

УДК 343.1

*І. І. Литвин**кандидат юридичних наук, доцент,
докторант Класичного приватного університету*

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ, ЩО РЕГУЛЮЮТЬ АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОВІДНОСИНИ У СФЕРІ НАДАННЯ ОСВІТНІХ ПОСЛУГ

Освіта – одна з найважливіших сфер соціального життя, від функціонування якої залежить інтелектуальний, культурний, моральний стан суспільства. Кінцевий результат зводиться до освіченості індивіда, тобто його нової якості, вираженої в сукупності набутих знань, умінь і навичок. На освіту покладено наступні функції: економічна – формування соціально-професійної структури суспільства, де люди здатні освоювати наукові і технічні нововведення і ефективно використовувати їх у професійній діяльності; соціальна – соціалізація особистості, відтворення соціальної структури суспільства; культурна – використання накопиченої культури з метою виховання індивіда, розвитку його творчих здібностей [1]. Наголосимо, що освіта, як і будь-яка інша сфера суспільних відносин, потребує належного правового регулювання, без якого неможлива реалізація політики держави в зазначеній сфері суспільних відносин.

Дослідженню зазначеної у даній статті проблематики присвячували увагу ряд вчених-адміністративістів, зокрема: В.Б. Авер'янов, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, В.В. Галунько, І.С. Гриценко, Л.В. Коваль, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Є.В. Курінний, Д.В. Радько, Ю.Н. Старілов, О.І. Харитонова, Е.О. Шевченко та ін. Проте, незважаючи на таку кількість досліджень, зазначена проблематика потребує подальшого розгляду та доопрацювання.

Саме тому **метою статті є:** дослідити безпосередньо ряд ключових нормативно-правових актів, що врегульовують адміністративні правовідносини у сфері надання освітніх послуг.

Дослідження правового регулювання адміністративних відносин у сфері надання освітніх послуг слід розпочати із Основного Закону нашої країни – Конституції України. Право на освіту в даному правовому документі врегульовано досить стисло та лаконічно, що в цілому відповідає юридичній техніці, яка притаманна викладенню норм Конституції України. Разом із тим загальновідомим є той факт, що кожна стаття Основного Закону деталізується на рівні Законів та підзаконних нормативно-правових актів. Не є виключенням й стаття 53 Конституції України, яка віднайшла своєї деталізації у положеннях Закону України «Про освіту» [2]. Даний нормативно-правовий акт допоможе побудувати систему нормативно-правових актів, першочерговим завданням

яких є регулювання адміністративних відносин у сфері надання освітніх послуг.

Відповідно до положень статті 29 Закону України «Про освіту» структура освіти має наступний вигляд: дошкільну освіту; загальну середню освіту; позашкільну освіту; професійно-технічну освіту; вищу освіту; післядипломну освіту; самоосвіту.

Виходячи зі змісту даної статті, досить легко побудувати систему ключових нормативно-правових актів у сфері освіти. До таких пропонуємо віднести, окрім зазначених вище: Закон України «Про дошкільну освіту»; Закону України «Про загальну середню освіту»; Закон України «Про позашкільну освіту»; Закон України «Про професійно-технічну освіту»; Закон України «Про вищу освіту»; Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність»; та інші підзаконні нормативно-правові акти, прийняті на їх виконання.

Даний перелік слід поділити на категорії. Такими можуть бути: 1) базовий у сфері освіти (Конституції України, Закону України «Про освіту»); 2) спеціальні закони для рівнів освіти (Закон України «Про дошкільну освіту», Закону України «Про загальну середню освіту», Закон України «Про позашкільну освіту», Закон України «Про професійно-технічну освіту», Закон України «Про вищу освіту», Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність»); 3) інші нормативно-правові акти, прийняті на їх виконання. Звичайно, ми не ставимо на меті встановлення повного переліку нормативно-правових та підзаконних нормативно-правових актів, які врегульовують адміністративні відносини у сфері надання освітніх послуг. Та в цьому й не має потреби. Однак, на наше переконання, необхідним вбачається окреслення ключових положень перерахованих вище законодавчих актів.

