

УДК 378:351.851

МОДЕРНІЗАЦІЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

MODERNIZATION OF LEGAL REGULATION STATE ADMINISTRATION OF HIGHER EDUCATION SYSTEM IN UKRAINE IN GLOBALIZATION CONDITION

Нечипоренко О.Ю.,

*кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри правового регулювання економіки
юридичного факультету*

ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»

Богданець А.В.,

магістр права юридичного факультету

ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»

У статті проаналізовано сучасний стан та проблеми нормативно-правового регулювання державного управління системою вищої освіти України, сформульовано напрямки та пропозиції щодо вдосконалення правового забезпечення державного управління системою вищої освіти в умовах глобалізації.

Ключові слова: вища освіта, державне управління, правове регулювання, Болонський процес, кодифікація, глобалізація.

В статье проанализировано современное состояние и проблемы нормативно-правового регулирования государственного управления системой высшего образования Украины, сформулированы направления и предложения по совершенствованию правового обеспечения государственного управления системой высшего образования в условиях глобализации.

Ключевые слова: высшее образование, государственное управление, правовое регулирование, Болонский процесс, кодификация, глобализация.

The article analyzes the current situation and problems of legal regulation of public administration system of higher education in Ukraine, formulated directions and suggestions for improvement of legal governance system of higher education in the context of globalization.

Key words: higher education, government administration, legal regulation, Bologna process, codification, globalization.

Постановка проблеми. На сучасному етапі в Україні законодавче забезпечення державного управління системою вищої освіти в Україні не є досконалим. По-перше, деякі норми є застарілими та не відповідають сучасним умовам розвитку суспільства. По-друге, значна група відносин не врегульована на законодавчому рівні, а тому мають місце прогалини, котрі не можуть бути ефективно усунені шляхом прийняття підзаконних нормативно-правових актів. По-третє, відсутній комплексний підхід до вирішення наявних проблем у вищезазначеній сфері.

Стан дослідження. Окремі аспекти досліджуваного питання у своїх наукових роботах висвітлювали наступні дослідники: В. Андрущенко, А. Тамм, Є. Красняков, В. Козаков, В. Кремень, В. Шилова, С. Ніколаєнко, В. Крижко, та ін. Однак ще відсутні наукові праці, які були б присвячені комплексному дослідженню питань державного управління вищою

освітою України, зокрема, в контексті Болонського процесу. Саме тому, метою статті аналіз проблем та тенденцій розвитку правового регулювання державного управління системою вищої освіти в Україні в умовах глобалізації.

Виклад основного матеріалу. Сучасною незворотною тенденцією розвитку світового суспільства є його глобалізація. Під глобалізацією освіти розуміють «процес конвергенції принципових засад освітньої політики національних держав у низці параметрів, передусім таких, як мета і стратегії розвитку освіти, зміст освіти, способи і критерії оцінки ефективності освітніх систем тощо» [1, с. 137].

Наразі Україна чітко визначила курс на входження в освітній і науковий простір Європи, на здійснення модернізації освітньої діяльності в контексті європейських вимог, на практичне приєднання до Болонського процесу [2].

Для України надзвичайно важливим є модернізація сфери управління вищої освіти та вдосконалення чинної нормативно-правової бази, що забезпечує функціонування системи вищої освіти в нашій державі. В Україні поки що не створена цілісна система законодавчих актів, норми яких забезпечили б вичерпне правове регулювання питань освіти і виховання. Вирішення питань недостатнього, неповного та недосконалого правового регулювання державного управління системою вищої освіти в Україні є важливими і складними завданнями. В умовах приєднання України до Болонського процесу цілком закономірною постала необхідність перебудови і вдосконалення системи державного управління вищою освітою по спрямуванню української освіти на досягнення нею сучасного світового рівня, збільшення внеску в розвиток економіки, науки, освіти, культури країни й добробуту народу.

Згідно чинного законодавства, під вищою освітою розуміють «...рівень освіти, який здобувається особою у вищому навчальному закладі в результаті послідовного, системного та цілеспрямованого процесу засвоєння змісту навчання, який ґрунтується на повній загальній середній освіті й завершується здобуттям певної кваліфікації за підсумками державної атестації» [3].

