

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

У статті розглянуто процес формування та реалізації національної системи вищої освіти на підставі нормативно-правової бази, виокремлено проблеми стану освітньої галузі та запропоновано шляхи їх вирішення. Визначено нормативно-правові передумови європеїзації освітньої політики України. Проаналізовано ключові нововведення українського законодавства в напрямі реформування вищої освіти України. Виділено групи очікуваних змін у сфері вищої освіти України, що мають бути спрямовані на заповнення прогалін освітнього законодавства та формування шляхів його реалізації.

Ключові слова: освітня політика, освітнє законодавство, реформування вищої освіти, законодавче вдосконалення освітньої політики.

Освітня політика формується та реалізується на підставі нормативно-правової бази. Ефективне правове поле є передумовою реформування сфери вищої освіти та вдосконалення державної політики у сфері вищої освіти. Напрями вдосконалення законодавства сучасного уряду мають тенденцію до закріплення принципів децентралізації, автономії, академічної свободи, що в результаті має зробити систему освітнього законодавства України дійсно демократичною, гнучкою, відкритою до змін, такою, що відповідатиме потребам користувачів вищої освіти та учасників освітнього процесу. Прогалини в освітньому законодавстві мають заповнюватися, виходячи з європейського досвіду, аби вища освіта України була здатною ввійти в європейський освітньо-науковий простір, та, звичайно, із урахуванням суспільної думки, інакше нововведення неминуче зіткнуться з громадським опором.

Аспекти вдосконалення національного освітнього законодавства не залишаються осторонь уваги таких українських науковців, як: Г. Атаманчук, Л. Білий, Д. Дзвінчук, С. Домбровська, О. Козієвська, В. Лунячек, В. Максимова, О. Поступна, Л. Пшенична, С. Сисоєва, Т. Скиба, О. Шевченко, Н. Шульга та ін. Разом з тим, питання створення європейського правового простору вищої освіти України вимагають додаткового розгляду.

Метою статті є аналіз нормативно-правового забезпечення державної політики у сфері вищої освіти України в контексті євроінтеграції. Завданням дослідження є аналіз основних нововведень українського законодавства в напрямі реформування вищої освіти України.

Національна система вищої освіти отримала в спадок характеристики та традиції радянської освітньої системи, які тривалий

період були головним орієнтиром та пріоритетом в освіті України. Згодом, паралельно з розвитком державності, в Україні відбувалися й зміни в освітній політиці в напрямі пошуку самобутньої моделі. Формування нормативно-правової бази реформування національної системи вищої освіти України фактично почалося з прийняттям таких документів: Закон України "Про освіту" (1996 р.); Закон України "Про вищу освіту" (2002, 2014 рр.); Державна національна програма "Освіта України XXI століття", затверджена Постановою Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) від 03.11.1993 р. № 896; Національна доктрина розвитку освіти України, затверджена Указом Президента України від 17.04.2002 р. № 347; Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року, затверджена Указом Президента України від 25.06.2013 р. №344/2013. Реформування освітньої політики було зумовлено також ухваленням і приєднанням України до Болонського процесу (2005 р.).

Нормативно-правові акти (далі – НПА), зазначені вище, визначають такі функції вищої освіти:

- соціальна (вища освіта як спосіб "згладжування" соціальної нерівності);
- економічна (пріоритетність зв'язку ринку освітніх послуг і ринку праці);
- інноваційна (інститути вищої освіти як дослідницькі центри та джерела поширення інновацій);
- культурна (всебічний розвиток особистості та повага до традицій культури).

Сучасні документи, присвячені модернізації освітньої системи, повинні бути спрямовані на інтегративну роль сучасної вищої школи, створення єдиного освітнього простору, розвиток інноваційних форм вищої освіти. Актуальними завданнями є: налагодження взаємодії між університетським середовищем і місцевим співтовариством, активна участь вищих навчальних закладів у

регіональному розвитку, встановлення партнерства університетів із бізнес-структурами. Актуальні цілі інтернаціоналізації вищої освіти та її інтеграції в європейський освітній простір вимагають перегляду пріоритетів: на перший план виходять завдання забезпечення фінансової стійкості вищих навчальних закладів і забезпечення якості освіти.

