

Ольга Сезонова,

завідувач відділення планування навчального процесу навчально-методичного відділу Харківського національного університету внутрішніх справ

СИСТЕМА ТА ПОВНОВАЖЕННЯ СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАДАННЯ ОСВІТНІХ ПОСЛУГ ЗАКЛАДАМИ ВИЩОЇ ОСВІТИ

Розглянуто повноваження суб'єктів владних повноважень у сфері адміністративно-правового забезпечення діяльності закладів вищої освіти. Проаналізовано вітчизняне законодавство з питань освіти, яке стосується функціонування Кабінету Міністрів України та інших центральних органів виконавчої влади. Запропоновано систему суб'єктів адміністративно-правового забезпечення діяльності закладів вищої освіти.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення; заклади вищої освіти; органи виконавчої влади; освітні послуги; публічна адміністрація.

Сезонова О.

Система и полномочия субъектов административно-правового обеспечения предоставления образовательных услуг заведениями высшего образования

Рассмотрены полномочия субъектов властных полномочий в сфере административно-правового обеспечения деятельности заведений высшего образования. Проанализировано отечественное законодательство по вопросам образования, которое касается функционирования Кабинета Министров Украины и других центральных органов исполнительной власти. Предложена система субъектов административно-правового обеспечения деятельности заведений высшего образования.

Ключевые слова: административно-правовое обеспечение; заведения высшего образования; органы исполнительной власти; образовательные услуги; публичная администрация.

Sezonova O.

System and plenary powers of subjects of administrative legal providing of grant of educational services by establishments of higher education

In the article plenary powers of subjects of imperious plenary powers are considered in the field of the administrative legal providing of activity of establishments of higher education. A home legislation on questions education, that touches functioning of Cabinet of Ministers of Ukraine and other central executive bodies, is analysed. The system of subjects of the administrative legal providing of activity of establishments of higher education is offered.

Keywords: administrative legal providing; establishments of higher education; executive bodies; educational services; public administration.

Постановка проблеми. В умовах розвитку ринкової економіки інтелектуальний потенціал визначається рівнем становлення освітньої та наукової сфер, станом культурної та духовної спадщини, адже в його основі закладена природна здатність акумулювати все нові знання, генерувати нові ідеї, що стають основним джерелом економічного зростання. Освіта є базовим елементом цивілізованого соціуму, відповідає за стан освіченості суспільства, його здатність до розвитку та самовдосконалення. Адміністративно-правове забезпечення діяльності закладів вищої освіти в Україні включає в себе сукупність способів, засобів, заходів і окремих правових механізмів, врегульованих нормами адміністративного законодавства. Ключова роль у цьому аспекті належить уповноваженим органам державної влади. Наділяючись відповідними управлінськими та владно-розпорядчими повноваженнями згідно з вітчизняним законодавством, вони уможливають формування та реалізації державної політики у сфері вищої освіти.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Заклади вищої освіти досить часто ставали предметом дослідження у межах науки державного управління, економічного, педагогічного та іншого спрямування. Адміністративно-правове забезпечення їхньої діяльності суб'єктами публічної адміністрації розглядалися окремими науковцями, серед яких: В. А. Грабовський, Л. І. Коробко, А. В. Мазак, В. І. Пальчикова, Н. С. Ракша, Р. В. Шаповал, В. І. Шилова та ін.

Метою статті є з'ясування повноважень та системи адміністративно-правового забезпечення діяльності закладів вищої освіти з урахуванням відповідного вітчизняного адміністративного законодавства.

Виклад основного матеріалу дослідження. Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, який вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина у різних сферах суспільного життя, зокрема формує та реалізує державну політику щодо освіти, сприяє розвитку та здійснює державну підтримку науково-технічної та інноваційної діяльності у нашій державі [1]. Крім того, важливою складовою його функціонування виступає спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, насамперед МОН України, а також здійснення контролю за їх діяльністю.

Спираючись на положення ст.ст. 113–117 Конституції України, ст. 2, 19–21 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», ст. 63 Закону України «Про освіту», базовими завданнями Кабінету Міністрів України щодо адміністративно-правового забезпечення діяльності закладів освіти є здійснення за допомогою адміністративно-правових засобів і заходів визначення та реалізації пріоритетів державної політики у сфері освіти, організаційно-правове та фінансове забезпечення діяльності та освітнього процесу закладів освіти.

Найважливіше місце у системі адміністративно-правового забезпечення діяльності закладів освіти закономірно належить Міністерству освіти і науки України (далі – МОН України). Це міністерство є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, а також забезпечення здійснення державного контролю за діяльністю закладів освіти [2].

Згідно з вітчизняним законодавством діяльність МОН України спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України, однак зазначене не применшує роль відомства як самостійного владного суб'єкта, що може за власної ініціативи приймати важливі стратегічні документи. Мова йде про Комунікаційну стратегію МОН України на 2017–2020 рр., Стратегія реформування вищої освіти в Україні до 2020 р., схвалені рішенням колегії МОН України № 4/1-15 від 26.05.2017 р. та ін. Більше того, відомство здійснює нормативно-правове забезпечення функціонування системи освіти у межах своїх повноважень, про що свідчить напрацьований масив наказів, листів та інших нормативно-правових актів у сфері діяльності закладів освіти.