Закон України «Про освіту» визначає освіту як основу інтелектуального, культурного, духовного, соціального, економічного розвитку суспільства і держави, метою якої є всебічний розвиток людини як особистості та найвищої цінності суспільства, розвиток її талантів, розумових і фізичних здібностей, виховання високих моральних якостей, формування громадян, здатних до свідомого суспільного вибору, збагачення на цій основі інтелектуального, творчого, культурного потенціалу народу, підвищення освітнього рівня народу, забезпечення народного господарства кваліфікованими фахівцями. З метою втілення в

життя вказаного вище стаття 6 Закону України «Про освіту» встановлює перелік принципів, які мають бути в основі освіти.

Стосовно нормативно-правового підґрунтя дошкільної та загальної середньої освіти в Україні, то відповідно до статті 6 Закону України «Про загальну середню освіту» громадянам України, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак, забезпечується доступність і безоплатність здобуття повної загальної середньої освіти у державних і комунальних навчальних закладах. Положення зазначеної статті кореспондується зі положенням статті 3 Закону України «Про освіту» – право громадян України на освіту – та цілком відповідають Конституції України. Хоча у змісті Закону України «Про дошкільну освіту» окреслене право не знаходить свого відображення. Разом із тим завдання, які стоять перед вищезгаданими нормативно-правовими актами, є спільними: визначення правових, організаційних та фінансових засад функціонування і розвитку відповідних систем (дошкільна та загальна середня освіта), розвиток, виховання і навчання дитини, формування цінностей демократичного правового суспільства в Україні. Отже, робимо висновок про спільність завдань як дошкільної, так і загальної середньої освіти. Разом із тим слід акцентувати увагу на тому, що повна загальна середня освіта відповідно до положень Конституції України та відповідного Закону є обов'язковою, на відміну від дошкільної освіти.

Наступним спеціальним Законом у сфері надання освітніх послуг є Закон України «Про позашкільну освіту». Позашкільна освіта є складовою системи безперервної освіти і спрямована на розвиток здібностей та обдарувань вихованців, учнів і слухачів, задоволення їх інтересів, духовних запитів і потреб у професійному визначенні. Задля досягнення окресленої мети позашкільної освіти держава забезпечує стабільну роботу структурних елементів такої освіти, до яких законодавець відносить:

- позашкільні навчальні заклади;
- інші навчальні заклади як центри позашкільної освіти у позаурочний та позанавчальний час, до числа яких належать: загальноосвітні навчальні заклади незалежно від підпорядкування, типів і форм власності, в тому числі школи соціальної реабілітації, міжшкільні навчально-виробничі комбінати, професійно-технічні та вищі навчальні заклади I-II рівнів акредитації;

- гуртки, секції, клуби, культурно-освітні, спортивно-оздоровчі, науково-пошукові об'єднання на базі загальноосвітніх навчальних закладів, міжшкільних навчально-виробничих комбінатів,

професійно-технічних та вищих навчальних закладів I-II рівнів акредитації;

- клуби та об'єднання за місцем проживання незалежно від підпорядкування, типів і форм власності;

- культурно-освітні, фізкультурно-оздоровчі, спортивні та інші навчальні заклади, установи;

- фонди, асоціації, діяльність яких пов'язана із функціонуванням позашкільної освіти.

Не дивлячись на таку розгалуженість системи позашкільної освіти, для усіх її структурних елементів встановлено спільні форми організації позашкільної освіти: заняття, гурткова робота, клубна робота, урок, лекція, індивідуальні заняття, конференція, семінар, читання, вікторина, концерт, змагання, тренування, репетиція, похід, екскурсія, експедиція, практична робота в лабораторіях, майстернях, теплицях, на науково-дослідних земельних ділянках, сільськогосподарських та промислових підприємствах, на природі та в інших формах, передбачених статутом позашкільного навчального закладу.