Варто зазначити, що державне управління освітою здійснюється державними органами управління та органами громадського самоврядування. Слід зазначити, що державні органи управління освітою – це ієрархічна система керівних органів, яка включає вищий, центральний, регіональний, обласний і районний рівні [4, с. 185]. До державних органів управління вищою освітою належать: Міністерство освіти і науки України; центральні органи виконавчої влади, яким підпорядковані навчальні заклади освіти; Міністерство освіти і науки АР Крим; Вища атестаційна комісія України; Державна акредитаційна комісія. Доцільним є залучення громадськості до управління освітою, адже лише у цьому випадку законодавство у галузі вищої освіти буде максимально відображати волю народу.

Проблема створення та подальшого вдосконалення правового регулювання державного управління освітою в Україні залишається однією з найактуальніших. Правове регулювання сфери освіти – це сукупність правових засобів, за допомогою яких держава здійснює правовий вплив на суспільні відносини в освітянській галузі. Правове забезпечення утворюється системою нормативно-правових та міжнародних актів, стандартів і звичаїв, що регулюють відносини щодо функціонування ВНЗ, а також локальних актів цих закладів, що регулюють на підставі чинного законодавства відносини всередині цих суб'єктів [5, с. 310]. Систему законодавчого регулювання відносин в сфері вищої освіти складають:

1) Конституція України;

2) сукупність загальних і спеціальних Законів України у сфері освіти: «Про освіту» від 23 травня 1991 р. № 1060-ХІІ (зі змінами); «Про вищу освіту» від 17 січня 2002 р. № 2984-ІІІ (зі змінами);

3) інші закони, що регулюють окремі правовідносини у сфері освіти;

4) сукупність стратегічних нормативно-правових актів, що регулюють як загальні довго-, середньо- та короткострокові питання соціально-економічного розвитку країни, так і засади та орієнтири розвитку національної системи освіти;

5) нормативно-правові акти, видані на виконання зазначених законів України.

Слід зазначити, що приєднання України до Болонського процесу зумовило необхідність здійснення відповідної роботи з узгодження нинішньої системи забезпечення якості вищої освіти до взятих зобов'язань шляхом розроблення нормативно-правових, організаційних, науково-методичних та інших документів, що регламентують систему державного контролю якості освіти.

На сьогодні система державного управління вищою освітою України перебуває у процесі постійних змін. В інтересах розвитку вищої освіти нагальною потребою є доповнення існуючого правового поля у таких напрямках як: нормативне закріплення нових механізмів і джерел фінансування ВНЗ, регламентація інвестиційної політики у сфері вищої освіти; визначення на законодавчому рівні напрямів діяльності і функцій всіх спеціалізованих органів виконавчої влади у сфері вищої освіти; підвищення ефективності державного управління освітою.

Оптимізація державних управлінських структур, децентралізація управління; недостатнє фінансове забезпечення системи вищої освіти; тиск центральних органів управління на вищі навчальні заклади; перерозподіл функцій та повноважень між центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та ВНЗ; поєднання державного і громадського контролю; запровадження нової системи управлінської діяльності, що базується на принципах взаємоповаги, позитивної мотивації; демократизація процедури призначення керівників навчальних закладів, їх атестації; удосконалення механізму ліцензування, атестації та акредитації навчальних закладів; підвищення компетентності управлінців усіх рівнів; більш широке залучення до управлінської діяльності талановитої молоді, жінок; виховання лідерів у сфері освіти; високий рівень безробіття серед випускників вищих навчальних закладів тощо. І це далеко не повний перелік недоліків функціонування системи вищої освіти.

В Україні основною перспективою законодавчого вдосконалення вищої освіти можна назвати процес прийняття нового Закону України «Про вищу освіту». На даний момент у Верховній Раді України зареєстровано три проекти даного нормативно правового акту: № 1187, №1187-1 та № 1187-2.

