

ПРАВОВІ ЗАСАДИ КОНТРОЛЮ ЗА ЯКІСТЮ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ ТА МІСЦЕ СЕРЕД НИХ НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

НЕВЯДОВСЬКИЙ Владислав Олегович - кандидат юридичних наук, доцент, заступник декана з навчально-методичної роботи факультету № 1 Харківського національного університету внутрішніх справ

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-3107-1464>

УДК: 342.95 (477)

DOI 10.32782/LAW.2020.3.33

Встановлено, що правові засади контролю за якістю вищої освіти в Україні – це система нормативно-правових актів, норми яких спрямовані на врегулювання та упорядкування суспільних відносин, що виникають під час діяльності уповноважених суб'єктів контролю за якістю вищої освіти, а також встановлюють юридичний зміст, форми, порядок реалізації та інші практичні аспекти даного різновиду контрольної діяльності.

З'ясовано, що адміністративно-правове регулювання – це здійснюваний за допомогою визначених в нормах адміністративного права методів та заходів владно-розпорядчого характеру вплив на суспільні відносини, що виникають в сфері діяльності органів державної влади. А відтак, адміністративно-правове регулювання спрямоване на: а) упорядкування діяльності органів державної влади та їх посадових осіб; б) регламентацію механізмів здійснення державного впливу; в) забезпечення законності в роботі владних структур та регламент багатьох інших аспектів функціонування державного сектору.

Констатовано, що відповідно до положень нормативно-правових актів, які визначають правові засади контролю за якістю вищої освіти в Україні, ключове місце серед цих засад належить нормам адміністративного права, оскільки саме за їх допомогою регламентовано порядок роботи суб'єктів контролю, їх структуру та взаємну підпорядкованість; особливості реалізації окремих адміністративних процедур, наприклад, ліцензійних або атестаційних; перелік функцій та завдань в галузі контролю за якістю вищої освіти і таке інше. Виключенням є норми міжнародних

актів, які здебільшого встановлюють стандарти побудови освітнього сектору нашої держави взагалі.

Ключові слова: правові засади, адміністративні норми, контроль, якість освіти, заклади вищої освіти.

Постановка проблеми

Регуляторні можливості права залежать від позитивного боку юридичної системи, вираженого в правових засадах, які створюються у межах офіційної діяльності органів державної влади. Фактично, подібні засади є протилежністю принципів, так як мають реальну, об'єктивну сутність. При цьому, як і принципи вони притаманні правовому регулюванню будь-якого явища або категорії, серед яких не є виключенням контроль за якістю вищої освіти в Україні. Правові засади контролю за якістю вищої освіти в Україні слід визначити як систему нормативно-правових актів, норми яких спрямовані на врегулювання та упорядкування суспільних відносин, що виникають під час діяльності уповноважених суб'єктів контролю за якістю вищої освіти, а також встановлюють юридичний зміст, форми, порядок реалізації та інші практичні аспекти даного різновиду контрольної діяльності.

Стан дослідження проблеми

Окремі проблемні аспекти, пов'язані із регулюванням контролю за сферою вищої освіти, у своїх наукових працях розглядали: І.А. Бачіло, О.У. Калабаєва, М.О. Маргулі-

са, Т.В. Михальчук, О.М. Музичук, Н.І. Нарішкіна, Ю.О. Тіхомірова та багато інших. Втім, незважаючи на чималу кількість наукових здобутків, вчені досить поверхнево розглядали питання правових засад здійснення контролю за якістю вищої освіти в Україні.

Мета і завдання дослідження

Мета статті полягає у встановленні правових засад контролю за якістю вищої освіти в Україні та визначенню місця серед них норм адміністративного права. Розкриття даної мети передбачає: 1) формування теоретико-юридичної позиції про систему нормативних актів, які становлять правові засади контролю за якістю вищої освіти в Україні; 2) визначення загально-юридичного змісту адміністративно-правового регулювання; 3) встановлення місця адміністративно-правового регулювання серед правових засад контролю за якістю вищої освіти в Україні.

Наукова новизна дослідження полягає в тому, що стаття є першою працею в якій розкривається сукупність правових засад контролю за якістю вищої освіти в Україні, а також визначається місце серед них норм адміністративного права.

