

УДК 342.951

ЕТАПИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ В ПЕРІОД НЕЗАЛЕЖНОСТІ

THE STAGES OF LEGAL REGULATION OF HIGHER EDUCATION IN THE PERIOD OF INDEPENDENCE

Русин М.О.,
*здобувач юридичного факультету
Національного університету
біоресурсів і природокористування України*

У статті проведено аналіз та узагальнення етапів становлення й розвитку правового регулювання вищої освіти в Україні. Автор проводить визначення позитивних і негативних рис кожного етапу розвитку правового регулювання вищої освіти в період незалежності України. За результатами дослідження зроблено висновки щодо значних успіхів в реформуванні правового регулювання вищої освіти за європейським зразком та щодо необхідності подальшого її вдосконалення.

Ключові слова: вища освіта, правове регулювання, етапи розвитку, реформа, вищі навчальні заклади, законодавство, Закон України «Про вищу освіту», Болонський процес.

В статье проведен анализ и обобщение этапов становления и развития правового регулирования высшего образования в Украине. Автор проводит определение положительных и отрицательных черт каждого этапа развития правового регулирования высшего образования в период независимости Украины. По результатам исследования сделаны выводы относительно значительных успехов в реформировании правового регулирования высшего образования по европейскому образцу и о необходимости дальнейшего его совершенствования.

Ключевые слова: высшее образование, правовое регулирование, этапы развития, реформа, высшие учебные заведения, законодательство, Закон Украины «О высшем образовании», Болонский процесс.

The article contains the analysis and generalization of the stages of formation and development of legal regulation of higher education in Ukraine. The author gives the definition of positive and negative traits of each stage of the legal regulation of higher education in the period of independence. By the results of the research the conclusions were made about the significant success in reforming the legal regulation of higher education using the European model and on the need for further improvement.

Key words: higher education, legal regulation, stages of development, reform, higher education institutions, legislation, law of Ukraine «On higher education», the Bologna process.

Актуальність теми. Проведення реформ вищої освіти в Україні в контексті запровадження європейських стандартів є індикатором вдосконалення всієї галузі освіти. Вдосконалення вищої освіти спрямовується на підвищення рівня якості освіти та її інтеграцію в європейський освітній простір через правове регулювання.

З метою побудови головних напрямів реформування вищої освіти України необхідним є вивчення ретроспективного досвіду проведення реформ правового регулювання у цій галузі за період незалежності країни.

Метою дослідження є розгляд та виділення головних етапів розвитку правового регулювання вищої освіти України періоду незалежності.

Дослідженням питання модернізації вищої освіти в Україні за європейським зразком та її правового регулювання займалися такі відомі теоретики і практики, як А. Андрущенко, Г. Атаманчук, В. Галах, В. Кремень, М. Курко, С. Майборода, А. Мазак, С. Ніколаєнко, В. Огаренко, В. Сиченко, Є. Суліма, В. Яблонський, Н. Нижник, Д. Табачник, В. Тертичка, Р. Шаповал та ін.

Виклад основного матеріалу. Враховуючи достатньо велику кількість наукових праць щодо дослідження історичних етапів розвитку правового регулювання вищої освіти періоду незалежності України, розроблено декілька варіантів періодизації цього процесу (залежно від етапів реформування державного управління у сфері освіти; прийняття системоутворюючих нормативно-правових актів в галузі вищої освіти тощо).

За весь період незалежності України було проведено три Всеукраїнські з'їзди працівників освіти України – в 1992, 2001 та 2011 рр. Кожен із цих з'їздів ознаменувався новим витком у розвитку вищої освіти, державного управління нею, новим поштовхом в реформуванні вищої освіти України.

Проголошення незалежності України вважається найвизначнішою подією в історії українського державотворення. Від цієї події починається відлік всіх процесів формування нової моделі управління нашою державою.

Цей період характеризується високим патріотичним піднесенням, що призводило до оновлення всіх інститутів держави шляхом знищення чи ліквідації пережитків періоду РСР. Відбувається значне послаблення старої комуністичної ідеології, зменшення впливу Комуністичної партії в усіх сферах життя суспільства та діяльності держави. Зокрема, Верховною Радою України було прийнято Постанову від 24.08.1991 р. «Про департизацію державних органів, установ та організацій», яка передбачала:

- припинення діяльності політичних партій в усіх органах державної влади і управління;
- обов'язок працівників правоохоронних органів (прокуратури, Міністерства внутрішніх справ, Комітету державної безпеки України) припинити членство в будь-якій політичній партії чи русі [10].

Вказана Постанова стала основоположним правовим актом, який був спрямований на вплив комуністичної ідеології на органи державної влади, в тому числі у сфері освіти.