Підводячи підсумок правових основ реалізації в Україні позашкільної освіти, мусимо констатувати наявність діаметрально протилежних процесів розвитку зазначеної системи освіти: з одного боку, держава усіяко намагається підтримувати таку освіту, а з іншого, – збільшує навантаження на ланку загальної середньої освіти, що, у свою чергу, зводить до мінімуму можливість реалізації позашкільної освіти у вільний від навчання час.

Наступним нормативно-правовим актом, що потребує свого освітлення, є Закон України «Про професійно-технічну освіту», завдання якого вже дещо різняться із попередніми нормативно-правовими актами та полягають у:

- забезпеченні громадянам України, а також іноземцям та особам без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, права на здобуття професійно-технічної освіти відповідно до їх покликань, інтересів і здібностей, перепідготовку та підвищення кваліфікації;

- задоволенні потреб економіки країни у кваліфікованих і конкурентоспроможних на ринку праці робітниках;

- сприянні в реалізації державної політики зайнятості населення;

- забезпеченні необхідних умов функціонування і розвитку установ професійно-технічної освіти та професійно-технічних навчальних закладів різних форм власності та підпорядкування.

Сама ж професійно-технічна освіта є комплексом педагогічних та організаційно-управлінських заходів, спрямованих на забезпечення оволодіння громадянами знаннями, уміннями і навичками в обраній ними галузі професійної діяльності, розвиток компетентності та професіоналізму, виховання загальної і професійної культури. Такі

заходи реалізуються у чітких організаційних формах, а саме: здійснюється у професійно-технічних навчальних закладах за денною, вечірньою (змінною), очно-заочною, дистанційною, екстернатною формами навчання, з відривом і без відриву від виробництва та за індивідуальними навчальними планами (стаття 12 Закону України «Про професійно-технічну освіту»). Відтак, робимо висновок про доступність професійно-технічної освіти, з однієї сторони, та надзвичайну важливість для держави, з іншої.

Переходячи до аналізу основних положень наступного нормативно-правового акту – Закону України «Про вищу освіту», – слід, насамперед, зауважити, що цей Закон може стати першим кроком на шляху до змін у сфері надання освітніх послуг. Але тут все залежить від того, чи послідує за його прийняттям реальне виконання його положень. Адже здебільшого проблема нашої держави не у законах, а в їхньому дотриманні та виконанні.

Нещодавно, 01.07.2014 року, Верховна Рада України прийняла новий Закон України «Про вищу освіту», ухвалення якого було зумовлено сучасними суспільними запитами на зростання людського капіталу задля високотехнологічного та інноваційного розвитку країни, створення умов для самореалізації особистості, забезпечення потреб суспільства, ринку праці і держави у кваліфікованих кадрах, а також модернізації системи вищої освіти з урахуванням процесів європейської інтеграції та розвитку єдиного Європейського простору вищої освіти. Інтеграція вищої освіти України до Європейського простору вищої освіти покладена в основу положень Закону України «Про вищу освіту», зокрема через запровадження рівневої організації вищої освіти відповідно до Національної рамки кваліфікацій; удосконалення переліку галузей знань і спеціальностей для наскрізної та міждисциплінарної підготовки в системі вищої освіти; забезпечення умов для реалізації міжнародних освітніх і наукових проектів, академічної мобільності викладачів, науковців, студентів; забезпечення рівності перед законом у правах вищих навчальних закладів усіх форм власності та їх професорсько-викладацького складу; розширення гарантій рівного доступу громадян до вищої освіти за рахунок вдосконалення застосування зовнішнього незалежного оцінювання; розвиток студентського самоврядування та покращення соціального забезпечення студентів.

