

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/klj-2022-1.02>

## ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

**Губанова Тамара Олексіївна,**доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України,  
директор Фінансово-правового коледжу  
ORCID ID: 0000-0002-5263-2478

У статті проведено нормативно-правовий аналіз державної політики у сфері вищої освіти. Обґрунтовано, що вища освіта є невід'ємною складовою частиною всієї системи освіти в Україні. Зазначено, що існування, ефективне функціонування і поступовий розвиток системи вищої освіти безпосередньо залежать від державної політики у сфері вищої освіти, у зв'язку із чим актуалізується її дослідження. Доведено, що загальні засади формування і реалізації державної політики у сфері вищої освіти закріплені нормативно, однак законодавство не містить визначення поняття «державна політика у сфері вищої освіти». Проаналізовано зміст схожих понять («державна політика у сфері вищої освіти», «державна освітня політика», «національна освітня політика» тощо) і зауважено, що вони є синонімічними за змістом, однак використовувати варто саме поняття «державна політика у сфері вищої освіти» з урахуванням застосування такого поняття в законодавстві. Запропоновано авторський варіант відповідного визначення. Проаналізовано склад суб'єктів, які забезпечують ефективну реалізацію державної політики у сфері вищої освіти. Зауважено, що законодавством визначено перелік принципів, тобто основних фундаментальних засад, з урахуванням яких впроваджуються різні аспекти освітньої політики. Окрім того, звернуто увагу на основні напрями формування і реалізації державної політики у сфері вищої освіти, які передбачені у законодавстві.

З урахуванням проведеного дослідження запропоновано виокремлювати особливості державної політики у сфері вищої освіти (серед яких такі: така політика є одним із напрямів загальної політики держави; аспекти реалізації закріплені нормативно; спрямованість на реалізацію завдань у спеціально визначеній сфері, зокрема сфері вищої освіти; ґрунтується на спеціальних принципах, які визначені в законодавстві; визначається законодавчою владою, а реалізується виконавчою владою тощо).

**Ключові слова:** освіта, вища освіта, державна політика, освітня політика, державна політика у сфері вищої освіти.

### **Hubanova Tamara. Public Policy in the Field of Higher Education: Regulatory and Legal Analysis**

The article analyzes the normative-legal analysis of public policy in the field of higher education. It is justified that higher education is an integral part of the entire education system in Ukraine. It is stated that the existence, effective functioning and gradual development of the higher education system is directly dependent on the state policy in the field of higher education, in connection with which its research is updated. It is proved that the general principles of the formation and implementation of public policy in the field of higher education are enshrined in legislation, but the legislation does not contain a definition of the concept of "state policy in the field of higher education". The content of similar concepts ("state policy in the field of higher education", "state educational policy", "national educational policy", etc.) is analyzed and it is noted that they are synonymous in content, however, it should be used "state policy in the field of higher education" with taking into account the application of such concept in the legislation. An author's version of the corresponding definition is proposed. The composition of the subjects that ensure the effective implementation of public policy in the field of higher education is analyzed. It is noted that the legislation defines a list of principles, that is, basic fundamental principles, taking into account various aspects of educational policy. In addition, attention was paid to the main

*directions of the formation and implementation of state policy in the field of higher education, which are stipulated in the legislation.*

*Taking into account the conducted research, it is proposed to distinguish the peculiarities of the state policy in the field of higher education (among which the following is one of the directions of the general policy of the state; principles that are defined in the legislation; it is determined by the legislative power, and is implemented by the executive power, etc.).*

**Key words:** education, Higher Education, public policy, educational policy, public policy in the field of higher education.

Вища освіта є невід'ємною складовою частиною всієї системи освіти в Україні. Вітчизняним законодавством визначено, що вища освіта – це «сукупність систематизованих знань, умінь і практичних навичок, способів мислення, професійних, світоглядних і громадянських якостей, морально-етичних цінностей, інших компетентностей, здобутих у закладі вищої освіти (науковій установі) у відповідній галузі знань за певною кваліфікацією на рівнях вищої освіти, що за складністю є вищими, ніж рівень повної загальної середньої освіти» [1]. Національною доктриною розвитку освіти [2] передбачено мету державної політики щодо розвитку освіти (в тому числі вищої), яка полягає у створенні умов для розвитку особистості і творчої самореалізації кожного громадянина України, вихованні покоління людей, здатних ефективно працювати і навчатися протягом життя, оберігати й примножувати цінності національної культури та громадянського суспільства, розвивати і зміцнювати суверенну, незалежну, демократичну, соціальну та правову державу як невід'ємну складову частину європейської та світової спільноти. Роль держави у сфері вищої освіти є визначальною, адже саме вона створює умови для функціонування відповідної галузі, здійснює заходи щодо недопущення й усунення негативних проявів в освітніх правовідносинах, вирішує проблеми, які не можуть бути розв'язані лише учасниками освітнього процесу. Існування, ефективне функціонування і поступовий розвиток системи вищої освіти в Україні залежать від різних чинників, не останнє місце серед яких належить державній політиці у сфері вищої освіти, адже саме за допомогою неї відбувається належна зорієтова-

