

СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ЗАКЛАДІВ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто повноваження основних органів публічної адміністрації України у сфері адміністративно-правового забезпечення діяльності закладів освіти. Проаналізовано вітчизняне законодавство з питань освіти, яке стосується функціонування Кабінету Міністрів України, Міністерства освіти і науки України та інших центральних органів виконавчої влади, до сфери управління яких належать заклади освіти, Державної інспекції навчальних закладів України, Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, а також органів управління освіти місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Запропоновано систему суб'єктів адміністративно-правового забезпечення діяльності закладів освіти, до якої включено центральну, керівну, контрольну, спеціалізовану, допоміжну та регіональну ланки.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення; заклади освіти; органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування.

В статье рассмотрены полномочия основных органов публичной администрации Украины в сфере административно-правового обеспечения деятельности заведений образования. Проанализировано соответствующее отечественное законодательство по вопросам образования, которое касается функционирования Кабинета Министров Украины, Министерства образования и науки Украины и других центральных органов исполнительной власти, Государственной инспекции учебных заведений Украины, Национального агентства из обеспечения качества высшего образования, а также органов управления образования местных государственных администраций и органов местного самоуправления. Предложена система субъектов административно-правового обеспечения деятельности заведений образования, в которую включены центральное, руководящее, контрольное, специализированное, вспомогательное и региональное звенья.

Ключевые слова: административно-правовое обеспечение; заведения образования; органы исполнительной власти; органы местного самоуправления.

In the article plenary powers of basic organs of public administration of Ukraine are considered in the field of the administrative providing of activity of establishments of education. A corresponding home legislation on questions education, that touches functioning of Cabinet of Ministers of Ukraine, Department of Education and Science of Ukraine and other central executive bodies, is analysed, to the sphere of management of that establishments of education, State Inspection of Educational Establishments of Ukraine, National Agency for Quality Assurance in Higher Education of Ukraine, and organs of management of formation of local state administrations and organs of local self-government. The system of subjects of the administrative providing of activity of establishments of education to that central, leading, control, specialized, auxiliary and regional links are included is offered.

Key words: administrative providing; establishments of education; executive bodies; organs of local self-government.

Вступ. В умовах розвитку ринкової економіки інтелектуальний потенціал визначається рівнем становлення освітньої і наукової сфер, станом культурної та духовної спадщини, адже в його основі закладена природна здатність акумулювати все нові знання, генерувати нові ідеї, що

стають основним джерелом економічного зростання. Отже, освіта є базовим елементом цивілізованого соціуму, відповідає за стан освіченості суспільства, його здатність до розвитку та самовдосконалення.

Адміністративно-правове забезпечення діяльності закладів освіти в Україні містить сукупність способів, засобів, заходів і окремих правових механізмів, урегульованих нормами адміністративного законодавства. Ключова роль у цьому аспекті належить уповноваженим органам державної влади та органам місцевого самоврядування. Наділяючись відповідними управлінськими та владно-розпорядчими повноваженнями згідно з вітчизняним законодавством, вони уможливають формування та реалізацію державної політики у сфері загальної середньої, професійно-технічної, вищої та іншої освіти, передбаченої нормами Закону України «Про освіту» та спеціалізованими нормативно-правовими актами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Заклади освіти досить часто ставали предметом дослідження у межах науки державного управління, економічного, педагогічного та іншого спрямування. Адміністративно-правове забезпечення їхньої діяльності суб'єктами публічної адміністрації розглядалися окремими науковцями, серед яких такі: В.А. Грабовський, Л.І. Коробко, А.В. Мазак, В.І. Пальчикова, Н.С. Ракша, Р.В. Шаповал, В.І. Шилова та ін.

Постановка завдання. Метою статті є з'ясування повноважень та системи адміністративно-правового забезпечення діяльності закладів освіти з урахуванням відповідного вітчизняного адміністративного законодавства.

Результати дослідження. Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, який уживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина у різних сферах суспільного життя, зокрема формує та реалізує державну політику щодо освіти, сприяє розвитку та здійснює державну підтримку науково-технічної та інноваційної діяльності у нашій державі [1]. Крім того, важливим складником його функціонування виступає спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, насамперед Міністерства освіти і науки України, а також здійснення контролю за їх діяльністю.

Спираючись на положення ст.ст. 113–117 Конституції України, ст. 2, 19–21 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», ст. 63 Закону України «Про освіту», базовими завданнями Кабінету Міністрів України щодо адміністративно-правового забезпечення діяльності закладів освіти є здійснення за допомогою адміністративно-правових засобів і заходів визначення та реалізації пріоритетів державної політики у сфері освіти, організаційно-правове та фінансове забезпечення діяльності та освітнього процесу закладів освіти.

