

НАРОДНА УКРАЇНСЬКА АКАДЕМІЯ
МІЖНАРОДНИЙ ФОНД «ВІДРОДЖЕННЯ»

ОСВІТНЄ ПРАВО

Навчальний посібник
для студентів гуманітарних ВНЗ

За загальною редакцією В. В. Астахова

Харків
Видавництво НУА
2011

УДК 378.014.1(477)(075.8)
ББК 74.584(4УКР) 738к1я73-1+67.9(4УКР)301я73-1
О-72

*Рекомендовано до видання Вченою радою
Харківського гуманітарного університету
«Народна українська академія».
Протокол № 8 від 28.03.2011*

Авторський колектив:

Астахов В. В., канд. юрид. наук, проф. – передмова, розділи 1, 3, 7;
Астахова К. В. (мол.), канд. екон. наук, доц. – розділ 6; *Войно-Данчишина О. Л.*, канд. юрид. наук, доц. – розділ 5; *Гужва А. М.*, ст. викл. – розділ 8; *Довгаль О. А.*, д-р екон. наук, проф. – розділ 2; *Нестеренко П. В.*, канд. юрид. наук, доц. – розділи 1, 4, 9.

Рецензенти: канд. юрид. наук *Г. С. Гончарова* (Національний університет «Юридична академія ім. Ярослава Мудрого»);
д-р юрид. наук *В. В. Ладиченко* (Національний університет біоресурсів і природокористування);
д-р юрид. наук *Р. Б. Шишка* (Міжрегіональна фінансово-юридична академія)

О-72 **Освітнє право** : навч. посіб. для студентів гуманітарних ВНЗ / [авт. кол.: В. В. Астахов, К. В. Астахова (мол.), О. Л. Войно-Данчишина та ін.] ; за заг. ред. В. В. Астахова ; Нар. укр. акад. ; Міжнар. фонд «Відродження». – Х. : Вид-во НУА, 2011. – 188 с.
ISBN 978-966-2298-07-9

Особливість даного посібника полягає в тому, що разом із традиційним підходом до правового регулювання освітніх відносин у ньому представлений комплексний погляд на проблеми освітнього законодавства України, що дозволяє обґрунтувати доцільність його виділення як самостійної комплексної галузі національної системи права.

Для викладачів, магістрів, студентів, а також усіх тих, хто цікавиться проблемами освіти і освітнього законодавства.

УДК 378.014.1(477)(075.8)
ББК 74.584(4УКР) 738к1я73-1+67.9(4УКР)301я73-1

ISBN 978-966-2298-07-9

© Народна українська академія, 2011
Роботу виконано за підтримки
Міжнародного фонду «Відродження»
(грант № 41404)

ПЕРЕДМОВА

У сучасному світі становище будь-якої країни визначається не стільки військовим і економічним, скільки інтелектуальним потенціалом. Світова спільнота усвідомлює, що без освіти, навчальних і науково-дослідних установ, які здійснюють підготовку кваліфікованих і освічених людей, жодна країна не в змозі забезпечити стійкого поступального розвитку. Отже, джерело до процвітання держави, до зміцнення її ролі у світі знаходиться в системі освіти. Вища освіта, що сприяє перетворенням і прогресу в суспільстві, разом з наукою виступають як найважливіші компоненти культурного, соціально-економічного, екологічно захищеного розвитку людини і суспільства.

Але для того, щоб освіта позитивно вплинула на поступальний розвиток суспільства, потрібна не тільки державна економічна підтримка даного сектора економіки, але і наявність якісної правової бази, яка є запорукою його успішного розвитку. Проте на початок другого десятиліття ХХІ століття результати реформи освітнього законодавства не у повному обсязі відповідають потребам динамічного розвитку молоді Української держави.

Одним із головних завдань законодавства у галузі освіти є забезпечення і захист конституційного права громадян на освіту, а також створення правових гарантій для вільного функціонування і розвитку системи освіти. Неналежне забезпечення державою вказаних гарантій, а також непоінформованість у своїх правах учасників освітньої діяльності є перешкодою в реалізації конституційних прав громадян на освіту. Тому оволодіння основами правового регулювання освітньої діяльності стає нагальною потребою будь-якого фахівця, незалежно від профілю його діяльності.

Вказані причини підштовхнули до створення даного навчального посібника, що є комплексним поглядом на проблеми освітнього законодавства України колективу кафедри економічної

теорії і права Харківського гуманітарного університету «Народна українська академія». І це не випадково, оскільки ХГУ «НУА» з 1991 року здійснює експеримент зі створення модуля безперервної освіти, що включає чотири ступені: дошкільну, шкільну, вузівську і післявузівську підготовку. А це, у свою чергу, дозволяє йому гостріше відчувати невідповідності і навіть прогалини в чинному освітньому законодавстві.

Навчальна дисципліна «Освітнє право України» має на меті закласти основи освітньо-правової культури як викладачів, так і студентів. А оскільки основний акцент у змісті курсу зроблено на вищі навчальні заклади III–IV рівнів акредитації, то надалі на його основі можлива розробка спецкурсів, у яких може бути детальніше розкрита характеристика різних аспектів правового регулювання освітньої діяльності. Це, зокрема, можуть бути: «Правове регулювання дошкільної і середньої освіти», «Правове регулювання фінансово-економічної діяльності освітньої установи» та ін.

У той же час, усвідомлюючи те, що структура і зміст представленого навчального посібника з такої дискусійної в правовій науці проблематики не містить всіх аспектів освітньої діяльності і їх правового регулювання, автори були б щиро вдячні за всі конструктивно-критичні відгуки, зауваження і пропозиції, що сприятимуть його вдосконаленню.

Авторський колектив висловлює подяку канд. юрид. наук, доценту Національного університету «Юридична академія ім. Ярослава Мудрого» Галині Степанівні ГОНЧАРОВІЙ, д-ру юрид. наук, професору кафедри конституційного права і правознавства Національного університету біоресурсів і природокористування Віктору Валерійовичу ЛАДИЧЕНКУ і д-ру юрид. наук, професору Міжрегіональної фінансово-юридичної академії Роману Богдановичу ШИШЦІ за конструктивні обговорення і зауваження, які багато в чому посприяли поліпшенню даної роботи.

Тема 1. ПОНЯТТЯ, ПРЕДМЕТ І МЕТОД ОСВІТНЬОГО ПРАВА

1. Поняття «освітнє право» як категорія юриспруденції.
2. Юридична характеристика освітніх відносин.
3. Предмет і метод освітнього права.

1. Поняття «освітнє право» як категорія юриспруденції

У сучасній економічній і соціальній політиці держави освіта займає найважливіше місце. Це, у свою чергу, підвищує значення чіткого і ефективного нормативно-правового регулювання цієї особливої сфери суспільних відносин. Очевидно, розвиток сучасної вітчизняної освіти, особливо маючи на увазі її модернізацію, навряд чи можна уявити без відповідної надійної, стійкої законодавчої бази. Однак чинне юридичне оформлення суспільних відносин, що склалися в освітній сфері України на кінець першого десятиліття ХХІ століття, не відповідає цілям і завданням реформування освітньої галузі. Розпочата реформа, процеси інтернаціоналізації в освітній сфері, створення єдиного європейського простору вищої освіти і входження України в Болонський процес роблять особливо актуальними теоретичні дослідження системи нормативно-правового регулювання освіти – освітнього права.

У свою чергу реалізація вітчизняної програми розвитку освіти в Україні буде вимагати кардинальної переробки чинного освітнього законодавства. Це дозволить усунути малоефективні, недосконалі норми права, а головне – завершити процес формування освітнього права як нової галузі права, якому поки що не приділялося належної уваги. Врешті-решт оновлене освітнє законодавство надійно закріпить юридичні гарантії безперешкодного доступу до освіти, а також потреб суспільства і держави у високопрофесійних кадрах.

Вказана робота повністю відповідає вимогам, викладеним у Комюніке «Нова динаміка вищої освіти і наукових досліджень для зміни і розвитку суспільства», де підкреслюється, що «являючись суспільним благом і стратегічним імперативом для всіх рівнів освіти і основою для досліджень, інновацій і творчості, вища освіта повинна бути сферою відповідальності і економічної підтримки всіх урядів. Як вказано у Загальній декларації прав людини, «вища освіта повинна бути однаково доступною для всіх на основі здібностей кожного» (стаття 26, пункт 1)¹.

Перш ніж почати ретельний розгляд поняття освітнього права, слід зазначити, що дослідженням названої проблематики займаються не тільки українські вчені. Проблеми реформування освітньої галузі і її правового регулювання торкнулися практично всіх держав СНД. А оскільки російські фахівці просунулися в цьому питанні далі за своїх українських колег, то і в даній праці ми спиратимемося на їх багаторічний досвід роботи зі створення освітнього кодексу і величезну базу теоретичних досліджень, обсяг яких суттєво перевищує кількість публікацій українських дослідників освітньо-правової проблематики.

Аналіз науково-практичного використання терміну «освітнє право» вказує на його полісемантичність, що певною мірою ускладнює системний і цілеспрямований характер досліджень освітньо-правової проблематики. До основних значень терміну «освітнє право» в найзагальнішому плані можна віднести наступні – це:

- а) комплексна галузь права;
- б) нормативно-правовий масив (освітнє законодавство);
- в) елемент системи конституційних прав і свобод («право на освіту»);
- г) елемент освітніх прав учасників освітніх відносин;
- д) навчальна дисципліна;

¹ Новая динамика высшего образования и научных исследований для изменения и развития общества : Коммюнике Всемирной конференции по высшему образованию (ЮНЕСКО, Париж, 5–8 июля 2009 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001832/183277r.pdf>. – Загл. с экрана.

е) актуальний напрямок теоретико-правових і галузевих юридичних наукових досліджень;

ж) елемент системи освіти в цілому.

У даній роботі наша увага буде сконцентрована на понятті освітнього права як комплексної правової галузі, хоча в сучасній класифікації галузей, що становлять систему права України, освітнє право як самостійна галузь відсутнє. Це обумовлено багатьма причинами, в основі яких лежить дискусія відносно того, чи визнавати освітнє право правовою галуззю чи ні. Головним аргументом противників віднесення освітнього права до галузі права є те, що в останнього відсутні специфічні предмет і метод правового регулювання суспільних відносин – головні критерії галузевої диференціації. Прихильники ж необхідності виділення освітнього права як самостійної галузі права, вважають, що вже сама природа і специфіка відносин, які складаються у сфері освіти, дають усі необхідні і достатні підстави для його виділення в усталену правову галузь, що має комплексний характер.

У результаті одні вчені-правознавці називають концепцію освітнього права «інформаційним шумом» і не припиняються до обговорення даної проблеми², інші говорять про самостійну галузь права, що формується, але вважають передчасним твердження про галузь права³, що сформувалася, треті стверджують, що слід говорити лише про комплексну галузь законодавства, яка включає норми конституційного, адміністративного, цивільного, трудового, фінансового та інших галузей права, які діють у галузі освіти. Остання позиція, імовірно, обумовлена традицією, що йде ще від радянських часів і розглядає масив цих норм як комплексну галузь законодавства, що містить норми

² Див.: Суханов Е. А. О концепции Кодекса об образовании «самостоятельного» образовательного права / Суханов Е. А. // Юридическое образование и наука. – 2001. – № 3. – С. 3.

³ Див.: Пушкин А. И. Образовательная функция современного российского государства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. И. Пушкин. – Н. Новгород, 2002. – С. 8.

інших галузей права (зокрема адміністративного) і що не має властивостей, притаманних галузі права. Остання точка зору домінує і серед відомих українських вчених-педагогів⁴.

Дійсно, законодавство про освіту радянські правознавці визнавали складовою частиною адміністративного права, хоч і в той період було зрозуміло, що значна частка відносин у сфері народної освіти не відноситься до сфери державного управління, а має особливий, специфічний характер. Це, наприклад, відносини, пов'язані з організацією навчального процесу, діяльністю освітніх установ, трудовою діяльністю педагогічних кадрів, їх підготовкою і перепідготовкою, атестацією, наданням учасникам освітнього процесу різного роду соціальних пільг і гарантій і т. п.

Наявність у сфері освіти відносин, що виходять за межі чисто адміністративного права, найяскравіше виявлялося при підготовці систематичних зібрань чинного законодавства, де нормативно-правові акти з питань освіти неминуче виділялися в самостійний масив. Так, в Зібраннях чинного законодавства СРСР акти з питань освіти були виділені в самостійний розділ, а в Зведенні законів СРСР вони склали об'ємну главу розділу з питань соціального розвитку і культури, а також соціально-економічних прав громадян.

Після ухвалення в 1996 році нової редакції Закону України «Про освіту», який дозволив організацію і функціонування приватних (недержавних) освітніх установ і надав студентам право здобувати освіту не тільки на бюджетній, але і на платній основі, відмежування законодавства про освіту від адміністративного права стало неминучим і безперечним фактом.

Одним з перших, хто визнав освітнє законодавство як самостійну галузь правової системи, був російський учений В. І. Шкатулла. На жаль, у його роботах ця теза не одержала належного обґрунтування. Автор розглядав освітнє законодавство не у вигляді окремої галузі права, а лише як комплексну галузь, що «включає норми різних галузей права: трудового,

⁴ Закон України «Про вищу освіту»: Науково-практичний коментар / за заг. ред. В. Г. Кременя. – К., 2002. – С. 12.

адміністративного, цивільного, фінансового та ін. Ці норми не об'єднані методом правового регулювання, але зв'язані предметом і завданнями регулювання. Усі ці норми регулюють єдиний освітній простір, єдині освітні відносини»⁵. Ю. А. Тихомиров, підтримавши тезу В. І. Шкатулли про доцільність формування і розвитку законодавства про освіту як нову галузь законодавства, обґрунтував це трохи інакше. Він дійшов висновку, що у новій галузі законодавства складаються «свій предмет і методи правового регулювання, що включають застосування поряд з адміністративним правом норм цивільного, трудового права»⁶.

Що стосується норм цивільного права, то в даний час вони активно використовуються при вирішенні конкретних питань у сфері освіти. У той же час складна і багатофункціональна система освіти зі своєю специфікою цивільно-правових відносин не може обмежитися тільки цивільно-правовими нормами, оскільки ухвалювані на їх основі рішення не завжди є плідними і правомірними.

Так, наприклад, договором на навчання в ХГУ «НУА» передбачено право навчального закладу відрахувати учня у разі неоплати ним вартості навчання, прострочення оплати освітніх послуг, а також у зв'язку з грубим порушенням Правил внутрішнього розпорядку навчального закладу. Подібні правила встановлені не тільки в Україні, але й у країнах СНД⁷. Проте вказані положення порушують ст. 525 ЦК України, згідно з якою одностороння відмова від виконання зобов'язань і одностороннє змінення його умов не допускаються, за винятком випадків, передбачених законом або договором. З іншого боку, зали-

⁵ Шкатулла В. И. Образовательное законодательство: теоретические и практические проблемы. Общая часть / В. И. Шкатулла. – М., 1996. – С. 47.

⁶ Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса / Ю. А. Тихомиров. – М., 1998. – С. 644.

⁷ Типовая форма договора возмездного оказания образовательных услуг : утв. приказом Министра образования и науки Республики Казахстан от 18.11.2004 №937.

шасться не зрозумілим, за рахунок яких ресурсів приватний ВНЗ повинен навчати студента, який не вніс платню за своє навчання.

Інший приклад пов'язаний з нормативною вимогою до статутного фонду ВНЗ⁸, «розмір якого (включаючи вартість майна і власних коштів) повинен бути не менше розрахункової вартості навчання слухачів, кількість яких обумовлена обсягом прийому». Поняття статутного фонду тотожно поняттю «статутний капітал», який є зафіксованою установчими документами і оціненою в гривнях сумою всіх внесків, котрі засновники вирішили об'єднати (виділити) при створенні юридичної особи у формі господарського суспільства. Іншими словами, статутний капітал складається з відповідної матеріальної бази, необхідної господарському товариству для організації, тобто початку своєї діяльності.

Але на практиці стосовно статутного фонду існує помилкова думка, відповідно до якої він розглядається як недоторканий фонд, кошти якого заборонено використовувати на поточні потреби товариства. Хоча за своїм основним призначенням статутний фонд покликаний відображати не наявність майна або коштів, а джерело їх формування. Розмір статутного фонду відображає обов'язок товариства перед його учасниками, і ці обов'язки мають безстроковий характер і припиняються тільки у разі ліквідації товариства або виходу учасника з нього. Причому дана вимога згідно з цивільним законодавством стосується тільки приватних ВНЗ, оскільки державні ВНЗ, що функціонують в організаційно-правовій формі установи, т. зв. «статутний фонд» мати не повинні. А це в свою чергу може свідчити про недовіру саме до приватних ВНЗ, які в більшості своїй не мають у власності такої кількості майна.

⁸ Див.: Про вищу освіту: Закон України від 17.01.2002 г. № 2984-III // Відомості Верховної Ради України – 2002. – № 20. – Ст. 134. – ч. 5, п. 4, ст. 27; Положение о порядке создания, реорганизации и ликвидации учебно-воспитательных заведений : утв. постановлением Кабинета Министров Украины от 05. 04. 1994 г. № 228 с изм. и доп., утв. постановлением Кабинета Министров Украины от 12.02.1996 г. № 200 // Галиц. Контракти. – 1997. – № 12. – ч. 1, п. 2. – С. 45–46.

Логіка законодавця в даному випадку зрозуміла. У її основі лежать добрі наміри з метою виключити можливі майнові втрати для потенційних споживачів освітніх послуг – студентів – у разі ліквідації ВНЗ або, іншими словами, гарантувати не настання цих втрат за рахунок коштів його статутного фонду. У той же час, виходячи з ознак ВНЗ як юридичної особи, що закріплені в Законі України «Про вищу освіту», а саме: «Вищий навчальний заклад... може від свого імені набувати майнових і особистих немайнових прав і мати обов'язки»⁹, така ознака, як самостійна майнова відповідальність, означає, що учасники (засновники) юридичної особи не відповідають за її зобов'язання, а юридична особа не відповідає за зобов'язання перших. Тобто кожна юридична особа самостійно несе відповідальність за свої зобов'язання. А необхідною передумовою такої відповідальності є наявність у юридичної особи (у нашому випадку – ВНЗ) відособленого майна, що при необхідності може служити об'єктом домагань кредиторів. Існуючі винятки з цього правила для деяких юридичних осіб, зокрема для державних ВНЗ, не змінюють загального правила, оскільки відповідальність держави в даному випадку є лише субсидіарною, тобто додатковою до відповідальності самого ВНЗ.

Звідси неприпустимим є проведення аналогії між гарантією прав учнів і відповідальністю ВНЗ, оскільки гарантія – це спосіб забезпечення зобов'язань, а не інструмент відповідальності. Нею не можна штучно підміняти відповідальність. З погляду цивілістичної науки гарант, відшкодовуючи кредитору основного зобов'язання чужий борг, тільки виконує свій обов'язок за договором гарантії¹⁰. Вважається, що держава, в особі Міністерства освіти і науки, молоді та спорту, акредитує приватний ВНЗ, приймає на себе частину його відповідальності перед студентами. Юридичне ж значення статутного фонду в госпо-

⁹ Про вищу освіту : Закон України від 17.01.2002 р. № 2984-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 20. – Ст. 134. – п. 1, ст. 23.

¹⁰ Красько И. Некоторые проблемы теории юридических лиц и их прикладное значение / И. Красько // Предпринимательство, хозяйство, право. – 1998. – № 10. – С. 5.

дарських суспільствах і його розподіл на долі полягає в тому, що це надає учасникам право пред'являти вимоги суспільству при обмеженні їх майнових інтересів¹¹. Тому застосування норм цивільного права без урахування специфіки освітніх відносин, породжує безвихідну ситуацію для ВНЗ та інших освітніх установ.

Невідповідність юридичної форми фактичному змісту право-відносин у даному випадку виявилось наслідком неправомірного поширення норм цивільного права на освітні відносини, що лежать за його межами і потребують спеціального нормативно-правового регулювання. Таке регулювання може бути забезпечено освітнім правом, яке є складнішим утворенням, ніж комплексна галузь законодавства. Таке розуміння освітнього права має принципово важливе значення як для законотворчої, так і для правозастосовної, правоохоронної діяльності.

Як відомо, теорія права виділяє два види системних, цілісних утворень: галузь законодавства і галузь права¹². Під галуззю законодавства розуміється сумативне утворення, в якому норми різних галузей права об'єднуються по предмету правового регулювання з метою комплексного регулювання якої-небудь відносно самостійної, стійкої галузі суспільних відносин. У той же час галузь законодавства не має власного предмету і власного методу правового регулювання.

Виділяють три варіанти співвідношення понять галузі права і галузі законодавства: 1) галузь права одержує вираження у відповідній галузі законодавства; 2) частина норм галузі права (зокрема загальні норми) виражена в одній або кількох галузях законодавства, які відповідають цій галузі права, а інша частина – в одній або кількох комплексних галузях законодавства (наприклад, норми, які регулюють відносини, що складають предмет цивільного і адміністративного права, містяться в цивільному законодавстві і законодавстві про державне

¹¹ Там само.

¹² Сырых В. М. История и методология исследований проблем системной организации образовательного права / В. М. Сырых // Право и образование. – 2001. – № 6. – С. 30–34.

управління, але в той же час земельне, банківське законодавство складаються з норм цивільного і адміністративного права); 3) галузь законодавства складається з комплексних (міжгалузевих) правових інститутів або в систематизованому вигляді містить складний комплексний інститут (наприклад, галузі господарського, екологічного законодавства, вказані вище галузі земельного, банківського законодавства). Окрім цього, і в галузях права можуть міститися норми інших галузей.

Як зазначає С. С. Алексєєв, «юридичні особливості спеціальних норм, що входять в комплексну галузь, як би розподілені «за двома адресами». За своїми головними показниками (методом і механізмом правового регулювання) вони належать до тієї або іншої основної галузі, підкоряються її загальним нормам, принципам, положенням. Їх структурні ознаки, особливості методу і механізму регулювання виражені в цих загальних нормах, принципах, положеннях. Отже, у кожному конкретному випадку можна цілком точно визначити, до якої основної галузі належить дана спеціальна норма»¹³.

Прикладами комплексних галузей законодавства можуть служити страхове право, морське право, банківське право, житлове право і деякі інші масиви законодавства, основний зміст яких складають норми цивільного, адміністративного, фінансового, трудового права. Комплексною галуззю законодавства залишається і кримінально-виконавче право, що складається з норм адміністративного, кримінального, цивільного і інших галузей права і не має власного, оригінального методу правового регулювання.

Іншу, складнішу системну будову має галузь права, до якої традиційно відносять конституційне, цивільне, трудове, кримінальне, земельне, фінансове, адміністративне, сімейне, екологічне, кримінальне процесуальне і цивільне процесуальне право. Кожна галузь права, будучи органічно цілісним утворенням, володіє наступними ознаками:

1) має власний предмет правового регулювання. Правові

¹³ Алексєєв С. С. Структура советского права / С. С. Алексєєв. – М., 1975. – С. 186.

норми групуються по галузях права через об'єктивні (не залежні від розсуду правотворчих органів) причини згідно зі специфікою і взаємозв'язками правовідносин, що існують у якій-небудь відокремленій сфері наочно-практичної діяльності суспільства, бо головною підставою, що відрізняє одну галузь від іншої, служить предметна своєрідність регульованих цими галузями суспільних відносин;

2) характеризується своєрідним юридичним режимом, який найяскравіше втілюється у методі правового регулювання, що закріплює галузеву своєрідність правового статусу суб'єктів правовідносин, способах реалізації суб'єктивних прав і виконання юридичних обов'язків, державно-правових заходах, направлених на неухильну реалізацію правових норм у конкретних правовідносинах. Вважається, що в основі методу правового регулювання окремої галузі лежить імперативний, диспозитивний, заборонний спосіб правового регулювання або поєднання цих способів.

Так, адміністративному праву властиво імперативне регулювання суспільних відносин, засноване на безумовному підпорядкуванні громадян і інших осіб законним діям і рішенням державних органів і посадовців. У цивільному праві превалує диспозитивний, дозволений метод, що дозволяє суб'єктам конкретних правовідносин самостійно визначати свої права і обов'язки. У кримінальному ж праві переважає заборонний метод правового регулювання. Метод правового регулювання встановлюється не за суб'єктивним бажанням правотворчого органу, з урахуванням специфіки і своєрідності предмету правового регулювання. Вибір методу, що не відповідає природі предмету галузі права, «...спричиняє такі негативні наслідки, що настають при порушенні всякої об'єктивної закономірності – регулювання виявляється неефективним, виникають труднощі, витрати, втрати»;

3) має основний інститут, який закріплює загальногалузеві принципи права, визначає предмет і завдання галузі, містить інші загальні положення. Нормативні положення такого інституту наче цементують, об'єднують в цілісне утворення норми і інститути галузі, визначають їх необхідні властивості як компонентів даної, а не іншої галузі права;

4) має розвинену систему джерел права, що забезпечують повне і послідовне регулювання всіх, без якого-небудь винятку, відносин, що становлять зміст предмету цієї галузі. Як правило, в основі джерел права галузі лежить кодифікуючий акт, що містить її основоположні, початкові норми¹⁴.

2. Юридична характеристика освітніх відносин

У той же час, деякі дослідники продовжують вважати, що освітніх відносин не існує, а термін і поняття «освітні відносини» вказує лише на єдність приналежності їх до специфічної галузі соціально-культурної діяльності суспільства і держави¹⁵. Тому для того, щоб остаточно переконатися, що освітнє право повною мірою володіє всіма необхідними властивостями галузі права і є новою, самостійною комплексною галуззю української системи права, необхідно відповісти на питання: чи існують специфічні освітні відносини, нерозчинні в інших видах суспільних відносин?

Об'єктивною передумовою виникнення освітніх відносин виступає той факт, що освіта є не тільки особистим соціальним благом, а і суспільною необхідністю¹⁶.

На відміну від освічення, яке має на меті поширення знань, освіта є двоєдиним процесом виховання і навчання людей. Люди – це єдиний біологічний вид, здатний до сприйняття абстрактної інформації. Під вихованням розуміється процес впливу на розвиток дитини або підлітка з метою формування його етичних і фізичних якостей¹⁷, під навчанням – здобуття як загальних

¹⁴ Там само. – С. 183.

¹⁵ Див., напр.: Миннигулова Д. Б. Проблемы понятия и структуры образовательного права [Электронный ресурс] / Д. Б. Миннигулова // Право и образование. – 2009. – № 4. – Режим доступа: <http://www.lexed.ru/pravo/journ/0409/minni.doc>.

¹⁶ Киримова Е. А. Об образовательном праве [Электронный ресурс] / Е. А. Киримова // Право и образование. – 2005. – № 4. – Режим доступа: <http://www.lexed.ru/pravo/journ/0405/kirimova.doc>.

¹⁷ Див.: Карпов Н. В. Преобразование образования / Н. В. Карпов // Вопр. философии. – 1998. – № 11. – С. 4.

відомостей і пізнань, так і конкретних, професійних знань, навичок і умінь, необхідних для вирішення практичних завдань.

Завданнями освіти виступають інтелектуальна підготовка до дорослого життя (загальноцивілізаційна функція освіти) і уміння застосовувати наукові знання при розв'язанні конкретних проблем (професійно-прикладна функція освіти). Змістом освітніх відносин виступає процес формального навчання, де одна сторона – вчитель – проводить систематичний інструктаж, а інша сторона – учень – докладає зусилля для засвоєння одержаних знань. При цьому вчитель оцінює кількість і склад знань, що залишилися в довготривалій пам'яті того, хто навчається¹⁸. Процес навчання має особистий, вольовий, інтелектуально-насиленницький характер, вимагає витрат часу.

На підставі викладеного логічно стверджувати, що освітні суспільні відносини існують, але чи є вони правовідносинами? Тобто, чи підпадають вони під правове регулювання?

Правовідносини є видом або формою врегульованих правом суспільних відносин і не існують окремо від них. На думку теоретиків права, врегульовані правом суспільні відносини не втрачають свого фактичного змісту, а лише видозмінюються, навчаючи нової додаткової властивості. Нерозривність фактичного і юридичного змісту правовідносин забезпечує ту необхідну (доцільну і правомірну) реальну поведінку суб'єкта, яка дозволить йому одержати те, заради чого він вступав в правовідносини, у разі освітніх правовідносин – досягнення планованого результату опанування конкретної освітньої програми і присвоєння відповідного різновиду нематеріального духовного блага. Важливою умовою цього є забезпечення відповідності юридичного змісту фактичному (матеріальному) змісту освітніх правовідносин, що передбачає, що перше повинне визначатися на основі і з урахуванням специфіки об'єкту освітніх правовідносин і освітньої діяльності в цілому.

¹⁸ См.: Карпенко М. П. Проблема измерения знаний и образовательные технологии / М. П. Карпенко // Социально-политический журнал (социально-гуманитарные знания). – 1997. – № 1. – С. 207.

Суспільні відносини, формою яких є освітні правовідносини, обумовлені особистою і суспільною потребою в передачі і здобутті знань. Потреба людини в здобутті знань, необхідних їй для життя, для самореалізації і самовдосконалення є природною потребою. Цим пояснюється природний, необхідний характер передачі знань і різних життєво-необхідних умінь і навичок від одного покоління до іншого, за допомогою чого здійснюється зв'язок поколінь і забезпечується суспільний прогрес.

Така схема відносин, що виникають між вчителем і учнем, і складає основу суспільних освітніх відносин. З часом мінялася їх організаційна основа, але суть цих відносин, розподіл соціальних ролей і функції кожного учасника в своїй основі залишалися незмінними. Це пояснюється специфікою даного роду діяльності і властивостями освіти як об'єкту, з приводу якого вона здійснюється. При цьому здобуття освіти неможливе без безпосередньої активної участі того, хто хотів одержати ті або інші знання, уміння, навички або виховання¹⁹.

Окрім цього, В. В. Спаська приходить до висновку, що специфіка освітніх правовідносин не дозволяє віднести їх ні до одного з відомих типів правовідносин, що виділяються на підставі властивостей їх об'єкта. Освітні правовідносини не є пасивними, оскільки для задоволення освітніх інтересів і потреб правозобов'язаної сторони недостатньо обов'язку правозобов'язаної сторони утримуватися від небажаної для правозобов'язаної особи поведінки. Освітні правовідносини також не можуть бути повною мірою віднесені до правовідносин активного типу, в яких головну роль грає юридичний обов'язок правозобов'язаної особи здійснювати певні дії на користь правозобов'язаної особи, які дозволяють задовольнити її законний інтерес. Хоча надання якісної освіти є головним функціональним завданням правозобов'язаної сторони, вона не

¹⁹ Докладніше про особливості освітніх правовідносин див.: Спасская В. В. Содержание образовательного правоотношения [Электронный ресурс] / В. В. Спасская // Право и образование. – 2006. – № 6. – Режим доступа: <http://www.lexed.ru/pravo/journ/0606/spasskaya20066.doc>.

є власником цього нематеріального блага і не може створити його самостійно, без участі правовповноваженої сторони, без здійснення нею активних позитивних дій щодо навчання. Тому освітні правовідносини слід віднести до інтерактивного типу, який характеризується активною поведінкою обох сторін правовідносин, що знаходить віддзеркалення як в матеріальному змісті освітніх правовідносин, так і в структурі і змісті суб'єктивного права і юридичного обов'язку.

Слід також відзначити, що специфіка предмету правового регулювання виражається в особливостях складових його структурних елементів: суб'єктів; об'єкту регульованих відносин; соціальних фактів, що сприяють виникненню відповідних відносин; практичної діяльності людей.

Суб'єкти. Внаслідок того, що передача знань, умінь, навичок і накопиченого досвіду завжди передбачає наявність носія цих цінностей (учитель) і людини, що відчуває потребу в здобутті цих нематеріальних цінностей (учня), розподіл соціальних ролей і функцій в суспільних освітніх відносинах також є природним. Носій знань і досвіду прагне передати ці цінності тим, хто здатний їх перейняти і опанувати. Це передбачає тісний процес взаємного спілкування, в якому зацікавлені обидві сторони – і учитель, і учень. У результаті невідчутні нематеріальні блага (об'єкт, що лежить в основі взаємного спілкування сторін), які, проте, мають велику цінність, переходять від їх початкового носія (учителя) до інших людей (учнів), привласнюються ними, при цьому не обідняючи, а іноді і збагачуючи першого.

Склад учасників сучасних освітніх відносин не обмежується тільки учасниками освітнього процесу. Це пояснюється наявністю створюваної і підтримуваної державою системи освіти, що покликана сприяти реалізації права на освіту. Головне функціональне завдання освітніх установ (організацій), що входять у цю систему, не може розглядатися поза загальними завданнями системи освіти, покликаної забезпечити реалізацію права на освіту. Оскільки для виконання цього завдання завжди необхідні певні умови, то функції освітньої установи (організації) як зобов'язаної сторони освітніх правовідносин якраз і полягають у створенні

таких умов. Це передбачає підготовку відповідних приміщень, запрошення педагогічних та інших працівників і інші організаційні функції. Функціональне завдання педагогічних працівників полягає в безпосередньому проведенні освітнього процесу, створенні необхідних і достатніх умов для того, щоб ті, хто опановує освітню програму, могли після її завершення досягти планованого результату і тим самим задовольнити свої освітні потреби.

Через об'єктивну необхідність участі в освітньому процесі малолітніх учнів їх батьки також є його учасниками і, отже, учасниками освітніх відносин. При цьому вони виконують подвійну функцію. З одного боку, батьки (законні представники) є представниками малолітніх учнів і в цій якості покликані вирішувати допоміжні організаційні питання. З іншого боку, вони так само, як їх діти, виступають самостійними учасниками освітнього процесу, мають власні права і обов'язки.

Функції батьків як учасників освітнього процесу передбачають роз'яснення дітям їх цілей і завдань в освітніх правовідносинах, а також надання їм посильної допомоги в освоєнні освітньої програми. Для цього вони повинні перебувати в тісному контакті з педагогами, які безпосередньо здійснюють освітній процес, і одержувати від них інформацію про успішність і поведінку своїх дітей. Тобто доцільна поведінка батьків як учасників освітнього процесу передбачає всебічну допомогу своїм дітям, спрямовану на те, щоб виробити усвідомлене ставлення до освітнього процесу. Функціональним завданням батьків, таким чином, є створення додаткових умов для результативного освоєння освітньої програми малолітніми учнями.

Отже, до суб'єктів освітніх відносин належать учні, їх батьки (або інші законні представники), педагогічні працівники і освітні установи. Власне освітні відносини, що зв'язують педагога та учня, виникають тільки за участю освітньої установи. Якщо вони оформляються безпосередньо, оминувши освітню установу, то стають предметом іншої галузі права. Прикладом можуть служити послуги репетиторства, що підпадають під регулювання цивільно-правовими нормами. З іншого боку, законні представники учнів не вступають в освітні відносини, вони беруть участь

в інших супутніх освітнім правових відносинах, наприклад, цивільно-правових.

Об'єкт регульованих відносин. Об'єктом освітніх право-відносин виступають знання, навички, уміння і вихованість, одержані учнем, тобто об'єктом освітніх відносин виступає не інформація, а інтелектуальні, фізичні та інші якості особистості, нова характеристика, яку здобувають учні. При цьому підвищення ролі освіти в сучасному інформаційному суспільстві, ускладнення і розширення його завдань зумовили розширення змісту об'єкта освітніх відносин, який в суспільних умовах, що змінилися, став включати не тільки традиційні знання, уміння і навички, але також і «ключові компетенції», необхідні людині для нормальної соціалізації в сучасному суспільстві.

Соціальні факти, що сприяють виникненню освітніх відносин. Ці факти різноманітні, і їх зміст залежить від форми навчання. Слід зазначити, що в літературі немає єдиної точки зору щодо визначення підстав виникнення освітніх відносин. Так, професор М. Н. Малєїна розглядає три юридичні факти, що в сукупності породжують стосунки між ВНЗ і студентом. Перша основа (юридичний факт) – це наявність в абітурієнта середньої (повної) загальної або професійної освіти, яка підтверджується відповідним документом. Другою основою М. Н. Малєїна називає проходження абітурієнтом вступних випробувань (у формі іспитів, співбесід, тестування і т. д.). Цей етап взаємовідносин майбутнього студента і освітньої установи проф. М. Н. Малєїною розцінюється як «особливий цивільно-правовий договір», який укладається шляхом упорядкування кількох документів і має приблизну схожість із попереднім договором і договором (угодою) із відкладальною умовою. Третьою основою освітніх відносин «ВНЗ – студент» М. Н. Малєїна називає сам факт укладення договору «про професійну підготовку фахівця із вищою освітою»²⁰. Останнє вірно лише

²⁰ Малєїна М. Н. Договір о подготовке специалиста с высшим профессиональным образованием / М. Н. Малєїна // Государство и право. – 2004. – № 8. – С. 58–59.

для осіб, які навчаються на контрактній основі. Як вказує С. А. Загородній²¹, зобов'язання з професійної підготовки у ВНЗ виникають унаслідок дії кількох юридичних фактів, яких може бути як три, так і більше, залежно від того, що конкретно оцінювати як юридичний факт (підстави) і відносно до якої категорії абітурієнтів розглядається порядок подачі заяви у вищий навчальний заклад, порядок подальшого проходження ними вступних випробувань (у тому числі і конкурсу) і укладення договору. У нинішніх умовах слід виділяти додаткову основу – отримання сертифікату Українського центру оцінювання якості освіти (для тих, які вступають на основі повної загальної середньої освіти)²². Хоча для певних категорій громадян необхідна менша кількість юридичних фактів для зарахування у ВНЗ і вступу до освітніх відносин «ВНЗ – студент». Так, відповідно до п.13.1 і 13.2 Умов прийому у вищі навчальні заклади України (далі – Умови) поза конкурсом зараховуються діти-сироти, діти, позбавлені батьківської опіки, особи, яким відповідно до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантіях їх соціального захисту» надано таке право та ін.

Особливою підставою для безкоштовного здобуття другої вищої освіти у ВНЗ державної (комунальної) форми власності є втрата спроможності за станом здоров'я виконувати службові або посадові обов'язки відповідно до одержаної раніше кваліфікації, що підтверджується висновком медико-соціальної експертної комісії (п. 1.5 Умов).

Практична діяльність суб'єктів. У сферу діяльності освітньої установи входить забезпечення якісної освіти, і хоча ця діяльність часто регулюється нормами фінансового,

²¹ Загородній С. А. Договір про професійну підготовку у вищому навчальному закладі : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / С. А. Загородній. – Х., 2007. – 190 с.

²² Умови прийому до вищих навчальних закладів України : затв. Наказом Міністерства освіти і науки України від 19.10.2010 № 961 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://chem-bio.com.ua/abiturient/4-abitutient/382-umovupryjomy2011>.

адміністративного, трудового та інших галузей права, основним змістом залишається освітня діяльність. Це діяльність, здійснювана на користь учнів, безпосередньо пов'язана з навчальним процесом, а також соціальним захистом учнів, їх проміжною і підсумковою атестацією, притягання учнів до дисциплінарної відповідальності та ін. Процедура навчання є змістом діяльності педагогічних працівників та учнів. Вона пронизана їх взаємними правами і обов'язками, їх активною і цілеспрямованою поведінкою.

Сучасний термін «учень» передає зміст основної функції, що виконується учасником відносин, який одержує освіту. Очевидно, що він повинен навчатися (тобто навчати себе). При цьому він може відвідувати освітню установу (організацію) і брати активну участь в освітньому процесі, що проводиться педагогом. Він також може здобувати освіту у формі, яка не передбачає відвідування освітньої установи (організації) і займатися самопідготовкою з подальшим проходженням атестаційних заходів (екстернат, сімейна освіта). Головне, чим характеризується поведінка того, хто навчається, – це навчання, тобто, усвідомлене, творче, цілеспрямоване освоєння матеріалу, передбаченого тією освітньою програмою, за якою він навчається. Тільки така поведінка може гарантувати отримання освітнього результату і досягнення мети освітніх правовідносин.

Специфічні властивості об'єкта освітніх правовідносин не допускають безвідповідальної, недоцільної і нецілеспрямованої поведінки учнів під час освітнього процесу, а також під час самопідготовки. Саме тому однією з найважливіших функцій педагогічних працівників і адміністрації освітньої установи (організації) є створення таких умов, які б сприяли здійсненню функцій учнів. Це передбачає не тільки проведення занять і консультацій (тобто власне «передачу освіти»), але також підтримку дисципліни під час освітнього процесу і контроль якості освоєння програми учнями.

Таким чином, оскільки суспільні відносини потрапляють у сферу правового регулювання у разі їх особливої значущості для держави і суспільства, а також об'єктивної здатності їх до

правового опосередкування, можна стверджувати, що освітні правовідносини існують.

Усе вищесказане означає можливість формування правового масиву (освітнього права), але належність його до тих або інших видів правових явищ залежить від інших чинників.

3. Предмет і метод освітнього права

Як було сказано вище, критеріями виділення самостійної галузі права є предмет і метод правового регулювання. Комплексний характер освітнього права дійсно обумовлений, перш за все, особливостями його предмету, що є особливою будовою і змістом суспільних відносин, які складаються у сфері освіти. Ці стосунки, маючи чимало спільного з іншими видами відносин як об'єкта правової дії, мають, проте, такі риси, які відсутні в інших сферах життєдіяльності. У зв'язку з цим можна говорити про два відносно самостійних і в той же час органічно взаємозв'язаних типи відносин у сфері освіти, особливості регулювання яких правовими засобами і дають підстави говорити про специфіку предмету освітнього права і, отже, про відносну самостійність останнього як комплексної галузі права.

Перший тип відносин у сфері освіти пов'язаний безпосередньо з організацією і управлінням освітньої діяльності (освітнього або інакше, педагогічного, процесу). Це, головним чином, педагогічні відносини (тобто власне освітні відносини в головному значенні терміну «освіта»), психолого-педагогічні, організаційно-управлінські, етично-виховні та інші, що прямо і безпосередньо пов'язані з процесами навчання і виховання. З відомим ступенем умовності дані відносини можна було б назвати преципійними (від лат. праесіріо – наставляти, учити) освітніми відносинами.

Преципійні відносини цілком можна розглядати як відносини первинні, оскільки саме навчання і виховання виступають провідними цілями і завданнями будь-якої освітньої діяльності (педагогічного процесу). Інша річ, що в різних ситуаціях питома вага навчальної і виховної компоненти в освітньому процесі не

однакова. Існує думка, що в системі дошкільної і загальної освіти роль виховання значно вища, ніж в системі професійної, особливо вищої і післявузівської освіти. У той самий час у вищих навчальних закладах, а також при наданні освітніх послуг поза встановленими традиційними формами освітньої діяльності елементи виховання певною мірою присутні.

Другий тип відносин у сфері освіти, що підлягають врегулюванню правом, пов'язаний з необхідністю матеріального, кадрового, фінансового та іншого роду забезпечення діяльності з досягнення освітньої мети і завдань. Тим самим відносини даного типу можуть розглядатися як вторинні, які можна було б умовно визначити як коміторні (від лат. *comitor* – супроводжувати) освітні відносини.

Коміторні відносини регулюються нормами відповідних галузей права: трудового права (прийом на роботу педагогічних працівників і допоміжного персоналу і укладення відповідних трудових договорів (контрактів), встановлення режиму робочого дня і відпочинку і т. д.); цивільного права (встановлення організаційно-правових форм освітніх установ, укладення різного роду господарських договорів і т. д.); фінансового права (встановлення системи оплати праці педагогічних працівників бюджетних установ освіти); податкового права (встановлення податкового режиму діяльності освітніх установ, визначення виду і розміру податкових пільг і т. д.) та ін.

