

**СТРАТЕГІЧНІ ПРОБЛЕМИ СИСТЕМИ ВИЩОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ ТА
ГАРМОНІЗАЦІЯ ЗАСОБІВ ЇХ ЗАКОНОПРОЕКТНОГО І НОРМОПРОЕКТНОГО
РОЗВ'ЯЗАННЯ**

У статті проведено системно-аналітичне дослідження змісту поданих у Верховну Раду України трьох законопроектів «Про вищу освіту». Запропонована в роботі концепція гармонізації нормотворчих та організаційних інструментів дозволяє забезпечити наповнення нової редакції Закону України «Про вищу освіту» тим стратегічним змістом, що відповідає сучасним цивілізаційним викликам.

Ключові слова: Закон України «Про вищу освіту», нормопроекткування, законопроекткування, стратегічні цілі, виклики, інтереси, мотивації.

Черленяк И. И., Карабин Т. А. Стратегические проблемы системы высшего образования Украины и гармонизация средств их законопроектного и нормопроектного решения.

В статье проведено системно-аналитическое исследование содержания представленных Верховной Раде Украины трех законопроектов «О высшем образовании». Предложенная в работе концепция гармонизации нормативных и организационных инструментов позволяет обеспечить содержательное наполнение новой редакции Закона Украины «О высшем образовании» стратегическим содержанием, отвечающим современным цивилизационным вызовам.

Ключевые слова: Закон Украины «О высшем образовании», нормопроектирование, законопроектирование, стратегические цели, вызовы, интересы, мотивации.

Cherlenyak I. I., Karabin T. O. Strategic problems of Ukrainian higher education system and harmonization of the means aiming at the rule-making and norm-making solution.

The article presents the system-analytical investigation of the three bills submitted to the Verkhovna Rada of Ukraine «On higher education». The harmonization conception of rule-making and organizational instruments, proposed in the work gives an opportunity to supply the new editing of the Law of Ukraine «On higher education» with the strategic content corresponding to the modern civilization challenges.

Keywords: Law of Ukraine «On higher education», norm-making, rule-making strategic goals, challenges, interests, motivation.

Постановка проблеми в загальному виді. В тексті Указу Президента України «Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року» від 25.06.2013 № 344/2013 наголошується: «Формування нормативно-правової бази у сфері освіти має спрямовуватися на визначення правових, організаційних, фінансових засад інноваційного розвитку системи національної освіти в контексті глобалізаційних тенденцій і викликів часу. Насамперед актуальним є питання щодо розроблення та прийняття Закону України «Про післядипломну освіту», нових редакцій Законів України «Про освіту», «Про вищу освіту», «Про професійно-технічну освіту» [1]. Така державна постановка завдання модернізації системи освіти України актуалізує проблему розроблення адекватного сучасним цивілізаційним освітянським та державно-управлінським викликам шляхів наповнення стратегічним змістом указаних законів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Професійна освітянська спільнота, політики, посадовці органів державної влади України приділяють на сучасному етапі розвитку країни значну різносторонню увагу проблемі реформування вищої освіти. В роботі Андрущенко В. П. [2] досліджуються загальні цивілізаційні питання модернізації змісту системи освіти України, в статті Мовчан В. С. [3] – моральні аспекти модифікації феномену освіти під впливом глобалізаційних процесів. У монографії [4] розглядаються економічні фактори та закономірності розвитку вищої освіти України. Зв'язок сучасних технологій управління в освітній діяльності та проблеми демократизації освіти є предметом наукового аналізу в роботах [5]. Інноваційні потреби, зростання віддачі інтелектуального капіталу розглядаються в роботах [7–9]. У роботах [10–13] досліджено взаємозв'язки модернізації вищої освіти та завдання і «ресурси» Болонського процесу.

