

Мельничук Ольга Федорівна

*Доктор юридичних наук, доцент
декан факультету менеджменту та права
Вінницького національного аграрного університету
(м. Вінниця, Україна)*

Мельничук Ольга Федоровна

*доктор юридических наук, доцент
декан факультета менеджмента и права
Винницкого национального аграрного университета
(г. Винница, Украина)*

Melnychuk Olga

*Doctor of Science of Law, Associate Professor
Dean of the Faculty of Management and Law
of the Vinnytsia National Agrarian University
(Vinnytsia, Ukraine)*

ПРАВОВІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В УКРАИНЕ

LEGAL ASPECTS IN THE FIELD OF GOVERNANCE OF HIGHER EDUCATION IN UKRAINE

Анотація. У статті розкриваються правові аспекти управління у сфері вищої освіти в Україні та вносяться пропозиції щодо удосконалення його законодавчого регулювання. Виділяються дві компоненти в структурі управління у сфері вищої освіти – державна та громадська. Вказується, що система державних органів управління у вищій освіті має ієрархічну побудову та складається з вищого, центрального та регіонального рівнів.

Аналізуються повноваження головного органу в системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику в сфері освіти – Міністерства освіти і науки України. Акцентується увага на управлінській і правозабезпечувальній діяльності Міністерства освіти і науки України. Доводиться необхідність децентралізації управління у сфері вищої освіти шляхом перерозподілу повноважень між центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки, місцевими органами управління освітою та навчальними закладами.

Вивчається досвід децентралізації управління у сфері вищої освіти в європейських державах. Аналізується освітнє законодавство Австрії, Німеччини, Великобританії, Іспанії та Франції.

Доводиться, що, існуюча в Україні, система управління освітою на місцях не зовсім відповідає потребам часу. Недоліком є те, що в Законі України «Про освіту» не розмежовано повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в галузі освіти, що створює «конкуренцію компетенцій», знижує рівень відповідальності та ефективності їх діяльності. Вказується на потребу розмежування та чіткого законодавчого закріплення повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у сфері освіти.

Обґрунтовується необхідність розвитку та унормування громадського контролю у сфері освіти. Пропонується у новому Законі України «Про освіту» детально врегулювати поняття, види громадського контролю, визначити повноваження органів державного та громадського контролю у сфері освіти.

Підкреслюється роль та значення органів громадського самоврядування в системі управління вищих навчальних закладів. Вказується на необхідність забезпечення повноцінної реалізації органами громадського самоврядування навчальних закладів повноважень у сфері вищої освіти шляхом гарантування їх діяльності профільним міністерством та громадськістю.

Ключові слова: вища освіта, управління, державне управління, громадське самоврядування, студентське самоврядування, децентралізація.

Аннотация. В статье раскрываются правовые аспекты управления в сфере высшего образования в Украине и предлагается совершенствование его законодательного регулирования. Выделяются две компоненты в структуре управления в сфере высшего образования – государственная и общественная. Указывается, что система государственных органов управления в высшем образовании имеет иерархическое построение и состоит из высшего, центрального и регионального уровней.

Анализируются полномочия главного органа в системе центральных органов исполнительной власти, обеспечивающего формирование и реализацию государственной политики в сфере образования – Министерства образования и науки Украины. Акцентируется внимание на управленческой и правообеспечительной деятельности Министерства образования и науки Украины. Доказывается необходимость децентрализации управления в сфере высшего образования путем перераспределения полномочий между центральным органом исполнительной власти в сфере образования и науки, местными органами управления образованием и учебными заведениями.

Изучается опыт децентрализации управления в сфере высшего образования в европейских государствах. Анализируется образовательное законодательство Австрии, Германии, Великобритании, Испании и Франции.

Доказывается, что, существующая в Украине, местная система управления образованием не совсем соответствует потребностям времени. Недостатком является то, что в Законе Украины «Об образовании» не разграничены полномочия местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в области образования, что создает «конкуренцию компетенций», снижает уровень ответственности и эффективности их деятельности. Указывается на необходимость разграничения и четкого законодательного закрепления полномочий между местными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления в сфере образования.

Обосновывается необходимость развития и нормализации общественного контроля в сфере образования. Предлагается в новом Законе Украины «Об образовании» детально урегулировать понятие, виды общественного контроля, определить полномочия органов государственного и общественного контроля в сфере образования.

Подчеркивается роль и значение органов общественного самоуправления в системе управления высших учебных заведений. Указывается на необходимость обеспечения полноценной реализации полномочий органами общественного самоуправления учебных заведений в сфере высшего образования путем гарантирования их деятельности профильным министерством и общественностью.

