

МІСЦЕ НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В СИСТЕМІ ПРАВОВИХ ЗАСАД ЗДІЙСНЕННЯ НАГЛЯДУ (КОНТРОЛЮ) ЗА ЯКІСТЮ НАДАННЯ ОСВІТНІХ ПОСЛУГ ЗАКЛАДАМИ ВИЩОЇ ОСВІТИ ЗІ СПЕЦИФІЧНИМИ УМОВАМИ НАВЧАННЯ

**ЯЦЕНКО Федір Петрович - здобувач Харківського національного
університету внутрішніх справ**

ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-9675-6079>

УДК 342.9

DOI 10.32782/LAW.UA.2020.3.39

У статті, спираючись на аналіз норм чинного законодавства, надано характеристику нормативно-правовим актам різної юридичної сили, які складають систему правових засад здійснення нагляду (контролю) за якістю надання освітніх послуг закладами вищої освіти. Доведено, що в системі відповідних засад ключове місце належить нормам адміністративної галузі права.

Ключові слова: правове регулювання, адміністративне право, нагляд, контроль, якість освіти, заклади вищої освіти, специфічні умови навчання.

Постановка проблеми

Будь-яка суспільна діяльність, насамперед, управлінська має ґрунтуватися на визначених законодавством засадах, які спрямовують її розвиток встановлюють межі правомірності. Зазначене повною мірою стосується і піднятої у статті проблематики. А відтак, правове регулювання здійснення нагляду (контролю) за якістю надання освітніх послуг закладами вищої освіти зі специфічними умовами навчання представляє собою здійснюваний за допомогою норм права регулюючий та упорядковувальний вплив на суспільні відносини, які виникають в процесі здійснення відповідної контрольно-наглядової діяльності. Ключове місце в системі відповідного регулювання належить нормам адміністративного права.

Стан дослідження

Проблема здійснення нагляду (контролю) за якістю надання освітніх послуг закладами

вищої освіти зі специфічними умовами навчання неодноразово потрапляла у поле зору різних науковців. Зокрема, їй приділяли увагу: І.В. Денькович, В.І. Жигір, Т.К. Завгородня, В.В. Конограй, С.М. Кушнір, І.І. Литвин, О.В. Поступна, О.М. Резнік, А.В. Шевчук та багато інших. Втім, незважаючи на суттєві теоретичні здобутки, в юридичній літературі відчувається брак теоретичних досліджень, присвячених характеристиці правових засад здійснення нагляду (контролю) за якістю надання освітніх послуг закладами вищої освіти зі специфічними умовами навчання та опрацюванню місця у них норм адміністративного права.

Наукова новизна дослідження

Наукова новизна дослідження полягає у тому, що у статті дістала подальшого опрацювання характеристика системи правових засад здійснення нагляду (контролю) за якістю надання освітніх послуг закладами вищої освіти зі специфічними умовами навчання та встановлення місця у них норм адміністративного права.

Виклад основного матеріалу

Починаючи наукове дослідження варто відзначити, що найвищим за юридичною силою нормативно-правовим актом є Конституція України. Вбачається, що до конституційно-правових засад здійснення нагляду (контролю) за якістю надання освітніх послуг закладами вищої освіти зі специфічними умовами навчання доцільно віднести норми та

ких статей: вільність та рівність усіх людей у своїй гідності та правах, невідчужуваність та непорушність прав і свобод (ст. 21); гарантованість конституційних прав і свобод (ст. 22); право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, та має обов'язки перед суспільством, в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості (ст. 23); відсутність дискримінації, привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками (ст. 24); заборона збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини (ст. 32); право на освіту, доступність і безоплатність вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі (ст. 53); свобода літературної, художньої, наукової і технічної творчості, право громадян на результати своєї інтелектуальної, творчої діяльності (ст.54); здійснення парламентського контролю Верховною радою України (ст.85); повноваження Кабінету міністрів України, у тому числі й щодо спрямування і координації роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, утворення, реорганізація та ліквідація відповідно до закону міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (ст. 116) та інші [1]. В цілому слід відмітити, що Конституція України закріплює основні вимоги щодо якості надання освітніх послуг, зокрема, у забезпеченні права рівного доступу до освіти, відсутність дискримінації, право на освіту, на вільний розвиток, на захист результатів інтелектуальної діяльності, що входить до предмету нагляду (контролю), також норми Основного Закону визначають повноваження органів державної влади, що стосуються, у тому числі, й нагляду (контролю) в досліджуваній сфері.