Виклад основного матеріалу

Відмітимо, що на рівні національної правової системи основним актом є Конституція України. Говорячи про Основний закон, як про засаду контролю за якістю вищої освіти в Україні, варто відмітити, що даний нормативно-правовий акт: по-перше, консолідує в собі ключові права людини і громадянина в галузі освіти, а також закріплює найбільш юридично значимі гарантії цих прав; по-друге, визначає повноваження вищих органів державної влади (Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України та Президента України), у тому числі як суб'єктів забезпечення правового регулювання та функціонування національної сектору освіти; по-третє, визначає засади законотворчості на території України, згідно з якими формується нормативно-правова база контролю за якістю освіти; по-четверте, закріплює загальноправові принципи функ-

ціонування правової системи України в цілому, а також механізмів здійснення контролю за якістю освіти зокрема [1].

На законодавчому рівні важливим є Закон України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 №1556-VII, який встановлює основні правові, організаційні, фінансові засади функціонування системи вищої освіти, створює умови для посилення співпраці державних органів і бізнесу з закладами вищої освіти, поєднання освіти з наукою та виробництвом з метою підготовки конкурентоспроможного людського капіталу для високотехнологічного та інноваційного розвитку країни, самореалізації особистості, забезпечення потреб суспільства, ринку праці та держави у кваліфікованих фахівцях [2].

Серед правових засад контролю за якістю освіти необхідно відмітити документи, що регламентуються особливості функціонування системи органів виконавчої влади. Наприклад, Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 №3166-VI визначає організацію, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади України. Закон визначає, що систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади. Система центральних органів виконавчої влади є складовою системи органів виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України. Міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики. Діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади ґрунтується на принципах верховенства права, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, безперервності, законності, забезпечення єдності державної політики, відкритості та прозорості, відповідальності. Міністерства діють за принципом єдиноначальності. Інші центральні органи виконавчої влади діють за принципом єдиноначальності, якщо інше не передбачено законом. [3]. В цьому ж контексті варто відмітити інший документ, Закон

України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 №794-VII, що визначає організацію, повноваження і порядок діяльності КМУ [4]. Важливість обох нормативних документів полягає в тому, що їх положення регулюють особливості функціонування суб'єктів контрольної діяльності в галузі освіти, а саме КМУ та МОН.

Не меша кількість важливих нормативних документів контролю за якістю вищої освіти в Україні міститься на підзаконному рівні. Зокрема, актами Кабінету Міністрів України регулюються організаційні особливості роботи деяких суб'єктів на яких покладаються контроль повноваження в галузі забезпечення якості вищої освіти. Так, відмітимо варто Постанову КМУ «Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України» від 16.10.2014 №630 та Постанову КМУ «Про утворення Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти» від 15.04.2015 №244.

Аналізуючи підзаконну нормативно-правову базу необхідно навести до прикладу документи видані Міністерством освіти і науки України. Слід зауважити, що контрольні функції МОН відбувається відповідно до складених даним центральним органом виконавчої влади планами, які затверджуються щороку. В тексті подібних планів визначають необхідні до проведення заходи контролю вищих закладів освіти, у тому числі з питань якості освітньої діяльності. Так, прикладом є Наказ МОН «Про затвердження Річного плану здійснення заходів державного нагляду (контролю) Міністерства освіти і науки України на 2021 рік» від 30.11.2020 №1481 та Наказ МОН «Про затвердження Річного плану здійснення заходів державного нагляду (контролю) Міністерства освіти і науки України на 2020 рік» від 29.11.2019 №1495 [5;6].

Тож, проаналізувавши систему нормативно-правових актів, положеннями яких регламентовано принципи, форми, механізми здійснення та інші особливості контролю якості вищої освіти в Україні можемо констатувати, що основу цієї системи складають як положення міжнародних документів, так і норми законодавчих та підзаконних актів. Проте, норми більшості з них відносять-

ся до адміністративно-правової сфери, які встановлюють адміністративні механізми регулювання суспільних відносин з питань контролю за якістю вищої освіти. На доведення цієї думки розглянемо окремо зміст адміністративно-правового регулювання.