Невирішені частини загальної проблеми. Значна кількість проблем і проблемних питань, що наведені у вищезазначених працях, вказують на недосконалість діючих управлінських механізмів стимулювання розвитку вищої освіти, на недоліки та суперечності суспільного координування розвитку цієї сфери, на існування значного рівня «організаційного антагонізму» між механізмами координації, організації, мотивації, управління та контролю підсистем зовнішньо-організаційного та внутрішньо-організаційного середовища системи вищої освіти. Нездатність країни сформувати комплекс взаємодії між потребами розвитку інвенційного та інноваційного потенціалів розвитку секторів економіки (промислового, аграрного, послуг) свідчить, що склалася певна система бар'єрів та перешкод. Утворилася така гальмівна конструкція, яка перешкоджає «розгону» самоорганізаційного механізму адаптації систем вищої освіти та науки до запитів вітчизняної економіки і потреб розвитку людського та соціального капіталу України. Аспекти описані у вищезгаданих роботах. Суспільством немов би усвідомлена потреба законодавчого модифікування організації та управління системою вищої освіти, проте системна законодавча модель подолання згаданих бар'єрів та гальмівного механізму самоорганізації якості системи вищої освіти так і не розроблена. У законопроектах «Про вищу освіту», які розроблялися раніше або зараз «обертаються» в залі парламенту, пропонуються досить еклетичні варіанти вирішення окремих блоків проблеми ефективності системи вищої освіти України.

У цьому фокусі – «процес-функція» – гармонізація законопроекткування та нормопректкування механізмів регуляції та саморегуляції системи вищої освіти мала б стати важливою складовою процесу реформування цієї системи. У вузькому розумінні це питання відноситься до компетенції функціонально-галузевого законопроекткування. Цій темі присвячені роботи [14–16]. Вважаємо, що цю тему необхідно розвинути в контексті проблеми законодавчого регулювання системи вищої освіти України. Незважаючи на вже «досягнутий» другий етап проходження закону про вищу освіту у ланцюжку етапів «перше читання», «друге читання», «введення в дію» чи «внесення» у зал ВРУ нового законопроекту із більш логічно-узгодженим за цілями та інструментами змістом, аналіз трьох актуально-конкуруючих законопроектів представляє значний практичний та науковий інтерес як у фокусі юридичної науки, так і у фокусі науки «державне управління». До того ж Указ Президента [1] актуалізує завдання розробки системних підходів до питання ефективного законопроекткування в освітній галузі у цілому. На прикладі законопроектів «Про вищу освіту» доцільно дослідити, які законопроектні та нормопроєктні методи розв'язання цього завдання здатні відповідати цілям стратегічного розвитку системи вищої освіти України.

Мета роботи: системно-аналітичне дослідження змісту поданих до Верховної Ради України трьох законопроектів, розробка концепції гармонізації нормотворчих та організаційних інструментів адекватного змістового наповнення нової редакції Закону України «Про вищу освіту» стратегічним змістом.

Основна частина. Сьогодні постсоціалістичний транзит України поки що відбувається із депресивним зміщенням частки більш сучасних технологічних укладів на користь менш сучасних. Зміна змісту викликів недорозвинутого постіндустріального етапу цивілізаційного розвитку вітчизняної економіки та соціуму диктує потребу сумісного та узгодженого реформування структурно-функціонального змісту економіки та системи вищої освіти. Але вже понад п'ять років (з 2008 р.) іде безпосередня робота-боротьба за розробку та впровадження в дію більш «досконалого та сучасного» проекту Закону «Про вищу освіту». Здавалося б, проблема законодавчого реформування системи регулювання вищої освіти повинна бути «над політичною», насамперед проблемою-завданням забезпечення загальної конкурентоспроможності людського капіталу та, як наслідок, забезпечення зростання конкурентоспроможності економіки та країни в цілому. Розробка нової редакції закону «Про вищу освіту» почалася в 2008 році з ініціативи профільного міністерства. У липні 2009 р. проект цього документа обговорювався в комітеті Верховної Ради України, потім активно доопрацьовувався. Обговорення цього проекту було досить широким. До нього залучалися всі вищі навчальні заклади, ради ректорів вищих навчальних закладів регіонів, студентські організації, Національна академія педагогічних наук, міністерства і відомства. Цей проект був схвалений з'їздом Співки ректорів, III Всеукраїнським з'їздом Всеукраїнським працівників освіти, з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів і наукових установ. Проект намагався розв'язати такі завдання: розширення змісту автономії ВНЗ (інституційної, академічної, фінансової); звуження системи підпорядкування; адаптації системи підготовки фахівців до європейських вимог. Проект-2008 не був прийнятий.

