

УДК 351:378.1.014.15(477)

Н.І. Тахтаджієвааспірант
Класичний приватний університет**НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНО-ГРОМАДСЬКОГО УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ**

У статті проаналізовано чинне в Україні законодавство щодо регулювання вищої освіти, участі інститутів громадянського суспільства в реалізації державної освітньої політики. Визначено загальні правові засади державно-громадського управління сферою вищої освіти, а також шляхи вдосконалення нормативно-правового забезпечення державно-громадського управління цією сферою в Україні.

Ключові слова: законодавство, вища освіта, державне управління, громадськість, інститути громадянського суспільства.

I. Вступ

На сучасному етапі реформування системи вищої освіти актуальним залишається питання розвитку механізмів державно-громадського управління цією галуззю. Важливого значення в цьому контексті набуває питання нормативно-правового забезпечення процесу реформування. У зв'язку із цим необхідним видається аналіз існуючих на сьогодні нормативно-правових засад державно-громадського управління вищою освітою. Проблема державно-громадського управління освітою привертає увагу як вітчизняних, так і зарубіжних фахівців не один рік. У вітчизняній науці концептуальні засади розвитку державно-громадського управління освітою, залучення громадськості до прийняття управлінських рішень досліджували Л. Беззубко, В. Бочкарьов, С. Домбровська, Г. Єльнікова, О. Зайченко, М. Іщенко, П. Кухарчук, С. Крисюк, В. Луговий, О. Михайленко, О. Шевченко. Серед зарубіжних, зокрема російських, авторів можна виділити праці В. Гусарова, О. Осокіної, І. Терентьевої.

Однак переважна частина цих досліджень стосується розгляду державно-громадського управління на рівні загальної середньої освіти. Що ж стосується дослідження системи державно-громадського управління вищою освітою України та, зокрема, її нормативно-правового забезпечення в сучасних умовах, то, на наш погляд, це питання все ще залишається недостатньо розкритим у вітчизняній науці.

II. Постановка завдання:

- проаналізувати чинне в Україні законодавство щодо участі громадськості в державному управлінні, зокрема вищою освітою;
- визначити сучасні нормативно-правові засади державно-громадського управління вищою освітою України;

- запропонувати заходи вдосконалення нормативно-правового забезпечення державно-громадського управління сферою вищої освіти.

III. Результати

Нормативно-правовими засадами державно-громадського управління сферою вищої освіти є, перш за все, законодавство України про освіту, яке базується на Конституції України і складається із Законів України “Про освіту”, “Про наукову і науково-технічну діяльність”, “Про вищу освіту”, інших нормативно-правових актів.

У контексті нашого дослідження значущим є те, що законодавство у сфері освіти базується на Конституції України, а це означає, що на сферу освіти поширюються всі громадянські права і свободи. Зокрема, ст. 36 Конституції проголошує, що “громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів...”; а також ст. 38 Конституції визначає, що “громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами...” [4]. Отже, можна говорити про конституційні засади участі громадськості в управлінні вищою освітою.

Загальна державна політика в галузі освіти визначена ст. 4 Закону України “Про освіту”, відповідно до якої “Україна визнає освіту пріоритетною сферою соціально-економічного, духовного і культурного розвитку суспільства. Державна політика в галузі освіти визначається Верховною Радою України відповідно до Конституції України і здійснюється органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування” [14].

Відповідно до ст. 6 Закону України “Про освіту”, основними принципами освіти в Україні є: доступність для кожного громадянина всіх форм і типів освітніх послуг, що

надаються державою; рівність умов кожної людини для повної реалізації її здібностей, таланту, всебічного розвитку; гуманізм, демократизм, пріоритетність загальнолюдських духовних цінностей; органічний зв'язок із світовою та національною історією, культурою, традиціями; незалежність освіти від політичних партій, громадських і релігійних організацій; науковий, світський характер освіти; інтеграція з наукою і виробництвом; взаємозв'язок з освітою інших країн; гнучкість і прогностичність системи освіти; єдність і наступність системи освіти; безперервність і різноманітність освіти; поєднання державного управління і громадського самоврядування в освіті [14].

Таким чином, закон встановлює саме державне управління освітою, але передбачає й участь громадськості на засадах самоврядування, при цьому підкреслено принцип їх взаємодії через поєднання першого і другого. Водночас цей принцип, на жаль, зазначений у переліку останнім.

У ст. 10 Закону України "Про освіту" зазначено, що "в Україні для управління освітою створюються система державних органів управління і органи громадського самоврядування. Органи управління освітою і органи громадського самоврядування діють у межах повноважень, визначених законодавством". Тобто система державних органів – окремо, а органи громадського самоврядування – окремо. Мова в законі не йде про загальну систему державно-громадського управління освітою.