Аналізуючи нові редакції проектів Закону «Про вищу освіту», слід зазначити, що у ряді неприйнятних норм у сфері управління вищою освітою можна виділити такі як: у законопроекті № 1187 відсутній системний підхід до визначення повноважень органів управління освітою – Кабінету Міністрів України,

центрального органу виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері освіти і науки, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади. Так, одні повноваження Кабінету Міністрів України визначаються у статті 15, другі – «розпорошені» по інших статтях проекту [6]. Відповідно до абзацу 7 частини 2 статті 15 проекту № 1187 управління у сфері вищої освіти у межах своїх повноважень здійснюється органами громадського самоврядування в освіті (спілки ректорів (директорів) вищих навчальних закладів України, регіональні ради ректорів (директорів) вищих навчальних закладів, конференції, з'їзди, асоціації педагогічних, науково-педагогічних і наукових працівників, асоціації вищих навчальних закладів тощо). Проте статус цих органів не визначається.

Слід зазначити, що в усіх трьох законопроектах не відображено належною мірою роль наукових установ НАН України та національних галузевих академій наук як суб'єктів діяльності та управління у сфері вищої освіти. В законопроектах № 1187-1 та № 1187-2 в розділі, що стосується повноваження центрального органу виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері освіти і науки, інших органів влади, до сфери управління яких належать вищі навчальні заклади не передбачено можливості залучення представників виробництва до розв'язання проблем розвитку галузевої освіти.

Законопроект № 1187 пропонує законсервувати наявну систему управління вищою освітою. Її основною рисою є централізація управління та величезна кількість повноважень МОН України щодо університетів. В усіх законопроектах в розділі, що стосується Наглядової ради не передбачено затвердження складу Наглядової ради іншими органами виконавчої влади, до сфери управління яких належать вищі навчальні заклади. Поряд з тим основною функцією Наглядової ради є здійснення нагляду за управлінням майном вищого навчального закладу та поліпшення його стану, власником якого є інший центральний орган виконавчої влади, у підпорядкуванні якого знаходиться відповідний навчальний заклад. Законопроект № 1187-1 пропонує проводити ЗНО для вступу на магістратуру, така новація викликає сумніви з точки зору академічної автономії на рівні навчання бакалаврів [7].

Якщо порівнювати тексти законопроектів та чинного Закону України «Про вищу освіту» № 2984-3 від 17 січня 2002 року, які стосуються сфери управління, то можна назвати наступні позитивні зміни та доповнення перших: радикальне розширення автономії вищих навчальних закладів в інституційному, фінансовому, економічному й академічному плані, особливо лідерів вищої освіти – національних і дослідницьких університетів; чітке визначення та розмежування повноважень органів влади у питаннях ліцензування та акредитації вищих навчальних закладів, створення державних стандартів вищої освіти та контролю за їх дотриманням; реформування системи фінансування вищої освіти – перехід до

принципу «гроші йдуть за студентом» та збереження державного замовлення для реальних державних потреб в кадрах.

Законопроект № 1187-2 передбачає забезпечення якості вищої освіти шляхом розвитку незалежної системи забезпечення якості вищої освіти через державні колегіальні органи та незалежні агенції у співпраці з міжнародними організаціями; створення реальної системи противаг і стримувань у сфері управління вищим навчальним закладам між керівником, вченою радою, органами громадського самоврядування, громадськими організаціями; удосконалення змісту і принципів роботи державних колегіальних органів із ліцензування й акредитації вищої освіти та атестації наукових кадрів вищої кваліфікації; розширення громадського контролю, зокрема, гарантування доступу фізичних та юридичних осіб до інформації у галузі вищої освіти на засадах відкритості, прозорості, доступності та безоплатності [8].

Автори законопроекту № 1187-1 пропонують такі зміни, які дають більше простору для розвитку автономії, які забирають у міністерства регуляторні функції і віддають їх іншому уповноваженому органу – Національній комісії регулювання освіти і науки [7].

На нашу думку, потрібно підтримати пропозицію Міністра освіти і науки України про створення робочої групи з авторів трьох законопроектів про вищу освіту, яка має поєднати кращі норми з усіх запропонованих варіантів.

Досліджуючи реформування сфери управління вищою освітою, слід зазначити, що мова йде, перш за все, про перерозподіл відповідальності за прийняття рішень між різними рівнями управління. Важливим аспектом є підвищення ефективності системи державного управління у галузі вищої освіти, яке можливе через посилення державного контролю за працевлаштуванням випускників, надання державних гарантій щодо забезпечення їм належних умов праці, лібералізацію освітньої діяльності, зменшення імперативного впливу держави на діяльність державних закладів освіти.