Як альтернативний з датою реєстрації 17.12.2010 за № 7486, народним депутатом Ю. Р. Мірошніченком було подано ще один законопроект, який був включений до порядку денного 06.09.2011 під № 3692-6. Згодом робоча група під керівництвом Згуровського М. З. за дорученням уряду розробила ще один законопроект, який теж зустрів недостатнє порозуміння в політичних колах та ВРУ. На сьогоднішній день за право введення в дію змагаються вже інші (частково або повністю) три нові законопроекти – № 1187, № 1187-1 і № 1187-2.

Ситуація, що склалася сьогодні у правовому регулюванні вищої освіти України, є в значній мірі наслідком того, що вища освіта ніколи не була об'єктом послідовних юридичних системно-аналітичних наукових досліджень. Розвиток методів координування вітчизняної вищої освіти носив і продовжує носити насамперед емпіричний характер на основі принципу «планування від досягнутого» (від спроб до помилок, від помилок до спроб). А в процесі отримання наукового знання про тенденції, завдання та потреби розвитку системи вищої освіти сама «вища школа» як складний управлінсько-виробничий комплекс стоїть переважно «на стороні» інтересів суб'єкта – виконавця завдань освітнього процесу. Тому її зусилля стосуються радше засобів чи інструментів наукових досліджень, ніж безпосереднього змісту предмета наукового пошуку. Звідси спроби її реформування наштовхнулися на такий бар'єр, як відсутність науково-обґрунтованих правових системно-аналітичних концепцій, розробок та програм, без яких проведення законодавчого реформування вищої освіти України видається досить проблематичним.

З іншого боку на необхідності модернізації освіти і поліпшення її управління вже десяток років активно наголошують спеціалісти різних галузей знань, політики, працівники освіти, управлінці, про це відзначається в концептуальних та програмних правових актах. Зокрема, у Державній національній програмі «Освіта» («Україна XXI століття») [17] та Національній доктрині розвитку освіти [18], що визначають стратегію та основні напрямки політики держави у сфері освіти, передбачено, що модернізація управління освітою передбачає: оптимізацію державних управлінських структур, децентралізацію управління; перерозподіл функцій та повноважень між центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та навчальними закладами; перехід до програмно-цільового управління; поєднання державного і громадського контролю; впровадження новітніх інформативно-управлінських і комп'ютерних технологій; демократизацію процедури призначення керівників навчальних закладів, їх атестації; удосконалення механізму ліцензування, атестації та акредитації навчальних закладів тощо.

Однак наведені положення програмних документів, об'єктивно носячи загальний та абстрактний характер, потребують їх конкретизації та деталізації в законодавчих актах. Більше того, зміст будь-якого закону чи проекту, предметом регулювання якого є вища освіта, повинен відповідати, як бачиться, наступним вимогам. З одного боку, він має базуватися на загальних принципах реформування, відповідати задекларованим стратегічним цілям, а з іншого – включаючи всі необхідні аспекти правових норм, не містити зайвої деталізації, оскільки призначення закону виявляється у регулюванні правовідносин, а не вирішенні конкретного питання. Разом з тим за загальністю формулювань не повинно відкриватися поле для організаційно-управлінських маніпуляцій. І в цьому фокусі законопроект повинен бути конкретним та виваженим, здатним розкривати в деталях ключові управлінські та самоорганізаційні механізми.

Звідси стає очевидним, що основна ціль і завдання, що мають бути вирішені новим Законом України «Про вищу освіту», – це побудова стратегічно націленої, чіткої, науково обґрунтованої та практично придатної системної моделі вищої освіти. А натомість «згладжування» суперечностей інтересів зацікавлених лобі-груп повинно стати не ціллю, а умовою досягнення визначальних завдань та пріоритетних цілей реалізації законодавчих положень. До питання про обґрунтування необхідності прийняття нового Закону України «Про вищу освіту» слід також відмітити, що це передбачено загальнодержавними програмами соціально-економічного розвитку України останніх років і розглядається як завдання стратегічного значення. Нагальна актуальність питання реформування вищої освіти України призвела до появи не тільки дискусій різного рівня та характеру, але і до появи конкретних законодавчих пропозицій. На сьогоднішній день Комітет Верховної Ради з питань науки і освіти рекомендував Верховній Раді прийняти за основу проект закону про вищу освіту № 1187-2 з дорученням головному Комітету підготувати його до другого читання з доопрацюваннями, вносячи прогресивні норми інших законопроектів, які обговорювалися. Це об'єктивне рішення, оскільки з усіх несистемних варіантів саме цей законопроект є найбільш націленим на розв'язання стратегічно важливих завдань вищої освіти