Відмітимо, що слово «регулювання» визначається, як дія у значенні регулювати, тобто, впорядковувати що-небудь, керувати чимось, підкоряючи його відповідним правилам, певній системі; сукупність приписів виданих органом влади; досягнення рівноваги в роботі механізмів; тощо [7].

Адміністративно-правове регулювання є відгалуженням загальної категорії правового регулювання в теорії права. Разом з тим тлумачення його змісту є не менш різноманітними. Наприклад, В.Ю. Петрова та А.А. Семенов визначають його як виконавчо-розпорядчу діяльність державних організацій, наділених державно-владними повноваженнями, спрямовану на стабілізацію суспільних відносин шляхом прийняття нормативно-правових актів та забезпечення їх виконання [8, с.122]. На думку В.І. Теремецького адміністративно-правове регулювання являє собою цілеспрямований вплив правових норм, що прийняті державою і є відповідними адміністративними засобами забезпечення прав та законних інтересів фізичних, юридичних осіб та держави у суспільних відносинах з метою підпорядкування їх юридично встановленому правопорядку, а також охорони та розвитку в інтересах суспільства і держави [9, с.61]. О.І. Харитонova зауважує про те, що адміністративно-правове регулювання суспільних відносин – це встановлення державою певних правил поведінки, пов'язаних з виконанням органами виконавчої влади та місцевого самоврядування публічно-владних повноважень у сфері господарювання [10, с.76]. Вчена наголошує, що адміністративно-правові норми, які регулюють відповідні суспільні відносини, являють собою різновид юридичних правил поведінки у суспільстві, який має ознаки, властиві всім правовим нормам. У зв'язку з цим ці норми мають визначену специфіку, яка не позбавляє їх конструктивних ознак, властивим нормам права, і не змінює жодну з обов'язкових рис, що харак-

теризує структуру будь-якої правової норми [11, с.21]. В.В. Галуцько та О.М. Ёщук розуміють адміністративно-правове регулювання як цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [12]. В.О. Заросило, І.О. Ієрусалімова, І.О. Ієрусалімов, П.М. Павлик, Ж.В. Удовенко, С.Ю. Любімова вказують: якщо вести мову про адміністративно-правове регулювання, варто зазначити, що в даному випадку мова йде про правове регулювання, що здійснюється не будь-якими нормами права, а саме нормами адміністративного права. Адміністративно-правове регулювання — це особливий вид правового регулювання, специфічність якого визначається об'єктом впливу, тобто відносинами, що регулюються адміністративним правом, обумовлені особливостями його норм. Особливістю адміністративного права, на відміну від інших галузей права, є те, що воно часто регулює порядок застосування норм інших галузей права [13, с.102 – 103].

Висновки

Тож, згідно з наведеними визначеннями, адміністративно-правове регулювання – це здійснюваний за допомогою визначених в нормах адміністративного права методів та заходів владно-розпорядчого характеру вплив на суспільні відносини, що виникають в сфері діяльності органів державної влади. А відтак, адміністративно-правове регулювання спрямоване на: а) упорядкування діяльності органів державної влади та їх посадових осіб; б) регламентацію механізмів здійснення державного впливу; в) забезпечення законності в роботі владних структур та регламент багатьох інших аспектів функціонування державного сектору.

При цьому, якщо поглянути на положення нормативно-правових актів, які визначають правові засади контролю за якістю вищої освіти в Україні, то можемо констатувати, що ключове місце серед них належить нормам адміністративного права, оскільки

саме за їх допомогою регламентовано порядок роботи суб'єктів контролю, їх структуру та взаємну підпорядкованість; особливості реалізації окремих адміністративних процедур, наприклад, ліцензійних або атестаційних; перелік функцій та завдань в галузі контролю за якістю вищої освіти і таке інше. Виключенням є норми міжнародних актів, які здебільшого встановлюють стандарти побудови освітнього сектору міжнародно-правового значення.

Разом з цим, аналіз правових засад контролю за якістю вищої освіти в Україні показав, що незважаючи на особливість та важливість цього контролю, на сьогоднішній день порядок його здійснення регулюється в контексті контролю за закладами освіти та освітнього сектору в цілому, а не окремо. Так, належним чином у існуючій системі нормативних актів не закріплено систему суб'єктів здійснення контролю, їх права, обов'язки та повноваження; методи, форми та заходи подібного контролю тощо. Наприклад, атестація педагогічних працівників не розглядається законодавцем як захід контролю за якістю освіти, але при цьому не можна заперечувати об'єктивну важливість подібної процедури.

