

УДК 342.951

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ НАДАННЯ ОСВІТНІХ ПОСЛУГ ЗАКЛАДАМИ ВИЩОЇ ОСВІТИ ЗІ СПЕЦИФІЧНИМИ УМОВАМИ НАВЧАННЯ**ADMINISTRATIVE LEGAL MECHANISM OF GRANT OF EDUCATIONAL SERVICES BY ESTABLISHMENTS OF HIGHER EDUCATION WITH SPECIFIC TERMS OF STUDIES****Сезонова О.М.,***завідувач відділення планування
навчального процесу навчально-методичного відділу
Харківського національного університету внутрішніх справ*

У статті розглянуто адміністративно-правовий механізм надання освітніх послуг закладами вищої освіти зі специфічними умовами навчання шляхом виокремлення його нормативної, інституційної та функціональної складових частини. Основний акцент зроблено на адміністративних процедурах організації та надання освітніх послуг відповідними закладами освіти, зокрема, на ліцензуванні освітньої діяльності, акредитації освітніх програм та інституційній акредитації. Обґрунтовуються положення, що реформування освітнього законодавства та розвиток вітчизняного адміністративного права через адаптацію права Європейського Союзу на пряму вплинули на зміст і напрями владного впливу на сферу освіти.

Ключові слова: адміністративно-правовий механізм, заклади вищої освіти, освітні послуги, публічна адміністрація, специфічні умови навчання.

В статье рассмотрен административно-правовой механизм предоставления образовательных услуг заведениями высшего образования со специфическими условиями учебы путем выделения его нормативной, институциональной и функциональной составляющих. Основной акцент сделан на административных процедурах организации и предоставления образовательных услуг заведениями образования, в том числе на лицензировании образовательной деятельности, аккредитации образовательных программ и институциональной аккредитации. Обосновываются положения о том, что реформирование образовательного законодательства и развитие отечественного административного права через адаптацию права Европейского Союза напрямую повлияли на содержание и направления властного влияния на сферу образования.

Ключевые слова: административно-правовой механизм, заведения высшего образования, образовательные услуги, публичная администрация, специфические условия учебы.

In the article establishments of higher education with the specific terms of studies, consider the administrative legal mechanism of grant of educational services by the selection of him normative, institutional and functional constituents. A basic accent is done on administrative procedures of organization and grant of educational services by corresponding establishments of education, including licensing of educational activity, accreditation of the educational programs and institutional accreditation. Positions are grounded, that reformation of educational legislation and development of home administrative law through adaptation of right for EU straight influenced on maintenance and directions of imperious influence on a sphere of education.

Key words: administrative legal mechanism, establishments of higher education, educational services, public administration, specific terms of studies.

Постановка проблеми. Ефективно налагоджена освітня діяльність у країні відіграє важливу роль у сприянні процесу забезпечення суспільних і публічних інтересів, зокрема шляхом організації належного функціонування закладів вищої освіти зі специфічними умовами навчання, що перебувають у сфері управління низки суб'єктів публічної адміністрації. На майбутніх фахівців покладаються зобов'язання зі здобуття під час навчання комплексу загальних і спеціальних компетентностей за обраною спеціальністю. Вони реалізуються в здобутті професійних знань, формуванні умінь та навичок, необхідних для системного застосування в охарактеризованих раніше основоположних сферах публічного адміністрування.

Досягнення відповідних результатів зобов'язує компетентних суб'єктів публічної адміністрації провадити свою діяльність згідно з положеннями міжнародного та вітчизняного освітнього законодавства й відомчими нормативно-правовими актами. Водночас у цьому процесі на особливу увагу заслуговує система норм адміністратив-

ного права, які закріплюють комплекс юридичних засобів організації та надання освітніх послуг. Сукупність цього інструментарію утворює основу адміністративно-правового забезпечення надання освітніх послуг навчальними установами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Заклади вищої освіти досить часто ставали предметом дослідження в межах науки державного управління, економічного, педагогічного й іншого спрямування. Адміністративно-правове забезпечення їхньої діяльності суб'єктами публічної адміністрації розглядалося низкою вчених, серед яких: М.Н. Курко, М.І. Легенький, В.І. Пальчикова, Н.С. Ракша, Р.В. Шаповал, В.І. Шилова й ін.