України. Рекомендовано також з усіх інших законопроектів «взяти найкраще». Однак аналіз проектів нового закону про вищу освіту, які розглядалися та розглядаються в стінах Верховної Ради України, дає змогу визначити, що серед їх розробників відсутні не тільки єдине розуміння мети закону, який готується, але і підходи та засади написання текстів законопроектів.

Для усунення цих протиріч при внесенні законодавчої пропозиції суб'єкту законодавчої ініціативи слід було б дати чіткі відповіді на наступні запитання: які проблеми і недоліки існують в суспільних відносинах і їх правовому регулюванні у сфері вищої освіти; які причини призвели до виникнення цих проблем; які наслідки можуть настати, якщо це питання залишити без зміни його правового регулювання?

Подальше обґрунтування законодавчого вирішення проблеми повинно знаходити своє відображення у концепції, що безпосередньо розкриває запропонований обсяг правового регулювання цих відносин, а також зміст конкретних положень законопроекту, тобто, які правила поведінки чи відносини варто встановити, дозволити або заборонити та які санкції ввести у разі порушення закону. Зміст жодного проекту нового закону про вищу освіту, який розглядався і на сьогоднішній день розглядається законодавчим органом, не був предметом концептуальних розробок правової науки. Саме це зумовило кардинальні відмінності в положеннях пропонуваніх законопроектів.

Безумовно, забезпечення досягнення мети законопроекту залежить і від правильності викладу нормативного матеріалу. Щодо структури нового закону «Про вищу освіту», то, очевидно, слід керуватися загальними правилами нормопроєктувальної техніки, що вимагає чіткого та упорядкованого викладу змісту правових норм. Наведене забезпечується логічною послідовністю викладу і переходом від загальних положень до більш конкретних. При цьому не повинно бути протиріч між загальними і конкретними положеннями проекту, оскільки перші повинні враховуватися при застосуванні наступних норм закону. Норми, що стосуються окремих аспектів загального предмета правового регулювання, за загальним правилом згруповані відповідно до критерію групування з окремих питань. У наступних розділах та статтях викладаються додаткові положення, які стосуються всіх або кількох питань, що належать до сфери регулювання цього закону. Наприклад, відповідальність за порушення закону, розгляд спорів тощо [19].

Викладу нормативних положень закону, як правило, передує його вступна частина – преамбула. Основне призначення преамбули – стисле інформування про стратегічну мету прийняття закону. Вона не може містити нормативних приписів, однак ураховується при тлумаченні та застосуванні законопроекту. Разом з тим преамбула не повинна бути занадто об'ємною за обсягом, оскільки це утруднить визначення ключових завдань, які покликаний вирішити закон, а також зумовить ризик дублювання змісту інших структурних елементів проекту, в тому числі і нормативних.

Відповідно до наведених вимог і повинні формулюватися положення преамбули проекту нового Закону «Про вищу освіту». Тому положення преамбули на кшталт «цей Закон відповідно до Конституції України встановлює засади правового регулювання відносин у системі вищої освіти України» [20] не в повній мірі відповідають їй (преамбули) призначенню. Наведений варіант формулювання преамбули висвітлює предмет правового регулювання закону, що повинен розкриватися назвою закону, а не його цілі та завдання. Більше того, преамбула не повинна містити нормативних приписів та дублювати зміст інших структурних елементів проекту. Однак абзац другий законопроекту, що був узятий за основу парламентом та знаходиться на опрацюванні в Комітеті з питань науки і освіти, по суті містить визначення поняття «автономія вищого навчального закладу», а також нормативний припис, що держава створює умови для утворення та розвитку центрів незалежної думки, якими є вищі навчальні заклади [21]. Закріплення таких й аналогічних положень не є характерним для вступної частини текстів законів, тобто преамбул.