Аспекти вдосконалення освітнього законодавства наочно відображають проблеми стану освітньої галузі. Стабільність нормативного акту, який приймають, є кращим підтвердженням використання ефективних правових конструкцій, усталених під дією часу та соціальної практики. Подальший рух у напрямі розвитку правового регулювання вищої освіти спрямовано на форму-

вання логічної впорядкованості правового матеріалу на основі стратегії узагальнення накопиченої практики реалізації існуючого законодавства. В об'єднанні норм освітнього законодавства першочерговою стає інтеграція різнорідних норм, а їх розвиток і спеціалізація здійснюються на основі виділення диференційованої галузі. На це спрямовані й програмно-цільові установки реалізації нових підходів у системі вищої освіти.

Міністерство освіти і науки України (далі – МОН) у 2008–2010 рр. провело три спеціальні колегії, на яких приймали відповідні рішення з питань діяльності вищої школи, в тому числі й щодо спроб реформування вищої освіти в контексті положень Болонського процесу (табл. 1).

Таблиця 1

Рішення Колегії МОН з питань діяльності вищої школи

Назва рішення	Підготовка НПА в контексті реалізації положень Болонського процесу
"Вища освіта України – європейський вимір: стан, проблеми, перспективи" від 21.03.2008 р. № 3/1-4	Підготовлено проекти Законів України «Про внесення змін до Закону України "Про вищу освіту"» в контексті положень Болонського процесу.
"Мета реформ у вищій школі – якість і доступність освіти" від 02.04.2009 р. № 4/1-4	Завершено роботу над проектом Закону України «Про внесення змін до Закону України "Про вищу освіту"» в контексті положень Болонського процесу, який було широко обговорено громадськістю й погоджено більшістю центральних органів виконавчої влади. Уповільнилася робота з розроблення нормативних документів і запровадження в практику положень Болонської декларації
"Про підсумки діяльності вищих навчальних закладів у 2009 році та основні завдання на 2010 рік" від 22.04.2010 р. № 14/1-4	Затверджено Порядок замовлення, видачі та обліку Додатка до диплома про вищу освіту європейського зразка (DIPLOMA SUPPLEMENT)

Вищезазначені рішення дають підстави стверджувати, що фактично до 2010 р. державна політика у сфері вищої освіти не позначена як євроінтеграційна, хоча вже з 2005 р. Україна приєдналася до Болонської декларації, проте Європейська кредитно-трансферна система була лише формально запроваджена в 2009 р., а поняття академічної мобільності взагалі не було визначено. Студентська мобільність визначалася в Примірному положенні про академічну мобільність студентів вищих навчальних закладів України, затвердженому Наказом МОН від 29.05.2013 р. № 635 [4], проте недостатньо чітко й лише в контексті студентів. Жоден нормативно-правовий акт не згадував академічну мобільність викладачів. Запровадження додатка до диплома європейського зразка стало одним із перших кроків у напрямі європеїзації освітньої політики України.

У листопаді 2010 р. було прийнято нову редакцію законопроекту "Про вищу освіту". Процес реформування фактично вже було запущено, а нова редакція Закону задекларувала орієнтацію на європейські стандарти освіти та проголосила необхідність адаптації освіти до вимог Болонського процесу [5].

Відтак, період 2010–2014 рр. можна позначити як проєвропейсько налаштовану освітню політику, але, разом з тим, відсут-

ність нового законодавства спонукало подальшу централізацію управління у сфері освіти та бюрократизацію освітніх процесів. Розробка й прийняття рамкового Закону "Про освіту" є важливим етапом у реформуванні освіти. Дійсний Закон України "Про освіту" [6] від 1991 р. не вирішує сучасних проблем, його норми не відповідають вимогам європейського освітнього простору.

Умовно після лютого 2014 р. розпочався новий період трансформації української вищої освіти, зумовлений вибором європейського курсу країною. Сучасний виток розвитку законодавства у сфері вищої освіти пов'язаний, насамперед, із проектом Закону України "Про освіту" та прийняттям нового Закону "Про вищу освіту".

Стратегія сталого розвитку "Україна – 2020", схвалена Указом Президента України від 12.01.2015 р. №5/2015, передбачає реалізацію 62 реформ і 2 програм розвитку держави, зокрема – проведення реформи освіти [7, р. 3, п. 3]. На сьогодні сфера вищої освіти є однією з перших галузей, де вже розпочато реформування.

