

УДК 34

А. С. Днипров

соискатель

Институт законодательства Верховной Рады Украины, г. Киев, Украина

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В УКРАИНЕ

Аннотация. В статье анализируются нормативно-правовые акты, направленные на обеспечение доступности и повышение качества высшего образования в Украине. Рассмотрены изменения, которые произошли в законодательной сфере Украины после 1991 года, направленные на развитие системы непрерывного образования и обучения в течение жизни, обеспечение высокого качества высшего образования и профессиональной мобильности выпускников вузов на рынке труда. Особое внимание уделено адаптации требований и стандартов к высшему образованию в Украине в соответствии с принципами и положениями Болонского процесса и законодательному обеспечению вхождения Украины в Европейское пространство высшего образования. Определены главные проблемы образовательной сферы и пути реформирования высшего образования.

Ключевые слова: нормативно-правовое обеспечение, высшее образование, реформы, стандарты, Болонская декларация, Европейское пространство высшего образования.

A. S. Dniprov

applicant

Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, Ukraine

REFORMS OF HIGHER EDUCATION IN UKRAINE REGULATORY SUPPORT

Abstract. The article analyses legal acts guaranteed availability and quality of higher education in Ukraine. The occurred changes after 1991 in the legislative sphere of Ukraine, aimed at the development of continuing education and lifelong learning, ensurance of high quality of higher education and mobility of university graduates within the labor market have been examined. The author highlights the adapting requirements and standards of higher education in Ukraine in accordance with the principles and provisions of the Bologna process and the legislative support of Ukraine's accession into the European Higher Education Area. The main problems in the educational sphere and the ways of higher education reformation have been identified.

Key words: regulatory support, higher education, reforms, standards, the Bologna declaration, the European Higher Education Area.

Актуальность темы исследования. Качество и доступность образования в любом государстве определяют не только его интеллектуальный, но и экономический потенциал, способность адаптироваться к новым геополитическим вызовам и обеспечить поступательное развитие. Соответствующие права человека гарантируются на международном уровне и законодательством большинства демократических государств. При этом современные образовательные технологии развиваются быстрыми темпами, а образование становится одним из основных критериев глобализирующегося общества. Интеграционные процессы, происходящие по всему миру, диктуют необходимость обеспечить защиту образовательных прав граждан, реформировать систему образования в нашей стране, приблизив ее к международным и европейским образовательным стандартам.

Состояние исследования. Предложенная тема в научной литературе рассматривалась неоднократно. В то же время существующие исследования не учитывают последних законодательных изменений и перспектив развития высшего образования в контексте утвержденных планов и Национальной стратегии развития образования в Украине в период до 2021 года. Вследствие этого статья представляет значительный научный интерес.

Целью статьи является исследование нормативно-правового обеспечения осуществления реформы высшего образования в Украине, процесса гармонизации законодательства Украины в сфере образования с законодательством Европейского Союза.

Изложение основного материала. Первые шаги по обеспечению прав человека на образование в Украине в соответствии с положениями международных актов были сделаны еще до обретения Украиной независимости. Так, действующий Закон Украины «Об образовании» [1] был принят 23 мая 1991 г. Верховным Советом УССР, а после обретения независимости Украины его нормы неоднократно изменялись и дополнялись. Вместе с тем переход к рыночной экономике и определенные трудности, которые при этом возникали, а также сложный процесс перестройки всех сфер общественной жизни уже с начала 1990-х годов диктовали необходимость реформирования системы образования. Тогдашнее видение необходимых изменений было изложено в Основных направлениях реформирования высшего образования в Украине, утвержденных Указом Прези-

дента Украины от 12 сентября 1995 [2]. Признавая наличие глубокого кризиса в сфере высшего образования в Украине, разработчики документа, прежде всего, считали необходимым усовершенствовать систему целевой подготовки специалистов в рамках государственного контракта для удовлетворения потребностей приоритетных отраслей, финансируемых из государственного бюджета, и по направлениям, определенным государственным программам, а также для нужд самого образования; разработать механизм предоставления государственных гарантий трудоустройства выпускникам высших учебных заведений, которые учились по государственному контракту; разработать и утвердить систему организационных, финансовых, научно-методических мероприятий по вопросам отбора, обучения и воспитания молодежи, создание условий для ее интеллектуального труда и социальной защиты.