На нашу думку, визначення мети закону у формулюваннях проекту закону, а саме: «створення умов для посилення співпраці державних органів і бізнесу з вищими навчальними закладами на принципах автономії вищих навчальних закладів, поєднання освіти з наукою з метою зростання людського капіталу задля високотехнологічного та інноваційного розвитку країни, самореалізації особистості, забезпечення потреб суспільства, ринку праці й держави у кваліфікованих фахівцях»[22] – є тими цілями, що відповідають сучасним цивілізаційним викликам і сприятимуть правильному телеологічному тлумаченню нормативних положень законопроекту. Тому зазначене або близьке до зазначеного формулювання преамбули повинно стати частиною новоприйнятого закону «Про вищу освіту».

Безпосередній виклад нормативних положень законопроектів, що мають загальний характер, таких, як проект Закону «Про вищу освіту», починається з визначення термінів та основних понять. Звичайно, для того, щоб забезпечити правильне тлумачення закону, зміст термінів, які використовуються в законопроекті та мають кілька визначень чи визначення, що відрізняється від звичайного, розкривається та пояснюється у тексті законопроекту. Крім того, якщо термінологія обмежується лише цим законом, то дається відповідне застереження на зразок: «для цілей цього Закону вживаються такі терміни і поняття» тощо.

Однак, що стосується змісту та розташування термінологічного покажчика в текстах «різного роду» законопроектів та в текстах законопроекту «Про вищу освіту» зокрема, слід зупинитися на наступному. По-перше, визначення термінів, на нашу думку, виправдано розміщувати лише в законопроектах загального характеру, що регулюють основи та вихідні положення предмета правового регулювання. Таким законопроектом, безумовно, і є аналізований нами проект закону «Про вищу освіту», що опрацьовується в профільному комітеті та парламенті.

Проте у цьому разі стає незрозумілим, чому при визначенні термінів розробники проекту зазначають, що «у цьому Законі терміни вживаються у такому значенні...» з наступною їх конкретизацією. Адже при аналізі подальшого змісту норм проекту стає очевидним, що правове регулювання сфери вищої освіти на Україні не буде вичерпаним з прийняттям нового закону. Безумовно, що на його виконання слід прийняти деякі інші закони та достатньо велику кількість підзаконних нормативних актів. То чи будуть терміни, що витлумачені законом, використовуватися у такому самому значенні і в інших правових актах? Звичайно, що на це питання повинна бути забезпечена позитивна відповідь, оскільки такі категорії, як «вища освіта», «вищий навчальний заклад», «академічна свобода», «акредитація», «ліцензування» тощо, будуть використовуватися та застосовуватися неодноразово в актах різної юридичної сили. Але жоден із законопроектів такої «спадковості» не забезпечує.

З огляду на наведене вважаємо, що використання звороту у проектах Закону України «Про вищу освіту» на кшталт «у цьому Законі терміни вживаються у такому значенні» є юридично та стилістично не виправданим.

По-друге, на сьогоднішній день, практика законопроектів склалася таким чином, що терміни, які використовуються в проектах та зміст яких треба розтлумачити, розміщуються в перших розділах актів, частіше одразу після преамбули у розділі «Загальні положення». Вважаємо, що таке їх розташування зумовлює підміну правового регулювання, тобто визначення прав, обов'язків, статусу, визначеннями понять та категорій. Безумовно, у разі потреби спеціальні терміни повинні пояснюватися, і це пояснення доцільно подавати в окремій статті чи розділі або в тексті закону там, де це поняття використовується вперше. Однак при цьому аж ніяк не слід використовувати обидва можливі способи в одному законопроекті, подаючи роз'яснення одних термінів в окремій статті, а інших – у тексті законопроекту, як це здійснено в аналізованому акті.

На нашу думку, тлумачення змісту терміна слід уміщати в кінці закону у додатках до законопроекту, зокрема у вигляді покажчика використовуваних термінів. Це розвантажить сам текст законопроекту, полегшить роботу з нормативним матеріалом цього проекту та іншими нормативними актами, в яких аналогічні терміни будуть використовуватися.