До даного типу відносин слід, очевидно, віднести і відносини, пов'язані із забезпеченням права на освіту. У той же час, враховуючи особливу значущість цієї, по суті, конституційної проблеми в даний час, ці відносини стоять як би окремо, що обумовлює і особливу увагу до них з боку законодавця і суб'єктів правозастосування. У чинному галузевому законодавстві, звичайно, є певні механізми, що забезпечують своїми можливостями регулювання таких специфічних відносин, які складаються у сфері освіти.

Представлена структура відносин у сфері освіти дає підстави говорити про дійсно унікальну особливість предмету освітнього права. Унікальність ця полягає в тому, що освітнє право,

акумулюючи в собі можливості (правові засоби і механізми) різних галузей права, використовує їх для досягнення головної мети і розв'язання задач, які стоять перед освітнім інститутом суспільства взагалі, а також цілей і завдань, що відбивають особливості різних рівнів і форм освіти. Тим самим освітнє право включає опосередковано інститути і норми тих галузей права (законодавства), які регулюють прямо або опосередковано відповідні відносини у сфері освіти. Проте, це не означає, що освітнє право є деякою механічною сукупністю такого роду галузевих інститутів права.

Виходячи з того, що існують первинні (преципіонні) освітні відносини, в освітньому праві є норми і інститути, які безпосередньо регулюють ці освітні відносини: відносини між учителем і учнем, учителем і батьками учня, батьками і адміністрацією освітньої установи, освітньою установою і органом управління освіти з питань навчально-методичного характеру і т. д. Обидва типи освітніх відносин дуже тісно взаємозв'язані. У чистому вигляді їх виявити важко. Так, наприклад, «чисто» педагогічні відносини вчителя і учня, викладача і студента так або інакше пов'язані з можливостями зміни трудових відносин педагогічного працівника і освітньої установи через механізм атестації або механізми юридичної відповідальності за здійснення протиправного діяння з боку як викладача (приниження гідності учня, застосування до нього фізичного або психічного насильства, одержання протиправної вигоди з навчального процесу і т. п.), так і з боку учня (образа викладача, наклеп на нього, а також новомодні «happy slapping», «Internet mobbing»²³ і т. д.).

Метод правового регулювання – це сукупність прийомів і засобів, за допомогою яких держава забезпечує потрібну їй поведінку учасників правовідносин. Методи не відокрем-

²³ Докладніше див.: Украинские школьники активно занялись кино [Электронный ресурс] // MEDIA.ua. – Режим доступа: <http://mediaua.com.ua/detail/42867>; Комментарии к статье «Травля в интернете» [Электронный ресурс] // Сайт психолога Елены Никитиной. – Режим доступа: http://nikitina.kiev.ua/about/smi/smi_travlia_inet.php.

люються від правової матерії. Вони виражають саму суть, стрижень того або іншого юридичного режиму регулювання; отже, в системі права вони служать саме тим об'єднуючим началом, що компонує правову тканину в головні структурні підрозділи – у галузі права. У загальній теорії права найчастіше як самостійні методи регулювання називаються метод влади і підпорядкування (адміністративне право); юридична рівність (автономія волі) сторін (цивільне право); заборони (кримінальне право)²⁴.

Розглядаючи методи правового регулювання як реальні юридичні явища, що знаходять своє життя у межах галузей права, С. С. Алексєєв вважає за необхідне вказати на деякі первинні, початкові методи, які є простими прийомами регулювання:

– централізоване, імперативне регулювання (метод субординації), при якому регулювання від низу до верху здійснюється на владно-імперативних началах. Владні веління надходять на дану ділянку правової дійсності тільки зверху, від державних органів, і згідно з цим положення суб'єктів характеризується відносинами субординації, прямого підпорядкування;

– децентралізоване, диспозитивне регулювання (метод координації), при якому правове регулювання визначається переважно знизу, на його хід і процес впливає активність учасників регульованих суспільних відносин. Їх правомірні дії є індивідуальними, автономними, і згідно з цим положення суб'єктів характеризується відносинами координації.

У галузях права ці первинні методи залежно від характеру регульованих відносин і інших соціальних чинників виступають

²⁴ Докладніше див.: Теория государства и права / под ред. В. К. Бабаева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2007. – С. 421; Венгеров А. Б. Теория государства и права : учеб. для юрид. вузов / А. Б. Венгеров. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Омега-Л, 2006. – С. 441; Черванюк В. И. Теория государства и права : учеб. / В. И. Черванюк. – М. : ИНФРА-М, 2007. – С. 355–356; Теория государства и права / под ред. В. М. Корельского и В. Д. Первалова. – М. : Инфра-М-Норма, 1997. – С. 317; Алексеев С. С. Теория права / С. С. Алексеев. – М. : БЕК, 1995. – С. 194.

в різних варіаціях, поєднаннях, хоча, як правило, і з переважанням одного з них. У найбільш чистому вигляді вказані первинні методи виражаються у публічному, перш за все, в адміністративному, праві (централізоване регулювання – метод субординації) і в приватному, перш за все, у цивільному, праві (децентралізоване регулювання – метод координації). Проте і тут, як і в інших галузях, галузеві методи не можуть бути зведені до простих прийомів. Будучи складним, багатограним правовим явищем, кожен галузевий метод висловлює особливий юридичний режим регулювання і полягає в специфічному комплексі прийомів і засобів регулювання, який існує тільки в конкретному нормативному матеріалі і тісно пов'язаний з групою суспільних відносин – предметом правового регулювання²⁵.

Головна особливість методу освітнього права пов'язана, безумовно, з тією ж специфікою освітньої діяльності з навчання, виховання і особового розвитку учнів у різного роду освітніх установах, на різних рівнях і формах освіти. До найбільш значущих специфічних рис методу освітнього права можна віднести:

а) застосування імперативного і імперативно-диспозитивного методів правового регулювання суспільних відносин;

б) своєрідність правового статусу учасників освітніх відносин;

в) загальнодоступність і безкоштовність початкової і основної загальної освіти, а також середньої (повної) загальної освіти;

г) поєднання нормативно-правового регулювання освітніх відносин на загальнодержавному рівні з нормативно-правовим регулюванням на регіональному рівні, нормативно-правовими актами органів місцевого самоврядування і локальним регулюванням освітніми установами;

д) єдність і диференціація нормативно-правового регулювання освітніх відносин;

²⁵ Алексеев С. С. Право. Азбука. Теория. Философия. Опыт комплексного исследования / С. С. Алексеев. – М. : НОРМА – ИНФРА. – М., 1998. – Ч. 2. – С. 363–364.

е) поєднання державного контролю над якістю освіти з автономністю освітніх установ, свободою і плюралізмом в освіті;

ж) специфіка правозастосовної діяльності в процесі поточної і підсумкової атестації учнів;

з) особливості застосування юридичної відповідальності за протиправні посягання на освітні відносини, на правопорядок в освітній сфері.

Додамо до цього, що методи правового регулювання первинних (преципійних) і вторинних (коміторних) освітніх відносин відрізняються також і тим, що при регулюванні перших особливої значущості набувають психологічні складові як імперативного, так і диспозитивного методів. Звичайно, йдеться про переконливі методи і прийоми, без чого неможливе жодне навчання і виховання, а тим самим і особистісний розвиток як учня, так і педагогічна професіоналізація, зокрема розвиток педагогічної компетентності, самого педагогічного працівника, особливо, молодого.

Також слід відзначити, що для формування галузі права необхідна наявність такого кількісного показника, як великий масив юридичних норм, що регулюють сферу конкретних суспільних відносин. При цьому норми повинні бути об'єднані в правові інститути, що віддзеркалюють як сторони (загальна частина), так і види (особлива частина) суспільних відносин. Іншими словами, говорити про галузь права, що склалася, можна в тому випадку, якщо в наявності є інститут завдань галузі права, інститут, що закріплює галузеві правові принципи, інститути, що закріплюють джерела галузі права, межі дії різних законодавчих актів, тобто визначально-відправні, а також загальнозакріпні інститути: інститут правосуб'єктності, термінів, позовної давності (дія в часі), юридичної відповідальності та ін. Загальні правові інститути зводять воедино нормативні узагальнення, виявляють юридичну своєрідність галузі права і є наочним доказом її формування. Освітнє право, на нашу думку, таким набором правових інститутів володіє. Є в ньому також і достатня кількість видових (спеціальних) інститутів, що регулюють окремі види освітніх суспільних відносин.

Примикання до освітнього права інститутів адміністративного, трудового, цивільного, фінансового і інших галузей права не змінює їх галузевої приналежності.

Таким чином, можна стверджувати, що освітнє право повною мірою володіє всіма необхідними властивостями галузі права, маючи свій специфічний предмет і свій метод правового регулювання, і є новою, самостійною комплексною галуззю української системи права.

Питання для самоконтролю з теми 1:

1. Які основні характеристики первинних і вторинних освітніх відносин?
2. Які особливості освітніх відносин, що виділяють їх в окрему групу правовідносин?
3. Яка структура освітніх правовідносин?
4. Правовий статус суб'єктів освітніх правовідносин.
5. У чому полягають особливості методу освітнього права?
6. Які відносини становлять предмет освітнього права?
7. Як співвідноситься освітнє право з іншими галузями права України?

Тема 2. СИСТЕМА ОСВІТИ В УКРАЇНІ

1. Роль системи освіти в підвищенні національної конкурентоспроможності.
2. Структура освіти в Україні.
3. Вища освіта як складова системи освіти.
4. Управління освітою в Україні.
5. Соціальні стандарти освіти.
6. Напрями вдосконалення системи освіти в Україні.

1. Роль системи освіти в підвищенні національної конкурентоспроможності

Після розпаду СРСР Україна одержала в спадок ефективну систему освіти – на той час вона вважалася однією з кращих у світі. За період з 1991 р. система освіти зазнала кардинальних змін, причому як позитивного, так і негативного характеру. Зміни були викликані не стільки цілеспрямованою державною політикою з реформування галузі, скільки тривалими кризовими явищами в економіці, державному будівництві і суспільстві в цілому, яке ще і дотепер перебуває на етапі трансформації. Непослідовність проведення реформ у галузі освіти, а головне – суттєве скорочення обсягів її фінансування призвели до стрімкого погіршення стану матеріально-технічного забезпечення навчального процесу, зниження загального освітнього рівня населення, неприпустимого зниження соціального статусу педагога.

Через майже 20 років після початку реформ викликає стурбованість ситуація із забезпеченням реалізації права громадян України на якісну освіту, на рівний доступ до національної культурної спадщини. Усе більш помітним стає зростання соціальної і територіальної нерівності в цій сфері, розширення населення за критерієм доступу до освіти, що спричиняє соціальну нестабільність українського суспільства. Спільними зусиллями держави і громадськості вітчизняна система освіти повинна бути переведена з нинішнього режиму «виживання» в режим ефективного поступального розвитку. Лише за цієї умови Україна зможе реалізувати властиві їй

конкурентні переваги, щоб інтегруватися в світову спільноту на вигідних умовах²⁶.

Не викликає сумніву той факт, що основною умовою посилення політичної і економічної ролі України і підвищення добробуту її населення є забезпечення зростання національної конкурентоспроможності. У сучасному світі глобалізації здатність швидко адаптуватися до умов міжнародної конкуренції стає найважливішим чинником успішного і стійкого розвитку. Головна перевага високорозвиненої країни пов'язана з її людським потенціалом, який багато в чому визначається освітою. Саме в цій сфері на сучасному етапі знаходиться ключ до забезпечення стійкого економічного зростання країни в середньо- і довгостроковій перспективі²⁷.

2. Структура освіти в Україні

Система освіти України, маючи складну структуру європейського типу, побудована відповідно до структури освіти розвинених країн світу, схваленої ЮНЕСКО, ООН та іншими міжнародними організаціями і включає дошкільну освіту, загальну середню освіту, позашкільну освіту, професійно-технічну освіту, вищу освіту, післядипломну освіту, аспірантуру, докторантуру, самоосвіту²⁸.

Крім того, відповідно до статті 30 Закону України «Про освіту» здобуття освіти здійснюється поетапно, відповідно до встановлених освітніх рівнів: початкова загальна освіта, базова

²⁶ Ніколаєв В. П. Економічні роздуми про освіту [Електронний ресурс] / В. П. Ніколаєв, Я. М. Буткевич. – Режим доступу: www.oko.com.ua/okorus/publications/articles/aboutedu.html.

²⁷ Крячко Ю. М. Українська вища освіта потребує серйозного реформування. Міркування і пропозиції у контексті підготовки нової редакції Закону України «Про вищу освіту» [Електронний ресурс] / Ю. М. Крячко. – Режим доступу: <http://www.osvita.org.ua/bologna/vprov/articles/25.html>.

²⁸ Офіційний сайт Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mon.gov.ua/main.php?query=education>.

загальна середня освіта, повна загальна середня освіта, професійно-технічна освіта, базова вища освіта, повна вища освіта. Цією ж нормою встановлені наступні освітньо-кваліфікаційні рівні освітньої кваліфікації: кваліфікований працівник, молодший спеціаліст, бакалавр, спеціаліст, магістр.

Ухвалення такої розгалуженої схеми має принципове значення, оскільки це гарантує людині свободу вибору і дає можливість здобути освіту відповідно до розумових і професійних здібностей²⁹. Згідно зі ст. 3 Закону України «Про освіту»³⁰ право громадян на освіту забезпечується різними формами навчання: очною, вечірньою, заочною, екстернатом, педагогічним патронажем. З розвитком інформаційних технологій поряд із заочною формою у ВНЗ передбачена дистанційна форма навчання³¹.

Державна політика у сфері дошкільної освіти як обов'язкової первинної складової частини системи освіти України здійснюється за такими напрямками:

- надання всебічної допомоги сім'ї в розвитку, вихованні і навчанні дитини;
- забезпечення доступності і безкоштовності дошкільної освіти в державних і комунальних дошкільних навчальних закладах в межах державних вимог до змісту, рівня і обсягу дошкільної освіти;
- турбота про збереження і зміцнення здоров'я, психологічного і фізичного розвитку дітей;
- сприяння збереженню і розвитку мережі дошкільних навчальних закладів незалежно від підпорядкування, типів і форм власності.

Принципи дошкільної освіти:

- доступність для кожного громадянина освітньої послуги, що надається системою дошкільної освіти;

²⁹ Там само.

³⁰ Про освіту : Закон України від 23 травня 1991 року № 1060-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.education.gov.ua/pls/edu/educ.doc_info.show?p_id=325&p_back_link=educ.docs.ukr&p_lang=ukr.

³¹ Ст. 42 Закону України «Про вищу освіту».

- рівність умов для реалізації нахилів, схильностей, здібностей, обдарованості, різностороннього розвитку дитини;
- єдність розвитку, виховання, навчання і оздоровлення дітей;
- єдність виховних впливів сім'ї і дошкільного навчального закладу;
- послідовність і спадкоємність між дошкільною і початковою загальною середньою освітою;
- відповідність змісту, рівня і обсягу дошкільної освіти, які забезпечуються мережею дошкільних навчальних закладів, особливостями розвитку і станом здоров'я дитини дошкільного віку.

Державна стратегія у сфері дошкільної освіти спрямована на:

- розвиток мережі дошкільних навчальних закладів різних типів і форм власності відповідно до освітніх і національно-культурних потреб населення;
- забезпечення якісної дошкільної освіти як гаранта готовності дитини продовжувати освіту;
- розвиток дитини дошкільного віку відповідно до її здібностей, індивідуальних психічних і фізичних особливостей;
- формування у дитини дошкільного віку моральних норм, надбання нею життєвого соціального досвіду;
- впровадження різних альтернативних форм здобуття дошкільної освіти.

Сьогодні в Україні функціонує 15,3 тис. дошкільних навчальних закладів різних типів і форм власності. У них здобувають дошкільну освіту 1137,5 тис. дітей, що складає 56 відсотків від загальної кількості дітей від 1 до 6 років. Для 110 тис. дітей, які потребують корекції фізичного і (або) розумового розвитку, функціонують 2,5 тис. закладів компенсуючого типу, де разом з отриманням дошкільної освіти діти одержують коректувально-відновлювальну і реабілітаційну допомогу³². З метою своєчас-

³² Офіційний сайт Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mon.gov.ua/main.php?query=education>.

ного виявлення, підтримки і розвитку обдарованості, природних нахилів і здібностей дітей дошкільного віку дошкільні навчальні заклади організують освітній процес за одним або декількома пріоритетними напрямками (художньо-естетичний, фізкультурно-оздоровчий, гуманітарний, музичний і т. п.). Для задоволення потреб населення дошкільні навчальні заклади функціонують протягом року або сезонно з різними режимами роботи. За бажанням батьків або осіб, які їх замінюють, у дошкільному навчальному закладі дитина може перебувати цілодобово, протягом дня або короткостроково.

У напрямі формування мережі загальноосвітніх закладів держава гарантує конституційне право для кожного громадянина на доступність і безкоштовність здобуття повної загальної середньої освіти. Державна політика спрямована на створення належних умов для забезпечення обов'язкової повної загальної середньої освіти; надання якісної освітньої послуги шляхом забезпечення відповідними фінансовими, матеріальними, людськими і організаційними ресурсами; соціальний захист учасників навчально-виховного процесу.

Принципи формування контингентів учнів загальноосвітніх навчальних закладів:

- доступність і безкоштовність повної загальної середньої освіти в державних і комунальних навчальних закладах;
- вільний вибір загальноосвітнього навчального закладу відповідно до освітньо-культурних і соціальних потреб громадянина;
- рівність всіх громадян України, а також іноземців, які перебувають в Україні на законних підставах, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного і соціального походження, майнового стану, місцепроживання, мовних або інших ознак;
- відповідальність батьків або осіб, які їх замінюють, за здобуття дитиною загальної середньої освіти.

Державна стратегія у сфері загальної середньої освіти спрямована на максимальне охоплення загальною середньою освітою всіх громадян України шкільного віку, забезпечення їх

рівного доступу до загальної середньої освіти, спадкоємності і безперервності якісної освіти, підтримки галузі відповідними фінансовими, матеріальними, людськими і організаційними ресурсами.

Національна система середньої освіти в Україні має у своєму складі 21,6 тис. загальноосвітніх навчальних закладів, у т. ч. 14,9 тис. – у сільській місцевості. Для обдарованих дітей створено і функціонують 273 гімназії, 232 ліцеї, 25 колегіумів, при цьому мережа таких закладів освіти збільшується щорічно³³.

Відповідно до можливостей дітей молодшого шкільного віку початкова школа покликана забезпечити виховання у дітей особистісних рис громадянина України, їх інтелектуальний, соціальний і фізичний розвиток і подальше становлення особистості. Зміст освіти ґрунтується на загальнолюдських цінностях і принципах науковості, гуманізму, демократії, громадянської свідомості, взаємоповаги між націями і народами на користь людини, сім'ї, суспільства, української держави.

Відповідно до Міжнародної програми у сфері освіти з прав людини, Конвенції ООН про права дитини, Конституції України, в Україні прийнятий Закон «Про позашкільну освіту»³⁴, що визначає державну політику у сфері позашкільної освіти, її правові, соціально-економічні, організаційні, освітні і виховні принципи.

Основними завданнями позашкільної освіти є:

- вільний розвиток особистості і формування її суспільно-громадського досвіду;
- створення умов для творчого, інтелектуального, духовного і фізичного розвитку дитини;
- пошук, розвиток і підтримка здібних, обдарованих і талановитих дітей і молоді.

³³ Офіційний сайт Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mon.gov.ua/main.php?query=education>.

³⁴ Про позашкільну освіту : Закон України № 1841-III від 22.06.2000 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfamily.gov.ua/acts/4/108.html>.

Державна стратегія у сфері позашкільної освіти спрямована на забезпечення прав громадян на її отримання, визначення основних принципів державної політики стосовно позашкільної освіти, створення нормативно-правової бази для її подальшого розвитку, встановлення правових принципів діяльності позашкільних навчальних закладів, визначення основних напрямів, змісту і форм навчально-виховного процесу в позашкільних навчальних закладах, створення умов для благодійної діяльності юридичних і фізичних осіб з метою розвитку позашкільної освіти, а також створення умов для соціального захисту педагогічних працівників, вихованців, учнів і слухачів позашкільних навчальних закладів.

Громадяни України мають право на здобуття позашкільної освіти відповідно до їх здібностей, нахилів, смаків та інтересів. Позашкільна освіта надається громадянам в позаурочний час в позашкільних та інших навчальних закладах, центрах позашкільної освіти незалежно від їх підпорядкування і форм власності, у т. ч. в загальноосвітніх навчальних закладах, професійно-технічних і вищих I–II рівнів акредитації.

Здобуття позашкільної освіти ґрунтується на принципі добровільності вибору типів закладів і видів діяльності, а також здійснюється за участю батьків або осіб, які їх замінюють, трудових колективів, громадських організацій, благодійних фондів.

В Україні діють 1493 позашкільні навчальні заклади системи Міністерства освіти і науки, молоді і спорту України державної і комунальної форм власності³⁵.

Типи позашкільних навчальних закладів:

1. Дитячо-юнацькі спортивні школи.
2. Клуби: військово-патріотичного виховання, дитячо-юнацькі (моряків, річковиків, авіаторів, космонавтів, парашутистів, десантників, прикордонників, радистів, пожежників,

³⁵ Офіційний сайт Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mon.gov.ua/main.php?query=education>.

автолюбителів, краєзнавців, туристів, етнографів, фольклористів, фізичної підготовки та інших напрямів).

3. Мала академія мистецтв (народних ремесел).

4. Мала академія наук учнівської молоді.

5. Дитячі і юнацькі табори.

6. Центри, палаци, будинки, клуби художньої творчості дітей, юнацтва і молоді, художньо-естетичної творчості учнівської молоді, дитячої і юнацької творчості, естетичного виховання.

7. Центри, будинки, клуби еколого-натуралістичної творчості учнівської молоді, станції юних натуралістів.

8. Центри, будинки, клуби науково-технічної творчості учнівської молоді, станції юних техніків.

9. Центри, будинки, клуби, бюро туризму, краєзнавства, спорту і екскурсій учнівської молоді, туристсько-краєзнавчої творчості учнівської молоді, станції юних туристів.

10. Центри: військово-патріотичного та інших напрямів позашкільної освіти.

11. Дитяча флотилія моряків і річковиків.

Позашкільна освіта в позашкільних навчальних закладах здійснюється по таким напрямам:

- художньо-естетичний – забезпечує розвиток творчих здібностей, обдарованості та отримання вихованцями, учнями і слухачами практичних навичок оволодіння знаннями у сфері вітчизняної і світової культури і мистецтва;

- туристсько-краєзнавчий – спрямований на залучення вихованців, учнів і слухачів до активної діяльності з вивчення історії рідного краю і навколишнього середовища, світової цивілізації, географічних, етнографічних, історичних об'єктів і явищ соціального життя, оволодіння практичними вміннями і навичками з туризму і краєзнавства;

- еколого-натуралістичний – передбачає оволодіння вихованцями, учнями і слухачами знаннями про навколишнє середовище, формування екологічної культури особистості, надбання знань і досвіду вирішення екологічних проблем, залучення до практичної природоохоронної роботи та інших біологічних напрямів, формування знань, навичок у сфері

сільського господарства: квітникарства, лісництва, садівництва, бджільництва;

- науково-технічний – забезпечує надбання вихованцями, учнями і слухачами техніко-технологічних умінь і навичок, розширення наукового світогляду, підготовку до активної науково-дослідної роботи, оволодіння сучасною технікою і технологіями;

- дослідницько-експериментальний – сприяє залученню вихованців, учнів і слухачів до науково-дослідної, експериментальної, конструкторської і винахідницької роботи в різних галузях науки, техніки, культури і мистецтва, а також створенню умов для творчого самовдосконалення і виявлення, розвитку і підтримки юних талантів;

- фізкультурно-спортивний – забезпечує розвиток фізичних здібностей вихованців, учнів і слухачів як необхідних умов для повноцінного оздоровлення, гартування, змістовного відпочинку і дозвілля, заняття фізичною культурою і спортом, підспортивного резерву для збірної команди України, надбання навичок здорового способу життя;

- військово-патріотичний – забезпечує належний рівень підготовки вихованців, учнів і слухачів до військової служби, виховання патріотичних почуттів і громадянської відповідальності;

- оздоровчий – забезпечує необхідні умови для змістовного відпочинку і передбачає оволодіння вихованцями, учнями і слухачами знаннями про здоровий спосіб життя, формування гігієнічної культури особистості;

- гуманітарний – забезпечує розвиток здібностей, обдарованості, практичних навичок вихованців, учнів і слухачів, оволодіння знаннями з основ наук соціально-гуманітарного циклу.

У динаміці суспільного розвитку і ринкових перетворень виключно важливого значення набуває професійно-технічна освіта, в системі якої в Україні налічується 967 державних професійно-технічних навчальних закладів. У них навчається близько 530 тис. громадян, з яких понад 350 тис. чол. (близько 70%) разом із професією здобувають повну загальну середню освіту. Система професійно-технічної освіти виконує важливу

функцію соціального захисту молоді. У навчальних закладах перебуває 8,1 тис. сиріт, понад 50 тис. напівсиріт, 178 тис. чол. з малозабезпечених і неблагополучних сімей (близько 45%). За останні 5 років удвічі збільшилася кількість професійно-технічних навчальних закладів нових типів. Сьогодні діє 110 вищих професійних училищ і центрів професійно-технічної освіти, 14 художньо-професійних училищ, 4 училища-агрофірми³⁶.

3. Вища освіта як складова системи освіти

Вища освіта є найважливішою складовою системи освіти України. Її структура побудована відповідно до структури вищої освіти розвинених країн світу, схваленої ЮНЕСКО, ООН та іншими міжнародними організаціями.

Вища освіта як освітній рівень може бути здобута особою у вищому навчальному закладі відповідного рівня акредитації шляхом послідовного, системного і цілеспрямованого процесу засвоєння знань на основі повної загальної середньої освіти і завершується отриманням відповідної кваліфікації за результатами державної атестації³⁷. Прийом громадян у ВНЗ, незалежно від їх форми власності і джерел фінансування, здійснюється на конкурсній основі відповідно до здібностей³⁸.

Підготовка фахівців у вищих навчальних закладах може проводитися з відривом (очна), без відриву від виробництва (заочна), шляхом поєднання цих форм, а по окремих спеціальностях – екстерном. Прийом громадян у вищі навчальні заклади проводиться на конкурсній основі відповідно до здібностей, незалежно від форми власності навчального закладу і джерел фінансування.

Послідовність вищої освіти полягає в отриманні різних освітньо-кваліфікаційних рівнів на відповідних етапах вищої освіти. Виходячи із структури вищої освіти, її перший рівень

³⁶ Офіційний сайт Державного комітету статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukrstat.gov.ua/>.

³⁷ Ст. 1 Закону України «Про вищу освіту».

³⁸ Ст. 44 Закону України «Про вищу освіту».

передбачає здобуття вищої освіти освітньо-кваліфікаційного рівня «Молодший спеціаліст» (забезпечують технікуми, училища, інші вищі навчальні заклади першого рівня акредитації); другий – «Бакалавр» (базова вища освіта, забезпечують коледжі, інші вищі навчальні заклади другого рівня акредитації); третій – «Спеціаліст» або «Магістр» (повна вища освіта, забезпечують вищі навчальні заклади третього і четвертого рівнів акредитації). Слід зазначити, що проект нової редакції Закону України «Про вищу освіту» не передбачає освітньо-кваліфікаційний рівень «Спеціаліст», а також відмовляється від рівнів акредитації ВНЗ (докладніше про це див. у розділі «Правовий статус ВНЗ»).

Вказана послідовність здобуття вищої освіти може бути реалізована як через безперервну програму підготовки, так і диференційовано, відповідно до структури вищої освіти (рис. 1).

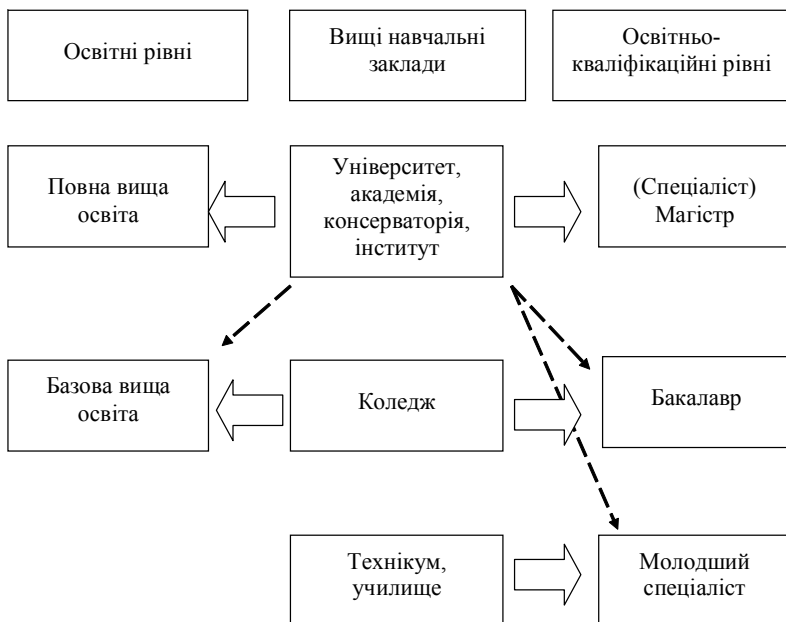


Рис. 1. Структура рівнів вищої освіти України

Мережа вищих навчальних закладів I–II рівнів акредитації нараховує 664 вищих навчальних закладів, зокрема 593 державної форми власності і 71 іншої форми власності, із загальною чисельністю 528 тисяч студентів³⁹.

Мережа вищих навчальних закладів III–IV рівнів акредитації налічує 315 закладів, зокрема 223 державної форми власності. Серед них функціонують 106 університетів, 59 академій, 150 інститутів. Статус національного мають 48 університетів і академій. В університетах, академіях, інститутах вчиться 1403 тис. студентів, серед них здобувають вищу професійну освіту 1086 тис. студентів у віці від 17 до 24 років включно, що складає 90% від загальної кількості студентів. Мережа вищих навчальних закладів забезпечує навчання 392 студентів на 10 тис. населення⁴⁰.

Підготовка спеціалістів з вищою освітою здійснюється за 70 напрямками, що включають понад 500 спеціальностей⁴¹.

Вимоги до змісту, обсягу і рівня освітньої і професійної підготовки в Україні встановлюються Державними стандартами освіти. Державний стандарт освіти є сукупністю норм, що визначають вимоги до освітнього і освітньо-кваліфікаційного рівнів. Державні стандарти освіти розробляються по кожному напрямку підготовки (спеціальності) для різних освітньо-кваліфікаційних рівнів.

Слід звернути увагу на те, що в останні десятиліття перед освітою України поставлено важливе завдання – забезпечити можливість навчання впродовж усього життя людини. Ринок праці швидко міняється, що пояснює необхідність створення короткострокових навчальних програм перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів. Цю важливу функцію покликаний здійснювати відносно новий елемент системи вищої освіти

³⁹ Там само.

⁴⁰ Офіційний сайт Державного комітету статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrstat.gov.ua/>.

⁴¹ Офіційний сайт Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mon.gov.ua/main.php?query=education>.

України – система післядипломної освіти, яка забезпечує професійне вдосконалення громадян, поглиблення, розширення і оновлення професійних знань, умінь і навичок. Вона забезпечує здобуття нової кваліфікації, нової спеціальності і професії, на основі одержаного раніше рівня освітньої і професійної підготовки, набутого практичного досвіду та індивідуального самостійного навчання людини незалежно від віку.

До основних принципів організації післядипломної освіти належать науковість, гуманізація, демократизація, єдність, комплексність, диференціація, інтеграція, безперервність, модульність, індивідуалізація; зв'язок з процесом ринкових перетворень, різними формами власності і господарювання; орієнтація на актуальну і перспективну сферу трудової діяльності відповідно до попиту на ринку праці; відповідність державним вимогам і освітнім стандартам.

Основними цілями післядипломної освіти є:

- задоволення потреб господарського механізму в кваліфікованих кадрах і гнучке реагування на зміни, що відбуваються в суспільстві;
- забезпечення умов для постійного підвищення кваліфікації фахівців, безперервного розвитку потенціалу кожного фахівця, його інтелектуального і загальнокультурного рівня, здобуття професійно необхідних знань і умінь;
- забезпечення здобуття нової кваліфікації, нової спеціальності на основі раніше здобутих в закладах освіти знань і досвіду практичної роботи, поглиблення професійних знань і умінь з конкретної спеціальності;
- впровадження гнучкої системи безперервної освіти і самоосвіти громадян, забезпечення освіти дорослих упродовж усього життя.

Україна сьогодні має досить сформовану мережу навчальних закладів післядипломної освіти, в якій функціонує понад 500 державних і недержавних навчальних закладів, з яких 200 – вищі навчальні заклади післядипломної освіти, підпорядковані безпосередньо Міністерству освіти і науки, молоді та спорту України. Разом із цим 23 міністерства і відомства мають власну

мережу закладів, серед яких найбільш вагомі – аграрна, промислова і транспортна галузі. Через систему післядипломної освіти щорічно проходить 300 тис. фахівців, зокрема близько 30 тис. здобувають вищу освіту різних освітньо-кваліфікаційних рівнів за 58 спеціальностями⁴².

У цілому ж основні показники вищої освіти в Україні представлені в таблиці 1.

Таблиця 1

**Основні показники вищої освіти України
(на початок 2010/2011 навчального року)**

	1990/91	1994/95	1999/00	2004/05	2009/10
Кількість закладів					
I–II рівнів акредитації	742	778	658	619	511
III–IV рівнів акредитації	149	232	313	347	350
Кількість студентів (тис.)					
I–II рівнів акредитації	757,0	645,0	503,7	548,5	354,2
III–IV рівнів акредитації	881,3	888,5	1285,4	2026,7	2245,2
Прийнято студентів (тис.)					
I–II рівнів акредитації	241,0	194,0	170,1	182,2	93,4
III–IV рівнів акредитації	174,5	198,0	300,4	475,2	370,5
Випущено спеціалістів					
I–II рівнів акредитації	228,7	204,3	156,0	148,2	114,8
III–IV рівнів акредитації	136,9	149,0	240,3	316,2	527,3
Кількість аспірантів	13374	15643	22300	28412	34115
Кількість докторантів	...	927	1187	1271	1463

⁴² Офіційний сайт Державного комітету статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrstat.gov.ua/>.

4. Управління освітою в Україні

Управління освітою здійснюється державними органами управління і органами громадського самоврядування.

До державних органів управління вищою освітою належать:

- Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України;
- центральні органи виконавчої влади України, яким підпорядковані освітні навчальні заклади;

- Державна акредитаційна комісія.

Міністерств освіти і науки, молоді та спорту України є центральним органом державної виконавчої влади, що здійснює керівництво у сфері освіти.

Органами громадського самоврядування в освіті є:

- всеукраїнський з'їзд працівників освіти;
- загальні збори (конференції) колективів навчальних закладів;
- районна, міська, обласна конференції педагогічних працівників;
- з'їзд працівників освіти Автономної Республіки Крим.

Органи громадського самоврядування в освіті вносять пропозиції з формування державної політики у сфері освіти.

Сьогодні в Україні тільки формуються принципи цілісної стратегії розвитку освіти, що б визначала цільові орієнтири держави в цій сфері, а отже прозоріше висвітлювала питання змісту, якості, соціальної доступності освіти, механізмів і обсягів її фінансування. Проте і зараз вельми проблематично виявити актуальні напрями розвитку сфери освіти, тому що незрозуміло, згідно з якими критеріями можна визначити першочергове завдання відповідної політики. У цих умовах і наукову, і практичну значущість має проблема розробки соціальних стандартів освіти, і в цьому контексті – методика вироблення соціальних освітніх стандартів.

5. Соціальні стандарти освіти

Відповідно до Закону України «Про державні соціальні стандарти і соціальні гарантії» базовим державним соціальним стандартом є прожитковий мінімум, на основі якого визначаються державні соціальні гарантії і нормативи у сфері доходів населення, житлово-комунального, побутового, соціально-культурного обслуговування, охорони здоров'я і освіти⁴³.

Первинним посланням міркувань повинне стати положення про те, що будь-який напрям соціального розвитку пов'язаний зі всіма іншими, а, відповідно, соціальні стандарти, що задають певну шкалу вимірювання соціальних проблем і шляхів їх вирішення, також повинні мати системний характер. Сучасне розуміння бідності далеко відійшло від винятково економічних показників. Бідність вбудована в такі явища, як дискримінація, обмеження соціальної мобільності та ін. Тому і вимірювання бідності набуває комплексного характеру. Бідність і соціальну нерівність можна визначати через призму інших соціальних проблем. За допомогою аналізу забезпечення прав на освіту, охорону здоров'я, працю і житло, оцінка бідності набуває якості соціальної політики, орієнтованої на оцінку ресурсної бази (тобто не лише встановлення проблеми, але і визначення шляхів її вирішення).

Окрім базового державного соціального стандарту, в Законі України «Про державні соціальні стандарти і соціальні гарантії» встановлено порядок визначення і застосування державних соціальних гарантії щодо реалізації державної соціально-економічної політики, зокрема, мінімальний розмір заробітної платні; мінімальний розмір пенсії за віком; неоподатковуваний мінімум доходів громадян; величина порогу індексації грошових доходів

⁴³ Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії : Закон України від 5 жовтня 2000 року № 2017-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2017-14>.

громадян, а також стипендії учням професійно-технічних і студентам вищих державних навчальних закладів⁴⁴.

На основі соціальних стандартів і гарантій встановлюються державні соціальні нормативи, до яких у сфері освіти належать:

- перелік і обсяг послуг, що надаються державними і комунальними закладами дошкільної, загальної середньої, професійно-технічної і вищої освіти;
- нормативи граничного наповнення класів, груп і співвідношення вихованців, учнів, студентів і педагогічних працівників у навчальних закладах;
- норми матеріального забезпечення навчальних закладів і додаткових видів соціального і матеріального забезпечення учнів.

Мультикомплексність соціальних освітніх стандартів обумовлює кілька видів оцінки. По-перше, це міждисциплінарне оцінювання, засноване на застосуванні різних соціальних наук для розробки критеріїв оцінки однієї і тієї ж проблеми. По-друге, це комплексність проблеми освіти, що складається з цілої низки проблем, напрямів розвитку, більш-менш пов'язаних один з одним. По-третє, це стандарти якості, що найнаочніше зв'язують стандарт бідності і стандарт реалізації того або іншого соціального права. Як і інші соціальні проблеми, проблема освіти може бути розглянута в рамках даної оцінки.

Міждисциплінарна природа освітніх стандартів свідчить про те, що, як і будь-яка інша соціальна проблема, проблема освіти вимагає розуміння у світлі найрізноманітніших дисциплін і підходів. Соціальні стандарти освіти можуть включати: економічні і фінансові показники; організаційні і інституційні умови функціонування системи освіти в Україні; політичну і законодавчу основи, що забезпечують здійснення освітньої реформи і діяльність сфери освіти; соціально-психологічні стандарти і т. п.

⁴⁴ Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії : Закон України від 5 жовтня 2000 року № 2017-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2017-14>.

Доступність дошкільної і загальної середньої освіти є гарантією права кожного на здобуття такої освіти, якій кореспондує обов'язок держави забезпечити реалізацію цього права. Доступність вищої освіти у ВНЗ державної і комунальної форм власності полягає в створенні державою відповідних умов для їх функціонування і розвитку, за яких громадянин зміг би реалізувати своє право на здобуття вищої освіти на основі конкурсного відбору, з урахуванням своїх здібностей і інтересів у вільному виборі типу вищого навчального закладу, напряму підготовки і спеціальності, профілю навчання.

При цьому безкоштовність здобуття освіти забезпечується фінансуванням навчальних закладів державної і комунальної форм власності за рахунок державного і місцевих бюджетів згідно з нормативами їх фінансового і матеріально-технічного забезпечення, що, однак, не виключає можливість їх фінансування за рахунок розвитку позабюджетних джерел, як це визначено законодавством про освіту.

6. Напрями вдосконалення системи освіти в Україні

На жаль, у даний час відсутність у сфері освіти інституційних механізмів, що забезпечують зв'язок розвитку людського капіталу зі зростанням добробуту громадян країни, призводить до того, що система освіти відтворює утриманське ставлення громадян до держави, не формує, а деколи стримує активність особистості на ринку праці. Освіта, яка не позначається на успішності громадян, ефективності економіки, не призводить до посилення позиції держави на світовій арені, не може вважатися якісною.

Слід також відзначити, що в умовах інтеграції України в освітній простір Європи відповідним стандартом доступності повинна стати освітня і професійна мобільність. І хоча доступність освітньої мобільності визначається і повинна визначатися на конкурсній основі, держава має забезпечити належний рівень стандартів якості навчання.

Таким чином, для забезпечення якісної освіти, її однакової

доступності для всіх громадян необхідна інституційна перебудова системи освіти на основі ефективної взаємодії освіти з ринком праці. Економіка завтрашнього дня – це інноваційна економіка знань, інвестиційних проєктів і наукоємних технологій. Для подолання розриву, що все збільшується, між змістом освіти, освітніми технологіями, всією структурою і інфраструктурою освітньої сфери, рівнем кадрового потенціалу системи освіти і потребами економіки в нових умовах необхідно створити механізми, орієнтовані не тільки на внутрішні соціально-економічні потреби країни, але і на забезпечення конкурентоспроможності України на світовому ринку праці.

Прискорення темпів оновлення технологій призводить до необхідності розробки адекватного змісту освіти і відповідних технологій навчання. Успішність розвитку змісту і технологій навчання багато у чому пов'язана з тим, наскільки ефективно скорочуватиметься зростаюча невідповідність якості освіти вимогам роботодавців, що пред'являються до неї. Дане відставання, насамперед, виражається у відсутності адекватної реакції системи професійної освіти на потреби ринку праці. За деякими оцінками, більше половини випускників установ середньої професійної освіти і близько третини випускників вищої освіти не працевлаштовуються за одержаною в навчальному закладі спеціальністю. А в разі працевлаштування на роботу за фахом вони не володіють сучасними і ефективними методами праці на виробництві⁴⁵.

Сучасна українська система освіти характеризується фактичною відсутністю відповідальності навчальних закладів за кінцеві результати освітньої діяльності. Не розвинені достатньою мірою незалежні форми і механізми участі громадян, роботодавців, професійних спілок у вирішенні питань освітньої

⁴⁵ Крячко Ю. М. Українська вища освіта потребує серйозного реформування. Міркування і пропозиції у контексті підготовки нової редакції Закону України «Про вищу освіту» [Електронний ресурс] / Ю. М. Крячко. – Режим доступу: <http://www.osvita.org.ua/bologna/vprov/articles/25.html>.

політики, зокрема, в процесах незалежної громадської оцінки якості освіти⁴⁶.

Слабка інтеграція освітньої і наукової діяльності в перспективі може привести до значного скорочення кадрового потенціалу наукової сфери. Відсутність повноцінного зв'язку професійної освіти з науково-дослідною і практичною діяльністю призводить до того, що зміст освіти і освітні технології стають усе менш адекватними сучасним вимогам і завданням забезпечення конкурентоспроможності вітчизняної освіти на світовому ринку освітніх послуг. Це негативним чином впливає на готовність України до інтеграції в світовий освітній і економічний простір.