Зважаючи на діяльність МОН України щодо адміністративно-правового забезпечення діяльності закладів освіти, слід систематизувати повноваження цього міністерства таким чином: участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері освіти; вироблення стратегії та прогнозування розвитку системи освіти; нормативно-правове врегулювання освітньої діяльності та освітнього процесу; інформаційне, організаційно-правове, методичне та наукове забезпечення діяльності закладів освіти на зовнішньому та внутрішньому рівнях; вироблення та впровадження системи оцінки якості освіти; здійснення адміністративних процедур в освітній діяльності; здійснення державного контролю та моніторинг освітньої діяльності; організація взаємодії з органами публічної влади України та зарубіжних країн, а також міжнародне співробітництво у сфері освіти.

Наступним суб'єктом адміністративно-правового забезпечення діяльності закладів освіти є новостворена є Державна інспекція навчальних закладів України (далі – ДІНЗ України). Згідно з Положенням про Державну інспекцію навчальних закладів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 538 від 16.10.2014 р., ДІНЗ України – центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через МОН України, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного контролю за діяльністю, зокрема закладів освіти [3].

У межах своїх повноважень ДІНЗ України має право застосовувати низку адміністративно-правових засобів з метою забезпечення контролю за виконанням суб'єктами надання освітніх послуг положень законодавства з питань освіти. Основним інструментом щодо зазначеного виступає інспектування закладів освіти у відповідності до Порядку державного інспектування навчальних закладів, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України № 353 від 03.05.2012 р., та з дотриманням вимог Критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності з надання освітніх послуг у системі загальної середньої та професійно-технічної освіти і визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду Державною інспекцією навчальних закладів, затверджених постановою Кабінету Міністрів України № 311 від 30.03.2011 р.

Діяльність закладів освіти інспектується шляхом проведення комплексної або вибіркової перевірки, що може бути плановою або позаплановою, виїзною або невиїзною. У ході перевірки посадові особи

ДІНЗ України першочергово з'ясовують ступінь дотримання вимог державних стандартів освіти та виконання положень відповідного законодавства, а крім того, визначаються та аналізуються якісні та кількісні показники організації освітнього процесу, наукової роботи, ефективність використання матеріально-технічної бази тощо.

В адміністративно-правовому забезпеченні діяльності закладів освіти особливе значення відводиться забезпеченню якості освіти з боку уповноваженого органу публічної адміністрації – Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти (далі – НАЗЯВО). Під якістю освіти слід розуміти збалансовану відповідність освіти як системи, процесу і результату, встановленим потребам, вимогам, цілям, нормам, стандартам, що визначаються окремими фізичними та юридичними особами, громадськими формуваннями, суспільством і державою загалом [4].

У відповідності до ст.ст. 17–22 Закону України «Про вищу освіту», та Статуту Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 244 від 15.04.2015 р., цей постійно діючий колегіальний орган є юридичною особою публічного права зі статусом неприбуткової організації, що здійснює реалізацію державної політики у сфері забезпечення якості вищої освіти. НАЗЯВО наділене значними повноваженнями у сфері адміністративно-правового забезпечення діяльності закладів вищої освіти, будучи найважливішим суб'єктом відповідної взаємодії з МОН України.

НАЗЯВО бере активну участь у розробці та погодженні державних стандартів вищої освіти, приймає рішення про акредитацію чи відмову в акредитації освітніх програм, проводить ліцензійні експертизи та готує експертні висновки щодо можливості видачі ліцензій на провадження освітньої діяльності у сфері вищої освіти [5]. Отже, аналізований колегіальний орган є першою ланкою адміністративно-правового забезпечення діяльності закладів вищої освіти, який в адміністративному порядку на підставі експертних висновків визначає відповідність закладів освіти державним стандартам і ліцензійним умовам провадження освітньої діяльності, встановлює належність освітніх програм тощо.

Центральні органи виконавчої влади, яким підпорядковані суб'єкти надання освітніх послуг, є важливою складовою системи адміністративно-правового забезпечення діяльності закладів загальної середньої, професійно-технічної, вищої та іншої передбаченої законодавством освіти. Згідно зі ст. 65 Закону України «Про освіту» державні органи, до сфери управління яких належать заклади освіти, наділені наступними повноваженнями: беруть участь у реалізації освітньої політики та формуванні стандартів освіти; розробляють умови прийому до закладів професійно-технічної, фахової передвищої та вищої освіти; здійснюють аналіз, моніторинг якості освітньої діяльності закладів освіти, що перебувають у сфері їх управління; здійснюють повноваження засновника щодо державних закладів освіти, що перебувають у їхньому підпорядкуванні.