Відповідно до ст. 11 Закону України "Про освіту", до органів управління освітою в Україні належать: центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері освіти; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері освіти; центральні органи виконавчої влади, яким підпорядковані навчальні заклади; орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим у сфері освіти; місцеві державні адміністрації і органи місцевого самоврядування, а також утворені місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування структурні підрозділи з питань освіти (місцеві органи управління освітою).

Повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в галузі освіти визначено в ст. 14 Закону України "Про освіту". Так, у п. 2 цієї статті зазначено, що місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування створюються відповідні органи управління освітою, діяльність яких спрямовується, зокрема, і на координацію дій педагогічних, виробничих колективів, сім'ї, громадськості з питань навчання і виховання дітей; визначення потреб, розроб-

лення пропозицій щодо державного контракту і формування регіонального замовлення на педагогічні кадри, укладання договорів на їх підготовку. У п. 4 ст. 15 закону визначено, що за результатами акредитації вищих навчальних закладів, закладів післядипломної освіти центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері освіти разом із центральними органами виконавчої влади, яким підпорядковані навчальні заклади, серед іншого, надає певну автономію навчальному закладу відповідно до отриманого статусу; інформує громадськість про якість освітньої та наукової діяльності вищих навчальних закладів.

Самоврядування в освіті законодавчо закріплено ст. 16, 17 Закону України "Про освіту". Органами громадського самоврядування в освіті є: загальні збори (конференція) колективу навчального закладу; районна, міська, обласна конференції педагогічних працівників, з'їзд працівників освіти Автономної Республіки Крим; Всеукраїнський з'їзд працівників освіти.

Органи громадського самоврядування в освіті можуть об'єднувати учасників навчально-виховного процесу, спеціалістів певного професійного спрямування. Вони вносять пропозиції щодо формування державної політики в галузі освіти, вирішують у межах своїх повноважень питання навчально-виховної, науково-дослідної, методичної, економічної і фінансово-господарської діяльності навчальних закладів. Повноваження органів громадського самоврядування в освіті визначає в межах чинного законодавства центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері освіти за участю представників профспілок, всеукраїнських педагогічних (освітнянських) об'єднань. Останнім підкреслено участь громадськості у визначенні повноважень самоврядних органів в освіті, тобто державно-громадський характер управління.

Самоврядування на рівні навчальних закладів передбачає їх право на: самостійне планування роботи, вирішення питань навчально-виховної, науково-дослідної, методичної, економічної й фінансово-господарської діяльності; участь у формуванні планів прийому учнів, студентів, слухачів з урахуванням державного контракту (замовлення) та угод підприємств, установ, організацій, громадян; визначення змісту компонента освіти, що надається навчальним закладом понад визначений державою обсяг; прийняття на роботу педагогічних, науково-педагогічних, інженерно-педагогічних та інших працівників, а також фахівців з інших держав, у тому числі за контрактами; самостійне використання всіх видів асигнувань, затвердження структури і штатного розпису в межах встановленого фонду заробітної

плати; здійснення громадського контролю за організацією харчування, охорони здоров'я, охорони праці в навчальних закладах.

Законом України "Про освіту" також закріплено роль громадськості через участь у науковому і методичному забезпеченні освіти, яку здійснюють органи виконавчої влади, навчальні заклади, науково-методичні і методичні установи "...у взаємодії з відповідними підприємствами, творчими спілками, асоціаціями, товариствами, громадськими науковими організаціями" [14].

Стаття 46 Закону України "Про освіту" проголошує можливу автономію вищого навчального закладу, яка може надаватися вищому навчальному закладу відповідно до рівня акредитації і передбачає права закладу на: визначення змісту освіти; визначення планів прийому студентів, аспірантів, докторантів з урахуванням державного контракту (замовлення) та угод з підприємствами, установами, організаціями, громадянами; встановлення і присвоєння вчених звань вищого навчального закладу четвертого рівня акредитації; інші повноваження, що делегують вищому навчальному закладу відповідно до його статусу державні органи управління освітою. Вищий навчальний заклад, у свою чергу, може делегувати окремі свої повноваження державним органам управління освітою.

Стаття 51 Закону України "Про освіту" визначає права осіб, які навчаються, в тому числі право на особисту або через своїх представників участь у громадському самоврядуванні, в обговоренні, вирішенні питань удосконалення навчально-виховного процесу, науково-дослідної роботи, призначення стипендій, організації дозвілля, побуту тощо; а також участь в об'єднаннях громадян.