Проблема негнучкості та інерційності системи освіти багато в чому пов'язана з проблемою дефіциту викладацьких і управлінських кадрів необхідної кваліфікації⁴⁷. Через низький рівень заробітної платні система освіти стає все менш привабливою сферою професійної діяльності. Низький рівень офіційної заробітної платні і нерозвиненість механізмів додаткового легального заробітку призводять до зростання обсягів тіньових фінансових потоків в системі освіти. Зниження престижу професії вчителя і викладача є основною причиною переходу кваліфікованих кадрів в інші сфери діяльності.

Система перепідготовки і підвищення кваліфікації, що відстає від реальних потреб галузі, не дозволяє здійснювати розвиток кадрового потенціалу, здатного забезпечити сучасний зміст освітнього процесу і працювати, використовуючи сучасні освітні технології. Найпривабливіший для викладача варіант кар'єрного зростання пов'язаний з перспективою призначення на адміністративну посаду, однак ефективні механізми ротації управлінських

⁴⁶ Ніколаєв В. П. Економічні роздуми про освіту [Електронний ресурс] / В. П. Ніколаєв, Я. М. Буткевич. – Режим доступу: www.oko.com.ua/okorus/publications/articles/aboutedu.html.

⁴⁷ Крячко Ю. М. Українська вища освіта потребує серйозного реформування. Міркування і пропозиції у контексті підготовки нової редакції Закону України «Про вищу освіту» [Електронний ресурс] / Ю. М. Крячко. – Режим доступу: <http://www.osvita.org.ua/bologna/vprov/articles/25.html>.

кадрів в системі освіти не розроблені. Низька кваліфікація значної частки адміністративно-управлінського персоналу не дозволяє здійснювати розвиток системи освіти на підставі впровадження ефективних форм і технологій організації і управління⁴⁸.

Слабка сприйнятливість традиційної системи освіти до зовнішніх запитів і дефіцит кваліфікованих кадрів є наслідком невідповідності чинних у цій сфері механізмів державного управління завданню створення сприятливих умов для розвитку системи освіти. У той же час недостатньо розвинені механізми залучення громадських і професійних організацій до питань формування і реалізації освітньої політики. Відсутні умови для розвитку незалежних форм оцінки якості освіти, а також механізми визначення, підтримки і поширення кращих зразків інноваційної освітньої діяльності.

Основною стратегічною метою соціальних стандартів освіти є забезпечення умов для задоволення потреб громадян, суспільства і ринку праці в якісній освіті шляхом створення нових інституційних механізмів регулювання у сфері освіти, оновлення структури і змісту освіти, розвитку фундаментальності і практичної спрямованості освітніх програм, формування системи безперервної освіти.

Для досягнення вказаної мети повинні бути розв'язані наступні стратегічні завдання: вдосконалення змісту і технологій освіти; розвиток системи забезпечення якості освітніх послуг; підвищення ефективності управління у сфері освіти; вдосконалення економічних механізмів у сфері освіти.

Визначивши національні освітні пріоритети і залучившись до роботи над створенням моделі вищої освіти європейського зразка, що модернізується, Україна в травні 2005 року приєдналася до Болонського процесу. Варто відзначити, що ставлення в суспільстві до «болонської» системи національної вищої освіти неоднозначне: від захоплення до нищівної критики, від стриманої зваженості і прагматизму до неприйняття її принципів взагалі.

⁴⁸ Данилишин Б. Інтелектуальні ресурси в економічному зростанні / Б. Данилишин, В. Куценко // Економіка України. – 2006. – № 1. – С. 71–79.

Сам Болонський процес на рівні держав був заснований 19 червня 1999 року в Болоньї підписанням 29 міністрами освіти європейських країн декларації, в якій викладені принципи створення «Зони європейської вищої освіти». Болонською декларацією країни-учасниці погодили загальні вимоги, критерії і стандарти національних систем вищої освіти і домовилися про створення єдиного Європейського освітнього і наукового простору. У межах створеного європейського простору вищої освіти (European Higher Education Area—EHEA) повинні діяти єдині вимоги для визнання дипломів про освіту, працевлаштування і мобільність громадян, що суттєво підвищить конкурентоспроможність європейського ринку праці і освітніх послуг. Таким чином, Болонська декларація постала фундаментом консолідації європейських країн навколо ідеї створення «зони європейської вищої освіти», визначивши основні принципи, на яких повинна ґрунтуватися структуризація національних систем вищої освіти, що дає можливість гармонізувати архітектуру системи вищої освіти в Європі.

Україна офіційно приєдналася до Болонського процесу на Бергенському саміті, що відбувся 19–20 травня 2005 року в Бергені. У комюніке Бергенського саміту відзначено, що ключове місце в Болонському процесі належить установам вищої освіти, їх співробітникам і студентам. У документі наголошувалося, що вищим навчальним закладам потрібно «докласти зусилля для підвищення якості їх діяльності за допомогою системного впровадження внутрішніх механізмів контролю якості і їх прямого взаємозв'язку із зовнішньою системою забезпечення якості»⁴⁹. Пріоритетним напрямом Бергенського комюніке визначена соціальна спрямованість реформ і забезпечення доступності вищої освіти.

Було б помилкою замовчувати або применшувати складність процесу інтеграції України в європейський освітній простір. При

⁴⁹ Европейская область высшего образования – достижение целей : Коммюнике Конф. европ. министров, ответств. за высш. образование [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://nkaoko.kz/accreditation/documents/bolognadocuments5>.

цьому не слід ідеалізувати і сам Болонський процес, який має нерівномірний і суперечливий характер і досить гіпотетичну мету. І приєднання до цього процесу, і неприєднання мають свої переваги і ризики. Як примирення різних «за і проти» залучення України до Болонського процесу можна вважати положення про необхідність стриманого і зваженого впровадження міжнародних, а по суті, західних освітніх стандартів і збереження традицій вітчизняної системи освіти в цілому.

Очевидно, головна перевага високорозвиненої країни пов'язана з її людським потенціалом, який багато в чому визначається освітою. Саме в цій сфері на сучасному етапі перебуває ключ до забезпечення стійкого економічного зростання країни в середньо- і довгостроковій перспективі. Тому для забезпечення якісної освіти, його однакової доступності для всіх громадян необхідна інституційна перебудова системи освіти на основі ефективної взаємодії освіти з ринком праці. Модернізація системи освіти України повинна бути здійснена по наступних напрямках: вдосконалення змісту і технології освіти; розвиток системи забезпечення якості освітніх послуг; підвищення ефективності управління у сфері освіти; вдосконалення економічних механізмів у сфері освіти.

Питання для самоконтролю з теми 2:

1. Які етапи включає формування системи освіти в Україні?
2. Які сучасні принципи побудови і завдання освіти в Україні?
3. Як можна охарактеризувати ступінь доступу громадян до освіти?
4. Яка структура освіти в Україні?
5. Охарактеризуйте кожен рівень структури освіти в Україні.
6. Назвіть типові навчальні заклади.
7. Що означає «ступінчастість освіти»?
8. Що таке «навчання протягом усього життя людини»?
9. У чому різниця між вищими навчальними закладами державної і інших форм власності?
10. Назвіть вищі навчальні заклади I–IV рівнів акредитації і охарактеризуйте їх.

11. Що таке «освітні рівні» і «освітньо-кваліфікаційні рівні»?
Яка різниця між ними?
12. Назвіть основні методи і засоби навчання.
13. Хто здійснює управління освітою?

ТЕМА 3. ДЖЕРЕЛА ОСВІТНЬОГО ПРАВА

1. Конституційні основи освітньої діяльності.
2. Основні нормативні акти у сфері освіти. Коротка характеристика.
3. Джерела міжнародного освітнього права.
4. Систематизація законодавства про освіту.

1. Конституційні основи освітньої діяльності

Законодавство про освіту складає систему законодавчих і інших нормативних правових актів, що мають внутрішню логіку розвитку, структуру, специфічні завдання і функції. Основним джерелом формування законодавства про освіту є Конституція України від 28 червня 1996 р., що закріпила в статті 53 право кожного громадянина на освіту, а в статті 54 – гарантії свободи наукової і технічної творчості і розвитку науки, сприяння науковим зв'язкам України зі світовою спільнотою. Крім цього, в статті 92 закріплено виняткове право Верховної Ради України визначати основи регулювання освітньої діяльності, а в статті 116 закріплено обов'язок Кабінету Міністрів України щодо забезпечення єдиної державної політики в даній сфері державного управління.

Другим за своїм значенням в системі освітнього законодавства України є Закон «Про освіту», прийнятий в новій редакції 23 березня 1996 року, який встановив організаційні основи і принципи державної політики в освітній сфері. У ньому визначені система і завдання освітнього законодавства, закріплені державні гарантії прав громадян у області освіти, мови навчання і державні освітні стандарти. Законодавчу регламентацію

одержали соціальні гарантії реалізації освітніх прав громадян, управління системою освіти, особливості її економіки, а також міжнародна діяльність в даній сфері державного управління.

Вказаний закон визначив компетенцію державних органів і органів місцевого самоврядування в області освіти, компетенцію і відповідальність освітньої установи, порядок розмежування компетенції органів державної влади і органів управління освітою, створення і регламентації діяльності освітньої установи, її реорганізації і ліквідації, питання управління державними і недержавними установами, а також державного контролю над якістю освіти.

Уперше на законодавчому рівні одержали закріплення відношення власності в системі освіти, державні гарантії пріоритетності освіти, питання фінансування освітніх установ, права освітньої установи на користування фінансовими і матеріальними коштами, регламентований загальний порядок надання державними і комунальними освітніми установами платних додаткових освітніх послуг, а також стягування освітньою установою платні за освітні послуги з тих, хто навчається.

Тому можна стверджувати, що ухвалення Закону України «Про освіту» постало великим внеском у розвиток правових основ державного управління освітою і наукою. В цілому ж вказані положення Конституції і Закону України «Про освіту» слід розглядати як конституційні основи розвитку освітнього законодавства.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 53 Конституції України держава забезпечує доступність і безкоштовність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної і вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти різних форм навчання; надання державних стипендій і пільг учням і студентам. При цьому здобуття основної загальної освіти в Україні визнається конституційним обов'язком, а забезпечення її здобуття дітьми покладається на батьків або осіб, які їх замінюють (ст. 59 Закону «Про освіту»).

Розвиваючи норми конституційного права, Закон України «Про освіту» в ст. 3 «Право громадян України на освіту» закріплює їх право на здобуття безкоштовної освіти у всіх державних навчальних закладах, незалежно від статі, раси, національності, соціального і майнового стану, роду і характеру занять, переконань, партійної приналежності, ставлення до релігії, віросповідання, стану здоров'я, місця проживання та інших обставин. Це право громадян забезпечується, перш за все, широкою мережею навчальних закладів, заснованих на державній і інших формах власності, наукових установ і закладів післядипломної освіти; відкритим характером навчальних закладів, створенням умов для вибору профілю навчання і виховання відповідно до їх здібностей і інтересів. А також різними формами навчання – очної, вечірньої, заочної, екстернатом і педагогічним патронажем.

Крім цього, вказана стаття закону передбачає можливість здобуття освіти не тільки в системі державних, комунальних або в недержавних – приватних навчальних закладах, а також передбачає можливість здобуття сімейної освіти, але з подальшим складанням в установленому порядку іспитів атестаційній комісії.

Конституційні гарантії здобуття освіти в Україні повністю відповідають міжнародним стандартам і, зокрема, п. 1 ст. 13 Міжнародного Пакту про економічні, соціальні і культурні права від 3 січня 1976 р., згідно якому освіта повинна бути спрямована на повний розвиток особистості, формування її гідності і має укріплювати повагу до прав людини і основних свобод, сприяти взаєморозумінню, терпимості і дружбі між всіма націями і всіма расовими, етнічними і релігійними групами.

Частина 2 ст. 53 Конституції України передбачає можливість для кожного громадянина на конкурсній основі безплатно здобути вищу освіту в державній або комунальній освітній установі. Особам, які закінчили державні або комунальні ВНЗ, а також акредитовані приватні ВНЗ видаються дипломи державного зразка (ст. 27 Закону «Про освіту») і надається можливість здобуття післявузівської професійної освіти з метою підвищення

їх рівня наукової, науково-педагогічної кваліфікації, присудження учених ступенів і присвоєння учених звань (ст. 51 Закону «Про освіту»).

Право громадян України на освіту не тільки проголошено Конституцією, але і забезпечується відповідними соціально-економічними умовами його здобуття. Так, в основі державних гарантій здобуття громадянами освіти в державних і комунальних навчальних закладах лежить державне (бюджетне) фінансування. Крім цього, згідно п. 1 ст. 53 Закону України «Про освіту», вихованцям, учням, студентам, слухачам, стажистам і т. д. може видаватися додаткова соціальна і матеріальна допомога за рахунок коштів місцевих бюджетів, міністерств і відомств, підприємств, установ, організацій, засобів громадян, зарубіжних юридичних і фізичних осіб, благодійних організацій та інших надходжень. У п. 2 цієї ж статті передбачено створення при загальноосвітніх установах фондів загального обов'язкового навчання для надання матеріальної допомоги тим, хто вчиться, їх оздоровлення, проведення культурних заходів й інших, передбачених законодавством витрат. Ці фонди створюються за рахунок коштів місцевих бюджетів в розмірі не менше 3% від витрат на утримання шкіл. У статті закріплені й інші види соціальної і матеріальної підтримки тих, хто навчається.

У той же час, слід погодитися з тим, що вказані вище види матеріальної допомоги учням явно недостатні, що спричиняє необхідність корекції законодавства. Як приклад наведемо норму, закріплену в п. 4 ст. 5 Закону РФ «Про освіту», згідно якої витрати на навчання громадян в платних недержавних освітніх установах, які мають державну акредитацію і які реалізують освітні програми загальної освіти, відшкодовується громадянину державою в розмірах, визначуваних державними нормативами витрат на навчання громадян в державній або муніципальній освітній установі відповідних типу і виду.

Матеріальну основу державних гарантій доповнює пільгова податкова політика в даній сфері державного управління. Так згідно п. 3 ст. 61 Закону «Про освіту» кошти установ освіти і науки, які повністю або частково фінансуються з бюджету,

одержані від здійснення або на здійснення діяльності, передбаченої їх статутними документами, не вважаються прибутком і не оподатковуються. Причому також не оподатковуються кошти, матеріальні цінності і нематеріальні активи, одержані установами освіти і науки у вигляді безповоротної фінансової допомоги або добровільних пожертвувань юридичних і фізичних осіб, в т. ч. нерезидентів, за умови, що метою діяльності таких установ не є одержання прибутку, і якщо ці засоби направлено на здійснення освітньої, наукової, спортивної і культурної діяльності.

На жаль, положення вказаних норм не поширюються на діяльність приватних навчальних закладів і є суттєвою конкурентною перевагою державних освітніх установ. У той же час законодавче закріплення подібних преференцій за однією групою суб'єктів єдиної освітньої системи представляється нелогічним і вимагає корекції. Тим більше, що згідно зі ст. 13 Конституції України держава прийняла на себе обов'язок захисту прав усіх суб'єктів права власності, які рівні перед законом.

Закріплення в законодавстві державних освітніх стандартів, які є «основою об'єктивної оцінки рівня освіти і кваліфікації громадян незалежно від форм здобуття освіти» (п. 1 ст. 15 «Державні освітні стандарти» Закону України «Про освіту»), дозволяє забезпечити високий рівень освіти відповідно до останніх наукових досягнень і прогресивних методик викладання навчальних дисциплін, а кінець кінцем – проведення єдиної державної політики у області освіти. З цією метою органи державної влади в межах їх компетенції встановлюють компоненти державних освітніх стандартів, що визначають обов'язковий мінімум змісту основних освітніх програм, максимальний обсяг навантаження тих, хто навчається, вимоги до рівня підготовки випускників.

Як видно, з ухваленням Конституції України і Закону «Про освіту» державне управління у сфері науки і освіти одержало базову законодавчу основу, виникнення і становлення якої органічно пов'язано із завданням регулювання всіх освітніх компонентів єдиної за сутністю і змістовною структурою науково-педагогічної діяльності – системи освіти. Звідси правове

регулювання освітньої діяльності як особливого виду творчої діяльності, які є складним переплетенням різноманітних комплексів суспільних відносин, що знайшли регламентацію в різних галузях законодавства, не вичерпується ухваленням розглянутих законодавчих актів, що закріплюють основи державної освітньої політики, а передбачає разом з ними використання доповнюючих, розвиваючих і конкретизуючих їх актів.

2. Основні нормативні акти у сфері освіти. Коротка характеристика

Становлення законодавчих основ системи освіти пройшло декілька етапів. У період першого етапу, який охопив 1991–1992 роки, Україна прийняла цілий пакет законів, що легалізували разом з багатоукладністю економіки і діяльність освітніх структур, заснованих на недержавній (приватній) формі власності. Тоді ж був прийнятий і перший Закон «Про освіту», нова редакція якого була прийнята, як було сказано вище, в 1996 р. і відповідно до якого освітня діяльність одержала найвищий пріоритет в структурі всіх інших пріоритетів країни.

Трансформація системи освіти в період з 1992 р. і до ухвалення нової редакції Закону «Про освіту» спричинила бурхливу законодавчу діяльність. Причому неабиякою мірою цьому сприяв приватний освітній сектор, активне становлення якого в умовах часткового правового вакууму зумовило необхідність посилення державного контролю як над його діяльністю (віднесеної чинним законодавством до різновиду підприємницької), так і установами освіти в цілому. Результатом нового підходу з боку державних органів до приватних освітніх установ стало ухвалення 16.12.1994 року доповнення до Закону України «Про підприємництво», згідно якому надання освітніх послуг було віднесено до ліцензійованих видів підприємницької діяльності. У свою чергу правове оформлення нових форм освіти знайшло відбиття в постановах Кабінету Міністрів України від 05.04.1994 р. № 228 «Про порядок створення, реорганізації і ліквідації навчально-виховних закладів» і № 316 від 17.05.1994 р. «Про

порядок видачі суб'єктам підприємницької діяльності спеціальних дозволів (ліцензій) на здійснення освітніх видів діяльності».

Необхідність перетворень в системі вищої освіти у вказаний період, який позначився гострою боротьбою за визнання приватного сектора освіти і одночасно його впорядкуванням, спричинила ухвалення Указів Президента України «Про основні напрями реформування вищої освіти в Україні» від 12.09.1995 р. № 832/95 і «Про заходи з удосконалення діяльності органів освіти» від 10.10.1995 р. № 942/95, що вивели на перший план питання забезпечення якості освітніх послуг, що надаються, вирішення яких було досягнуто впровадженням системи акредитації ВНЗ, яку було закріплено постановою Кабінету Міністрів України від 12.02.1996 р. № 200 «Про ліцензування, атестацію і акредитацію навчальних закладів». Саме в цей період в Закон України «Про освіту» було внесено суттєві зміни і доповнення, які відображають ситуацію, що склалася в освітній сфері в другій половині 90-х років⁵⁰.

Третій етап розвитку освітнього законодавства (з квітня 1996 р. по теперішній час) ознаменувався низкою найважливіших подій. Головне – це ухвалення Конституції України і великого пакету законів й інших нормативно-правових актів, які регулюють освітню діяльність. Серед найважливіших законодавчих актів можна назвати нову редакцію закону «Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності» від 01.12.1998 р.⁵¹, який закріпив основні форми і методи державного регулювання в науковій і науково-технічній діяльності, а також Закони України «Про професійно-технічну освіту» від 10.02.1998 р.⁵², «Про загальну середню освіту» від

⁵⁰ Про освіту: Закон України від 23.03.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mon.gov.ua/laws/ZU_1060.doc.

⁵¹ Про основи державної політики в сфері науки і науково-технічної діяльності: Закон України від 13.12.1991 р. в ред. від 1.12.1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 12. – Ст. 165; 1999. – № 2–3. – Ст. 20.

⁵² Про професійно-технічну освіту: Закон України від 10.02.1998 р. № 103/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mon.gov.ua/laws/ZU_103.doc.

13.05.1999 р.⁵³, «Про позашкільну освіту» від 22.06.2000 р.⁵⁴, «Про дошкільну освіту» від 11.07.2001 р.⁵⁵, «Про вищу освіту» від 17.01.2002 р.⁵⁶

У той же час, крім законів в освітній сфері, діють і інші нормативні акти: Укази Президента, Постанови Верховної Ради і Кабінету Міністрів, накази і розпорядження міністра освіти і науки, інструкції, рекомендації, циркулярні листи і т. д. У результаті до кінця першого десятиліття ХХІ століття чинне освітнє законодавство склалося в справді величезний масив нормативно-правових актів на всіх рівнях освітньої вертикалі⁵⁷ і стратегічно не тільки не забезпечує перспектив розвитку вітчизняної системи освіти, але воно часто не відповідає навіть запитам сьогодення, не говорячи вже про його призначення виступати тими правовими рейками, які прокладали б шлях освіти в майбутнє. Причому правові норми, які регулюють ті або інші окремі комплекси відносин, що пов'язані або витікають з діяльності у сфері освіти, містяться крім профільних нормативних

⁵³ Про загальну середню освіту : Закон України від 13.05.1999 р. № 651-ХІV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mon.gov.ua/laws/Zakon_651.doc

⁵⁴ Про позашкільну освіту : Закон України від 22.06.2000 р. № 1841- III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mon.gov.ua/laws/ZU_1841.doc

⁵⁵ Про дошкільну освіту : Закон України від 11.07.2001 р. № 2628-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mon.gov.ua/laws/ZU_2628.doc

⁵⁶ Про вищу освіту : Закон України від 17.01.2002 р. № 2984-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mon.gov.ua/laws/ZU_2984.doc

⁵⁷ Щоб уявити обсяг нормативно-правових актів, які регулюють відносини в освітньому просторі України, досить подивитися на пропозиції, подані науково-виробничим підприємством «Форум» (amaslova@ifl.com.ua), яке на підставі Листа міністерства юстиції (від 12.12.2008 р. № 34-26/194 «Про систематизацію законодавства») виконало величезну роботу з систематизації освітнього законодавства, результатом якої постали п'ять повних компакт-дисків. Повний обсяг нормативної бази освіти подано на сайті МОНУ за адресою: <http://www.mon.gov.ua/?id=2>.

актів у законах й інших підзаконних джерелах, які регулюють адміністративні, бюджетні, податкові, трудові та інші відносини.

Крім того, дотепер діють немало «старих» за змістом, хоч і прийнятих в період незалежності, нормативних актів, які містять норми, що не відповідають реальному становищу, яке склалося на сьогодні. Так, наприклад, досі діє правило про відрахування студентів з ВНЗ, що одержали в сесію більше двох незадовільних оцінок⁵⁸. Справедливість даної норми не викликала сумнівів в умовах радянської вищої школи, коли всі студенти навчалися за рахунок бюджетних коштів. Іншими словами, не хочеш (не можеш) вчитися – поступися своїм місцем більш гідному. Проте очевидно, що в умовах, коли майже половина студентів країни навчається за свій власний кошт, і не тільки в приватних ВНЗ, це правило застаріло. Інша річ, що деякі приватні ВНЗ (в т. ч. Харківський гуманітарний університет «Народна українська академія») з метою збереження якості освітньої діяльності не переводять на наступний курс студентів, які мають академічні заборгованості.

Поділяючи оцінку ролі законодавства в розвитку системи освіти, яку подано в Національній доктрині розвитку освіти України⁵⁹, а також в інших нормативно-правових актах⁶⁰, вважаємо, проте, що кардинальний спосіб підвищення ролі законодавства в регулюванні відносин у сфері освіти не може зводитися до «латання дірок» в єдиному правовому просторі шляхом коректування і ухвалення нормативних документів відповідно до діючих законів, бо багато з них самі потребують вдосконалення. У цілому ж чинні нормативно-правові акти про

⁵⁸ Див. ч. 2 п. 3.12.2.3 Положення про організацію навчального процесу в ВНЗ, затв. Наказом МОН № 161 від 02.06.1993 року.

⁵⁹ Національна доктрина розвитку освіти України : затв. Указом Президента України від 17.04.2002 р. № 347/2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mon.gov.ua/laws/Ukaz_Pr_347.doc.

⁶⁰ План заходів щодо вищої освіти на період до 2015 р. : затв. розпорядженням КМУ від 27.08.2010 р. № 1728-ре та Указом Президента України «Про заходи з забезпечення пріоритетного розвитку освіти в Україні» від 30.09.2010 р. № 296/2010.

освіту часто страждають на безсистемність, неповноту юридичного оформлення суспільних відносин, які потребують цього, не виправдане дублювання правових норм, низку внутрішніх суперечностей, а також певну неузгодженість з іншими законодавчими актами. Багато положень основних освітніх законів мають загальний характер, позбавлені дієвих способів їх юридичної охорони. При цьому, як і раніше, неврегульованими залишаються такі важливі питання освітніх відносин, як відповідальність освітніх установ внаслідок порушення прав тих, хто навчається, розмитими залишаються обов'язки випускників, які здобули безкоштовну (за рахунок коштів державного бюджету) освіту, гарантії науково-педагогічним працівникам, особливо приватних ВНЗ та ін. Виявлено і неодноразово наголошувалося суперечності і певні невідповідності вказаних законів та інших нормативних актів про освіту Цивільному кодексу України, Кодексу законів про працю України.

Як приклад розглянемо Закон «Про вищу освіту», який, безумовно, є пріоритетним законодавчим актом у вказаній сфері і ухвалення якого стало значним внеском в систему правового регулювання цієї найважливішої освітньої галузі. Закон встановив правові, організаційні, фінансові та інші основи функціонування системи вищої освіти, закріпив умови для самореалізації особистості, забезпечення потреб суспільства і держави в кваліфікованих фахівцях. Він здійснює системне регулювання відносин, пов'язаних зі здобуттям вищої професійної освіти, а також відносин щодо навчання в аспірантурі, докторантурі, використання інших форм післявузівської освіти і отримання учених ступенів і звань. Основний зміст вказаного закону складають нормативно-правові розпорядження, що закріплюють:

1) систему вищої і післявузівської освіти (державні і галузеві освітні стандарти і освітні програми, типи вищих навчальних закладів і рівні їх акредитації, умови ліцензування і акредитації, органи управління ВНЗ і його структурними підрозділами тощо);

2) правовий статус ВНЗ і суб'єктів навчальної і наукової діяльності в системі вищої і післявузівської освіти;

3) порядок управління системою вищої освіти;

4) економічні (у тому числі і відносини власності) і міжнародні відносини ВНЗ.

У той же час ані сам закон, ані зміни і доповнення, що вносяться в нього протягом понад 10 років, не усунули низку системних проблем теоретичного і практичного характеру, які здійснюють серйозний вплив на розвиток як всієї системи української вищої школи, так і на її значну складову – приватні вищі навчальні заклади. Так, наприклад, дотепер не визначено правовий статус і організаційно-правову форму приватного ВНЗ, які в більшості своїй створені у формах, передбачених для ведення підприємницької діяльності, що за своєю сутністю суперечить цілям освіти. А закріплення для ВНЗ, заснованих на різних формах власності, різних організаційно-правових форм не сприятиме досягненню їх правової рівності.

Проведений аналіз Проекту нового Закону «Про вищу освіту»⁶¹ дозволяє відзначити низку позитивних змін: суттєво розширено права студентів і аспірантів (ст. 54), нормативно закріплено обсяг робочого часу науково-педагогічних працівників (ст. 49), розширено перелік підстав для відрахування студента з ВНЗ, що суттєво підвищує правову захищеність навчального закладу в умовах, коли взаємостосунки ВНЗ – студент мають договірний характер (ст. 45).

Разом з тим у Проекті не викорінено практику поділу ВНЗ за формою власності. Більшість змін мають щодо приватних ВНЗ дискримінаційний характер, доповнюючи преференції державним ВНЗ. Ухвалення вказаного Проекту з наданням ВНЗ, заснованим на державній формі власності, ще більшого обсягу конкурентних переваг закріпить нерівність правового статусу державних і приватних ВНЗ і у результаті може спричинити самоліквідацію приватного освітнього сектора.

Крім того, запропоновані зміни сприяють «плавній» фактичній приватизації державних ВНЗ, що є неприпустимим, оскільки суперечить як моральним принципам суспільства, так і чинному законодавству. Найбільш яскраво це виявляється в пропозиціях

⁶¹ Див.: <http://f.osvita.org.ua/pravo/bill/education.doc>.

скасувати норму (яка дотепер так і не набула законної чинності) про необхідність обов'язкового перевищення в державних ВНЗ кількості «бюджетних» студентів над «контрактними» в співвідношенні 51 до 49% (п. 4 ст. 23). Проект не змінив вимоги до конкурсного набору студентів, хоча, за нашим глибоким переконанням, його доцільно використовувати тільки для абітурієнтів, які бажають навчатися за рахунок коштів державного бюджету. Обмежень же для бажаючих вчитися за власні кошти бути не повинно.

Негативно позначаються на процесі функціонування ВНЗ нормативні вимоги, пов'язані з процедурою його ліцензування й акредитації. Очевидно, вказані види контролю діяльності навчальних закладів слід проводити за обов'язкової участі незалежних експертів. З іншого боку, потребує зваженого і обгрунтованого підходу і, відповідно, коректування змісту окремих норм, які регулюють порядок проходження акредитації. До них, наприклад, відносяться норми, що закріплюють розміри учбових площ на одного студента. Так, згідно п. 1.31 Критеріїв і вимог до акредитації підготовки фахівців відповідних рівнів, затверджених рішенням ДАК від 23.11.1999 протокол № 23⁶², розмір аудиторного фонду для підготовки фахівців зі спеціальності, що акредитується, передбачає наявність у ВНЗ учбових площ у розмірі 10 м² на кожного студента (за винятком рівня «молодший спеціаліст», для якого ця норма складає 8 м²).

Чому саме ці цифри використовуються як норматив, не зрозуміло, хоча очевидно, що вони суттєво завищені. Досвід інших країн тільки підтверджує це. Наприклад, у Німеччині для університетів які будуються, даний норматив дорівнює 4 м², причому він не строгий, студентів навчається звичайно більше запланованого числа. У нашій же країні відхилення від вказаного

⁶² Критерии и требования к аккредитации подготовки специалистов соответствующих уровней, утв. решением ГАК от 23.11.1999 протокол № 23 // Аккредитация. Организация и проведение в высших учебных заведениях : [пособие] / С. И. Андрусенко, В. И. Домнич; Мин-во образования и науки Украины. – К. : КУЕТТ, 2003. – С. 88.

нормативу більш ніж на 5% призводить до відмови в акредитації. Слід погодитися з думкою М. П. Петрова, що перехід на німецькі норми дозволив би ефективніше використовувати кошти, що виділяються суспільством на освіту. Крім цього, завищена норма учбових площ є могутнім засобом конкурентної боротьби з приватними ВНЗ, які, не маючи стартового капіталу у вигляді державного майна (будівель, споруд, тобто тих же самих учбових площ), змушені їх купувати або орендувати, що ставить їх в свідомо гірші економічні умови в порівнянні з державними ВНЗ⁶³.

В цілому ж норми про ліцензування і акредитацію представляється доцільним закріпити в окремому нормативно-правовому акті, вивівши їх за межі Закону «Про вищу освіту».

Також не можна не відзначити, що однією з головних причин відставання Закону «Про вищу освіту» від сучасних вимог ринку освітніх послуг, що формується, є відсутність кореляції його окремих норм з нормами цивільного законодавства. Так, наприклад, Проект не усуває досить суперечливу норму (п. 4 ст. 27 діючого закону) про обов'язкову наявність у ВНЗ статутного фонду, яку детально розглянуто в розділі 1 даного навчального посібника.

Усе це в сукупності створює суттєві труднощі в правовій роботі органів виконавчої влади й освітніх установ та ініціює умови для юридичних колізій і необґрунтованих рішень, що позначається на долях конкретних людей.

Таким чином, очевидно, що однією з характерних рис чинного освітнього законодавства України є наявність в ньому всіляких протиріч, які відрізняються за видом, підставами виникнення, змістом і т. д. Тому, незважаючи на відсутність в юридичній науці єдиної думки щодо вказаних дискусійних питань, проблеми модернізації нормативно-правової бази вітчизняної освітньої галузі вимагають їх швидкого вирішення.

⁶³ Докладніше див.: Петров М. П. Образование и деньги / М. П. Петров // Право и образование. – 2002. – № 5. – С. 56–60.

3. Джерела міжнародного освітнього права⁶⁴

У другій половині ХХ століття, в межах міжнародного приватного права сформувалася нова галузь – міжнародне освітнє право. Міжнародне освітнє право включає різні групи норм, що регламентують однорідні відносини: про статус освітніх установ, положення педагогів, дітей, студентів, визнання навчальних курсів і дипломів, розв'язування протиріч, стандартизацію в освіті і т. д.⁶⁵ Розвиток цієї галузі дозволяє підвищити якість міжнародно-правового регулювання освітніх відносин.

У освітньому праві джерела міжнародного права мають різні форми і назви: *угоди, конвенції, пакти, протоколи, листи, ноти, статуту, рекомендації* тощо.

Основним джерелом міжнародного права з питань освіти є *нормативний договір*. Положення освітніх доктрин знаходять відбиття в *регіональних договорах і угодах*, а практика застосування *судового прецеденту* з питань освіти застосовується тільки в межах Європейського Співтовариства Держав і виробляється Європейським Судом з прав людини. *Правовий звичай* як джерело права не відображений в міжнародному освітньому праві.

Сьогодні налічується декілька сотень джерел міжнародного права, які прийнято безпосередньо з питань освіти, або які містять окремі норми з вказаних питань. До них відносяться, перш за все, документи, прийняті *Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй (ООН)* і її спеціалізованими установами – *Організацією Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури (ЮНЕСКО)* і *Міжнародною організацією праці (МОП)*, регіональними міжнародними

⁶⁴ Докладніше див.: Кананькіна Е. С. Источники международного права в сфере образования: международные рамки действия [Электронный ресурс] / Е. С. Кананькіна // Право и образование. – 2008. – № 7, 8. – Режим доступа: <http://www.lexed.ru/pravo/journ/0708/kanan.doc>.

⁶⁵ Доклад о положении дел в области образования в мире в 1993 г. – М.: Изд-во «ЮНЕСКО», 1993. – С. 137.

організаціями – Радою Європи і Співдружністю Незалежних Держав, а також двосторонні угоди держав⁶⁶.

Документи ООН і ЮНЕСКО

Серед цілей і обов'язків ЮНЕСКО можна виявити такі, як:

- заохочення розвитку народної освіти;
- розробка методів освіти, найбільш відповідних для виховання в дітях всього світу почуття відповідальності вільної людини;
- заохочення співпраці народів у всіх сферах розумової діяльності, міжнародних обмінів особами, що працюють у сфері освіти та ін.

Усі документи ЮНЕСКО ґрунтуються на принципах і нормах, закріплених *Статутом ООН, Загальною декларацією прав людини*, іншими документами ООН і містять конкретні нормативні положення, які регулюють освітні відносини в якій-небудь окремій, відносно самостійній сфері освіти, а також закріплюють дієві механізми, покликані забезпечити реалізацію цих положень в конкретних відносинах.

Вища освіта, історія якої налічує декілька століть, переконливо продемонструвала свою життєздатність і свою здібність до змін, до сприяння перетворенням і прогресу в суспільстві. Визначення, затверджені Генеральною конференцією ЮНЕСКО на 27-й сесії в листопаді 1993 р. в *Рекомендації про визнання навчальних курсів і свідоцтва про вищу освіту*, і їх масштабність покликані відігравати певну роль в сприянні виявленню і вирішенню проблем, які позначаються на добробуті общин, країн і світової спільноти.

«На порозі XXI століття, – говорить у *Всесвітній декларації про вищу освіту для XXI століття: підходи і практичні заходи*, – ми є свідками безпрецедентного попиту на вищу освіту і її широкої диверсифікації разом з усе більшим усвідомленням її вирішального значення для соціально-культурного і економічного розвитку і створення такого майбутнього, в якому

⁶⁶ Документы международного права по вопросам образования. Законодательство об образовании / сост.: Ю. А. Кудрявцев, Г. А. Лукичев, Т. Ю. Тихомиров и др. / под ред. Г. А. Лукичева и В. М. Сырых. – М.: Готика, 2003. – Т. 1. – 560 с.

молодші покоління повинні будуть опанувати новими навичками, знаннями і ідеями⁶⁷. Всюди вища освіта стикається з серйозними проблемами і труднощами в таких сферах, як фінансування, створення справедливих умов доступу до навчальних курсів і самого навчання на цих курсах, сприяння підвищенню професійної кваліфікації, орієнтація підготовки на надбання конкретних навичок, підвищення і збереження якості викладання, наукових досліджень і послуг, забезпечення адекватності програм, можливості працевлаштування випускників, укладення дієвих угод про співпрацю і забезпечення рівноправного доступу до благ міжнародної співпраці...». Логічним продовженням Декларації є *Конвенція про боротьбу з дискримінацією у сфері освіти і Рекомендації про боротьбу з дискримінацією у сфері освіти*.

Документи Міжнародної Організації Праці

У межах діяльності даної організації розроблено нормативні документи з питань соціального забезпечення працівників у сфері освіти, осіб, що навчаються без відриву від виробництва, нормування праці і заробітної платні й інші моменти залученості трудового процесу в освітній. Вказані моменти знаходять віддзеркалення в таких джерелах, як: *Конвенція № 138 «Про мінімальний вік для приймання на роботу» (Женева, 26.06.1973 р.)*, *Рекомендація № 146 «Про мінімальний вік для приймання на роботу»*, *Рекомендація № 150 «Про професійну орієнтацію і професійну підготовку у сфері розвитку людських ресурсів»*, *Рекомендація ЮНЕСКО/МОП «Про статус науково-дослідних працівників» та ін.*

Серед міжнародних нормативних актів, які регулюють питання трудового і соціального забезпечення академічних (науково-дослідних) працівників, можна виділити прийняті Міжнародною конференцією МОП:

міжнародні конвенції: Про свободу асоціації і захисту прав на організацію, 1948; Про право на організацію і укладення колективних договорів, 1949; Про рівну винагороду за працю

⁶⁷ Фромент Э. Европейское пространство высшего образования: новые рамки развития / Э. Фромен // Альма Матер. – 2002. – № 6. – С. 38–41.

рівної цінності, 1951; Про соціальне забезпечення (мінімальні норми), 1952; Про захист від радіації, 1960; Щодо допомоги у зв'язку з інвалідністю, старістю і втратою годувальника, 1967; Щодо допомоги у зв'язку з хворобою і медичним обслуговуванням, 1969;

рекомендації: Про колективні договори, 1951; Про консультації на рівні галузей промисловості і на національному рівні, 1960; Про допомогу у разі виробничих травм і професійних захворювань, 1964; Про допомогу у зв'язку з інвалідністю, старістю і втратою годувальника, 1967; Про зв'язок між адміністрацією і працівниками на підприємстві, 1967; Про розслідування скарг, 1967; Про допомогу у зв'язку з хворобою і медичним обслуговуванням, 1969;

інші міжурядові ініціативи: Резолюція № 1826 Економічної і соціальної ради ООН «Про роль сучасної науки і техніки в розвитку країн і необхідності розширення економічного і науково-технічного співробітництва між державами» (10.08.1973 р.); Всесвітній план дій щодо застосування науки і техніки в цілях розвитку; Декларація Конференції ООН по оточуючому людину середовищу (Стокгольм, 1972 р.);

тексти, підготовлені Міжнародною радою наукових спілок (МСНС) і Комітетом з науки і її соціальних аспектів за пропозицією Генеральної Асамблеї МРНС: Заява про фундаментальний характер науки і Статут для учених, 1949; Про небезпеки, що виникають в результаті незбалансованого застосування сил, що надаються наукою; Резолюція про вільне пересування учених (Хельсінкі, 16–21.09.1972 р.).

Документи, прийняті з питань освіти для країн-учасниць Співдружності Незалежних Держав (СНД)

Основною правовою базою міждержавних відносин у межах СНД є багатосторонні і двосторонні угоди в різних сферах взаємовідносин. При використанні нормативних актів СНД слід враховувати, що вони не мають прямої дії на території країн її учасників. Щоб стати загальнообов'язковими, нормативні акти СНД повинні бути прийняті компетентними державними органами як власний внутрішньонаціональний акт. *Статут СНД*

передбачає умови і підстави, при яких акти СНД застосовуються безпосередньо, без їх імплементації у внутрішньонаціональне законодавство. Згідно Статуту СНД, за наявності протиріч між нормами національних законодавств держав-учасниць, які регулюють відносини у сфері спільної діяльності, держави-учасниці проводять консультації і переговори з метою вироблення пропозицій для усунення протиріч.

Більшість актів СНД, які регулюють відносини у сфері освіти, відповідають принципам і нормам *Загальної декларації прав людини* і закріплюють право громадян на обов'язкове здобуття безкоштовної початкової і загальної освіти (технічна і професійна освіта в більшості країн є загальнодоступною). Тим часом, держави по-різному вирішують питання змісту права громадян на освіту і способів його реалізації. Так, перелік положень, різних країн, що кваліфікуються законодавцями як принципи освіти або освітньої політики, досить різноманітний і включає близько сорока позицій, при цьому єдиного принципу освіти, характерного для всіх країн-учасниць СНД, не існує.

Освітнє законодавство СНД досить жорстко орієнтовано на консервативну класно-урочну систему, що практично не враховує інтеграційні процеси, передові підходи в навчанні і вихованні громадян, розвиток сучасних інформаційних технологій.

Як наслідок, до правових проблем розвитку *єдиного освітнього простору СНД* (далі – ЄОП СНД) можна віднести низький рівень правового забезпечення:

- включеності освітніх систем країн СНД в ЄОП, що виявляється у малій кількості спільних університетів і програм, взаємного визнання дипломів, недостатньому діалозі керівників і фахівців освітньої сфери країн СНД;

- зовнішньої автономії освітніх закладів і організацій, забезпечення академічних свобод ВНЗ і викладачів;

- реалізації академічної мобільності студентів у межах СНД, включаючи забезпечення переходу студентів з приватних ВНЗ до державних;

- нострифікації дипломів про освіту країн СНД і узгодження її рівнів;

- дотримання прав учнів, їх батьків і роботодавців на участь в управлінні освітою в межах СНД;
- створення системи моніторингу і підвищення якості освітнього процесу і кваліфікації викладачів держав;
- просування і оновлення технології освітніх процесів на основі сучасних досягнень в інформатиці і телекомунікації;
- постановки досліджень з психології навчання, диференціації учнів, забезпечення індивідуального підходу, проведення досліджень ефективності різних засобів і методів навчання;
- зростання кількості студентів, пропаганди цінностей освіти, залучення іноземних студентів у країнах СНД;
- подолання суперечності освітнього законодавства країн СНД з основними законами; цивільним і податковим законодавством держав і т. д.

Дані аспекти особливо актуальні у зв'язку з тим, що формування правової бази сучасної освіти повинно здійснюватися відповідно до світових тенденцій, а не на підставі суб'єктивної оцінки окремих осіб. Необхідно також врахувати, що реформування освітніх систем розпочалося за відсутності законодавчо-правової бази СНД і стратегії розвитку освіти. Негативний вплив на хід освітніх реформ, особливо в перші роки після розпаду СРСР, здійснювали тенденції ілюзорної абсолютної соціально-економічної самостійності, глибока фінансова криза, політична нестабільність і міжнаціональні конфлікти в багатьох точках пострадянського простору.