В системе финансирования образования были введены новые подходы, установив, что: государственный заказ на специалистов финансируется из государственного бюджета; отраслевой заказ – из бюджета отраслей, ведомств, предприятий и средств коммерческих структур; региональный заказ – из местных бюджетов, а также из средств ведомств, организаций и физических лиц данного региона. Благодаря проведенным мероприятиям была унифицирована система подготовки в высшей школе, установлены четкий порядок лицензирования, аттестации и аккредитации высших учебных заведений, состоялся переход к системе подготовки специалистов по уровням, в том числе введены уровни бакалавра и магистра, общепризнанные в большинстве ведущих стран мира.

Конституция Украины от 28 июня 1996 г. [3] закрепила в ст. 53 право граждан Украины на получение образования. При этом государство обеспечивает доступность и бесплатность всех уровней образования в государственных и коммунальных учебных заведениях. Кроме того, представителям национальных меньшинств гарантируется право обучения на родном языке или на изучение родного языка в государственных и коммунальных учебных заведениях. Благодаря этому в нашем многонациональном государстве практически нет разногласий и споров на национальной или этнической почве, представители всех наций защищены.

В конце 90-х годов прошлого века стало понятно, что незначительные изменения в образовательной сфере не могут кардинально повлиять на ситуацию. В связи с этим была разработана Национальная доктрина развития образования, утвержденная Указом Президента Украины от 17 апреля 2002 г. [4].

Среди приоритетных направлений государственной политики в сфере образования документ определял необходимость развития системы непрерывного образования и обучения в течение жизни, обеспечения высокого качества высшего образования и профессиональной мобильности выпускников вузов на рынке труда; соблюдения принципов демократичности, прозрачности и гласности в формировании контингента студентов, в том числе путем объективного тестирования, создание условий для обеспечения обучения в соответствии с потребностями личности и рынка труда; интеграцию отечественного образования в европейское и мировое образовательное пространство. На выполнение этих задач были ориентированы как дальнейшие законодательные инициативы, так и практические мероприятия в системе образования.

Отдельного внимания заслуживает законодательное обеспечение высшего образования в соответствии с Законом Украины «О высшем образовании» от 17 января 2002 г. [5]. При разработке Закона Украины «О высшем образовании» были учтены как европейские стандарты высшего образования, так и отечественная устоявшаяся практика. Так, согласно п. 2 части первой ст. 6 Закона в Украине установлены следующие образовательно-квалификационные уровни: младший специалист, бакалавр, специалист, магистр. При этом согласно части второй этой же статьи подготовка по направлениям и специальностям специалистов всех уровней осуществляется ступенчато или непрерывно в зависимости от требований к уровню овладения определенной совокупностью умений и навыков, необходимых для будущей профессиональной деятельности.

Важной составляющей развития национального законодательства Украины, в том числе в сфере образования, является его адаптация к законодательству государств – членов ЕС. Такая адаптация происходит в соответствии с Общегосударственной программой адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза от 18 марта 2004 г. [6] и Указом Президента Украины «О мерах по усовершенствованию системы высшего образования Украины» от 17 февраля 2004 г. [7].

При этом Украина целенаправленно готовилась к подписанию Совместной декларации министров образования Европы «Европейское пространство в сфере высшего образования» от 19 июня 1999 (далее – Болонская декларация) [8]. С этой целью была принята Программа действий по реализации положений Болонской декларации в системе высшего образования и науки Украины на 2004 – 2005 годы, утвержденная приказом Министерства образования и науки Украины от 23 января 2004 г.

№ 49 [9]. Она предусматривала переход к динамической ступенчатой системе подготовки специалистов, которая позволит удовлетворять возможности личности в получении определенного образовательного и квалификационного уровня по желаемому направлению, обеспечит мобильность на рынке труда, приведет к равновесию между массовым фундаментальным и элитарным образованием, с одной стороны, и узкой специализацией и профессиональным совершенством, с другой.

Присоединившись 19 мая 2005 г. к Болонской декларации, Украина признала, что создание Европейского пространства высшего образования содействует развитию мобильности трудоустройства и общему развитию континента в целом. Учитывая это наше государство начало реформирование системы образования, прежде всего высшего, приближая ее к европейским стандартам. Для ускорения интеграции Украины в Европейское пространство высшего образования была создана Межведомственная комиссия по внедрению Болонского процесса в систему высшего образования, а также Национальная группа промоутеров Болонского процесса, в состав которых вошли представители ведущих высших учебных заведений Украины. Благодаря их усилиям была проведена широкая просветительская кампания по основным положениям Болонской декларации и осуществлены практические шаги для их внедрения в образовательную систему Украины. Во многом благодаря этому, образование в Украине отходит от тотальной унификации учебно-воспитательного и управленческого процессов, реформируется на принципах демократизма, национальной направленности, гуманизации и гуманитаризации [10, с. 29 – 30].