Революційними можемо вважати положення досліджуваного Закону в частині автономії вищих навчальних закладів, що реалізується шляхом створення умов для забезпечення самостійності в прийнятті рішень вищими навчальними закладами щодо освітньо-наукового, інноваційного, організаційного, кадрового, економічного напрямів діяльності та розвитку академічних свобод. Не-

абиякої ваги набувають положення Закону щодо розмежування повноважень органів державного управління, в підпорядкуванні яких знаходяться вищі навчальні заклади, і власне самих вищих навчальних закладів, таким чином, щоб органи державного управління відповідали за розробку і втілення державної політики в галузі освіти, а вищі навчальні заклади здійснювали весь обсяг повноважень, пов'язаних з якісною підготовкою кваліфікованих кадрів, виконанням наукових досліджень та інноваційною діяльністю. Зазначене свідчить про формування якісно нового рівня та змісту адміністративних відносин у сфері надання освітніх послуг.

Резюмуючи викладене, відмітимо той факт, що прийняття Закону України «Про вищу освіту» створило належне правове підґрунтя щодо забезпечення рівного доступу до якісної вищої освіти та розвитку академічних свобод в Україні, сприяння міжнародному співробітництву та мобільності на Європейському просторі вищої освіти, а також підвищення рівня підготовки кваліфікованих кадрів з вищою освітою для забезпечення інноваційного розвитку суспільства та міжнародного визнання національної вищої освіти. Однак зробленого буде не досить за умови відсутності дієвого правового механізму, спрямованого на забезпечення неухильного дотримання та максимальну реалізацію положень вказаного закону.

Стосовно наступного структурного елементу освіти – післядипломної освіти, – то тут слід відмітити унікальну ситуацію, адже на сьогодні ані окремого Закону України, ані відповідного Положення не існує. Лише аналіз чинного правового поля дозволяє зрозуміти зміст такої освіти. Післядипломна освіта, відповідно до статі 60 Закону України «Про вищу освіту» – це спеціалізоване вдосконалення освіти та професійної підготовки особи шляхом поглиблення, розширення та оновлення її професійних знань, умінь та навичок, або отримання іншої професії, спеціальності на основі здобутого раніше освітнього рівня та практичного досвіду. Безпосередньо післядипломну освіту здійснюють заклади післядипломної освіти або відповідні структурні підрозділи вищих навчальних закладів і наукових установ. Лише у прикінцевих та перехідних положеннях Закону України «Про вищу освіту» елементи та форми післядипломної освіти.

Такими, що потребують свого висвітлення, вважаємо деякі положення проекту Постанови «Про післядипломну освіту». Так, метою післядипломної освіти є задоволення індивідуальних потреб фахівців у особистому та професійному зростанні, підвищення їх конкурентоспроможності відповідно до суспільних потреб, а також забезпечення потреб держави у кваліфікованих кадрах, здатних компетентно і відповідально ви-

конувати фахові функції, впроваджувати у виробництво нові технології, сприяти подальшому соціально-економічному розвитку суспільства. У свою чергу, післядипломна освіта має створювати умови для безперервності освіти і включатиме: спеціалізацію, підвищення кваліфікації, стажування або здобуття іншої спеціальності на основі здобутого раніше освітнього рівня та практичного досвіду. Проектом визначаються й форми післядипломної освіти, серед яких можуть бути: асистентура-стажування, інтернатура, лікарська резидентура, клінічна ординатура тощо. Форми ж організації освітнього процесу та види навчальних занять будуть встановлюватися закладами післядипломної освіти в залежності від складності, мети та змісту навчальної програми відповідно до потреб замовника на підставі укладеного з ним договору.

Такий структурний елемент, як самоосвіта, віднайшов свого фрагментарного врегулювання в ряді нормативно-правових актів у сфері надання освітніх послуг. Так, стаття 49 Закону України «Про освіту» визначає, що для самоосвіти громадян державними органами, підприємствами, установами, організаціями, об'єднаннями громадян, громадянами створюються відкриті та народні університети, лекторії, бібліотеки, центри, клуби, теле-, радіонавчальні програми тощо. На превеликий жаль, більш детальної інформації, яка б окреслювала поняття, завдання, принципи, форми самоосвіти тощо чинне правове поле не визначає.