Із 06.09.2015 р. набув чинності новий закон "Про вищу освіту" [8]. Нововведення цього Закону вважають прогресивною системою реформою у сфері вищої освіти в Україні в пореволюційний період. Закон пе-

редбачає зміни всіх компонентів сфери вищої освіти.

Академічна, фінансова, організаційна та структурна автономія є одним із ключових положень Закону "Про вищу освіту". Розглянемо більш детально вищезгадані види автономії вищих навчальних закладів.

Фінансова автономія. Затвердження Постанови КМУ "Про затвердження Порядку розміщення вищими і професійно-технічними навчальними закладами на вкладних (депозитних) рахунках в установах банків державного сектору економіки вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг" №657 [9] створює засади для фінансової автономії закладів вищої та професійно-технічної освіти та є важливим етапом впровадження Закону "Про вищу освіту". Термін "фінансова автономія" означає, що навчальні заклади мають певні права в питаннях розпорядження коштами та їх витрачання на конкретні цілі та не повинні попередньо погоджувати ці витрати з державним органом (яким до цього виступало Держказначейство). Також із січня 2016 р. університети та професійно-технічні навчальні заклади мають право розміщувати кошти, отримані "за надання платних послуг", на депозитних рахунках державних банків. Це відкриває шлях до створення "ендаумент-фондів" – практики, типової для неприбуткових закладів у розвинутих країнах, коли заклад має спеціальний грошовий фонд і має право витрачати отримані цим фондом відсотки.

Структурна автономія передбачає скасування "типових штатних розписів", які дик-

тували університетам кадрову політику. Це дає вищим навчальним закладам автономію щодо розвитку своєї структури: можливість розвивати спеціальні структурні підрозділи, які, крім навчання та практичних занять студентів, можуть забезпечувати додаткові надходження до спеціальних фондів, а також можливість створення проектних офісів в університетах, що дає змогу розвивати наукову складову, проводити дослідження.

Посилення ролі студентського самоврядування у вищих навчальних закладах є одним із важливих моментів упровадження Закону України "Про вищу освіту", прийнятого в 2014 р. Закон визначає студентське самоврядування як "право і можливість студентів (курсантів, крім курсантів-військовослужбовців) вирішувати питання навчання і побуту, захисту прав та інтересів студентів, а також брати участь в управлінні вищим навчальним закладом" [8, ст. 40, п. 1]. Міністерство науки і освіти переконане, що студентське самоврядування неможливо створити єдиним рішенням "згори" – воно повинно бути справжньою ініціативою студентів, а Міністерство зі свого боку може створити умови для його ефективної діяльності. Наскільки ця ініціатива буде успішною – багато в чому залежить від самих студентів. Саме для підтримки та розвитку студентського самоврядування Міністерство освіти і науки України видало три роз'яснювальних листи від 21.10.2015 р. та Наказ "Деякі питання виконання статті" 40 Закону України "Про вищу освіту". Короткий огляд вищезазначених НПА містить табл. 2.

Таблиця 2

Роз'яснення законодавства у сфері студентського самоврядування

"Щодо виборів до органів студентського самоврядування вищих навчальних закладів"	"Щодо погодження рішень органами студентського самоврядування"	"Щодо фінансування органів студентського самоврядування"
– роз'яснено, хто має право брати участь у формуванні органів студентського самоврядування, який порядок їх формування, а також описано дві можливі моделі студентського самоврядування	– роз'яснено, які саме рішення підлягають обов'язковому погодженню органами студентського самоврядування, які не підлягають такому погодженню; – наголошено на тому, що погодження таких рішень з органами студентського самоврядування є обов'язковим – дослівно "обов'язком, а не правом"	– акцентовано увагу керівників ВНЗ на необхідності спрямування не менше 0,5 відсотка власних надходжень ВНЗ від основної діяльності для здійснення студентського самоврядування; – надано стислий опис двох моделей фінансування студентського самоврядування

Інші важливі новації Закону "Про вищу освіту": зменшення навантаження на викладачів і студентів, вибірковість дисциплін і зменшення бюрократичних процедур в університетах – усі ці процеси були неможливими без нового (укрупненого) переліку галузей знань і спеціальностей. Оскільки спеціальності стануть ширшими, буде простіше запроваджувати дисципліни вільного вибору, викладачі зможуть читати курси для більшої кількості студентів одночасно, це дасть змогу зменшити навантаження й на викладача.