Що ж стосується викладу основного змісту нормативних положень законопроекту «Про вищу освіту», то, не вдаючись до аналізу окремих його приписів, варто окремо зупинитися на наступному. Перш за все, звертає на себе увагу занадто великий обсяг тексту закону. На нашу думку, окремі його розділи містять положення і норми, які могли б бути викладені в інших законах та підзаконних актах, що будуть прийняті на його виконання. Це, наприклад, стосується процедурних питань ліцензування освітньої діяльності, атестаційних проваджень науково-педагогічних працівників, зовнішнього незалежного оцінювання тощо. У наведеному варіанті законопроекту вирішення основного завдання, а саме, визначення чіткої системної моделі вищої освіти, здійснюється побіжно, смислова лінія губиться за зайвою деталізацією окремих процедур і процесів.

Що стосується характеристики самої системи вищої освіти, то вона визначена в статті 11 законопроекту 1187-2, де вказано, що систему вищої освіти становлять: вищі навчальні заклади всіх форм власності; рівні та ступені (кваліфікації) вищої освіти; галузі знань і спеціальності; освітні (освітньо-професійні і освітньо-наукові) та наукові програми; стандарти освітньої діяльності та стандарти вищої освіти; органи, які здійснюють управління у сфері вищої освіти; учасники навчально-виховного процесу. Оскільки система – це сукупність взаємопов'язаних елементів (складових системи), що утворюють єдине ціле, то при визначенні системи вищої освіти

слід віднайти такі складові системи, які характеризуються взаємозалежністю та зберігають цілісність системи.

Якщо виходити з розуміння терміна «вища освіта», запропонованого аналізованим законопроектом, то вона є сукупністю систематизованих знань, умінь і практичних навичок, способів мислення, професійних, світоглядних і громадянських якостей, морально-етичних цінностей, інших компетентностей, здобутих у вищому навчальному закладі у відповідній галузі знань та за певною кваліфікацією, на освітніх рівнях, що за складністю є наступними за рівнем повної загальної середньої освіти [21]. Отже, виходить, що систему сукупності знань, умінь, цінностей та якостей становлять вищі навчальні заклади, рівні вищої освіти, галузі знань, спеціальності, освітні та наукові програми, стандарти освітньої діяльності, органи, які здійснюють управління у сфері вищої освіти тощо. Про абсурдність наведеного, як вважаємо, сперечатися не доводиться. З приводу наведеного дуже влучним є порівняння, висловлене на шпальтах електронного видання, де говориться, що так само можна сказати про родину: до складу родини належать тато, мамо, сестра, братик, кіт Тимоха, братня любов та батьківське благословення [23]. Очевидно, що елементи, визначені в пропонованому законопроекті, є не елементами вищої освіти в наведеному розумінні, а елементами іншого цілого, наприклад, освітньої діяльності, що полягає згідно з нормами чинного Закону України «Про вищу освіту» у здійсненні діяльності, пов'язаної з наданням послуг для здобуття вищої освіти [24]. Тому саме до її структурних частин можна віднести органи управління, освітні програми, кваліфікаційні вимоги та стандарти.

Однак при цьому не слід випускати з поля зору, що розуміння суті вищої освіти може мати декілька рівнів та вимірів. Вища освіта водночас є і сукупністю знань, і структурою взаємодії організацій, і функцією держави, й інститутом соціального життя, і зв'язком науково-освітніх шкіл. Вона може виражати і культурологічний зміст, і управлінський, і економічний, і юридичний. Тому, безперечно, наведені в проекті закону елементи вищої освіти можуть трактуватися як необхідні взаємопов'язані елементи єдиного цілого – вищої освіти. Однак для створення логічної та завершеної системи слід узгодити зміст поняття «вища освіта» із її складовими. У протилежному випадку це буде черговим «прорахунком» законодавця.

І наостанок, не можна утриматися від ще одного зауваження щодо логіки викладу нормативного матеріалу законопроекту. Зокрема, система вищої освіти розкрита в положеннях статті 11 розділу 4 законопроекту. Тим не менше, частина елементів цієї системи знайшли своє правове регулювання в законі ще до характеристики самої системи. Так, розділи 2 та 3 присвячені таким елементам, як рівні та ступені вищої освіти, освітні та наукові програми, стандарти освітньої діяльності та стандарти вищої освіти. Правове регулювання інших частин системи, а саме, вищих навчальних закладів, органів управління вищою освітою, учасників навчально-виховного процесу, здійснено в наступних розділах законопроекту. Наведене не підлягає ніякому закону формальної логіки, не кажучи вже про правила ефективної нормопроектної техніки.