Від початку освітніх реформ в країнах СНД відбулася відмова від комуністичної ідеології в освіті, заборонено діяльність організаційних структур політичних партій і рухів, у деяких країнах запроваджено багаторівневу систему вищої освіти (бакалавр, дипломований спеціаліст, магістр), створено приватний (позабюджетний) сектор, запроваджено в законодавчому порядку багатоканальні системи фінансування, форми контролю якості освіти (ліцензування, акредитація). У законах декларують принципи автономії навчальних закладів і академічні свободи, демократизації управління освітою, диверсифікації типів навчальних закладів і навчальних програм.

З нормативно-правових актів, прийнятих державами-учасницями СНД з питань освіти, найбільший інтерес представляють: *Угода «Про співпрацю у сфері підготовки наукових і науково-педагогічних кадрів і нострифікації документів про їх кваліфікацію»* (13.11.1992 р.), *Угода «Про співпрацю з формування єдиного (загального) освітнього простору СНД»*, *Концепція формування єдиного (загального) освітнього простору СНД*, *Угода «Про співпрацю у сфері поширення знань і освіти дорослих»* (17.01.1997 р.) та ін. У цих документах держави заявили про своє прагнення задовольняти взаємні потреби в навчанні громадян, підготовці, перепідготовці і підвищенні кваліфікації робочих кадрів і фахівців. Вони гарантували рівноправність всіх освітніх установ, що входять до їх національних систем, і безстрокове визнання на своїх територіях виданих в державах-учасниках до моменту укладення даних угод документів державного зразка про середню, вищу освіту, перепідготовку кадрів, про присудження вчених ступенів і вчених звань. Проте в межах угод не вдалося досягти необхідної взаємодії для спільного вирішення проблем, що повстали перед національними системами освіти.

У 1997 р. рішенням Ради голів держав Республік Азербайджан, Молдова, Російська Федерація, Білорусь, Казахстан, Таджикистан, Вірменія, Киргизстан було вироблено Концепцію формування ЄОП. Для організації співпраці з формування ЄОП СНД було підписано низку угод. Серед них *Угода «Про визнання і еквівалентність документів державного зразка про освіту, вчені ступені і вчені звання держав СНД»*.

Навіть поверхневий аналіз стану правового забезпечення освітнього простору в країнах СНД свідчить про значну розбіжність законодавчої бази кожної країни. Уніфікація законодавства повинна здійснюватися шляхом прийняття одноманітних правових актів з питань, що вимагають узгоджених рішень.

Восени 2000 р. в Санкт-Петербурзі голови Міжпарламентської асамблеї СНД при додатковій участі Республіки Україна провели *Конференцію «Актуальні проблеми формування єдиного освітнього простору»*.

Ключовим моментом обговорення постало питання стратегії розвитку вищої освіти в умовах взаємодії держав-членів СНД. Обговорювалися проблеми гармонізації і взаємодії законодавств з питань освіти. Висловлювалася думка про необхідність створення нових освітніх стандартів. Обговорювалася проблема лінгвістичного підходу реалізації моделей освітніх комплексів і концепції освітнього кодексу для країн СНД. На підставі цього документа могли б розроблятися національні кодекси про освіту – координатори розвитку систем освіти країн СНД. На тому ж засіданні члени *Комітету з соціально-культурного розвитку* дійшли висновку про те, що для формування ЄОП СНД необхідно провести низку заходів, спрямованих на визнання дипломів про вищу освіту і академічних рівнів. Передбачалося, що *Модельний кодекс про освіту* вирішить цю проблему. Розробка кодексу повинна була проводитися з урахуванням міжнародних освітніх тенденцій, інноваційної активності учасників процесу, передбачалося провести законодавчі поліпшення національного юридичного простору у сфері інтелектуальної власності. Пізніше була розроблена *Концепція модельного освітнього кодексу для країн СНД*.

На підставі Модельного кодексу і Модельного Закону «Про освіту», а також Угоди «Про співпрацю з формування єдиного освітнього простору СНД» проводиться гармонізація законів і нормативних актів у сфері освіти.

У межах розгляду інформації про освітні системи республік колишнього СРСР хотілося б навести деякі висновки, одержані в результаті дослідження⁶⁸ основоположних актів з питань освіти (Законів «Про освіту»), що діють в державах-учасницях СНД, а також країнах Балтії.

Характерно, що всі акти про освіту країн СНД, які представлено в дослідженні, значною мірою відповідають принципам і нормам Загальної декларації прав людини. Вони закріплюють

⁶⁸ Див.: Сырых В. М. Вступительная статья к изданиям серии «Законодательство об образовании» [Электронный ресурс] / В. М. Сырых. – Т. 2, 3. – 2003. – Режим доступа: http://www.lexed.ru/pravo/notes/?cyryh_01.html

право громадянам на здобуття початкової освіти на безкоштовній основі і визнають цей рівень освіти обов'язковим. Принцип безкоштовності діє і на рівні загальної освіти, а технічна і професійна освіта в більшості держав є загальнодоступними.

Першим наріжним каменем, на якому ґрунтується система освіти, є рівень базової освіти, який держава визнає необхідним для кожного свого громадянина і забезпечує її на безкоштовній основі. Внаслідок того, що освіта має послідовний характер, кожен його наступний рівень стає доступним лише за умови успішного опанування попередніх, то неможливо стверджувати демократизм і доступність вищої освіти і освіти в цілому, не створивши належних умов для здобуття кожним бажаним повної загальної освіти.

При цьому залежно від рівня освіти, яку держави-учасниці СНД і країни Балтії визнають обов'язковою, національні системи освіти можна розділити на п'ять груп:

1) систему освіти Грузії, в якій обов'язковою визнається початкова освіта;

2) системи освіти Азербайджану, Вірменії, Киргизстану, Молдови, в яких обов'язковою визнається основна загальна освіта (9 класів), а завершальний рівень загальної освіти можна одержати безплатно лише на конкурсній основі;

3) систему освіти Латвії, в якій вища професійна освіта є платною. Правда, ст. 43 Закону Латвійської Республіки «Про освіту» містить положення, згідно якого для певної частини студентів платню за навчання покриває держава, але в Законі не вказуються підстави і умови здійснення такої платні;

4) системи освіти Російської Федерації, Республіки Білорусь, Республіки Казахстан, Литовської Республіки, Республіки Таджикистан і Естонської Республіки, в яких обов'язковим визнається основна загальна освіта, зберігається безкоштовною для всіх бажаних середня (повна) загальна освіта і на конкурсній основі середня професійна і вища професійна освіта;

5) системи освіти Туркменістану, Узбекистану й України, в яких зберігається обов'язковість середньої (повної) загальної освіти, а також на конкурсній основі середньої професійної і вищої

професійної освіти. Таким чином, тільки три колишні республіки СРСР визнали необхідним і можливим зберегти освіту на рівні вимог Конституції СРСР, що закріпила і послідовно провадила принцип загальної і безкоштовної середньої загальної освіти. Однак насправді вірність названим принципам радянської освіти зберігають лише Узбекистан і Україна. Туркменістан же, хоч і визнає загальну середню освіту безкоштовною і обов'язковою, однак обмежує її дев'ятьма класами. Їх закінчення дає учням право поступити у вищі навчальні заклади Туркменістану.

Крім цього, у вказаному дослідженні окремі положення Закону України «Про освіту» наводяться як приклад для наслідування іншими державами СНД. До них відноситься положення, що передбачає організацію соціально-педагогічного патронажу (п. 1 ст. 3), покликаного сприяти взаємодії сім'ї і суспільства у вихованні дітей, їх адаптації до умов соціального середовища. Такий захід може бути особливо корисним для осіб, які за станом здоров'я не здатні відвідувати школу і змушені опановувати програми загальної освіти у формі сімейної освіти. А також вже згадуване вище положення закону про створення при загальноосвітніх установах фондів загального обов'язкового навчання для надання матеріальної допомоги учням, проведення культурних заходів й інших витрат (п. 2 ст. 53).

Таким чином, можна вважати, що Україна, як і більшість держав СНД, а також Литва і Естонія створюють достатні умови для доступності освіти своїм громадянам, передбачаючи додаткові пільги і гарантії соціально незахищеним учням. Тим самим не тільки юридично, але і реально освіта стає доступною найширшим верствам населення, хоча, звичайно, жодна з пострадянських держав не піднялася до рівня соціальної захищеності тих, хто навчається, в СРСР.

4. Систематизація законодавства про освіту

Наявність широкого спектру законів і окремих норм з питань освіти в різних нормативно-правових актах створює певні труднощі в їх застосуванні, не сприяє формуванню логічно

побудованого і завершеного освітнього законодавства. Є побоювання, що, продовжуючи розвивати прийняту модель його формування, ми неминуче створимо громіздкий набір правових норм без певної логіки, а у ряді випадків і без необхідної погодженості.

Освітньому праву – галузі, що формується в самостійну з підгалузі адміністративного права, – властива традиційна для адміністративного права розкиданість джерел, переважання інструкції, «яка більш встигає стежити за злобою дня, над законом, більш громіздким, який створюється повільніше»⁶⁹. Традиційно відомча нормотворчість в нашій країні розвивалася дуже інтенсивно, оскільки була слабка законодавча база. Однак у сфері освіти можна спостерігати парадоксальний зворотний процес: розвиток законодавства про освіту не скоротив, а стимулював нормотворчу діяльність органів управління освітою, однак, багато питань, як і раніше, залишаються поза сферою дії закону або йому не відповідають (введення зовнішнього незалежного тестування, дистанційні технології навчання та ін.).

У зв'язку з цим останніми роками в Україні розгорнулася дискусія щодо систематизації законодавства про освіту. Проблеми, викликані несистематизованим характером цієї галузі законодавства, давно вже стали очевидними для багатьох. Доречно зауважити, робота з підготовки Кодексу Російської Федерації про освіту ведеться з 2003 року, а розробка його Концепції – з кінця 90-х років минулого століття. Кодекс про освіту Республіки Білорусь прийнято в першому читанні Палатою представників Національних зборів 5 листопада 2009 року⁷⁰. У Молдавії Кодекс про освіту було прийнято парламентом республіки 19 грудня 2008 р., але він не набув чинності, оскільки

⁶⁹ Дурденевский В. Н. Лекции по праву социальной культуры [Электронный ресурс] / В. Н. Дурденевский. – М.–Л., 1929. – С. 11. – Режим доступа: <http://www.lexed.ru/pravo/theory/ezegod/?13.html>.

⁷⁰ Белорусские депутаты приняли в первом чтении проект Кодекса об образовании // News, 21. by. 5.11.2009 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://news.21.by/society/2009/11/05/397361.html>; <http://www.tamby.info/kodeks/edu.htm>.

не був промульгований главою держави⁷¹, і зараз готується до ухвалення його інша редакція⁷². Тому перед українськими ученими-правознавцями, законодавцями і громадськістю сьогодні стоїть непросте, але необхідне завдання формування самостійної галузі правової системи України – освітнього права.

Видається, що основним заходом, здатним якісно поліпшити стан законодавства у сфері освіти, може стати підготовка і ухвалення Кодексу України про освіту. Ідея про підготовку такого нормативно-правового акту нині підтримується низкою фахівців у сфері освітнього права і заслуговує найпильнішої уваги⁷³. Причому обговорювану проблему не можна вважати абсолютно новою. Ще в 1922 році, наприклад, був прийнятий Кодекс народної освіти України, «дуже систематично розроблений»⁷⁴. У 1985 році Р. А. Дорохова відзначала, що норми різних галузей права, потрапляючи в систему освіти, наче втрачають права громадянства, тим самим формуючи нову галузь законодавства – освітню⁷⁵.

При цьому слід погодитися з А. Н. Козиріним, який справедливо вказує, що в роботі зі впорядкування і вдосконалення законодавства про освіту необхідно використовувати не тільки кодифікування, але і всі основні види систематизації – облік, інкорпорацію і консолідацію⁷⁶.

⁷¹ Кодекс об образовании заменят [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.nbm.md/news/main/kodeks_obr/default.

⁷² Презентация проекта Кодекса образования республики Молдова [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.vedomosti.md/news/Prezentatsiia_Proekta_Kodeksa_Obrazovaniya_Respubliki_Moldovavideo.

⁷³ Див.: Материалы проведения круглого стола по проблемам законодательного обеспечения образовательной деятельности. ХНУ. – 10.10.2009.

⁷⁴ Дурденевский В. Н. Вказ. тв. – С. 12.

⁷⁵ Дорохова Г. А. Законодательство о народном образовании. Теоретические проблемы совершенствования / Г. А. Дорохова. – М., 1985. – С. 19.

⁷⁶ Козырин А.Н. Современные контуры образовательного права [Электронный ресурс] // Закон. – 2007. – №4. – С. 17–28. – Режим доступа: www.kozyrin.ru/userfiles/documents/march.doc

Так, Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України як головний орган виконавчої влади, що здійснює функції з вироблення державної політики і нормативно-правового регулювання у сфері освіти, повинно вести облік нормативних правових актів, які регулюють відносини в даній сфері. Значення даної функції міністерства зростає в умовах проведення освітньої реформи, оскільки саме на нього має бути покладено завдання щодо підтримання в належному стані всього нормативно-правового масиву в цій сфері державного управління.

Обліком нормативних правових актів у сфері освіти можуть займатися й інші державні установи, беручи участь тим самим в роботі з систематизації законодавства про освіту. Такі роботи проводяться, наприклад, науково-виробничим підприємством «Форум» спільно з МОНМСУ і Міністерством юстиції України.

Завдання обліку нормативно-правових актів у сфері освіти полягає не тільки в збиранні й «інвентаризації» самих нормативно-правових актів, але і в постійній підтримці їх у стані т. з. «чинного нормативно-правового акту», який би враховував усі зміни, що вносяться у нього, і доповнення. Цю функцію сьогодні виконують інформаційно-правові і довідково-правові системи «Ліга-Закон», «Форум» та ін., що дозволяють оперативно одержати підбірку не тільки чинних актів освіти, але і скасованих, а також актів у вже не дійсних редакціях.

Ще однією формою систематизації законодавства про освіту може стати консолідація – об'єднання сукупності дрібних актів, виданих з одного або декількох питань в один укрупнений акт. До сьогодні ця форма систематизації щодо актів освітнього законодавства України практично не застосовувалася. Хоча нормативні акти, які частково використовують елементи консолідації, тобто які систематизують акти законодавства за якимись конкретними питаннями, все ж таки використовуються, наприклад, Правила прийому до ВНЗ у 2010 році⁷⁷. Незатребува-

⁷⁷ Про затвердження Умов прийому до вищих навчальних закладів України : Наказ МОНУ № 873 від 18.09.2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0930-09"%20target=">_blank](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0930-09)".

ність на практиці консолідації актів законодавства йде врозрід з потребою зведення до єдиного цілого численних правових норм про освіту, розкиданих по низці нормативних правових актів. Перш за все, це стосується актів, що надають різного роду пільги учасникам освітніх правовідносин.

Систематизація освітнього законодавства може проводитися також у формі інкорпорації. Остання передбачає лише зовнішню обробку нормативних правових актів без якої-небудь зміни їх змісту. Систематизовані таким чином нормативно-правові акти об'єднуються в різного роду збірки. У цих збірках вони можуть розташовуватися за хронологічним принципом (тобто за часом видання акту) або за предметом правового регулювання (наприклад, акти можуть групуватися залежно від рівня освітньої системи, до якої вони відносяться, або від сфери регульованих відносин – економіка освіти, управління освітою і т. д.).

У разі офіційної інкорпорації інкорпоровані акти об'єднуються в збірки, що згодом затверджуються органами, які видали акти. Ця форма систематизації не набула належного поширення в нашій країні. У разі неофіційної інкорпорації відповідні збірки створюються і видаються зацікавленими особами за власною ініціативою і без санкції компетентних державних органів. Неофіційна інкорпорація одержала більший розвиток, ніж офіційна. Як приклад можна навести збірки, що видаються Європейським університетом (м. Київ).

Однак найбільш складною формою систематизації законодавства є кодифікування, при якому відбувається внутрішня переробка нормативного матеріалу і створюється новий нормативно-правовий акт.

Необхідність проведення кодифікування законодавства про освіту обумовлена практично тими ж причинами, які привели до формування господарського і екологічного права, забезпечили ухвалення Митного кодексу, Земельного кодексу, Повітряного кодексу, Лісового кодексу, Водного кодексу та інших актів. Якщо звернутися до тлумачення термінів «кодифікування», «кодекс», також можна однозначно переконатися в доцільності і своєчасності роботи зі вдосконалення освітнього законодавства: обсяг

матеріалу, який потребує кодифікування, і рівень вирішуваних проблем вимагають розробки акту, який за обсягом і масштабом може бути тільки кодексом.

Як відомо, кодифікування як спосіб систематизації є впорядкуванням юридичних норм у процесі правотворчої діяльності, видання на цій основі єдиного, юридично і логічно цілісного кодифікуючого акту (основ, кодексу, статуту, положення та ін.). Головна функція і найважливіша особливість кодифікування в її сучасному звучанні – зміна змісту правового регулювання, надання йому комплексного системного характеру. З цієї точки зору, кодифікування є вищою формою систематизації, яка забезпечує докорінну переробку чинного законодавства в тій або іншій сфері регульованих їм відносин і надає йому на цій підставі нової якості. Кодифікування виступає як засіб (спосіб) вдосконалення і впорядкування законодавства і проводиться з тією метою, щоб: а) об'єднати і систематизувати апробовані протягом досить тривалого часу діючі встановлення, б) уточнити (переробити) їх зміст і в) викласти з дотриманням вимог законодавчої стилістики і техніки. Тим самим забезпечується максимально можлива повнота регульованих даним кодифікуючим актом суспільних відносин. Критика кодифікованого законодавства, яка є основою кодифікування, дозволяє усунути протиріччя і неузгодженість діючих норм права, надати їм довершеної форми.

Принципово вигідна особливість кодифікування полягає в тому, що вона забезпечує виконання в правовій системі двох найважливіших завдань: 1) упорядковує законодавство і 2) якісно вдосконалює його.

Кодифікування в цьому сенсі є вже не тільки вищою формою систематизації, але і вищою формою правотворчості. Кодифікування завжди переслідує встановлення нових норм, які відповідають найбільшою мірою потребам суспільної практики, усувають прогалини і дефекти в правовому регулюванні, і їм властива якість оптимальних регуляторів в даних умовах. У результаті кодифікування приймається зведений кодифіка-

ційний акт⁷⁸. У той же час, незважаючи на позитивні аспекти розробки і ухвалення Кодексу України про освіту, існує низка перешкод для швидкої розробки і ухвалення вказаного законодавчого акту.

По-перше, є певні труднощі, пов'язані з недостатньою кількістю фахівців у сфері саме освітньої нормотворчості і їх цілеспрямованої підготовки. По-друге, відсутні системні дослідження проблем нормотворчості у сфері освіти. По-третє, є немало противників кодифікування освітнього законодавства і в цілому формування самостійної галузі освітнього права з боку представників різних галузей правової науки. Все це дає підстави вважати, що в таких умовах надзвичайно важко в короткий проміжок часу створити універсальний і одночасно якісний комплексний кодифікуючий законодавчий акт.

Тим не менше, як висновок необхідно відзначити, що реформа системи освіти, яка провадиться в Україні, курс на входження нашої країни в єдиний європейський простір вищої освіти, а також суттєві зміни, які вносяться в інші, «суміжні» галузі законодавства, зумовлюють активний розвиток освітнього права. Тому численні організаційно-правові проблеми, що накопичилися за останнє десятиліття у сфері освіти, настійно вимагають найшвидшого вирішення. При цьому одним з головних засобів концептуального оновлення системи освітнього законодавства України є його найшвидше кодифікування. Крім того, кодифікування законодавства про освіту полегшить і його інкорпорацію. Це необхідність, яка давно назріла: число нормативно-правових актів, які регулюють освітні відносини, вже дуже велике, і їх час систематизувати і розвести за рівнями освіти.

Також очевидно, що незалежно від результатів дискусії з питання про право на існування освітнього права, зміни у формі

⁷⁸ Ягофаров Д. А. Образовательное нормотворчество и проблемы кодификации российского законодательства об образовании. [Электронный ресурс] / Д. А. Ягофаров, Н. Н. Хридина, Е. А. Васильченко. – Разд. 3.2 Теоретические и практические аспекты кодификации образовательного законодательства. – Режим доступа: <http://www.lexed.ru/pravo/theory/normotvorchestvo/?32.html>.

і змісті освітнього законодавства на підставі єдиного кодифікуючого акту суттєво просунуть досліджувану галузь вперед, що, у свою чергу, постане внеском у розвиток багатьох галузей права – адміністративного, цивільного, трудового та ін.

Питання для самоконтролю з теми 3:

1. Що таке джерело права і які Ви знаєте джерела освітнього права?
2. З чого складаються конституційні принципи освітнього права України?
3. Освітні кодекси держав СНД. Дайте коротку характеристику.
4. Які нормативно-правові акти України регулюють діяльність ВНЗ?
5. Які положення Всесвітньої декларації прав людини, Конвенції про боротьбу з дискримінацією у сфері освіти стосуються регулювання відносин у сфері вищої освіти України?
6. Які Ви знаєте документи Всесвітньої організації праці, що стосуються регулювання освітньої діяльності?

Тема 4. МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ СТАНДАРТИ У СФЕРІ ОСВІТИ. ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ ПОЛОЖЕНЬ БОЛОНСЬКОЇ ДЕКЛАРАЦІЇ

1. Основні історичні етапи інтеграції в межах європейського освітнього простору.
2. Болонська і Лісабонська декларації: основні положення.
3. Значення для України впровадження положень Болонської декларації.

1. Основні історичні етапи інтеграції в межах європейського освітнього простору

Процеси глобалізації, які сьогодні торкнулися всіх країн, виражаються в зростаючому взаємозв'язку і взаємозалежності населення всього світу в різних сферах діяльності, зокрема

економіці, політиці, культурі, інформаційній сфері, сфері освіти та ін. Таке зближення стало можливим завдяки накопиченню людством величезних матеріальних і духовних цінностей, які створюють об'єктивну основу розвитку сучасного цивілізаційного процесу незалежно від того, якої суспільно-державної форми він набуває. При цьому накопичення загальнолюдських цінностей в економіці, політиці, науці, культурі, моралі з часом стає важливішим, ніж досягнення в цих сферах окремих державно-національних утворень. Універсалізація у сфері права і держави – один з важливих аспектів загальної глобалізації в сучасному світі. Глобалізація впливає на трансформацію, зміни і модернізацію державно-правових інститутів, норм і відносин на загальносвітовому, макрорегіональному і внутрішньо-національному рівнях, стимулює, прискорює і оновлює процеси універсалізації у сфері права. Але необхідність реформи міжнародного права з урахуванням нових світових реалій, проблем і викликів вимагає величезних зусиль з погодження і досягнення балансу інтересів всіх суб'єктів світової спільноти і відповідної модернізації систем права окремих країн.

У руслі дії загальних тенденцій глобалізації важливий вплив на поглиблення і розвиток державно-правової універсалізації на національному і міжнародному рівнях здійснюють процеси сучасної регіональної інтеграції держав у різних частинах світу. Помітним проявом цього є початок так званого Болонського процесу зі створення країнами Європи єдиного освітнього простору. Україна, як і інші країни Європи, не залишилася осторонь інтеграційних процесів у цій сфері. Як вже згадувалося в розділі 2 даного посібника, 19 травня 2005 року на Бергенській конференції міністрів освіти країн Європи Україна приєдналася до Болонського процесу, зобов'язавшись внести відповідні зміни до національної системи освіти і приєднатися до роботи над визначенням пріоритетів в процесі створення єдиного європейського простору вищої освіти до 2010 року.

Однак підписанню Болонської декларації передувало тривалий період інтеграції усередині ЄС. Початковою точкою відліку інтеграції в Європі став договір про заснування Європейського

Економічного Співтовариства в 1957 році⁷⁹. Цей документ передбачав створення спільного ринку і зближення економічної політики держав-членів, усунення перешкод для вільного пересування товарів, фізичних осіб, послуг і капіталу між країнами-членами. Ще раніше у межах Ради Європи в 1953 році було прийнято Європейську конвенцію про еквівалентність дипломів⁸⁰, згідно якої студентам, що успішно завершили навчання в середній школі в одній з країн Європейського Співтовариства, повинні бути надані всі можливості для вступу до університету в іншій державі-члені. З метою забезпечення доступу в університети, розташовані на їх території, всі країни-члени Співтовариства визнавали еквівалентність дипломів, які були одержані на території інших країн, і підтверджували здобуту кваліфікацію. На самому початку створення спільного європейського ринку країни-члени Європейського Економічного Співтовариства надавали велике значення виробленню загальної ефективної політики у сфері освіти. Незважаючи на те, що в процесі розвитку Євро-союзу пріоритети співпраці у сфері освіти змінювалися, принципи, закладені в основоположних документах, до сьогодні залишаються запорукою успіху інтеграції, яка продовжується.

Освітня політика в Євросоюзі відноситься до компетенції держав-членів, а міждержавна співпраця у сфері освіти реалізується на підставі принципу субсидіарності. Принцип субсидіарності передбачає первинність дій держав-членів співтовариства і допускає можливість досягнення ними інтеграційних цілей і завдань без ухвалення рішень на рівні Європейського Співтовариства. Як інструмент інтеграційної політики такий підхід ґрунтується на двох передумовах: визнанні необхідності інтеграції і неможливості її одночасного і одноманітного досягнення.

⁷⁹ Договор об учреждении Европейского Экономического Сообщества (ЕЭС) [Электронный ресурс] // Информационный центр «Кадис». – Режим доступа: // <http://www.kadis.ru/newstext.phtml?id=26343>

⁸⁰ Европейская конвенция об эквивалентности дипломов, ведущих к доступу в университеты. Париж, 11 декабря 1953 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://russia.edu.ru/information/legal/law/inter/015/>.

На практиці підхід, який передбачає створення загального законодавства у сфері освіти на основі єдиних пріоритетів, цілей і принципів, але, в той же час, залишає простір для обговорення деталей і реалізації їх на національному рівні, виявився найбільш ефективним для співпраці.

У перше десятиліття своєї діяльності Рада Європи прийняла чотири конвенції, які заклали правову базу співпраці між державами Європи у сфері вищої освіти. Першим документом постала вказана вище Європейська конвенція про еквівалентність дипломів, що дає студентам право вступати до університетів інших країн. У грудні 1954 року була підписана Європейська культурна конвенція про мобільність і обмін. Підписання 15 грудня 1956 року в Парижі Європейської конвенції про еквівалентність періодів навчання в університетах стало наступним кроком на шляху побудови єдиного освітнього простору в Європі⁸¹.

Рішенням Ради від 2 квітня 1963 р. були прийняті «Загальні принципи реалізації сильної політики у сфері професійної освіти»⁸², спрямовані на «гармонійний розвиток національних економік і спільного ринку». Надалі «Загальні принципи формування програми Співтовариства з професійної підготовки» лягли в основу першої «Програми дій у сфері освіти», прийнятої в 1976 році.

У 1974 році на підставі резолюції Ради «Про взаємне визнання дипломів, сертифікатів і інших документів, які підтверджують формальні кваліфікації» було прийнято резолюцію міністрів освіти країн Співтовариства «Про співпрацю у сфері освіти». Вона підтверджувала «необхідність інституціоналізувати європейську співпрацю у сфері освіти». Разом з цим міністри освіти шести країн-членів Європейського Економічного Співтовариства сформулювали основні принципи співпраці у сфері освіти на наступні десятиліття, які включають таке: співпраця повинна бути адаптована до специфіки і потреб даної сфери; ні за яких обставин

⁸¹ Европейская конвенция об эквивалентности университетских периодов обучения ET5 № 21, Париж, 15 декабря 1956 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://1639.ovz18.hc.ru/mpravo/razdel4/?doc5.html>.

⁸² Там само.

освіта не повинна розглядатися виключно як компонент економічного життя і, що особливо важливо, співпраця повинна враховувати традиції систем освіти кожної країни, всю різноманітність освітніх політик і систем.

Пріоритети і цілі, сформульовані в цій резолюції, як і раніше актуальні і включають сприяння більш тісним відносинам між системами освіти європейських країн; підготовку сучасної документації і статистики з освіти; тісну співпрацю між інститутами вищої освіти; поліпшення можливостей академічного визнання дипломів і періодів навчання; заохочення свободи пересування і мобільності викладачів, студентів і дослідників, усунення адміністративних і соціальних бар'єрів і вдосконалення викладання іноземних мов; досягнення рівних можливостей вільного доступу до всіх форм освіти.

Для реалізації поставлених цілей у сфері інтеграції було ухвалено рішення про створення Комітету з освіти, який складається з представників країн-членів Співтовариства і Комісії, головою якого стає міністр освіти країни, що виконує президентські функції в Європейському Економічному Співтоваристві. Комітет став важливим інститутом координації і розвитку загальної освітньої політики. Створювалася не тільки нормативна база співпраці, але і її інституційна архітектура. У 1975 році Радою був заснований Європейський центр з розвитку професійної підготовки, у функції якого увійшло сприяння Європейській комісії в реалізації і розвитку в Співтоваристві професійної підготовки. У 1976 році на підставі відповідного рішення Ради Європейського Економічного Співтовариства 1970 року було прийнято першу «Програму дій у сфері освіти». Вона передбачала заходи, направлені на обмін інформацією і досвідом з організації навчання, реалізацію пілотних проектів для порівняння різних підходів і форм професійної підготовки, співпрацю у сфері підготовки викладачів, дослідження у сфері педагогіки та ін.

Реалізація цих завдань вимагала інформаційного забезпечення, тому вирішення передбачало створення інформаційної мережі з освіти. Мережа Eurgydice, повномасштабна робота якої

розпочалася в 1980 р., постала найважливішою складовою механізмом, що забезпечує якість співпраці у сфері освіти.

Спільне рішення Ради Європейського Економічного Співтовариства і Ради міністрів освіти від 9 лютого 1976 р. визначило завдання зі зміцнення співпраці у сфері вищої освіти. Так, стаття 13 вказаного рішення говорить: «Сприяння розвитку співпраці між інститутами вищої освіти, обміну професорсько-викладацьким складом і адміністраторами, розвиток спільних освітніх і дослідницьких програм між університетами, розробка загальної політики прийому студентів у вищі навчальні заклади країн-членів, підготовка пропозицій з розширення національних програм мобільності і програм мобільності на рівні співтовариства».

У 80-ті роки в країнах Європейського Союзу уточнювалися цілі, завдання і проблеми інтеграції у вищій освіті і, головним чином, її правові аспекти, розгорталися проекти університетської співпраці. З початку 1990-х років інтеграційні процеси в Європейському Співтоваристві посилюються. У лютому 1992 року був підписаний договір про Європейський Союз, що набув чинності в листопаді 1993 року, де були закріплені критерії економічного зближення держав-членів і програма створення Економічного і валютного союзу.

У той самий час набирає темп співпраця у сфері освіти. У 1998 році Радою були прийняті рекомендації «Про європейську співпрацю з забезпечення якості у вищій освіті». У рекомендаціях були сформульовані завдання для країн-членів Євросоюзу та інститутів Співтовариства: «Створити прозорі системи забезпечення якості з тим, щоб забезпечити її високий рівень, допомогти інститутам вищої освіти застосовувати адекватні заходи для її підвищення, стимулювати обмін інформацією і співпрацю між інститутами вищої освіти з забезпечення якості». Рада рекомендувала країнам-членам всіляко сприяти розвитку такої співпраці, а Комісії «вжити заходи, направлені на сприяння і активізацію кооперації в цій сфері».

2. Болонська і Лісабонська декларації: основні положення

У червні 1999 року в Болонні міністрами освіти 29 європейських країн була прийнята Декларація про європейський простір вищої освіти. Довгострокова мета програми – створення загальноєвропейського простору вищої освіти для підвищення мобільності громадян на ринку праці і посилення конкурентоспроможності європейської вищої освіти. Україна не приєдналася в 1999 році до Болонської декларації через низку об’єктивних і суб’єктивних причин. Хоча на момент підписання декларації Україна вже запровадила багаторівневу систему освіти, яка була відсутня в деяких країнах, що приєдналися до декларації (наприклад, в Австрії⁸³).

У Болонських домовленостях не йдеться про абсолютну уніфікацію і нівеляцію специфіки і традицій національних систем освіти, а, навпаки, акцент зроблено на збереженні різноманітності, взаєморозуміння цих систем в європейському просторі. У контексті поставлених завдань студенти одержують доступ до різних освітніх програм, можливість багатопрофільного навчання, розвитку знань іноземних мов, використання інформаційних технологій. Ключовими принципами інтегрованої моделі європейської освіти задекларовані мобільність студентів і науково-педагогічних працівників, визнання дипломів і кваліфікацій, забезпечення доступу до ринку праці.

Для досягнення мети створення загальноєвропейського простору вищої освіти мають бути виконані наступні основні завдання: введення системи, що забезпечує зіставність дипломів; впровадження дворівневої системи підготовки фахівців у всіх країнах (перший рівень – бакалавріат (не менше трьох років); другий – магістрат і/або докторантура (тривалістю

⁸³ Легенди та міфи Болонського процесу [Електронний ресурс] / Рашкевич Юрій Михайлович // Освітній портал. – Режим доступу: <http://www.osvita.org.ua/bologna/vprov/articles/26.html>.

два роки)⁸⁴; створення системи кредитів, аналогічної європейській системі заліку кредитів, як засобу підвищення мобільності студентів, викладачів, дослідників і адміністративного персоналу університетів; ухвалення загального рамочного підходу до кваліфікацій рівнів бакалавра і магістра, забезпечення зіставності дипломів, окремих курсів і кредитів; створення цілісної системи забезпечення якості освіти і організація інформаційного забезпечення і обміну.

У січні 2000 року Європейським парламентом і Радою було схвалено продовження програми Співтовариства у сфері освіти «Сократес». Ця програма спрямована на «розвиток якості освіти, підготовки і просування європейського виміру в освіті». Друга фаза програми – 1 січня 2000 – 31 грудня 2006 року. Сюди відносяться підпрограми: «Коменіус» – шкільне партнерство, «Еразмус» – вища освіта, «Грунтвіг» – освіта для дорослих, «Лінгва» – викладання іноземних мов, «Мінерва» – відкрита і дистанційна освіта та інші підпрограми.

Програми – найважливіший інструмент реалізації Лісабонського (1997) порядку денного – нової стратегічної мети наступного десятиліття: стати найбільш конкурентоспроможною і динамічною системою, заснованою на знаннях економіки світу, здатної забезпечити стійке економічне зростання, робочі місця вищої якості і соціальну згуртованість суспільства.

Для досягнення заявленої мети Рада закликала країни-члени Союзу зробити необхідні кроки у межах їх компетенцій з тим, щоб забезпечити істотне збільшення річних інвестицій в освіту громадян з розрахунку на душу населення; визначення до кінця 2000 року напряму розвитку мобільності студентів, викладачів

⁸⁴ Хоча варто зауважити, що багато з Європейських країн не поспішають відмовитися від традиційної системи кваліфікацій. Наприклад, в Австрії випускник технічного університету після закінчення другого рівня вищої освіти здобуває ступінь «дипломований інженер», а не «магістр». У Великій Британії існує щонайменш шість класифікацій протягом п'яти років навчання у ВНЗ.

та іншого персоналу, зайнятого у сфері освіти і підготовки, максимально використовуючи програми Співтовариства («Сократес», «Леонардо да Вінчі»), забезпечуючи велику прозорість у визнанні кваліфікацій і періодів навчання та підготовки; ліквідувати перешкоди для мобільності викладачів і залучення висококваліфікованих викладачів.

Отже, на новому етапі розвитку Євросоюзу пріоритетним було визнано завдання об'єднання зусиль для розвитку освіти з метою забезпечення конкурентоспроможності Союзу в цілому. Відповідно до Лісабонського рішення Ради і представників урядів країн-членів Євросоюзу від 14 грудня 2000 р. були прийняті документи щодо плану розвитку мобільності. План дій включає 42 конкретні заходи, розділені на чотири групи: 1) дії, спрямовані на підвищення мобільності (зокрема, через розвиток мовної компетенції і доступу до надійної і корисної інформації); 2) забезпечення фінансування мобільності і концентрація для цього ресурсів всіх рівнів, забезпечення фінансової і соціальної доступності мобільності; 3) диверсифікація і підвищення якості мобільності шляхом введення її нових форм, підвищення якості приймаючих програм і інформаційного забезпечення, спрощення структури, визначення загального статусу асоційованого викладача або професора; 4) оптимізація результатів мобільності через забезпечення еквівалентності періодів навчання і практики.

Найважливішим напрямом діяльності з підвищення якості вищої освіти, її привабливості і конкурентоспроможності в Європі країни-члени Євросоюзу вважають розвиток партнерства з третіми країнами через програми Співтовариства. Так, в грудні 2003 р. Європейським парламентом і Радою було ухвалено рішення про створення програми «Ерасмус-Мундус», направленої на підвищення якості вищої освіти і розвиток міжкультурного взаєморозуміння через співпрацю з третіми країнами. До основних цілей програми відносяться: 1) підвищення якості освіти з яскраво вираженою європейською компонентою як в Європі, так і за її межами; 2) залучення висококваліфікованих випускників і дослідників для отримання кваліфікації в Євросоюзі; 3) розвиток діалогу між Європейським Союзом

і третіми країнами, заохочення мобільності європейських студентів за межами Європи; 4) підвищення доступності, престижу і репутації вищої освіти в Європі.

У цих умовах найважливішим питанням залишається співпраця з забезпечення якості освіти для підвищення конкурентоспроможності Європейського Союзу. У грудні 2004 р. Комісія підготувала Пропозиції для рекомендацій Ради і Європейського парламенту про подальшу співпрацю з забезпечення якості у вищій освіті. Вони містять «п'ять кроків до взаємного визнання»: 1) створення всіма інститутами вищої освіти жорстких внутрішніх систем забезпечення якості; 2) незалежність агентств із забезпечення якості й акредитації, застосування загального набору стандартів, процедур і правил, викладених в рекомендаціях Ради 1998 р.; 3) створення Європейського реєстру агентств із забезпечення якості й акредитації і визначення умов реєстрації; 4) можливість для інститутів вищої освіти вибирати з реєстру агентство, яке відповідає його потребам і профілю; 5) ухвалення результатів оцінки, проведених агентствами, які входять до офіційного реєстру, як основи для винесення рішень щодо ліцензування і фінансування, включаючи право на гранти і позики студентам.

Той факт, що дана найважливіша пропозиція Комісії поки не одержала офіційного схвалення Європарламенту і Ради, але вже знайшла віддзеркалення в Бергенському (2005) комюніке, свідчить про фундаментальний вплив процесів, що відбуваються у сфері вищої освіти Євросоюзу, на розвиток співпраці з формування загальноєвропейського простору вищої освіти у межах Болонського процесу. Безумовно, вказані процеси значною мірою пов'язані з іншим напрямом розвитку академічної співпраці, яка здійснюється в ході взаємодії країн-членів Ради Європи, що побічно підтверджується застереженням про те, що можливість приєднання до Болонського процесу існує для всіх країн-учасниць Європейської культурної конвенції.

У червні 2006 р. в Брюсселі відбулася конференція учасників освітнього проекту Єврокомісії «Освітній євро-тюнінг». У зв'язку з тим, що розбіжності в змісті освіти різних

європейських країн суттєво ускладнюють інтеграційні процеси в європейській вищій освіті, учасниками конференції був запропонований проект освітнього «євро-тюнінга». Суть його полягає в тому, щоб не погоджувати локально або глобально зміст програм вищої професійної освіти, оскільки при стандартизації загубиться специфіка, традиції кожного університету, що приведе до збіднення європейської культури. Замість узгодження програм пропонується зосередитися на узгодженні (визнанні) кваліфікацій трьох циклів: бакалавр, магістр, доктор. Для цього необхідно як слід ці кваліфікації описати, визначити обсяг знань, вимоги до знань, компетенції або здатність до дій випускника кожного циклу освітніх програм даного профілю. Передбачається проведення пробних тюнінгів суттєвих для Єврокомісії освітніх програм.

Як наголосувалося вище, Україна приєдналася до Болонського процесу в 2005 році і, відповідно, почала робити кроки з реалізації його завдань, зокрема в правотворчій і інших сферах. У квітні 2009 року було завершено роботу над проектом Закону України «Про внесення змін в Закон України «Про вищу освіту» в контексті Болонських положень, який пройшов широке обговорення і був узгоджений більшістю зацікавлених центральних органів виконавчої влади. Однак даний проект так і не був прийнятий в тому вигляді, в якому його підготувало Міністерство освіти і науки України в 2009 році. У 2010 і 2011 роках продовжилося обговорення проектів Закону «Про вищу освіту», підготовлених комітетом Верховної Ради і Кабінетом Міністрів України.

3. Значення для України впровадження положень Болонської декларації

Що стосується реалізації положень Болонської декларації, то слід зазначити наступне. Найбільш суттєвою зміною, яка передбачається положеннями декларації, є поділ навчального процесу на дві самостійні стадії: бакалавріат і магістратуру. Цей поділ породжує цілу низку проблем, пов'язаних з тим, що у межах вітчизняної системи освіти, яка існувала довгі роки,

ОКР бакалавра не розглядався як повноцінна вища освіта, на відміну від ОКР спеціаліста і магістра. Випуск бакалавра розглядався як вид відрахування через неуспішність. У оригіналі ж Болонської декларації вказано, що після закінчення першого циклу навчання студенти одержують диплом бакалавра, а після другого – магістра (причому пропонувалося, щоб вказані назви присвоюваних освітньо-кваліфікаційних рівнів на зовнішньо однакових документах – дипломах – були вказані в дужках). Ця теза не знайшла підтримки в багатьох країнах, які мають свої традиційні форми документів про освіту. Тому запропоновані нововведення зникли з останніх документів, прийнятих у межах Болонського процесу, і сьогодні йдеться лише про цикли підготовки. Прикладом з практики може послужити досвід Польщі і Швеції⁸⁵.

Не перший рік триває дискусія про долю кваліфікації «спеціаліст». Більшість фахівців розуміють, що і традиції ринку праці, і специфіка певних спеціальностей вказують на те, що така кваліфікація, поза сумнівом, має право на існування. Але існує міф: «Болонський процес цього не дозволяє, тільки або бакалавр, або магістр». З урахуванням того, що метою Болонського процесу є конвергенція європейської вищої освіти, а не «стандартизація» або «уніфікація»⁸⁶, при непорушності фундаментальних принципів автономії і різноманіття, то чому не зберегти нинішню ситуацію: дві різні кваліфікації другого циклу навчання з традиційними назвами? Питання залишається відкритим.

⁸⁵ У Польщі диплом ліценціата видають після закінчення першого циклу навчання, як правило – 3 роки після здобуття середньої освіти. У Швеції – після успішного закінчення двох років докторських студій (певний аналог нашої аспірантури. Тобто принаймні сім років навчання в університеті).

⁸⁶ «The Bologna process aims at creating convergence and, thus, is not a path towards the “standardisation” or “uniformisation” of European higher education. The fundamental principles of autonomy and diversity are respected». (The Bologna Declaration: an explanation [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/education/policies/educ/bologna/bologna.pdf>).

Зміни торкнулися також навчального процесу, який будувався як єдиний процес, кожен етап якого був нерозривно пов'язаний зі всіма іншими етапами. Успішним завершенням навчального процесу вважалося написання дипломної роботи і її захист на останньому курсі навчання. Поділ процесу навчання на дві основних стадії призводить до необхідності переформатування змісту навчального процесу, оскільки вказані етапи є автономними і самодостатніми, курс бакалавра передбачається як повністю самостійний і повноцінний. Тобто виникає проблема вибору одного з двох альтернативних варіантів: викладати весь основний матеріал упродовж 3 (4) років бакалавріата або виходити зі змістовної єдності стадій бакалавр – магістр. І в тому, і в іншому випадку виникають певні труднощі (у першому випадку, зі змістовним наповненням курсу магістра і доцільністю «стиснення» матеріалу для 3 років навчання, в іншому випадку – повернення до «доболонського» принципу, згідно з яким ОКР бакалавра не вважався «повноцінною вищою освітою»).