Ключевые слова: высшее образование, управление, государственное управление, общественное самоуправление, студенческое самоуправление, децентрализация.

Summary. The article deals with the legal aspects of management of higher education in Ukraine and proposals how to improve its legislative regulation. There are the two components in the structure of governance higher education – state and public. It is claimed that the system of public administration in higher education has a hierarchical organization and consists of a higher, central and regional levels.

Analyzes powers the main body in the system of central executive bodies which form and implement state policy in the field of education – Ministry of Education and Science of Ukraine. Attention is focused on the management and right providing of the Ministry of Education and Science of Ukraine. Demonstrate the necessity of decentralization management in the field of higher education by redistribution powers between the central executive body in the field of education and science, local education authorities and educational institutions.

Shows the experience of decentralization higher education in European countries. Analyzes the educational legislation of Austria, Germany, UK, Spain and France.

Proves that Ukraine's current system of education in the local authorities does not meet the needs of time. The downside is that in the Law of Ukraine «About Education» not demarcated powers of local authorities and local authorities in education, what creates «competition of competencies», reduces the level of responsibility and effectiveness of their activities. Indicates to the need for a clear distinction and legislative consolidation of powers between local authorities and local self-government in education.

Substantiates needs of develop and normalization public control in education. Proposes in the new Law of Ukraine «About Education» regulate in detail the concept, types of public control, Define the powers of the state and public control in education.

Emphasizes the role and importance of public authorities in the management of higher education institutions. Indicates the need providing full implementation by the public authority's powers in higher education by guaranteeing their activities by the Ministry and public.

Keywords: higher education, governance, public administration, public authorities, student's government, decentralization.

Постановка проблеми. Ефективність управління у сфері вищої освіти в Україні є запорукою успішності реформ у цій, надто цінній для держави, суспільства та окремої людини, царині. Не випадково в науковому середовищі та владних колах йдуть пошуки оптимальної моделі такого управління. При цьому важливо не вдатися до перекосів шляхом ідеалізації будь-якої з них. Адже як централізована, так і децентралізована системи управління у сфері вищої освіти мають свої переваги та недоліки. Мабуть, цей факт пояснює існування ідеї державно-громадського управління освітою, яке, на нашу думку, в сучасних умовах переходу від централізованої до децентралізованої системи управління є виправданою. Дійсно, Закон України «Про вищу освіту» (далі — Закон) закріпив право навчальних закладів на автономію, громадське і студентське самоврядування, надав учасникам освітнього процесу академічну свободу, але ці правові інститути перебувають поки що у зародковому стані. Академічна і громадська спільнота в Україні лише навчаються культури самоуправління і надзвичайно добре, що проростають його перші паростки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. За таких умов проблема управління у сфері вищої освіти в Україні є актуальною та зумовлює увагу В. Андрущенка, В. Беха, Л. Головій, В. Грабовського, Н. Губерської, Б. Деревянки, О. Зигало, М. Курка, Н. Ракші, О. Рябеки, В. Чорної, Р. Шаповала та багатьох інших вчених. Однак реформування вищої освіти в Україні ставить нові виклики перед науковцями та потребує вироблення науково обгрунтованих пропозицій для удосконалення законодавчого регулювання управління у цій сфері.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є розкриття правових аспектів управління у сфері вищої освіти в Україні та вироблення пропозицій щодо удосконалення його законодавчого регулювання.

Виклад основного матеріалу дослідження. Законодавець, врегульовуючи відносини управління у сфері вищої освіти, передбачив дві його компоненти — державну та громадську, що, на думку вчених [1, с. 8], якраз і притаманно моделі державно-громадського управління освітою. Так, управління у сфері вищої освіти у межах своїх повноважень здійснюється: 1) Кабінетом Міністрів України; 2) центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки; 3) галузевими державними органами, до сфери управління яких належать вищі навчальні заклади; 4) органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, до сфери управління яких належать вищі навчальні заклади; 5) Національною академією наук України та національними галузевими

академіями наук; 6) засновниками вищих навчальних закладів; 7) органами громадського самоврядування у сфері вищої освіти і науки; 8) Національним агентством із забезпечення якості вищої освіти [2, ст. 12].

Вчені вважають, що система державних органів управління у вищій освіті має ієрархічну побудову та складається з вищого, центрального та регіонального рівнів [3, с. 52].

Головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику в сфері освіти і науки є Міністерство освіти і науки України. З-поміж різнопланових завдань, викладених у Положенні про Міністерство освіти і науки України від 16 жовтня 2014 р. [4], звертають на себе увагу такі, як створення умов для здобуття громадянами дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної освіти, професійно-технічної, вищої освіти, інклюзивного навчання та освіти протягом життя, наукових ступенів, вчених звань, а також розгляд скарг громадян. На наш погляд, навіть зміст цих, окремо взятих, завдань вказує не лише на управлінську, але й правозабезпечувальну діяльність Міністерства освіти і науки України. Разом з тим, вважаємо, що необхідно оптимізувати управлінські повноваження Міністерства освіти і науки України, здійснити їх перерозподіл між центральним органом виконавчої влади у сфері освіти та науки, місцевими органами управління освітою та навчальними закладами. У зв'язку з цим потрібно закріпити за Міністерством освіти і науки України такі повноваження у галузі управління освітою, як здійснення координаційної, аналітично-прогностичної діяльності та державного контролю у сфері освіти. Адже саме такою є практика європейських держав.

Шляхом децентралізації управління у сфері освіти відбувається розширення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в означеній галузі. Тому, на нашу думку, вивчення досвіду децентралізації у сфері освіти в європейських державах є корисним для України в контексті проведення конституційної реформи місцевого самоврядування. Наприклад, на сьогодні питання освіти є прерогативою федеральних земель Австрії та Німеччини, тому управління у цій сфері здійснюють уряди земель. Децентралізація влади характерна й для Великобританії, в якій управління у галузі освіти здійснюють міністерства Англії, Уельсу, Шотландії та Північної Ірландії. Делегують повноваження у сфері освіти місцевим і регіональним органам влади Іспанія та Франція. Навіть у найбільш централізованій французькій системі управління освітою відбувається трансформація в бік її децентралізації. Так, аналіз положень Кодексу освіти Франції показує, що управ-

ління у царині освіти здійснюється на різних рівнях — держави, регіонів, департаментів та комун. Кодекс освіти Франції чітко окреслює повноваження і відповідальність цих суб'єктів у сфері освіти та визначає органи управління освітою на всіх рівнях. Відповідно до ст. L.222–1 Кодексу освіти Франція поділена на академічні округи (академії), в кожній з яких управляє ректор. Він є представником міністра в регіоні, тобто канцлером університетів, що забезпечує координацію вищої освіти з іншими її рівнями. Водночас у кожній академії, департаменті створюються консультативні органи — Ради національної освіти, до яких входять представники регіонів, департаментів і комун [5].

На думку автора, існуюча в Україні система управління освітою на місцях не зовсім відповідає потребам часу. Недоліком є те, що в Законі України «Про освіту» не розмежовано повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в галузі освіти, що створює «конкуренцію компетенцій», знижує рівень відповідальності та ефективність їх діяльності. Тому вважаємо, що необхідно перерозподілити повноваження між цими органами, залишивши при цьому місцевим органам виконавчої влади у сфері освіти контролюючі повноваження. У контексті конституційної реформи, для ефективного здійснення управління освітою органами місцевого самоврядування, пропонуємо створити при обласних і районних радах відповідні виконавчі комітети. Адже бюджетне фінансування освіти в Україні вимагає повноцінного функціонування органів місцевого самоврядування з достатнім обсягом повноважень у цій сфері.

Поряд з належною організацією управління освітою важливим питанням є здійснення контролю, що в сукупності забезпечує реалізацію, захист та охорону права на освіту. На нашу думку, демократично врегульовуються відносини контролю у сфері освіти в Єдиному (Органічному) Законі про підвищення якості освіти Іспанії. Цей закон містить розділ «Про органи управління, органи участі в контролі за діяльністю державних навчальних закладів і органи координації їх роботи» [6], в якому крім адміністративного контролю узаконюється громадський контроль за управлінням в навчальних закладах (шкільна рада, вчена рада викладачів, інші органи), а також закріплюється статус цих органів.