Якщо відійти від «деталізації» невідповідностей, то у цілому слід артикулювати таке. Для розробки системної моделі реформування необхідна ув'язка змісту усіх проблемних блоків розвитку вищої освіти коеволюційно та гармонійно з нормативним забезпеченням можливостей розвитку кожного з цих блоків та системи вищої освіти в цілому як системно-сислової, організаційної та «виробничої» конструкції. Мова повинна йти про системне реформування цілей та методів управління і діяльності виробничого «комплексу» вищої освіти. Прийняття та впровадження закону низької регулятивної та стратегічно-прогностичної якості не тільки загальмує, але і на десятиліття відкладе реальне вирішення проблем розвитку системи вищої освіти за рахунок зміни фокуса уваги «новостворених полем» боротьби за інтереси, статуси, ресурси, мотивації. Все знову погрузне в «буднях сьогодення», боротьби повноважень та інтересів. Але при розробці будь-якого законопроекту насамперед повинні враховуватися проблеми модернізаційного росту.

Отже, необхідним є розгортання змісту закону таким чином, щоб досягти «програмної якості» форми та духу закону. Для цього доцільно використати такий законопроектний логіко-структурний та кібернетико-ітераційний підхід. Законопроектанти формують список стратегічних проблем, які реально повинен розв'язати закон. Формують змістовні блоки норм закону. Домагаються того, що кожний змістовний блок норм закону спроможний гармонізовано із загальною стратегічною метою прописати функціонування, розвиток, мотивації, гарантії, перспективи забезпечення спектру повноважень та ресурсів, необхідних для вирішення нагальної життєвої проблеми чи проблеми розвитку, на яку цей змістовний блок орієнтований. (Таких проблем, як, наприклад, автономія університетів, освітня мобільність, ресурси формування якості

освіти, організація освітньої діяльності, управління закладами освіти та освітніми процесами і т. д.) Далі окремі норми та блоки норм узгоджуються між собою ітераційно до тих пір, поки кожен блок не стане автономною смисловою групою. Далі кожний змістовний блок узгоджується в одне системне смислове ціле (програму) як ітераціями з модифікаціями углиб у цілісний зміст групи норм, так і модифікаціями вгору – на рівень змісту стратегічної програми модернізації та цілісного реформування системи вищої освіти.

Висновки. Відкладання прийняття закону «Про вищу освіту» гальмує можливість самоорганізації нової якості процесів та творчої активності акторів процесу освітньої діяльності, перешкоджає утворенню мотиваційних циклів формування нових джерел розвитку цивілізаційної якості соціального, людського та економічного капіталу в більшості реципієнтів освітньої діяльності як у сфері розробки технологій, так і у сфері бізнесу та в інших сферах. Проте з точки зору інтересів суспільства недоцільно поспішно приймати Закон України «Про вищу освіту» низької законопроектної та нормопроектної якості, тобто пройти шлях від проекту до Закону без відповідної гармонізації місії Закону, цілей освіти та суспільства, інструментів нормопроектування смислових підрозділів Закону. При гармонізації змісту закону як цілого та змісту окремих блоків норм необхідно виходити з того, що процес реформування повинен розв'язати клубок проблем: організації, мотивації, фінансування, використання, контролю, самоорганізації та адаптації системи вищої освіти України. Реформування повинно базуватися суто на стратегічно обумовленій законодавчій базі. Стратегічно перспективна законодавча база розвитку вищої системи України повинна створюватися з використанням ефективних засобів законопроектування, гармонізованих з технікою нормопроектування та змістом кожного нормативного блоку, нормативного положення.

