

УДК 340.134:378



Вячеслав Комаров

*Проректор з навчально-методичної роботи
Національного університету “Юридична
академія України імені Ярослава Мудрого”,
академік Національної академії правових наук
України, кандидат юридичних наук, професор,
м. Харків*

ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МОДЕРНІЗАЦІЇ ВИЩОЇ ОСВІТИ

Розглядається стан нормативно-правової бази вищої освіти в Україні в аспекті її подальшого вдосконалення. Аналізуються проекти Закону України “Про вищу освіту” та ключові проблеми правового регулювання відносин у цій сфері.

Ключові слова: законодавство про вищу освіту, управління освітою, автономія вищого навчального закладу, стандарти вищої освіти, освітньо-кваліфікаційні рівні вищої освіти.

В сучасних умовах освіта все більшою мірою стає найважливішим чинником суспільного прогресу, коли виникає необхідність пошуку нових систем освіти, більш демократичних, диверсифікованих, результативних із позицій інтересів суспільства, здатних подолати професійну замкненість і культурну обмеженість та орієнтованих на широко освічену особистість.

Основний елемент усіх освітніх систем — вища школа. Саме вона має стати головним інститутом трансляції культури, акумулювання та передачі інтелектуального потенціалу суспільства, фундаментом людського розвитку та прогресу суспільства, а також виступає гарантом індивідуального розвитку, сприяє формуванню інтелектуального, духовного та виробничого потенціалу суспільства.

Законодавче забезпечення відіграє важливу роль у функціонуванні вищої освіти. Основи національної освітньої політики у вищій школі визначаються Конституцією України (1996), Законом України “Про освіту” (1996), “Про наукову і науково-технічну діяльність” (1999), “Про вищу освіту” (2002), Національною доктриною розвитку освіти України, затвер-

дженою Указом Президента України від 17.04.2002 № 347¹, Указом Президента України “Про заходи щодо забезпечення пріоритетного розвитку освіти в Україні” від 30.09.2010 № 926², “Національною стратегією розвитку освіти в Україні на 2012—2021 роки”, схваленою Кабінетом Міністрів України (2012)³ та іншими законодавчими актами.

Важливу роль у формуванні та реалізації державної політики у галузі вищої освіти відіграють міжнародні документи: Лісабонська Конвенція “Про визнання кваліфікацій з вищої освіти в європейському регіоні” (Лісабон, 1997) та документи, у яких зафіксовано основні інструменти Болонського процесу⁴.

У незалежній Україні першим законодавчим актом, який регулював питання освіти, був Закон України “Про освіту” від 23.05.1991. Відповідно до цього Закону метою освіти є всебічний розвиток людини як особистості та найвищої цінності суспільства, розвиток її талантів, розумових і фізичних здібностей та підвищення освітнього рівня населення. Законом визначалися основні принципи освіти: доступність для кожного громадянина усіх форм і типів освітніх послуг, що надаються державою; рівність умов для кожної людини з метою реалізації її здібностей, таланту, всебічного розвитку; гуманізм, демократизм, пріоритетність загальнонародських духовних цінностей; єдність і наступність системи освіти; безперервність і різноманітність освіти тощо⁵.

До прийняття Закону України “Про освіту” 1991 року в УРСР діяв Закон Української РСР “Про народну освіту” від 28.06.1974, який втратив чинність у зв’язку з прийняттям Закону України “Про освіту”.

На засадах Закону України “Про освіту” була прийнята Державна національна програма “Освіта” (“Україна XXI століття”), затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.1993. Головна мета програми — визначення стратегії розвитку освіти в Україні на найближчі роки та перспективу XXI століття, створення життєздатної системи безперервного навчання і виховання для досягнення високого освітнього рівня, формування інтелектуального та культурного потенціалу як найвищої цінності нації⁶.

