

ОСНОВНІ ЕТАПИ РОЗВИТКУ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

Визначено основні етапи розвитку нормативно-правового регулювання адміністративно-процедурної діяльності у сфері вищої освіти в Україні, проаналізовано їх зміст і значення. Розглянуто сучасний стан правового забезпечення процедурної діяльності у сфері вищої освіти та окреслено основні напрямки його вдосконалення.

Ключові слова: адміністративна процедура, адміністративно-процедурна діяльність, правове регулювання, вища освіта.



**Губерська
Наталія
Леонідівна,**

кандидат юридичних наук, доцент кафедри фінансового права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Одним із найактуальніших завдань реформування вітчизняної системи вищої освіти є вдосконалення адміністративно-правових засад функціонування державних органів влади у сфері регулювання освітніх правовідносин, що насамперед передбачає чітку регламентацію процедурного аспекту діяльності суб'єктів влади та інших учасників правовідносин у сфері вищої освіти. Проблематиці, пов'язаній з розглядом та аналізом нормативно-правової бази вищої освіти в Україні, присвячено численні праці таких вітчизняних учених, як В. Астахов, Р. Валєєв, Л. Горбунова, Є. Красняков, Н. Коломєєць, М. Курко, С. Мандрик, В. Огаренко, М. Степко, В. Філіппова та ін. Окремі аспекти адміністративно-процедурної діяльності в освітній сфері розглядалися у працях О. Авдєєва, В. Опацького, І. Приходька, С. Свіжєвської, О. Сороки, Ю. Фролова, С. Шевченко та ін. Проте адміністративно-процедурне законодавство, що складає значну частку загального масиву законодавства про вищу освіту, у сучасній адміністративно-правовій науці наразі комплексно не досліджувалося, що й зумовило актуальність цієї статті.

Метою статті є дослідження процесу формування та розвитку системи нормативно-правового забезпечення адміністративно-процедурної діяльності у сфері вищої освіти в Україні, що передбачає визна-

чення основних етапів становлення цієї системи, аналіз їх змісту, оцінювання сучасного стану нормативно-правового регулювання адміністративно-процедурної діяльності у сфері вищої освіти та окреслення основних напрямків його вдосконалення.

Національне освітнє законодавство пройшло складний шлях розбудови та розвитку. Упродовж 1991–2014 рр. воно неодноразово зазнавало суттєвих змін, еволюціонувало як змістовно, так й інституційно. Істотно змінилося за цей період і нормативно-правове регулювання адміністративно-процедурної діяльності у сфері вищої освіти. Зокрема було створено національну систему ліцензування та акредитації вищих навчальних закладів, розроблено установчі та реєстраційні процедури у сфері вищої освіти, створено і реалізовано низку організаційних процедур щодо забезпечення діяльності вищих навчальних закладів та інших суб'єктів освітніх правовідносин, розроблено процедури оцінювання і моніторингу якості вищої освіти, запроваджено систему контрольно-наглядових процедур у сфері вищої освіти та ін.

Аналіз та систематизація основних джерел нормативно-правової бази України у сфері освіти дозволяють виділити основні етапи становлення та розвитку системи нормативно-правового забезпечення адміністративних процедур у сфері вищої освіти, які в цілому відповідають загальним етапам розвитку освітнього законодавства України.