ність на «правильні» цілі та можливості їх результативного досягнення. Відповідний напрям державної політики має свої особливості, систему, механізм, суб'єктів реалізації, принципи, регламентується певною сукупністю нормативно-правових актів, зазнає постійного впливу державотворчих і реформаційних процесів, які розгортаються в Україні, саме тому важливим є дослідження змісту і сутності державної політики у сфері вищої освіти.

Загальні засади формування і реалізації державної політики у сфері вищої освіти закріплені нормативно, зокрема уст. 3 Закону України від 01.07.2014 р. «Про вищу освіту». Проте визначення змісту поняття «державна політика у сфері вищої освіти» зазначений закон не містить. Можна знайти пояснення сутності такої дефініції в наукових працях. Взагалі державна політика – це «діяльність органів державної влади з реалізації виробленого політичного курсу та досягнення конкретних політичних цілей» [3, с. 117]. Тобто державна політика має прояв у безпосередньому виконанні своїх повноважень органами державної влади. Я.О. Тицька зазначає, що «державна політика у сфері освіти – це передбачена законодавством сукупність дій органів державної влади щодо формування й реалізації стратегічних завдань сфери освіти, удосконалення та розвитку системи освіти з метою задоволення потреб людини й суспільства» [4, с. 57]. Н.Л. Губерська розуміє зміст поняття «державна політика у сфері вищої освіти» як «невід'ємної складової частини загальної освітньої політики держави, зміст якої полягає у формуванні та нормативно-правовому закріпленні загальної стратегії вищої освіти, визначенні цілей, завдань та відповідних напрямів дії,

спрямованих на забезпечення функціонування та розвитку системи вищої освіти» [5]. За дослідженням Н.В. Галицької, державна політика у сфері вищої освіти – це «комплекс системних заходів держави, спрямованих на підтримку ефективного функціонування та розвитку вищої освіти, а також на забезпечення її доступності та якості» [6, с. 152]. У науковій та навчальній літературі можна зустріти й інші формулювання для позначення відповідного поняття. Наприклад, І.С. Колодій застосовує дефініцію «державна освітня політика», пояснюючи її зміст як «планомірно організованої діяльності та відповідно цілісної, комплексної системи заходів державних інституцій щодо цілеспрямованого управління освітньою галуззю з метою її оптимізації, повноцінного функціонування та розвитку, це концентроване вираження ідеологічних та соціальних принципів, що визначають ставлення держави до функціонування і розвитку галузі, її роль у суспільстві» [7, с. 236–237]. К.В. Корсак використовує поняття «національна освітня політика» як «сукупність пріоритетів і цілей, які формує уряд або інший вищий орган для здійснення заходів щодо вдосконалення й розвитку системи освіти чи її елементів» [8, с. 112]. Таким чином, варто вважати, що схожі за звучаннями поняття «державна політика у сфері вищої освіти», «державна освітня політика», «національна освітня політика» тощо є синонімічними за змістом, однак використовувати слід саме «державна політика у сфері вищої освіти» з урахуванням застосування такого поняття в законодавстві. Можна стверджувати, що державна політика у сфері вищої освіти є складовою частиною державної освітньої політики, яка, своєю чергою, не є окремим напрямом діяльності держави, а є елементом державної гуманітарної політики. На підставі дослідження змісту наукових позицій щодо з'ясування сутності і змісту зазначених категорій варто вважати, що державна політика у сфері вищої освіти – це сукупність нормативно-визначених напрямів у діяльності спеціально уповноважених на

це органів державної влади для реалізації основних політичних завдань держави у сфері вищої освіти та досягнення наперед зумовлених політичних цілей.