Варто акцентувати увагу також і на аналізі міжнародних нормативно-правових актів, як джерела правового регулювання, присвяченого встановленню вимог до якості надання освітніх послуг. Так, Конвенція про профе-

сійну орієнтацію та професійну підготовку в галузі розвитку людських ресурсів зобов'язує сторони, що її підписали, надати змогу всім особам на основі рівності і без будь-якої дискримінації розвивати й застосовувати свої здібності до праці у своїх власних інтересах та відповідно до своїх прагнень, враховуючи потреби суспільства. Також розробляти і вдосконалювати відкриті, гнучкі й такі, що доповнюють одна одну, системи загальної та професійно-технічної освіти, шкільної і професійної орієнтації та професійної підготовки, незалежно від того, здійснюється така діяльність у системі формальної освіти чи поза нею [2]. Європейським парламентом було розроблено Рекомендації (від 18 грудня 2006 р.), у яких названо ключові компетентності, які повинні бути стати довідковим інструментом для європейських держав у розробленні стратегій та інфраструктури у сфері освіти. Компетентності визначаються тут як комбінація знань, навичок і ситуативних настанов. Ключовими компетентностями є якраз ті, які необхідні кожній людині для її особистісного розвитку, соціальної інтеграції, активного громадянства та професійної діяльності. Базова освіта повинна готувати молодь до дорослого життя, озброївши її такими компетентностями. А молоді люди, у свою чергу, повинні розвивати і безперервно актуалізувати ці компетентності протягом життя. Радою Європи визначено п'ять основних ключових компетенцій: політичні та соціальні компетенції; компетенції, пов'язані із життям у багатокультурному суспільстві; компетенції, пов'язані з володінням усною та письмовою комунікацією; компетенції, пов'язані зі зростанням інформації суспільства; здатність вчитися протягом усього життя [3, с. 69].

Вагоме значення для забезпечення якісного надання освітніх послуг мають Стандарти і рекомендації щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти. Вони являють собою звід стандартів і рекомендацій щодо внутрішнього та зовнішнього забезпечення якості вищої освіти. «Стандарти і рекомендації» не є стандартами якості чи приписами щодо втілення процесів контролю якості – натомість, вони дають орієнтири, охоплюючи ключові аспекти успішних заходів із забезпечення якості та розвитку

навчальних середовищ у вищій освіті. «Стандарти і рекомендації» слід розглядати в ширшому контексті, що також включає кваліфікаційні рамки, Європейську систему переведення і накопичення кредитів (ECTS) та додатки до дипломів, які теж сприяють розвитку прозорості і взаємодовіри у Європейському просторі вищої освіти [4]. Таким чином, міжнародно-правові акти встановлюють стандарти якості освіти, що мають значення для їх запровадження у закладах України, у тому числі й із специфічними умовами навчання, які в свою чергу стають предметом нагляду (контролю) їх реалізації у таких закладах вищої освіти.

Серед законів, які мають важливе значення у досліджуваній сфері, слід виокремити Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», який визначає правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю). Даний Закон, наприклад, встановлює, що державний нагляд (контроль) здійснюється за місцем провадження господарської діяльності суб'єкта господарювання або його відокремлених підрозділів, або у приміщенні органу державного нагляду (контролю) у випадках, передбачених законом. У разі якщо суб'єкт господарювання на відповідний плановий період включений до планів здійснення заходів державного нагляду (контролю) одночасно кількох органів державного нагляду (контролю), відповідні планові заходи здійснюються органами державного нагляду (контролю) комплексно-одночасно всіма органами державного нагляду (контролю), до планів здійснення заходів державного нагляду (контролю) яких включено суб'єкта господарювання [5].

Безумовно, важливими законодавчими актами, що визначають засади здійснення нагляду (контролю) в досліджуваній сфері є Закон України «Про освіту» та закон України «Про вищу освіту». Закон України «Про освіту» регулює суспільні відносини, що ви-

никають у процесі реалізації конституційного права людини на освіту, права та обов'язки фізичних і юридичних осіб, які беруть участь у реалізації цього права, а також визначає компетенцію державних органів та органів місцевого самоврядування у сфері освіти. Ним встановлено основні засади здійснення державного та громадського нагляду (контролю) у сфері освіти, основні повноваження суб'єктів, які його здійснюють, основні вимоги щодо якості надання освітніх послуг тощо [6].

