

СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ ВИЩОЇ ОСВІТИ ЯК ОБ'ЄКТУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

**Боднар Сергій Вікторович - кандидат юридичних наук, доцент кафедри
правознавства ПВНЗ Вінницького фінансово-економічного університету**

<https://orcid.org/0000-0003-3322-6279>

УДК 342.9

In the article, based on the analysis of the scientific views of scientists and the norms of the current legislation, the author's definition of higher education in Ukraine is proposed. The specifics of regulatory and legal regulation and state policy in the field of higher education in our country are disclosed. The key elements that characterize higher education as an object of administrative and legal regulation are highlighted.

Keywords: education, higher education, object, administrative and legal regulation.

În articol, pe baza analizei opiniilor științifice ale oamenilor de știință și a normelor legislației actuale, este propusă definiția autorului învățământului superior în Ucraina. Sunt dezvăluite specificul reglementării normative și legale și al politicii de stat în domeniul învățământului superior din țara noastră. Sunt evidențiate elementele cheie care caracterizează învățământul superior ca obiect de reglementare administrativă și juridică.

Cuvinte cheie: învățământ, învățământ superior, obiect, reglementare administrativă și juridică.

У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства, запропоновано авторське визначення вищої освіти в Україні. Розкрито специфіку нормативно-правового регулювання та державної політики у сфері вищої освіти в нашій державі. Виокремлено ключові елементи, які характеризують вищу освіту як об'єкт адміністративно-правового регулювання.

Ключові слова: освіта, вища освіта, об'єкт, адміністративно-правове регулювання.

Постановка проблеми. В сучасному суспільстві, люди для взаємодії одне з одним та навколишнім світом постійно розвиваються, набуваючи новий досвід, навички та знання. Необхідність суб'єктивної еволюції кожного з нас визначена соціальними факторами. Зокрема, щоб стати повноцінним членом суспільства, людині потрібний базовий набір вмінь (читати, писати, розмовляти, рахувати тощо), які дозволять їй взаємодіяти з іншими представниками соціуму та вступати у суспільні відносини. Протягом життя комплекс вмінь і знань розширюється, наповнюючись новими кластерами обумовленими соціальними ролями, які людина відіграє. Складний процес їх набуття є визначеним, упорядкованим та характеризується

категорією освіта, в системі якої самостійне та особливе місце відводиться вищій освіті.

Стан дослідження. Окремі проблемні питання, пов'язані із функціонуванням галузі вищої освіти, у своїх наукових працях розглядали: В.М. Бесчастний, В.Г. Вікторова, С.У. Гончаренко, Н.В. Дикань, О.С. Дьоміна, О.А. Грішнова, О.І. Заклекта, Г.Г. Зайков, А.Ф. Мельник, Н.Є. Щурова та багато інших. Втім, незважаючи на суттєвий теоретичний доробок, в юридичній літературі недостатньо опрацьованим є підхід щодо розкриття сутності та особливостей вищої освіти як об'єкту адміністративно-правового регулювання.

Мета і завдання дослідження. Мета наукової статті полягає у тому, що б розкрити

сутність та особливості вищої освіти як об'єкту адміністративно-правового регулювання. Для досягнення вказаної мети необхідно вирішити наступні завдання: з'ясувати сутність поняття вища освіта; здійснити аналіз норм чинного законодавства, яке регулює питання вищої освіти в Україні; виділити ознаки які характеризують вищу освіту як об'єкт адміністративно-правового регулювання.

Наукова новизна дослідження. Новизна статті полягає у тому, що в роботі дістала подальшого розвитку характеристика сутності та особливостей вищої освіти як об'єкту адміністративно-правового регулювання.