1991 р. ознаменувався прийняттям основоположного нормативно-правового акту у сфері освіти – Закону України від 23.05.1991 р. «Про освіту», згідно з яким освіта визначалася основою інтелектуального, культурного, духовного, соціального, економічного розвитку суспільства і держави, а основною її метою був всебічний розвиток людини як особистості та найвищої цінності суспільства, що ґрунтується на засадах гуманізму, демократії, національної свідомості і взаємоповаги між націями та народами [17].

Ще одним позитивом цього часу стало створення органу державного управління освітою – Міністерства освіти України [20], яке було покликано централізувати управління вищою освітою, створити уніфіковану систему освіти всіх рівнів. Першим міністром освіти України було призначено Таланчука Петра Михайловича.

Серед недоліків етапу становлення правового регулювання вищої освіти України варто відмітити відсутність конкретики в діях держави щодо правового визначення критеріїв якості вищої освіти [21, с. 266].

У грудні 1992 р. відбувся I Всеукраїнський з'їзд працівників освіти України, який схвалив концепцію «Освіта (Україна XXI століття)», яку було затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.1993 р. як Державну національну програму. Головною метою програми було «визначення стратегії розвитку освіти в Україні на найближчі роки та перспективу XXI ст., створення життєздатної системи безперервного навчання і виховання для досягнення високих освітніх рівнів, забезпечення можливостей постійного духовного самовдосконалення особистості, формування інтелектуального та культурного потенціалу як найвищої цінності нації» [11].

Затвердження цієї програми вважається першою формою правового регулювання вищої освіти, яка набу-

ла національного значення [4]. Відбулося різке зростання кількості приватних вищих навчальних закладів, які можна було засновувати на підставі отриманої ліцензії [6].

Як розвиток програми «Освіта (Україна XXI століття)» Президент України видав Указ від 12.09.1995 р. «Про основні напрями реформування вищої освіти в Україні», яким передбачалося:

- розробка стратегічних напрямів розвитку вищої освіти;
- удосконалення мережі вищих навчальних закладів, структури підготовки спеціалістів та ефективності їх використання;
- забезпечення якості освітньої діяльності;
- запровадження механізму фінансової підтримки господарської діяльності ВНЗ та соціального захисту учасників навчально-виховного процесу [18].

Період проведення першої реформи правового регулювання вищої освіти також ознаменувався ще однією подією історичного значення для України – прийняттям Конституції України 1996 р. [3], яка в ст. 53 закріплювала право кожного на здобуття освіти та покладала на державу обов'язок забезпечення можливості кожному здобути вищу освіту безкоштовно у державних і комунальних ВНЗ на конкурсній основі.

У 1997 р. Україна приєдналася до Лісабонської конвенції про взаємовизнання кваліфікацій з вищої освіти в Європі [19], яку було розроблено за підтримки Ради Європи і ЮНЕСКО. А в 1999 р. було реалізовано багатоступеневу систему освіти [1].

Однак в цей час відбувається згорання діяльності з реформування вищої освіти у зв'язку з важкою економічною ситуацією в державі; фінансування освіти відбувається за залишковим принципом; зменшення фінансування поставило навчальні заклади та учасників освітнього процесу до межі виживання; вищі навчальні заклади створюються згідно попиту суспільства, а не пропозиції роботодавців; виникає диспропорція між попитом фахівців та пропозицією робочих місць для них.

Позитивним моментом даного періоду стало бажання України інтегруватися до європейського простору. Основою відносин з Європейським Союзом слугувала Угода про партнерство і співробітництво 1994 р., котра передбачала можливість співпраці України та ЄС в галузі політико-економічних та гуманітарних питань, інтеграції нашої держави в європейські процеси.

Процес реформи правового регулювання вищої освіти не оминув і Міністерство освіти України. Його було реформовано в Міністерство освіти і науки України [13] як центральний орган виконавчої влади із реалізації державою політики у сфері освіти і науки. В структурі Міністерства освіти і науки України було створено Департамент вищої освіти.

2001 р. ознаменувався проведенням II Всеукраїнського з'їзду працівників освіти України, де відбулось визначення фактичного стану речей у сфері освіти в розрізі виконання програми «Освіта (Україна XXI століття)» і напрацювання стратегічних завдань для її подальшого розвитку та вдосконалення.

За результатами цього з'їзду почалася друга реформа правового регулювання вищої освіти України періоду незалежності.