Список використаних джерел:

1. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року : Указ Президента України від 25.06.2013 № 344/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.president.gov.ua/documents/15828.htm.
2. Андрущенко В. П. Роздуми про освіту: статті, нариси, інтерв'ю / В. П. Андрущенко. – К. : Знання України, 2004. – 804 с.
3. Мовчан В. С. Освіта в контексті глобалізаційних процесів: моральні аспекти / В. С. Мовчан // Філософсько-антропологічні студії'2008. – К. : Стилос; Д. : ДНУ, 2008. – С. 161–167.
4. Економічні аспекти проблем розвитку вищої освіти в Україні : монографія / За заг. ред. І. М. Грищенка. – Хмельницький : ХНУ, 2010. – 478 с.
5. Маргуліна Л. Демократизація освіти: технології реалізації в контексті соціокультурних змін / Л. Маргуліна // Вища освіта України. – 2010. – № 4. – С. 17–23.
6. Ніколаєнко С. М. Стратегія розвитку освіти: початок ХХІ століття / С. М. Ніколаєнко. – К. : Знання, 2006. – 253 с.
7. Мамонтова Н. Тенденції та особливості формування і використання інтелектуального капіталу в Україні / Н. Мамонтова // Економіка України. – 2010. – № 8. – С. 30–39.
8. Андрущенко В. Умови та напрями інноваційного розвитку освіти / В. Андрущенко // Вища освіта України. – 2009. – № 3 (34). – С. 5–13.
9. Кремень В. Феномен інновацій / В. Кремень // Вища освіта України. – 2009. – № 4 (35). – С. 11–16.
10. Згуровський М. З. Болонський процес – структурна реформа вищої освіти на європейському просторі [Електронний ресурс] / М. Згуровський. – Режим доступу : <http://www.idn.polynet.lviv.ua>.
11. Карпенко М. М. Пріоритети розвитку вищої освіти в Україні в руслі загальноєвропейських тенденцій [Електронний ресурс] / М. М. Карпенко. – Режим доступу : <http://www.niurr.gov.ua>.
12. Болонський процес: тенденції, проблеми, перспективи / Укл. В. П. Бех, Ю. Л. Маліновський : за ред. академіка В. П. Андрущенка. – К. : НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2004. – 221 с.
13. Джура О. Болонський процес як прояв модернізації освіти / О. Джура // Вища освіта України. – 2008. – № 4. – С. 58–63.
14. Законопроектування / Авт. : Копиленко О. Л., Богачова О. В., Терлецька І. С. [та ін.] ; за ред. О. Л. Копиленка, О. В. Богачової. – К. : Реферат, 2010. – 176 с.

15. Законотворчість. Конституційні засади законотворчої діяльності / Упорядн.: О. В. Богачова, О. П. Маруженко, І. С. Терлецька [та ін.] ; ред. кол. :О. В. Богачова, В. О. Зайчук (голова), О. Л. Копиленко, С. В. Шевчук. – К. : Парламентське вид-во, 2005. – Вип. 2. – 162 с. – (Бібліотека Української школи законотворчості).

16. Терлецька І. С. Процедура законопроекування як стрижневий елемент законотворчого процесу в Україні / І. С. Терлецька // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2011. – № 2(5). – С. 65–69.

17. Про Державну національну програму «Освіта» («Україна XXI століття»): постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.1993 № 896 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/896-93-%D0%BF>.

18. Про Національну доктрину розвитку освіти : Указ Президента України від 17.04.2002 № 347/2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/347/2002>.

19. Методичні рекомендації щодо розроблення проектів законів та дотримання вимог нормопроектної техніки : постанова колегії Міністерства юстиції України від 21.10.2000 № 41 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0041323-00>.

20. Про вищу освіту : проект закону України № 1187-1 від 11 січня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45439.

21. Про вищу освіту : проект закону України № 1187-2 від 21 січня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45512.

22. Про вищу освіту : проект закону України № 1187 від 28 грудня 2012 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45287.

23. Пахотін К. Вищу освіту буде відрегульовано? [Електронний ресурс] / К. Пахотін. – Режим доступу : http://blogs.lb.ua/konstantin_pakhotin/186421_vishchu_osvitu_bude_vidregulovano.html.

24. Про вищу освіту : Закон України від 17.01.2002 № 2984-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2984-14>.

** Черленяк Іван Іванович – доктор наук з державного управління, завідувач кафедри міжнародного бізнесу, логістики та менеджменту ДВНЗ «Ужгородський національний університет».*

** Карабін Тетяна Олександрівна – кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного, фінансового, інформаційного та європейського публічного права ДВНЗ «Ужгородський національний університет».*