Фундаментальне значення мало прийняття у 1996 році Конституції України, яка закріпила процеси демократизації освіти в нових суспільно-політичних умовах. Ст. 53 Конституції України визначила, що кожен має право на освіту. Держава забезпечує доступність та безоплатність освіти в

¹ Державна національна програма “Освіта” (“Україна XXI століття”) : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.1993 № 896 // Освіта. — 1993. — № 44/46. — С. 13—15. — Спецвипуск.

² Офіційний Вісник Президента України. — 2010. — № 27. — Ст. 896.

³ Національна стратегія розвитку освіти в Україні на 2012—2021 роки [Ел. ресурс]. — Режим доступу: <http://www.mon.gov.ua/images/files/news/12/05/4455.pdf>.

⁴ Див.: Судімо Є. Невідкладні завдання системи вищої освіти на новому етапі Болонського процесу / Євген Суліма // Вища школа. — 2010. — № 11. — С. 5—13.

⁵ Про освіту: Закон України від 23.06.1991 № 1060-ХІІ // Відомості Верховної Ради І УРСР. — 1991. — № 34. — Ст. 451. — (3 наступ, змін, та доп.)

⁶ Державна національна програма “Освіта” (“Україна XXI століття”) : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.1993 № 896 // Освіта. — 1993. — № 44/46. — С. 13—15. — Спецвипуск.

державних та комунальних навчальних закладах. Громадяни мають право безоплатно здобувати вищу освіту в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі⁷.

17 квітня 2002 року Указом Президента України була затверджена Національна доктрина розвитку освіти, яка визначила систему концептуальних ідей та поглядів на стратегію й основні напрями розвитку освіти в першій чверті XXI століття. Мета державної політики у сфері розвитку освіти, як зазначається в цьому документі, полягає у створенні умов для розвитку особистості і творчої самореалізації кожного громадянина України, вихованні покоління людей, здатних ефективно працювати і навчатися протягом життя, оберігати й примножувати цінності національної культури та громадянського суспільства, розвивати і зміцнювати суверенну, незалежну, демократичну, соціальну та правову державу як невід'ємну складову європейської та світової спільноти.

Також важливе значення мала ратифікація у 1999 році Лісабонської конвенції “Про визнання кваліфікацій з вищої освіти в європейському регіоні”. Лісабонська конвенція декларує наявність і цінність різноманітних освітніх систем і ставить за мету створення умов, за яких більша кількість людей, скориставшись усіма цінностями і здобутками національних систем освіти і науки, зможуть бути мобільними на європейському ринку праці.

Одним із базових складових законодавства України про освіту став Закон України “Про вищу освіту” від 17.01.2002, який закріпив нормативно-правові вимоги до організації та функціонування системи вищої освіти в Україні, її правові, фінансові, організаційні та інші засади⁸.

На модернізацію вищої освіти та законодавства про вищу освіту також впливає і європейська інтеграція. Серед основних напрямів інтеграційного процесу України до Європейського Союзу є адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Напрями адаптації передбачають такі нормативно-правові акти: Угода про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом) і їх державами-членами від 14.06.1994 (ст. 15)⁹, Постанова Кабінету Міністрів України від 16.08.1999 № 1496 “Про затвердження Концепції адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу”¹⁰, Закон України “Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу” від 18.03.2004 № 1629-IV¹¹ та Постанова Кабінету Міністрів України від 15.10.2004 № 1365 “Деякі питання адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу”, згідно з якою було створено Координаційну раду з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу та затверджено Порядок підготовки та реалізації плану

⁷ Конституція України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

⁸ Про вищу освіту : Закон України від 17.01.2002 № 2984-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 20. — Ст. 134. — (3 наступ, змін, та доп.).

⁹ Офіційний Вісник України. — 2006. — № 24. — Ст. 1794.

¹⁰ Офіційний Вісник України. — 1999. — № 33. — Ст. 1735.

¹¹ Відомості Верховної Ради. — 2004. — № 29. — Ст. 367.

заходів з виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу¹².

Одним із аспектів законодавчого забезпечення модернізації вищої освіти є також питання адаптації вищої освіти у контексті Болонського процесу, що має відобразитися у чинному законодавстві.