Принципи державної політики у галузі вищої освіти визначено у п. 2 ст. 3 Закону України "Про вищу освіту" [7]. Державна політика у галузі вищої освіти ґрунтується на принципах: доступності та конкурсності здобуття вищої освіти кожним громадянином України; незалежності здобуття вищої освіти від впливу політичних партій, громадських і релігійних організацій; інтеграції системи вищої освіти України у світову систему вищої освіти при збереженні і розвитку досягнень та традицій української вищої школи; наступності процесу здобуття вищої освіти; державної підтримки підготовки фахівців для пріоритетних напрямів фундаментальних і прикладних наукових досліджень; гласності при формуванні структури та обсягів освітньої та професійної підготовки фахівців. Як бачимо, у цьому законі, на відміну від Закону "Про освіту", принцип поєднання державно-громадського управління не зазначено зовсім.

Статтю 17 Закону України "Про вищу освіту" передбачено, що в державі управ-

ління у галузі вищої освіти у межах їх компетенції здійснюється Кабінетом Міністрів України через систему органів виконавчої влади, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері освіти; центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері освіти; іншими центральними органами виконавчої влади, які мають у своєму підпорядкуванні вищі навчальні заклади; органами влади Автономної Республіки Крим; органами місцевого самоврядування; власниками вищих навчальних закладів; органами громадського самоврядування.

У ст. 18–21 закону визначено повноваження центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері освіти, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері освіти, інших центральних органів виконавчої влади, які мають у своєму підпорядкуванні вищі навчальні заклади, повноваження органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, які мають у своєму підпорядкуванні вищі навчальні заклади, повноваження власника (власників) вищого навчального закладу. При цьому стосовно залучення громадськості зазначено таке: "Органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, які мають у своєму підпорядкуванні вищі навчальні заклади, в межах своєї компетенції залучають у порядку, передбаченому законом, підприємства, установи, організації (за їх згодою) до вирішення проблем розвитку вищої освіти", а також "власник (власники) або уповноважений ним (ними) орган (особа) може делегувати свої повноваження керівникові або вищому колегіальному органу громадського самоврядування вищого навчального закладу" [7].

Аналізуючи принципи управління вищим навчальним закладом, викладені у ст. 29 Закону України "Про вищу освіту", бачимо, що першим зазначено принцип автономії та самоврядування, а вже потім принципи розмежування прав, повноважень та відповідальності власника (власників), органів управління вищою освітою, керівництва вищого навчального закладу та його структурних підрозділів; поєднання колегіальних та єдиноначальних засад; незалежності від політичних партій, громадських та релігійних організацій.

Автономія та самоврядування вищого навчального закладу реалізуються відповідно до законодавства і передбачають право: самостійно визначати форми навчання, форми та види організації навчального процесу; приймати на роботу педагогічних, науково-педагогічних та інших працівників; нада-

вати додаткові освітні послуги; самостійно розробляти та запроваджувати власні програми наукової і науково-виробничої діяльності; а також на підставі відповідних угод провадити спільну діяльність з іншими вищими навчальними закладами, підприємствами, установами та організаціями; брати участь у роботі міжнародних організацій; звертатися з ініціативою до органів управління вищою освітою про внесення змін до чинних або розроблення нових нормативно-правових актів у галузі вищої освіти, а також брати участь у роботі над проектами щодо їх удосконалення тощо.

У розділі IV Закону України “Про вищу освіту” можна знайти вказівки на демократичні засади управління вищим навчальним закладом, наприклад, такі як: “керівник вищого навчального закладу відраховує та поновлює на навчання осіб, які навчаються у вищому навчальному закладі, за погодженням з органами студентського самоврядування”, “щорічно звітує перед вищим колегіальним органом громадського самоврядування вищого навчального закладу” тощо [7].

Законом передбачено створення наглядових рад при ВНЗ. У національному вищому навчальному закладі наглядова рада створюється в обов'язковому порядку, а також може бути створена у вищому навчальному закладі третього або четвертого рівня акредитації. Наглядова рада розглядає шляхи перспективного розвитку вищого навчального закладу, надає допомогу його керівництву в реалізації державної політики у галузі вищої освіти і науки, здійснює громадський контроль за діяльністю керівництва вищого навчального закладу, забезпечує ефективну взаємодію вищого навчального закладу з органами державного управління, науковою громадськістю, суспільно-політичними та комерційними організаціями в інтересах розвитку вищої освіти.