Практическая реализация положений Болонской декларации на общегосударственном уровне была определена Планом действий по обеспечению качества высшего образования Украины и его интеграции в европейское и мировое образовательное сообщество на период до 2010 года, утвержденным приказом Министерства образования и науки Украины от 13 июля 2007 г. [11]. План предусматривал осуществление ряда практических мер, среди которых: передачу в сферу управления МОН высших учебных заведений, находящихся в подчинении других центральных органов исполнительной власти; поэтапное внедрение уровней бакалавра, магистра, доктора, включая возможность существования промежуточных квалификаций; внедрение Приложения к диплому европейского образца и Европейской кредитно-трансферной системы в высшее образование Украины, обеспечение эффективной интеграции науки и высшего образования на основе синергии между высшими

учебными заведениями, научными и научно-исследовательскими учреждениями (организациями) и др.

Кроме того, в соответствии с Указом Президента Украины «Об обеспечении дальнейшего развития высшего образования в Украине» от 25 сентября 2008 г. [12] с целью дальнейшего совершенствования структуры и содержания системы высшего образования в Украине Кабинету Министров Украины, среди прочего, было поручено принять действенные меры по совершенствованию системы подготовки специалистов с высшим образованием, в частности, путем создания в высших учебных заведениях современной инновационной учебно-лабораторной базы, развития учебно-производственных комплексов, учебно-опытных хозяйств, государственного стимулирования участия работодателей в образовательных и научных процессах, а Министерству образования и науки Украины – обеспечить в установленном порядке дальнейшее расширение автономии высших учебных заведений; проработать вопрос о совершенствовании системы аккредитации высших учебных заведений; принять дополнительные меры для поддержки талантливой молодежи и т.п.

Важным практическим шагом на пути реализации указанных положений стало введение в Украине приказом Министерства образования и науки Украины от 16 октября 2009 г. № 943 Европейской кредитно-трансферной системы и ее ключевых документов («Формуляр студента», «Соглашение об обучении», «Соглашение о практической подготовке и обязательство о качестве», «Академическая справка», «Приложение к диплому европейского образца») в соответствии с требованиями Справочника пользователя Европейской кредитно-трансферной системы (ЕКТС), утвержденного Европейской комиссией 6 февраля 2009 г. Такая система дает возможность более дифференцированно подойти к оценке знаний студентов, а главное – унифицировать украинскую систему оценивания с европейской, обеспечить мобильность студентов, прежде всего путем их участия в международных программах обмена, облегчить достижение договоренностей о взаимном признании дипломов об образовании и полученных квалификаций.

Вместе с тем дальнейший процесс реформирования высшего образования Украины требует многочисленных законодательных изменений, в том числе принятия Закона Украины «О высшем образовании» в новой редакции, поскольку действующий Закон уже не соответствует потребностям. Так, Закон Украины «О высшем образовании» содержит расширенный перечень образовательно-квалификационных уровней высшего образова-

ния. Кроме бакалавра и магистра, как это предусмотрено Болонской декларацией, он дополнительно включает младшего специалиста и специалиста. Не соответствует европейской практике и система присуждения научных степеней и ученых званий, которая осталась в Украине еще с советских времен. Немало вопросов вызывает система управления вузами, обеспечение их автономии, процесс подготовки научных кадров и сотрудничество преподавателей и ученых с коллегами из зарубежных стран, внедрения инноваций и повышения рейтинга отечественных учебных заведений. Эти и другие вопросы являются основным камнем преткновения при разработке законопроектов и возможности их принятия как новой редакции Закона «О высшем образовании».

Дальнейшее реформирование высшего образования в Украине связано с Национальной стратегией развития образования в Украине на период до 2021 года, одобренной указом Президента Украины от 25 июня 2013 г. [13]. Разработка Стратегии обусловлена необходимостью кардинальных изменений, направленных на повышение качества и конкурентоспособности образования в новых экономических и социокультурных условиях. Среди главных задач развития высшего образования на ближайшие годы Национальная стратегия определяет создание исследовательских университетов, расширение автономии высших учебных заведений, расширение взаимодействия высших учебных заведений с учреждениями Национальной академии наук Украины и Национальной академии педагогических наук Украины по развитию научных исследований в сфере высшего образования, привлечение работодателей к сотрудничеству с высшими учебными заведениями; дальнейшее совершенствование процедур и технологий внешнего независимого оценивания учебных достижений выпускников учебных заведений системы общего среднего образования, изъявивших желание вступить в высшие учебные заведения; переоснащение учебной, научно-методической и материально-технической базы высших учебных заведений и т.п.