Література

- 1) Конституція України: закон від 28.06.1996 №254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1996. ст.141.
- 2) Про вищу освіту: закон від 01.07.2014 №1556-VII // Відомості Верховної Ради України. 2014. №37-38.
- 3) Про центральні органи виконавчої влади: закон від 17.03.2011 №3166-VI // Відомості Верховної Ради України. 2011. №38. ст.385.
- 4) Про Кабінет Міністрів України: закон від 27.02.2014 №794-VII // Відомості Верховної Ради України. 2014. №13. ст.222.
- 5) Про затвердження Річного плану здійснення заходів державного нагляду (контролю) Міністерства освіти і науки України на 2021 рік: наказ від 30.11.2020 №1481 // Офіційний веб-портал Міністерства освіти і науки України. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/perevirok-mon-na-2021-rik.pdf>.

6) Про затвердження Річного плану здійснення заходів державного нагляду (контролю) Міністерства освіти і науки України на 2020 рік: наказ від 29.11.2019 №1495 // Офіційний веб-портал Міністерства освіти і науки України. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/pravo-diyalnosti/2019/11/29/mon-prozatverdzhennya-richnogo-planu-zdiysnennya-zakhodiv-derzhavnogo-naglyadu-kontrolyu-ministerstvom-osviti-i-nauki-ukraini-na-2020-rik.pdf>.

7) Чудинов А.Н. Словарь иностранных слов, вошедших в состав русского языка / А.Н. Чудинов // СПб.: Издание книгопродавца В.И. Губинского, Типография С.Н. Худекова, 1894. 1004 с.

8) Матвійчук А. Визначення адміністративно-правового регулювання у сфері забезпечення регуляторної політики / А. Матвійчук // Підприємництво, господарство і право. 2018. №18. С.121-124.

9) Городецька І.А. Сутність адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу / І.А. Городецька // Форму права. 2016. №1. С.60-66.

10) Харитонов О.І. Сучасні ознаки адміністративного права як галузі публічного права / О.І. Харитонов. // Виконавча влада і адміністративне право. К.: «Ін-юре», 2002. С.76-83.

11) Федорова К.І. Адміністративно-правове регулювання приватної нотаріальної діяльності в Україні: дисертація / К.І. Федорова // Запоріжжя: Міністерство освіти і науки України Запорізький національний університет. 2008. 209 с.

12) Галунько В.В., Єщук О.М. Поняття та зміст адміністративно-правового регулювання / В.В. Галунько, О.М. Єщук // Actual problems of corruption prevention and counteraction. 2011.

SUMMARY

It is established that the legal basis for quality control of higher education in Ukraine is a system of legal acts, the rules of which are aimed at regulating and streamlining public relations that arise during the activities of authorized subjects of quality control of higher education, and establish the legal content, forms, procedure for implementation and other practical aspects of this type of control activity.

It was found out that the administrative-legal regulation is the influence on the public relations arising in the sphere of activity of public authorities carried out by means of the methods and measures of power-administrative character defined in the norms of administrative law. Thus, the administrative and legal regulation is aimed at: a) streamlining the activities of public authorities and their officials; b) regulation of mechanisms of state influence; c) ensuring the rule of law in the work of government structures and regulations of many other aspects of the functioning of the public sector.

It is stated that in accordance with the provisions of regulations that determine the legal basis for quality control of higher education in Ukraine, a key place among these principles belongs to the rules of administrative law, because they regulate the work of control entities, their structure and mutual subordination; features of the implementation of certain administrative procedures, such as licensing or certification; list of functions and tasks in the field of quality control of higher education and so on. The exception is the norms of international acts, which mostly set standards for the construction of the educational sector of our country in general.

Key words: legal bases, administrative norms, control, quality of education, institutions of higher education.

13) Любімова С. Ю. Адміністративні процедури у сфері господарської діяльності : монографія / С. Ю. Любімова. Харків : НікаНова, 2014. 456 с.