Сьогодні актуальним є питання удосконалення законодавства про вищу освіту, оскільки законодавча база і перш за все чинний Закон України “Про вищу освіту” вичерпали свій регуляторний і реформаторський ресурс та не відповідають вимогам часу і міжнародним стандартам.

Зрозуміло, що на той час передбачити й урахувати в законі всі інновації майбутнього соціально-економічного розвитку держави було досить важко, і він, по суті, був перехідним. Тому вже давно очікуються нові законодавчі зміни й ухвалення нового закону “Про вищу освіту”, який не лише відповідав би викликам сьогодення, а й працював на подальшу перспективу. Прийняття нового закону “Про вищу освіту” має важливе значення для суспільства і він має стати основою для приведення всієї нормативно-правової бази вищої освіти у відповідність до сучасних потреб економіки та її інноваційного розвитку¹³.

Підготовка проекту Закону “Про вищу освіту” почалась давно за ініціативи Міністерства освіти і науки України. Він широко обговорювався. До обговорення були залучені ради вищих навчальних закладів регіонів, вищі навчальні заклади, центральні органи виконавчої влади, Національна академія педагогічних наук та студентські організації. Цей проект був схвалений на Всеукраїнському з’їзді працівників освіти 2011 року¹⁴, після чого потрапив у профільний Комітет Верховної Ради України, але був відкликаний.

У 2013 році з’явилося три проекти Закону України “Про вищу освіту”, які офіційно внесені на розгляд профільного Комітету Верховної Ради України.

Новий Закон України “Про вищу освіту” має сприяти розширенню університетської автономії відповідно до європейських норм, інтеграції вищої освіти до європейського простору, забезпеченню рівності вищих навчальних закладів усіх форм власності та їх професорсько-викладацького складу, підвищенню соціального захисту викладачів і студентів, доступу до вищої освіти, взаємодії вищої освіти і ринку праці.

Одним із проблемних питань правового регулювання, що впливають на модернізацію вищої освіти, є правові засади автономії вищих навчальних закладів.

Університетська автономія та академічна свобода — найважливіші складові системи традиційних академічних цінностей. Вони взаємопов’язані: університетська автономія стосується самоврядування, академічна свобода

¹² Офіційний Вісник України. — 2004. — № 42. — Ст. 2763.

¹³ Див.: Судімо С. Вища освіта в контексті національної стратегії розвитку освіти в Україні на 2012—2021 роки / Євген Суліма // Вища школа. — 2012. — № 3. — С. 14—15; Прилипка С.М. Закон України “Про вищу освіту”: Крок уперед, два кроки назад / С.М. Прилипка // Освіта України. — 2012. — № 4. — С. 5.

¹⁴ Див.: Табачник Д.В. Освіта залишається опорою суспільства : зі вступ, слова міністра освіти і науки, молоді та спорту на III Всеукр. з’їзді працівників освіти / Д.В. Табачник // Освіта України. — 2011. — № 83/84. — С. 1, 5.

перш за все стосується академічного персоналу, а лише потім — самого університету. Тому можна сказати, що найважливішим завданням університетської автономії є забезпечення академічної свободи. Таке розуміння впливає з Великої хартії університетів (*Magna Charta Universitatum*). Динамічний розвиток вищої освіти та вищих навчальних закладів пов'язується з реальним упровадженням цих освітніх цінностей.

У різних проектах закону поняття автономії не містить чітких юридичних ознак. Так, наприклад, до складових автономії відносять право вищого навчального закладу на самостійність, незалежність і відповідальність у прийнятті рішень стосовно реалізації академічних свобод, організації наукових досліджень, навчально-виховного процесу, внутрішнього управління, фінансів та інші права.

Автономія вищого навчального закладу не є сумарним каталогом тих чи інших прав університету, і сам по собі широкий набір правомочностей вищих навчальних закладів, прописаних у законопроектах, не гарантує певний формат автономії ВНЗ.