1) 1991–1996 рр. – підготовка та початок створення законодавчої бази

національної системи освіти: ухвалення законів «Про освіту», «Про наукову та науково-технічну діяльність», затвердження Державної національної програми «Освіта: Україна ХХІ століття». У цей період було визначено основи державної політики у сфері вищої освіти, розроблено систему державного управління вищої освітою в Україні та встановлено повноваження органів державної влади і громадського самоврядування в системі управління освітою, визначено основні принципи освіти, закріплено державні стандарти освіти та ін. Поряд із закріпленням правових, організаційних, фінансових та інших засад функціонування системи освіти України було регламентовано й низку процедурних питань у відносинах державних органів і органів місцевого самоврядування у сфері освіти, зокрема й вищої, зокрема щодо питань створення і регламентації діяльності вищих навчальних закладів, їх реорганізації та ліквідації, управління державними і недержавними освітніми установами, державного контролю за якістю освіти, державного нагляду за діяльністю вищих навчальних закладів. Так, за зазначений період було прийнято Указ Президента України «Про Положення про національний заклад (установу) України», постанови Кабінету Міністрів України «Про порядок створення, реорганізації і ліквідації навчально-виховних закладів», «Про ліцензування, атестацію та акредитацію навчальних закладів» та ін. При цьому, як підкреслюють науковці, адміністративно-процедурна складова законодавства у сфері вищої освіти, зокрема

система ліцензування та акредитації вищих навчальних закладів, мала на цьому етапі переважно заявницький характер [1, с. 39];

2) 1996–2001 рр. – прийняття Конституції України та відповідне вдосконалення базового законодавства про освіту: внесення змін і доповнень до Закону «Про освіту», затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України щодо їх виконання. Також саме в цей період з ухваленням Закону України «Про ратифікацію Конвенції про визнання кваліфікацій з вищої освіти в Європейському регіоні» розпочався процес реалізації Болонського процесу в Україні. За зазначені роки було прийнято такі важливі з точки зору регулювання адміністративно-правових відносин у сфері вищої освіти нормативні акти, як постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державний вищий навчальний заклад», «Про документи про освіту та вчені звання», «Про затвердження Положення про освітньо-кваліфікаційні рівні (ступеневу освіту)», «Про розроблення державних стандартів вищої освіти», «Про затвердження Положення про підготовку науково-педагогічних і наукових кадрів», «Про затвердження переліку посад педагогічних та науково-педагогічних працівників». Відбувався активний розвиток системи ліцензування та акредитації ВНЗ, що було пов'язано з ухваленням Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», а також постанов Кабінету Міністрів України «Про запровадження ліцензії єдиного зразка для певних видів

господарської діяльності» та «Про затвердження Положення про акредитацію вищих навчальних закладів і спеціальностей у вищих навчальних закладах та вищих професійних училищах». О. Горпинич і В. Салов, оцінюючи розвиток нормативно-правового забезпечення адміністративно-правової діяльності у сфері вищої освіти на цьому етапі, відзначають, що за зазначений термін у роботі з ліцензування й акредитації вищих навчальних закладів з'явилася унормованість, системність та упорядкованість. Установлена система забезпечила можливість державного регулювання процесу надання освітніх послуг і захист інтересів їх споживачів. Але разом із тим не вдалося затвердити єдиний стандарт щодо оцінювання діяльності вищих навчальних закладів, що не дозволяло Міністерству освіти і науки України ефективно реалізовувати ці процедури [1, с. 39];

3) 2002–2012 рр. – формування нормативно-правової бази в галузі освіти шляхом ухвалення низки законів, які визначають стратегію розвитку національної системи освіти, закріплюють її нормативи, вимоги, стандарти, законодавчо регулюють відносини всіх структурних підрозділів освіти (зокрема Закону «Про вищу освіту»); затвердження стратегічного плану дій – Національної доктрини розвитку освіти; забезпечення інноваційного розвитку вищої освіти, підвищення її якості та доступності, коригування завдань і заходів відповідно до загального завдання – інтеграції до європейського освітнього простору.

Стратегічною метою державної політики у сфері вищої освіти цього етапу стало встановлення та введення європейських соціальних, економічних і демократичних стандартів взаємовідносин людини, суспільства і держави [2, с. 4]. Серед законів, спрямованих на реалізацію Болонського процесу в Україні, насамперед варто відзначити Закон України «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», що став основою для прийняття низки підзаконних нормативних актів, які стосуються регулювання відповідних адміністративно-процедурних відносин у сфері вищої освіти в Україні – Програми дій щодо реалізації положень Болонської декларації в системі вищої освіти і науки України, Указу Президента України «Про невідкладні заходи щодо забезпечення функціонування та розвитку освіти в Україні», наказів та рішень колегії МОН України «Підвищення ефективності вищої освіти і науки як дієвого чинника розвитку та інтеграції в європейське співтовариство», «Про затвердження у вищих навчальних закладах Європейської кредитно-трансферної системи» та ін.