Найважливіше місце у системі адміністративно-правового забезпечення діяльності закладів освіти закономірно належить Міністерству освіти і науки України (далі – МОН України). Це міністерство є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, а також забезпечення здійснення державного контролю за діяльністю закладів освіти [2].

Згідно з вітчизняним законодавством діяльність МОН України спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України, однак зазначене не применшує роль відомства як самостійного владного суб'єкта, що може за власної ініціативи приймати важливі стратегічні документи. Більше того, відомство здійснює нормативно-правове забезпечення функціонування системи освіти у межах своїх повноважень [3], про що свідчить напрацьований масив наказів, листів та інших нормативно-правових актів у сфері діяльності закладів освіти.

Зважаючи на діяльність МОН України щодо адміністративно-правового забезпечення діяльності закладів освіти, слід систематизувати повноваження цього міністерства таким чином: участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері освіти; вироблення стратегії та прогнозування розвитку системи освіти; нормативно-правове врегулювання освітньої діяльності та освітнього процесу; інформаційне, організаційно-правове, методичне та наукове забезпечення діяльності закладів освіти на зовнішньому та внутрішньому рівнях; вироблення та впровадження системи оцінки якості освіти; здійснення адміністративних процедур в освітній діяльності; здійснення державного контролю та моніторинг освітньої діяльності; організація взаємодії з органами публічної влади України та зарубіжних країн, а також міжнародне співробітництво у сфері освіти.

Наступним суб'єктом адміністративно-правового забезпечення діяльності закладів освіти є новостворена Державна інспекція навчальних закладів України (далі – ДІНЗ України). Згідно з Положенням про Державну інспекцію навчальних закладів України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 р. № 538, ДІНЗ України – центральний орган

виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через МОН України, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного контролю за діяльністю, зокрема закладів освіти [4]. Як зауважує І.С. Феценко, інспектування закладів освіти є невід'ємною частиною адміністративно-правового механізму регулювання та реалізації державної політики у сфері освіти за рахунок створення єдиного освітнього простору та системи забезпечення якості [5, с. 267].

У межах своїх повноважень ДІНЗ України має право застосовувати низку адміністративно-правових засобів із метою забезпечення контролю за виконанням суб'єктами надання освітніх послуг положень законодавства з питань освіти. Основним інструментом щодо зазначеного ступає інспектування закладів освіти відповідно до Порядку державного інспектування навчальних закладів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.05.2012 р. № 353, та з дотриманням вимог Критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності з надання освітніх послуг у системі загальної середньої і професійно-технічної освіти та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) Державною інспекцією навчальних закладів, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 30.03.2011 р. № 311.

Діяльність закладів освіти інспектується шляхом проведення комплексної або вибіркової перевірки, що може бути плановою або позаплановою, виїзною або невиїзною. Під час перевірки посадові особи ДІНЗ України першочергово з'ясовують ступінь дотримання вимог державних стандартів освіти та виконання положень відповідного законодавства, а крім того, визначаються та аналізуються якісні та кількісні показники організації освітнього процесу, наукової роботи, ефективність використання матеріально-технічної бази тощо [6].

В адміністративно-правовому забезпеченні діяльності закладів освіти особливе значення належить забезпеченню якості освіти з боку уповноваженого органу публічної адміністрації – Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти (далі – НАЗЯВО). Під якістю освіти слід розуміти збалансовану відповідність освіти як системи, процесу і результату, встановленим потребам, вимогам, цілям, нормам, стандартам, що визначаються окремими фізичними та юридичними особами, громадськими формуваннями, суспільством і державою в цілому [7, с. 8].

Відповідно до ст.ст. 17–22 Закону України «Про вищу освіту», та Статуту Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 р. № 244, цей постійно діючий колегіальний орган є юридичною особою публічного права зі статусом неприбуткової організації, що здійснює реалізацію державної політики у сфері забезпечення якості вищої освіти. НАЗЯВО наділене значними повноваженнями у сфері адміністративно-правового забезпечення діяльності закладів вищої освіти, будучи найважливішим суб'єктом відповідної взаємодії з МОН України.