Виклад основного матеріалу. Тлумачення вищої освіти можна знайти у положеннях ряду міжнародних документів. Наприклад, в Конвенції про визнання кваліфікацій, що належать до вищої освіти в Європейському регіоні 1970 року, «вища освіта» визначається як усі види курсів навчання або групи курсів навчання, а також підготовки спеціалістів або дослідників на післясередньому рівні, які визнаються відповідними органами як складові її системи вищої освіти [1, с.5]. У Міжнародній стандартній класифікації освіти (далі – МСКО), що розроблена ЮНЕСКО на початку 70-х рр. XX століття з метою використання її як «інструменту» для збору статистичних даних про освіту по окремим країнам у міжнародному масштабі, вища освіта представлена п'ятьма (перший етап вищої освіти – дипломи бакалавра і магістра) та шістьма (другий етап – диплом доктора наук) ступенями. Унаслідок відведення для вищої освіти двох ступенів МСКО фактично поділяє вищу освіту на два потоки: професійний і науковий (академічний) [2, с.28-29].

Запропоновані у міжнародних та національних нормативних актах тлумачення вищої освіти зводять її зміст до процесу виховання та навчання людини у навчальних закладах конкретного типу та статусу. Це суттєво звужує внутрішню сутність даної категорії, не розкриває її належним чином та загалом суперечить розумінню освіти в цілому. Більш детально зміст вищої освіти визначено в Законі України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 №1556-VII відповідно до положень якого – 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 [3].

Тож, на нашу думку, вища освіта – це процес надання людині особливих, систематизованих знань, умінь та практичних навичок у спеціалізованих закладах освіти з метою розвитку світоглядних та громадських якостей, формування особливих моделей мислення, виховання нових морально-етичних цінностей та вироблення психологічних орієнтирів у окремо взятій галузі знань за відповідною кваліфікацією, що визначає компетентність у певному професійному напрямку.

Як об'єкт адміністративно-правового регулювання вища освіта характеризується наявністю розгалуженої системи правових засад, які включають значну групу адміністративних положень. З цього приводу у статті 2 Закону України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 №1556-VII вказується: «Законодавство України про вищу освіту базується на Конституції України і складається із законів України «Про освіту», «Про наукову і науково-технічну діяльність», цього Закону та інших нормативно-правових актів, міжнародних договорів України, укладених в установленому законом порядку. Якщо міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені національним законодавством, застосовуються правила міжнародних договорів. Права закладу вищої освіти, що визначають його автономію, встановлені цим Законом, не можуть бути обмежені іншими законами чи нормативно-правовими актами» [3].

Іншим аспектом визначення вищої освіти як об'єкту адміністративно-правового регулювання є наявність особливої державної політики в даній сфері. Варто зупинитись на змісті останньої для розуміння її прояву у досліджуваній царині. У загальноприйнятій інтерпретації, державна політика – це сукупність цілей і завдань, що практично реалізуються

державою, і засобів, які використовуються при цьому [4, с.157]. В розрізі наукових досліджень А.Ф. Мельника, Ю.О. Оболенського, А.Ю. Васіна та Л.Ю. Гордієнко державна політика є оптимальним синтезом об'єктивних тенденцій суспільного розвитку і переважної більшості суб'єктивних тверджень людей про свої інтереси. Формування сукупності цілей, завдань і функцій держави, що нею практично реалізуються, засобів і методів, які при цьому використовуються, віддзеркалюють сутність держави, а правове закріплення здійснюється політичною системою та виражається державною політикою. Це діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що віддзеркалює суспільний устрій та економічні структури держави, а також діяльність партій, суспільних організацій і об'єднань, яка визначається їх цілями та інтересами [5, с.264].

Тож, державна політика – це заінтересованість держави у вирішенні окремих суспільно-важливих питань, що передбачає формування єдиної лінійки цілей і моделей роботи уповноважених державних органів, зокрема, застосування ними певного набору засобів і методів в рамках тієї чи іншої сфери. Досить детально державну політику в царині вищої освіти охарактеризовано у статті 3 Закону України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 №1556-VII. Цією нормою визначено, що її (державну політику) визначає Верховна Рада України (далі – ВРУ), а реалізують Кабінет Міністрів України (далі – КМУ) та центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки. Держава сприяє розвитку закладів вищої освіти як центрів незалежної думки. Формування і реалізація державної політики у сфері вищої освіти 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 додатковою підтримкою в освітньому процесі осіб з особливими освітніми потребами, зокрема психолого-педа-

гогічним супроводом, створення для них вільного доступу до інфраструктури закладу вищої освіти; 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 інтересові, встановленню істини стосовно викликів, що постають перед державою і суспільством, здійснюються прозоро та публічно; 6) визначення збалансованої структури та обсягу підготовки фахівців з 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 у 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 забезпечення їх додатковою підтримкою, зокрема психолого-педагогічним супроводом, та створення для них вільного доступу до освітнього процесу, зокрема забезпечення вільного доступу до інфраструктури закладу вищої освіти; 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 [3].