Створення органів громадського самоврядування у вищих навчальних закладах передбачено ст. 37 та 38 Закону України “Про вищу освіту”, відповідно до яких вищим колегіальним органом громадського самоврядування вищого навчального закладу є загальні збори (конференція) трудового колективу, включаючи виборних представників із числа осіб, які навчаються у вищому навчальному закладі. У вищому колегіальному органі громадського самоврядування повинні бути представлені всі категорії працівників вищого навчального закладу, представники з числа осіб, які навчаються у вищому навчальному закладі. При цьому не менше ніж 75% загальної чисельності делегатів (членів) виборного органу повинні становити науково-педагогічні працівники вищого навчального закладу, які працюють у цьому вищому навчальному закладі на постійній

основі, і не менше ніж 10% – виборні представники з числа осіб, які навчаються у вищому навчальному закладі.

У вищих навчальних закладах та їх структурних підрозділах діє студентське самоврядування, яке є невід'ємною частиною громадського самоврядування відповідних навчальних закладів і здійснюється особами, які навчаються у вищому навчальному закладі, безпосередньо та через органи студентського самоврядування. Студентське самоврядування забезпечує захист прав та інтересів осіб, які навчаються у вищому навчальному закладі, та їхню участь в управлінні вищим навчальним закладом.

Указом Президента України “Про заходи щодо забезпечення пріоритетного розвитку освіти в Україні” № 926/2010 від 30 вересня 2010 р. з метою забезпечення поліпшення функціонування та інноваційного розвитку освіти в Україні, підвищення її якості та доступності, інтеграції до європейського освітнього простору із збереженням національних досягнень і традицій постановлено: забезпечувати залучення громадськості до підготовки та реалізації основних заходів з реформування системи освіти, врахування пропозицій громадських організацій із цих питань; опрацювати питання щодо надання провідним вищим навчальним закладам реальної автономії як засобу поліпшення якості вищої освіти [12].

Нормативно-правові засади взаємодії державних органів управління освітою та громадськості встановлені і в основних нормативних документах, що стосуються діяльності цих органів. Так, у Положенні про Міністерство освіти і науки (далі – МОН) України, яке є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення формування та реалізації державної політики у сферах освіти і науки, зазначено: МОН України у процесі виконання покладених на нього завдань взаємодіє в установленому порядку з іншими органами державної влади, допоміжними органами і службами, створеними Президентом України, а також з органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, професійними спілками та організаціями роботодавців, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, з підприємствами, установами та організаціями. МОН України для виконання покладених на нього завдань має право в установленому порядку залучати спеціалістів центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками), учених, представників інститутів громадянського суспільства (за згодою) для розгляду питань, що належать до його компетенції [6].

Слід зазначити, що на сьогодні в Україні діє відповідна нормативно-правова база, яка

визначає правові засади створення, права та гарантії діяльності інститутів громадянського суспільства в цілому.

Регулювання окремих складових політики сприяння розвитку громадянського суспільства забезпечено, зокрема, Законами України "Про об'єднання громадян", "Про соціальний діалог в Україні", "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про інформацію", "Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності", "Про молодіжні та дитячі громадські організації", "Про організації роботодавців", "Про органи самоорганізації населення", "Про професійних творчих працівників та творчі спілки", "Про благодійництво та благодійні організації", "Про волонтерську діяльність", "Про свободу совісті та релігійні організації", "Про соціальні послуги", "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" та іншими актами законодавства.

Запровадження різних форм участі інститутів громадянського суспільства в управлінні державними справами на сьогодні визначено низкою нормативно-правових актів, зокрема: Указом Президента України "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" від 15 вересня 2005 р. № 1276, Постановою Кабінету Міністрів України "Деякі питання забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" від 15 жовтня 2004 р. № 1378, Концепцією сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, затвердженою Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 р. № 1035-р (на реалізацію її положень органами виконавчої влади видано низку відповідних нормативно-правових актів), Порядком сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976, та іншими нормативно-правовими актами [2; 11].

Реалізуючи державну політику у сфері розвитку демократії участі, Кабінет Міністрів України 3 листопада 2010 р. видав Постанову "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" № 996, якою затвердив Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. Упровадженню прозорого механізму розподілу коштів для фінансової підтримки громадських організацій та творчих спілок сприятиме затвердження Постановою Кабінету Міністрів України Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених громадськими організаціями та творчими спілками, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка, від 12 жовтня 2011 р.

Передбачені цим документом процедури є обов'язковими для органів виконавчої влади усіх рівнів, а також (що важливо відзначити) є рекомендованими для органів місцевого самоврядування [10; 15].

Основні принципи, які мають визначати правовий статус громадських організацій, Європейським Союзом сформульовано в Рекомендаціях Комітету міністрів Ради Європи державам-членам стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі (2007). Нормативно-правова база для функціонування громадянського суспільства, створена за роки незалежності в Україні, більшістю своїх положень відповідає згаданим принципам. Однак деякі нормативно-правові акти містять положення, що суперечать європейським критеріям у цій галузі. Найістотнішими з них є такі: унеможливлення створення спільних об'єднань фізичними та юридичними особами; поділ громадських об'єднань за їхнім територіальним статусом на міжнародні, всеукраїнські та місцеві; дозвіл громадським об'єднанням захищати права тільки своїх членів; ускладнена процедура реєстрації; заборона громадським об'єднанням займатися безпосередньо комерційною діяльністю тощо [18].