Метою статті є з'ясування сутності та характеристика складників адміністративно-правового механізму надання освітніх послуг закладами вищої освіти зі специфічними умовами навчання.

Виклад основного матеріалу. Загалом, адміністративно-правовий механізм надання освітніх послуг закладами

вищої освіти зі специфічними умовами навчання варто розуміти як передбачену нормами адміністративного права сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється владний вплив на суспільні правовідносини, що виникають у процесі публічного адміністрування сфери надання освітніх послуг закладами вищої освіти зі специфічними умовами навчання. Ідеться про певний різновид механізму адміністративно-правового регулювання, що в теорії права має широкий елементний склад. Натомість специфіка окресленої проблематики зумовлює розгляд більш вузького розуміння, що охоплює головні складники. До структурних елементів адміністративно-правового механізму надання освітніх послуг закладами вищої освіти зі специфічними умовами навчання входять: нормативний складник – сукупність адміністративно-правових актів у сфері освітньої діяльності; інституційний складник – система компетентних суб'єктів публічної адміністрації у сфері освітньої діяльності; функціональний складник – комплекс адміністративних процедур у сфері освітньої діяльності.

Нині акцентуємо увагу на функціональній складовій частині відповідного адміністративно-правового механізму – сукупності адміністративних процедур, які є динамічним виразом нормативного й інституційного елементів. Останні виражають регламентований адміністративним законодавством особливий порядок учинення за певною формою та змістом сукупності юридичних дій компетентними суб'єктами публічної адміністрації щодо впорядкування і координації функціонування закладів вищої освіти зі специфічними умовами навчання для забезпечення надання комплексу належних освітніх послуг, які відповідають консолідованим громадським і державним інтересам.

Особливості функціонування та суб'єктного складу керівних органів у сфері надання освітніх послуг закладами вищої освіти зі специфічними умовами навчання зумовлюють формування й реалізація загальних і спеціальних адміністративних процедур організації освітньої діяльності. Загальне спрямування передбачає діяльність Кабінету Міністрів України, Міністерства освіти і науки (далі – МОН) України й інших владних інституцій зі створення належних умов для провадження освітньої діяльності на рівні з іншими закладами вищої освіти. Натомість спеціальне спрямування втілюється в життя суб'єктами публічної адміністрації, у сфері управління яких перебувають відповідні навчальні установи. Окрім того, у межах свого адміністративно-правового статусу за деяких умов вони взаємодіють із загальною ланкою з метою узгодження різнорідних питань організації надання освітніх послуг і врахування специфіки підготовки фахівців, насамперед військового і правоохоронного спрямування.

Стрижневим адміністративно-правовим інструментом організації надання освітніх послуг слугує ліцензування, оскільки загалом воно є потужним засобом публічного адміністрування провадження певних видів господарської діяльності, спрямованим на забезпечення реалізації єдиної державної політики у сфері ліцензування, захист економічних і соціальних інтересів держави, суспільства й окремих споживачів. Згідно з п. 6 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності», одним із таких видів господарської діяльності є освітня діяльність, яка обов'язково підлягає ліцензуванню з урахуванням особливостей, визначених спеціальним законодавством з питань освіти [1]. Ідеться про закони України «Про освіту» та «Про вищу освіту», Ліцензійні умови провадження освітньої діяльності, затверджені постановою Кабінету Міністрів України; Умови від 30 грудня 2015 р. № 1187, якими охоплено базові аспекти реалізації відповідних адміністративних правовідносин.

Вітчизняним законодавством ліцензування освітньої діяльності визначено як процедуру визнання спроможнос-

ті юридичної або фізичної особи надавати освітні послуги на певному рівні освіти відповідно до ліцензійних умов. Вони визначаються окремо для кожного рівня освіти, формуються з урахуванням спеціальних вимог щодо доступності для осіб з особливими освітніми потребами [2]. З огляду на це, освітня діяльність у сфері вищої освіти провадиться закладами вищої освіти та науковими установами для підготовки фахівців ступеня доктора філософії на підставі ліцензій [3], виданих нормативно встановленим порядком МОН України. Цей центральний орган виконавчої влади внесений до Переліку органів ліцензування, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2015 р. № 609.