Публічне управління сферою вищої освіти забезпечується за рахунок діяльності спеціальної системи уповноважених суб'єктів. Окрім ВРУ та КМУ, які відповідальні за формування та реалізацію державної політики, до останньої відносяться, зокрема, центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки, місцеві органи виконавчої влади, Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти та інші. Завдання, повноваження та правовий статус

даних суб'єктів регламентуються окремими законодавчими та підзаконними актами. Наприклад, відповідно до Постанови КМУ «Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України» від 16.10.2014 №630 (далі – МОН), Міністерство є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної діяльності, інноваційної діяльності в зазначених сферах, 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. Основними завданнями МОН є: 1) забезпечення формування та реалізація державної політики у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної діяльності та інноваційної діяльності в зазначених сферах, трансферу (передачі) технологій; 2) забезпечення формування та реалізації 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 [6].

Виключна національна цінність вищої освіти зумовлює необхідність систематичного та безперервного контролю в сфері її здійснення. Як філософська категорія контроль являє собою функцію, що природно супроводжує різноманітну діяльність людини за умови, що така діяльність повинна бути виконана за встановленими певними правилами і спрямована на досягнення конкретних результатів [7]. Натомість, Н.В. Дикань зауважує, що контроль – це процес досягнення організацією цілей. Процес контролю полягає у визначенні стандартів, фактично досягнутих результатів та здійсненні корегувань, якщо досягнуті результати суттєво відрізняються від визначених стандартів. Контроль дуже важливий, для успішного функціонування організації. Без контролю почина-

ється хаос і об'єднати діяльність будь-яких груп вже неможливо. Важливо й те, що самі по собі цілі, плани та структури організації визначають напрям її діяльності, розподіляючи її зусилля тим чи іншим чином та спрямовуючи виконання робіт [8]. Як зазначає Г.Г. Зайков, в сфері державного управління за допомогою контролю вирішуються наступні завдання: забезпечення неухильного виконання законів і нормативних актів, регламентуючих діяльність державних органів та інших об'єктів управління; досягнення своєрідності і якості виконання прийнятих рішень; підвищення виконавської дисципліни, відповідальності за доручену справу; своєчасне прийняття заходів до усунення виявлених в процесі контролю недоліків; виявлення передового досвіду і впровадження його в практику роботи; сприяння правильному підбору й розстановці кадрів, своєчасне попередження їх від помилок; здійснення необхідної допомоги підпорядкованим апаратам та працівникам [9; 10, с.338]. Тобто, контроль – це процес забезпечення відповідності певного об'єкта визначеним стандартам і правилам, встановлення відхилень у його діяльності та визначення шляхів їх виправлення. В сфері вищої освіти контроль відбувається за різними напрямками та приймає різні форми. Наприклад, відповідно до статті 77 Закону України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 №1556-VII існує державний контроль за дотриманням закладами вищої освіти незалежно від форми власності та підпорядкування законодавства у сфері освіти і науки та стандартів освітньої діяльності. Так, контроль спрямовано на перевірку стану якості вищої освіти – відповідності умов провадження освітньої діяльності та результатів навчання вимогам законодавства та стандартам вищої освіти, професійним та/або міжнародним стандартам (за наявності), а також потребам заінтересованих сторін і суспільства, що забезпечується шляхом здійснення процедур внутрішнього та зовнішнього забезпечення якості [3].