З'їздом було напрацьовано Національну доктрину розвитку освіти, затверджену Указом Президента України від 17.04.2002 р. [14], якою було визначено мету (створення умов для розвитку особистості і творчої самореалізації кожного громадянина України, виховання покоління людей, здатних ефективно працювати і навчатися протягом життя, оберігання й примноження цінностей національної культури та громадянського суспільства, розвиток і зміцнення суверенної, незалежної, демократичної, соціальної та правової держави як невід'ємної складової європей-

ської та світової спільноти) та пріоритетні напрямки політики держави щодо розвитку освіти.

Основні цілі розвитку та вдосконалення правового регулювання вищої освіти зводились до наступного:

- покращення якості державного управління вищою освітою, вдосконалення зв'язку державного управління та менеджменту у ВНЗ;
- підвищення місцевими органами влади контролю із залученням громадськості;
- підвищення ефективності використання місцевих ресурсів;
- утворення рівних умов для здобуття вищої освіти [5, с. 9].

У цей період було прийнято Закон України «Про вищу освіту» (2002 р.) [9]; Президент України видав Указ «Про заходи вдосконалення системи вищої освіти» (2004 р.) [12]; 19.05.2005 р. Україна стала учасником Болонського процесу, для впровадження якого Президент України видав Указ № 1013 від 04.07.2005 р. «Про невідкладні заходи щодо забезпечення функціонування та розвитку освіти в Україні» [16]; запроваджено кредитно-трансферну систему ECTS для вищих навчальних закладів III–IV рівнів акредитації (2006–2007 рр.); запроваджено зовнішнє незалежне оцінювання.

Протягом двох останніх років (2010–2011 рр.) суттєвих змін не відбувалося [2].

У 2011 р. проведено III Всеукраїнський з'їзд працівників освіти, під час проведення якого було розглянуто проект Національної стратегії розвитку освіти на 2012–2021 рр. (затверджено Указом Президента України від 25.06.2013 р. № 344/2013[15]), який передбачав:

- розширення автономії вищих навчальних закладів;
- зменшення кількості органів виконавчої влади, яким підпорядковуються вищі навчальні заклади;
- пристосування української вищої освіти до вимог Європи;
- визначення типів ВНЗ;
- законодавчо врегульовано зовнішнє незалежне оцінювання [22].

Затвердження Президентом України проекту Національної стратегії розвитку освіти на 2012–2021 рр. можна впевнено вважати третьою реформою правового регулювання вищої освіти періоду незалежності.

У результаті двох років роботи з підготовки проекту нової редакції Закону України «Про вищу освіту» 01.07.2014 р. він був прийнятий [8]. Новим Законом передбачається:

- розширення автономії вищих навчальних закладів;
- законодавче закріплення зовнішнього незалежного оцінювання для вступу до вищих навчальних закладів та новий порядок обрахунку конкурсного балу;
- ступеневу систему вищої освіти прирівняли до європейської;
- вищі навчальні заклади отримали право видавати власні документи про вищу освіту;
- законодавчо закріплено правовий статус Єдиної електронної бази з питань освіти;
- має бути створено Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти як орган ліцензування та акредитації;
- закріплено такі типи вищих навчальних закладів – університет, академія, інститут, коледж [7].

Разом з тим вказаний Закон містить ряд недоліків та прогалин, які мають бути усунені шляхом внесення направлених змін.

Зокрема, насторожує зменшення ставки навантаження науково-педагогічного працівника з 900 до 600 годин на рік не за рахунок збільшення штату працівників, а за рахунок скорочення аудиторних занять; суперечливими є положення Закону про обрання посадових осіб вищого навчального закладу максимум на два терміни, хоч є й інші підходи до цього питання.

Висновки. Проголошення Україною незалежності дало поштовх для розбудови власної системи вищої освіти та органів державного управління освітою, розроблення нормативно-правової бази для її правового регулювання.

Враховуючи історію розробки нормативно-правової бази регулювання вищої освіти доцільно виділити чотири етапи розвитку вищої освіти періоду незалежності України, враховуючи результати проведення Всеукраїнських з'їздів працівників освіти України:

– I етап – 1991–1992 рр. В цей період відбувається початок розбудови незалежної держави, відлік всіх процесів реформування державного управління, в тому числі й у сфері вищої освіти. Прийнято Закон України «Про освіту» від 23.05.1991 р.;

– II етап – 1992–2001 рр. Перша реформа вищої освіти, в тому числі і щодо правового її правового регулювання. Проведено I Всеукраїнський з'їзд працівників освіти України, який схвалив концепцію «Освіта (Україна XXI століття)», яка в подальшому була затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.1993 р. як Державна національна програма. Започатковано відхід системи вищої освіти від пострадянського типу до європейського, що супроводжувалось розробленням відповідної нормативно-правової бази;

– III етап – 2001–2011 рр. Друга реформа вищої освіти. Проведено II Всеукраїнський з'їзд працівників освіти України. Президентом України затверджено Національну доктрину розвитку освіти. Розроблено базовий документ щодо правового регулювання вищої освіти – Закон України «Про вищу освіту» (2002 р.). Україна стала учасником Болонського процесу;

– IV етап – 2011 р. і по теперішній час. Третя, європейська, реформа вищої освіти, яку розпочато проведенням III Всеукраїнського з'їзду працівників освіти. Введено в дію Національну стратегію розвитку освіти на 2012–2021 рр. На її виконання протягом більше двох років відбувалось напрацювання проекту Закону України «Про вищу освіту» за європейськими вимогами, який було прийнято 01.07.2014 р.