Доводиться констатувати, що контроль у сфері освіти — питання недостатньо вивчене науковцями, тим більше, якщо воно і розглядається, то в межах того чи іншого предмета дослідження та, як правило, в аспекті виконавчо-розпорядчої діяльності органів державної влади та їх посадових осіб. При цьому за межами вивчення залишається громадський контроль

у сфері освіти. В юридичній літературі контролю, що здійснюється у сфері освіти, присвячено небагато праць. Так, Л. Головій з'ясовує поняття «державний контроль за наданням освітніх послуг у сфері вищої освіти» [7, с. 6]. В. Чорна розглядає контроль із позиції адміністративно-правового засобу регулювання позашкільної освіти [8, с. 93]. На нашу думку, в пропонуваній дефініції не зовсім точно визначено об'єкт даного контролю, оскільки означені органи здійснюють контроль не тільки за навчальними закладами, але й перевіряють законність дій інших суб'єктів у сфері позашкільної освіти. Адже до її системи входять навчальні заклади, асоціації, фонди, діяльність яких пов'язана з позашкільною освітою, органи управління у цій сфері. Контроль може здійснюватися як у порядку підпорядкування, по вертикалі, тобто бути відомчим (наприклад, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері освіти, має право здійснювати контроль за діяльністю як місцевих органів управління позашкільною освітою, так і навчальних закладів, що їм підпорядковуються), так і позавідомчим. Останній передбачає перевірку діяльності власне позашкільного навчального закладу, а також органів управління позашкільною освітою.

З огляду на зазначені вище зауваження, беручи до уваги факт існування у сфері освіти державного та громадського контролю, пропонуємо наступну його дефініцію: контроль у сфері освіти — це діяльність органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства, що полягає в перевірці виконання суб'єктами сфери освіти вимог законодавства або в спостереженні за точним, правильним їх дотриманням і застосуванням з метою забезпечення законності й дисципліни в цій галузі, попередження і виявлення порушень законодавства, поновлення порушених прав.

На нашу думку, з метою забезпечення конституційного права на освіту в Україні необхідно вдосконалити законодавче регулювання та практику діяльності громадського контролю у сфері освіти. Адже у Законі України «Про освіту» державному контролю за навчальними закладами присвячується лише одна стаття, яка містить загальні положення. Вважаємо, що в новому Законі України «Про освіту» необхідно детально врегулювати поняття, види такого контролю, визначити повноваження органів державного та громадського контролю у сфері освіти.

Надання органам громадського самоврядування вищих навчальних закладів широких повноважень — це усталена практика європейських держав, яка наслідується останнім часом і в Україні. Так, у ст. 39 Закону закріплено, що вищим колегіальним органом громадського самоврядування вищого навчального закладу

є загальні збори (конференція) трудового колективу, не менш як 75 відсотків складу яких становлять наукові, науково-педагогічні та педагогічні працівники ВНЗ, які працюють на постійній основі, а також не менш як 15 відсотків виборних представників з числа студентів (курсантів), які обираються шляхом прямих таємних виборів. Вищий колегіальний орган громадського самоврядування вирішує важливі управлінські питання: погоджує статут ВНЗ та зміни до нього, заслуховує щорічний звіт керівника, обирає комісію з трудових спорів, затверджує правила внутрішнього розпорядку і колективний договір, розглядає за обґрунтованим поданням наглядової або вченої ради питання про дострокове припинення повноважень керівника ВНЗ тощо.

Водночас у ст. 40 Закону докладно врегульовано правовий статус органів студентського самоврядування. Формально ці органи мають право брати участь в управлінні вищим навчальним закладом, обговорювати та вирішувати питання удосконалення освітнього процесу, науково-дослідної роботи, призначення стипендій, організації дозвілля, оздоровлення, побуту та харчування, захищати права та законні інтереси студентів, оголошувати акції протесту, вносити пропозиції щодо змісту навчальних планів і програм тощо. За погодженням з органом студентського самоврядування приймається рішення про відрахування студентів та їх поновлення на навчання, переведення з контрактної форми на навчання за державним замовленням і, навпаки, призначення заступників декана, керівника ВНЗ, поселення в гуртожиток і виселення з нього, затвердження рішень із питань студентських містечок та гуртожитків для проживання осіб, які навчаються у вищому навчальному закладі. Інша справа, чи реалізуються повноваження органів самоврядування на практиці, чи не залишаються вони суто теоретичними. Уявляється, що в кожному з навчальних закладів складається своя практика діяльності цих громадських формувань. Вважаємо, що для повноцінної реалізації органами громадського самоврядування ВНЗ своїх повноважень необхідний ефективний контроль з боку профільного міністерства та громадськості. В іншому випадку, повноваження органів студентського самоврядування залишаться декларативними та ілюзорними. Не варто забувати про те, що керівник

навчального закладу, педагогічні та науково-педагогічні працівники мають більше можливостей впливу (фінансового, психологічного) на студентів. Останні залежні від перших, вони є «слабшою», менш захищеною стороною освітніх правовідносин. Це зумовлює ризик перетворення органів студентського самоврядування в «сліпих» виконавців наказів керівників або рішень вчених рад навчальних закладів та призводить до формалізації їх роботи. На нашу думку, важливою гарантією функціонування студентського самоврядування в Україні є норми Закону, які забороняють адміністрації вищого навчального закладу втручатися в діяльність органів студентського самоврядування, зобов'язують керівника ВНЗ забезпечити належні умови для діяльності цих органів та врегульовують фінансові питання студентського самоврядування.