З позицій юридичної техніки у Законі України “Про вищу освіту” правомочності щодо автономії мають бути сформовані лише в аспекті інституційної, академічної та фінансової автономії як загальних засад автономії ВНЗ, а не через перерахування усіх прав, які може мати вищий навчальний заклад. Крім того, закон має забезпечити гарантування автономії як принципу та засади державної політики у галузі вищої освіти. Тому вкрай важливим є норма, запропонована у свій час робочою групою Міністерства освіти і науки України у її законопроекті, яка зводиться до того, що права вищих навчальних закладів, які визначають їх автономію, не можуть бути обмежені іншими законами.

Без сумніву, такий юридичний “запобіжник” буде сприяти університетській автономії, розвитку самостійних політик вищих навчальних закладів.

Важливою проблемою є система управління галуззю освіти та вищим навчальним закладом. У цьому плані всі законопроекти залишають поліцентричність управління, виходячи з того, що управління у сфері вищої освіти у межах своїх повноважень здійснює Кабінет Міністрів України; центральний орган виконавчої влади, який формує державну політику у сфері освіти й науки; інші державні органи, які мають у своєму підпорядкуванні вищі навчальні заклади тощо.

У новому Законі України “Про вищу освіту” управління у сфері вищої освіти закріплюється за центральним органом виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері освіти і науки, а систему державних органів, які мають у підпорядкуванні вищі навчальні заклади, слід суттєво звузити. Це буде сприяти формуванню єдиного освітнього простору та ефективності системи управління освітою, що передбачено в Програмі економічних реформ Президента України на 2010—2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”¹⁵.

¹⁵Програма економічних реформ на 2010—2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [Ел. ресурс]. — Програма Президента України від 02.06.2010. — Режим доступу: www.nau.kiev.ua.

Важливим також є розвиток громадсько-державного управління у сфері вищої освіти. Один із законопроектів передбачає створення Національної комісії регулювання вищої освіти і науки, яка буде державним колегіальним органом, підпорядкованим Президенту України, підзвітним Верховній Раді України і Кабінету Міністрів України. Тобто, пропонується утворити додатковий державний орган з дублюючими функціями, серед повноважень якого буде ліцензування вищих навчальних закладів та наукових установ, які здійснюють підготовку за освітньо-науковим ступенем доктора філософії, затвердження переліку спеціальностей, затвердження стандартів освітньої діяльності та стандартів вищої освіти, акредитація спеціальностей, надання вищому навчальному закладу статусу університету або академії тощо.

Інший законопроект передбачає створення Національного агентства з якості вищої освіти як незалежної “саморегульованої” організації і передачу йому окремих функцій Міністерства освіти і науки України. Відповідно до законопроекту, повноваженнями Національного агентства з якості вищої освіти мають стати: формування вимог до системи забезпечення якості вищої освіти; аналіз якості освітньої діяльності вищих навчальних закладів; проведення ліцензійної експертизи, підготовка експертного висновку стосовно можливості надання ліцензії на провадження освітньої діяльності; формування за поданням ВНЗ, зокрема з метою впровадження міждисциплінарної підготовки, переліку спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти на відповідних рівнях вищої освіти, і подання переліку на затвердження центральному органу виконавчої влади з формування державної політики у сфері освіти і науки; затвердження стандартів вищої освіти, розроблених відповідними галузевими експертними радами Національного агентства з якості вищої освіти; акредитація спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти; формування критеріїв оцінки якості освітньої діяльності (у тому числі наукових здобутків) вищих навчальних закладів України, за якими може здійснюватися рейтингування ВНЗ України; розробка та затвердження вимог до рівня наукової кваліфікації осіб, які здобувають ступені доктора філософії та доктора наук і затвердження порядку їх присудження спеціалізованими вченими радами вищих навчальних закладів (наукових установ) тощо.

Відповідно до чинної юридичної практики та законодавства України незалежна “саморегульована” організація не може бути наділена владними повноваженнями, оскільки це суперечить Конституції України та Указу Президента України “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” від 09.12.2010 № 1085.