Наступну ланку складають підзаконні нормативно-правові акти, які визначають повноваження центральних органів виконавчої влади, до підпорядкування яких входить той чи інший заклад вищої освіти, визначають повноваження в сфері здійснення нагляду (контролю) більш детально ніж розглянуті вище закони. Відповідно до Положення про Міністерство внутрішніх справ України, воно проводить моніторинг ефективності та успішності професійної діяльності випускників закладів освіти, що належать до сфери управління МВС, Національної гвардії та центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр; вивчає, аналізує та узагальнює результати освітньої та наукової діяльності закладів та установ, що належать до сфери управління центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр, розробляє пропозиції із зазначених питань і вносить їх на розгляд відповідних органів [7].

До кола повноважень Національної поліції, які безпосередньо мають відношення до реалізації нагляду (контролю) за освітньою діяльністю закладів вищої освіти, що відносяться до сфери її діяльності, відповідно до Положення про Національну поліцію можна віднести: забезпечення в межах повноважень, передбачених законом, здійснення заходів щодо запобігання корупції, порушень законності, службової дисципліни і контроль за їх реалізацією в центральному органі управління Національної поліції, територіальних органах, на підприємствах, в установах, закладах та організаціях, що належать до сфери її управління; контроль діяльності територіальних органів Національної поліції, підприємств, установ, закладів та організацій,

що належать до сфери її управління; забезпечення в межах повноважень, передбачених законом, реалізацію державної політики стосовно державної таємниці, захисту інформації з обмеженим доступом, контроль за їх збереженням у Національній поліції, на підприємствах, в установах, закладах та організаціях, що належать до сфери її управління [8].

Перелічені закони та підзаконні нормативно-правові акти хоча і мають спеціальний характер, що пов'язаний із сферою врегулювання особливих функцій відповідними центральними органами виконавчої влади, проте сфера нагляду (контролю) за якістю надання освітніх послуг закладами вищої освіти зі специфічними умовами навчання, які входять до їх компетенції, не достатньо виокремлена.

Основні правові засади здійснення нагляду (контролю) в розглядуваній сфері містяться у підзаконних нормативно-правових актах, які містять вимоги до діяльності закладів вищої освіти, які забезпечують якість освітнього процесу. Мова йде насамперед про ліцензійні вимоги до таких закладів та проходження акредитації. Ліцензійними умовами провадження освітньої діяльності висуваються вимоги щодо достатньої можливості закладами освіти надавати освітні послуги. Ними встановлено, що ліцензуванню підлягають такі види освітньої діяльності: на рівні вищої освіти – за певним рівнем вищої освіти (початковий (короткий цикл), перший (бакалаврський), другий (магістерський), третій (освітньо-науковий/освітньо-творчий)), за освітніми програмами, що передбачають присвоєння професійної кваліфікації з професій, для яких запроваджено додаткове регулювання на певному рівні вищої освіти. Ліцензування діяльності закладів вищої освіти (за винятком наукових установ), що провадиться з метою забезпечення здобуття вищої освіти за третім (освітньо-науковим/освітньо-творчим) рівнем, здійснюється за умови наявності у закладу освіти ліцензії на провадження освітньої діяльності за другим (магістерським) рівнем вищої освіти. Здобувач ліцензії (ліцензіат) повинен забезпечити кожний освітній компонент освітньої програми на відповідному рівні вищої освіти науково-педагогічними (педагогічними) та/або науковими працівниками з урахуванням відповідності їх освітньої та/або

професійної кваліфікації [9]. Таким чином, до ліцензійних умов, що визначають можливість надання освітніх послуг, віднесено специфічні умови, які стосуються закладів вищої освіти зі специфічними умовами навчання.

Положення про акредитацію вищих навчальних закладів і спеціальностей у вищих навчальних закладах та вищих професійних училищах поширюється на заклади вищої освіти незалежно від форми власності та підпорядкування, які здійснюють підготовку (перепідготовку) фахівців за певними напрямками підготовки, спеціальностями певних освітньо-кваліфікаційних рівнів на підставі ліцензії Міністерства освіти і науки. Акредитація напряму підготовки, спеціальності у закладі освіти (відокремленому підрозділі закладу освіти) за певним освітньо-кваліфікаційним рівнем – це державне визнання відповідності рівня підготовки (перепідготовки) фахівців державним вимогам до напряму підготовки, спеціальності та закладу вищої освіти, затвердженим Міністерством освіти і науки [10].

Постановою Кабінету міністрів України затверджено критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від впровадження господарської діяльності у сфері вищої освіти та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) Державною службою якості освіти, а саме: чисельність здобувачів вищої освіти за останні три роки; кількість науково-педагогічних (педагогічних) працівників, працевлаштованих за основним місцем роботи; стан оприлюднення на офіційному веб-сайті закладу вищої освіти визначених законодавством документів та інформації; кількість порушень вимог законодавства у сфері вищої освіти, виявлених за результатами заходів державного нагляду (контролю), проведених протягом останніх п'яти років, що передують плановому періоду; наявність відокремлених структурних підрозділів; наявність іноземних здобувачів вищої освіти; частка неакредитованих спеціальностей, освітніх програм [11].

