

УДК 342+378.4

<https://doi.org/10.34142/23121661.2022.35.04>

orcid. org/0000-0002-7578-0043

© Поляков А.О., 2022

А. О. Поляков

**ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ
РЕГУЛЮВАННЯ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ
ТА РЕСПУБЛІЦІ БОЛГАРІЯ**

A. Polyakov

**COMPARATIVE AND LEGAL ASPECT
OF REGULATION OF HIGHER EDUCATION
IN UKRAINE AND THE REPUBLIC
OF BULGARIA**

Анотація. Автор здійснює порівняльно-правовий аналіз регулювання системи вищої освіти в Україні та в Республіці Болгарія. Автор зазначає, що правове регулювання вищої освіти у Республіці Болгарія базується на двох спеціальних законах: «Про вищу освіту» та «Про розвиток академічного складу». Зміст цих нормативно-правових актів спрямований на наближення стандартів якості навчання в болгарській вищій школі до європейських. В Україні система вищої освіти врегульована законами України «Про освіту» та «Про вищу освіту», що дублюють один одного у фундаментальних аспектах. Автор констатує, що в Україні відсутній нормативно-правовий акт, яким були би визначені чіткі та сучасні вимоги щодо заміщення посад науково-педагогічних та наукових працівників. Нині вимоги щодо заміщення посад науково-педагогічних та наукових працівників зафіксовані в Ліцензійних умовах провадження освітньої діяльності, що мають обмежену сферу дії. З огляду на досвід Республіки Болгарія автором пропонується прийняти Закон України «Про розвиток академічного складу», в якому необхідно визначити такі вимоги для науково-педагогічних та наукових працівників, що мають перевіряти відповідність претендентів на ці посади сучасному академічному середовищу й стимулюватимуть їхній подальший розвиток. Автор зазначає, що схожим у розвитку правового регулювання вищої освіти є врегулювання на підзаконному рівні процедур діяльності таких спеціалізованих інституцій із контролю й моніторингу якості вищої освіти, як Національне агентство з оцінки та акредитації (Болгарія) та Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти (Україна).

Ключові слова: вища освіта, науково-педагогічні працівники, акредитація, академічне середовище, правове регулювання.

Abstract. The author carries out a comparative legal analysis of the regulation of the higher education system in Ukraine and Bulgaria. The author points out that the legal regulation of higher education in the Republic of Bulgaria is based on two special laws: “On higher education” and “On the development of academic staff”. It is noted that the content of these regulations is aimed at bringing the quality standards of education in Bulgarian higher education to European. In Ukraine, the system of higher education is regulated by the laws of Ukraine “On Education” and “On Higher

Education”, which duplicate each other in fundamental aspects. The author states that in Ukraine there is no legal act that would define clear and modern requirements for the replacement of positions of scientific, pedagogical and research workers. Currently, the requirements for the replacement of positions of scientific, pedagogical and research workers are fixed in the Licensing Conditions for Educational Activities, which have a limited scope. Taking into account the experience of the Republic of Bulgaria, the author proposes to adopt the Law of Ukraine “On Academic Development”, which should define such requirements for research, teaching and research staff that should verify compliance of applicants for these positions with modern academic environment and stimulate their further development. The author notes that similar in the development of legal regulation of higher education is the regulation at the secondary level of procedures of specialized institutions for quality control and monitoring of higher education: National Agency for Evaluation and Accreditation (Bulgaria) and National Agency for Quality Assurance in Higher Education (Ukraine).

Key words: higher education, scientific and pedagogical workers, accreditation, academic environment, legal regulation.