12.08.2015 р. Кабінет Міністрів України затвердив Положення про порядок реалізації права на академічну мобільність [14], це

стало ще одним кроком в імplementації Закону України "Про вищу освіту". Українські студенти, аспіранти та науковці щороку дедалі активніше беруть участь у програмах міжнародного обміну та навчання за кордоном. Раніше, щоб здійснити право на академічну мобільність, студенту або викладачу необхідно було подолати безліч перешкод: від бюрократичних (збереження робочого місця гарантувалося лише на кілька місяців, складно було перезарахувати дисципліни, якщо їх назви не співпадали) до психологічних (адміністрації навчальних закладів не завжди були позитивно налаштовані щодо студентів, які виїжджали на навчання закордон). Тепер права учасників

академічної мобільності гарантовані та захищені державою. Міжнародний досвід державної підтримки та стимулювання академічної мобільності має позитивний вплив на систему вищої освіти: вищі навчальні заклади активніше залучаються до міжнародних проектів, що сприяє підвищенню якості навчання та викладання. Академічна мобільність студентів сприяє набуттю потенційно важливих для їхньої кар'єри навичок, таких як: здатність до міжкультурного діалогу, адаптивність, витривалість, краще розуміння мети й мотивації, здібності до вирішення проблемних питань і здатність ефективно працювати в команді.

Узагальнено вищезгадані нормативно-правові оновлення у сфері вищої освіти України. Зміни, які передбачені у сфері вищої освіти, можна розподілити на чотири групи.

Структурні зміни. Модернізація системи освіти: запровадження рівнів (початковий рівень (короткий цикл) вищої освіти; перший (бакалаврський) рівень; другий (магістерський) рівень; третій (освітньо-науковий) рівень; науковий рівень) і ступенів вищої освіти (молодший бакалавр; бакалавр; магістр; доктор філософії; доктор наук).

Зміни в системі управління та контролю: усунення дублювання функцій органів різних рівнів і спеціалізація завдань.

Посилення ролі громадськості: збільшення прозорості, розширення доступу до адміністративної та фінансової інформації, право вносити пропозиції; обов'язковість громадського обговорення бюджету та майна вищого навчального закладу.

Збільшення автономії навчальних закладів: насамперед, ідеться про фінансову та адміністративну автономію: створення умов для зростання заробітних плат, збільшення ролі учасників освітнього процесу в управлінні навчальним закладом, гарантія автономії освітнього процесу та академічної свободи.

Висновки. Реформування галузей суспільного життя загалом та освітньої зокрема є тривалим і складним процесом, що, як правило, викликає суспільний опір не лише в Україні, а й у всьому світі. Отже, для пом'якшення незадоволення населення цими змінами, а також їх подальшими наслідками необхідно знайти оптимальну стратегію реформування та механізми її реалізації. Високі суспільні сподівання та надії університетської спільноти були покладені на прийняття нової редакції Закону України "Про вищу освіту", який, починаючи з моменту набуття чинності, став об'єктом активного процесу змін і доповнень. Відтак, подальші дослідження мають бути спрямовані на визначення ефективності оновленої нормативної бази вищої освіти України, заповнення прогалин освітнього законодавства, формування шляхів його реалізації, аналіз суспільної думки та оцінок міжнародних експертів щодо реформування сфери вищої освіти України.