Висновки та подальші дослідження. В умовах переходу від централізованої до децентралізованої системи управління у сфері вищої освіти оптимальною моделлю є державно-громадська, на розвиток якої загалом спрямований Закон України «Про вищу освіту». З метою проведення децентралізації управління у сфері вищої освіти необхідно перерозподілити повноваження між Міністерством освіти і науки України, місцевими органами управління освітою та навчальними закладами, залишивши за центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки здійснення координаційної, аналітично-прогностичної діяльності та державного контролю. Водночас потрібно законодавчо розмежувати повноваження між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у сфері освіти. Для результативного управління освітою органами місцевого самоврядування необхідно створити при обласних і районних радах відповідні виконавчі комітети, які б мали законодавчо закріплений обсяг повноважень у цій сфері. З метою повноцінної реалізації управлінських повноважень органами громадського самоврядування у сфері вищої освіти необхідно забезпечити гарантування їх діяльності профільним міністерством та громадськістю.

Подальші наукові розвідки можуть полягати у розкритті правової природи, законодавчого регулювання та перспектив розвитку громадського контролю у сфері вищої освіти.

Література

1. Управління освітою / Міністерство освіти і науки України; Нац. пед. ун-т імені М. П. Драгоманова; за науковою ред. В. П. Беха; редкол.: В. П. Бех (голова), М. В. Михайліченко (заст. голови) [та ін.]. — К.: Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2013. — 546 с.
2. Про вищу освіту: Закон України від 01 липня 2014 р. № 1556-VII // Відомості Верховної Ради України. — 2014. — № 37–38. — Ст. 2004.
3. Губерська Н. Л. Система державного управління вищою освітою в Україні / Н. Л. Губерська // Право і суспільство. — 2014. — № 6–2. — С. 49–55.
4. Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України: постанова Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 630 // Офіційний вісник України. — 2014. — № 95. — Ст. 2729.
5. Кодекс образования Франции. Законодательная часть [Електронний ресурс] / [под общ. ред. В. М. Филиппова; науч. ред. и предисл. А. Н. Козырин; введ. Г. Ф. Ткач]. — М.: Статут, 2003. — 270 с. — Режим доступа: <http://www.lexed.ru/books>.
6. Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa [Електронний ресурс]. — Режим доступа: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-12886.
7. Головій Л. В. Організаційно-правові засади надання освітніх послуг вищими навчальними закладами України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Головій Людмила Василівна; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. — К., 2010. — 16 с.
8. Чорна В. Г. Контроль та нагляд як адміністративно-правові засоби регулювання у сфері позашкільної освіти України / В. Г. Чорна // Адміністративне право і процес. — 2012. — № 2 (2). — С. 92–98.

References

1. Bekh, V. P. and Mykhajlichenko, M. V. (2013), «Upravlinnia osvitoiu» [Education management], Kyiv, Ukraine.
2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2014), The Law of Ukraine «Pro vyschu osvitu», Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, vol. 37–38, p. 2004.
3. Hubers'ka, N. L. (2014) «Systema derzhavnoho upravlinnia vyschoiu osvitoiu v Ukraini», Pravo i suspil'stvo, vol. 6–2, pp. 49–55.
4. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), «Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Ministerstvo osvity i nauky Ukrainy», Ofitsijnyj visnyk Ukrainy, vol. 95, p. 2729.
5. «Kodeks obrazovaniya Francii» (2003). Zakonodatel'naya chast', available at: <http://www.lexed.ru/books> (Accessed 27 December 2016).
6. Ley Orgánica, «Para la mejora de la calidad educativa», available at: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-12886 (Accessed 27 December 2016).
7. Holovij, L. V. (2010) «Orhanizatsijno-pravovi zasady nadannia osvitnikh posluh vyschymy navchal'nymy zakladyamy Ukrainy», Ph. D. Thesis, Nats. un-t. bioresursiv i pryrodokorystuvannia Ukrainy, Kyiv, Ukraine.
8. Chorna, V. H. (2012) «Kontrol' ta nahliad iak administratyvno-pravovi zasoby rehuliuвання u sferi pozashkil'noi osvity Ukrainy», Administratyvne pravo i protses, vol. 2(2), pp. 92–98.