За цей період у сфері адміністративно-процедурного регулювання відносин у вищій освіті було прийнято укази Президента України «Про заходи щодо вдосконалення системи вищої освіти», «Про забезпечення дальшого розвитку вищої освіти в Україні», «Про заходи щодо забезпечення пріоритетного розвитку освіти в Україні»; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про ліцен-

зування діяльності з надання освітніх послуг»; накази Міністерства освіти і науки України «Про затвердження Ліцензійних умов надання освітніх послуг, Порядку здійснення контролю за дотриманням ліцензійних умов надання освітніх послуг, Положення про експертну комісію та порядок проведення ліцензійної експертизи та Типового положення про регіональну експертну раду з питань ліцензування та атестації навчальних закладів»; Про затвердження Порядку здійснення державного контролю за діяльністю навчальних закладів»; «Про затвердження Типового положення про атестацію педагогічних працівників»; «Про затвердження Державних вимог до акредитації напрямів підготовки, спеціальності та вищого навчального закладу» та ін.

Підсумовуючи зміст і значення цього етапу, можна зазначити, що в Україні було створено єдину систему регламентації діяльності вищих навчальних закладів на основі процедур їх ліцензування, акредитації та атестації, упроваджено державні й галузеві стандарти вищої освіти, сформовано і впроваджено процедури контролю за організацією діяльності ВНЗ. При цьому однак чимало питань щодо адміністративно-процедурної діяльності суб'єктів освітніх правовідносин все ще залишалася поза увагою законодавців, а наявний стан правового регулювання не відповідав їх реальному змісту. Так, більшість дослідників звертали увагу на те, що Закон України «Про вищу освіту» виконав свою місію, його регуляторний ресурс вичерпано, тож він усе більше перетворювався на фактор

уповільнення на шляху подальших реформ в освітній галузі [3, с. 9], а отже, виникла потреба розроблення нової редакції цього Закону, а також оновлення та ухвалення низки інших нормативних актів стосовно регулювання адміністративно-процедурних відносин у сфері вищої освіти. Крім того, аналізуючи питання нормативно-правового забезпечення відносин у сфері вищої освіти в Україні, більшість науковців підкреслювали наявність значної кількості несистематизованих джерел. Безсистемність і розпорошеність окремих норм з питань вищої освіти в різних нормативно-правових актах створювали суттєві труднощі в їх застосуванні [4, с. 44], що висувало на перший план завдання не тільки оновити, але й узгодити та систематизувати освітнє законодавство [5, с. 22–23];

4) 2013 р. – наш час – ухвалення Національної стратегії розвитку освіти України на період до 2021 рр., визначення основних напрямків дальшого розвитку системи освіти, реформування законодавства про вищу освіту на основі нового Закону України «Про вищу освіту».

Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 р. визначила мету, стратегічні напрямки та основні завдання, на виконання яких має бути спрямована реалізація державної політики у сфері освіти, зокрема й вищої. Відповідно до Національної стратегії здійснення стабільного розвитку національної системи вищої освіти має бути забезпечено шляхом розроблення, упровадження, а також подальшого вдосконалення низки адміністративних процедур,

зокрема процедур зовнішнього незалежного оцінювання навчальних досягнень випускників навчальних закладів системи загальної середньої освіти, які виявили бажання вступити до вищих навчальних закладів (як передумови забезпечення рівного доступу до здобуття вищої освіти); процедури атестації керівників вищих навчальних закладів; процедур ліцензування та акредитації вищих навчальних закладів; процедур контролю за наданням освітніх послуг; процедур оцінювання якості й результативності виховної діяльності вищих навчальних закладів та ін. [6].