Класифікувавши перелік нормативно-правових актів у сфері освіти на базовий та спеціальні закони, слід виокремити ще один нормативно-правовий акт – Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність», метою якого є врегулювання відносин, пов'язаних з науковою і науково-технічною діяльністю, та створення умов для підвищення ефективності наукових досліджень і використання їх результатів для забезпечення розвитку усіх сфер суспільного життя.

Мусимо констатувати, що на сьогодні чинна редакція Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» потребує суттєвих змін, доопрацювань, уточнень та доповнень, які обумовлені особливостями, що виникають у процесі безпосереднього проведення наукових досліджень і виконанні науково-технічних розробок вченими. Окрім таких нововведень, як поняття «науковий підрозділ», вводиться норма, якою державним науковим установам та державним університетам, академіям, інститутам надається право бути співзасновниками господарських товариств з метою використання об'єктів права інтелектуальної власності, створення Національного фонду досліджень України, основною функцією якого буде грантова підтримка виконання наукових досліджень і розробок, розвитку матеріально-технічної бази наукових досліджень і розробок високого рівня тощо; передбачено створення Національної ради України з питань розвитку науки і технологій. Її основним завданням буде забезпечення ефективної взаємодії представників наукової громадськості, органів виконавчої влади та секторів економіки.

джені і розробок, розвитку матеріально-технічної бази наукових досліджень і розробок високого рівня тощо; передбачено створення Національної ради України з питань розвитку науки і технологій. Її основним завданням буде забезпечення ефективної взаємодії представників наукової громадськості, органів виконавчої влади та секторів економіки.

Література

1. Авер'янов В.Б. Державне управління в Україні : [навчальний посібник] / В.Б. Авер'янов. – К., 1999. – 266 с.
2. Про освіту : Верховна Рада УРСР : Закон від 23.05.1991 № 1060-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР від 20.08.1991 – 1991 р. – № 34. – Ст. 451.

Анотація

Литвин І. І. Нормативно-правові акти, що регулюють адміністративні правовідносини у сфері надання освітніх послуг. – Стаття.

У статті, на основі аналізу чинного законодавства України, визначено перелік та розглянуто нормативно-правові акти, що регулюють адміністративні правовідносини у сфері надання освітніх послуг. Було побудовано систему ключових нормативно-правових актів у сфері освіти. З урахуванням конструктивного аналізу норм законодавства визначено недоліки деяких нормативно-правових актів, що регулюють адміністративні правовідносини у сфері надання освітніх послуг.

Ключові слова: нормативно-правовий акт, адміністративні правовідносини, сфера надання освітніх послуг.

Аннотация

Литвин И. И. Нормативно-правовые акты, регулирующие административные правоотношения в сфере оказания образовательных услуг. – Статья.

В статье, на основе анализа действующего законодательства Украины, определен перечень и рассмотрены нормативно-правовые акты, регулирующие административные правоотношения в сфере предоставления образовательных услуг. Построена система ключевых нормативно-правовых актов в сфере образования. С учетом конструктивного анализа норм законодательства определены недостатки некоторых нормативно-правовых актов, регулирующих административные правоотношения в сфере предоставления образовательных услуг.

Ключевые слова: нормативно-правовой акт, административные правоотношения, сфера предоставления образовательных услуг.

Summary

Lytvyn I. I. Normative-legal acts regulating the administrative relations in the sphere of educational services. – Article.

The article, based on an analysis of current legislation of Ukraine, a list and reviewed regulations governing administrative legal relations in the sphere of education. It was constructed key system of regulations in education. Given the structural analysis of the legislation, identified some shortcomings of some of regulations governing administrative legal relations in the sphere of education.

Key words: legal act, administrative, legal, educational services sector.