Важливим також є питання управління вищим навчальним закладом. Чинні законопроекти по-різному підходять до вирішення і цього питання. Один із законопроектів визначає, що керівник вищого навчального закладу та його заступники входять до складу вченої ради вищого ВНЗ за посадою, а голову вченої ради обирає вчена рада. Відповідно до іншого законопроекту керівництво вищим навчальним закладом покладається на двох осіб, які мають певні управлінські повноваження, — керівника вищого навчального закладу, який діє відповідно до підписаного контракту з Міністерством освіти і науки України, та голову вченої ради, який є непід-

звітним органам управління, але може внести подання про відкликання ректора з посади. Така ситуація може призвести до встановлення у вищому навчальному закладі, так би мовити, “двовладдя”.

Важливим чинником ефективності освіти є її якість. Забезпечення якості вищої освіти визначається системою стандартизації у сфері вищої освіти. Але розробники одного із законопроектів запропонували норми, які лише визначають стандарт вищої освіти, а структуру і зміст державних стандартів вищої освіти не визначено. Інший законопроект виділяє два види державних стандартів у сфері вищої освіти: Державні стандарти освітньої діяльності у сфері вищої освіти; Державні стандарти змісту вищої освіти. Державні стандарти освітньої діяльності у сфері вищої освіти затверджуються Національною комісією регулювання освіти і науки, що неприйнятно.

У новому законі “Про вищу освіту” слід унормувати питання стандартів вищої освіти та ліквідувати громіздку схему: державні стандарти, галузеві стандарти, стандарти вищого навчального закладу, передбачивши, що до стандартів вищої освіти належать: освітньо-кваліфікаційні характеристики, освітньо-професійні програми, засоби діагностики якості освіти.

Методологічно стандарт освіти як принцип та інструмент управління освітою має забезпечити проектування та корекцію змісту і форм освіти, розвиток наукових та педагогічних шкіл, технологій освіти, а також академічних свобод студентів у реалізації академічних потреб та особистих потреб на ринку праці. Стандарти вищої освіти нового покоління мають передбачати необхідний обсяг знань, а також умінь та навичок, обізнаності у питаннях деонтології професійної діяльності, якими повинен оволодіти студент відповідно до певних освітньо-кваліфікаційних рівнів.

Різні законопроекти пропонують відмінні підходи до забезпечення якості вищої освіти через діяльність незалежних установ забезпечення якості. Один із законопроектів передбачає створення агенцій зовнішнього забезпечення якості освіти різних форм власності, які б здійснювали зовнішнє оцінювання результатів навчання осіб, що здобувають вищу освіту, якість навчального процесу у ВНЗ та надавали б за результатами цього оцінювання рекомендації вищим навчальним закладам щодо поліпшення якості навчального процесу. Агенції, за задумом розробників проекту, можуть бути державної форми власності і створюватися Кабінетом Міністрів України, агенції приватної форми власності можуть засновувати юридичні особи приватного права та фізичні особи. Співзасновником агенцій зовнішнього забезпечення якості освіти приватної форми власності можуть бути і ВНЗ. Така пропозиція не відповідає чинному законодавству, оскільки “змішує” громадське та державне управління у галузі освіти.

Інший проект закону передбачає можливість створення незалежних установ оцінювання та забезпечення якості вищої освіти. Функціонування таких незалежних установ відбувається на підставі, так би мовити, передачі функцій публічного регулювання, що належать органам держави, з одного боку, а з іншого боку, навпаки, обмежує створення таких незалежних установ, оскільки їх діяльність пов’язується лише з оцінюванням якості освіти, виробленням рекомендацій і наданням допомоги вищим навчальним закладам в організації системи вищої освіти, що суперечить засадам автономії вищого навчального закладу.