НАЗЯВО бере активну участь у розробленні та погодженні державних стандартів вищої освіти, приймає рішення про акредитацію чи відмову в акредитації освітніх програм, проводить ліцензійні експертизи та готує експертні висновки щодо можливості видання ліцензій на провадження освітньої діяльності у сфері вищої освіти [8]. Отже, аналізований колегіальний орган є першою ланкою адміністративно-правового забезпечення діяльності закладів вищої освіти, який в адміністративному порядку визначає відповідність закладів освіти державним стандартам і ліцензійним умовам провадження освітньої діяльності, встановлює належність освітніх програм тощо.

Центральні органи виконавчої влади, яким підпорядковані суб'єкти надання освітніх послуг, є важливим складником системи адміністративно-правового забезпечення діяльності закладів загальної середньої, професійно-технічної, вищої та іншої освіти, передбаченої законодавством. Згідно зі ст. 65 Закону України «Про освіту» державні органи, до сфери управління яких належать заклади освіти, наділені такими повноваженнями: беруть участь у реалізації освітньої політики та формуванні стандартів освіти; розробляють умови прийому до закладів професійно-технічної, фахової передвищої та вищої освіти; здійснюють аналіз, моніторинг якості освітньої діяльності закладів освіти, що перебувають у сфері їх управління; здійснюють повноваження засновника щодо державних закладів освіти, що перебувають у їхньому підпорядкуванні [9].

Зауважимо, що на законодавчому рівні у нашій країні у сфері освітньої діяльності передбачено положення щодо створення державою умов для здобуття освіти мистецького, спортивного, військового та наукового спрямування. Сьогодні МОН України не уповноважене здійснювати повне адміністрування закладами спеціалізованої освіти всіх рівнів, окрім наукового спрямування, а тому ключову роль відіграють інші державні органи, зокрема Міністерство оборони України, Міністерство культури України та Міністерство молоді та спорту України.

Поряд із базовим законодавством у сфері освіти, ці відомства у своїй діяльності щодо адміністративно-правового забезпечення діяльності суб'єктів надання освітніх послуг, керуються розгалуженою системою нормативно-правових актів, серед яких основними є такі: Положення про спеціалізований навчальний заклад спортивного профілю, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 05.11.1999 р. № 2061; Положення про початковий спеціалізований мистецький навчальний заклад (школу естетичного виховання), затверджене наказом Міністерства культури і мистецтв України від 06.08.2001 р. № 523; Положення про вищі військові навчальні заклади, затверджене наказом Міністерства оборони України від 27.05.2015 р. № 240.

Адміністративно-правове забезпечення діяльності відповідних закладів освіти здійснюється також низкою інших центральних органів виконавчої влади, зокрема Міністерством внутрішніх справ України, Міністерством аграрної політики та продовольства України, Міністерством охорони здоров'я України, Міністерством соціальної політики України, Міністерством екології та природних ресурсів України.

Регіональний рівень публічного адміністрування відіграє важливу роль у системі адміністративно-правового забезпечення діяльності закладів освіти, оскільки найбільше територіально наближений до населення. Мова йде, насамперед, про місцеві державні адміністрації, які з урахуванням ст. 9 Закону України «Про професійно-технічну освіту», ст. 37 Закону України «Про загальну середню освіту», ст. 22 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», реалізують свої владні повноваження через відповідні органи управління освітою обласних державних адміністрацій, що мають різні назви, зокрема Управління освіти, науки, молоді та спорту, Управління освіти і науки, Департаменти освіти і науки.

До загальних повноважень органів управління обласних державних адміністрацій належить реалізація державної політики у галузі науки і освіти на регіональному рівні у спосіб здійснення загального керівництва закладами освіти, що належать до сфери їх управління, вжиття заходів зі збереження мережі цих закладів і розроблення прогнозів її розвитку з урахуванням програм соціально-економічного розвитку області та виконання програми щодо обов'язковості повної загальної середньої освіти [10]. Ключовою умовою створення належних умов функціонування суб'єктів надання освітніх послуг є відповідна адміністративна діяльність указаних органів управління освітою. По-перше, згідно з Переліком органів ліцензування, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 05.08.2015 р. № 609 [11], обласні державні адміністрації та Київська міська державна адміністрація виступають органами ліцензування, які надають адміністративні послуги щодо видання ліцензій на надання освітніх послуг у сфері дошкільної та загальної середньої освіти, а також мають право на їх переоформлення та анулювання.

По-друге, відповідно до Порядку державної атестації дошкільних, загальноосвітніх, позашкільних навчальних закладів, затвердженого наказом МОН України від 30.01.2015 р. № 67 [12], органи управління освітою Київської міської й обласних державних адміністрацій проводять державну атестацію закладів дошкільної, загальної середньої та позашкільної освіти приватної форми власності.