Відповідно до мети та основних завдань реформування освітньої галузі було прийнято такі нормативно-правові акти у сфері вищої освіти, що стосуються адміністративно-процедурної діяльності суб'єктів освітніх правовідносин: постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку формування державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів», «Про внесення змін до Положення про акредитацію вищих навчальних закладів і спеціальностей у вищих навчальних закладах та вищих професійних училищах та Порядку ліцензування діяльності з надання освітніх послуг», Наказ Міністерства освіти і науки України «Про затвердження Змін до Типового положення про атестацію педагогічних працівників» та ін.

Визначною подією цього етапу розвитку національного освітнього законодавства є ухвалення Закону

України «Про вищу освіту», що встановив нові правові, організаційні, фінансові засади функціонування системи вищої освіти, заклавши умови для посилення співпраці державних органів і бізнесу з вищими навчальними закладами на принципах автономії вищих навчальних закладів, поєднання освіти з наукою і 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 [7]. Стосовно адміністративно-процедурної діяльності у сфері вищої освіти новим Законом закріплюються і регулюються такі окремі види адміністративних процедур, як ліцензування освітньої діяльності, акредитація освітніх програм, атестація здобувачів вищої освіти, процедури утворення, реорганізації та ліквідації вищих навчальних закладів, процедури державного та громадського контролю у сфері вищої освіти, процедури внутрішнього і зовнішнього забезпечення вищими навчальними закладами якості освітньої діяльності та якості вищої освіти, процедури забезпечення наявності й ефективності процесів і процедур забезпечення якості вищої освіти та ін.

Відповідно до норм Закону України «Про вищу освіту» було також розроблено проект Концепції реформування системи ліцензування та акредитації у вищій освіті України [8], що має на меті представити основні параметри реформування

системи ліцензування та акредитації у вищій освіті згідно з сучасними світовими тенденціями та визначити шляхи досягнення її бажаного майбутнього стану. Сучасні дослідники вказують на потребу невідкладного ухвалення такого акта, адже в той час, коли суспільні відносини у сфері вищої освіти перейшли на якісно новий рівень, а громадськістю, суб'єктами господарювання, освітянською спільнотою досягнуто розуміння важливості та необхідності всебічного забезпечення адміністративно-процедурної діяльності між усіма суб'єктами освітнього процесу, наявна наразі ізолюваність і відсутність належного взаємозв'язку між процедурами ліцензування, акредитації та рейтингування ВНЗ призводить до поступового зниження ефективності контролю за якістю надання освітніх послуг вищими навчальними закладами [1, с. 39]. Запропонована Концепція містить у собі головні (базові) положення для формування узгодженого комплексу нормативних актів, необхідних для визначення, закріплення і забезпечення якісних змін у ліцензійно-акредитаційному процесі, та принциповий опис алгоритму трансформації системи процедур регламентації діяльності вищих навчальних закладів [8].

Отже, на сьогодні в Україні в цілому створено нормативно-правову базу для належного забезпечення адміністративно-процедурних відносин у сфері вищої освіти. Формування такої системи відбувалося в кілька етапів: 1991–1996 рр. (підготовка та початок створення законодавчої бази національної системи освіти,