Суттєве реформування останніми роками освітнього законодавства та розвиток вітчизняного адміністративного права через адаптацію права Європейського Союзу (далі – ЄС) на пряму вплинули на зміст процедури ліцензування освітньої діяльності у сфері вищої освіти. Цей процес набув більш демократичних рис, зокрема, підвищилася прозорість та рівень громадського контролю з одночасним спрощенням певних етапів отримання дозвільного акта. Водночас відповідні процедурні аспекти з об'єктивних причин ускладнилися, насамперед у частині подачі додаткових підтверджувальних документів і необхідності отримання певного експертного висновку від Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти.

Ухвалення Закону України «Про освіту» 2014 р. зумовило не лише суттєве переформатування процедури ліцензування освітньої діяльності у сфері вищої освіти. Законодавчим актом уведено додаткові важливі правові інструменти забезпечення якості вищої освіти – акредитацію освітніх програм та інституційну акредитацію закладів вищої освіти, які проводяться Національним агентством із забезпечення якості вищої освіти, іншими незалежними інституціями. Окреслені ініціативи реалізуються на виконання положень Стандартів і рекомендацій щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти, ухвалених Міністерською конференцією в м. Єрвані 14 травня 2015 р. [4]. Водночас акредитаційні процедури сьогодні не набули поширення, оскільки відповідна нормотворча робота перебуває лише на стадії проєкту, серед яких Положення про акредитацію освітніх програм Національним агентством із забезпечення якості вищої освіти, Критерії оцінки якості програм вищої освіти та методичні рекомендації щодо їх застосування під час акредитації, Положення про галузеві експертні ради Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, Положення про експертів із зовнішнього оцінювання якості вищої освіти.

Нині склалася ситуація, за якої відбувається налагодження сталого функціонування Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, тому акредитацію освітніх програм й державне визнання статусу закладів вищої освіти досі проводить МОН України. Цей суб'єкт публічної адміністрації послуговується застарілим законодавством, зокрема Положенням про акредитацію вищих навчальних закладів і спеціальностей у вищих навчальних закладах та вищих професійних училищах, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 9 серпня 2001 р. № 978.

Вважаємо за недоречне здійснення теоретико-правового аналізу наведених адміністративних процедур, які незабаром втраять свою чинність. Більш доречним є концентрування уваги на відповідних положеннях новітнього вітчизняного освітнього законодавства й перспективних пропозиціях міжнародних партнерів у межах проєкту QUAERE “Quality Assurance System in Ukraine: Development on the Base of ENQA Standards and Guidelines”. Останні беруть активну участь у нормативному розвитку питань забезпечення якості вищої освіти, системно та тісно співпрацюють із владними суб'єктами,

у сфері управління яких перебувають заклади вищої освіти зі специфічними умовами навчання.

Відповідно до приписів ст. 44 Закону України «Про освіту», ст. 25 Закону України «Про вищу освіту», акредитацію освітньої програми варто розглядати як оцінювання освітньої програми на предмет її відповідності державному стандарту освіти, а також спроможності закладу освіти забезпечити досягнення здобувачами освіти передбачених в освітній програмі компетентностей. Ця процедура є добровільною і проводиться за ініціативою закладу освіти, але документ про вищу освіту державного зразка видається тільки за акредитованою освітньою програмою. Інакше видаються власні документи про вищу освіту в порядку та за зразком, що визначені вченою радою закладу вищої освіти. Водночас заклади вищої освіти зі специфічними умовами навчання обов'язково проходять процедуру акредитації, що зумовлено особливостями військової підготовки або підготовки фахівців для правоохоронної сфери.

Погоджуємося з позицією Л.В. Губерського, Д.В. Щеглюка й інших учасників проекту QUAERE, які зазначають, що акредитація освітньої програми – це процес перевірки й аналізу інформації, що міститься у звіті про самооцінювання й інших документах, а також отриманої під час інтерв'ю із представниками закладу вищої освіти, що ґрунтується на фактичних даних і включає вивчення будь-яких питань, які стосуються якості оцінюваної програми та шляхів її покращення. Вона реалізується на попередньому етапі, аналітичному та заключному етапах [5, с. 17]. Визначена стадійність цієї адміністративної процедури дозволяє на належному рівні реалізувати завдання, які покладено на державу та зацікавлені інститути громадянського суспільства у сфері забезпечення якості вищої освіти.