У новому Законі України “Про вищу освіту” доцільно запровадити національний моніторинг рівня академічних та професійних кваліфікацій студентів вищих навчальних закладів, стану вищої освіти та ефективності реалізації вищими навчальними закладами освітніх програм. Такі функції можна покласти на громадську раду з якості освіти при Міністерстві освіти і науки України, основними з яких можуть бути формування пропозиції щодо вимог до системи забезпечення якості вищої освіти, аналіз якості освітньої діяльності вищих навчальних закладів тощо.

Важливе значення має визначення структури вищої освіти, яку слід адаптувати до європейського простору вищої освіти, що створить умови для спрощення визнання дипломів, сприятиме академічній та професійній мобільності, реалізації можливості освіти впродовж життя. У законопроектах пропонуються різні підходи.

В одному із законопроектів без достатніх підстав пропонується введення освітніх рівнів вищої освіти, освітніх та освітньо-кваліфікаційних ступенів вищої освіти та професійних кваліфікацій, що здобуваються на основі вищої освіти. Такий підхід засновується на відносній самостійності академічних та професійних кваліфікацій та доступу до професійних практик. Крім того, у цьому законопроекті вводяться професійні кваліфікації спеціаліста, магістра професійного спрямування та дослідника. Більше того, передбачається, що освітній ступінь магістра як основа для професійної кваліфікації отримується за спеціалізацією, визначеною вищим навчальним закладом, а професійні кваліфікації магістра професійного спрямування та дослідника передбачають необмежену диверсифікацію магістерської підготовки, що може призвести до уповільнення розвитку галузей освіти.

Інший законопроект передбачає освітні рівні вищої освіти, освітні ступені вищої освіти та кваліфікації. Ця структура вищої освіти також є суперечливою. Вона не вирішує питання гармонізації вищої освіти, а вживання термінів “рівень”, “ступінь” є непослідовним, несистемним і нормативно некоректним. Розробники цього законопроекту намагаються безпідставно рівні вищої освіти скорелювати з відповідними кваліфікаційними рівнями Національної рамки кваліфікацій, яка за своєю суттю є динамічною і може змінюватися, уточнюватися відповідно до вимог ринку праці. Крім того, рамка кваліфікацій затверджується підзаконним нормативним актом і питання щодо рамки кваліфікацій, за своєю природою, перебуває за межами предметного регулювання Закону України “Про вищу освіту”.

У зв’язку з цим, новий Закон України “Про вищу освіту” має базуватися на єдності академічних і професійних кваліфікацій, що не лише є традицією національної вищої школи, але й сприятиме доступу до ринку праці та трициклічності вищої освіти згідно з системою “бакалавр — магістр — ОКР доктор філософії”. Це не виключає можливість існування “регульованих” професій і наявності спеціальних процедур допуску до тих чи інших практик (лікар, правник тощо).

Законопроекти не регулюють важливе питання післядипломної освіти. Разом із тим, віднесення післядипломної освіти до сфери дії Закону України “Про вищу освіту” було б абсолютно логічним, оскільки післядипломна освіта безпосередньо пов’язана з вищою освітою — формами післядиплом-

ної освіти та організації навчального процесу, а також кадровим потенціалом вищої школи. У новому законі післядипломна освіта має бути визначена як спеціалізоване вдосконалення освіти та професійної підготовки особи шляхом поглиблення, розширення та оновлення її професійних знань, умінь і навичок на основі здобутого раніше освітньо-кваліфікаційного рівня та практичного досвіду відповідного рівня освіти без отримання диплома бакалавра, магістра тощо, що дозволить уникнути чинної практики — так званої другої вищої освіти як перепідготовки, яка довела свою неефективність.

Важливе значення у сфері вищої освіти має правове регулювання типів ВНЗ. Нові підходи до визначення типів вищих навчальних закладів є важливим для оптимізації мережі ВНЗ на підставі узагальнених чинників потенціалу вищих навчальних закладів як умови їх розвитку та підвищення якості підготовки кадрів і результативності наукових досліджень. Разом з тим досі немає єдиних підходів до визначення типів ВНЗ. Один із законопроектів визначає статуси ВНЗ (інститут, коледж та університет, академія), яких ці заклади можуть набути за результатами акредитації, та змішує такі поняття, як організаційно-правові норми ВНЗ та їх статус. Інший законопроект класифікує університети за двома основними типами: класичний і технічний. Така типологізація ВНЗ не буде сприяти оптимізації мережі вищих навчальних закладів.