Актуальной задачей на ближайшие годы является приведение сети высших учебных заведений и системы управления высшим образованием в соответствие с потребностями развития национальной экономики и запросами рынка труда. И хотя в последние годы численность вузов постепенно уменьшается благодаря их реорганизации и объединению, все же она остается весьма значительной и в несколько раз превышает реальные потребности и показатели численности. Поэтому вопрос существенного сокращения численности высших учебных заведений

III-IV уровней аккредитации и расширения сети профессионально-технических учебных заведений для подготовки специалистов рабочих профессий требует дополнительного усовершенствования нормативно-правовой базы.

Выводы. Со времени обретения независимости Украина активно проводит реформирование образовательной сферы, при этом важная роль отводится реформированию высшего образования. Правовой основой такого реформирования является Конституция Украины, законы, указы Президента Украины, постановления правительства, нормативно-правовые акты Министерства образования и науки Украины и других профильных министерств, в подчинении которых находятся высшие учебные заведения. Главной задачей реформы высшего образования в Украине является приведение ее в соответствие с международными и европейскими стандартами. С этой целью Украина ратифицировала ряд международных соглашений и присоединилась к Болонской декларации, ввела Европейскую кредитно-трансферную систему и ее ключевые документы и т.п. Вместе с тем развитие и изменения в Европейском пространстве высшего образования диктуют необходимость дальнейшего реформирования высшего образования в Украине, правовой основой которого станет принятие в новой редакции Закона Украины «О высшем образовании» и других законов, а также выполнение мероприятий, предусмотренных Программой экономических реформ и Национальной стратегией развития образования.

Библиографический список

1. Об образовании: Закон Украины от 23.05.1991 г. № 1060-XII // Ведомости Верховного Совета УССР. – 1991. – № 34. – 451с.
2. Основные направления реформирования высшего образования в Украине: Утверждено Указом Президента Украины от 12.09.1995 г. № 832/95 // Официальный веб-портал Верховной Рады Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/832/95>
3. Конституция Украины: Закон Украины от 28.06.1996 г. № 254к/96-ВР // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1996. – № 30. – 141 с.
4. Национальная доктрина развития образования: Утверждено Указом Президента Украины от 17.04.2002 г. № 347/2002 // Официальный веб-портал Верховной Рады Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/347/2002>

5. О высшем образовании: Закон Украины от 17.01.2002 г. № 2984-III // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2002. – № 20. – 134 с.

6. Общегосударственная программа адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза: Утверждена Законом Украины от 18.03.2004 г. № 1629-IV // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2004. – № 29. – 367 с.

7. О мерах по усовершенствованию системы высшего образования Украины: Указ Президента Украины от 17.02.2004 г. № 199/2004 // Официальный веб-портал Верховной Рады Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/199/2004>

8. Совместная декларация министров образования Европы «Европейское пространство в сфере высшего образования»: Международный документ от 19.06.1999 г. // Официальный веб-портал Верховной Рады Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/994_525

9. Программа действий по реализации положений Болонской декларации в системе высшего образования и науки Украины на 2004-2005 годы: Приказ Министерства образования и науки Украины № 49 от 23 января 2004 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://osvita.ua/legislation/Vishya_osvita/3127/

10. Журавский В.С. Высшее образование как фактор государства и культуры в Украине / С. Журавский. – М.: Издательский Дом «Ин Юре», 2003. – 416 с.

11. Об утверждении Плана действий по обеспечению качества высшего образования Украины и ее интеграции в европейское и мировое образовательное сообщество на период до 2010 года: Приказ Министерства образования и науки Украины № 612 от 13 июля 2007 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.nmu.edu.ua/bolon11.php>

12. Об обеспечении дальнейшего развития высшего образования в Украине: Указ Президента Украины от 25.09.2008 г. № 857/2008 // Официальный веб-портал Верховной Рады Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/857/2008>

13. Национальная стратегия развития образования в Украине на период до 2021 года: Одобрена Указом Президента Украины от 25.06.2013 г. № 344/2013 // Официальный веб-портал Верховной Рады Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/344/2013>

