ на рівні з багатьма іншими країнами світу [7, с. 4]. Зі здобуттям незалежності постало питання про вироблення власної прогресивної освітньої політики, яка б не тільки зберегла всі позитивні надбання минулого, а й відповідала сучасним реаліям і напрямкам розвитку України вже як самостійної держави.

Державна політика України характеризувалася й характеризується на сучасному етапі спробами безперервного вдосконалення, здійсненням різноманітних і численних заходів у галузі освіти, пошуками нових шляхів і підходів до реформування системи освіти.

Сучасне законодавство України у сфері вищої освіти дає змогу виокремити для розгляду та аналізу такі складові нормативно-правової бази:

1. Конституція України є основоположним джерелом законодавства України про освіту. Конституція України в ст. ст. 53–54 закріплює права в галузі освіти, рівно як обов'язок держави забезпечувати функціонування та розвиток вищої освіти в Україні. Так, згідно зі ст. 53 Основного Закону, кожен має право на освіту. Повна загальна середня освіта визнається обов'язковою. Держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої й післядипломної освіти, різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг учням і студентам. Громадяни мають право безоплатно здобути вищу освіту в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі.

Громадянам, які належать до національних меншин, відповідно до закону, гарантується право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови в державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства.

У ст. 54, зокрема, зазначається, що громадянам гарантується свобода літературної, художньої, наукової й технічної творчості, захист інтелектуальної власності, їхніх авторських прав, моральних і матеріальних інтересів, що виникають у зв'язку з різними видами інтелектуальної діяльності. Кожен громадянин має право на результати своєї інтелектуальної, творчої діяльності; ніхто не може використовувати або поширювати їх без його згоди, за винятками, установленими законом; держава сприяє розвитку науки, установленню наукових зв'язків України зі світовим співтовариством [8].

2. Міжнародні документи, ратифіковані Верховною Радою України (угоди, декларації, меморандуми тощо), які згідно з Конституцією України, є складовою національного законодавства: документи, прийняті ООН і її спеціалізованими установами, регіональними міжнародними організаціями – Радою Європи, СНД; а також двосторонні міждержавні угоди. Серед таких документів варто особливо відзначити Загальну декларацію з прав людини; Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права; Європейську конвенцію з прав людини (протокол № 1), Всесвітню декларацію про вищу освіту для XXI століття: підходи і практичні заходи; Конвенцію про боротьбу з дискримінацією у галузі освіти; Рекомендацію ЮНЕСКО/МОП «Про статус науково-дослідних працівників».

Що стосується нормотворчості в межах СНД, то тут потрібно зазначити Угоду «Про співпрацю у сфері підготовки наукових та науково-педагогічних кадрів і нострифікації документів про їх кваліфікацію» 1992 р. й Угоду «Про співпрацю з формування єдиного (загального) освітнього простору СНД» 1997 р.

3. Закон України «Про освіту» є своєрідним «підґрунтям», основою нормативно-правових актів у галузі освіти. Норми закону спрямовані на врегулювання суспільних відносин із приводу навчання, виховання, професійної та загальнокультурної підготовки громадян України. Цей Закон регулює як загальні питання і принципи освітнього законодавства (організаційні

основи й принципи державної політики в освітній галузі, правові, фінансові та інші засади функціонування системи освіти загалом), так і питання більш вузького характеру – державні гарантії громадян у сфері освіти, мова навчання; установлює державні освітні стандарти тощо [9].

4. Закон України «Про вищу освіту» є пріоритетним нормативно-правовим актом у сфері вищої освіти, оскільки його норми охоплюють систему стандартів вищої освіти в Україні; освітні та освітньо-кваліфікаційні рівні вищої освіти; систему державного контролю (нагляду) у цій сфері; правовий статус ВНЗ, мету й завдання його діяльності, типи, рівні акредитації; порядок створення, реорганізації, ліквідації навчальних закладів тощо [10].

5. Закон України «Про наукову та науково-технічну діяльність» [11] є одним із групи нормативно-правових актів, які регулюють проблеми соціального захисту учасників навчально-виховного процесу, до якої також належать Закони України: «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні» тощо [12, с. 1080].

6. Постанови Верховної Ради України, а саме: «Про встановлення іменних стипендій Верховної Ради України студентам вищих навчальних закладів освіти» від 05 червня 1996 р. № 226/96-ВР (зі змінами та доповненнями); «Про затвердження Положення про формування та виконання національної програми інформатизації» від 31 серпня 1998 р. № 1352 (зі змінами і доповненнями), «Про заснування соціальних стипендій Верховної Ради України для студентів вищих навчальних закладів з числа дітей-сиріт і дітей із малозабезпечених сімей» від 24 жовтня 2002 р. № 218-IV (поточна редакція від 01 січня 2011 р.) тощо.