Контроль стандартів вищої освіти передбачає перевірку дотримання вимог до освітніх програм вищої освіти, які є спільними для всіх освітніх програм у межах певного рівня вищої освіти та спеціальності. Стандарти вищої освіти за кожною спеціальністю розробляє централь-

ний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки з урахуванням пропозицій галузевих державних органів, що забезпечують формування і реалізують державну політику у відповідних сферах, галузевих об'єднань організацій роботодавців і затверджує їх за погодженням з Національним агентством із забезпечення якості вищої освіти [3].

Окремий елемент контрольної діяльності в сфері вищої освіти складає ліцензування, яка представляє собою процедуру визнання спроможності юридичної особи провадити освітню діяльність відповідно до ліцензійних умов провадження освітньої діяльності. Ліцензійні умови провадження освітньої діяльності встановлюють вичерпний перелік вимог, обов'язкових для виконання закладом вищої освіти або науковою установою, та вичерпний перелік документів, що додаються до заяви про отримання ліцензії. Ліцензійні умови провадження освітньої діяльності визначають: 1) кадрові вимоги до працівників, які мають визначену освітню та/або професійну кваліфікацію; 2) технологічні вимоги щодо наявності певної матеріально-технічної бази разом з даними, що дають змогу її ідентифікувати (для освітніх програм, що передбачають присвоєння професійної кваліфікації з професій, для яких запроваджено додаткове регулювання, та з урахуванням необхідності створення умов для осіб з особливими освітніми потребами) тощо [3]. В рамках вищої освіти та процесу її провадження існує безліч різноманітних стандартів та правил, окремі з яких встановлюють межі та умови здійснення фінансово-економічних процедур. Зокрема, чинне законодавство України передбачає цілий ряд вимог щодо матеріально-технічної бази закладів вищої освіти, формування та реалізації державного замовлення на підготовку фахівців у певній галузі, надання платних освітніх послуг і таке інше [3].

Висновок. Отже, наведені вище аспекти підкреслюють особливу суспільну цінність та необхідність вищої освіти, як інструменту не просто виховання населення, а створення ефективних професіоналів в різних галузях суспільного життя, які за допомогою своїх вмінь та навичок забезпечують функціонування держави, її неперервний розвиток, добробут кожного

громадянина. Внаслідок цього, вища освіта є об'єктом адміністративно-правового регулювання, особливості якого виражені в: наявності розгалуженої системи адміністративно-правових засадах; особливій державній політиці в сфері вищої освіти; централізованій системі державного управління вищою освітою; контролі стану, якості вищої освіти, процесу її надання, а також поведінки його основних учасників; особливому порядку здійснення фінансово-економічних процесів в галузі освіти.

Література

1. Convention on the Recognition of Qualifications Concerning Higher Education in the European Region. Lisbon. April 11, 1997. P. 1-4.
2. Поступна О.В. Механізм державного управління вищою освітою на регіональному рівні: дисертація. Харків: Харківський регіональний інститут державного управління. 2009. 232 с.
3. Про вищу освіту: закон від 01.07.2014 №1556-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. №37-38. Ст.2716.
4. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади : навч. посіб. Н. Р. Нижник, С.Д. Дубовенко, В.І. Мельниченко та ін. ; за заг. ред. проф. Н. Р. Нижник. К.: Вид-во УАДУ, 2002. 164 с.
5. Державне управління та державна служба : слов.-довід. [уклад. О. Ю. Оболенський]. К. : КНЕУ, 2005. 480 с.
6. Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України: постанова, положення від 16.10.2014 №630. Офіційний вісник України. 2014. №95. Ст.17.
7. Ладиченко В.В. Гуманістичні основи організації державної влади: дисертація. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України. 2008. 439 с.
8. Дикань Н.В. Менеджмент: навч. Посібник. Н.В. Дикань, І.І. Борисенко. К.: Знання, 2008. 389 с.
9. Рибницький Г.В. Колективний договір в умовах ринкової економіки : дис... канд. юрид. наук: 12.00.05. Х., 2005. 176 с.
10. Салманова О.Ю. Правові акти в управлінській діяльності Національної поліції України: дисертація. Харків: Харківський національний університет внутрішніх справ. 2016. 455 с.