Постановка проблеми. Освіта є фундаментом нації, провідним інструментом піднесення на новий якісний рівень всіх сфер економіки та суспільного життя. Однак освіта – це передусім система відповідних державних органів, закладів, освітніх програм. Від ефективності побудови системи освіти залежить той рівень якості освіти, якого вимагає сучасне життя, сучасні виробничі процеси та сфера послуг. Особливо це стосується сфери вищої освіти, адже якщо в державі наявна нестача кваліфікованих кадрів, не можна говорити про існування наукомістких виробництв, що також негативно позначається на економічному розвитку. На сьогодні європейська система вищої освіти є провідною у світі, і наближення України до європейських стандартів у сфері вищої освіти передбачає вивчення досвіду тих держав, які в нещодавньому минулому здійснили успішне реформування в цій сфері. Однією з таких держав є Болгарія, яка 2007 року стала членом Європейського Союзу завдяки вдало проведеним реформам, зокрема в сфері вищої освіти. Вивчення досвіду Болгарії щодо напряму правового регулювання системи вищої освіти дозволить зрозуміти, наскільки сучасне українське законодавство в цій сфері відповідає європейському правовому середовищу на локальному рівні держави-члена, а також знайти прогалини та вектори подальшого розвитку.

Аналіз останніх досліджень. Система вищої освіти різних країн світу досліджувалась у наукових працях І. А. Вербовського, І. О. Голоденко, Я. О. Грицай, В. Ю. Колесник. На жаль, в умовах процесу інтеграції вітчизняної освітньої системи до європейської чисельність і вичерпність таких досліджень є незначною, що зменшує можливості запозичення актуального закордонного досвіду для реформування правового регулювання вищої освіти в Україні. Водночас досвід країн, які нещодавно приєдналися до Європейського Союзу в аспекті нормативної бази системи вищої освіти, взагалі залишається невивченим. Тому аналіз досвіду Болгарії в аспекті регулювання системи вищої освіти через відповідні нормативні трансформації в Україні є вельми актуальним.

Формулювання мети статті. Мета цієї статті полягає в здійсненні порівняльно-правового аналізу регулювання системи вищої освіти в Україні та Болгарії.

Виклад основного матеріалу статті. Вища освіта в Болгарії до 1989 року регулювалася Законом вищої освіти, а також іншими нормативними документами в освітній системі. У цей період Міністерство культури, науки та освіти здійснювало ідейне, методичне та організаційно-педагогічне керівництво освітою в країні, керуючись урядовою політикою. Після 1989 року під впливом зміни політичних та економічних факторів відбулося переструктурування всієї освітньої системи в Болгарії, зокрема сфери вищої освіти. Вища освіта зазнала значної трансформації за допомогою швидкого переходу від державного регулювання до академічної та інституційної автономії закладів вищої освіти. Основною метою такої трансформації було покращення якості освіти та підготовка стандартів, що відповідають європейським вимогам.

Вища освіта в Болгарії нині ґрунтується на кількох провідних принципах. Вона не є обов'язковою, але доступна для всіх, хто має змогу підвищити свою кваліфікацію за вибраним напрямом у закладі вищої освіти – державному або приватному. Вища освіта автономна, вона незалежна від ідеологій, релігій та політичних доктрин, в ній не допускаються дискримінація на основі статі, віку, раси, етнічної приналежності, соціального походження, національності, а також привілеї на жодній основі. Основною метою вищої освіти, регламентованою ст. 2 Закону про вищу освіту від 27 грудня 1995 року є «підготовка висококваліфікованих спеціалістів із вищою освітою та розвиток науки та культури» [1]. Освітні інституції мають поєднувати в собі ці дві основні мети: навчання студентів, з одного боку, та розвиток науки й культури, з іншого.

В Україні в перше десятиліття незалежності правопорядок у сфері вищої освіти визначався Законом України «Про освіту» від 23 травня 1991 року. Цим Законом у ст. 42 була визначена мета вищої освіти як «забезпечення фундаментальної наукової, професійної та практичної підготовки, здобуття громадянами освітньо-кваліфікаційних рівнів відповідно до їхніх покликань, інтересів і здібностей, удосконалення наукової та професійної підготовки, перепідготовки та підвищення їхньої кваліфікації» [2]. Закладами, що мали б втілювати цю мету, визначались технікум (училище), коледж, інститут, консерваторія, академія, університет. Отже, українська система вищої освіти є більш диференційованою, ніж болгарська, як за складовими мети вищої освіти, так і за закладами, що її реалізують.