Початковому вирішенню цих проблем має сприяти Закон України "Про громадські об'єднання", який набув чинності з 1 січня 2013 р. і до розробки та ухвалення якого активно долучались представники Українського незалежного центру політичних досліджень (УНЦПД), а також Мережі розвитку європейського права, Центру громадської адвокатури та низки інших громадських організацій. УНЦПД наголошує на тому, що новий Закон України "Про громадські об'єднання" відповідає європейським стандартам правового регулювання статусу неурядових організацій та містить багато прогресивних положень, покликаних сприяти розвитку громадянського суспільства в Україні [1].

Цей Закон визначає правові та організаційні засади реалізації права на свободу об'єднання, гарантованого Конституцією України та міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, порядок утворення, реєстрації, діяльності та припинення громадських об'єднань. Зокрема, цим Законом визначено, що для здійснення своєї мети (цілей) громадське об'єднання має право: вільно поширювати інформацію про свою діяльність, пролагувати свою мету (цілі); звертатися у порядку, визначеному Законом, до органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб з пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами; одержувати у порядку,

визначеному Законом, публічну інформацію; брати участь у порядку, визначеному законодавством, у розробленні проектів нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування і стосуються сфери діяльності громадського об'єднання та важливих питань державного і суспільного життя; брати участь у порядку, визначеному законодавством, у роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, що утворюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування для проведення консультацій з громадськими об'єднаннями та підготовки рекомендацій з питань, що стосуються сфери їхньої діяльності (ст. 21). Органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування можуть залучати громадські об'єднання до процесу формування і реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення, зокрема, шляхом проведення консультацій з громадськими об'єднаннями стосовно важливих питань державного і суспільного життя, розроблення відповідних проектів нормативно-правових актів, утворення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів при органах державної влади, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування, в роботі яких беруть участь представники громадських об'єднань (ст. 22) [9].

Сучасне українське нормативно-правове забезпечення державно-громадського управління в цілому відповідає вимогам до сучасних демократичних держав, створюючи всі необхідні передумови для самостійного вирішення громадськістю питання участі у прийнятті та реалізації рішень органів державної влади, органів місцевого самоврядування. Утім, стверджувати про вичерпність використання потенціалу інститутів громадянського суспільства в державотворчій практиці України було б передчасним. На сьогодні прийняття низки законодавчих актів дає змогу стверджувати про розширення правового поля для взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства. Водночас, з огляду на те, що низку з них прийнято нещодавно, говорити про системність та ефективність практики взаємодії зарано.

Нормативне забезпечення функціонування й розвитку державно-громадського управління у сфері освіти, у тому числі вищої, має низку недоліків, таких як:

- ряд законодавчих, нормативно-правових актів не містить встановлення принципу поєднання державного управління і громадського самоврядування в освіті як

одного з основних принципів реалізації державної освітньої політики;

- система державного управління та місцевого самоврядування і їх функції в освіті розглядаються окремо від громадського співтовариства, законодавчо чітко не врегульовані положення про загальну систему державно-громадського управління освітою;
- закріплення автономного статусу вищих навчальних закладів прописано в ряді законодавчих актів з формулюванням “автономія може надаватися”, що суперечить проголошуваним гаслам щодо самостійності й автономії ВНЗ, зазначеним у ряді програмних стратегічних документів;
- у нормативно-правових і законодавчих актах передбачено залучення громадськості до вирішення питань щодо освіти, у тому числі вищої, державними органами управління через її участь у розгляді й обговоренні, наданні консультацій, інформаційної підтримки, сприянні в методичному та матеріально-технічному забезпеченні тощо. При цьому не зазначено про участь у прийнятті рішень (це формулювання майже не зустрічається в проаналізованих нами нормативно-правових документах). Але ж саме процес прийняття рішень відображає суть управлінської діяльності при реалізації всіх управлінських функцій.

Тому можна зробити висновок про недостатнє закріплення засад державно-громадського управління на законодавчому рівні та можливість подальшого вдосконалення нормативно-правового механізму його реалізації.

Сучасна нормативно-правова база розвитку освіти декларує необхідність модернізації управління освітою, яка передбачає: оптимізацію державних управлінських структур; децентралізацію управління; перерозподіл функцій та повноважень; перехід до програмно-цільового управління; поєднання державного та громадського контролю; створення системи моніторингу управлінських рішень, їх впливу на якість освітніх послуг на всіх рівнях. Результатом модернізації управління є розробка й впровадження відкритої демократичної моделі управління, яка побудована на основі активної взаємодії із середовищем.