Зауважимо на тому, що на законодавчому рівні у нашій країні у сфері освітньої діяльності передбачено положення щодо створення державою умов для здобуття освіти мистецького, спортивного, військового та наукового спрямування. На сьогодні МОН України не уповноважене здійснювати повне адміністрування закладами спеціалізованої освіти всіх рівнів, окрім наукового спрямування, а тому ключову роль відіграють інші державні органи, у тому числі Міністерство оборони України, Міністерство культури України та Міністерство молоді та спорту України. Поряд із базовим законодавством у сфері освіти, ці відомства у своїй діяльності щодо адміністративно-правового забезпечення діяльності суб'єктів надання освітніх послуг керуються розгалуженою системою нормативно-правових актів.

Адміністративно-правове забезпечення діяльності відповідних закладів освіти здійснюється також низкою інших центральних органів виконавчої влади, зокрема Міністерством внутрішніх справ України, Міністерством аграрної політики та продовольства України, Міністерством охорони здоров'я України, Міністерством соціальної політики України, Міністерством екології та природних ресурсів України.

Висновки. Аналіз вітчизняного законодавства у сфері провадження освітньої діяльності дозволяє сформувати таку систему суб'єктів адміністративно-правового забезпечення діяльності закладів вищої освіти:

1) центральна ланка – Кабінет Міністрів України, який формує та сприяє реалізації державної політики у сфері вищої освіти, здійснює адміністративно-правове регулювання базових напрямів діяльності суб'єктів надання освітніх послуг;

2) керівна ланка – МОН України, яке згідно зі своїми повноваженнями: адміністративно-правовим способом врегулює більшість напрямів освітньої діяльності та освітнього процесу; впроваджує систему оцінки якості освіти; надає адміністративні послуги та здійснює адміністративні процедури в освітній діяльності; реалізує загальний державний нагляд (контроль) і моніторинг освітньої діяльності;

3) контрольна ланка: а) Державна інспекція навчальних закладів України, яка здійснює інспектування закладів освіти з метою виявлення порушень законодавства з питань освіти, державних стандартів і ліцензійних умов провадження освітньої діяльності; б) Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти, яке бере участь у розробці державних стандартів вищої освіти; приймає рішення про акредитацію чи відмову в акредитації освітніх програм; проводить ліцензійні експертизи щодо можливості видачі ліцензій на провадження освітньої діяльності;

4) спеціалізована ланка – Міністерство оборони України, Міністерство культури України та Міністерство молоді та спорту України, які за допомогою сукупності відповідних адміністративно-правових засобів створюють належне підґрунтя діяльності спеціалізованих закладів освіти військового, мистецького та спортивного спрямування;

5) допоміжна ланка – сукупність інших центральних органів виконавчої влади, до сфери управління яких належать заклади освіти, які у межах своєї компетенції беруть участь у реалізації відповідної освітньої політики та формуванні стандартів вищої освіти.

Список використаних джерел

1. Про Кабінет Міністрів України: Закон України № 794-VII від 27.02.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.
2. Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України : постанова Кабінету Міністрів України № 630 від 16.10.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-n>.
3. Про затвердження Положення про Державну інспекцію навчальних закладів України : постанова Кабінету Міністрів України № 538 від 16.10.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/538-2014-n>.
4. Про утворення Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти: постанова Кабінету Міністрів України № 244 від 15.04.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/244-2015-n>.
5. Про вищу освіту: Закон України № 1556-VII від 01.07.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.

References

1. Zakon Ukrainy «Pro Kabinet Ministriv Ukrainy» vid 27.02.2014 № 794-VII. [Law of Ukraine «About Cabinet of Ministers of Ukraine»: from 27.02.2014 № 794-VII] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18> [in Ukrainian].
2. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro zatverdzhennya Polozhennya pro Ministerstvo osvity i nauky Ukrainy»: vid 16.10.2014 № 630 [Resolution of Cabinet of Ministers of Ukraine «About claim of Statute about Department of education and science of Ukraine»: from 16.10.2014 № 630] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-n> [in Ukrainian].
3. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro zatverdzhennya Polozhennya pro Derzhavnu inspekciyu navchalny zakladiv Ukrainy»: vid 16.10.2014 № 538 [Resolution of Cabinet of Ministers of Ukraine «About claim of Statute about the State inspection of educational establishments of Ukraine»: from 16.10.2014 № 538] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/538-2014-n> [in Ukrainian].
4. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro utvorennya Nacionalnogo agentstva iz zabezpechennya yakosti vyshhoyi osvity Ukrainy»: vid 15.04.2015 № 244 [Resolution of Cabinet of Ministers of Ukraine «About formation of the National agency from providing of quality of higher education»: from 15.04.2015 № 244] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/244-2015-n> [in Ukrainian].
5. Zakon Ukrainy «Pro vyshchu osvitu: vid 01.07.2014 r. № 1556-VII [Law of Ukraine «About higher education»: from 01.07.2014 № 1556-VII] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 4.10.2018.