7. Укази та розпорядження Президента України, а саме: Національна доктрина розвитку освіти, затверджена Указом Президента України від 17 квітня 2002 р. № 347/2002, що визначає систему концептуальних ідей і поглядів на стратегію й основні напрями розвитку освіти в першій чверті ХХІ ст. Мета державної політики щодо розвитку освіти, як зазначається в розділі II ст. 1 цього документа, полягає у створенні умов для розвитку особистості й творчої самореалізації кожного громадянина України, виховання покоління людей, здатних ефективно працювати та навчатися протягом життя, оберігати й примножувати цінності національної культури та громадянського суспільства, розвивати і зміцнювати суверенну, незалежну, демократичну, соціальну й правову державу як невід'ємну складову європейської та світової спільноти [13].

8. Постанови й розпорядження Кабінету Міністрів України, а саме: «Про ліцензування, атестацію та акредитацію закладів освіти» від 12 лютого 1996 р. № 200 (у ред. від 10 березня 2016 р.), «Про затвердження положення про освітньо-кваліфікаційні рівні (ступеневу освіту)» від 20 січня 1998 р. № 65 (у ред. від 21 серпня 2013 р.); «Про розроблення державних стандартів вищої освіти» від 07 серпня 1999 р. № 1247; «Про затвердження переліку посад педагогічних та науково-педагогічних працівників» від 14 червня 2000 р. № 200 (у ред. від 24 лютого 2016 р.), «Про створення Єдиної державної електронної бази з питань освіти» від 13 липня 2011 р. № 752 (у ред. від 29 квітня 2015 р.) тощо.

9. Рішення колегії та накази, роз'яснення й листи Міністерства освіти і науки України, наприклад: «Про освітньо-кваліфікаційні рівні (ступеневу освіту)» – Лист Міністерства освіти і науки від 25 квітня 2001 р. № 1/9-168, «Положення про органі-

зацію науково-технічної діяльності у вищих навчальних закладах III та IV рівнів акредитації» – Наказ Міністерства освіти і науки від 01 червня 2006 р. № 422, «Про затвердження Порядку здійснення державного контролю за діяльністю навчальних закладів» – Наказ Міністерства освіти і науки від 15 січня 2008 р. № 34, «Мета реформ у вищій школі – якість і доступність освіти» – Рішення Колегії Міністерства освіти і науки, протокол від 02 квітня 09 р. № 4/1-4 тощо.

10. Рішення та накази інших міністерств і відомств України, яким підпорядковані заклади освіти:

– Постанова Президії Національної академії педагогічних наук України «Про діяльність Інституту вищої освіти НАПН України щодо розроблення концептуального забезпечення модернізації системи вищої освіти»;

– Наказ Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту, Міністерства освіти і науки України, Міністерства оборони України, Міністерства культури і туризму України «Про затвердження концепції національно-патріотичного виховання молоді» тощо.

11. Накази й розпорядження місцевих органів виконавчої влади, прийняті в межах їхньої компетенції.

12. Стратегічні документи розвитку освіти (програми, концепції, доктрини тощо).

Варто зазначити, що велике значення для розвитку й подальшого вдосконалення законодавства про вищу освіту мають такі види документів, які мають концептуальний характер і визначають загальну стратегію розвитку освіти (і вищої освіти як її складової) в Україні, – програми, доктрини, концепції. Серед них, на нашу думку, доцільно звернути увагу на такі вагомі документи, як Державна національна програма «Освіта» («Україна ХХІ сторіччя»), затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 03 листопада 1993 р. № 896; Постанова Верховної Ради України «Про програму діяльності Кабінету Міністрів України» від 11 грудня 2014 р. № 26-VIII; Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року, схвалена Указом Президента України від 25 червня 2013 р. № 344/2013, тощо.

Висновки. Ураховуючи вищевикладене, можна дійти висновку, що наявний стан правового регулювання не відповідає сучасному змісту і спрямованості розвитку держави. Незважаючи на великий масив нормативно-правових джерел, можна відзначити їх несистематизований характер, а безсистемність, у свою чергу, створює труднощі в застосуванні законодавчих норм на практиці та зменшує ефективність їх впливу.

На нашу думку, актуальним є внесення суттєвих змін до низки нормативно-правових актів у галузі освіти. Аналіз актів законодавства у сфері освіти засвідчив, що деякі з них за своїм змістом мають спільний предмет правового регулювання, містять у своїх положеннях численні дублювання та суперечності. На сьогодні можна відзначити нечіткість законодавчого визначення повноважень Кабінету Міністрів України й Міністерства освіти і науки України у сфері управління ВНЗ.