Усвідомлюючи критичність стану, в якому залишається система управління освітою, та важливість її виходу на новий рівень, представники державної влади, науковці, освітяни та інші зацікавлені у вирішенні цієї проблеми учасники намагаються визначити спільні дії й покращити перспективи розвитку освітньої системи. За останні роки прийнято ряд важливих рішень, що знайшли відображення в

певних нормативно-правових та програмних документах.

Програма економічних реформ в Україні на 2010–2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” передбачає серед інших кроків у реформі системи освіти, зокрема, такі: підвищення якості й конкурентоспроможності освіти шляхом мотивації роботодавців до участі в підготовці навчальних програм, узгодження з ними освітніх і професійних стандартів; переорієнтація навчальних планів на збільшення частини практичного компонента; масштабне запровадження програм стажування на виробництві [17]. Таким чином, у Програмі затверджено мотиваційні чинники, закладено основи для встановлення тісної взаємодії між вищими навчальними закладами та роботодавцями, посилення ролі роботодавців у забезпеченні якості вищої освіти.

Не так давно було прийнято Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 р., яка на основі аналізу сучасного стану розвитку освіти визначає мету, стратегічні напрями та основні завдання, на виконання яких має бути спрямована реалізація державної політики у сфері освіти. Вона конкретизує основні шляхи реалізації концептуальних ідей та поглядів розвитку освіти, визначені Національною доктриною розвитку освіти.

Основними завданнями Національної стратегії є, зокрема: розвиток взаємодії органів управління освітою та органів громадського самоврядування навчальних закладів; забезпечення об'єктивного оцінювання якості освіти; розширення автономії вищих навчальних закладів [13].

Завдання подальшої демократизації управління в результаті конструктивного діалогу вищої школи, громадянського суспільства і держави полягає в тому, щоб реально пов'язати всіх суб'єктів у єдину систему спільних дій на основі їх реальної зацікавленості в розвитку вищої освіти.

В Україні із січня 2014 р. має набути чинності Закон України “Про вищу освіту” (нова редакція) [8]. Проект Закону України “Про вищу освіту” (нова редакція) (№ 9655 від 28 грудня 2011 р.) підготовлений з метою приведення законодавства України у сфері вищої освіти у відповідність до вимог Болонського процесу, створення більш сприятливих умов і розширення доступу до здобуття вищої освіти громадянами України та реалізацію нормативно-правових засад державної політики в напрямі діяльності вищих навчальних закладів.

Проект Закону “Про вищу освіту” (нова редакція) [5] передбачає забезпечення якіснішого стану правового регулювання відносин у галузі вищої освіти, зокрема, у ньому:

- більш точно визначено сферу дії Закону, зокрема зазначено: “Права вищого на-

вчального закладу, передбачені цим Законом, що визначають його автономію, не можуть бути обмежені іншими законами” (ст. 2);

- розширення автономії вищих навчальних закладів визначено як головну засаду державної політики у сфері вищої освіти; передбачено інституційні, академічні та фінансові засади автономії вищих навчальних закладів;
- управління у сфері вищої освіти концентрується за центральним органом виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері освіти і науки. Звужено систему органів виконавчої влади, що мають у підпорядкуванні вищі навчальні заклади;
- демократизовано управління вищими навчальними закладами;
- надано право вищим навчальним закладам, що мають статус національних, разом з державним видавати власні документи про вищу освіту за освітньо-кваліфікаційними рівнями бакалавра, магістра;
- визначено статус спілки ректорів (директорів) вищих навчальних закладів України, регіональних рад ректорів (директорів) вищих навчальних закладів, асоціацій вищих навчальних закладів, незалежних установ, які контролюють якість освіти, Національної рамки кваліфікацій (ст. 16), базових вищих навчальних закладів та кафедр (ст. 54), які раніше законодавчо не врегульовувалися. Так, у ст. 16 зазначено: “Управління у галузі вищої освіти у межах їх компетенції здійснюється ... органами громадського самоврядування в освіті (спілка ректорів вищих навчальних закладів України, конференції, з'їзди педагогічних і науково-педагогічних працівників, асоціації вищих навчальних закладів тощо)”.

Планується, що прийняття законопроекту сприятиме реалізації вперше в Україні єдиного освітнього простору, без якого неможливо ставити питання про визнання у світі українських дипломів, продовження навчання студентів, аспірантів у зарубіжних університетах.