Варто зауважити, що державна політика у сфері вищої освіти не є статичним явищем, яке існує у державі. Слід погодитись із тим, що «реалізація державної політики – це постійний, динамічний процес досягнення поставлених цілей, в якому беруть участь різні органи державної влади та інститути громадянського суспільства. Складовою частиною здійснення державної політики є визначення механізму її реалізації, що передбачає сукупність засобів, методів і ресурсів, які забезпечать вжиття запланованих заходів відповідно до поставлених завдань» [9, с. 31]. Тобто визначення належної і необхідної мети є передумовою ефективною і результативною державної політики у сфері вищої освіти. Задля цього в Україні схвалено Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 р. [10]. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 р. 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. Розроблення Національної стратегії зумовлене необхідністю кардинальних змін, спрямованих на підвищення якості і конкурентоспроможності освіти в нових економічних і соціокультурних умовах, прискорення інтеграції України в міжнародний освітній простір. Національна стратегія конкретизує основні шляхи реалізації концептуальних ідей та поглядів розвитку освіти, визначених Національною доктриною розвитку освіти.

Важливе значення для ефективною реалізації державної політики у сфері вищої освіти має діяльність суб'єктів, які її забезпечують. Варто зауважити, що з урахуванням нормативних положень державну політику у сфері вищої освіти визначає Верховна Рада України, а реалізують Кабінет Міністрів України та центральний орган виконавчої влади у сфері освіти

і науки. Таким чином, можна помітити синтез діяльності законодавчої і виконавчої гілок влади для досягнення ефективного результату. Відповідно до Положення про Міністерство освіти і науки України, МОН є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності в науковій сфері, трансферу (передачі) технологій, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю закладів освіти, підприємств, установ та організацій, які надають послуги у сфері освіти або провадять іншу діяльність, пов'язану з наданням таких послуг, незалежно від їх підпорядкування і форми власності [11]. Водночас не можна применшувати роль інших органів виконавчої влади і місцевого самоврядування для забезпечення належного рівня державної політики у сфері вищої освіти, адже відповідно до ст. 12 Закону України від 01.07.2014 р. «Про вищу освіту», управління у сфері вищої освіти в межах своїх повноважень здійснюється: 1) Кабінетом Міністрів України; 2) центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки; 3) галузевими державними органами, до сфери управління яких належать заклади вищої освіти; 4) органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, до сфери управління яких належать заклади вищої освіти; 5) Національною академією наук України та національними галузевими академіями наук; 6) засновниками закладів вищої освіти; 7) органами громадського самоврядування у сфері вищої освіти і науки; 8) Національним агентством із забезпечення якості вищої освіти.

Також варто зазначити, що законодавством визначено перелік принципів, тобто основних фундаментальних засад, з урахуванням яких впроваджуються різні аспекти освітньої політики. Так, державна політика у сфері вищої освіти ґрунтується на принципах:

1) сприяння сталому розвитку суспільства шляхом підготовки конкурентоспроможного людського капіталу та створення умов для освіти протягом життя;

2) доступності вищої освіти;

3) незалежності здобуття вищої освіти від політичних партій, громадських і релігійних організацій (крім закладів вищої духовної освіти);

4) міжнародної інтеграції та інтеграції системи вищої освіти України в Європейській простір вищої освіти, за умови збереження і розвитку досягнень та прогресивних традицій національної вищої школи;

5) наступності процесу здобуття вищої освіти;

6) державної підтримки підготовки фахівців із вищою освітою для пріоритетних галузей економічної діяльності, напрямів фундаментальних і прикладних наукових досліджень, науково-педагогічної, мистецької та педагогічної діяльності;

7) державної підтримки освітньої, наукової, науково-технічної, мистецької та інноваційної діяльності університетів, академій, інститутів, коледжів, зокрема шляхом надання пільг із сплати податків, зборів та інших обов'язкових платежів закладам вищої освіти, що провадять таку діяльність;

8) сприяння здійсненню державно-приватного партнерства у сфері вищої освіти;

9) відкритості формування структури і обсягу освітньої та професійної підготовки фахівців із вищою освітою.

Перераховані принципи є не лише «базисом» для державної політики у сфері вищої освіти, а й зорієнтовують її зовнішню спрямованість на формування якісної, доступної, конкурентоспроможної системи вищої освіти в Україні. Варто погодитись, що «діяльність держави у сфері вищої освіти має спрямовуватись на підтримку її розвитку та розвитку наукової сфери, інтеграцію їх в європейський та світовий освітній і, відповідно, науковий простір, практичного втілення результатів наукової діяльності, посилення міжнародного співробітництва, зокрема забезпечення системної участі України у міжнародних програмах і проектах» [6, с. 152].