Світовий досвід діяльності передових країн свідчить, що для національної системи освіти першочергове значення в розв'язуванні існуючих проблем має створення і впровадження нової законодавчо-нормативної бази на всіх рівнях її функціонування [9, с. 19-20].

Окремої уваги заслуговує питання кодифікації законодавства про освіту. На думку автора, при аналізі питань кодифікації законодавства про освіту, слід використовувати прогресивні ідеї французького (Кодекс про освіту Франції – Code d'éducation) та білоруського (Кодекс Республіки Білорусь про освіту від 13 січня 2011 № 243-3) досвіду для розвитку вищої освіти в Україні. Кодифікація вітчизняного освітнього законодавства сприятиме створенню чіткої системи нормативних актів, посиленню стабільності законодавства, забезпечуватиме оптимальну скоординованість чинних норм. Кодифікація дасть змогу вирішити два взаємопов'язаних завдання – вдосконалити і зміст, і форму законодавства.

Отже, враховуючи сучасний стан законодавства України у сфері державного управління вищою освітою, основні принципи розвитку й удосконалення законодавчо-нормативної бази сфери вищої освіти можна визначити такі основні тенденції правового регулювання управління системою вищої освіти в Україні: прийняття нового Закону України «Про вищу освіту»; створення систем моніторингу ефективності управлінських рішень; забезпечення широкої університетської демократії і водночас встановлення чітких меж прав для органів державного управління щодо контролю за станом справ у ВНЗ без централізованого втручання у навчальний процес, який є внутрішньою справою освітнього закладу; забезпечення децентралізації управління системою вищої освіти; кодифікація освітянського законодавства; визначення статусу незалежного Національного органу, який здійснюватиме регуляторні

функції з метою забезпечення якості вищої освіти; запозичення позитивного досвіду зарубіжних країн у вищезазначеній сфері.

Висновки. Таким чином, на сьогодні вищій освіті відводиться велика роль у розвитку суспільства і розв'язанні його проблем, вона є тим фундаментом, на якому молодь повинна будувати не лише своє майбутнє, а й майбутнє своєї держави. Досягнення українською освітою сучасного світового рівня значною мірою залежить від стану її нормативно-правової бази, зокрема, правового регулювання державного управління системою вищої освіти, яке повинно бути надійним підґрунтям і системою орієнтирів у практичній діяльності ВНЗ, їх керівників, усіх учасників навчального процесу. Постає нагальна необхідність у створення цілісної системи управління освітою, якій були б властиві гнучкість, демократизм, динамізм, мобільність, здатність до самоорганізації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Енциклопедія освіти / Акад. пед. наук України; за ред. В. Г. Кремень. – К. : Юрінком Інтер. – 2008. – 1040 с.
2. Про ратифікацію Конвенції про визнання кваліфікацій з вищої освіти в Європейському регіоні : Закон України від 3 грудня 1999 р. № 1273-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 51. – Ст. 459.
3. Про вищу освіту : Закон України від 17 січня 2002 р. № 2984-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 20. – Ст. 134.
4. Тамм А. Є., Поступна О. В. Вища освіта як об'єкт державного управління // Публічне управління: теорія та практика. – 2011. – № 3(7). – С. 183-187.
5. Уложенко В. М. Окремі питання правового забезпечення державного управління вищими навчальними закладами / В. М. Уложенко // Правове регулювання економіки : зб. наук. праць. / М-во освіти і науки України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана»; відп. ред. В. Ф. Опришко. – 2008. – № 8. – С. 310–315.
6. Проект Закону «Про вищу освіту» № 1187 від 28 грудня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45287.
7. Проект Закону «Про вищу освіту» № 1187-1 від 11 січня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45439.
8. Проект Закону «Про вищу освіту» № 1187-2 від 21 січня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45512.
9. Красняков Є. Перспективи освітянського законодавства України // Державне управління: теорія та практика. – 2009 – № 2 – С. 17–22.