Комплексний підхід до становлення в Україні реального громадянського суспільства здійснюється шляхом затвердження Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні. Так, 24 березня 2012 р. видано Указ Президента України “Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації” № 212/2012 [16], яким затверджено Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та План першочергових заходів щодо реалізації Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні.

Указ видано з метою створення сприятливих умов для подальшого розвитку в Україні громадянського суспільства; запровадження ефективного механізму взаємодії його інститутів з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах партнерства й взаємної відповідальності; забезпечення здійснення та захисту прав і свобод людини і громадянина.

З огляду на розглянуті вище проблеми та відповідно до Стратегії метою державної політики в напрямі розвитку громадянського суспільства має стати створення сприятливого середовища, зокрема правового та адміністративного, для подальшого розвитку громадянського суспільства, а також реалізації й захисту прав і свобод людини та громадянина.

З метою делегування інститутам громадянського суспільства окремих повноважень щодо реалізації заходів державної (регіональної) політики запропоновано:

- запровадити єдину методіку визначення пріоритетів державної фінансової підтримки інститутів громадянського суспільства з огляду на пріоритетні завдання державної політики;
- розширити сферу застосування конкурсних процедур фінансової підтримки інститутів громадянського суспільства за рахунок бюджетних коштів.

Як видно із зазначеного, на загальнодержавному рівні проголошено спрямування на подальшу демократизацію управління системою освіти, що підтверджено прийнятими органами державної влади документами.

Пропонуючи шляхи й напрями вдосконалення нормативно-правового забезпечення державно-громадського управління сферою вищої освіти в Україні, зазначимо таке. Одним із перших заходів має стати подальше оновлення законодавства України у сфері освіти. Формування нормативно-правової бази у сфері освіти має спрямовуватися на визначення правових, організаційних, фінансових засад інноваційного розвитку системи державно-громадського управління вищою освітою в контексті глобалізаційних та євроінтеграційних тенденцій і викликів часу.

Удосконалення правового механізму державно-громадського управління має передбачати такі кроки. По-перше, потрібно чітко закріпити в законодавчому порядку визначення освітньої політики як діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування, побудованих на науковій основі і скоординованих із суспільно-громадськими інституціями щодо забезпечення конкурентоспроможної освіти, згідно зі стратегічними пріоритетами розвитку України в контексті вимог європейського і світового співтовариства [3, с. 148].

Законодавчо мають бути розширені й закріплені права участі громадськості у вирішенні питань щодо вищої освіти. Сьогодні, як

зазначалося вище, за громадською складовою в системі державно-громадського управління переважно закріплені права участі шляхом розгляду питань, розробки й внесення пропозицій, надання консультацій і зауважень тощо, тобто участь громадськості в управлінні має переважно дорадчий характер. У законодавчих та інших нормативно-правових актах мають бути чітко прописані й закріплені права громадськості безпосередньо приймати рішення стосовно формування та реалізації освітньої політики, у тому числі у вищій освіті.

На законодавчому рівні необхідним є подальше врегулювання порядку створення й діяльності недержавних структур для підтримки автономності ВНЗ, "горизонтальних" управлінських структур різного рівня, закріплення правового статусу опікунських рад; створення нормативно-правової бази діяльності управляючих рад та інших структур державно-громадського управління.

IV. Висновки

Проведений аналіз дає змогу зазначити, що в Україні за роки незалежності були створені певні нормативно-правові засади для розвитку державно-громадського управління вищою освітою: конституційно визначено право громадян брати участь в управлінні державними справами; у законодавчих актах та інших нормативно-правових документах закріплено права освітньої спільноти на самоврядування, зокрема визначено засади самоврядування науково-педагогічних та студентських колективів вищих навчальних закладів, прописано нормативні засади діяльності інших колегіальних органів вищої освіти, закріплено права широкого кола громадськості на співпрацю з органами влади щодо визначення й реалізації освітньої політики.

Дослідження фактичного стану законодавчо-нормативної бази вищої освіти переконує в необхідності її вдосконалення, в наданні більш широких прав громадській спільноті впливати на освітні процеси, безпосередньо приймати рішення, висловлювати свої наміри та побажання з покращення освітньої системи України.

В Україні існує нормативно-правове поле, яке, з одного боку, в цілому забезпечує широкі можливості для функціонування й розвитку інститутів громадянського суспільства на вітчизняних теренах, а з іншого – має певний запас простору для свого розширення й удосконалення відповідно до загальноосвітніх вимог.

Список використаної літератури

1. Громадські організації: Закон України "Про громадські об'єднання" відповідає європейським стандартам [Електронний ресурс] / Українська Гельсінська спілка з прав людини 27.12.2012 р. – Режим доступу: <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1356601789>.