Розвиток нормативно-правової бази в освітній галузі в умовах децентралізації державної влади та демократизації публічних відносин повинен бути спрямований на всеохопне забезпечення адміністративно-процедурної діяльності як на рівні законодавчих актів, так і шляхом удосконалення, узгодження й систематизації підзаконних нормативно-правових актів, що стосуються вищої освіти.

Ураховуючи все вищевикладене, ми вважаємо, що нагальним для нинішнього етапу розвитку законодавства в Україні

є гармонізація та кодифікація нормативно-правових актів, що регулюють вищу освіту в Україні, з метою чіткого визначення компетенції органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування й ВНЗ.

Література:

1. Губерська Л.Р. Основні етапи розвитку нормативно-правового регулювання адміністративно-процедурної діяльності у сфері вищої освіти в Україні / Л.Р. Губерська // Адміністративне право і процес. – 2015. – № 1. – С. 261–268.
2. Горпинич О.В. Еволюція процедур ліцензування та акредитації спеціальностей / О.В. Горпинич, В.О. Салов // Управління якістю підготовки кадрів з вищою освітою через удосконалення процедур ліцензування, акредитації та рейтингування : збірник тез доповідей Наук.-метод. конференції, 15–16 березня 2012 р. – К., 2012. – С. 37–42.
3. Про Національну доктрину розвитку освіти : Указ Президента України від 17.04.2002 № 347/2002 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/347/2002>.
4. Приходько І.П. Основні етапи розвитку державного управління системою вищої освіти в аграрному секторі / І.П. Приходько. // Науковий вісник Академії муніципального управління. – 2010. – № 4. – С. 205–214.
5. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18.04.2004 № 1629-IV [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>.
6. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року : Указ Президента України від 17.04.2004 № 347/2002 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/347/2002>.
7. Розвиток освіти в Україні, 1992–1993 роки : доповідь на 44-й сесії Міжнародної конференції з питань освіти (жовтень, 1994 р.) / Міністерство освіти і науки України ; доп. підгот.: В.П. Шепотько (кер.), В.П. Гондюл, В.О. Зайчук, О.Г. Мороз та ін. ; упоряд.: К.Е. Жолковський, К.М. Левківський ; пер. англ. мовою: Н.В. Бавакіна, С.І. Кудряшова, О.А. Серебрякова, О.І. Черномаз. – К. : [б. в.], 1994. – 118 с.
8. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
9. Про освіту: Закон України від 23.05.1991 № 1060-XII (зі змінами і доповненнями) [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1060-12/page>.
10. Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.
11. Про наукову і науково-технічну діяльність : Закон України від 26.11.2015 № 848-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/848-19>.
12. Фролов Ю.М. Правові засади діяльності вищих навчальних закладів в Україні / Ю.М. Фролов // Форум права. – 2013. – № 1. – С. 1079–1084.

13. Про Національну доктрину розвитку освіти : Указ Президента України від 17.04.2004 № 347/2002 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/347/2002>.

Жарова О. П. Правовые основы функционирования высшего учебного заведения в Украине

Аннотация. На нынешнем этапе развития очень важны комплексная модернизация, обновление образования; поиск путей для создания эффективных механизмов и их эффективного внедрения в образовательный процесс. Для реализации указанных задач представляется крайне важным приведение нормативно-правовой базы, регулирующей высшее образование в Украине, в соответствие с международными, в частности европейскими, стандартами, учитывая евроинтеграционную направленность развития государства. Статья посвящена анализу нормативно-правовых основ функционирования высшего учебного заведения в Украине; исследованию системы нормативно-правового обеспечения в сфере высшего образования Украины. Также рассматриваются этапы становления вузов в Украине.

Ключевые слова: нормативно-правовые основы функционирования вузов, высшее образование, высшее учебное заведение, законодательство об образовании, высшее образование в Украине.

Zharova O. Legal basis of the functioning of higher education in Ukraine

Summary. The comprehensive modernization, renewal of education, searching for ways to create effective mechanisms and their effective implementation in the educational process are extremely important at the present stage of development. To implement the above-mentioned tasks appears essential to bring the legal and regulatory framework governing higher education in Ukraine in compliance to the international, including European standards, given the direction of European integration development of the state. The article analyzes the regulatory and legal bases of functioning of higher educational institution in Ukraine; research of the system normative legal regulation in the sphere of higher education in Ukraine. The article also discusses stages of establishing of universities in Ukraine.

Key words: legal principles of functioning of universities, higher education, higher education institution, legislation on education, higher education in Ukraine.