Введення кредитно-модульної системи містить в собі незаперечні переваги, зокрема прозорість результатів навчання кожного студента. Хоча варто відмітити, що даний аспект можна було запровадити цілком самостійно, як це було зроблено в Інституті міжнародних відносин (м. Москва) для оцінювання знань з курсу іноземної мови 20 років тому. Впровадження положень Болонського процесу безпосередньо пов'язане з формалізацією процесу навчання, який автоматизується, і веде до зниження інтересу студентів до самостійного здобуття знань. Система ECTS полягає в оцінюванні не стільки необхідного рівня оволодіння матеріалом з предмету (з чого виходила пятибальна система), скільки тієї кількості часу, який був витрачений студентом на підготовку, що, безсумнівно, має негативні наслідки.

У вітчизняних умовах авторитет «європейських стандартів освіти» часто використовується як аргумент для впровадження не цілком обґрунтованих реформ і розглядається як імперативний, тоді як багато норм Європейських декларацій зі створення єдиного освітнього простору є рекомендаційними.

Одним з найважливих питань побудови єдиного освітнього простору є розробка Національних рамок кваліфікацій (НРК) в державах, які приєдналися до Болонського процесу. Ще на Бергенській конференції в 2005 році (час вступу України в Болонський процес) перед міністрами освіти було поставлено завдання розробки національних рамок кваліфікації, узгоджених із загальноєвропейською рамкою (A Framework of Qualifications of the European Higher Education Area)⁸⁷. У Лондонському комюніке 2007 р. також була підкреслена необхідність ухвалення НРК⁸⁸.

В Україні на сьогодні в контексті НРК зроблені незначні кроки. Уряд України прийняв постанову від 29.12.2010 р., якою закріплено рішення створити міжвідомчу робочу групу з питань розробки і впровадження Національної рамки кваліфікацій. Комісія є тимчасовим допоміжним органом, який створюється з метою забезпечення взаємодії, координації і підвищення ефективності діяльності центральних органів виконавчої влади, установ і організацій, які беруть участь у реалізації державної політики у сфері освіти, зайнятості і соціально-трудових відносин, з питань реформування національної системи кваліфікацій, зокрема з розробки і впровадження Національної рамки кваліфі-

⁸⁷ «Ми приймаємо всеосяжну структуру кваліфікацій для Європейського простору вищої освіти, яка містить у собі три цикли (у тому числі у національних контекстах можливі проміжні кваліфікації), універсальні дескриптори для кожного циклу на базі результатів і компетенцій, а також діапазон кредитів для першого и другого циклів. Ми приймаємо зобов'язання створити до 2010 р. національні структури кваліфікацій, сумісні з всеосяжною структурою кваліфікацій для Європейського простору вищої освіти, розпочавши цю роботу в 2007 р.» (Bergen Communiqué, May 2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/qf/qf.asp>).

⁸⁸ «Ми зобов'язуємося повною мірою реалізувати до 2010 р. національні структури кваліфікацій, сертифіковані відносно всеосяжної структури кваліфікацій Європейського простору вищої освіти». (London Communiqué, May 2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/qf/qf.asp>).

кацій, сумісної з Європейською рамкою кваліфікацій навчання протягом життя і рамкою кваліфікацій Європейського простору вищої освіти.

До складу міжвідомчої робочої групи, крім керівників центральних органів виконавчої влади, які беруть участь в реалізації державної політики у сфері освіти, зайнятості і соціально-трудо-вих відносин, увійшли представники Всеукраїнської асоціації роботодавців, Українського союзу промисловців і підприємців, Федерації професійних спілок України, Профспілки працівників освіти і науки України, Державного центру зайнятості, Національної академії наук України, Національної академії педагогічних наук України і Української асоціації якості⁸⁹.

Рамка кваліфікацій є тією оболонкою, яка дає можливість привести до спільного знаменника все різноманіття наявних в Європі освітніх систем і дипломів. Загальноприйнятою мовою опису кваліфікацій є Дублінський дескриптор, в якому модель спеціаліста описується в термінах компетенцій. Цей підхід також повинен бути основою для розробки нових стандартів освіти, оскільки використовувані сьогодні освітньо-кваліфікаційні характеристики (ОКХ) і освітньо-професійні програми (ОПП) побудовано на очевидно застарілих підходах, які відповідали плановій системі господарювання, державному розподілу спеціалістів, і повинні бути адаптовані до нової НРК. У цьому ж контексті дуже корисною була б широка дискусія відносно нового європейського підходу в побудові моделей євробакалаврів, які знаходять все більше поширення в університетах Європи.

В Україні необхідно прийняти закон «Про Національну систему кваліфікацій». Проект цього закону був розроблений Конфедерацією роботодавців України спільно з національними експертами Європейського фонду освіти. Національна система кваліфікацій включає:

- національну рамку кваліфікацій;
- кваліфікаційні рівні і вимоги;
- професійні стандарти;

⁸⁹ <http://mynews-in.net/news/education/2011/01/04/2178980.html>

- механізм оцінки і підтвердження кваліфікацій і компетенцій;
- систему органів підтвердження кваліфікацій;
- механізм фінансування національної системи кваліфікацій.

Цей комплексний документ повинен привернути увагу суспільства до ключових проблем майбутнього: людини – її знань і здібностей, перспектив професійної самореалізації. У законопроекті багато новаторських пропозицій. По-перше, пропонується розробити і прийняти Національну рамку кваліфікацій (узявши за основу європейську). На рис. 2 показано структуру європейської рамки кваліфікацій: як бачимо, це не система вимог, а інструмент для порівняння, підтвердження і визнання кваліфікацій. З її допомогою можна співвідносити знання і уміння, одержані працівником в освітніх установах різних країн.

По-друге, вважаємо, що в Україні потрібно створити Національне агентство кваліфікацій і в цілому систему підтвердження

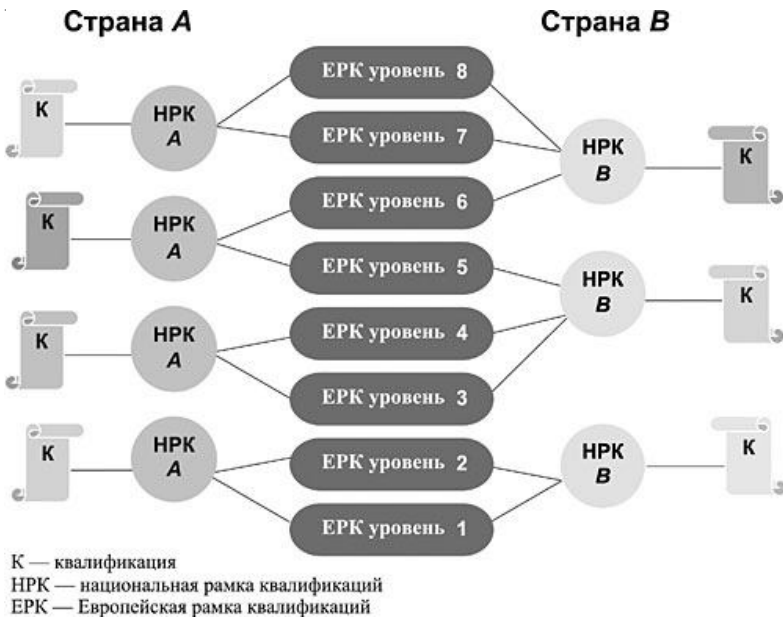


Рис. 2. Структура європейської рамки кваліфікацій

кваліфікацій. По-третє, в Україні давно назріла необхідність встановлення прозорої процедури розробки і затвердження галузевих професійних стандартів. НРК – основа Національної системи кваліфікацій, вона необхідна професійній спільноті для:

- забезпечення прозорості і зіставності кваліфікацій, одержаних в різних країнах;
- вдосконалення законодавчого регулювання й інституційної інфраструктури у сфері розвитку людських ресурсів;
- забезпечення єдності системи кваліфікацій і координації роботи з її вдосконалення;
- забезпечення доступу громадян до опанування нових кваліфікацій і вибору різних траєкторій освіти і навчання;
- накопичення і перенесення кваліфікацій в інші галузі, регіони, країни і т. п.;
- надання людям ефективної допомоги в адаптації до умов, що змінюються, і вимог ринку праці.

В ЄС прийнято Європейську рамку кваліфікацій, яка складається з восьми рівнів. Її мета – реалізація концепції навчання впродовж усього життя. Рамка кваліфікацій є основою для порівняння і визнання в різних країнах результатів освіти (знань, компетенцій). Головна ідея, реалізована в цьому підході, така: не має значення, яке формальне навчання людина одержала (кількість годин, проведених в учбових аудиторіях, програми, правила, процедури), важливий підсумок – що саме вона вміє робити і наскільки добре. Схожих результатів можна досягти різними способами: навчаючись безпосередньо на робочому місці або самостійно, беручи участь в тренінгових програмах роботодавців і т. д. Нова парадигма вимагає зміни в підходах до освітніх стандартів: тепер початковим пунктом для їх розробки є не навчальні програми, а професійні стандарти (вимоги трудової діяльності). Крім того, необхідно знайти способи транслювати вимоги роботодавців викладачам, а також допомагати їм оновлювати навчальні стандарти і програми відповідно до змін запитів реального сектора⁹⁰.

⁹⁰ <http://www.hrliga.com/index.php?module=profession&op=view&id=1251>

Слід визнати, що нинішня система освіти в Україні не є повною мірою «європейською», а є сумішшю традиційної і європейської моделей. Цей стан можна обґрунтувати тією інертністю, яка властива університетській системі, як будь-якій системі зі складною структурою, що не дозволяє повністю запровадити положення Болонської декларації і відчуті ті позитивні і негативні моменти, які неминуче будуть пов'язані з реалізацією положень останньої.

Таким чином, інтеграційні процеси, що відбуваються в освітньому просторі країн Європи, є усвідомленням того, що завдання створення процвітаючого і безпечного співтовариства не може бути реалізовано без об'єднання зусиль зі співпраці як у сфері економіки, так і освіти.

Найбільш могутнім інтеграційним процесом у сфері вищої освіти Європи є Болонський процес. Він розглядається як чинник приросту і розвитку національної системи вищої освіти, залучення до її передових тенденцій, як система заходів зі структурної перебудови вищої освіти Європи. Однак до впровадження в Україні положень Болонської декларації необхідно підходити дуже зважено, максимально зберігаючи досягнення існуючої системи освіти.

Питання для самоконтролю з теми 4:

1. Які міжнародні договори і конвенції Ви можете назвати у сфері освіти?
2. Які конвенції складають основу Болонського процесу?
3. Коли і де були прийняті Болонська і Лісабонська декларації? Їх основні положення.
4. Стрижневі положення Болонської декларації: коротка характеристика.
5. Які цілі Болонського процесу?
6. Які нормативно-правові акти України спрямовано на впровадження положень Болонської декларації?
7. Які основні новації у сфері вищої школи були здійснені у зв'язку з приєднанням України до Болонському процесу?

Тема 5. УЧАСНИКИ ОСВІТНІХ ВІДНОСИН І ЇХ ПРАВОВИЙ СТАТУС

1. Правовий статус учасників освітніх відносин, його різновиди.
2. Правове положення учнів у вищих навчальних закладах, їх права та обов'язки.
3. Правове регулювання діяльності науково-педагогічних працівників: приймання на роботу, звільнення, атестація.

1. Правовий статус учасників освітніх відносин, його різновиди

Визнаючи освіту пріоритетною сферою розвитку суспільства, держава відводить важливу роль діяльності вищих навчальних закладів, оскільки однією з її найважливіших соціально-економічних функцій є підготовка кваліфікованих кадрів для всіх галузей народного господарства. Підготовка фахівців високого рівня значною мірою залежить від професіоналізму кадрового потенціалу ВНЗ. У даному розділі буде розглянутий правовий статус двох основних суб'єктів освітнього процесу – осіб, які навчаються у ВНЗ, і науково-педагогічних працівників, – а також його особливості.

В успішному розвитку системи освіти зацікавлені і держава, і суспільство, і кожен учасник освітнього процесу. Відповідно до ст. 50 Закону України «Про освіту»⁹¹ суб'єктами освітнього права виступають учні, батьки, педагогічні працівники і освітня установа (правовий статус останньої розглядається в розділі 7 даного посібника). Для здобуття вищої освіти громадянин вступає з вищим навчальним закладом в правовідносини, стаючи головним суб'єктом цих правовідносин, оскільки без студента не існує ВНЗ. У освітньому ж процесі головною фігурою є викладач. Від ефективності його роботи залежить успіх вищої школи.

⁹¹ Про освіту : Закон України від 23 травня 1991 р. № 1060-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.education.gov.ua>.

Залежно від рівня норм, в яких закріплені права і обов'язки учасників освітніх правовідносин, можна виділити декілька різновидів їх правового статусу:

Міжнародний статус учасників освітніх правовідносин сформувався за допомогою нормативно-правових актів, прийнятих міжнародними організаціями (ООН, ЮНЕСКО, Рада Європи та ін.).

Конституційний статус суб'єктів освітнього права визначається Конституцією України, яка закріплює право громадян на освіту, закріплює загальні норми, що передбачають право на свободу думки і слова, захист своєї честі і гідності та ін.

Галузевий статус учасників освітніх правовідносин закріплений Законами України «Про освіту», «Про вищу освіту», «Про науку і науково-технічну діяльність» та ін. і визначає їх загальні і спеціальні права й обов'язки.

Індивідуальний правовий статус передбачає права і обов'язки, характерні для суб'єктів освітніх відносин залежно від їх віку, роду занять, обсягу трудової участі в освітньому процесі та ін.⁹².

2. Правове положення учнів у вищих навчальних закладах, їх права та обов'язки

Правове положення учнів у вищих навчальних закладах характеризується певними особливостями. Стаття 53 Закону України «Про вищу освіту» дає вичерпний перелік осіб, які вважаються учнями ВНЗ: студент, слухач, курсант, екстерн, асистент-стажист, інтерн, клінічний ординатор, здобувач, аспірант, докторант⁹³.

Для здобуття певного освітньо-кваліфікаційного рівня у вищому навчальному закладі громадянин повинен опанувати

⁹² Сырых В. М. Введение в теорию образовательного права / В. М. Сырых. – М., 2002. – 340 с.

⁹³ Про вищу освіту : Закон України від 17 січ. 2002 р. № 2984-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.education.gov.ua>.

програму попереднього освітнього рівня, підтвердженого відповідним документом, і успішно пройти певні випробування. Наприклад, випускники шкіл, які одержали атестат і які вступають до ВНЗ, проходять зовнішнє незалежне тестування, ті, хто поступає в аспірантуру, – вступні іспити і т. д.

Згідно статті 42 Закону України «Про освіту» підготовка фахівців у вищих навчальних закладах може проводитися з відривом (очна) і без відриву від виробництва (вечірня і заочна) і шляхом об'єднання вказаних форм⁹⁴.

Учень завжди самостійно, власними діями, шляхом обов'язкової участі в освітньому процесі, реалізує надані йому законом права і виконує обов'язки, оскільки іншим способом здобути освіту неможливо. Серед основних прав учнів вищих навчальних закладів, перерахованих у статті 54 Закону України «Про вищу освіту», закріплено право на:

- вибір форми навчання;
- безпечні умови навчання і побуту;
- трудову діяльність у позанавчальний час;
- використання навчальної, наукової, виробничої, культурної, спортивної, побутової, оздоровчої бази вищого навчального закладу;
- участь у науково-дослідних, дослідницько-конструкторських роботах, конференціях, симпозіумах, виставках, конкурсах;
- участь в обговоренні і вирішенні питань вдосконалення навчально-виховного процесу, науково-дослідної роботи, призначення стипендій, організації вільного часу, побуту, оздоровлення;
- надання пропозицій, які стосуються умов і платні за навчання;
- участь в об'єднаннях громадян;
- вибір навчальних дисциплін за фахом в межах, передбачених освітньо-професійною програмою підготовки і робочим навчальним планом;
- участь у формуванні індивідуального навчального плану;

⁹⁴ Про освіту : Закон України від 23 травня 1991 р. № 1060-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.education.gov.ua>.

- моральне і матеріальне стимулювання за успіхи в навчанні і активній участі в науково-дослідній роботі;
- захист від яких-небудь форм експлуатації, фізичного і психічного насильства;
- безоплатне користування бібліотеками, інформаційними фондами, послугами навчальних, наукових, медичних й інших підрозділів ВНЗ⁹⁵.

Специфіка правового статусу учнів ВНЗ полягає в тому, що студент в період участі у навчально-виховному процесі зобов'язаний підпорядковуватися правилам внутрішнього розпорядку, які закріплено в статуті або інших нормативно-правових актах навчального закладу, а також дотримуватися навчальної дисципліни (ст. 55 Закону України «Про вищу освіту»). За недотримання перерахованих вимог, а також при невиконанні навчального плану, порушенні умов контракту до учнів можуть застосовуватися різні заходи дисциплінарної відповідальності аж до відрахування з навчального закладу⁹⁶.

Крім того, учні ВНЗ можуть перервати своє навчання за станом здоров'я, у зв'язку із призовом на військову службу, від'їздом на стажування або навчання за кордон⁹⁷. У такому разі їм надається академічна відпустка, порядок надання якої, а також порядок надання студентам права на повторне навчання регламентуються Положенням «Про академічні відпустки і повторне навчання»⁹⁸.

Відповідно до ст. 45 Закону «Про вищу освіту» особи, які навчаються у ВНЗ, можуть бути переведені з одного ВНЗ в інший, з одного напрямку підготовки на інший напрям підготовки

⁹⁵ Про вищу освіту : Закон України від 17 січня 2002 р. № 2984-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.education.gov.ua>.

⁹⁶ Там само, п. 1, ст. 45

⁹⁷ Там само, п. 2, ст. 45

⁹⁸ Положение «Об академических отпусках и повторном обучении», утв. приказом Министерства образования Украины, Министерства здравоохранения Украины № 325/1350 от 24.06.1996 г. – Информационно-аналитический центр «ЛИГА», 1991 – 2011.

в межах однієї галузі знань і з однієї спеціальності на іншу в межах одного напрямку підготовки.

Залежно від джерела фінансування учнів вищих навчальних закладів можна розділити на дві категорії: особи, навчання яких фінансується з державного бюджету, і ті, навчання яких здійснюється за рахунок коштів фізичних або юридичних осіб.

Варто зауважити, що студенти, які здобувають вищу освіту у ВНЗ України, мають однаковий правовий статус, незалежно від джерела фінансування. Зміст освітньої діяльності і набір компетенцій, набутих студентами, процедура контролю знань і проходження ними проміжної і підсумкової атестації, що завершується присвоєнням певного освітньо-кваліфікаційного рівня (з врученням відповідного диплома) – все це однаково для всіх студентів і не залежить від форми власності вищого навчального закладу.

3. Правове регулювання діяльності науково-педагогічних працівників: приймання на роботу, звільнення, атестація

Правовий статус науково-педагогічних працівників і інших співробітників ВНЗ заслуговує найпильнішої уваги. До вказаної категорії працівників ВНЗ відносяться особи, які здійснюють діяльність, прямо або опосередковано пов'язану з процесом навчання і виховання. Залежно від виду професійної діяльності і функціональних обов'язків працівників вищих навчальних закладів їх можна розділити на наступні групи:

- 1) науково-педагогічні працівники;
- 2) адміністративно-управлінський персонал;
- 3) навчально-допоміжний персонал;
- 4) технічні працівники.

Слід зазначити, що на практиці у ВНЗ часто відбувається поєднання декількох видів діяльності (посад): декан або проректор, будучи представником адміністративно-управлінського персоналу, як правило, є науково-педагогічним працівником, який виконує викладацьку і наукову або науково-технічну діяльність. Віднесення працівників ВНЗ до вказаних категорій (груп)

здійснюється відповідно до основного місця роботи (основною посадою). В той же час науково-педагогічні працівники, які здійснюють викладацьку і виховну діяльність, виступають центральною ланкою вишівських колективів.

Ефективність роботи викладача безпосередньо залежить від повноти встановлених державних гарантій його трудових прав, створення сприятливих умов праці, рівня її оплати, ступеня захищеності прав і інтересів. А це означає, що здійснення викладачем ВНЗ свого призначення в межах вимог, які пред'являються до нього, неможливе без відповідної правової бази, яка регулює його роботу.

Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність» визначає науково-педагогічного працівника як вченого, що професійно займається за основним місцем роботи педагогічною і науковою або науково-технічною діяльністю у вищих навчальних закладах і закладах післядипломної освіти III–IV рівнів акредитації (стаття 1)⁹⁹. А стаття 54 Закону України «Про освіту» закріплює положення про те, що викладацькою діяльністю можуть займатися особи, які мають, крім професійних, високі моральні якості й фізичний стан, що дозволяє виконувати службові обов'язки¹⁰⁰. Вищі навчальні заклади можуть встановлювати додаткові вимоги до претендентів на посади науково-педагогічних працівників.

Слід погодитися з думкою В. Г. Кременя, що правовий статус науково-педагогічних працівників має комплексний характер, оскільки вони одночасно є суб'єктами освітніх, трудових і цивільних правовідносин¹⁰¹. Однак трудовий статус є основним, оскільки, тільки уклавши трудовий договір (контракт) з вищим навчальним закладом, працівник може бути допущений до

⁹⁹ Про наукову і науково-педагогічну діяльність : Закон України від 13 грудня 1999 р. № 1977 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.education.gov.ua>.

¹⁰⁰ Про освіту : Закон України від 23 травня 1991 р. № 1060-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.education.gov.ua>.

¹⁰¹ Закон України «Про вищу освіту» : Науково-практичний коментар під ред. Міністра освіти і науки України Кременя В. Г. – К., 2002. – 322 с.

викладання. В даному випадку діяльність науково-педагогічних працівників регламентується нормами Кодексу законів про працю України й іншими нормативними актами, які в сукупності складають трудове законодавство. При цьому педагогічному працівнику як фахівцю в певній галузі знань не заборонено займатися індивідуальною трудовою (педагогічною) діяльністю і укладати цивільно-правовий договір (трудова угода, договір підряду) з освітньою установою.

Прийом на роботу науково-педагогічних працівників здійснюється на підставі трудового договору. Згідно з Законом України «Про освіту» з науково-педагогічними працівниками може бути укладений контракт як особлива форма трудового договору, що укладається на певний термін. Згідно з п. 3 статті 48 Закону України «Про вищу освіту» на посади науково-педагогічних працівників обираються за конкурсом, як правило, особи, які мають наукові ступені або вчені звання, а також випускники магістратури, аспіранти і докторанти. При цьому Статутом ВНЗ можуть бути встановлені додаткові вимоги до осіб, які приймаються на посади науково-педагогічних працівників (там само).

Підставою виникнення трудових правовідносин в даному випадку є складний юридичний склад: обрання за конкурсом на заміщення посади науково-педагогічного працівника ВНЗ і укладання трудового договору¹⁰². Проведення конкурсу регламентується Положенням про обрання і прийом на роботу науково-педагогічних працівників¹⁰³. При цьому слід зазначити, що в 2006 році було розроблено нове Положення¹⁰⁴, яке набуде

¹⁰² Степанова Т. Экзамен для преподавателя. Правовое регулирование трудовых отношений при приеме на работу преподавателей высших учебных заведений [Электронный ресурс] / Т. Степанова. – Режим доступа: <http://www.pravo.ua/article.php?id=10000832>

¹⁰³ Положение об избрании и принятии на работу научно-педагогических работников : от 24 декабря 2002 г. № 744.

¹⁰⁴ Положение о порядке замещения должностей научно-педагогических работников высших учебных заведений Украины : Проект от 23 мая 2006 г. № 1/9-356.

чинності тільки після ухвалення Верховною Радою проекту нової редакції Закону України «Про вищу освіту»¹⁰⁵.

Конкурс для перерахованих науково-педагогічних працівників проводиться за наявності вакантної посади. Не оголошується конкурс на посади:

- зайняті вагітними жінками і жінками, що перебувають у відпустці через вагітність і пологи, жінками, які мають дітей до 3-х років, самотніми матерями за наявності дитини до 14 років або дитини-інваліда;

- які тимчасово звільнилися у зв'язку з переведенням працівників, які їх займали, в докторантуру;

- за сумісництвом¹⁰⁶.

Поза конкурсом заміщаються посади асистентів і викладачів у рік закінчення аспірантури. Однак після трирічного перебування випускників аспірантури на вказаних посадах трудові відносини з ними можуть бути продовжені на умовах контракту (трудового договору).

У виняткових випадках керівник ВНЗ до проведення конкурсу може призначити науково-педагогічних працівників на посади на умовах строкового трудового договору, але тільки до закінчення поточного навчального року з подальшою їх участю в конкурсі¹⁰⁷.

Рішення про проведення конкурсу ухвалює керівник вищого навчального закладу, про що видає відповідний наказ або розпорядження. Оголошення про проведення конкурсу має бути повідомлене шляхом публікації в галузевій і місцевій пресі. Кандидатури на вакантні посади обговорюються на засіданнях відповідних кафедр в їх присутності. Їм може бути запропоновано прочитати пробні лекції або провести практичні заняття. Висновки кафедри розглядаються Вченою Радою ВНЗ, яка і ухвалює остаточне рішення шляхом таємного голосування. При

¹⁰⁵ Лист МОНМСУ від 8.11.2010 № 1/9–796.

¹⁰⁶ Положение о порядке замещения должностей научно-педагогических работников высших учебных заведений Украины : Проект от 23 мая 2006 г. № 1/9-356.

¹⁰⁷ Там само.

цьому рішення вважається легітимним, якщо були присутні не менше 2/3 складу Ради і за кандидата проголосувало більше 50% присутніх. Рішення Вченої ради є підставою для укладення з претендентом трудового договору (контракту) і видання ректором наказу про приймання на роботу.

Згідно зі ст. 48 Закону України «Про вищу освіту», посади науково-педагогічних працівників можуть займати особи з повною вищою освітою, які пройшли спеціальну педагогічну підготовку. Ці особи повинні, як правило, мати наукові ступені або вчені звання або бути випускниками магістратури, аспірантури і докторантури. Положення про порядок заміщення посад науково-педагогічних працівників вищих навчальних закладів України конкретизує цю норму. На посади викладача і асистента приймаються особи, які мають наукові ступені кандидата наук (у виняткових випадках допускається відсутність ступеня), магістра, що мають досвід викладацької і науково-дослідної роботи. Для прийому на посаду доцента необхідні наявність вченого звання доцента і стаж науково-педагогічної роботи не менше 5 років. На посади професора можуть претендувати доктори або кандидати (як виняток) наук зі стажем науково-педагогічної роботи не менше 10 років, а також які мають видані підручники, навчально-методичні посібники і читають лекції на високому науково-теоретичному рівні¹⁰⁸.

Основними посадами науково-педагогічних працівників ВНЗ III–IV рівнів акредитації є:

- асистент;
- викладач;
- старший викладач;
- директор бібліотеки;
- науковий співробітник;
- доцент;
- професор;
- завідувач кафедри;

¹⁰⁸ Положение о порядке замещения должностей научно-педагогических работников высших учебных заведений Украины : Проект от 23 мая 2006 г. № 1/9-356.

- декан;
- проректор;
- ректор.

Відповідно до ст. 50 Закону України «Про вищу освіту» науково-педагогічні працівники мають право на:

- захист професійної честі і гідності;
- вільний вибір методів і засобів навчання в межах, затверджених навчальними планами;
- проведення наукової роботи у ВНЗ усіх рівнів акредитації;
- індивідуальну педагогічну діяльність;
- участь у громадському самоврядуванні;
- участь в об'єднаннях громадян;
- забезпечення житлом;
- одержання пільгових кредитів для індивідуального і кооперативного житлового будівництва;
- одержання службового житла;
- одержання державних стипендій.

Разом з тим науково-педагогічні працівники мають й інші права, передбачені законами і статутом ВНЗ. Так, наприклад, відповідно до п. 1 ст. 55 Закону України «Про освіту» вказаний перелік прав повинен бути доповнений правом на підвищення кваліфікації, перепідготовку, вільний вибір змісту, програм, форм навчання, навчальних закладів, які здійснюють підвищення кваліфікації і перепідготовку. У той же час норми про підвищення кваліфікації містяться і в статті 52 Закону України «Про вищу освіту», яка, зокрема, вимагає від ВНЗ забезпечити підвищення кваліфікації і стажування науково-педагогічних працівників не рідше за одного разу на п'ять років зі збереженням середньої заробітної платні.

У статті 51 Закону «Про вищу освіту» закріплені обов'язки науково-педагогічних працівників, а саме:

- постійно підвищувати професійний рівень, педагогічну майстерність, наукову кваліфікацію;
- забезпечувати високий науково-теоретичний і методичний рівень викладання дисциплін в повному обсязі освітньої програми відповідної спеціальності;

– дотримуватися норм педагогічної етики, моралі, поважати гідність осіб, які навчаються у вищих навчальних закладах, прищеплювати їм любов до Вітчизни, виховувати їх у душі поваги до Конституції України;

– додержуватися законів, статуту і правил внутрішнього розпорядку вищого навчального закладу.

За порушення науково-педагогічним працівником своїх посадових обов'язків, правил внутрішнього трудового розпорядку він може притягтися до дисциплінарної відповідальності на підставах, передбачених трудовим законодавством України.

При цьому, зважаючи на специфіку освітніх відносин, в науці трудового права існує думка про доцільність визначення на законодавчому рівні поняття дисциплінарної провини стосовно педагогічних і науково-педагогічних працівників, а також визначення порядку розгляду обставин її здійснення дисциплінарною комісією ВНЗ¹⁰⁹. До вказаної комісії пропонується включити найпринциповіших працівників, яких поважає трудовий колектив, незацікавлених в результаті провини, яка розслідується, здатних встановити і правильно оцінити обставини провини. Також слід було б передбачити права особи, що притягається до дисциплінарної відповідальності (наприклад, право ознайомлюватися з ходом розслідування, відмовитися від давання пояснень, вимагати не розголошування результатів роботи дисциплінарної комісії та ін.). Така комісія могла б створюватися рішенням Вченої ради ВНЗ.

З іншого боку, чинне законодавство про працю не передбачає процедури створення і функціонування вказаної вище дисциплінарної комісії. Ректор, самостійно вирішує питання про притягнення викладача до дисциплінарної відповідальності і не зобов'язаний узгоджувати це питання навіть з виборним органом первинної профспілкової організації. Створення комісії означало б, що ректор свої обов'язки перекладає на інших осіб. При цьому

¹⁰⁹ Дисциплинарная и материальная ответственность в системе образования. (Концепция Кодекса РФ об образовании) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lawlibrary.ru/article1127341.html>.

викладачі, у тому числі і ректор, не є державними службовцями, вони не приймають присягу, а створення подібної комісії передбачено лише для розслідування службової провини державними службовцями при усуненні їх від роботи.

Згідно зі статтею 49 Закону України «Про вищу освіту» робочий час науково-педагогічних працівників визначається Кодексом законів про працю України. Час виконання навчальних, методичних, наукових організаційних і інших трудових обов'язків в поточному навчальному році не повинен перевищувати річний робочий час. Максимальне навчальне навантаження науково-педагогічних працівників не може перевищувати 900 годин в навчальному році. При цьому види навчальних занять, які входять до навчального навантаження науково-педагогічного працівника відповідно до його посади, встановлюються ВНЗ в індивідуальному плані працівника.

Також в згаданій статті наголошується, що залучення науково-педагогічних працівників до роботи, не обумовленої трудовим договором, може здійснюватися лише з його згоди або у випадках, передбачених законом. Відволікання науково-педагогічних працівників від виконання професійних обов'язків не допускається, за винятком випадків, передбачених законом.

Тут необхідно відзначити, що в згадуваному проекті нової редакції Закону України «Про вищу освіту», представленому МОНМСУ, закріплено скорочену тривалість робочого часу науково-педагогічних працівників, яка складає 36 годин на тиждень, що відповідає тривалості, закріпленій в діючій нормі КЗпП України (п. 2 ст. 51), а також Постанові «Про введення штатних посад і посадових окладів для професорсько-викладацького складу у ВНЗ», в якій встановлено, що «для навчальної і науково-дослідної роботи професорів, доцентів, асистентів і викладачів, які наявні в штаті вищого навчального закладу, встановлено в середньому шестигодинний робочий день», що складає ті ж 36 годин на тиждень¹¹⁰.

¹¹⁰ О введении штатных должностей и должностных окладов для профессорско-преподавательского состава в вузах : постановление Совета Народных Комиссаров СССР от 22.08.40 г. № 1506.

Що стосується оцінки відповідності викладачів ВНЗ посаді, яку вони обіймають слід зазначити, що Законом «Про вищу освіту» вона передбачена тільки для педагогічних кадрів ВНЗ I–II рівня акредитації. Причому останні проходять її не рідше, ніж один раз в п'ять років (п. 4, ст. 48), і не раніше, ніж через один рік перебування працівника на посаді¹¹¹. Позитивне рішення атестаційної комісії може бути підставою для підвищення на посаді, а негативне – підставою для звільнення педагогічного працівника з посади в порядку, встановленому законодавством. Порядок атестації педагогічних працівників установлений Положенням «Про атестацію наукових працівників», затвердженою Постановою Кабінету Міністрів України № 1475 від 13 серпня 1999 р.

У той же час може виникнути необхідність здійснення контролю якості виконання своїх функціональних обов'язків науково-педагогічними працівниками ВНЗ III–IV рівня акредитації. В цьому випадку видається можливим, доки дана вимога відсутня в чинному освітньому законодавстві, проводити атестацію вказаної категорії працівників на підставі наказу ректора ВНЗ, використовуючи за аналогією вказане вище Положення «Про атестацію науковців».

Так, наприклад, для оцінки праці науково-педагогічного працівника, згідно пункту 2 вказаного Положення, можна використовувати наступні параметри:

- рівень професійної підготовки;
- результативність його роботи;
- ефективність праці з урахуванням конкретних вимог до даної категорії працівників;
- перспективи використання здібностей науково-педагогічного працівника;
- способи стимулювання підвищення його професійного рівня, потреби в підвищенні кваліфікації і професійній підготовці і т. д.

Очевидно, що така періодична комплексна оцінка роботи

¹¹¹ Про атестацію наукових працівників : положення затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 13 серпня 1999 р. № 1475.

вказаної категорії викладацьких кадрів тільки сприятиме підвищенню якості здійснення навчально-виховного процесу.

Крім того, оскільки головними критеріями при подібній комплексній оцінці працівника виступають його кваліфікація, ставлення до роботи і її результативність, видається, що підсумки подібної атестації (при її негативних результатах) можуть стати аргументованою підставою для розірвання з ним трудового договору на підставах, передбачених п. 2 статті 40 КЗпП України – у разі виявлення невідповідності посаді або виконуваній роботі через недостатню кваліфікацію, яка перешкоджає продовженню даної роботи. Решта характеристик працівника, що оцінюються під час атестації, для даної підстави не мають значення і не беруться до уваги.

У контексті роздумів про необхідність ухвалення нормативного акту, що закріплює обов'язковість проведення атестації науково-педагогічних працівників, автор дозволяє собі зробити припущення, що подібна процедура, підтверджена результатами атестації, зможе створити додаткові гарантії як для працівника, так і для роботодавця – ВНЗ. Це очевидно, оскільки при розірванні трудового договору на підставі негативних результатів атестації працівник може бути звільнений не просто за рішенням власника, а тільки після колегіального рішення атестаційної комісії.

З іншого боку, у разі винесення атестаційною комісією рішення щодо невідповідності науково-педагогічного працівника посаді, керівник може запропонувати йому переведення на посаду, яка відповідає його кваліфікації. У разі ж незгоди працівника з таким переведенням, з ним може бути розірваний трудовий договір за п. 2 ст. 40 Кодексу законів про працю України. Рішення керівника ВНЗ щодо розірвання трудового договору за результатами атестації може бути оскаржено в суді відповідно до порядку розглядання індивідуальних трудових спорів.

Звільнення науково-педагогічних працівників проводиться на загальних підставах відповідно до КЗпП України (ст. 40, 41). Однак в Кодексі міститься додаткова спеціальна підстава розірвання трудового договору з працівниками, які «виконують

виховні функції» при здійсненні ними аморальної провини. До категорії таких працівників відносяться науково-педагогічні працівники ВНЗ (п. 3 ст. 41 КЗпП України).

Аморальною провинною вважаються винні дії або бездіяльність, які порушують моральні норми, властиві даному колективу, суперечать змісту трудових обов'язків працівника і тим самим дискредитують виховні повноваження певного кола людей. Звільнення науково-педагогічних працівників допускається за здійснення аморальної провини як при виконанні трудових обов'язків, так і, наприклад, в громадських місцях, у побуті¹¹². Працівник може бути звільнений на даній підставі тільки у разі підтвердження його аморальної поведінки конкретними фактами, а не внаслідок загальної оцінки його поведінки.

На підставі вищевикладеного можна зробити висновок, що вдосконалення освітнього законодавства дозволить перейти від норм, які визначають обсяг прав і обов'язків суб'єктів освітньої діяльності, але часто мають декларативний характер, до закріплення реального механізму їх реалізації і гарантованості.

Питання для самоконтролю з теми 5:

1. Поясніть, з чого складається правосуб'єктність індивідуальних суб'єктів освітнього права?
2. Назвіть основні категорії учасників освітніх відносин.
3. У чому полягають особливості правового статусу учасників освітніх відносин?
4. Поясніть різновиди правового статусу учасників освітніх відносин, посилаючись на чинне законодавство.
5. Перерахуйте категорії учнів в освітніх установах згідно із Законом України «Про освіту».
6. Які основні права і обов'язки мають ті, хто навчаються в освітніх закладах?
7. У чому полягає юридична відповідальність учнів?

¹¹² Про практику розгляду трудових спорів : Постанова Пленуму Верхов. суду від 6 листоп. 1992 р. № 9.

8. Поясніть суть правового статусу педагогічних працівників навчальних закладів.

9. Як укладаються і розриваються трудові відносини з педагогічними працівниками?

10. Який порядок атестації педагогічних працівників? У чому полягає юридична відповідальність педагогічних працівників?

Тема 6. ПРАВОВІ ОСНОВИ ЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИН В ОСВІТНІЙ СФЕРІ

1. Освітній продукт: структура, особливості регулювання.
2. Освіта: суспільне чи приватне благо.
3. Аналіз економічного середовища функціонування освітньої установи: попит і пропозиція на ринку освітніх послуг.

1. Освітній продукт: структура, особливості регулювання

Останніми роками особливий інтерес дослідників викликає проблема правового регулювання сфер діяльності, що об'єднують різноманітні за своєю природою відносини. До них, поза сумнівом, належить і сфера освіти, у межах якої виникають і функціонують різноманітні за формою власності навчальні заклади, діяльність яких регулюється нормами більшості галузей української системи права. Ключове місце серед них посідають освітні відносини, які є формою соціальної взаємодії осіб щодо задоволення суспільних потреб в освіті. У сучасному світі стратегія правового регулювання освітніх та інших відносин сфери освіти має бути строго вивіреною і побудованою з урахуванням зростання ролі освіти як найважливішого чинника формування людського потенціалу в умовах постіндустріального етапу розвитку суспільства і процесів глобалізації у світі. Під впливом глобалізації відбувається капіталізація знань і форму-

вання міжнародного ринку вищої освіти, де знання розглядаються як основна економічна складова неприборканої конкуренції¹¹³.

Розглядаючи процес надання освітніх послуг з економічної і юридичної точок зору, можна помітити відмінності у змісті і тлумаченні визначень (дефініцій) кінцевого результату навчання. У преамбулі Закону України «Про освіту» закріплено поняття освіти як основи інтелектуального, культурного, духовного, соціального, економічного розвитку особистості, суспільства і держави. У той же час у економістів для розкриття змісту поняття освіти існують інші підходи, які визначають освіту як вид господарської діяльності, що надає споживачеві певний результат (продукт): з одного боку – диплом як товар, з другого – процес навчання, тобто освітню послугу. Однак з юридичної точки зору даний аспект може бути різний, оскільки ці процеси можуть регулюватися різними нормами права.

Диплом в економічному розумінні є результатом освітньої діяльності і виступає одночасно матеріальним благом (товаром) і нематеріальним, оскільки втілює результат розвитку людини як особистості і професійного працівника. При цьому диплом як товар достатньо специфічний, оскільки, з одного боку, практично позбавлений економічних характеристик товару: ваги, розміру, кольору, упаковки, способу застосування, терміну служби або придатності, гарантій якості. З другого боку, маючи всі економічні ознаки товару, диплом здатний набувати споживної вартості, тобто здатність задовольняти потреби його одержувача (покупця).

При цьому слід зазначити, що у разі недобросовісного придбання диплома і визначення його як товару, може йтися про його «купівлю». Хоча в даному випадку не можна говорити про дотримання норми Закону України «Про освіту» (ст. 15), який стосується якості освіти, а також застосовувати до цього процесу, наприклад, норми цивільного законодавства, що регулюють купівлю-продаж¹¹⁴.

¹¹³ Зернов В. Образование и общество: поиск языка взаимопонимания / В. Зернов // Высш. образование в России. – 2006. – № 6. – С. 3–6.

¹¹⁴ Про освіту: Закон України від 23 травня 1991 р. № 1060-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mon.gov.ua/laws/ZU_1060.doc

Мова в даному випадку, скоріш за все, може або повинна йти про застосування до таких «покупців» норм-заборон, характерних для адміністративного або кримінального права.

Тому очевидно, що освітня діяльність регулюється нормами комплексної правової галузі – освітнього права, яке застосовує до них, крім освітніх, цивільно-правові норми про договір щодо надання послуг.

Економісти ж виділяють особливості, які властиві всім продуктам людської діяльності, що одержуються в результаті взаємодії послугодавача і послуслугоотримувача. До них належать такі основні характеристики послуг: невідчутність, невідчуженість від джерела, непостійність якості і незбережуваність. Повною мірою їх можна віднести і до освітніх послуг. Процес надання освітніх послуг може бути віднесений до сфери послуг умовно через низку властивих йому принципових відмінностей від класичного розуміння традиційних послуг: складності структури, змісту, міжсуб'єктних відносин і взаємодій, тривалості, а також через результативність впливу на суспільні відносини; значного рознесення в часі безпосередньої діяльності з надання освітніх послуг і результативного ефекту; спрямованості результату переважно на задоволення безпосередніх потреб третіх осіб відносно процесу – роботодавців, а через це опосередковано – на підвищення ціни праці носія результату. Якість освітніх послуг нерозривно пов'язана з розвитком суспільства: чим воно розвиненіше, тим більш якісні послуги воно може надати за допомогою системи освіти, яка складається з державних і недержавних структур¹¹⁵.

У той же час освітні послуги наперед невідчутні, оскільки до моменту надання їх не можна спробувати, побачити і придбати. Результат їх надання не може бути відомим наперед, тобто освітні послуги невід'ємні від джерела надання послуги,

¹¹⁵ Яхимович В. Это услуга, от качества которой зависит, станет ли она благом [Электронный ресурс] / В. Яхимович // Лидеры образования. – 2004. – № 2. – Режим доступа: http://pedsovet.org/component/option.com_mtree/task.viewlink/link_id,3003/Itemid.118/

неоднорідні за якістю, важко нормовані, у них простежується незамінюваність праці капіталом, розмитість, взаємозв'язок освітніх послуг з науковою, освітньою, культурною діяльністю, а також реальним сектором економіки. Крім того, процес надання освітніх послуг досить тривалий за часом, а його результат не може збігатися з початком. Тому одержувач може тільки передбачити очікувані результати і не може бути упевненим в їх якості до самого кінця. Причому якість освітніх послуг може також мінятися в досить широкому діапазоні залежно від суб'єктів освітнього процесу, часу і місця надання і т. д.