2. Холтобн С. Інститути громадянського суспільства та інститут громадських організацій в Україні: теоретико-методологічні та нормопроектні аспекти [Електронний ресурс] / С. Холтобін // Влада і Соціум. Статті. – Режим доступу: <http://vis.maidanua.org>.
3. Іщенко М.П. Основні напрями оптимізації державно-громадського механізму управління освітою в Україні в контексті глобалізаційних процесів / М.П. Іщенко // Фінансовий простір. – 2011. – № 3 (3). – С. 148–154.
4. Конституція України : Закон від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page>.
5. Основні положення проекту Закону України “Про вищу освіту” (нова редакція) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mon.gov.ua/ua/news/archive-news/88/osnovni-polozhennya-proektu-zakonu-ukrajini-pro-vishchu-osvitu-nova-redaktsiya/>.
6. Питання Міністерства освіти і науки України : Указ від 25 квітня 2013 р. № 240/2013 [Електронний ресурс] / Президент України. – Режим доступу: <http://www.mon.gov.ua/ua/about-ministry/provisions/>.
7. Про вищу освіту : Закон України від 17 січня 2002 р. № 2984-III [Електронний ресурс]. / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/2984-14/>.
8. Про вищу освіту : Проект Закону України (нова редакція) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://osvita.ua/legislation-/vishya_osvita/10496/.
9. Про громадські об’єднання : Закон України від 22 березня 2012 р. № 4572-17 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.
10. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова від 3 листопада 2010 р. № 996 [Електронний ресурс] / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF/print1383600227654317>.
11. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова, Порядок від 5 листопада 2008 р. № 976 [Електронний ресурс] / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF/ed20120312>.
12. Про заходи щодо забезпечення пріоритетного розвитку освіти в Україні : Указ № 926/2010 від 30 вересня 2010 р. [Електронний ресурс] / Президент України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/926/2010>.
13. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 р. : Указ від 25 червня 2013 р. №344/2013 [Електронний ресурс] / Президент України. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/ru/documents/15828.html>.
14. Про освіту : Закон України від 23 травня 1991 р. № 1060-XII [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1060-12>.
15. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні : доповідь / В.О. Кулик [та ін.]. – К. : НІСД, 2012. – 56 с.
16. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації : Указ від 24 березня 2012 р. № 212/2012 [Електронний ресурс] / Президент України. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/14621.html>.
17. Програма економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mon.gov.ua/img/zstored/files/Programa_reform_FINAL_2.pdf.
18. Розвиток громадянського суспільства в Україні: відповідність європейським стандартам [Електронний ресурс] / Ю. Кальниш. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/1684/>.

Стаття надійшла до редакції 10.11.2013.

Тахтаджиева Н.И. Нормативно-правовые основы государственного управления сферой высшего образования в Украине

В статье проанализировано действующее в Украине законодательство относительно регулирования высшего образования, участия институтов гражданского общества в реализации государственной образовательной политики, определены общие правовые основы государственного управления сферой высшего образования, а также пути совершенствования нормативно-правового обеспечения государственного управления этой сферой в Украине.

Ключевые слова: законодательство, высшее образование, государственное управление, общественность, институты гражданского общества.

Tahtadzhyeva N. Normative and legal grounds for the state and public regulation of the higher education system in Ukraine

The analysis of the established legislative basis of the state and public regulation of the higher education system is up-to-date as for the investigation of the operation mechanism applied to the latter field. The paper describes the elements of the analysis of the state policy which regulates the higher education system. It also says a few words about the involvement of the public institutions into the process of introducing the state educational policy. We further define the general legislative basis of the state regulation of the higher education system and propose some strategies for improving the legislative side of the regulation of the system under consideration in Ukraine.

The Constitution of Ukraine as well as the legislative norms for the organization, operation and liabilities of the public institutions provide the general legislative basis for the state and public regulation of the higher education system.

The Constitution of Ukraine enables its citizens to actively influence the process of regulation of the domestic affairs. Our citizens can participate in drawing up the legislative documents. The community as part of the education system is enabled to establish local regulation institutions. The main law of the country also describes the liabilities of the local educative collective regulative board. The public is has its right to cooperate with the local authorities as for the defining and providing of the educational policy.

The whole legislative basis of the state and public regulation of the higher education system is in such poor condition that it definitely requires some innovation as for the active participation of the local community in the process of regulating the higher education policy. Such active cooperation should be about the decision-making process as well as about strategy building in order to improve the state education system of Ukraine.

The process of drawing up the legislative basis in the field of state higher education police should be targeted on the formulation of the legislative, organizational, and financial grounds of the innovative development of the state system of regulation of the higher education.

Key words: *legislation, higher education, state regulation, the public, public institutions.*