Окремо наголосимо на тому, що згодом акредитацію закладів вищої освіти і спеціальностей у закладах вищої освіти цілком замінить інституційна акредитація. Таке оцінювання якості освітньої діяльності фактично здійснюється за наведеним вище порядком, але з деякими особливостями. По-перше, воно здійснюється Національним агентством із забезпечення якості вищої освіти у співпраці з національними та міжнародними експертами, міжнародними інституціями, що здійснюють діяльність у сфері забезпечення якості вищої освіти. По-друге, результат акредитації засвідчується сертифікатом, що надає закладу вищої освіти право на самоакредитацію освітніх програм, окрім тих освітніх програм, що акредитуються вперше в межах відповідної галузі знань. Отже, залучення міжнародної експертної спільноти до оцінки якості вітчизняних закладів вищої освіти є вкрай позитивним кроком у розвитку, зокрема спеціальної вищої освіти.

Серед адміністративних процедур організації та надання освітніх послуг закладами вищої освіти зі специфічними умовами навчання чільне місце належить реалізації функцій державного нагляду (контролю). Завдяки цьому можна досягти високого рівня дотримання стандартів вищої освіти та ліцензійних умов провадження освітньої діяльності. Реформування освітнього законодавства суттєво вплинуло на окреслену сферу, зокрема, проголошено інституційне відокремлення функцій контролю (нагляду) та функцій забезпечення діяльності закладів освіти, скасовано державне інспектування закладів вищої освіти, створена Державна служба якості освіти України.

Контрольно-наглядові повноваження у сфері виконання та дотриманням закладами вищої освіти зі специфічними умовами навчання стандартів освітньої діяльності та ліцензійних умов провадження освітньої діяльності покладаються на низку ланок публічної адміністрації. З урахуванням особливостей вказаних навчальних установ адміністративні процедури державного контролю та нагляду за суб'єктами владного впливу варто поділити таким чином: адміністративні процедури, які здійснюються Державною службою якості освіти України; адміністративні процедури, які здійснюються владними суб'єктами, у підпорядкуванні яких перебувають заклади вищої освіти; адміністративні процедури, які здійснюються спільно наведеними органами виконавчої влади.

Згідно з наведеним переліком сформовано загальну та спеціальну нормативну базу, де основу утворюють положення освітнього законодавства, Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [6], постанов Кабінету Міністрів України від 14 березня 2018 р. № 168 та від 21 листопада 2018 р. № 982 [7; 8], наказу МОН України від 17 червня 2013 р. № 770 [9]. У другому випадку – відомчі нормативно-правові акти, які закріплюють повноваження компетентних суб'єктів публічної адміністрації у сфері освітньої діяльності закладів вищої освіти зі специфічними умовами навчання.

Варто зазначити недоречність ґрунтовного аналізу аспектів реалізації владних повноважень у частині втілення в життя контрольних і наглядових завдань, оскільки деякі із цих питань розглянуто в попередніх підрозділах дисертації. Окрім того, під час дослідження сфери взаємодії закладів вищої освіти зі специфічними умовами навчання з іншими суб'єктами формування й реалізації державної освітньої політики зазначені проблематиці буде приділено належна увага. Отже, у загальних рисах охарактеризуємо стадії адміністративної процедури державного контролю (нагляду) за наданням освітніх послуг закладами вищої освіти зі специфічними умовами навчання.

Підготовча стадія включає вчинення юридичних дій публічною адміністрацією, серед яких: а) збір та узагальнення центральними органами виконавчої влади, яким підпорядковуються заклади вищої освіти, інформації згідно з вимогами Критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері вищої освіти та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) Державною службою якості освіти, з подальшим її направленням розпоряднику Єдиної державної електронної бази з питань освіти та Державній службі якості освіти України; б) надання МОН України, іншими компетентними суб'єктами публічної адміністрації до Державної служби якості освіти України переліку питань для здійснення планових заходів у наступному календарному році; в) перевірка наданої інформації та формування відповідних планів заходів Державною службою якості освіти України, які вносяться до Інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю), з одночасною видачею наказу про проведення контрольних заходів.