По-третє, згідно з положеннями Закону України «Про професійно-технічну освіту» обласні державні адміністрації та Київська міська державна адміністрація проводять ліцензійну та атестаційну експертизу, а також атестацію директорів закладів професійно-технічної освіти; визначають за погодженням із МОН України обсяги підготовки кваліфікованих робітників відповідно до потреб ринку праці та сприяють їхньому подальшому працевлаштуванню [13].

Законодавча база діяльності органів місцевого самоврядування у галузі освіти, що реалізується через управління освіти виконавчих органів обласних, районних і міських рад, складається зі ст. 66 Закону України «Про освіту», ст. 14 Закону України «Про вищу освіту», ст. 37 Закону України «Про загальну середню освіту», ст. 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [14]. Акцентуємо на тому, що зважаючи на особливий статус м. Києва, у ньому функціонує Департамент освіти і науки, молоді та спорту виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації), який увібрав до себе повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Висновки. Аналіз вітчизняного законодавства у сфері провадження освітньої діяльності дозволяє сформулювати таку систему суб'єктів адміністративно-правового забезпечення діяльності закладів освіти в Україні:

1) центральна ланка – Кабінет Міністрів України, який формує та сприяє реалізації державної політики у сфері освіти, здійснює адміністративно-правове регулювання базових напрямів діяльності суб'єктів надання освітніх послуг;

2) керівна ланка – МОН України, яке адміністративно-правовим способом урегулює більшість напрямів освітньої діяльності та освітнього процесу; упроваджує систему оцінки якості освіти; надає адміністративні послуги та здійснює адміністративні процедури в освітній діяльності; реалізує загальний державний нагляд (контроль) і моніторинг освітньої діяльності;

3) контрольна ланка – а) Державна інспекція навчальних закладів України, яка здійснює інспектування закладів освіти з метою виявлення порушень законодавства з питань освіти, державних стандартів і ліцензійних умов провадження освітньої діяльності; б) Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти, яке бере участь у розробленні державних стандартів вищої освіти; ухвалює рішення про акредитацію чи відмову в акредитації освітніх програм; проводить ліцензійні експертизи щодо можливості видання ліцензій на провадження освітньої діяльності;

4) спеціалізована ланка – Міністерство оборони України, Міністерство культури України та Міністерство молоді та спорту України, які за допомогою сукупності відповідних адміністративно-правових засобів створюють належне підґрунтя діяльності спеціалізованих закладів освіти військового, мистецького та спортивного спрямування;

5) допоміжна ланка – сукупність інших центральних органів виконавчої влади, до сфери управління яких належать заклади освіти, які у межах своєї компетенції беруть участь у реалізації відповідної освітньої політики та формуванні стандартів освіти;

6) регіональна ланка – органи управління освітою обласних державних адміністрацій та органи управління освітою органів місцевого самоврядування, які реалізують свої повноваження згідно із загальним та спеціальним законодавством із питань освіти.

Список використаних джерел:

1. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 13. – Ст. 222.
2. Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України: постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 р. № 630. // Урядовий кур'єр. – 2014. – № 225.
3. Нормативно-правові акти Міністерства освіти і науки України [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://ru.osvita.ua/legislation/>.
4. Про затвердження Положення про Державну інспекцію навчальних закладів України: постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 р. № 538. // Урядовий кур'єр. – 2014. – № 200.
5. Фещенко І.С. До питання про організаційно-правові засади інспектування навчальних закладів України. // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. – 2014. – Вип. 197. – Ч. 2. – С. 263–269.
6. Про затвердження Порядку державного інспектування навчальних закладів: постанова Кабінету Міністрів України від 03.05.2012 р. № 353. // Офіційний вісник України. – 2012. – № 34. – Ст. 1265.
7. Управління якістю освіти: досвід та інновації: колективна монографія; // під заг. ред. ЛЛ. Сушенцевої, Н.В. Житник. Дн. : ІМА-прес, 2014. – 462 с.
8. Про утворення Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти: постанова Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 р. № 244. // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 108.
9. Про освіту: Закон України від 05.09.2016 р. № 2145-VIII. // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 38–39. – Ст.380.
10. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.
11. Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2015 р. № 609. // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 155.
12. Про затвердження Порядку державної атестації дошкільних, загальноосвітніх, позашкільних навчальних закладів: наказ Міністерства освіти і науки України від 30.01.2015 р. № 67. // Офіційний вісник України. – 2015. – № 16. – Ст. 426.
13. Про професійно-технічну освіту: Закон України від 10.02.1998 р. № 103/98-ВР. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 32. – Ст. 215.
14. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.