Послуги взагалі, і освітні зокрема, не зберігаються, їх неможливо заготовити і скласти в очікуванні зростання попиту, хоча певною мірою навчальна інформація матеріалізована ще до початку навчального процесу у вигляді посібників, методичного забезпечення, матеріально-технічної бази і т. п. Разом з тим ця особливість має специфічне значення для освітніх послуг, яке пов'язано з природною властивістю людини забувати одержану інформацію, крім того, знання й інформація значною мірою підлягають старінню, чому сприяє науково-технічний прогрес та інші соціально-економічні зміни в суспільстві.

Результат від надання освітніх послуг в більшості випадків знаходить вияв в довгостроковому періоді, може виявляти себе не прямо і не завжди відчуватися, і, крім того, ще значною мірою він залежить від умов майбутньої роботи і життя особи, яка здобуває освіту¹¹⁶.

Таким чином, освітнім послугам властиві всі наведені характеристики послуг, які, безумовно, мають свою специфіку.

Для того щоб якнайповніше охарактеризувати зміст процесу за наданням освітніх послуг з економічної точки зору, видається доцільним використовувати для нього визначення «освітній продукт».

¹¹⁶ Галушкіна М. Высшая образовательная политика [Электронный ресурс] / М. Галушкіна // Экономика и финансы. – Режим доступа: http://dialogs.org.ua/issue_full.php?m_id=7796

Освітній продукт є сукупністю освітніх товарів – кінцевих знань, спеціальної професійної інформації, кваліфікації, закріплених в дипломі, і освітніх послуг – безпосереднього процесу передачі знань, умінь, навичок. Спірним залишається питання об'єкта споживання у сфері освіти, чи ж матеріальний результат освітньої послуги – знання як результат інтелектуальної власності, обсяг і зміст яких заздалегідь регламентовані державним освітнім стандартом і поміщені в решті-решт в диплом. Однак диплом як кінцевий об'єкт споживання досить специфічний, оскільки, з одного боку, практично позбавлений економічних характеристик товару: ваги, розміру, кольору, упаковки, способу застосування, терміну служби або придатності, гарантії якості товару, а з другого – має економічні властивості товару: споживну і мінову вартість. Диплом набуває споживної вартості, тобто здатність задовольняти потреби, і виражається в корисності споживача від споживання благ або послуг, у даному випадку здобуття диплома певної спеціальності і кваліфікаційного рівня. Мінова вартість диплома полягає в здатності або властивості обмінюватися на інші блага: грошові кошти, які платить студент за здобуття знань або роботодавець, який оплачує працю певної кваліфікації відповідно до одержаних знань.

Кінцеві нематеріальні результати функціонування інституту освітньої діяльності є системою знань, інформації, звичок, умінь, засвоєних людьми в процесі навчання. Вони можуть виявлятися або після закінчення навчального закладу, або протягом всього життя людини, у довготривалому періоді. Показники засвоєння знань, які отримуються в результаті освітньої діяльності, стають економічною основою для формування конкурентних переваг на ринку праці. Сукупність знань та умінь, одержаних суб'єктом інституту освіти, є визначальним чинником при розширенні можливості працевлаштування. У той же час потенційна заробітна платня знаходиться в прямій залежності від здатності суб'єкта застосувати і використовувати одержані знання і навички. Економічно вони і надалі реалізуються в певних досягненнях: підвищенні продуктивності праці, зростанні особистого доходу і т. д. Щодо суспільства в цілому, ці досягнення можуть бути

виражені в зростанні сукупних показників економічного і соціального розвитку держави.

За своїм характером освіта скоріше належить до неринкових, неприбуткових сфер діяльності. Разом з тим механізм функціонування освітньої сфери і її установ включає економічні категорії: покриття витрат доходами, економія ресурсів, ефективно використання коштів. У політекономічному аспекті при визначенні освіти слід виділяти речовинний зміст категорії і суспільну форму. До речовинного змісту необхідно віднести матеріальні кошти – будівлі, обладнання для навчальних аудиторій, навчально-методичний інвентар, інформацію. У сфері виробництва це – тривалість навчального процесу, умови праці, тривалість робочого дня; у сфері обміну – платня за здобуття освітніх послуг, заробітна платня викладачів; у сфері фінансування і розподілу – відносини власності між державою і освітніми закладами щодо одержання бюджетних коштів, кредитів розподілу фінансових ресурсів на забезпечення функціонування освіти; у сфері споживання – використання набутих знань у процесі виробництва.

2. Освіта: суспільне чи приватне благо

Розглядаючи результат освітньої діяльності, тобто знання, що одержуються споживачем і втілені в товарній формі у вигляді диплома про присвоєння певної кваліфікації з обраної спеціальності, слід звернути увагу на специфічну особливість освіти як товару, тобто блага. Освіта як благо є результатом історично тривалої соціальної еволюції суспільства. Закріплюючи результати наукової діяльності, освіта розвиває пізнавальні і практичні властивості суспільної людини, сприяє задоволенню її соціальних потреб, що безперервно зростають. Вона допомагає дії складних механізмів в індивідуальній і суспільній діяльності людини, відтворює інтеграцію і диференціацію різнобічних соціальних зв'язків.

Освітні послуги історично зберігають риси суспільного блага. Потреба в них як суспільних благах виражається, по-перше, через механізм суспільного вибору у вигляді прийняття рішення

вибору ВНЗ, факультету, спеціальності, які залежатимуть, перш за все, від статусу освіти і висококваліфікованої роботи в суспільстві. По-друге, через реалізацію соціальних потреб людей у своєму подальшому духовному і інтелектуальному розвитку в процесі навчання. Особливість освітніх послуг полягає в тому, що ефект, який одержують людина і суспільство, важко оцінити кількісно.

Розгляд освіти з позицій суспільного блага дозволяє виділити й іншу його фундаментальну властивість – неконкурентність. Сутність цього полягає в тому, що кожна людина спочатку виступає співвласником знань, які належать всьому суспільству. Споживання індивідом освітніх благ зовсім не повинно виключати із споживання результати їх функціонування для інших людей, що характеризує неконкурентність освіти. Споживання знань одними не призводить до скорочення споживання цих же знань іншими, оскільки знання неподільні¹¹⁷.

Існує думка, згідно з якою при розгляді освітніх послуг як суспільного блага даний принцип порушується у зв'язку з неоднорідністю якості освіти на попередньому ступені навчання, яке виявляється на незалежному тестуванні і створює причину порушення рівності шансів під час переходу учнів на наступний освітній ступінь. Більш того, світові тенденції фінансування освіти з боку домогосподарств як приватної, так і контрактної державної освіти ґрунтуються на зростанні особистих вигод, які одержують випускники ВНЗ: соціальний статус, доступ до матеріально-технічної бази, інновацій, що знову суперечить ідеї доступності освіти¹¹⁸.

Принцип неконкурентності, який полягає в тому, що споживання блага однією людиною не повинно зменшувати можливість

¹¹⁷ Вифлеемский А. Б. К вопросу об эффективности использования бюджетных средств в образовании // Экономика образования. – 2010. – № 1. – С. 47–73.

¹¹⁸ Евсеенко Т. Доступность высшего образования в условиях формирования рынка образовательных услуг // Экономика образования. – 2007. – № 3. – С. 114–133.

споживання його іншою, може бути порушений у момент вступу до ВНЗ, коли споживачі освітніх послуг конкурують один з одним, створюючи конкурс на одне місце. Ще одним подібним чинником може виступати рівень базової підготовки, що дозволяє претендувати на навчання певних галузей науки.

Професійна освіта все більше набуває ознак приватного блага, оскільки, по-перше, високий рівень професійної освіти є передумовою підприємницького успіху і запорукою соціального захисту від стихійного попиту на ринку праці; по-друге, освіта є однією із сфер самореалізації особистості, її творчого потенціалу, по-третє, одержані знання розглядаються як інтелектуальна власність, людський капітал, який дає дохід.

Післядипломна освіта також має більше ознак приватного блага, оскільки отримується споживачем на правах платності, конкурентності незалежно від форми власності ВНЗ¹¹⁹.

Зростання приватних елементів інституту професійної освіти підтверджує складний характер освіти як змішаного блага. З одного боку, освіта належить до суспільних благ за ознаками доступності і неподільності споживання, коли споживання одними суб'єктами не виключає споживання іншими суб'єктами, а також сприяє загальному позитивному зовнішньому ефекту у вигляді підвищення освіченості і культури нації. Виробництво таких благ може впливати на загальний обсяг і ефективність розподілу серед споживачів. Тому освіта належить до тих благ, які переважно забезпечуються державою.

З другого боку, попит громадян на освіту, як правило, значно перевищує можливості державної освітньої системи, розширюючи ринок приватної освіти. Попит може бути значною мірою диверсифікованим, і тому не збігатися з пропозицією – батьки можуть бажати якіснішої і фундаментальнішої освіти для своїх дітей. У такому разі можливо надання освіти як приватного блага, за допомогою встановлення платні за таку послугу.

¹¹⁹ Алимova Н. К. Экономика образования: развитие взглядов / Н. К. Алимova // Экономика образования. – 2010. – № 1. – С. 4–30.

Реалізація освіти як власності кожного полягає в тому, що знання є умовами дійсного розвитку суспільної людини у відтворювальному процесі. Люди ставляться до знання як до того, що їм належить, бо блага освіти використовуються в трудовій і суспільній діяльності. У цьому сенсі ставлення кожної людини до освіти як до загальної умови своєї життєдіяльності входить у структуру загальної власності.

Здається, що як не трактувати освіту – як приватне чи як суспільне благо – її розвиток перебуває у відомій відповідності з розвитком матеріального виробництва: останнім створюються і матеріально-технічна база, яка обслуговує сферу освіти, і технічні аспекти реалізації освіти. Матеріальне виробництво створює також фонд життєвих засобів працівників освіти, зумовлюючи можливість зайнятися освітньою діяльністю.

Отже, освіта – це соціально-економічний інститут суспільного виробництва, а саме відтворення і підготовки робочої сили відповідної кваліфікації в різних галузях економіки, яка здійснюється спеціальними організаціями, навчальними закладами, незалежно від форми власності. Крім того, інститут освіти можна розглядати як інститут обміну, оскільки освітній продукт, процес навчання і самі одержувані знання виступають об'єктом, який бере участь у відносинах товарно-грошового обміну і є предметом купівлі-продажу на ринку освітніх послуг.

3. Аналіз економічного середовища функціонування освітньої установи: попит і пропозиція на ринку освітніх послуг

Головне завдання інституту освіти – задовольнити попит споживача на освітні послуги відповідно до вимог ринку праці, державної політики соціально-економічного розвитку з метою формування людського капіталу для забезпечення економічного зростання держави.

Попит на освітній продукт визначається безліччю соціально-психологічних чинників, розпочинаючи від покликання з дитинства до наслідування сімейних традицій. З погляду економічних

мотивів найбільш важливою є заробітна платня, яку людина планує одержувати після закінчення навчального закладу, і перспектива окупності інвестицій в освіту.

Можна виділити декілька припущень щодо попиту на освіту: попит на даний вид товару в цілому підлягає закону попиту і більшою мірою визначається рівнем доходу споживача. Однак велика залежність спостерігається від таких чинників, як мода на спеціальності, подальше працевлаштування, обсяг державного замовлення, надання гуртожитку, вимоги держави і роботодавця до підвищення кваліфікації.

Крім того, попиту властиві декілька закономірностей: 1) попит споживача, орієнтованого на поточне споживання, менший за попит тих, хто орієнтований на одержання доходів в майбутньому (за інших рівних умов); 2) попит на контрактне навчання знизиться із збільшенням витрат на навчання (за інших рівних умов); 3) попит зростає із збільшенням відмінностей в заробітках осіб з вищою і середньою освітою на користь перших; 4) попит на освітні послуги певного профілю є похідним попитом на фахівців даного профілю і рівня їх доходів; 5) із збільшенням віку споживача освітніх послуг збільшуються альтернативні витрати, що робить попит еластичнішим; хоча загалом еластичність попиту на освіту за ціною досить низька, оскільки наявність вищої освіти є необхідною умовою на ринку праці; 6) в умовах трансформації економіки досить високим залишається «нефункціональний попит» на ВНЗ і спеціальності, що відображають престижне положення в суспільстві, так званий «Ефект Веблена», який на протигагу закону попиту підвищуватиме ціни на престижні спеціальності невиправдано вгору.

У той же час можна спостерігати, що функція попиту на освіту, яка виступає благом, має високу еластичність по доходу. Із зростанням добробуту населення зростає і попит на дорожчі і престижніші напрями підготовки і спеціальності, які в громадській свідомості ідентифікуються як більш прибуткові в майбутньому (вища віддача від інвестицій). Рациональність споживача полягає в усвідомленості вироблення критеріїв вибору: майбутній дохід, творча цікава майбутня робота, престиж того або іншого

ВНЗ, що свідчить про те, що освіта сьогодні більше нагадує товар розкоші – «атрибутивне благо»¹²⁰.

Споживача освітнього продукту можна умовно розділити на одержувача й інвестора (покупця).

Безпосередніми одержувачами освітнього продукту, наприклад, у ВНЗ є студенти, які одержують освіту часто безоплатно, на правах дарунку, капіталовкладень батьків в майбутнє кар'єрне зростання або за рахунок державного бюджету. Відсутність матеріальної відповідальності перед інвестором в освіту породжує утриманську поведінку студента, знижує якість його навчання. Студент перестає працювати на повну силу, навчаючись для формального оволодіння певними спеціальними знаннями.

В особі споживача-інвестора освітніх послуг найчастіше виступають батьки студента, які інвестують в інтелектуальний капітал і майбутнє своїх дітей. Інвестором може бути держава шляхом формування державного замовлення і бюджетного фінансування освіти або фірма, що оплачує навчання своїх кадрів.

Що стосується аналізу пропозиції освітніх послуг, то слід відмітити, що діяльність у межах єдиного освітнього простору здійснюють державні і приватні ВНЗ, причому останні посідають майже третину ринку і посилюють конкуренцію. З погляду ринкової структури ринок освітніх послуг є ринком монополістичної конкуренції для приватних ВНЗ і досконалої конкуренції для державних, що ще раз підкреслює нерівність у правовому статусі ВНЗ, заснованих на різних формах власності (Детальніше правовий статус ВНЗ буде розглянуто в розділі 7 даного посібника).

Створення порівняно великої кількості приватних навчальних закладів призвело до їх стрімкої диверсифікації за різними характеристиками. Приватна освіта є суспільним інститутом за наданням освітніх послуг, який функціонує не на базі державних витрат, а на основі самофінансування, що дозволяє розглядати

¹²⁰ Гневашева В. Доступность блага «образовательные услуги высшего профессионального образования в современной России / В. Гневашева // Экономика образования. – 2010. – № 3. – С. 23–39.

даний спосіб надання освіти як одну з форм підприємницької діяльності. Враховуючи той факт, що освітні послуги приватного освітнього сектора мають ті самі соціальні цілі і завдання, функціонують у межах тих самих державних норм і обмежень у вигляді ліцензування і акредитації, виконують той самий спектр соціальних функцій, дозволяє зробити висновок про те, що приватний освітній сектор виступає однією з новоутворених інституційних форм системи освіти загалом.

Крім цього, слід зазначити, що у сфері освіти, як і в будь-якій іншій сфері діяльності, виникають відносини, що підпадають під дію закону вартості. Це відбувається тоді, коли вартість виступає основним критерієм при здійсненні вибору. Вартість містить величину витраченої праці на підготовку особи з тим або іншим рівнем освіти. Для споживача освітньої послуги грошова вартість товару або послуги виступає певним фінансовим еквівалентом. Однак специфіка освіти обумовлює деякі труднощі при визначенні вартості освітньої продукції через суспільну природу самої освітньої діяльності і труднощів визначення параметрів її виробництва, які звідси впливають.

На ринок монополістичної конкуренції приватних ВНЗ указує, по-перше, диференційованість освітнього продукту як за споживчими характеристиками, так і за рівнем якості. Йдеться про пропозицію освітніх послуг, різних не тільки за сертифікованими напрямками і спеціальностями, і наданням різних додаткових супутніх послуг, але й за якістю рівня викладання. Крім того, існують значні фінансові бар'єри входження в галузь (наприклад, потрібен значний стартовий капітал на створення і підтримку матеріально-технічної бази навчальних закладів, формування професорсько-викладацького складу і т. п.).

По-друге, висока чутливість до економічної кон'юнктури, значний вплив реклами, моди, інформованості, залежність інституту освіти від політичних і економічних інститутів. По-третє, виражена сегментованість попиту на послуги залежно від доходів, цін, суб'єктивної оцінки споживачем здібностей виробника надати ту або іншу послугу, її значущість, стиль життя.

По-четверте, широка ємність ринку і абсолютний пріоритет вже діючих в галузі навчальних закладів щодо витрат за надання послуг і переваг обслуговування з боку споживачів, позитивного ефекту від масштабу.

Очевидно, що державні ВНЗ перебувають в гуманніших умовах конкуренції – досконалої, оскільки, по-перше, пропонують однорідний продукт на ринку з різних неконкуруючих спеціальностей, є прайстакерами, тобто не формують ціну навчання з урахуванням всіх економічних і бухгалтерських витрат, а перебувають на повному державному фінансуванні¹²¹.

При цьому слід відмітити, що освітній простір в межах ринку неоднорідний як з погляду студентів і ВНЗ, так і з погляду пропонованого продукту. У межах однієї держави можна знайти безліч вищих навчальних закладів, що мають через низку чинників різні характеристики освітнього простору. Цими чинниками є профіль ВНЗ, якість професорсько-викладацького складу і різні вимоги до вступу, а також один із пріоритетних, таких, що визначають межі ринку, – ціновий фактор. У той же час необхідно відмітити, що сьогодні все більшого значення в конкурентних відносинах на ринку освітніх послуг набувають нецінові фактори.

У межах можливості впливу на ціну своєї продукції приватні ВНЗ, з одного боку, стримані власними витратами і собівартістю освітньої послуги, а з другого – ринковою вартістю освітніх послуг з певних напрямів підготовки, що розширює межі конкурентної боротьби за неціновими факторами. Це означає, що ВНЗ намагаються залучити споживача неціновими методами, роблячи упор на спектр додаткових супутніх послуг, так званих послуг-комплементів, а саме: організацію позанавчальної діяльності, розширення асортименту освітніх послуг за рахунок надання занять з додаткових спеціальностей, факультетів,

¹²¹ Вифлеемский А.Б. К вопросу об эффективности использования бюджетных средств в образовании // Экономика образования. – 2010. – № 1. – С. 47–73.

організації наукової діяльності студентів, проведення наукових конференцій, семінарів¹²².

Одним із найвагоміших факторів нецінової конкуренції між ВНЗ є професорсько-викладацький склад і його якісні характеристики, які можна розділити на формальні і неформальні. До перших слід віднести кількість викладачів, які мають наукові ступені і звання, що припадають на один ВНЗ, до неформальних – авторитетність викладацького складу, характер і рівень міжособистісних взаємостосунків, ефективність їх взаємодії.

Також досить суттєву роль серед нецінових факторів відіграє можливість забезпечення подальшого працевлаштування випускників ВНЗ, що відкриває студентам шлях до скорочення майбутніх трансакційних видатків у пошуку роботи з необхідним рівнем оплати, престижності і т. п.

Що стосується трансакційних видатків, то здається доцільним у межах даного розділу подати їх найвідомішу вітчизняну класифікацію, запропоновану Р. Капелюшниковим¹²³. Стосовно освіти зазначені видатки можна подати як наступні різновиди:

1. Видатки пошуку інформації. Для інституту освіти ці видатки можна трактувати як безпосередньо для ВНЗ, так і для студентів. Для ВНЗ видатки пошуку інформації – це видатки з пошуку потенційних студентів, робота, профорієнтації, що проводиться в школах, організація факультативних курсів для абітурієнтів. Важливою складовою даного виду трансакційних видатків є видатки з пошуку і добору професорсько-викладацького складу певної кваліфікації, що відповідають вимогам ВНЗ.

¹²² Семионова Е. А. Теоретические основы анализа эффективности расходов на образование / Е. А. Симеонова // Экономика образования. – 2009. – № 3. – С. 4.

¹²³ Капелюшников Р. И. Экономическая теория прав собственности: методология, основные понятия, круг проблем [Электронный ресурс] / Р. И. Капелюшников // Ин-т мировой экономики и междунар. отношений // Моск. Либертариум: Б-ка Либертариума: Работы Ростислава Капелюшникова / Ин-т свободы. – М., 1990. – Режим доступа: http://www.libertarium.ru/libertarium/l_lib_propkapel.

До даного виду видатків можна також віднести постійний пошук джерел фінансування, який сприяє розширенню контактів, поліпшенню матеріально-технічної бази, зміцненню взаємостосунків з фінансовими і підприємницькими структурами, зі всіма зацікавленими в отриманні висококваліфікованих фахівців.

Крім цього, даний вид видатків виникає у ще одного елемента інституційної структури освіти – підприємства, яке представляє інтереси ринку праці і несе трансакційні видатки з пошуку інформації в розрізі пошуку кваліфікованих кадрів.

З боку держави це витрати із збору інформації про потреби і вимоги, що ставляться з боку роботодавців до формування кваліфікаційних кадрів, аналіз даної інформації і формування державної освітньої стратегії на наступний довгостроковий період.

2. Видатки ведення переговорів. Суб'єкти інституту освіти стикаються з даним видом трансакційних видатків у процесі взаємодії один з одним. Перш за все, це видатки ВНЗ з ліцензування і акредитації. З боку ВНЗ це видатки з підготовки і надання документації або на усунення зазначених при проведенні експертизи зауважень. З даним видом трансакційних видатків стикаються держава і підприємство в процесі взаємодії з пошуку оптимальних рішень в галузі ринку праці і державного замовлення на фахівців. Крім того, ці видатки підприємство зазнає внаслідок змін державної бюджетно-податкової, грошово-кредитної, соціальної, антимонопольної політики, від яких залежать умови функціонування фірми на ринку.

3. Видатки на вимірювання якості пропонованих ВНЗ і одержуваних студентом освітніх послуг, що є складним неоднозначним питанням, оскільки освітні послуги непостійні за своєю якістю і залежать від безлічі як внутрішніх чинників (кваліфікація викладача, підготовленість студентів і т. д.), так і зовнішніх, розпочинаючи від психосоматичного стану суб'єктів освітнього процесу до температурних і атмосферних змін і т. п. У цьому контексті освітні послуги характеризуються досить високою вартістю внаслідок значної питомої ваги в освітньому процесі висококваліфікованої праці.

4. Видатки специфікації і захисту прав власності, які властиві ВНЗ при взаємодії з іншими учасниками освітніх відносин. Вони можуть виникати між ВНЗ і споживачем у разі невиконання або неналежного виконання сторонами своїх зобов'язань, наприклад, у разі невиконання ВНЗ договірних зобов'язань за надання освітніх послуг певної якості або з боку студента, який не виконує навчальний план і т. п.

Крім цього, зазначені видатки можуть виникнути у разі суперечки між державними органами і ВНЗ з різних питань виконання останнім власних зобов'язань. Найчастіше ці суперечки виникають у випадках приховування доходів з метою ухилення від податків.

5. Видатки опортуністичної поведінки. Це найбільш прихований і, з точки зору економічної теорії, найцікавіший елемент трансакційних видатків. Під опортунізмом тут розуміється «джерело проблем здійснення трансакцій, пов'язаних з невизначеністю поведінки людей». Суть прихованого опортунізму полягає у фактичному невиконанні сторонами своїх зобов'язань при повному використанні наданих їм прав. Для інституту освіти такою формою видатків є взаємостосунки між ВНЗ і споживачем освітніх послуг, за яких сторони, формально виконуючи, фактично не виконують своїх зобов'язань при повному використанні прав, наданих договором на навчання. Так, опортунізм з боку ВНЗ може виявлятися, наприклад, в «заплющуванні очей» викладачів на невиконання студентами навчального плану і т. п. З другого боку, фірма-інвестор освітнього процесу може не виконувати обіцянки щодо працевлаштування випускників за контрактом з ВНЗ. У свою чергу опортуністична поведінка держави може виявлятися в несвоєчасних діях з аналізу ринку праці і формуванні напрямів підготовки фахівців із затребуваними на ринку професіями, внаслідок чого відбувається перенасичення ринку одними фахівцями і дефіцит інших.

6. Видатки «політизування», які для інституту освіти можуть бути виражені у створенні правил корпоративної культури, виконання яких підкреслює приналежність до даного навчаль-

ного закладу, формує стереотип поведінки, традиції, що полегшує взаємодію в ньому суб'єктів освітнього процесу.

Не викликає сумніву, що зниження будь-яких, і зокрема трансакційних видатків, які виникають у процесі взаємодії ВНЗ із споживачем освітніх послуг і державою, підвищує якість надаваних освітніх послуг.

Питання для самоконтролю з теми 6:

1. Поясніть, у чому різниця між економічним і правовим підходами до розуміння освіти.
2. Назвіть основні категорії учасників освітніх відносин.
3. У чому полягають особливості правового статусу споживачів освітніх відносин?
4. У чому різниця економічного і юридичного змісту результатів освітньої діяльності?
5. Охарактеризуйте структуру освіти згідно із Законом України «Про освіту».
6. Освіта – приватне чи суспільне благо?
7. Як знизити видатки процесу надання освітніх послуг?

Тема 7. ПРАВОВИЙ СТАТУС ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ

1. Поняття і правова характеристика ВНЗ.
2. Система освітніх установ. Типи і види ВНЗ.
3. Управління освітньою установою. Структура ВНЗ.
4. Особливості правового статусу приватного ВНЗ.

1. Поняття і правова характеристика ВНЗ

Реформа вищої освіти України настійно вимагає глибокого теоретичного осмислення місця і ролі ВНЗ в нових соціально-економічних умовах. У той же час, за винятком декількох робіт, присвячених окремим питанням правового статусу освітніх

установ¹²⁴, в українській юридичній науці практично відсутні комплексні наукові дослідження правового статусу вищих навчальних закладів, їх структури, статусу учасників освітніх відносин. Виходячи з цього для розкриття поняття правового статусу ВНЗ доцільно використовувати роботи таких відомих російських дослідників освітнього права, як С. В. Барабанова, Н. С. Барабашева, С. В. Куров, А. Н. Козирін, В. В. Спаська, В. М. Сирих, Т. В. Твердова, В. І. Шкатулла, Д. А. Ягофаров та ін., посилання на роботи яких подано в тексті посібника.

Перш за все, слід визначитися з поняттям «статус». У «Словнику іншомовних слів» зазначене поняття походить з латинської як правове положення, стан. У «Тлумачному словнику» (Ожегова) розглядається двояко: як правове положення і як стан, що фактично склався, або положення. У «Словнику суспільствознавчих термінів» воно розглядається як правове положення громадянина, юридичної особи, держави, міжнародної організації. У «Великому юридичному словнику» поняття «статус» тлумачиться як правове положення будь-кого, визначуване сукупністю правових норм, які регулюють суспільні відносини, що пов'язані з політико-правовою природою, її виникненням, припиненням, терміном дії, повноваженнями, гарантіями діяльності, підзвітністю, підконтрольністю, відповідальністю. Правові норми, що закріплюють статус, містяться в конституціях, спеціальних законах та інших нормативно-правових актах.

Найчастіше поняття «статус» співвідносять з іншою категорією – правове положення суб'єкта. Це пояснюється тим, що «статус» в перекладі з латинської означає правове положення, стан. Окремі автори, не розкриваючи поняття «правове положення» і «правовий статус», повністю їх ототожнюють¹²⁵; інші

¹²⁴ Напр. див.: монографію Боголиба Т. М. Принципы управления вузом. – К. : Знание, 2004. – 204 с., яка буде цікавою для аналізу принципів управління ВНЗ.

¹²⁵ Максимец Л. Г. Образовательное учреждение как субъект гражданского права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2001. – С. 28–29.

дослідники, розглядаючи ці дві правові категорії як синонімічні, указують на їх складові (основні права і обов'язки, прямо закріплені в законі, а також права-можливості щодо набуття обов'язків і прав в конкретних правовідносинах)¹²⁶. Відомий учений С. С. Алексєєв, не проводячи прямої аналогії між правовим статусом і правовим положенням, до елементів правового статусу відносить правосуб'єктність, а також основні права і обов'язки суб'єктів¹²⁷; до елементів правового положення – конкретні права і обов'язки особи, пов'язаної з наявністю тих або інших юридичних фактів¹²⁸. Існують й інші точки зору. Так, О. А. Рекрут до правового статусу приватного ВНЗ, виходячи з його адміністративно-правової характеристики, включає цілі і завдання; права, обов'язки і гарантії їх реалізації; юридичну відповідальність; організаційно-правову форму; наявність державної акредитації і вид вищого навчального закладу¹²⁹.

Наведений неповний перелік точок зору про поняття «правове положення», «правовий статус» і про їх складові свідчить, що в науці не склалося єдності поглядів з даного питання¹³⁰. Ми ж, як і більшість дослідників, до елементів правового статусу ВНЗ відноситимемо його правосуб'єктність і обсяг його прав і обов'язків.

Нормативне визначення ВНЗ закріплено в статті 1 Закону України «Про вищу освіту»: вищий навчальний заклад – освітня, освітньо-наукова установа, яка заснована і діє відповідно до законодавства про освіту, реалізує відповідно до виданої ліцензії

¹²⁶ Корх С. Э. Теоретико-правовые вопросы межотраслевого статуса субъекта предпринимательства в современном российском праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов н/Д., 1998. – С. 16–17.

¹²⁷ Алексєєв С. С. Структура советского права. – М., 1975. – С. 179.

¹²⁸ Алексєєв С. С. Общая теория права : в 2 т. – М., 1982. – Т. II. – С. 142–143.

¹²⁹ Рекрут О. А. Административно-правовой статус негосударственных высших учебных заведений в России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2004. – С. 13.

¹³⁰ Кванина В. В. Коллизии в современном образовательном законодательстве: теоретико-методологические аспекты исследования и преодоления // Право и образование. – 2005. – № 4. – С. 2–3.

професійні програми вищої освіти за відповідними освітніми і освітньо-кваліфікаційними рівнями, забезпечує навчання, виховання і професійну підготовку осіб відповідно до їх схильностей, інтересів, здібностей і нормативних вимог у сфері вищої освіти, а також здійснює наукову і науково-технічну діяльність.

У цій же статті закріплено визначення державного і приватного ВНЗ, а також ВНЗ, заснованого на комунальній власності і власності АР Крим¹³¹. Однак представлене легальне визначення вищого навчального закладу і його ознак не повною мірою відбиває його сутність. Крім того, що, на нашу думку, законодавче визначення приватного ВНЗ надто невдале, оскільки вказівка на його підлеглість власникові, на відміну від підлеглості державного ВНЗ МОН України, є не зовсім коректним. Очевидно, що приватний ВНЗ також підпорядкований останньому в питаннях надання освітніх послуг відповідно до вимог державних освітніх стандартів, які підтверджуються при проходженні акредитації навчального закладу (спеціальності).

Очевидно, що приватні ВНЗ є «недержавними» лише в засновницькому аспекті. Що ж до здійснення національної освітньої політики, цілей, завдань підготовки високоосвічених громадян нашої країни, то тут у всіх ВНЗ позиція і основа одна – державна, публічна. У цьому сенсі всі ВНЗ – державні, і основний шлях створення сучасної системи освіти бачиться в розвитку її конституційно-правової основи, що підтримує академічні свободи, забезпечення і захист прав і свобод всіх суб'єктів освітньої діяльності.

Для розв'язання існуючої проблеми визначення ВНЗ потрібен комплексний підхід, що розкриває його широке трактування. Існуюче в Законі України «Про вищу освіту» поняття ВНЗ не враховує того, що ВНЗ не обмежуються реалізацією тільки освітніх програм вищої освіти. Вони ведуть підготовку кадрів за програмами післявузівської професійної освіти і перепідготовки кадрів. Крім того, останнім часом окремі ВНЗ стали представ-

¹³¹ Про вищу освіту: Закон України від 17.01.2002 р. № 2984 – III // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 20. – Ст. 134. – Ст. 1.

ляти навчальні комплекси, що включають освітні структури різних рівнів освіти (наприклад, Харківський гуманітарний університет «Народна українська академія», з 1991 року реалізує програму безперервної освіти і включає у межах однієї юридичної особи структури, що надають дошкільну, загальну середню, вищу і післявузівську освіту).

Комплексне дослідження законодавства про освіту, а також сутність освітньої діяльності, здійснюваної вищими навчальними закладами, дозволили сформулювати поняття вищого навчального закладу і виявити критерії диференціації вишів.

Видається, що повне визначення ВНЗ, причому незалежно від форми власності, повинно виглядати так: вищий навчальний заклад є освітньо-науковою некомерційною організацією, яка:

- здійснює свою діяльність в передбачуваних законодавством про освіту організаційно-правових формах;
- реалізує програми вищої і, як правило, післявузівської і додаткової професійної освіти, а також інших рівнів освіти на підставі ліцензії, виданої уповноваженим органом державної влади;
- об'єднує науково-педагогічні кадри високої кваліфікації;
- здійснює підготовку навчальних, навчально-методичних і наукових праць;
- проводить науково-дослідну діяльність з фундаментальної і прикладної тематики за своїм профілем;
- інтегрує навчальний і науковий процеси;
- бере участь у регіональному, державному і міжнародному освітньому і науковому співтовариствах.

Чинне законодавство визначає вищий навчальний заклад, незалежно від форми власності, тільки через умови здійснення ним освітньої діяльності, одночасно вказуючи на те, що ВНЗ є юридичною особою¹³². Закріпивши за ВНЗ права юридичної

¹³² Про освіту : Закон України [Електронний ресурс]. – Ст. 18. – Режим доступу: http://www.mon.gov.ua/laws/ZU_1060.doc; Про вищу освіту : Закон України № 2984-III [Електронний ресурс]. – Ст. 23. – Режим доступу: http://www.mon.gov.ua/laws/ZU_2984.doc.

особи, законодавець здійснив організаційно-структурну, майнову і функціональну єдність ВНЗ, установивши межі його правосуб'єктності, форми і порядок створення, реорганізації і ліквідації, а також цілу низку інших питань, що в загальній сукупності визначають правовий статус ВНЗ як юридичної особи.

Юридично особи можуть створюватися в організаційно-правовій формі суспільства або установи¹³³. Як відомо, організаційно-правова форма юридичної особи – це сукупність конкретних ознак, що об'єктивно виділяються в системі загальних ознак юридичної особи і суттєво відрізняють дану групу юридичних осіб від усіх інших¹³⁴. У літературі безперечно є точка зору про те, що державний ВНЗ – установа, що виконує специфічні завдання, пов'язані з освітньою діяльністю.

Слід звернути увагу на те, що державний ВНЗ виступає в ролі центру освіти, науки і культури, який задовольняє потреби суспільства і виконує державні замовлення на підготовку фахівців і виконання фундаментальних наукових досліджень. Державні ВНЗ виробляють суспільне благо – безкоштовну освіту, рівнодоступну для всіх громадян України. За державними ВНЗ з метою забезпечення діяльності, передбаченої Статутом, закріплена на праві оперативного управління державна власність, якою вони мають право володіти і користуватися: будівлі, споруди, майнові комплекси, обладнання, інше необхідне майно споживчого, соціального, культурного та іншого призначення, а також закріплені в безстрокове безвідплатне користування виділені їм в установленому порядку земельні ділянки.

Але, з іншого боку, вони навчають студентів і на платній основі, виконують приватні замовлення у сфері прикладних наукових досліджень, виробляють продукцію і надають різні освітні і консультаційні послуги, тобто є суб'єктами ринкової економіки, виступаючи в ролі товаровиробників інтелектуальної продукції

¹³³ Цивільний кодекс України, ст. 83.

¹³⁴ Гражданское право : учебник. Часть I. – 3-е изд. перераб. и доп. / под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. – М. : ПРОСПЕКТ, 1998. – С. 168.

і вільно реалізуючи її на ринку. Тобто державному ВНЗ надано право здійснювати діяльність, що дає дохід, прибуток від якої і придбане за її рахунок майно надходять в його самостійне розпорядження і облічуються на окремому балансі. Крім цього державному ВНЗ належить право власності на грошові кошти, майно й інші об'єкти власності, передані йому фізичними і юридичними особами у формі дарунку, пожертвування або за заповітом, на продукти інтелектуальної і творчої праці, що є результатами діяльності ВНЗ, а також на придбане на доходи від власної діяльності майно.

Таким чином, державний ВНЗ, з одного боку, є представником нетоварного сектору економіки – некомерційною установою, а з другого – товарного, діяльність якого, по суті, повністю можна віднести до підприємницької. Звідси можна зробити висновок, що в ринкових умовах обсяг цивільної правосуб'єктності державних і приватних ВНЗ за своїм змістом дуже близький. Детально про особливості правового статусу приватного ВНЗ буде розглянуто в підрозділі 4 даного розділу.

2. Система освітніх установ. Типи і види ВНЗ

Згідно з чинним законодавством систему вищої освіти складають:¹³⁵

- ВНЗ всіх форм власності;
- інші юридичні особи, що надають освітні послуги у сфері вищої освіти;
- органи, що здійснюють управління у сфері вищої освіти.

Згідно із статтею 25 Закону України «Про вищу освіту» і відповідно до існуючих напрямів освітньої діяльності в Україні діють ВНЗ таких типів:

1. Університет – багатопрофільний вищий навчальний заклад IV рівня акредитації, який здійснює освітню діяльність, пов'язану

¹³⁵ Про вищу освіту: Закон України № 2984-III. – Ст. 16 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mon.gov.ua/laws/ZU_2984.doc.

із здобуттям певної вищої освіти і кваліфікації широкого спектру природних, гуманітарних, технічних, економічних та інших напрямів науки, техніки, культури і мистецтв, проводить фундаментальні і прикладні наукові дослідження, є провідним науково-методичним центром, має розвинену інфраструктуру навчальних, наукових і науково-виробничих підрозділів, відповідний рівень кадрового і матеріально-технічного забезпечення, сприяє поширенню наукових знань і здійснює культурно-освітню діяльність.

Можуть створюватися класичні і профільні (технічні, економічні, педагогічні, медичні і т. п.) університети.

2. Академія – ВНЗ IV рівня акредитації, який здійснює освітню діяльність, пов'язану зі здобуттям певної вищої освіти і кваліфікації в певній сфері науки, виробництва, освіти, культури і мистецтва, проводить фундаментальні і прикладні наукові дослідження, є провідним науково-методичним центром у сфері своєї діяльності і має відповідний рівень кадрового і матеріально-технічного забезпечення.

3. Інститут – ВНЗ III або IV рівня акредитації або структурний підрозділ університету, академії, який здійснює освітню діяльність, пов'язану зі здобуттям певної вищої освіти і кваліфікації в певній сфері науки, виробництва, освіти, культури і мистецтва, проводить наукову, науково-методичну і науково-виробничу діяльність і має відповідний рівень кадрового і матеріально-технічного забезпечення.

4. Консерваторія (музична академія) – ВНЗ III або IV рівня акредитації, який здійснює освітню діяльність, пов'язану зі здобуттям певної вищої освіти і кваліфікації у сфері культури і мистецтва, проводить наукові дослідження, є провідним центром у сфері своєї діяльності і має відповідний рівень кадрового і матеріально-технічного забезпечення.

5. Коледж – ВНЗ II рівня акредитації або структурний підрозділ ВНЗ III або IV рівня акредитації, який здійснює освітню діяльність, пов'язану зі здобуттям певної вищої освіти і кваліфікації в споріднених напрямках підготовки (якщо є структурним підрозділом ВНЗ або входить в навчальний або навчально-

науково-виробничий комплекс) або за декількома спорідненими спеціальностями і має відповідний рівень кадрового і матеріально-технічного забезпечення.

6. Технікум (училище) – ВНЗ I рівня акредитації або структурний підрозділ ВНЗ III або IV рівня акредитації, який здійснює освітню діяльність, пов'язану зі здобуттям певної вищої освіти і кваліфікації за декількома спорідненими спеціальностями і має відповідний рівень кадрового і матеріально-технічного забезпечення.

Слід зазначити, що проект нової редакції Закону України «Про вищу освіту»¹³⁶ змінив вказані типи ВНЗ. До них, згідно з проектом, належать університет (класичний і профільний), академія, коледж і професійний коледж. Причому законопроектом скасовано рівні акредитації ВНЗ. Натомість цьому запропоновано кількісні показники студентів для кожного типу ВНЗ. Так, класичний університет повинен мати не менше ніж 8 000 студентів стаціонару, профільний – 6 000, академія – 3 000, коледж – 1 000, професійний коледж – 500 студентів. Такий підхід, на думку розробників проекту, має сприяти скороченню кількості ВНЗ, число яких в Україні перевищує розумні межі.

У той же час, видається, що подібні вимоги можуть призвести до самоліквідації більшості приватних ВНЗ, число студентів в яких порівняно невелике, оскільки багато які з них реалізують принципи індивідуального підходу до тих, хто навчається, які складно або неможливо виконати за зазначеною нормативною кількістю студентів.

Необхідно також відзначити, що для державних ВНЗ IV рівня акредитації (у проекті – тільки для державних університетів і академій) закріплена можливість набуття статусу національного ВНЗ (ст. 26). У порівнянні зі звичайним обсяг правомочності національного ВНЗ значно ширший. Так, наприклад, національний ВНЗ може проходити чергову акредитацію один раз на десять років, а звичайний – один раз на п'ять років. При цьому очевидно, що дана норма є дискримінаційною стосовно приват-

¹³⁶ Лист МОНМСУ від 08.11.2010 № 1/9-796

них ВНЗ, які, незалежно від якості своєї роботи, позбавлені можливості одержати статус національного.

Крім цього, проектом нової редакції закону для національних ВНЗ на конкурсній основі за високі наукові досягнення і з метою розширення дослідної та інноваційної діяльності передбачено можливість присвоєння їм статусу дослідного університету.

Що стосується процедури створення, реорганізації і ліквідації ВНЗ, то вона залежить від форми власності ВНЗ (ст. 28). Крім цього, ВНЗ IV рівня акредитації відповідно до законодавства іноземних держав і з відома МОН України можуть створювати за кордоном свої структурні підрозділи. У свою чергу, іноземні ВНЗ можуть також з дозволу МОНМСУ України створювати на території України свої структурні підрозділи.

Мережа вищих навчальних закладів державної і комунальної форм власності визначається Кабінетом Міністрів України відповідно до соціально-економічних і культурно-освітніх потреб в них.

Також слід зазначити, що освітня діяльність на території України здійснюється ВНЗ на підставі ліцензій, що видаються в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Ліцензування освітньої діяльності ВНЗ здійснюється перед початком підготовки фахівців з напрямку, спеціальності спеціально уповноваженим органом шляхом проведення ліцензійної експертизи, успішне проходження якої спричиняє здобуття ВНЗ ліцензії на проведення освітньої діяльності. ВНЗ, що мають ліцензії, вносяться до Державного реєстру вищих навчальних закладів України.