У законопроекті про вищу освіту, з урахуванням національної практики, що склалася, слід визначити типи вищих навчальних закладів — університет, академія, коледж — і необхідні умови їх функціонування, а також вимоги до реалізації освітньо-професійних програм різних рівнів. Разом з тим слід ліквідувати рівні акредитації ВНЗ, визначити особливості військових вищих навчальних закладів (ВНЗ з особливими умовами навчання), закріпити статус дослідницьких університетів як лідерів вищої освіти, визначити статус коледжу як вищого навчального закладу або структурного підрозділу університету чи академії, який провадить освітню діяльність, пов'язану зі здобуттям вищої освіти освітньо-кваліфікаційного рівня бакалавра за певними спеціальностями.

Актуальною проблемою законодавчого регулювання залишається доступ до вищої освіти (перш за все вступ до вищих навчальних закладів, регулювання державного замовлення на підготовку фахівців). Очевидно, що новий Закон України “Про вищу освіту” повинен сприяти створенню умов та розширенню гарантій рівного доступу до здобуття вищої освіти громадянам України. Нині це пов'язується з удосконаленням зовнішнього незалежного оцінювання (ЗНО). Але різні законопроекти по-різному вирішують це питання.

Один із проєктів закону пропонує впровадження вагового коефіцієнта для балів ЗНО, що дозволяє вищим навчальним закладам визначати, який предмет важливіший при вступі на різні факультети, і “піднімати” його вагу, помноживши на вищий, порівняно з непрофільними предметами, коефіцієнт. Але оскільки коефіцієнт — внутрішня справа вищого навчального закладу, то є сумніви щодо прозорості його застосування. Крім того, зважаючи на те, що в основу ЗНО покладено рейтинговий, а не критеріаль-

ний підхід до оцінювання результатів ЗНО, то вагові коефіцієнти взагалі здаються недоречними.

У цьому законопроекті також запропоновано застосування вагових коефіцієнтів до середнього бала атестата, але цією можливістю скористаються не всі ВНЗ. Ті вищі навчальні заклади, у яких велика кількість абітурієнтів, можуть встановити коефіцієнт для середнього бала атестата будь-якого рівня, що нівелює самоцінність системи оцінювання на підставі ЗНО. Оскільки ВНЗ не мають права проводити вступні випробування, то запровадження ними вагових коефіцієнтів є недоречним із формально юридичних позицій. За наявності запропонованої норми у абітурієнтів виникає право оскаржувати, в тому числі у суді, будь-яке рішення ВНЗ як дискримінаційне, попри те, що воно закріплене у законі. Крім того, стосовно вагового коефіцієнта атестата, то це безпосередньо суперечить тому, що атестат є єдиним легальним документом, який підтверджує рівень повної шкільної освіти. Не випадково інколи під сумнів ставиться саме ЗНО з погляду відповідності його Конституції України.

Інший законопроект передбачає, що прийом на навчання до вищих навчальних закладів здійснюється за результатами ЗНО із урахуванням результатів навчання у загальноосвітніх навчальних закладах, що може складати не більше 10 % максимальної суми конкурсного бала. Це також є штучною нормою, більш того, вона не відповідає принципу рівних умов для вступників.

У новому Законі України “Про вищу освіту” слід передбачити альтернативу зовнішньому незалежному оцінюванню знань для абітурієнтів, які планують здобувати освіту за рахунок фізичних та юридичних осіб, можливість проходження іспитів у ВНЗ. Це відповідатиме чинному законодавству та усуне ситуацію, коли абітурієнти-іноземці мають право складати вступні іспити, а громадяни України такого права позбавлені.