Участь Болгарії у Болонському процесі з 1999 року призвела до запровадження системи трьох рівнів навчання та відповідних ступенів – освітній кваліфікаційний ступінь бакалавр, освітній кваліфікаційний ступінь бакалавр-магістр та освітній науковий ступінь доктор. Відповідно до цього довелося порушити питання про перегляд моделей управління закладами вищої освіти та запровадити модель державного фінансування, що залежить від кількості студентів та аспірантів.

Україна приєдналась до Болонського процесу 2005 року, а до цього часу, 2002 року, в Україні було прийнято Закон України «Про вищу освіту» [3], яким вже були визначені притаманні Болонському процесу освітньо-кваліфікаційні рівні бакалавра та магістра. Проте законодавець залишив рудиментарні освітньо-кваліфікаційні рівні молодшого спеціаліста, спеціаліста та поділ освітніх рівнів на неповну, базову та повну вищу освіту. Науково-освітні рівні не були інтегровані до системи вищої освіти. Управління вищою освітою продовжувало здійснюватись ієрархічною системою державних органів без огляду на автономію закладів вищої освіти в академічній, управлінській й економічній сферах. Позитивним зрушенням Закону України “Про вищу освіту” від 17 січня 2002 року є запровадження державних і галузевих стандартів вищої освіти, які, на жаль, не передбачали використання компетентнісного підходу для їх формування.

2010 року в Болгарії був прийнятий Закон «Про розвиток академічного складу». Він врегулював суспільні відносини щодо здобуття наукових ступенів та зайняття наукових посад у Республіці Болгарія. Принципами здобуття наукових ступенів та зайняття вчених були визначені “автономія вищих шкіл і наукових організацій та децентралізація процедур; вільний вибір наукового розроблення та об’єктивність його оцінювання; гарантування суспільних інтересів щодо якості навчального процесу та наукових досліджень через визначення єдиних державних вимог та контроль за їхнім дотриманням, а також контроль якості наукових досліджень; міжнародне визнання, обмін експертами та інформацією під час процедур з метою створення єдиного освітнього та наукового простору” [4]. Як бачимо, у Болгарії продовжився рух на інтеграцію до європейського освітнього простору, який визначається децентралізацією у фінансуванні закладів вищої освіти, але й передбачає надання максимальної автономії у сфері отримання наукових ступенів та зайняття посад у закладах вищої освіти та наукових установах.

Сучасний вектор правового регулювання вищої освіти в Україні був оформлений 2014 року, коли було прийнято новий Закон України “Про вищу освіту”. Цим нормативно-правовим актом було запроваджено чіткий розподіл освітніх (молодший бакалавр, бакалавр, магістр) та наукових (доктор філософії, доктор наук) ступенів вищої освіти та їхніх відповідних рівнів (тобто була здійснена довгоочікувана конвергенція освіти й науки); юридичні засади автономії закладів вищої освіти, які отримали реальні повноваження щодо незалежності під час здійснення своєї управлінської, академічної і фінансової діяльності; фундаментальні інструменти забезпечення академічної доброчесності в академічному середовищі, які згодом були доповнені підзаконним механізмом виявлення фактів порушення академічної доброчесності та притягнення винних осіб до академічної відповідальності; завдання та процедурні основи акредитації освітніх програм, замість централізованої системи акредитації спеціальностей. Варто зазначити, що цим Законом дійсно була створена нормативна основа для впровадження в роботу українських закладів

вищої освіти студентоцентрованого та компетентнісного підходів до навчання. Водночас цим нормативно-правовим актом були визначені тільки загальні положення щодо заміщення посад науково-педагогічних та наукових працівників (конкретні вимоги до сьогодні зафіксовані тільки на рівні Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності).

У Болгарії для здійснення контролю за виконанням законів «Про вищу освіту» та «Про розвиток академічного складу» ще 2005 року було створено незалежну інституцію «Національне агентство з оцінки та акредитації» [6, 7]. Його діяльність здійснюється за допомогою таких принципів: єдність критеріїв оцінювання болгарських університетів та вищих училищ; гармонізація національних систем для оцінювання якості з відповідними в європейських університетах; створення загальної вихідної бази для порівняння та формування звіту про розвиток якості освітньої діяльності в різних університетах; незалежність та автономність Національного агентства з оцінки та акредитації його експертів.