Також у Законі України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 р. закріплені напрями формування й реалізації державної політики у сфері вищої освіти, яка забезпечуються шляхом: 1) гармонійної взаємодії національних систем освіти, науки, мистецтва, бізнесу та держави з метою забезпечення стійкого соціально-економічного розвитку держави;

2) збереження і розвитку системи вищої освіти та підвищення якості вищої освіти;

3) розширення можливостей для здобуття вищої освіти та освіти протягом життя;

4) створення та забезпечення рівних умов доступу до вищої освіти, у тому числі забезпечення осіб з особливими освітніми потребами спеціальним навчально-реабілітаційним супроводом та створення для них вільного доступу до інфраструктури закладу вищої освіти з урахуванням обмежень життєдіяльності, зумовлених станом здоров'я;

5) розвитку автономії закладів вищої освіти та академічної свободи учасників освітнього процесу. Автономія закладу вищої освіти зумовлює необхідність таких самоорганізації та саморегулювання, які є відкритими до критики, служать громадському інтересу, встановленню істини стосовно викликів, що постають перед державою і суспільством, здійснюються прозоро та публічно;

6) визначення збалансованої структури та обсягу підготовки фахівців із вищою освітою з урахуванням потреб особи, інтересів держави, територіальних громад і роботодавців;

7) забезпечення розвитку наукової, науково-технічної, мистецької та інноваційної діяльності закладів вищої освіти та їх інтеграції з виробництвом;

8) надання особам, які навчаються в закладах вищої освіти, пільг та соціальних гарантій у порядку, встановленому законодавством;

9) належної державної підтримки підготовки фахівців із числа осіб з особливими освітніми потребами на основі створення для них вільного доступу до освітнього

процесу та забезпечення спеціального навчально-реабілітаційного супроводу;

10) створення умов для реалізації випускниками закладів вищої освіти права на працю, забезпечення гарантії рівних можливостей щодо вибору місця роботи, виду трудової діяльності на підприємствах, в установах та організаціях усіх форм власності з урахуванням здобутої вищої освіти та відповідно до суспільних потреб;

11) запровадження механізмів стимулювання підприємств, установ, організацій усіх форм власності до надання першого робочого місця випускникам закладів вищої освіти.

Поєднання таких стратегічно важливих напрямів державної політики у сфері вищої освіти визначають її загальні пріоритети та завдання, спрямовані на досягнення довгострокових цілей та масштабних завдань.

Отже, з урахуванням проведеного нормативно-правового аналізу державною політикою у сфері вищої освіти варто вважати сукупність нормативно-визначених напрямів у діяльності спеціально уповноважених на це органів державної влади, для реалізації основних політичних завдань держави у сфері вищої освіти та досягнення наперед зумовлених політичних цілей. Можна запропонувати виокремлювати такі особливості державної політики у сфері вищої освіти:

– державна політика у сфері вищої освіти є одним із напрямів загальної політики держави;

– аспекти реалізації державної політики у сфері вищої освіти закріплені нормативно;

– державна політика у сфері вищої освіти спрямована на реалізацію завдань у спеціально визначеній сфері, зокрема сфері вищої освіти;

– державна політика у сфері вищої освіти ґрунтується на спеціальних принципах, які визначені в законодавстві;

– державна політика у сфері вищої освіти визначається законодавчою владою, а реалізується виконавчою владою.