Надалі підтвердження здатності ВНЗ проводити освітню діяльність, пов'язану із здобуттям вищої освіти і кваліфікації відповідно до вимог державних стандартів, здійснюється шляхом акредитаційної експертизи. ВНЗ, що успішно пройшли акредитаційну експертизу, отримують право видавати своїм випускникам дипломи єдиного державного зразка.

3. Управління освітньою установою. Структура ВНЗ

Освітня діяльність є сферою переважно публічно-правового регулювання. У сучасному українському праві освітню сферу традиційно відносять в цілому до сфери державного управління, що розуміється як вид державної діяльності, у межах якого практично реалізується виконавча влада¹³⁷. Спеціальні властивості освіти визначають її як одну з функцій держави. Ю. А. Тихомиров відносить правові інститути, які регулюють відносини у сфері освіти, до особливої частини адміністративного законодавства, але при цьому підкреслює, що освіта регулюється публічно-правовими інститутами тільки в управлінському аспекті¹³⁸.

Управління ВНЗ здійснюється на основі таких принципів (ст. 29):

- автономії і самоврядування;
- розмежування прав, повноважень і відповідальності власника, органів управління вищою освітою, керівництва ВНЗ і його структурних підрозділів;
- поєднання колегіальних і єдиноначальних основ;
- незалежності від політичних партій, громадських і релігійних організацій.

При цьому автономія і самоврядування ВНЗ реалізуються відповідно до законодавства і передбачають право:

- самостійно визначати форми навчання, форми і види організації навчального процесу;
- приймати на роботу педагогічних, науково-педагогічних та інших працівників;
- надавати додаткові освітні послуги;
- самостійно розробляти і запроваджувати власні програми наукової і науково-виробничої діяльності;
- створювати інститути, коледжі, технікуми, факультети, відділення, філіали, навчальні, методичні, наукові, науково-

¹³⁷ Черепакін Б. Б. К вопросу о частном и публичном праве / Б. Б. Черепакін // Тр. по гражданскому праву. – М., 2001.

¹³⁸ Тихомиров Ю. А. Публичное право : учебник. – М., 1995.

дослідні центри і лабораторії, конструкторські і конструкторсько-технологічні бюро, територіально відособлені, та інші структурні підрозділи;

- здійснювати видавничу діяльність, розвивати власну поліграфічну базу;
- на підставі відповідних угод здійснювати спільну діяльність з іншими ВНЗ, підприємствами, установами і організаціями;
- брати участь в роботі міжнародних організацій;
- запроваджувати власну символіку та атрибутику;
- звертатися з ініціативою в органи управління вищою освітою про внесення змін до чинних нормативно-правових актів у сфері вищої освіти, а також брати участь в роботі над проектами щодо їх вдосконалення;
- користуватися земельними ділянками в порядку, встановленому Земельним кодексом України.

Самостійним елементом правового статусу ВНЗ є правовий режим внутрішньовузівського управління як інструменту реалізації його функцій і правомочності. До цього кола питань можна віднести структуру і повноваження адміністрації ВНЗ, функції і правомочності різних ланок на різних рівнях управління і відносини між ними. Детальна регламентація цих питань здійснюється у статуті ВНЗ, в якому вона передбачена чинним законодавством (п. 4, ст. 27).

Статут ВНЗ, являючись водночас і актом, який безпосередньо регулює і регламентує його діяльність, і складовою пакета засновницьких документів (у тих випадках, коли цього вимагає організаційно-правова форма, в якій засновники створюють ВНЗ), є документом, що визначає основні сторони правового статусу конкретного ВНЗ, стосовно умов його роботи, завдань і напрямів діяльності. Таким чином, охоплюючи комплекс правових норм, установлених чинним законодавством, статут індивідуалізує правову модель певного ВНЗ.

Статут ВНЗ, виходячи з його спеціальної правосуб'єктності, повинен містити:

- повну назву, юридичну адресу, дату прийняття рішення про створення;

- права і обов'язки власника (власників);
- обсяг цивільної правоздатності ВНЗ;
- обсяг основних засобів (розмір статутного фонду), наданих власником;
- порядок створення, діяльності і повноваження органів управління ВНЗ, права і обов'язки керівника;
- порядок обрання представників в органи суспільного самоврядування;
- джерела надходження і порядок використання коштів та іншого майна ВНЗ;
- порядок звітності, контролю за здійсненням фінансово-господарської діяльності;
- концепцію освітньої діяльності;
- порядок внесення змін;
- порядок реорганізації і ліквідації.

Таким чином, статут ВНЗ не повинен містити інших видів діяльності, крім освітньої. Іншими словами, предмет його діяльності може бути тільки освітня, наукова і супутня їм діяльність (перепідготовка кадрів, наукові розробки під замовлення і т. п.). Контроль за дотриманням цих положень покладений на Міністерство освіти і науки, молоді і спорту, оскільки статuti всіх ВНЗ, незалежно від форми власності, затверджуються МОНМС України. Це положення повною мірою стосується і приватних ВНЗ, незалежно від організаційно-правової форми, в якій вони переважно створюються (напр., ТОВ або ПАТ).

За загальним правилом діяльність будь-якої юридичної особи підлягає управлінню, як по вертикалі, так і по горизонталі. Вертикаль управлінських відносин має на увазі відносини між ВНЗ і його засновником, горизонталь – між органом юридичної особи і колективом ВНЗ. Дані відносини підпадають під вплив норм цивільного і адміністративного (освітнього) законодавства, аналіз яких свідчить, по-перше, про наявність прогалин в регулюванні управлінських відносин освітніх установ; по-друге, про наявність колізій між вказаними галузями законодавства.

Так, будучи створеним для реалізації цілей освіти, державний ВНЗ, є єдиною юридичною особою з єдиним балансом, непо-

дільною власністю, централізованими фондами матеріально-технічного і соціального розвитку та іншим майном, закріпленим за ВНЗ. Вищий навчальний заклад несе відповідальність перед особистістю, суспільством і державою. Однак позабюджетна діяльність державного ВНЗ, що розширюється, різко перекидає описану картину єдності і монолітності, оскільки позабюджетна діяльність функціонує за законами ринку, має іншу мотивацію, підкоряється (або повинна підкорятися) тим же правовим нормам, що і діяльність суб'єктів підприємництва, вимагає інших – економічних – методів управління, контролю і оцінки ефективності. Вона породжує майно, що має особливий правовий режим, який відрізняється від правового режиму решти майна державного ВНЗ. А окремі види діяльності (що виходять за рамки його спеціальної правоздатності) можуть завдавати прямого збитку основній діяльності державного ВНЗ. Тому для регулювання позабюджетного підприємництва необхідно створити відповідну нормативну базу, що передбачає збереження основної місії ВНЗ¹³⁹. Для цього, зокрема, для ВНЗ передбачена можливість виступати засновниками окремих юридичних осіб¹⁴⁰, що здійснюють свою діяльність відповідно до напрямів навчально-науково-виробничої діяльності ВНЗ¹⁴¹.

Освітня установа вступає у правовідносини через свої органи. У ЦК України відсутні норми не тільки про органи установи, але й загальні Положення про органи юридичної особи. У ст. 92 ЦКУ закріплено загальне правило, згідно з яким порядок

¹³⁹ Більш докладно про це напр. див.: Беляев К. П. О делении юридических лиц на коммерческие и некоммерческие в гражданском законодательстве // Актуальные проблемы гражданского права / под ред. С. С. Алексеева. – М. : Статут, 2000. – С. 35–48.

¹⁴⁰ Про вищу освіту : Закон України № 2984-III. – Ст. 23, п. 2.

¹⁴¹ Це положення спірне, оскільки згідно з п. 2 ст. 63 Закону «Про вищу освіту», майно, у т. ч. одержане від здійснення позабюджетної діяльності, належить державному ВНЗ на праві оперативного управління. Напр. див.: Семейсов В. Предпринимательская деятельность в вузе / В. Семейсов // Рос. юстиция. – 2000. – № 10.

створення органів юридичної особи і здійснення ними своїх повноважень визначається законом і установчими документами.

Звідси норми Закону «Про вищу освіту»¹⁴² визначають перелік органів управління ВНЗ і обсяг їх компетенції.

Безпосереднє управління діяльністю ВНЗ здійснює його керівник – ректор (президент), начальник, директор і т. п., який в межах наданих йому повноважень вирішує питання діяльності ВНЗ, затверджує його структуру і штатний розклад, видає накази і розпорядження, обов'язкові для виконання всіма працівниками і структурними підрозділами ВНЗ і т. д. (ст. 32).

Найвищим колегіальним органом самоврядування ВНЗ Закон визначає загальні збори (конференцію) його трудового колективу (ст. 37). Учена рада ВНЗ III–IV рівнів акредитації визначає стратегічні напрями діяльності ВНЗ, затверджує документи фінансової звітності, вносить зміни в установчі документи і т. п. (ст. 34).

Також відповідно до статті 38 Закону України «Про вищу освіту» у ВНЗ створюються органи студентського самоврядування, які покликані сприяти гармонійному розвитку особистості студента, формуванню у нього навичок майбутнього організатора, керівника. Органи студентського самоврядування вирішують питання, що відносяться до їх компетенції відповідно до законодавства.

У статті 35 Закону України «Про вищу освіту» для ВНЗ III–IV рівнів акредитації (за бажанням) і національних ВНЗ (в обов'язковому порядку) передбачено створення Наглядових рад, компетенцією яких є розгляд шляхів перспективного розвитку ВНЗ, надання допомоги його керівництву в реалізації державної політики у сфері вищої освіти і науки, здійснення громадського контролю за діяльністю керівництва ВНЗ, забезпечення ефективної взаємодії ВНЗ з органами державного управління, науковою громадськістю, суспільно-політичними і комерційними організаціями на користь розвитку вищої освіти.

¹⁴² Про вищу освіту: Закон України № 2984-III. – Розд. VI «Управление вузом».

Головними структурними підрозділами ВНЗ III–IV рівнів акредитації є:

– кафедра – базовий структурний підрозділ ВНЗ (його філіалів, інститутів, факультетів), що здійснює навчально-виховну і методичну діяльність з однієї або декількох споріднених спеціальностей, а також наукову, науково-дослідну і науково-технічну діяльність за певним напрямом. Керівництво кафедрою здійснює завідувач кафедри, який обирається на цю посаду за конкурсом.

– факультет – основний організаційний і навчально-науковий структурний підрозділ ВНЗ, що об'єднує відповідні кафедри. Факультет створюється рішенням Вченої ради ВНЗ за умови, що в нього входять не менше ніж три кафедри і навчається не менше ніж 200 студентів стаціонару. Керівництво факультетом здійснює декан (ст. 33).

Згідно з проектом нової редакції Закону на факультеті повинно навчатися не менше ніж 250 студентів стаціонару, а також як структурний підрозділ університету або академії виділений інститут, який має містити не менше ніж 500 студентів стаціонару і 5 кафедр. Керівництво інститутом здійснює директор.

– філія – відособлений структурний підрозділ, що створюється з метою забезпечення потреб у фахівцях місцевого ринку праці і наближення місця навчання студентів до місця їх мешкання. Філію очолює директор, що призначається в порядку, встановленому Статутом ВНЗ.

Також як структурні підрозділи ВНЗ можуть створюватися навчально-наукові, навчально-науково-виробничі і науково-дослідні центри (комплекси, інститути). Обов'язковим структурним підрозділом ВНЗ є бібліотека.

Для вирішення поточних питань діяльності ВНЗ створюються робочі органи (ст. 36): ректорат, деканати, приймальна комісія, компетенція яких визначається ректором відповідно до статуту ВНЗ.

4. Особливості правового статусу приватного ВНЗ

Основна теза, в контексті якої необхідно аналізувати стан нормативно-правової бази, що забезпечує функціонування приватних ВНЗ, а також їх правовий статус, очевидна: в Україні сформований приватний сектор вищої освіти, що надає платні послуги споживачам на договірних основах, а також існує ринок освітніх послуг, який діє на основі об'єктивного економічного закону вартості.

Закон України «Про освіту», що набув чинності в 1991 р., визнаючи освіту пріоритетною сферою соціально-економічного, духовного і культурного розвитку суспільства (п. 1, ст. 4), закріпив можливість існування в освітній сфері нашої країни навчальних закладів, заснованих як на державній, так і на інших формах власності (ч. 2, п. 1, ст. 3), тим самим створивши умови для легітимного існування приватних ВНЗ.

Об'єктивними і фундаментальними причинами виникнення приватної освіти зявилися свобода підприємництва і приватна власність, які були покладені в основу побудови демократичної правової Української держави, економіка якої, з усіма труднощами її становлення, може вважатися ринковою. У свою чергу, ринкова економіка, являючись глобальним споживачем і замовником освітніх послуг, в сукупності з ринком освітніх послуг, є взаємопов'язаними і саморегульованими системами, де освіта покликана чутливо реагувати на запити економіки¹⁴³.

При цьому приватним ВНЗ споконвічно за природою і походженням характерні деякі властивості і якості, які відрізняють їх від державних ВНЗ. На користь цього свідчить і аналіз їх походження: з давніх часів вони створювалися і розвивалися в найрізноманітніших формах, оскільки освіта була і приватною справою, і церковною, і суспільною, тобто не тільки державною; платною, а не тільки (і не стільки), як говорять сьогодні, «бюджетною». Ця відмінність характеризується приналежністю

¹⁴³ Ильинский И. Негосударственные вузы: кризис идентичности и пути его преодоления / И. Ильинский // Альма матер. – 2004. – № 7. – С. 3–12.

до різних сфер життя суспільства: державних ВНЗ – до державної, публічної, а приватних навчальних закладів – до недержавної або, точніше, до громадського суспільства, оскільки останнє в нестрого юридичному сенсі можна визначити як сукупність всіх «недержавних» ідей, думок, почуттів, чеснот і дій громадян, які здатні до самоорганізації і об'єднуються задля реалізації своїх інтересів і цілей.

Через це до основних рис приватного ВНЗ можна віднести, по-перше, те, що він є вільним, незалежним суб'єктом громадянського суспільства, а по-друге, самофінансованим, що не тотожно поняттю «платний». Платні освітні послуги надають і державні ВНЗ. А самофінансований означає, що приватний ВНЗ функціонує тільки за рахунок коштів, одержаних від споживачів освітніх послуг й існує на власній навчально-матеріальній базі. В організаційному плані приватний ВНЗ є вищим навчальним закладом, самоорганізованим, самокерованим, саморозвивальним, що діє у межах законодавства, яке, практично, і є єдиним обмежувачем його діяльності. Такий ВНЗ вільний у визначенні стратегії і напрямів своєї діяльності; у розробці організаційної структури, штатного розкладу, призначеннях на посади, формуванні політики у сфері заробітної платні і т. п.

Однак розкриваючи поняття «приватний ВНЗ», одним із головних завдань є визначити, до якого виду юридичних осіб він має бути віднесений – до комерційних чи некомерційних. Зрештою, чітке встановлення того, чи здійснює вищий навчальний заклад підприємницьку діяльність з метою одержання прибутку і подальшого перерозподілу між учасниками, серйозно впливає на впорядкування як приватно-правових, так і публічно-правових (перш за все, податкових) відносин.

Необхідно звернути увагу на те, що діяльність ВНЗ, що пов'язана з одержанням доходу (прибутку), не має в законодавстві про освіту чіткого термінологічного позначення. Для її закріплення законодавець використовує без явного визначення декілька схожих понять, перенавантажуючи законодавство економічною термінологією. Це: господарська діяльність і власна діяльність (п. 5 ст. 63 Закону України «Про вищу освіту»);

статутна діяльність (п. 3 ст. 61 Закону України «Про освіту», ч. 2, п. 4 ст. 64 ЗУ «Про вищу освіту»); виробничо-комерційна робота (п. 1 ст. 44 Закону України «Про освіту»); підприємницька діяльність (п. 4 Постанови Кабінету Міністрів України від 29.08.2003 р. № 1380 «Про ліцензування освітніх послуг»); платні додаткові освітні послуги (п. 3, ст. 61 Закону «Про освіту», ч. 4, п. 2, ст. 29 і ст. 65 ЗУ «Про вищу освіту»); діяльність, що не передбачає одержання прибутку (п. 5 ст. Закону України «Про освіту»). Несподіваний різнобій виявляється з даного питання і в літературі, де згадується, зокрема, підприємницька, господарська, комерційна, інноваційна діяльність ВНЗ. Зважаючи на вказану термінологічну невизначеність видається необхідним провести розмежування перерахованих термінів.

Як відомо, основу правосуб'єктності ВНЗ, обсяг якої відображається в його статуті і має спеціальний характер, становлять його права і обов'язки, які необхідні для виконання покладених на нього функцій, пов'язаних з безпосереднім здійсненням освітньої діяльності. У той же час ВНЗ як суб'єкт ринкової економіки виступає в ролі товаровиробника інтелектуальної продукції й освітніх послуг і вільно реалізує свою продукцію на ринку. ВНЗ дозволено (а державним – поряд із фінансуванням їх за рахунок коштів бюджету) використовувати додаткові джерела фінансування, до яких належать: кошти, одержані за навчання, підготовку, підвищення кваліфікації і перепідготовку кадрів відповідно до укладених договорів; платня за додаткові освітні послуги; кошти, одержані за науково-дослідні роботи (послуги) та інші роботи, виконані ВНЗ за замовленням підприємств, установ, організацій і громадян; доходи від реалізації продукції науково-виробничих майстерень, підприємств, цехів і господарств, від здачі в оренду приміщень, будівель, устаткування; дотації місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування і т. д.

Розгорнене визначення поняття «продаж результатів робіт (послуг)» міститься в ч. 3 п. 1. 31 ст. 1 Закону України «Про оподаткування прибутку підприємства», де під нею розуміються будь-які операції цивільно-правового характеру за поданням

результатів робіт (послуг), надання права на використання або розпорядження товарами, у тому числі нематеріальними активами та іншими, ніж товари, об'єктами власності за компенсацію. У тлумачних словниках російської мови торгівля визначається як «купівля-продаж чого-небудь», «комерція» (торговий – від лат. *commerce*). У повсякденному слововживанні терміни «комерційна» і «підприємницька» діяльність ВНЗ нерідко вживаються як взаємозамінні. І відбувається це тому, що торговельні операції навчального закладу є наочним показником існування комерційної складової його статутної діяльності. Однак з юридичної позиції подібне тлумачення не є точним. Між термінами «комерційна» і «підприємницька» діяльність відмінності суттєві і одночасно досить чіткі і зрозумілі.

Цивільне законодавство виходить з того, що підприємницька діяльність здійснюється: а) за допомогою виконання робіт і надання послуг, тобто у сфері виробництва; б) при продажі товарів, тобто у сфері обміну, торгівлі, що служить «містком», яким матеріальні блага прямують зі сфери виробництва у сферу особистого споживання. Тобто перед нами два різні «зрізи прибуткової діяльності». Один (комерційна діяльність) перебуває в її ядрі. Другий (підприємницька діяльність) – служить зовнішнім вираженням. З послідовно юридичних позицій вихідним і принциповим є термін «підприємницька діяльність».

Чинне законодавство щодо цього категоричне: за своїм правовим статусом державний ВНЗ, навіть здійснюючи платну освітню діяльність, залишається непідприємницькою установою. Додатково залучені кошти він зобов'язаний спрямовувати на здійснення статутної діяльності ВНЗ (ч. 2, п. 4 ст. 64 ЗУ «Про вищу освіту»). У той же час приватний ВНЗ, діяльність якого спочатку була визначена законодавством як підприємницька, може претендувати на непідприємницький статус тільки у випадку, якщо одержані від неї доходи не тільки реінвестуються в даний навчальний заклад, але й не підлягають розподілу між його засновниками (ст. 85 ЦК України).

Однак, міркуючи про підприємницьку діяльність навчальних закладів в цілому, необхідно відзначити, що вона не втрачає

властивих їй якостей через те, що одержаний внаслідок її здійснення прибуток витрачається на певну мету. Більш того, граматичне тлумачення ст. 42 Господарського кодексу України «Підприємництво як вид господарської діяльності» дозволяє стверджувати, що напрям витрачання одержаного доходу знаходиться поза поняттям підприємницької діяльності і тому не в змозі применшити підприємницьку сутність діяльності, що зумовила його (дохід)¹⁴⁴. Таким чином, платну освітню діяльність необхідно кваліфікувати як вид підприємницької діяльності ВНЗ, незалежно від форми власності.

Крім того, приватний ВНЗ, надаючи освітню послугу, за що вступник на навчання платить гроші, організовує «виробничий» процес, який триває декілька років і завершується «випуском продукту». Але даний «продукт» не є власністю ВНЗ, тобто не може бути проданий ним з метою одержання прибутку. Саме тому такі ВНЗ і є організаціями некомерційними. Звідси некомерційний статус приватного ВНЗ має бути закріплений в чинному законодавстві, що дозволить наблизитися до рівності правового статусу і відповідно конкурентних можливостей всіх ВНЗ, незалежно від форми власності, підвищивши в результаті якість української освіти.

Що ж до підприємницького характеру діяльності, то стосовно ВНЗ вона вказує не на його функцію, що відповідно до цивільного законодавства і визначає його вид, а на тип зв'язків і відносин усередині ВНЗ, на спосіб внутрішньовузівської організації і управління. Доказом цьому можуть служити такі факти. Організувавши навчальний заклад, що існує за рахунок тих коштів, які він одержує шляхом створення певних цінностей, засновники приватного ВНЗ організовують, таким чином, специфічне підприємство, де їм постійно доводиться щось робити, щоб не тільки жити, але й розвиватися. Їх діяльності завжди властивий чинник ризику. Що ж до політики, то підприємницький ВНЗ будує її, спираючись виключно на власні

¹⁴⁴ Владыкина Т. А. О доходной деятельности вуза / Т. А. Владыкина // Высш. образование в России. – 2001. – № 5. – С. 17.

сили, культивуючи дух підприємництва і такий тип внутрішньо-організаційних відносин, для якого характерні довіра, взаєморозуміння, відповідальність, чіткість, старанність, дисциплінованість.

Та обставина, що у приватних ВНЗ немає джерел зовнішнього фінансування, що основною умовою виживання, а отже, головною метою і основним критерієм успіху стає власний грошовий дохід, додає всім видам внутрішньовузівських відносин особливий відтінок. У цьому випадку дух підприємництва, підприємницькі відносини пронизують всю атмосферу внутрішньовузівського життя. Причому подібні відносини можуть виникати і в державному ВНЗ при здійсненні ним платних освітніх послуг.

Таким чином, не вдаючись до розгляду особливостей кожного приватного ВНЗ, його можна визначити так. Приватний ВНЗ – це специфічний некомерційний вищий навчальний заклад, створений відповідно до чинного законодавства України для здійснення підприємницької діяльності у сфері надання освітніх послуг на основі самофінансування і самоврядування.

Однак дотепер чинне освітнє законодавство не закріпило для приватних ВНЗ певну організаційно-правову форму. Багато які з них функціонують у формі господарських суспільств (акціонерних і товариств з обмеженою відповідальністю), і за своїм визначенням є підприємницькими юридичними особами, діяльність яких спрямована на одержання прибутку.

У той же час преамбула Закону України «Про освіту» свідчить: «Освіта – основа інтелектуального, культурного, духовного, соціального, економічного розвитку суспільства і держави. Метою освіти є всебічний розвиток людини як особистості і вищої цінності суспільства, розвиток її талантів, розумових і фізичних здібностей, виховання високих моральних якостей, формування громадян, здатних до свідомого суспільного вибору, збагачення на цій основі інтелектуального, творчого, культурного потенціалу народу, підвищення освітнього рівня народу, забезпечення народного господарства кваліфікованими фахівцями».

Якщо зіставити вказану норму з нормативними дефініціями

господарських суспільств (розділ 8 ЦКУ) і підприємницької діяльності (ст. 42 ГКУ), то в результаті ми отримуємо таку картину: державні навчальні заклади України створюються для задоволення освітніх потреб громадян, а приватні ВНЗ – з метою одержання прибутку, тобто фактично для збагачення засновників за рахунок студентів від надаваних освітніх послуг. І хоча певна частина приватних ВНЗ в нашій країні створювалася заради відверто корисливих цілей і здобування певного прибутку за рахунок стягування платні за навчання і надання інших, пов'язаних, а в деяких випадках і не пов'язаних з освітою платних послуг, очевидно, що саме освітня діяльність, а не здобуття прибутку повинно лежати в основі функціонування будь-якого навчального закладу.

При цьому слід зазначити, що розмежування комерційних і некомерційних організацій є слабким місцем сучасного цивільного законодавства. Проблема полягає не стільки у виборі відповідних критеріїв розмежування цих видів організацій, скільки в послідовному застосуванні вибраних критеріїв до тих або інших видів юридичних осіб. Ситуація ускладнюється ще й тим, що в Україні дотепер відсутній власний закон «Про некомерційні організації». Сьогодні більшість некомерційних організацій, не виключаючи і установ, що фінансуються власником, у тому числі і державні ВНЗ, просто змушені займатися наданням платних послуг, щоб звести кінці з кінцями. Отже, перш за все, законодавець має забезпечити такий правовий режим їх діяльності, за яким неминуче і необхідне ведення комерції не перетвориться на самоціль. Зарубіжний досвід показує, що саме заборона розподіляти одержаний прибуток між учасниками юридичної особи є найдієвішим способом відсікання некомерційних організацій від професійного бізнесу.

Отже, оскільки приватні ВНЗ, як було доведено, є некомерційними організаціями, то державне регулювання їх діяльності, як нетипових суб'єктів ринку, що входять в неприбутковий сектор економіки, повинно здійснюватися за спеціальними правилами. А законодавче закріплення за ними організаційно-правової форми навчального закладу сприятиме зрівнюванню

їх правового статусу з державними ВНЗ. У цьому випадку регулююча дія держави у межах її соціокультурної функції стане справжнім гарантом конституційних прав особи у сфері освіти.

Питання для самоконтролю з теми 7:

1. Назвіть і дайте характеристику ознак ВНЗ як юридичної особи згідно із законодавством України.
2. Які організаційно-правові форми передбачені законодавством для функціонування ВНЗ?
3. Які особливості правового статусу приватних і державних ВНЗ? Назвіть однакові риси і відмінності.
4. ВНЗ: комерційна чи некомерційна юридична особа?
5. Чи існує необхідність одноманітного правового регулювання діяльності ВНЗ, заснованих на різних формах власності?
6. Перерахуйте і охарактеризуйте нормативні акти, які регулюють правовий статус ВНЗ в Україні.
7. Перерахуйте головні структурні підрозділи ВНЗ і охарактеризуйте систему управління навчальним закладом.

Тема 8. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ ТА ІННОВАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ВНЗ

1. Поняття інтелектуальної власності ВНЗ.
2. Складені твори як об'єкти правової охорони.
3. Відносини між безпосереднім автором творів (науково-педагогічним працівником) і роботодавцем (ВНЗ).
4. Договори щодо розпорядження майновими правами на об'єкти інтелектуальної власності.
5. Вільне використання творів в освітніх цілях.
6. Інноваційна діяльність в освіті.

Безперечним є той факт, що конкурентоспроможність і престиж будь-якого ВНЗ залежать не тільки від якості навчання,

яку він надає, але і від рівня його наукової і науково-методичної продукції, що створюється в процесі наукової і навчальної діяльності професорсько-викладацького складу і співробітників. Інтелектуальна, творча діяльність є невід'ємним компонентом діяльності будь-якого вищого навчального закладу, внаслідок якої створюється наукова й інша продукція творчого характеру, що становить його інтелектуальну власність. Цивільний кодекс України визначає право інтелектуальної власності як «право особи на результат інтелектуальної, творчої діяльності або на інший об'єкт права інтелектуальної власності, визначений цим Кодексом і іншим законом». Отже, всі вищі навчальні заклади – це центри наукових досліджень, внаслідок інтелектуальної, творчої діяльності яких створюються об'єкти інтелектуальної власності.

1. Поняття інтелектуальної власності ВНЗ

До об'єктів інтелектуальної власності Цивільний кодекс України зараховує літературні і художні твори; комп'ютерні програми; копії даних (бази даних); виконання; фонограми, відеограми, передачі (програми) організацій мовлення; наукові відкриття; винаходи, корисні моделі, промислові зразки; компонування (топографії) інтегральних мікросхем; раціоналізаторські пропозиції; сорти рослин, породи тварин; комерційні (фірмові) найменування, торгові марки (знаки для товарів і послуг), географічні позначення; комерційну таємницю. Стосовно ВНЗ об'єктами інтелектуальної власності останніх можна назвати: наукові статті, монографії; наукові звіти; науково-методичні посібники; ноу-хау (розробки, які автори вирішили не розкривати); комп'ютерні програми і бази даних; знаки для послуг (позначення, під яким виступає ВНЗ); навчальні відеофільми; конспекти лекцій; аудіолекції; переклади; хрестоматії і т. д.

Охороняються всі вищеперелічені об'єкти різними інститутами права інтелектуальної власності. Так, наукові статті, підручники, комп'ютерні програми охоронятимуться як об'єкти авторського права. Торгові марки і комерційні найменування

одержать відповідну охорону як засоби індивідуалізації ВНЗ. Винаходи і корисні моделі охоронятимуться патентним правом. Відповідно до різних об'єктів інтелектуальної власності ВНЗ застосовні різні критерії їх охорони.

Основним критерієм охороноспроможності об'єктів авторського права є їх творчий характер, оригінальність. Відсутність творчого начала в таких об'єктах виключає їх охорону. Для ілюстрації цього положення наведемо таку судову справу.

Видавництво «Перун» придбало авторські права на шкільний підручник з хімії для 8–11 класів і видало його. Інше видавництво «Торсінг» підготувало збірник під назвою «Готові домашні завдання», використавши при цьому умови завдань з хімії, наведені в згаданому підручнику видавництва «Перун». Видавництво «Перун» звернулося до Господарського суду Харківської області з позовом до видавництва «Торсінг» про стягнення збитків у розмірі 925 000 грн і моральної шкоди у розмірі 1 000 000 грн. Справа неодноразово розглядалася в суді першої інстанції, в апеляційній і касаційній інстанціях. Представниками відповідача (видавництва «Торсінг») в ході судового процесу було доведено, що умови завдань з хімії, наведені в шкільному підручнику, не є оригінальними. А об'єктами авторського права можуть бути тільки такі результати творчої діяльності, які «відповідають критеріям оригінальності» (ч. 1 ст. 10 Закону України «Про авторське право і суміжні права»). У результаті видавництво «Перун» не одержало сприятливого судового рішення, в якому б його права на умови завдань з хімії були захищені¹⁴⁵.

Примітно, що методи навчання не охоронятимуться авторським правом, хоча більшість досягнень викладачів і вчителів представлена саме в розробці методів. Як приклад можна навести таку суперечку.

У суді було розглянуто справу автора підручника англійської мови С. до Р. і видавництва. Автор підручника придумав спосіб

¹⁴⁵ Про стягнення компенсації за порушення авторських прав і заподіяний матеріальний збиток : Постанова Вищого господарського суду від 18.07.2006 № 16/430-03.

запам'ятовування англійських слів на основі фонетичних асоціацій. Р. написав твір, в якому використовував метод запам'ятовування англійських слів, придуманий С., і надрукував його у видавництві без договору з С. Суд відмовив С. у задовольненні позову, вказавши, що фонетичні асоціації, ключі запам'ятовування не є об'єктами авторського права¹⁴⁶.

У той же час законодавство передбачає охорону методу як винаходу. Тільки на відміну від об'єктів авторського права, які охороняються з моменту їх створення і не вимагають реєстрації, об'єкти патентного права охоронятимуться за умови оформлення охоронного документа – патенту. Тому коли б на вказаний метод запам'ятовування слів був одержаний патент як на винахід або корисну модель, то автор підручника англійської мови зміг би захистити свої права.

2. Складені твори як об'єкти правової охорони

Спірним моментом є питання, чи можна вважати об'єктом авторського права, наприклад, збірник вправ, завдань і т. д. Дане питання дуже актуальне для навчальних закладів, оскільки велика частина методичних посібників випускається саме у вигляді таких збірників.

З одного боку, вправи або завдання не створені безпосередньо внаслідок творчої діяльності упорядника і не можуть бути об'єктом авторського права. Але, з другого боку, вправи або завдання, розташовані в певному порядку (напр., за темами, рівнем складності), є певною інтерпретацією навчально-методичного матеріалу, а, отже, і є об'єктом авторського права, оскільки можуть вже по-новому використовуватися в навчальному процесі. У пункті 15 ст. 8 Закону України «Про авторське право і суміжні права» серед об'єктів авторського права вказані зібрання творів, зібрання обробок фольклору, енциклопедії і антології, збірники звичайних даних, інші складені твори за

¹⁴⁶ Авторское право : учеб. пособие / Е. А. Моргунова ; отв. ред. В. П. Мозолин. – М. : Норма, 2009. – 288 с.

умови, що вони є результатом творчої праці з добору, координації або складання змісту без порушення авторських прав на твори, які входять до них як складові частини. Далі в ч. 1 ст. 19 Закону деталізується положення вказаної норми: «Автору збірника та інших складених творів (упоряднику) належить авторське право на здійсненні ним добір і розташування творів і (або) інших даних, які є результатом творчої праці (упорядника)»¹⁴⁷.

Отже, такі збірники вправ чи завдань можна вважати об'єктами авторського права за умови, що вони є результатом творчої праці з добору, координації або складання змісту без порушення авторських прав на твори, які входять до них як складові частини.

Закон України «Про авторське право і суміжні права» прирівнює складання до творчої праці. Але чи можна будь-яке складання розглядати як творчу працю? Гадається, що ні. Скажімо, звичайне розташування даних в хронологічному або алфавітному порядку навряд чи можна назвати творчим, оскільки таку роботу виконає і комп'ютер. Видається, що творчою працею слід вважати таке складання, для якого потрібні певні знання, досвід і нестандартний підхід. У чинному законодавстві немає визначення творчої праці, однак є визначення творчої діяльності. Так, згідно із Законом України «Про професійних творчих працівників і творчі спілки» від 07.10.1997 р. творчою діяльністю прийнято вважати індивідуальну або колективну творчість професійних працівників, результатом якої є твір або його інтерпретація, що мають цінність культури і мистецтва. Якщо розглядати дане визначення стосовно складання методичного посібника, то логічно припустити, що таке складання вважатиметься творчою працею за умови цінності таких методичних посібників для навчального процесу.

До складених творів можна зараховувати також словники, оскільки ті містять словарні статті, які самі по собі можуть бути окремими творами, написаними різними авторами. Проте не

¹⁴⁷ Про авторське право і суміжні права : Закон України від 23.12.1993 р. № 3792-ХІІ.

завжди судова практика визнає словники об'єктами авторського права. Так, наприклад, підтверджується це такою судовою справою.

Н. написав словник під назвою «Словник школяра. Літературознавство». Ф. без згоди автора включив вказаний словник, складений Н., у своє видання «Великий термінологічний словник школяра» без якого-небудь посилання на Н. як на автора і на джерело запозичення. Цей факт послужив підставою для звертання Н. до суду з позовом (Справа № 2-364/08). Проте суд не порохував словник, створений Н., об'єктом авторського права з таких міркувань. У судовому рішенні вказувалося, що при створенні сучасних лексикографічних творів здебільшого використовуються загальновідомі наукові і лексикографічні джерела, а тому форма вираження матеріалу в словнику Н., порядок розміщення, підбір і визначення термінів не можна вважати оригінальним. Крім того, суд визнав, що словарні статті і форма подання матеріалу в схемах-таблицях не є об'єктами авторського права, тому відповідач не вчинив плагіат, а, отже, і не порушив авторських прав позивача.

3. Відносини між безпосереднім автором творів (науково-педагогічним працівником) і роботодавцем (ВНЗ)

Чинним Цивільним кодексом України запроваджений інститут загальної сумісної власності автора і роботодавця на об'єкт, створений у зв'язку з виконанням трудового договору (ст. 429 ЦК України).

Як же розподілятиметься право на об'єкти інтелектуальної власності між автором твору (працівником ВНЗ) і ВНЗ як роботодавцем автора?

Відповідно до ст. 41 Конституції України кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися результатом своєї творчої діяльності. Таким чином, на твори поширюється речове право власності, і, отже, ними можна володіти, користуватися і розпоряджатися як майном.

Однак Цивільний кодекс України розмежовує право власності на річ і право інтелектуальної власності.

Відмітимо, що ЦК України не вважає майном твори (ст. 190). Щоб відповісти на питання про те, як співвідноситься речове право власності і право на результат творчої діяльності, слід звернути увагу, що відповідно до ст. 419 ЦК України право інтелектуальної власності і право власності на річ не залежать одне від одного. Тобто об'єктом користування, володіння і розпорядження можуть бути як носій, на якому записано твір, так і майнові права на твір. У ст. 418 ЦК України міститься положення про те, що право інтелектуальної власності складається з майнових і немайнових прав. Саме майнові права на твір (право на використання об'єкта права інтелектуальної власності, виняткове право дозволяти використання об'єкта права інтелектуальної власності, виняткове право перешкоджати неправомірному використанню об'єкта права інтелектуальної власності та ін.) віднесені ст. 190 ЦК України до майна. Немайнові права автора (право на визнання людини творцем об'єкта права інтелектуальної власності, право перешкоджати якому-небудь посяганням на право інтелектуальної власності, здатному заподіяти шкоду честі або репутації творця об'єкта права інтелектуальної власності та ін.) не можуть бути передані іншій особі.

Безпосереднім автором твору (монографії, підручника, методичного посібника і т. д.) може бути тільки фізична особа – викладач, співробітник ВНЗ. Як у такому разі вищий навчальний заклад може стати суб'єктом авторського права (правовласником)?

Відповідь на це запитання дає ст. 16 Закону України «Про авторське право і суміжні права», в якій сказано, що авторське немайнове право на твір належить його автору, а виняткове майнове право на службовий твір належить роботодавцю, якщо інше не передбачене трудовим договором (контрактом) і (або) цивільно-правовим договором між автором і роботодавцем. Службовим же твором вказаний Закон називає твір, створений у порядку виконання службових обов'язків відповідно до

службового завдання або трудового договору (контракту) між ним і роботодавцем. Написання навчально-методичних посібників, наукових статей і т. д. є службовим обов'язком викладача, тим більше, якщо така робота включена в навантаження викладача, що відображено в його індивідуальному плані.

Таким чином, якщо керуватися Законом України «Про авторське право і суміжні права», ВНЗ автоматично стає володарем майнових прав на навчально-методичні посібники, підручники та інші твори, якщо їх написання включено в навчальне навантаження викладача ВНЗ, у зв'язку з чим ця робота автору оплачується.

Однак ЦК України трохи інакше регулює це питання. Так, у ст. 429 указується, що майнові права інтелектуальної власності на об'єкт, створений у зв'язку з виконанням трудового договору, належать працівникові, який створив цей об'єкт, і юридичній або фізичній особі, де або в якій він працює, спільно, якщо інше не встановлено договором. Як відомо, новий закон, який регулює те ж питання, скасовує попередній, і, отже, з виникненням суперечностей положень Закону України «Про авторське право і суміжні права» і нового Цивільного кодексу України, слід застосовувати новий ЦК України.

Тому щоб уникнути непорозумінь в контракті з педагогічним, науково-педагогічним працівником ВНЗ, повинно вказуватися, що майнові права на твори, створені в процесі виконання працівником своїх службових обов'язків, належать ВНЗ.

4. Договори щодо розпорядження майновими правами на об'єкти інтелектуальної власності

Як ВНЗ може розпоряджатися належними йому майновими правами на об'єкти права інтелектуальної власності?

Часто буває, що написання підручника або монографії не заплановано, і тоді володарем всіх прав на створений твір буде тільки автор. У таких випадках, щоб використовувати, наприклад, монографію в навчальному процесі у ВНЗ, необхідно укласти договір замовлення (до написання) або договір з автором на передачу виняткових прав (після написання).

Як правило, укладається договір про створення за замовленням і використання об'єкта інтелектуальної власності. У такому договорі в обов'язковому порядку обумовлюється розмір, порядок і терміни виплати авторської винагороди, вимоги замовника до майбутнього твору (обсяг, якісні характеристики та ін.), термін створення твору і порядок його передачі, а також час, необхідний для внесення виправлень у твір, якщо такі будуть потрібні, способи і умови використання твору замовником. Крім того, у ст. 430 ЦК України указується, що майнові права інтелектуальної власності на об'єкт, створений за замовленням, належать творцю цього об'єкта і замовнику спільно, якщо інше не встановлено договором. Тому слід обумовлювати безпосередньо в договорі, що майнові права належатимуть, наприклад, ВНЗ.

Договір про створення на замовлення і використання договору за своєю юридичною природою є змішаним договором, оскільки містить в собі як умови договору підяду, так і ліцензійного договору.

У таких договорах може прямо обумовлюватися термін, протягом якого автор зобов'язується не видавати свій твір в інших видавництвах. Це робиться для того, щоб не перешкоджати реалізації виданого тиражу, оскільки повторне видання книги протягом невеликого проміжку часу може створити певну конкуренцію в розповсюдженні першого видання.

Однак на практиці автори вносять несуттєві зміни в таке видання, змінюють також назву і видають без відома ВНЗ, після чого твори, насправді створені на замовлення ВНЗ, надходять у вільний продаж. Це може призвести до того, що кожен подальший тираж конкуруватиме з першим, який вийшов у виконання договору ВНЗ з викладачем. Звичайно, ВНЗ може подати позов до суду проти викладача у зв'язку з порушенням майнових прав на твір, створений на замовлення або у порядку виконання службових обов'язків. Але тоді розумно поставити запитання: навіщо взагалі регулювати відносини за допомогою договору, якщо згодом може з'явитися потреба звертатися до суду за захистом своїх прав?

Умова, відповідно до якої викладач буде зобов'язаний утримуватися від написань подібних підручників на певну тему, буде незначною, оскільки суперечитиме Закону (ч. 4 ст. 1112 ЦК України). Така умова розцінюватиметься як спрямована на обмеження громадянської дієспроможності.

Отже, потрібно інше врегулювання таких відносин ВНЗ із викладачем.

Відносини між викладачем і його роботодавцем – ВНЗ слід побудувати так, щоб ВНЗ міг одержувати відрахування за видання підручника в інших видавництвах, залишивши при цьому право на відтворення примірників підручника за автором. Для цього в договорі на замовлення і використання твору взагалі не треба обумовлювати, кому належатимуть виняткові права на твір, оскільки за умовчанням права належатимуть ВНЗ і викладачеві спільно (ст. 430 ЦК України). Тоді ні ВНЗ, ні викладач не зможуть видавати підручник без згоди один одного. Тому в договорі слід обумовити на певний термін таку згоду ВНЗ на користь викладача і встановити розмір відрахувань за кожен виданий примірник підручника, які мають виплачуватися викладачем ВНЗ. Звичайно, це не буде повною гарантією від зловживань у вигляді перевидання підручника під іншою назвою і з незначними змінами, але проблему з винагородою за використання майнових прав ВНЗ буде розв'язано.

Наведений приклад з підручником є трохи банальним, але в той же час він розкриває ті проблеми, з якими може зіткнутися ВНЗ (або інший навчальний заклад) при оформленні своїх майнових прав.

Якщо ж звернутися до розгляду випадку з написанням музичного твору викладачем консерваторії, то охорона інтересів як ВНЗ, так і науково-педагогічного працівника видається складнішою. Так, якщо музичний твір буде написано за договором про створення на замовлення і використання об'єкта інтелектуальної власності, то в такому договорі слід також вказати умови використання запису виконання твору, тому що тут будуть залучені згодом ще і суб'єкти суміжних прав – виконавець, організація, яка здійснила запис виконання твору, і т. д.