References

1. Ob obrazovanii: Zakon Ukrainy ot 23.05.1991 g. № 1060-XII [Education: Ukrainian Law of 23.05.1991 no. 1060-XII]. *Vedomosti Verkhovnogo Soveta USSR – State journal of Supreme Soviet of the USSR*, 1991, no. 34, 451 p.
2. *Osnovnye napravleniia reformirovaniia vysshego obrazovaniia v Ukraine: Utverzhdeno Ukazom Prezidenta Ukrainy ot 12.09.1995 g. № 832/95* (Main reforms of higher education in Ukraine: established by Presidential Edict of 12.09.1995 no. 832\95). Available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/832/95>
3. Konstitutsiia Ukrainy: Zakon Ukrainy ot 28.06.1996 g. № 254k/96-VR [Ukrainian constitution: Ukrainian law of 28.06.1996 no. 254k/96-VR]. *Vedomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – The state journal of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 1996, no. 30, 141 p.
4. *Natsional'naia doktrina razvitiia obrazovaniia: Utverzhdeno Ukazom Prezidenta Ukrainy ot 17.04.2002 g. № 347/2002* (National education development doctrine: established by Presidential Edict of 17.04.2002 no. 347/2002). Available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/347/2002>
5. O vysshem obrazovanii: Zakon Ukrainy ot 17.01.2002 g. № 2984-III [On higher education: Ukrainian law of 17.01.2002 no. 2984-III]. *Vedomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Vedomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – The state journal of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 2002, no. 20, 134 p.
6. Obshchegosudarstvennaia programma adaptatsii zakonodatel'stva Ukrainy k zakonodatel'stvu Evropeiskogo Soiuzu: Utverzhdena Zakonom Ukrainy ot 18.03.2004 g. № 1629-IV [National adaptation program of Ukrainian law and law of European Union: established by Ukrainian law of 18.03.2004 no. 1629-IV]. *Vedomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – The state journal of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 2004, no. 29, 367 p.
7. O merakh po usovershenstvovaniuu sistemy vysshego obrazovaniia Ukrainy: Ukaz Prezidenta Ukrainy ot 17.02.2004 g. № 199/2004 (Development of the higher education system in Ukraine: established by Presidential Edict of 17.02.2004 no. 199/2004). Available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/199/2004>
8. *Sovmestnaia deklaratsiia ministrov obrazovaniia Evropy «Evropeiskoe prostranstvo v sfere vysshego obrazovaniia»: Mezhdunarodnyi dokument ot 19.06.1999 g.* (European education Ministers mutual declaration «European Higher Education Area»: international instrument of 19.06.1999). Available at: http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/994_525
9. *Programma deistvii po realizatsii polozhenii Bolonskoi deklaratsii v sisteme vysshego obrazovaniia i nauki Ukrainy na 2004-2005 gody: Prikaz Ministerstva obrazovaniia i nauki Ukrainy № 49 ot 23 ianvaria 2004 g* (The Bologna declaration in Ukrainian education and science system im-

plementation plan in 2004-2005: established by the Ministry of Education and Science of Ukraine of January 23rd 2004). Available at: http://osvita.ua/legislation/Vishya_osvita/3127/

10. Zhuravskii V.S. *Vysshee obrazovanie kak faktor gosudarstva i kul'tury v Ukraine* [Higher education as an integral part of state and culture of Ukraine]. Moscow, «In Iure» Publ., 2003, 416 p.

11. *Ob utverzhdenii Plana deistvii po obespecheniiu kachestva vysshego obrazovaniia Ukrainy i ee integratsii v evropeiskoe i mirovoe obrazovatel'noe soobshchestvo na period do 2010 goda: Prikaz Ministerstva obrazovaniia i nauki Ukrainy № 612 ot 13 iuliia 2007 g* (Guarantee of higher education quality of Ukraine and its integration in European and World educational society to 2010 implementation plan: established by the Ministry of Education and Science of Ukraine of July 13th 2007). Available at: <http://www.nmu.edu.ua/bolon11.php>

12. *Ob obespechenii dal'neishego razvitiia vysshego obrazovaniia v Ukraine: Ukaz Prezidenta Ukrainy ot 25.09.2008 g. № 857/2008* (Guarantee of further higher education development: established by Presidential Edict of 25.09.2008 no. 857/2008). Available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/857/2008>

13. *Natsional'naia strategiiia razvitiia obrazovaniia v Ukraine na period do 2021 goda: Odobrena Ukazom Prezidenta Ukrainy ot 25.06.2013 g. № 344/2013* (National educational development strategies to 2021: authorized by Presidential Edict of 25.06.2013 no. 344/2013). Available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/344/2013>

Информация об авторе

Днипров Алексей Сергеевич – соискатель, Институт законодательства Верховной Рады Украины, 04053, Украина, г. Киев, Нестеровский проулок 4, e-mail: shchak@ukr.net.

Author

Dniprov Aleksey Sergeevich – applicant, Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine, 4 Nesterovsky lane, Kyiv, 04053, Ukraine, e-mail: shchak@ukr.net.