### ЛІТЕРАТУРА:

1. Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII : станом на 12.05.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text>.
2. Про Національну доктрину розвитку освіти : Указ Президента України від 17.04.2002 р. № 347/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/347/2002>.
3. Хомишин І. Механізм реалізації державної політики в сфері вищої освіти. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія «Юридичні науки». 2016. № 855. С. 116–121.
4. Тицька Я.О. Державна політика у сфері освіти: правовий аспект. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Випуск 2(23). С. 55–60.
5. Губерська Н.Л. Державне регулювання вищої освіти в умовах демократизації публічних відносин в Україні. *Право і суспільство*. 2015. № 2. С. 153–158. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis\\_2015\\_2\\_27](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2015_2_27).
6. Галицька Н.В. Окремі аспекти державної політики у сфері вищої освіти України. *Університетські наукові записки*. 2015. № 4. С. 149–157. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap\\_2015\\_4\\_17](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2015_4_17).
7. Колодій І.С. Сучасні тенденції державної освітньої політики України. *Проблеми та перспективи розвитку економіки і підприємництва та комп'ютерних технологій в Україні* : збірник тез доповідей XI науково-практичної конференції, 30 березня – 4 квітня 2015 р. / Міністерство освіти і науки України, Національний університет «Львівська політехніка», Інститут підприємництва та перспективних технологій. Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2015. С. 235–239.
8. Корсак К. Освіта, суспільство, людина в ХХІ столітті: інтегрально-філософський аналіз. Київ : Вид-во НДПУ, 2004. 222 с.
9. Державна політика : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.В. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. Київ : НАДУ, 2014. 447 с.
10. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року : Указ Президента України від 25.06.2013 р. № 344/2013. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/344/2013/page>.
11. Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 р. № 630. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-p>.

### REFERENCES:

1. Pro vyshchu osvitu [On higher education], Zakon Ukrainy No. 1556-VII (2022) [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text>
2. Pro Natsionalnu doktrynu rozvytku osvity [On the National Doctrine of Education Development], Ukaz Prezydenta Ukrainy No. 347/2002 (2002) [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/347/2002#Text>
3. Khomyshyn I. (2016) Mekhanizm realizatsii derzhavnoi polityky v sferi vyshchoi osvity [The mechanism of implementation of state policy in the field of higher education]. Visnyk Natsionalnoho universytetu «Lvivska politekhnika». Seriya «Iurydychni nauky». No. 855. P. 116–121. [in Ukrainian]
4. Tytska Ya. O. (2018) Derzhavna polityka u sferi osvity: pravovyi aspekt. Prykarpatskyi yurydychnyi visnyk [State policy in the field of education: legal aspect]. Vypusk 2 (23). P. 55–60. [in Ukrainian]
5. Huberska N.L. (2015) Derzhavne rehuliuвання vyshchoi osvity v umovakh demokratyzatsii publichnykh vidnosyn v Ukraini [State regulation of higher education in the conditions of democratization of public relations in Ukraine]. Pravo i suspilstvo. No. 2. P. 153–158. [in Ukrainian]

6. Halytska N.V. (2015) Okremi aspekty derzhavnoi polityky u sferi vyshchoi osvity Ukrainy [Certain aspects of state policy in the sphere of higher education of Ukraine]. *Universytetski naukovi zapysky*. No. 4. P. 149–157. [in Ukrainian]
7. Kolodii I.S. (2015) Suchasni tendentsii derzhavnoi osvitnoi polityky Ukrainy [Modern trends of the state educational policy of Ukraine]. *Problemy ta perspektyvy rozvytku ekonomiky i pidpriemnytstva ta kompiuternykh tekhnolohii v Ukraini : zbirnyk tez dopovidei KhI naukovo-praktychnoi konferentsii, 30 bereznia – 4 kvitnia 2015 r. / Ministerstvo osvity i nauky Ukrainy, Natsionalnyi universytet «Lvivska politekhnika», Instytut pidpriemnytstva ta perspektyvnykh tekhnolohii*. Lviv : Vydavnytstvo Lvivskoi politekhniki. P. 235–239. [in Ukrainian]
8. Korsak K. (2004) Osvita, suspilstvo, liudyna v XXI stolitti: intehralno-filosofskyi analiz [Education, society, man in the 21st century: integral-philosophical analysis]. Kyiv : Vyd-vo NDPU. 222 s. [in Ukrainian]
9. Derzhavna polityka [State policy] : pidruchnyk (2014). Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy; red. kol.: Yu.V. Kovbasiuk (holova), K.O. Vashchenko (zast. holovy), Yu.V. Surmin (zast. holovy) [ta in.]. Kyiv : NADU. 447 s. [in Ukrainian]
10. Pro Natsionalnu stratehiiu rozvytku osvity v Ukraini na period do 2021 roku [On the National Strategy for the Development of Education in Ukraine for the period until 2021], Ukaz Prezidenta Ukrainy vid 25.06.2013 r. No 344/2013 (2013) [in Ukrainian]. <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/344/2013/page>.
11. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Ministerstvo osvity i nauky Ukrainy [On the approval of the Regulation on the Ministry of Education and Science of Ukraine], Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 16.10.2014 r. No 630 (2014) [in Ukrainian]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-p>.