На шляху розвитку правового регулювання вищої освіти періоду незалежності чітко простежується перехід від пострадянської системи управління вищою освітою до західноєвропейської системи.

Незважаючи на проведення суттєвих реформ щодо правового забезпечення вищої освіти та прийняття Закону України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 р. за європейським зразком, на сучасному етапі у правовому регулюванні вищої освіти України існує ряд недоліків і проблем, які потребують вирішення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Вища освіта в Україні : [навч. посіб.] / В.Г. Кремень, С.М. Ніколаєнко, М.Ф. Степко [та ін.] ; за ред. В.Г. Кременя, С.М. Ніколаєнка. – К. : Знання, 2005. – 327 с.
2. Вища освіта України в умовах трансформації суспільства: стан, проблеми, тенденції розвитку, 2007–2011 рр. / Упоряд.: Л.О. Пономаренко [та ін.] ; наук. ред. П.І. Рогова ; авт. вступ. ст. Б.І. Корольов. – К., 2012. – 663 с.
3. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Котляров О.О. Етапи реформування системи вищої освіти України кінця XX – початку XXI сторіччя / О.О. Котляров [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nvd.luguniv.edu.ua/archiv/NN1/r1/07koopds.pdf>.
5. Мазак А.В. Управління освітньою галуззю в умовах становлення громадянського суспільства в Україні: регіональний аспект : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 / А.В. Мазак. – Київ, 2005. – 22 с.
6. Огаренко В.М. Розвиток недержавної вищої школи в Україні (кінець 80-х – 2001 рр.) : автореф. дис. ... канд. іст. наук : спец. 07.00.01 / В.М. Огаренко ; Запоріж. держ. ун-т. – Запоріжжя, 2001. – 20 с.

7. Освітні реформи: Закон про вищу освіту // Освіта України. – 2014. – № 15. – С. 8–9.
8. Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 37–38. – Ст. 2004.
9. Про вищу освіту : Закон України від 17.01.2002 р. № 2984-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 20. – Ст. 134.
10. Про департизацію державних органів, установ та організацій : Постанова Верховної Ради України від 24.08.1991 р. № 1429-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 38. – Ст. 504.
11. Про державну національну програму «Освіта» (Україна XXI століття) : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.1993 р. № 896 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/896-93-п>.
12. Про заходи вдосконалення системи вищої освіти : Указ Президента України від 17.02.2004 р. № 199/2004 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 7. – Ст. 392.
13. Про Міністерство освіти і науки України : Указ Президента України від 07.06.2000 р. № 773/2000 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 16. – Ст. 860.
14. Про Національну доктрину розвитку освіти : Указ Президента України від 17.04.2002 р. № 347/2002 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 23. – Ст. 934.
15. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року : Указ Президента України від 25.06.2013 р. № 344/20013 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 17. – Ст. 550.
16. Про невідкладні заходи щодо забезпечення функціонування та розвитку освіти в Україні : Указ Президента України від 04.07.2005 р. № 1013/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 27. – Ст. 1542.
17. Про освіту : Закон України від 23.05.1991 р. № 1060-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 34. – Ст. 451.
18. Про Основні напрями реформування вищої освіти в Україні: Указ Президента України від 12.09.1995 р. № 832/95. – [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/832/95>.
19. Про ратифікацію Конвенції про визнання кваліфікацій з вищої освіти в Європейському регіоні : Закон України від 03.12.1999 р. № 1273-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 51. – Ст. 459.
20. Про утворення Міністерства освіти України та ліквідацію Міністерства народної освіти України і Міністерства вищої освіти України : Указ Президента України від 12.12.1991 р. № 2 // Збірник указів Президента. – 1992. – № 1.
21. Сиченко В.В. Основні етапи розвитку державного управління системою вищої освіти / В.В. Сиченко // Теорія та практика державного управління. – 2009. – Вип. 1. – С. 265–273.
22. Сулима Є. Інноваційні виклики сучасності й динаміка модернізації національної освіти / Є. Сулима // Вища школа. – 2013. – № 7. – С. 7–12.