Список використаної літератури

1. Вища освіта України – європейський вимір: стан, проблеми, перспективи: Рішення Колегії МОН від 21.03.2008 р. № 3/1-4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: old.mon.gov.ua/images/ministry/.../collegium_vyscha_osvita_2008.doc.
2. Мета реформ у вищій школі – якість і доступність освіти: Рішення Колегії МОН від 02.04.2009 р. № 4/1-4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://osvita.ua/legislation/Vishya_osvita/3679/.
3. Про підсумки діяльності вищих навчальних закладів у 2009 році та основні завдання на 2010 рік: Рішення Колегії МОН від 22.04.2010 р. № 14/1-4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: old.mon.gov.ua/images/ministry/kollegiy/pidsumkovi/r14_1_4_1.doc.
4. Щодо затвердження Примірного положення про академічну мобільність студентів вищих навчальних закладів України: Наказ МОН від 29.05.2013 р. № 635 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: old.mon.gov.ua/img/zstored/files/635.docx.
5. Вища освіта. Інформаційно-аналітичний портал про вищу освіту в Україні та за кордоном: архів нормативних документів за 2010 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vnz.org.ua/dokumenty/2010?start=2>.
6. Про освіту: Закон України від 23.05.1991 р. № 1060-XII [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 34. – Ст. 451. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/106012/page>.
7. Про Стратегію сталого розвитку "Україна – 2020": Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
8. Про вищу освіту: Закон України 01.07.2014 р. № 1556-VII [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 37–38. – Ст. 2004. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1556-18/page6>.
9. Про затвердження Порядку розміщення вищими і професійно-технічними навчальними закладами на вкладних (депозитних) рахунках в установах банків державного сектору економіки вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг: Постанова КМУ від 26.08.2015 р. № 657 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/657-2015%D0%BF>.
10. Щодо виборів до органів студентського самоврядування вищих навчальних закладах: Лист МОН № 1/9-498 від 21.10.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://docs.google.com/viewer?url=http://mon.gov.ua/files/normative/2015-1021/4506/498.pdf&embedded=false>.

- 11.Щодо фінансування органів студентського самоврядування : Лист МОН України від 21.10.2015 р. № 1/9-496 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mon.gov.ua/files/normative/20151021/4505/497.pdf&embedded=false>.
- 12.Щодо погодження рішень органами студентського самоврядування : Лист МОН України від 21.10.2015 р. № 1/9-495 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://docs.google.com/viewer?url=http://mon.gov.ua/files/normative/2015-10-21/4504/496.pdf&embedded=false>.
- 13.Деякі питання виконання статті 40 Закону України “Про вищу освіту” : Наказ МОН № 1/9-497 від 21.10.15 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://osvita.ua/legislation/Vishya_osvita/48187/.
- 14.Про затвердження Положення про порядок реалізації права на академічну мобільність : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.08.2015 р. № 579 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248409199>.

Стаття надійшла до редакції 28.03.2016.

Вербицкая А. В. Нормативно-правовое обеспечение государственной политики в сфере высшего образования Украины: проблемы и перспективы совершенствования

В статье рассмотрен процесс формирования и реализации национальной системы высшего образования на основании нормативно-правовой базы, выделены проблемы состояния образования и предложены пути их решения. Определены нормативно-правовые предпосылки европеизации образовательной политики Украины. Проанализированы ключевые новшества украинского законодательства в направлении реформирования высшего образования Украины. Выделены группы ожидаемых изменений в сфере высшего образования Украины, которые должны быть направлены на заполнение пробелов образовательного законодательства и формирование путей его реализации.

Ключевые слова: образовательная политика, образовательное законодательство, реформирование высшего образования, законодательное совершенствование образовательной политики.

Verbytska A. Normative-Legal Provision of the National Policy in the Sphere of Higher Education of Ukraine: Problems and Perspectives of Improvement

In this article has been considered the development and implementation of a national system of higher education in terms of legal security, singled the problems out of the state educational laws and suggested the ways of its improvement as an effective legal framework was a prerequisite for reforming of the system of higher education and public policy in this area. It was noted that the limitations in educational legislation must be filled, based on the European experience to higher education in Ukraine can enter to the European educational and scientific space. It has been generalized the regulatory updates in the field of higher education in Ukraine. It was noted that the modern paper on the modernization of the education system should be focused on integrative role of a modern high school, the building of the unified educational space, the development of innovative forms of higher education. It was noted that the actual task of improvement of the legal framework of higher education are: the establishment of cooperation between the university environment and local community, active participation of universities in regional development, establishing partnerships with universities businesses. The main aims of internationalization of higher education and its integration into the European educational space that requiring a review of priorities, namely the fore the task of ensuring the financial sustainability of higher education institutions and quality assurance. It has been investigated the question of a European legal space of higher education in Ukraine and on the basis determined legal prerequisites Europeanization of national education policy. The key innovation Ukrainian legislation reforming higher education in Ukraine were analyzed. There have been the group of expected changes in higher education in Ukraine: the structural changes, changes in the management and control, the strengthening the role of the public and increase the autonomy of schools must be aimed at filling limitations educational legislation formation and ways to implement it.

Key words: educational policy, educational legislation, reformation of higher education, legal improvement of educational policy.