Стадія реалізації наглядових (контрольних) заходів, яка передбачає: а) оформлення посвідчення (направлення) на проведення заходу державного нагляду (контролю) з подальшим здійсненням планових і позапланових перевірок Державною службою якості освіти України або комплексних заходів відповідно до Порядку здійснення комплексних планових заходів державного нагляду (контролю), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 травня 2017 р. № 350, проведення яких передбачає залучення МОН України й інших владних суб'єктів, до сфери управління яких входять заклади освіти зі специфічними умовами навчання; б) складення акта перевірки посадовою особою контрольного органу за результатами проведення відповідних заходів.

Стадія закріплення результатів наглядових (контрольних) заходів різниться залежно від виявлених порушень освітнього законодавства та може додатково передбачати: а) видачу органом державного нагляду (контролю) припису, розпорядження або іншого розпорядчого документа; б) застосування санкцій щодо закладів вищої освіти зі специфічними умовами навчання, зокрема анулювання ліцензії або звуження провадження освітньої діяльності з

окремою спеціальністю за певним рівнем вищої освіти, за освітньою програмою тощо. Отже, наведені адміністративні процедури організації та надання освітніх послуг у своїй сукупності дають можливість компетентним суб'єктам публічної адміністрації повною мірою реалізувати покладені суспільством на них публічні завдання у сфері освітньої діяльності.

Висновки. Адміністративно-правовий механізм надання освітніх послуг закладами вищої освіти зі специфічними умовами навчання – це передбачена нормами адміністративного права сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється владний вплив на суспільні правовідносини, що виникають у процесі публічного адміністрування сфери надання освітніх послуг закладами вищої освіти зі специфічними умовами навчання. Нормативну складову частину утворюють сукупність адміністративно-правових актів, які визначають загальні та спеціальні засади реалізації адміністративних зобов'язань суб'єктів публічної адміністрації у сфері надання освітніх послуг закладами вищої освіти, які їм підпорядковані.

Інституційний складник охоплює систему компетентних суб'єктів публічної адміністрації, які реалізують організаційну та виконавчо-розпорядчу компоненти адміністративно-правового забезпечення освітньої діяльності закладів вищої освіти зі специфічними умовами навчання. Зокрема, Кабінет Міністрів України, МОН України, Міністерство внутрішніх справ України, Міноборони України, Служба безпеки України й інші органи виконавчої влади, яким підпорядковані заклади освіти різних рівнів.

Функціональний складник передбачає сукупність адміністративних процедур, які виражають регламентований адміністративним законодавством особливий порядок учинення за певною формою та змістом сукупності юридичних дій компетентними суб'єктами публічної адміністрації щодо впорядкування і координації функціонування закладів вищої освіти зі специфічними умовами навчання для забезпечення надання комплексу належних освітніх послуг, які відповідають консолідованим громадським і державним інтересам.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 2 березня 2015 р. № 222–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19> (дата звернення: 05.12.2018).
2. Про освіту: Закон України від 5 вересня 2017 р. № 2145–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> (дата звернення: 05.12.2018).
3. Про вищу освіту: Закон України від 1 липня 2014 р. № 1556–VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> (дата звернення: 05.12.2018).
4. Стандарти і рекомендації щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти (ESG). Київ : ТОВ «ЦС», 2015. 32 с.
5. Акредитация освітніх програм (за матеріалами проекту QUAERE) : методичний посібник / В.А. Бугров та ін. ; за заг. ред. Л.В. Губерського. Київ : ВПЦ «Київський університет», 2018. 74 с.
6. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 5 квітня 2007 р. № 877–V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16> (дата звернення: 05.12.2018).
7. Деякі питання Державної служби якості освіти України: постанова Кабінету Міністрів України від 14 березня 2018 р. № 168. Урядовий кур'єр. 2018. № 55.
8. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері вищої освіти та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) Державною службою якості освіти: постанова Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2018 р. № 982. Урядовий кур'єр. 2018. № 227.
9. Про координацію заходів щодо здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю навчальних закладів: наказ МОН України від 17 червня 2013 № 770. Офіційний вісник України. 2013. № 63. Ст. 2309.