Доцільно вказати на те, що правові засади здійснення внутрішнього нагляду (контролю) за якістю надання освітніх послуг закладами вищої освіти зі специфічними умовами навчання визначаються в достатній мірі ло-

кальними нормативно-правовими актами, наприклад:

- Харківським національним університетом внутрішніх справ була прийнята Концепція забезпечення якості освітньої діяльності та вищої освіти, яка по своїй суті визначає стратегічні напрямки розвитку університету щодо забезпечення якості освітньої діяльності. В ній викладені цілі, принципи, а також структурний компонент забезпечення якості освітньої діяльності та вищої освіти. До останнього віднесено внутрішнє та зовнішнє забезпечення якості освітньої діяльності та вищої освіти в університеті [12].

- Сумською філією Харківського національного університету внутрішніх справ запроваджено здійснення моніторингу якості освітнього процесу, що являє собою відстеження, прогнозування результатів діяльності учасників освітнього процесу [13].

Таким чином, правові засади здійснення внутрішнього нагляду (контролю) доволі чітко та повно визначаються саме локальними нормативно-правовими актами, цінність яких полягає в можливості врахування специфіки діяльності кожного окремого закладу вищої освіти зі специфічними умовами навчання.

Висновок

На основі викладеного можна зробити висновок, що правові засади здійснення нагляду (контролю) за якістю надання освітніх послуг закладами вищої освіти зі специфічними умовами навчання – це система нормативно-правових актів різної юридичної сили, норми яких спрямовані на: а) встановлення вимог щодо змісту, форм, методів, меж та напрямків здійснення контрольно-наглядової діяльності; б) закріплення критеріїв якості надання освітніх послуг, які підлягають перевірці; в) визначенню кола суб'єктів, що здійснюють нагляд (контроль), їх компетенцію, повноваження, тощо.

До нормативно-правових актів, які визначають означені правові засади, слід віднести: Конституцію України, міжнародні нормативно-правові акти, закони, підзаконні акти, серед яких особливе значення мають локальні нормативно-правові акти, що визначають специфіку внутрішньої системи забезпечення

якості вищої освіти, посадових осіб, структурні підрозділи, до повноважень яких входить здійснення нагляду (контролю). Варто також відзначити, що належність закладів вищої освіти зі специфічними умовами навчання до сфери управління відповідних центральних органів виконавчої влади обумовлює наявність відомчих нормативно-правових актів, які встановлюють специфіку нагляду (контролю) саме за додержанням специфічних умов навчання.

У підсумку варто зауважити, що в системі правових засад здійснення нагляду (контролю) за якістю надання освітніх послуг закладами вищої освіти зі специфічними умовами навчання ключове місце відводиться нормам адміністративного права, адже саме за їх допомогою: а) окреслюється коло суб'єктів контроль-наглядової діяльності, а також закріплюється їх адміністративно-правовий статус; б) встановлюються межі, напрямки, а також адміністративно-правові форми та методи здійснення нагляду (контролю у відповідній сфері); в) закріплюються вимоги щодо якості вищої освіти, які підлягають перевірці; г) визначаються гарантії суб'єктів правовідносин, які є учасниками досліджуваної контрольно-наглядової діяльності.

Література

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/conv#n4320>
2. Конвенція про професійну орієнтацію та професійну підготовку в галузі розвитку людських ресурсів від 19 липня 1977 року № 142. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_057
3. Сердюк Н. М., Фогель Т. М. Безперервна освіта як чинник конкурентоспроможності майбутніх фахівців. Педагогіка формування творчої особистості у вищій і загальноосвітній школах. № 70. Т. 3. 2020. С. 67-71
4. Стандарти і рекомендації щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти. Міністерська конференція 14-15 травня 2015 року. URL: <https://naqa.gov.ua/wp-content/uploads/2019/07/Додаток-1.-Стандарти-і-рекомендації-щодо-забезпечення-якості-в-Європейському-просторі-вищої-освіти.pdf>

5. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. Закон України від 5 квітня 2007 року № 877-V. Відомості Верховної Ради України. 2007. № 29. ст.389

6. Про освіту. Закон України від 5 вересня 2017 року № 2145-VIII. Відомості Верховної Ради. 2017. № 38-39. ст.380

7. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України. Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF#Text>

8. Про затвердження Положення про Національну поліцію. Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 877. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-2015-%D0%BF#Text>

9. Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності. Постанова Кабінету міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1187. Офіційний вісник України. 2016. № 7. Ст. 345

10. Про затвердження Положення про акредитацію вищих навчальних закладів і спеціальностей у вищих навчальних закладах та вищих професійних училищах. Постанова Кабінету Міністрів України від 9 серпня 2001. № 978. Офіційний вісник України. 2001. № 32. Ст. 1491

11. 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. Постановою Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2018 р. № 982. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/982-2018-%D0%BF#Text>

12. Концепція забезпечення якості освітньої діяльності та вищої освіти в Харківському національному університеті внутрішніх справ. http://univd.edu.ua/files/generaldocs/conception_quality.pdf

13. Положення про організацію опитування здобувачів вищої освіти, викладачів, випускників та роботодавців щодо якості освітнього процесу у Сумській філії Харківського національного університету внутрішніх справ. URL: https://sumy.univd.edu.ua/files/articles/45/regulations_survey_participants_edu_process.pdf

АНОТАЦІЯ

З'ясовано, що правові засади здійснення нагляду (контролю) за якістю надання освітніх послуг закладами вищої освіти зі специфічними умовами навчання – це система нормативно-правових актів різної юридичної сили, норми яких спрямовані на: а) встановлення вимог щодо зміст, форм, методів, меж та напрямків здійснення контрольної-наглядової діяльності; б) закріплення критеріїв якості надання освітніх послуг, які підлягають перевірці; в) визначенню кола суб'єктів, що здійснюють нагляд (контроль), їх компетенцію, повноваження, тощо.

Аргументовано, що до нормативно-правових актів, які визначають означені правові засади, слід віднести: Конституцію України, міжнародні нормативно-правові акти, закони, підзаконні акти, серед яких особливе значення мають локальні нормативно-правові акти, що визначають специфіку внутрішньої системи забезпечення якості вищої освіти, посадових осіб, структурні підрозділи, до повноважень яких входить здійснення нагляду (контролю). Відзначено, що належність закладів вищої освіти зі специфічними умовами навчання до сфери управління відповідних центральних органів виконавчої влади обумовлює наявність відомчих нормативно-правових актів, які встановлюють специфіку нагляду (контролю) саме за додержанням специфічних умов навчання.

Узагальнено, що в системі правових засад здійснення нагляду (контролю) за якістю надання освітніх послуг закладами вищої освіти зі специфічними умовами навчання ключове місце відводиться нормам адміністративної галузі права, адже саме за їх допомогою: а) окреслюється коло суб'єктів контроль-наглядової діяльності, а також їх адміністративно-правовий статус; б) встановлюються межі, напрямки, а також адміністративно-правові форми та методи здійснення нагляду (контролю) у відповідній сфері); в) закріплюються вимоги щодо якості вищої освіти, які підлягають перевірці; г) визначаються гарантії суб'єктів правовідносин, які є учасниками досліджуваної контроль-наглядової діяльності.

Ключові слова: правове регулювання, адміністративне право, нагляд, контроль, якість освіти, заклади вищої освіти, специфічні умови навчання.

SUMMARY

It has been found that the legal basis for supervision (control) of the quality of educational services provided by higher education institutions with specific learning conditions is a system of normative legal acts of different legal force, the norms of which are aimed at: a) establishing requirements for content, forms, methods, limits and directions of implementation of control and supervision activities; b) establishing quality criteria for the provision of educational services, which are subject to verification; c) definition of the circle of subjects performing supervision (control), their competence, powers, etc.

It is argued that the normative legal acts that determine the specified legal principles should include: the Constitution of Ukraine, international normative legal acts, laws, by-laws, among which the local normative legal acts that determine the specifics of the internal quality assurance system are of particular importance of higher education, officials, structural subdivisions whose powers include supervision (control). It was noted that the affiliation of higher education institutions with specific learning conditions to the sphere of

management of the relevant central executive bodies determines the presence of departmental normative legal acts that establish the specifics of supervision (control) specifically for compliance with specific learning conditions.

In general, in the system of legal bases for the supervision (control) of the quality of the provision of educational services by institutions of higher education with specific conditions of study, the key place is assigned to the norms of the administrative field of law, because it is with their help: a) the circle of subjects of control and supervision activity is outlined, as well as their administrative and legal status; b) limits, directions, as well as administrative and legal forms and methods of supervision (control in the relevant field) are established; c) requirements regarding the quality of higher education, which are subject to verification, are established; d) the guarantees of subjects of legal relations who are participants in the researched control and supervision activities are defined.

Key words: legal regulation, administrative law, supervision, control, quality of education, institutions of higher education, specific conditions of study.