Що стосується формування та розміщення державного замовлення, то деякі законопроекти передбачають встановлення відсоткових нормативів для різних типів ВНЗ і освітньо-кваліфікаційних рівнів. Такий підхід формування та розміщення державного замовлення має формальний характер і може не відповідати реальним потребам держави й суспільства, оскільки не враховується визначальний рівень освіченості нації та інші чинники.

У новому Законі України “Про вищу освіту” доречно передбачити, що потреба у кадрах має визначатися на основі середньострокового прогнозу, а держзамовлення розміщується на конкурсних засадах між вищими навчальними закладами відповідно до Закону України “Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів” від 20.11.2012 № 5499-УІ.

Актуальним залишається питання фінансово-економічних відносин вищих навчальних закладів. Проект Закону України “Про вищу освіту” має усунути вади чинного Закону в питаннях фінансової самостійності, правового режиму майна ВНЗ та користування земельними ділянками.

Норми законопроекту щодо фінансування вищих навчальних закладів змінюють підходи до питань фінансово-економічної діяльності ВНЗ. Такі

положення є неприйнятними, оскільки зміни засад фінансово-господарської діяльності ВНЗ без зміни загального статусу ВНЗ як неприбуткової установи не можливі. Тому у новому законі з метою розширення можливостей державних вищих навчальних закладів щодо розпорядження майном слід передбачити, що майно ВНЗ перебуває на праві господарського відання, а не на праві оперативного управління. Крім цього, доцільно встановити додаткові гарантії із землекористування навчальних закладів і заборону на вилучення земельних ділянок без згоди ВНЗ.

Список використаних джерел:

1. Відомості Верховної Ради. — 2004. — № 29. — Ст. 367.
2. Державна національна програма “Освіта” (“Україна XXI століття”) : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.1993 № 896 // Освіта. — 1993. — № 44/46.
— С. 13—15. — Спецвипуск.
3. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
4. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на 2012—2021 роки [Ел. ресурс].
— Режим доступу: <http://www.mon.gov.ua/images/files/news/12/05/4455.pdf>
5. Офіційний Вісник Президента України. — 2010. — № 27. — Ст. 896
6. Офіційний Вісник України. — 1999. — № 33. — Ст. 1735.
7. Офіційний Вісник України. — 2004. — № 42. — Ст. 2763.
8. Офіційний Вісник України. — 2006. — № 24. — Ст. 1794.
9. Прилипка С.М. Закон України “Про вищу освіту”: крок уперед, два кроки назад // Освіта України. — 2012. — № 4. — С. 5.
10. Про вищу освіту : Закон України від 17.01.2002 № 2984-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 20. — Ст. 134. — (3 наступ, змін, та доп.).
11. Про освіту : Закон України від 23.06.1991 № 1060-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 34. — Ст. 451. — (3 наступ, змін, та доп.).
12. Програма економічних реформ на 2010—2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [Ел. ресурс] : Програма Президента України від 02.06.2010. — Режим доступу: www.nau.kiev.ua.
13. Суліма Є. Вища освіта в контексті національної стратегії розвитку освіти в Україні на 2012—2021 роки / Євген Суліма // Вища школа. — 2012. — № 3. — С. 14—15.
14. Суліма Є. Невідкладні завдання системи вищої освіти на новому етапі Болонського процесу / Євген Суліма // Вища школа. — 2010. — № 11. — С. 5—13.
15. Табачник Д.В. Освіта залишається опорою суспільства: зі вступ, слова міністра освіти і науки, молоді та спорту на III Всеукр. з’їзді працівників освіти / Д.В. Табачник // Освіта України. — 2011. — № 83/84. — С. 1, 5.

Надійшла до редакції 13.06.2013

Viacheslav Komarov. Legislative Guarantee of Modernizing Higher Education

The state of the normative-legal foundations of higher education in Ukraine in the light of its further improvement is being considered. The project of the Ukraine’s law “On Higher Education” and the key problems of legal regulation of relations in this sphere are being analysed.