Ситуація ускладнюється ще й тим, що музичний твір, який виконуватимуть студенти консерваторії під час навчання, може бути використаний ними ж поза навчальним процесом (наприклад, у разі виконання увечері в ресторані), що виходитиме за межі вільного використання, яке допускається в цілях навчання. Навряд чи у такому разі автору музичного твору (викладачу) буде виплачено винагороду.

Досить складно також буде врегулювати питання захисту права на імпровізацію, виконану викладачем під час заняття. Адже немає сумніву в тому, що під час навчання виконання джазових творів уміння імпровізувати є необхідною складовою. Звичайно ж, викладач, який виконав імпровізацію, є суб'єктом суміжних прав – виконавцем. Але чи може він захищати свої права і як композитор у разі відтворення його імпровізації іншим виконавцем на якому-небудь концерті або використання запису виконання без відповідної юридичної підстави? Питання є дискусійним: імпровізація за своєю суттю передбачає певну спонтанність, тому проблематично буде говорити про створення імпровізації за договором на замовлення.

Договір про передачу права на використання твору (ліцензійний договір) укладається, як правило, у тих випадках, коли ВНЗ на платній основі, на певний термін і у встановлених межах передає право користування (публікацію, реалізацію) іншому видавництву. ВНЗ може не тільки користуватися інтелектуальною власністю, якою він володіє, але також реалізувати її для отримання доходу. Комерційна реалізація результатів науково-дослідної і навчально-методичної діяльності ВНЗ є одним із найважливіших чинників стимулювання і розвитку діяльності навчального закладу.

В обов'язковому порядку в договорі передачі права на використання твору чітко визначаються всі майнові права, які передаються, оскільки згідно з ч. 8 ст. 33 Закону України «Про авторське право і суміжні права» майнові права, що не зазначені в авторському договорі як передані суб'єктом авторського права, вважаються такими, які не передані, і зберігаються за ним. У договорі також обумовлюється термін, протягом якого

правовласник (ВНЗ) зобов'язується не опубліковувати або не передавати третім особам твір, що є предметом договору, або які-небудь інші твори, що можуть бути визначені або сприйняті як похідні твори. Цей термін обумовлюється з тією ж метою, з якою така умова присутня в договорі про створення твору на замовлення – недопущення конкуренції при реалізації виданого тиражу. Крім того, у договір можуть бути включені умови, за яких можливо перевидання твору видавництвом (розмір авторської винагороди, терміни для внесення можливих змін автором та ін.).

Число проблемних питань, які стосуються творів, створених викладачем на замовлення ВНЗ, передачі майнових прав, невичерпне, що пояснюється творчим характером і багатогранністю освітньої діяльності. Але, безумовно, права на твори, створені внаслідок діяльності науково-педагогічних працівників, вимагають належної правової охорони, що може бути досягнуто тільки у разі юридично правильного оформлення договорів з розпорядження майновими правами інтелектуальної власності.

Таким чином, у цілях охорони і захисту своєї інтелектуальної власності ВНЗ повинен виконувати низку завдань: виявляти створені в процесі його наукової діяльності об'єкти інтелектуальної власності, закріплювати за собою права на створену інтелектуальну власність, запобігати несанкціонованому поширенню важливої для ВНЗ комерційної інформації, забезпечувати відновлення порушеного права інтелектуальної власності і добиватися стягнення збитків, заподіяних унаслідок такого порушення.

5. Вільне використання творів в освітніх цілях

Законом передбачено також відтворення примірників твору з метою навчання без згоди автора – вільне використання.

У законодавстві України вичерпно обумовлено підстави використання творів без згоди автора – вільного використання. Однією з таких підстав є відтворення примірників твору з метою навчання (ст. 23 Закону України «Про авторське право і суміжні

права»). Відповідно до вказаної статті допускається без згоди автора або іншої особи, яка володіє авторським правом:

1) використання уривків з опублікованих письмових творів, аудіовізуальних творів як ілюстрації для навчання за умови, що обсяг такого відтворення відповідає вказаній меті;

2) репрографічне відтворення навчальними закладами для аудиторних занять опублікованих статей та інших невеликих за обсягом творів, а також уривків з письмових творів з ілюстраціями або без них за умови, якщо:

а) обсяг такого відтворення відповідає поставленій меті;

б) відтворення твору є поодиноким випадком і не має систематичного характеру.

Цілком чітке законодавче регулювання не завжди дасть відповіді на питання правозастосування. Так, наприклад, можна поставити питання, чи розглядатимуться як поодинокі випадки копіювання сторінок підручника спочатку викладачем для якогось заняття, а потім з тією ж метою студентом, потім ще одним студентом, потім знову викладачем для такого ж заняття в наступному семестрі і т. д.? Чи буде копіювання навчального ліцензійного аудіозапису для того, щоб перевести в інший формат (цифровий, наприклад) для систематичного використання в навчанні іноземної мови порушенням авторських прав? Чи буде запис фільму іноземною мовою в повному обсязі для навчання усної мови розцінюватися як «обсяг відтворення відповідає поставленій меті»?

Кожне таке запитання слід розглядати окремо, стосовно кожного випадку, звертаючись до коментарів правознавців і судової практики. Як приклад застосування судом норми про вільне використання твору в цілях навчання наведемо такий судовий спір.

Інститут звернувся до Господарського суду м. Києва з позовом і просив: заборонити відповідачам відтворювати і використовувати (зокрема в електронному виданні «Історія України. Електронний підручник. Повний мультимедійний курс історії України від стародавніх часів до наших днів») службові твори (карти з атласів: «Атлас з історії України, 8 клас (XVI–XVIII ст.)»

і «Атлас з історії України, 10 клас (1914–1939 рр.)», виняткові майнові права на які належать позивачу; стягнути з кожного з відповідачів по 50132 грн компенсації за порушення авторського права. Причиною вказаної суперечки було питання про те, чи має місце порушення майнових авторських прав Інституту шляхом видання і поширення електронного видання «Історія України. Електронний підручник. Повний мультимедійний курс історії України від стародавніх часів до наших днів». Відповідачі, посилаючись на норму Закону «Про авторське право і суміжні права» (ст. 23) доводили факт того, що їх дії підпадали під поняття «вільне використання» (вказане електронне видання не реалізовувалося в роздрібній торгівлі; під час його підготовки застосовані матеріали з придбаних атласів, які видаються на території України; позивач не може претендувати на авторські права на карти, оскільки сам не проводив картографічних зйомок; електронне видання розроблено винятково для використання в навчанні студентів Університету). Суди першої і апеляційної інстанції винесли судові ухвали на користь відповідача. Ухвалені судові рішення мотивовані недоведеністю позивачем факту використання відповідачами творів, виняткові майнові авторські права на які належать Інституту, і використанням відповідачами електронного видання «Історія України. Електронний підручник. Повний мультимедійний курс історії України від стародавніх часів до наших днів» для навчання студентів. Але Вищий господарський суд України скасував рішення попередніх інстанцій і постановив повернути справу на розгляд в першу інстанцію, оскільки, крім усього іншого, місцевий господарський і апеляційний суди не з'ясували наявності або відсутності кожної з умов, визначених пунктами 1 і 2 статті 23 (обсяг використання і його мета, відповідність обсягу мети; репрографічне відтворення і використання для аудиторних занять, інше). Господарський суд м. Києва виніс ухвалу на користь позивача¹⁴⁸.

¹⁴⁸ Про заборону дій, що порушують авторські права і стягнення компенсації за порушення авторського права: Рішення Господарського суду від 04.04.2007 № 21/665-20/1.

6. Інноваційна діяльність в освіті

Із створенням об'єктів інтелектуальної власності нерозривно пов'язана інноваційна діяльність.

Ця діяльність стала головною з основних напрямів діяльності ВНЗ і одержала державне визнання задовго до того, як з'явилася відповідна нормативна база, що регулює питання інноваційної діяльності взагалі і в освіті зокрема. Примітно, що дотепер відсутні нормативні акти, які б регламентували діяльність експериментальних ВНЗ, хоча потреба в їх прийнятті назріла вже давно.

У нормативних актах, де наведено визначення інноваційної діяльності, остання розуміється по-різному. Так, в Законі України «Про інвестиційну діяльність» інноваційна діяльність визначена як одна з форм інвестиційної діяльності, здійснювана в цілях впровадження досягнень науково-технічного прогресу у виробництво і соціальну сферу¹⁴⁹. Закон «Про інноваційну діяльність» називає таку діяльність, спрямовану на використання і комерціалізацію результатів наукових досліджень і розробок, що зумовлює випуск на ринок нових конкурентоспроможних товарів і послуг¹⁵⁰. І, нарешті, згідно з Положенням «Про порядок здійснення інноваційної освітньої діяльності» такою є розробка, поширення і застосування освітніх інновацій. У цьому ж Положенні вказується, що освітніми інноваціями є вперше створені освітні, дидактичні, виховні управлінські системи, їх компоненти, які суттєво поліпшують результати освітньої діяльності¹⁵¹.

¹⁴⁹ Про інвестиційну діяльність : Закон України від 18.09.1991 р. № 1560-ХІІ.

¹⁵⁰ Про інвестиційну діяльність : Закон України від 04.07.2002 р. № 40-4.

¹⁵¹ Про порядок здійснення інноваційної освітньої діяльності : Положення, затвердж. Наказом Мін-ва освіти і науки України від 07.11.2000р. № 522.

З урахуванням вказаних визначень О. Сімсон пропонує виділяти такі кваліфікаційні ознаки інноваційної діяльності¹⁵²:

1. Інноваційна діяльність – це діяльність новаторська, творча, інтелектуальна. Для ВНЗ ця діяльність може полягати в пошуку і створенні нових підходів в освіті, для чого можуть використовуватися нові методичні, дидактичні, виховні засоби (інновації). Ці засоби і є об'єктами інтелектуальної власності – інтегровані програми, концепції освіти і т. д. Внаслідок упровадження інновацій в навчально-виховний процес якість освіти суттєво поліпшується і створюються нові об'єкти інтелектуальної власності (напр., наукові статті, монографії), в яких описується досвід, одержаний в ході застосування інноваційної освітньої діяльності.

2. Інноваційна діяльність є довгостроковою, оскільки результати її значно віддалені в часі від впровадження інновацій в освітній процес.

3. Інноваційна діяльність є діяльністю підвищеного ризику, оскільки в процесі застосування інновацій, тобто вперше створених освітніх, дидактичних, виховних засобів, результати передбачити достатньо складно. Витрати на освоєння нововведення окупаються через значний проміжок часу, що погіршує поточний економічний стан експериментального навчального закладу, на базі і за рахунок коштів якого здійснюється інноваційна освітня діяльність. Тобто ризиковий характер інноваційної освітньої діяльності обумовлений її новизною, творчим характером, довгостроковістю і значними матеріальними витратами. Саме тому в деяких країнах інноваційну діяльність називають венчурним (ризиковим) бізнесом. Крім того, слід відмітити, що якщо при здійсненні інноваційної діяльності у сфері підприємництва пріоритетним є отримання прибутку, то головною метою інноваційної освітньої діяльності є досягнення соціального ефекту. Вказана особливість інноваційної освітньої діяльності ще раз

¹⁵² Сімсон О. Правовая квалификация инновационной деятельности / О. Сімсон // Підприємництво, господарство і право. – 2004. – № 8. – С. 3–6.

підтверджує той факт, що експериментальному навчальному закладу, що впроваджує інновації в навчально-виховний процес, просто необхідна матеріальна підтримка з боку держави. На жаль, на практиці таку підтримку одержати досить складно навіть за наявності відповідних норм у вітчизняному законодавстві.

Питання для самоконтролю з теми 8:

1. Які об'єкти права інтелектуальної власності можуть створюватися у ВНЗ?
2. Що таке «службові твори»?
3. Який охоронний документ передбачений законодавством України для наукових відкриттів і яка процедура його отримання?
4. Яка інформація може становити комерційну таємницю ВНЗ?
5. З чого складається законодавство про інтелектуальну власність в Україні?
6. Як може відбуватися перехід виняткових майнових прав у ВНЗ?
7. Назвіть договори про розпорядження винятковими майновими правами, які укладаються ВНЗ.
8. Які нормативні акти в Україні регулюють інноваційну діяльність установ освіти?
9. Назвіть суттєві умови ліцензійного договору, договору про передачу виняткових майнових прав, договору про створення на замовлення і використання твору у ВНЗ.
10. Які терміни охорони виняткових майнових прав передбачені законодавством України для окремих об'єктів права інтелектуальної власності?

Тема 9. ОСНОВИ ОСВІТНЬОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

1. Загальна характеристика законодавства про освіту країн СНД.
2. Загальна характеристика законодавства про освіту країн ЄС.
3. Аналіз норм Освітнього кодексу Франції.

1. Загальна характеристика законодавства про освіту країн СНД

Процес європейської інтеграції, вплинувши на всі сфери життя держави, не обійшов і сфери вищої освіти. Україна чітко визначила орієнтири на входження в освітній і науковий простір Європи і здійснює модернізацію освітньої діяльності в контексті європейських вимог і приєднання до Болонського процесу, являючись активним учасником цих процесів, що знайшло відображення в численних актах вітчизняного законодавства¹⁵³. Вибрані шляхи модернізації вищої освіти України аналогічні загальноєвропейським підходам і пов'язані в першу чергу з оновленням законодавчої бази у сфері освіти.

Тому в даному розділі буде представлений аналіз особливостей освітнього законодавства окремих держав Європейського Союзу і країн Співдружності Незалежних Держав (далі – СНД) з дотриманням вимог порівняльно-правового методу. Це, у свою чергу, сприятиме визначенню оптимального шляху вдосконалення національного освітнього законодавства з урахуванням зарубіжного досвіду і дозволить уникнути неминучих в такій непростій справі помилкових кроків.

¹⁵³ Наприклад, розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 липня 2006 р. № 396-р «Про затвердження Концепції Державної програми розвитку освіти на 2006–2010 роки», яким зазначено, що пріоритетними напрямками модернізації освіти є інтеграція національної системи освіти у світовий освітній простір.

Сучасний етап розвитку освіти у світі характеризується особливою інтенсивністю перетворень, що рівною мірою зачіпають організаційні та управлінські структури освіти, її цільові установки і зміст, методи і технології навчання, джерела і механізми фінансування, а також умови і форми міжнародної освітньої співпраці. Успішне здійснення цих перетворень неможливе без їх ефективного законодавчого забезпечення. Своєчасне адекватне реформування законодавчої бази освіти є необхідною умовою і неодмінною складовою будь-якої освітньої реформи.

Формування єдиного (загального) освітнього простору держав – учасників СНД – стратегічний напрям їх співпраці у сфері освіти. При цьому одним із ключових питань інтеграції систем освіти є уніфікація нормативно-правової бази, що регулює функціонування систем освіти вказаних держав. За останні два десятиліття в цьому напрямі виконана велика робота. Так, 17 січня 1997 р. рішенням Ради глав урядів СНД затверджено Концепцію формування єдиного (загального) освітнього простору СНД (далі – Концепція), підписано Угоду про співпрацю з формування єдиного (загального) освітнього простору СНД і як додаток до нього прийнято Положення про Раду із співпраці в галузі освіти держав-учасниць СНД.

Ці документи виявилися першими нормативними актами, що забезпечують початок робіт з формування єдиного (загального) освітнього простору держав-учасниць СНД, практична реалізація яких передбачає розробку низки модельних законодавчих актів, що регулюють відносини у сфері освіти. Модельний закон, як типовий зразок нормативного правового регулювання конкретної галузі суспільних відносин, є зразковим актом, що орієнтує національного законодавця в правотворчій діяльності, робить цілеспрямований вплив міжпарламентського органу на національну законотворчу практику держав-учасниць міждержавного об'єднання. Він дозволяє без нав'язування жорстких рамок забезпечити спільність концептуальних підходів, а в деяких сферах, наприклад, транспортні комунікації, природо-користування і охорона навколишнього природного середовища, і детально узгоджувати розвиток національного законодавства систем держав-членів.

Модельний акт підходить для тих випадків, коли держави збираються створити національний акт на основі єдиного тексту, але при цьому врахувати власну специфіку і традиції¹⁵⁴. Ухвалення Міжпарламентською асамблеєю СНД Модельного освітнього кодексу дозволить державам-учасникам СНД створювати на основі цього документа національну нормативну базу у сфері освіти, яка уможливить інтеграцію системи освіти в єдиному (загальному) освітньому просторі цих держав.

Однак ідея створення деякого «модельного еталону», включення в нього норм, які регулюють всі без винятку відносини у сфері освіти, свідомо нездійснима. Просте кодифікування, механічне об'єднання з мінімальною правкою чинних нормативних актів усіх родів і видів, не дасть нової якості. Таким чином, чимось рівнодіючим могло б стати створення Кодексу, який включає Загальну частину, що виконана на основі системних принципів, і Особливу частину – у вигляді сукупності модельних законів і законів про освіту СНД. Головною проблемою при розробці і використанні модельних законопроектів є недостатня оцінка предмета регулювання з урахуванням реальних законодавчих інтересів і планів національних парламентів. Так, у СНД, незважаючи на зобов'язання, узяті державами-членами, продовжують діяти різні освітні стандарти і програми¹⁵⁵.

З нормативно-правових актів, прийнятих державами-учасниками СНД з питань освіти, найбільший інтерес становлять Угода про співпрацю у сфері підготовки наукових і науково-педагогічних кадрів і нострифікації документів про їх кваліфікацію у рамках СНД від 13 березня 1992 року і Угода про співпрацю з формування єдиного (загального) освітнього простору Співдружності Незалежних Держав від 17 січня 1997 року. Але при використанні нормативних актів СНД слід враховувати, що вони

¹⁵⁴ Юртаева Е. А. Модельные законы в государствах СНГ / Е. А. Юртаева // Междунар. публич. и частное право. – 2002. – № 4 (8). – С. 63.

¹⁵⁵ Більш докладно див.: Шестакова Е. В. аспирант МГОУ, юрисконсульт ФГУП «ХРСУ МИД России», октябрь, 2005 г. – Режим доступа: <http://www.lexed.ru/pravo/notes/>

не мають прямого впливу на території його учасників. Щоб стати загальнообов'язковим правилом, нормативний акт СНД має бути прийнятий компетентним органом держави як власний внутрішньонаціональний акт. Статут СНД не передбачає умов і підстав, за яких акти СНД застосовувалися б безпосередньо, без їх імплементації у внутрішньонаціональне законодавство. Згідно зі ст. 20 Статуту СНД, за наявності суперечностей між нормами національного законодавства держав-учасниць, регулюють відносини у сфері спільної діяльності, держави-учасники проводять консультації і переговори з метою вироблення пропозицій для усунення цих суперечностей.

Характерно, що всі акти про освіту країн СНД значною мірою відповідають принципам і нормам Загальної декларації прав людини. Вони закріплюють право громадян на отримання початкової освіти на безкоштовній основі і визнають цей рівень освіти обов'язковим. Принцип безкоштовності діє і на рівні загальної освіти, а технічна і професійна освіта в більшості держав є загальнодоступними. Однак право громадян на отримання вищої освіти у ряді країн є платним і в першу чергу залежить від матеріального стану людини, її сім'ї. Як констатує ЮНЕСКО у «Всесвітній декларації про вищу освіту для XXI століття: підходи і практичні заходи», друга половина XX ст. характеризувалася ще більшим соціально-економічним розшаруванням і зростанням відмінностей з погляду можливостей отримання освіти усередині самих країн, включаючи деякі найбільш розвинені і найбільш багаті країни. Утім, згідно з Декларацією, вища освіта має бути доступною для всіх на основі здібностей кожного, тобто кожна держава зобов'язується створювати необхідні умови для отримання вищої освіти кожному громадянину, який бажає здобути таку освіту і володіє необхідним освітнім цензом і знаннями.

Орієнтуючись на світові стандарти у галузі освіти, закріплені Декларацією прав людини та іншими джерелами міжнародного права, держави, утім, по-різному вирішують питання про зміст права громадян на освіту і способи, соціально-правові гарантії його реалізації. Подібний підхід яскраво виявляється серед

пострадянських держав, незважаючи на спільність їх історичної основи в умовах колишнього СРСР. Оригінальні законодавчі рішення держав-учасниць СНД і країн Балтії спостерігаються як на рівні конкретних норм, так і загальних норм, що формулюють цілі і принципи державної політики у сфері освіти.

Якщо ж порівнювати заходи, що приймаються державами-учасницями СНД і державами Балтії щодо забезпечення доступності освіти, з аналогічними заходами, які закріплюються і втілюються в життя західноєвропейськими країнами, то порівняння виявиться явно не на користь перших. Пострадянські держави не йдуть далі за безкоштовне надання вищої освіти на конкурсній основі, тоді як в ЄС вища освіта є також загально-доступною, як дошкільна, початкова і середня загальна освіта.

Яскравою ілюстрацією сказаному служить Освітній кодекс Франції, згідно з яким перший цикл вищої школи відкритий для всіх, хто має ступінь бакалавра або інші рівноцінні знання. Більш того, до ВНЗ можна вступати і без документа, який підтверджує необхідний ценз освіти. Здобувати вищу освіту безкоштовно, за державний рахунок може будь-яка особа, що має кваліфікацію або досвід роботи, що дозволяє освоїти програми першого циклу вищої школи. Для вступу до ВНЗ досить подати заяву у відповідний навчальний заклад за місцем проживання. За загальним правилом навчальні заклади позбавлені права відбору кандидатів у студенти. Виняток робиться лише у випадках, прямо передбачених Законом.

Аналогічна ситуація існує в Австрії. Схожий порядок прийому студентів у ВНЗ діє і в Німеччині. Згідно з новою редакцією Рамкового закону про вищу освіту ФРН, кожен громадянин або особа німецької національності, що знайшла в цій країні притулок як біженець або переміщена особа, інші особи, вказані у ст. 116 Конституції ФРН, мають право на отримання безкоштовної вищої освіти за умови пред'явлення документа про наявність необхідного освітнього цензу. Це може бути документ про засвоєння програми загальної шкільної освіти, а в окремих випадках і програми початкової професійної освіти. В аналогіч-

ному порядку до ВНЗ Німеччини можуть вступати і громадяни країн Європейського Союзу, що володіють німецькою мовою і здатні успішно навчатися на цій мові.

Важливим, але вельми дорогим заходом, що робить освіту дійсно доступною для всіх охочих, є щомісячна допомога, яка виплачується в Німеччині соціально незахищеним учням, починаючи з періоду їх навчання у старших класах загальноосвітніх шкіл, середніх спеціальних і професійних шкіл і деяких інших навчальних закладах. Порядок і підстави виплати такої допомоги закріплені Федеральним законом «Про індивідуальну допомогу в отриманні освіти». Допомога, що виплачується державою, підрозділяється на дотації і позики. Особи, які одержували в період навчання позики, зобов'язані їх повернути державі протягом двадцяти років. Перший внесок має бути зроблений через п'ять років після закінчення граничного терміну надання державою матеріальної допомоги. Позика є безпроцентною для осіб, які погасили її у встановлені терміни.

Оцінюючи заходи, які вживаються державами-учасницями СНД щодо забезпечення доступності освіти для громадян своїх країн, потрібно враховувати, що не всі вони можуть діяти реально. Юридично належне не завжди є таким фактично, реально.

Вдосконаленню підлягає не тільки система соціальних прав і пільг педагогічних працівників, але і система учених ступенів і наукових звань, що склалася в СРСР. Так, в Азербайджанській Республіці вводиться три учених ступеня: бакалавр, магістр і доктор. Тимчасово, до відкриття передбачених Законом «Про освіту» докторантур, зберігається вчений ступінь кандидата наук. Але з початком діяльності нових докторантур передбачається переатестація кандидатів наук. І за підсумками атестації їм привласнюватиметься учений ступінь доктора або магістра.

Принципово нову систему вчених ступенів закріплює і Закон Республіки Молдова. У ній також немає місця вченому ступеню кандидата наук. За підсумками навчання в докторантурі і публічного захисту дисертації на спеціалізованій раді претенденту привласнюється ступінь доктора наук. Але ступінь доктора не є єдиним і найвищим. Цією якістю володіє ступінь доктора-

хабілітата, який присуджується за підсумками нової публічно захищеної на ученій раді дисертації.

Короткий огляд основоположних положень законів про освіту держав-учасниць СНД і держав Балтії показує, що зарубіжний законотворчий досвід містить чимало цінних, вартих уваги нормативно-правових рішень, знання яких значно розширює наші уявлення про шляхи, способи, конкретні варіанти вдосконалення національного законодавства.

2. Загальна характеристика законодавства про освіту країн ЄС

Характерно, що закони країн ЄС у сфері освіти або мають загальний характер, закріплюючи відносини на рівні принципів і основ нормативного правового регулювання у сфері освіти, або регулюють відносини на якому-небудь одному рівні загальної або професійної освіти.

Закони Іспанії з питань освіти забезпечують детальне регулювання освітніх відносин, проте і за їх межами залишається значна частина норм, що встановлюються Урядом та іншими державними органами виконавчої влади. Законодавство Іспанії закріплює широкий перелік пільг, освітніх відносин, що надаються учасникам. Згідно зі ст. 11 Закону Іспанії «Єдиний (органічний) закон про якість освіти» дошкільне навчання є добровільним і безкоштовним, розраховано на три навчальні роки і призначено для дітей віком від трьох до шести років. Чинна в Іспанії система безперервної освіти дорослих надає реальну можливість всім громадянам навчатися впродовж всього життя, набувати, оновлювати або розширювати знання і навички для особистих або професійних цілей.

Особливістю Закону Нідерландів «Про вищу освіту і наукові дослідження» є комплексний характер регулювання відносин у сфері вищої освіти і наукових досліджень. Він по суті є кодифікуючим актом, тобто тією законодавчою формою, застосування якої для регулювання освітніх відносин може розглядатися Україною як найважливіший крок на шляху вдосконалення свого

чинного освітнього законодавства. По-друге, Закон Нідерландів позбавлений норм, що відсилають до підзаконних актів і нескінченних доручень органам виконавчої влади підготувати і прийняти нормативно-правовий акт в розвиток закону. Даний акт переконливо показує, що регулювання відносин у формі закону може і повинно містити всі необхідні для його дії норми права, а не породжувати ситуацій, коли прийнятий закон не діє роками унаслідок неприйняття найвищим органом виконавчої влади тієї або іншої частини підзаконних актів.

Як приклад можна також навести досвід Республіки Польща. Перетворення суспільних відносин, що розпочалися в 1989 році, повною мірою позначилися на системі вищої освіти. Так, у 1991 році був прийнятий закон, який закріпив демократичні принципи в розвитку системи вищої освіти. Однак до моменту свого прийняття в середовищі, що динамічно змінюється, він «застарів» і виникла необхідність в його корекції. У 90-ті роки був розроблений ще один закон «Про вищу освіту», прийнятий 27 липня 2005 року, який функціонує нині. До кінця першого десятиліття ХХІ ст. у Польщі функціонують 130 державних ВНЗ. У порівнянні з 1989 роком, їх число збільшилося лише на 18. Але саме вони становлять основу вищої освіти і науки в Польщі, оскільки в них навчається дві третини усього двохмільйонного студентства (близько 1300 тисяч), причому більшість (близько 700–750 тисяч) – це студенти денних відділень.

Із 2005–2006 років Польща включилася в Болонський процес, прийнявши систему двурівневого основного навчання із додаванням третього рівня – аспірантури. Лише деякі дисципліни (право, медицина) залишилися в системі єдиного 5-річного навчання. При цьому для кожного рівня визначені мінімуми, що стосуються наукового потенціалу ВНЗ і програмного наповнення процесу навчання. За цим стежить Державна акредитаційна комісія при Міністерстві вищої освіти, утворена в 1997 році, яка має право обмежити або позбавити даний ВНЗ права навчати за певною спеціальністю. Але існують також аналогічні комісії для окремих типів ВНЗ, наприклад, університетська, завданням якої є визначення дійсного рівня навчання за окремими

спеціальностями. Передбачається також акредитація польських ВНЗ у рамках Європейського Союзу.

У Польщі (як і в Німеччині) великий вплив мають конференції ректорів. Це впливові громадські організації у сфері вищої освіти. Без узгодження з ними не приймається жодне урядове рішення, що стосується питань вищої освіти. Трансформація системи вищої освіти, що далека від повного завершення, частково виправдала себе. Випускники ВНЗ активно включилися в життя країни, витримуючи труднощі економічних, політичних і цивілізаційних перетворень і стаючи навіть рушієм змін, що відбуваються в Польщі. Вони непогано виявили себе також за кордоном, де польські фахівці в деяких галузях цінуються досить високо (наприклад, лікарі), і на них є постійний попит в Європейському Союзі.

З деякою настороженістю університетські центри ставляться до відходу від єдиного 5-річного навчання на магістерському рівні, побоюючись, що молодь у своїй більшості з економічних причин може закінчити освіту на I рівні. Виникли також побоювання, що зі вступом до Європейського Союзу в Польщі з'являться філіали великих західноєвропейських університетів, які зможуть перехопити більшість абітурієнтів (а польська молодь може віддати перевагу навчанню в Європі), але поки ці очікування не виправдалися. Польські ВНЗ, включившись ще раніше в міжнародні програми типу Socrates і Erasmus, продовжують співробітничати з європейськими університетами і навіть приймають європейських студентів на короткострокове навчання.

Основною і водночас традиційною ознакою польських ВНЗ є їх автономія. Під академічною автономією в Польщі розуміють право конкретного суб'єкта або колективу самостійно адмініструвати внутрішні справи. Автономія освітньої установи реалізується через право суверенного визначення цілей його діяльності, можливість вільного вибору органів управління, можливість керуватися принципами свободи навчання, наукових досліджень або свободи творчості, а також можливість присвоєння учених звань і наукових ступенів. Кожен ВНЗ діє на

підставі статуту, який є сукупністю положень, що визначають структуру, завдання, цілі ВНЗ і способи їх реалізації. Статут державного ВНЗ затверджує його сенат більшістю голосів (не менше двох третин) після вивчення думки професійних спілок, що діють у ВНЗ. Міністр, відповідальний за вищу освіту, має право відмовити в затвердженні статуту в разі його невідповідності закону.

Згідно із Законом Польщі «Про вищу освіту» (2005 р.) програма першого рівня забезпечує необхідні базові знання й уміння в певній сфері, готує до професійної діяльності і завершується ступенем «ліценціата» або інженера. Програма другого рівня забезпечує студента спеціальними знаннями в певній галузі науки, готує його до професійної діяльності і завершується присудженням освітньо-кваліфікаційного рівня «магістр» або його еквівалента¹⁵⁶. Професійний рівень «магістр» диференціюється на різні типи: магістр (magister); магістр освіти (magister edukacji); магістр мистецтва (magister sztuki); магістр-інженер (magister inzynier); магістр-інженер архітектор (magister inzynier architekt). Ступені «магістр», «магістр освіти» і «магістр-інженер» в цілому присуджують професійно орієнтовані приватні ВНЗ, в яких практично немає спеціальностей художнього напрямку. Впровадження дворівневої системи підготовки фахівців з вищою освітою дозволяє послідовно вчитися, а не переучуватися.

Невід'ємною складовою нової системи освіти є навчання протягом всього життя, що обумовлено надзвичайно коротким життєвим циклом знань і навичок, які потрібно весь час удосконалювати і модернізувати у зв'язку із зміною професій на ринку праці. Таке навчання потрібно організовувати згідно з професійним стандартом, сформульованим роботодавцями. Без цього подальший розвиток масової вищої освіти на основі порівняно коротких програм професійної підготовки неможливий¹⁵⁷.

¹⁵⁶ Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym. – Dz.U. z 2005 r. – №. 164. – S. 1, 2

¹⁵⁷ Гавран М. Професійна підготовка фахівців у закладах приватної вищої освіти Польщі в контексті Болонського процесу / М. Гавран. – Вісн. Львів. ун-ту. Сер. педагогіка. – 2009. – Вип. 25. – Ч. 3. – С. 334–340.

Керівники польських ВНЗ витратили масу зусиль і часу в боротьбі за реальну, а не декларативну автономію. В результаті, були внесені зміни в законодавство, згідно з якими Конференція ректорів ВНЗ і Вища рада шкіл (яка складається з представників університетів) мають право вето на будь-які нормативні документи і рішення, що безпосередньо стосуються змісту і організації навчального процесу. Держава повинна на практиці визнати, що в університетській системі зосереджений основний інтелектуальний потенціал нації, і в основному університети самі знають, як оптимально діяти в конкретних умовах. Даний досвід регулювання автономії ВНЗ у сфері вищої школи є цінним і для України, і має бути проаналізований і врахований при ухваленні нової редакції закону «Про вищу освіту».

3. Аналіз норм Освітнього кодексу Франції

У континентальній правовій доктрині кодекс традиційно розуміється як один із способів впорядкування законодавства, який полягає в якісній переробці чинних юридичних норм, усуненні неузгодженостей і суперечностей правового регулювання, заповненні прогалів і відміні застарілих норм. Результат кодифікування, що є різновидом правотворчості, є виданням нового зведеного акту – кодексу. У Франції кодифікування розуміється як збори, об'єднання постійно діючих правових норм, що належать до певної сфери суспільних відносин (освіта, фінанси, навколишнє середовище і т. д.). Французький кодекс не створює нові правила, а пояснює тільки існуюче право. Сутність кодифікування полягає, таким чином, у відборі, класифікації і розташуванні існуючих положень відповідно до логічно обгрунтованої цілісної ієрархії і в їх подальшому редагуванні.

Освітній кодекс Франції введений в дію ордонансом Президента Республіки № 2000-549 від 15 червня 2000 року. До недавнього часу освітнє законодавство Франції включало понад 100 законів, більшість з яких було прийнято ще в XIX ст. Як і в багатьох інших країнах Західної Європи, у Франції тривалий процес формування освітнього законодавства до кінця 1960-х ро-

ків має переважно фрагментарний характер. Його особливістю була відсутність стабільних узагальнювальних правових актів, що застосовуються до системи освіти в цілому або до її основних рівнів. На кожному черговому етапі розвитку системи освіти було потрібно прийняття нових законів для регулювання і узгодження її різних секторів і видів освітньої діяльності, для створення нових типів освітніх установ і визначення їх статусу, для розподілу повноважень як усередині самої системи освіти, так і при її взаємодії з іншими державними і громадськими інститутами. Правова база французької освіти, що внаслідок цього з часом постійно розширюється, стала складним конгломератом старих і нових законів, сфери дії яких, як правило, обмежувалися окремими секторами і навіть приватними елементами системи освіти і конкретними механізмами їх функціонування. Подібну ситуацію сьогодні можна спостерігати в Україні (особливо це стосується процесу обговорення нової редакції Закону України «Про вищу освіту»).

До кінця першого десятиліття XXI ст. система освіти Франції і її освітнє законодавство стоять перед необхідністю їх адаптації відповідно до цілей і завдань європейської інтеграції і, зокрема, із завданнями створення «європейського простору вищої освіти», що реалізуються у рамках Болонського процесу.

Однією з відмітних особливостей сфери освіти у Франції продовжує залишатися пануюча роль держави, високий ступінь централізації управління. Практично всі види освітньої діяльності підлягають державному контролю і регулюванню, форми і механізми яких детально прописані в законодавстві. Децентралізація освітньої системи, рішення про яку було ухвалено ще в 1982 р., і яка передбачає поступовий перерозподіл повноважень від державних до місцевих органів управління, здійснюється за трьома основними напрямками. По-перше, місцевим органам управління освітою в кожній територіально-адміністративній структурі – комуні, департаменті, регіоні – передається керівництво певним рівнем шкільної (довузівської) освіти. При цьому комуні несуть відповідальність за дитячі садки і початкові школи, департаменти – за коледжі (основна загальна середня освіта),

регіони – за ліцеї і спеціальні навчальні заклади (повна загальна середня і професійно-технічна освіта). По-друге, місцевим органам управління надано право вирішальної участі в організації шкільного планування і розробці поточних і перспективних інвестиційних програм, за виконання яких вони несуть основну відповідальність. По-третє, на місцеві органи управління освітою покладена велика відповідальність за матеріально-технічне і побутове функціонування навчальних закладів.

Що стосується вищої школи, головні важелі управління якої як і раніше зосереджені в Міністерстві національної освіти, то тут децентралізація асоціюється перш за все з розширенням академічної і частково фінансової автономії ВНЗ та їх підрозділів, з участю в управлінні ВНЗ представників ділових кіл і громадськості, з розвитком різних форм вузівського самоврядування.

Децентралізація не зачіпає, однак, такої важливої складової освітньої системи, як кадрова політика. Зарахування в штат і звільнення викладачів не тільки вищих, але і середніх навчальних закладів здійснюються від імені міністра, а всі викладачі, які одержали призначення на роботу на умовах проходження національного конкурсу, стають державними службовцями.

Міністерство національної освіти представляє центральну державну адміністрацію і має величезні повноваження. На Міністерство покладені також наступні функції: визначення педагогічної орієнтації і розробка планів; набір, підготовка і управління персоналом; визначення статусу і правил роботи навчальних закладів, виділення необхідних ставок викладацького і адміністративного персоналу.

На регіональному рівні функції державного управління освітою розподілені між 28 навчальними округами, які мають назву академій. Оскільки згідно з територіально-адміністративним устроєм Франція ділиться на 22 регіони (у кожному з яких входить від двох до восьми департаментів), то території регіонів не завжди відповідають академіям.

Кожну академію (навчальний округ) очолює ректор, який призначається президентом і є представником міністра і вищим

посадовцем у своєму навчальному окрузі з усіх питань організації освіти і управління нею. Адміністративні повноваження ректора не поширюються, однак, на ВНЗ, що мають академічну автономію і право вибору своїх керівних органів, включаючи безпосередніх керівників: президента – в університеті або директора – у вищій школі та інституті. Відносно ВНЗ ректор відповідної академії виконує функції канцлера університетів, що полягають у здійсненні координації між ВНЗ своєї академії і між ВНЗ і середніми школами з питань підготовки і підвищення кваліфікації викладачів.

Разом з централізацією управління французька система освіти відрізняється чітко вираженою циклічністю організації навчання, при цьому якщо стосовно централізації проводиться політика з метою її ослаблення, то циклічність, що характеризувала раніше в основному університетську освіту, затверджується як організаційний принцип шкільного навчання. Шкільна освіта у Франції включає п'ятирічну початкову школу, після якої слідує перший (чотирирічний) цикл середньої освіти, здійснюваної в коледжах, і другий завершальний (трирічний) цикл освіти, здійснюваної в ліцеях. Таким чином, тривалість середньої загальної (повної) освіти складає 12 років (доцільність введення 12-річного навчання в середній школі тривалий час обговорювалася на рівні КМУ і МОН України, а також керівництва навчальних закладів).

Навчальний процес у ВНЗ Франції також оснований на циклічній схемі, яка здійснюється по-різному у ВНЗ університетського і неуніверситетського типу. Найявні також деякі особливості в організації циклів за окремими спеціальностями. В університетах перший цикл, що триває два роки, є початковим етапом вищої освіти, на якому здійснюється загальнонаукова підготовка. Видаваний після закінчення циклу «диплом про загальну університетську освіту» або інший подібний йому документ є не дипломом в загальноприйнятому сенсі, а проміжним свідоцтвом, що підтверджує проходження початкового етапу навчання у ВНЗ і є необхідною умовою для продовження освіти на вищому рівні. Другий цикл університетської освіти скла-

дається із двох послідовних однорічних ступенів, що завершуються здобуттям дипломів ліценціата (Licence), і «метриз» (Maitrise), кожний з яких розглядається як диплом про закінчену вищу освіту. До недавнього часу навчання на рівні ліценціата мало загальнонауковий характер з деякими елементами професіоналізації. Однак з 1999 р. розпочато підготовку за програмами «професійного ліценціата», в яких перевага надається професійній складовій. На рівні «метриз» навчання орієнтується на подальше вивчення фундаментальних дисциплін за обраною спеціальністю або набирає форми науково-технологічної підготовки професійного призначення.

Третій цикл вищої університетської освіти призначений для спеціалізації і залучення до науково-дослідної діяльності. У разі вибору програми спеціалізації навчання протягом одного року завершується отриманням «диплома про вищу спеціалізовану освіту». Якщо програма має дослідницький характер, то навчання завершується отриманням «диплома про поглиблену підготовку».

У спеціалізованих вищих навчальних закладах, на відміну від університетів, розподіл процесу навчання на цикли, як правило, відсутній. У той же час зберігається різноманітність рівнів підготовки, при цьому рівень кожного професійного диплома може бути співвіднесений з рівнем відповідного диплома одного з трьох циклів університетської освіти. Так, диплом інженера, для якого звичайно потрібно п'ять років підготовки, відповідає третьому циклу університетської освіти.

Франція, як було вказано вище, має досить уніфіковану і централізовану систему освітнього менеджменту. Незважаючи на те, що в останні декілька десятиліть йде процес децентралізації, результатом якого є розширення повноважень регіональних і місцевих органів влади, рішення основних питань лежить в компетенції держави. Так, існує державна монополія на видачу дипломів всіх рівнів, призначення і звільнення педагогічних кадрів належить Міністерству освіти Франції. Таким чином, на загальнонаціональному рівні, управління освітою є прерогативою держави. Проте процеси децентралізації, які спрямовані на

управління вищою освітою, позитивно відобразилися на діяльності університетів, що дало можливість цим ВНЗ одержати велику автономію, перш за все, з питань вибору і змісту наукових і навчальних програм.

Питання для самоконтролю з теми 9:

1. Які особливості нормативно-правового регулювання освітніх відносин в країнах СНД можна виділити на сьогодні?
2. Назвіть нормативно-правові акти України, що спрямовані на уніфікацію норм освітнього законодавства України і норм законодавства країн ЄС в цій сфері.
3. Які конвенції у сфері освіти були розроблені у рамках СНД?
4. Які особливості законодавства Німеччини у сфері освіти?
5. Як регулюється правовий статус ВНЗ в країнах ЄС?
6. Статус приватних ВНЗ в країнах ЄС: досвід регулювання.
7. Кодекс освіти Франції: структура, юридична характеристика, позитивний досвід.

ЗМІСТ

Передмова	3
Тема 1. Поняття, предмет і метод освітнього права	5
Тема 2. Система освіти в Україні	30
Тема 3. Джерела освітнього права	53
Тема 4. Міжнародно-правові стандарти у сфері освіти. Впровадження в Україні положень Болонської декларації	82
Тема 5. Учасники освітніх відносин і їх правовий статус ...	100
Тема 6. Правові основи економічних відносин в освітній сфері	115
Тема 7. Правовий статус вищих навчальних закладів	131
Тема 8. Правове регулювання інтелектуальної власності та інноваційної діяльності ВНЗ	154
Тема 9. Основи освітнього законодавства зарубіжних країн	171

Навчальне видання

ОСВІТНЄ ПРАВО

Навчальний посібник
для студентів гуманітарних ВНЗ

За загальною редакцією В. В. АСТАХОВА

Редактори: *Л. А. Кармаза, О. В. Литовська, А. Ю. Шаненко*
Комп'ютерна верстка *І. С. Кордюк*
Художник *Р. М. Третьяков*

Підписано до друку 10.06.2011. Формат 60×84/16.

Папір офсетний. Гарнітура «Таймс».

Ум. друк. арк. 10,93. Обл.-вид. арк. 10,95.

Тираж 300 пр. Зам. 163/11.

Видавництво

Народної української академії

Свідоцтво № 1153 від 16.12.2002.

Надруковано у видавництві
Народної української академії

Україна, 61000, Харків, МСП, вул. Лермонтовська, 27.