закріплення правових, організаційних, фінансових та інших засад функціонування системи вищої освіти в Україні, регламентація процедурних питань у сфері вищої освіти); 1996–2001 рр. (удосконалення базового законодавства про освіту, початок реалізації Болонського процесу в Україні, унормування та упорядкування адміністративно-процедурних відносин у сфері вищої освіти); 2002–2012 рр. (формування нормативно-правової бази в галузі вищої освіти шляхом прийняття низки законів, які визначають стратегію розвитку національної системи вищої освіти, створення єдиної системи регламентації діяльності ВНЗ на основі процедур їх ліцензування, акредитації та атестації, впровадження державних і галузевих стандартів вищої освіти, формування та впровадження процедур контролю за організацією діяльності ВНЗ); 2013 р. – наш час (ухвалення Національної стратегії розвитку освіти України, визначення основних напрямків подальшого розвитку системи вищої освіти та реформування законодавства на основі нового Закону України «Про вищу освіту»). Проте норми, що стосуються адміністративних процедур, наразі є все ще надто розрізненими і не становлять єдиної системи, що значно ускладнює їх реалізацію та суттєво зменшує ефективність їх впливу. Розвиток нормативно-правової бази в освітній галузі в умовах децентралізації державної влади та демократизації публічних відносин має бути спрямований на всебічне забезпечення адміністративно-процедурної діяльності як на рівні

законодавчих актів, так і шляхом удосконалення, узгодження і систематизації підзаконних актів, що стосуються адміністративних процедур у сфері вищої освіти.

Список використаних джерел:

1. Горпинич О. В. Еволюція процедур ліцензування та акредитації спеціальностей / О. В. Горпинич, В. О. Салов // Управління якістю підготовки кадрів з вищою освітою через удосконалення процедур ліцензування, акредитації та рейтингування: Наук.-метод. конференція, 15–16 березня 2012 р. : 3б. тез доповідей. – Дніпропетровськ : Вид-во НГУ, 2012. – С. 37–42 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ir.nmu.org.ua/handle/123456789/3334>.
2. Приходько І. П. Основні етапи розвитку державного управління системою вищої освіти в аграрному секторі / І. П. Приходько // Наук. вісник Академії муніцип. управління : 3б. наук. пр. (серія «Управління»). – 2010. – Вип. 4. – 8 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://upravlinnya.amu.edu.ua/node/179>.
3. Вища освіта України – європейський вимір: стан, проблеми, перспективи. Матеріали до підсумкової колегії МОН України (21 березня 2008 р.) // Освіта України (спецвипуск). – 2008. – № 21–22 (905). – С. 1–23.
4. Освітнє право : конспект лекцій / [авт. кол.: В. В. Астахов, К. В. Астахова (мол.), О. Л. Войно-Данчишина та ін.] ; за заг. ред. В. В. Астахова. – Х. : Вид-во НУА, 2011. – 144 с.
5. Красняков Є. В. Формування державної політики в галузі освіти України на загальнодержавному рівні / Є. В. Красняков // Вісник держ. служби України. – 2010. – № 3. – С. 19–24.
6. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року: Указ Президента України : від 25 червня 2013 р., № 344/2013 [Електронний

ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/15828.html>.

7. Про вищу освіту : Закон України від 1 липня 2014 р., № 1556-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 37–38. – Ст. 2004.

8. Концепція реформування системи ліцензування та акредитації у вищій освіті України : проект (неофіційний текст) : від 24 березня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://guonkh.gov.ua/reforma_osviti/visha_osvita/6675.html.

Губерская Н. Л. Основные этапы развития правового регулирования административно-процедурной деятельности в сфере высшего образования в Украине.

Определены основные этапы развития правового регулирования административно-процедурной деятельности в сфере высшего образования в Украине, дан анализ их содержания и значения. Рассмотрено современное состояние правового обеспечения процедурной деятельности в сфере высшего образования, установлены основные направления их усовершенствования.

Ключевые слова: административная процедура, административно-процедурная деятельность, правовое регулирование, высшее образование.

Huberska N. L. The main stages of development of normative-legal regulation of administrative-procedural activities in the sphere of higher education in Ukraine.

The content and importance of the main stages of normative-legal regulation of administrative-procedural activities in the higher education sphere in Ukraine are considered. Analyzes of the contemporary situation of legal ensuring of administrative-procedural activity in the higher education sphere were prepared. The directions of improvement of Ukraine legislation which regulate the administrative procedures in the higher education sphere are offered.

Key words: administrative procedure, administrative-procedural activities, normative-legal regulation, higher educational.

Стаття надійшла до редакції 02.02.2015