Починаючи з 2015 року, аналогічну функцію здійснює Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти (НАЗЯВО), що діє на підставі Постанови Кабінету Міністрів України «Про утворення Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти» [8]. Основним завданням НАЗЯВО є формування вимог до системи забезпечення якості вищої освіти та критеріїв оцінювання якості освітньої діяльності, проведення акредитації освітніх програм. Фактично НАЗЯВО за час свого існування найбільш якісно реалізувало завдання з акредитації освітніх програм, яку здійснює з 2019 року. Необхідно констатувати, що протягом свого існування НАЗЯВО неодноразово піддавалось критиці з боку Міністерства освіти і науки України, проте не змінило свій курс на підтримку інтеграції в європейський освітній простір вітчизняних закладів вищої освіти. НАЗЯВО, як і Національне агентство з оцінки та акредитації Болгарії, здійснює важливу функцію в гармонізації національної та європейської системи освіти.

Висновки. Правове регулювання вищої освіти в Республіці Болгарія базується на двох спеціальних законах: «Про вищу освіту» та «Про розвиток академічного складу». Зміст цих нормативно-правових актів спрямований на наближення стандартів якості навчання у болгарській вищій школі до європейських. В Україні система вищої освіти врегульована законами України “Про освіту” та “Про вищу освіту”, що дублюють один одного у фундаментальних аспектах. Водночас відсутнім є нормативно-правовий акт, яким були би визначені чіткі та сучасні вимоги щодо заміщення посад науково-педагогічних та наукових працівників. На сьогодні вимоги щодо заміщення посад науково-педагогічних та наукових працівників зафіксовані у Ліцензійних умовах провадження освітньої діяльності, що мають обмежену сферу дії. Тому з огляду на досвід Республіки Болгарія пропонується прийняти Закон України «Про розвиток академічного складу», в якому необхідно визначити такі вимоги для науково-педагогічних та наукових працівників, що мають перевіряти

відповідність претендентів на ці посади сучасному академічному середовищу та стимулюватимуть їхній подальший розвиток. Схожим у розвитку правового регулювання вищої освіти є врегулювання на підзаконному рівні процедур діяльності таких спеціалізованих інституцій із контролю й моніторингу якості вищої освіти, як Національне агентство з оцінки та акредитації (Болгарія) та Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти (Україна). У подальших публікаціях актуальним є вивчення досвіду правового регулювання вищої освіти в інших державах Європейського Союзу, що нещодавно досягли гармонізації своєї освітньої системи до європейських стандартів.

Література

1. Закон за висшето образование на България (изм. и доп. ДВ. бр.18 от 4 март 2022 г.). URL: <https://lex.bg/laws/ldoc/2133647361> (дата звернення: 17.05.2022); 2. Про освіту: Закон України від 23 травня 1991 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1060-12#Text> (дата звернення: 17.05.2022); 3. Про вищу освіту: Закон України від 17 січня 2002 року N 2984-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2984-14#Text> (дата звернення: 17.05.2022); 4. Закон за развитието на академичния състав в Република България (доп. ДВ. бр.21 от 12 март 2021 г.). URL: <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135680028> (дата звернення: 17.05.2022); 5. Про вищу освіту: Закон України від 1 липня 2014 року № 1556-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text> (дата звернення: 17.05.2022); 6. Националната агенция за оценяване и акредитация. URL: <https://www.neaa.government.bg/> (дата звернення: 17.05.2022); 7. Постановление № 25 на МС от 18.02.2005 г. за утвърждаване на Правилник за дейността на Националната агенция за оценяване и акредитация. URL: <https://www.neaa.government.bg/images/files/Postanovlenie-25.pdf> (дата звернення: 17.05.2022); 8. Про утворення Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти: Постанова Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2015 р. № 244. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/244-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 17.05.2022).