

ПЕЛІШЕНКО О. Р.,

викладач

(Чернівецький юридичний фаховий
коледж Національного університету
«Одеська юридична академія»)

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2022.4.45>

ОСОБЛИВОСТІ СУЧАСНОГО СТАНУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ФАХОВОЇ ПЕРЕДВИЩОЇ ОСВІТИ

Адміністративно-правове регулювання є надзвичайно динамічним та таким, що на сьогодні активно трансформується, реагуючи на новітні реалії, виклики насамперед у сфері державного управління, необхідність його демократизації, децентралізації, оптимізації методів, пошуку нових ефективних способів впливу на суспільні відносини. Не є винятком і адміністративно-правове регулювання у сфері фахової передвищої освіти, яке на сьогодні лише формується. Дослідження стану правового регулювання у зазначеній сфері є актуальним у зв'язку з тим, що від його якості залежить ефективність реалізації прав і свобод людини у сфері фахової передвищої освіти.

Метою статті є з'ясування сучасного стану адміністративно-правового регулювання формування та реалізації державної політики у сфері фахової передвищої освіти.

Науковий пошук розпочато із аналізу загальних тенденцій адміністративно-правового регулювання формування та реалізації державної політики у освітній сфері в цілому. Окреслено систему нормативно-правових актів, якими забезпечується адміністративно-правове регулювання формування та реалізації державної політики у сфері фахової передвищої освіти. Зауважено позитивний аспект адміністративно-правового регулювання формування та реалізації державної політики у сфері фахової передвищої освіти, який полягає у визначенні засад державної політики у наведеній сфері саме на рівні спеціального законодавчого акту. Розкрито особливості норм і положень, що закріплені наведеними вище актами.

Відповідно до результатів дослідження, виокремлено недоліки адміністративно-правового регулювання, серед яких, зокрема, брак конкретних механізмів практичної реалізації задекларованих цілей державної політики у сфері фахової передвищої освіти, надмірна складність адміністративних форм, процедур забезпечення якості фахової передвищої освіти, забюрократизованість наведеного процесу, надмірна кількість контролюючих суб'єктів за різними напрямками та сферами.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, фахова передвища освіта, державна політика, принципи, контроль, нагляд.

Pelishenko O. R. Particularities of the modern state of administrative regulation of state policy on professional pre-higher education

Administrative and legal regulation is extremely dynamic and such that today it is actively transforming, responding to the latest realities, challenges primarily in the field of public administration, the need for its democratization, decentralization, optimization of methods, and the search for new effective ways of influencing



public relations. Administrative and legal regulation in the field of vocational pre-higher education, which is currently only being formed, is no exception. The study of the state of legal regulation in the specified area is relevant due to the fact that the effectiveness of the implementation of human rights and freedoms in the field of vocational pre-university education depends on its quality.

The purpose of the article is to clarify the current state of administrative and legal regulation of the formation and implementation of state policy in the field of vocational pre-university education.

The scientific search began with the analysis of general trends of administrative and legal regulation of the formation and implementation of state policy in the educational sphere as a whole. The system of regulatory and legal acts that provide administrative and legal regulation of the formation and implementation of state policy in the field of vocational pre-higher education is outlined. The features of the provisions established by the relevant acts are revealed.

According to the results of the study, the shortcomings of administrative and legal regulation are also highlighted, including, in particular, the lack of concrete mechanisms for the practical implementation of the declared goals of state policy in the field of vocational higher education, the excessive complexity of administrative forms, procedures for ensuring the quality of vocational higher education, the bureaucratic nature of the process, and the excessive number of controlling subjects in different directions and areas.

Key words: *administrative and legal regulation, vocational higher education, state policy, principles, control, supervision.*

Постановка проблеми. Адміністративно-правове регулювання є надзвичайно динамічною галуззю правового регулювання, яке на сьогодні активно трансформується, реагуючи на новітні реалії, виклики насамперед у сфері публічного адміністрування, державного управління, необхідність його демократизації, децентралізації, оптимізації імперативного та диспозитивного методів, пошуку нових ефективних способів впливу на суспільні відносини, що є предметом правового регулювання. Як наслідок, адміністративно-правове регулювання характеризується гнучкістю підходів до унормування найважливіших сфер суспільного життя, вміщує у собі прийоми, засоби для якісної охорони та захисту найважливіших суспільних цінностей, адміністративно-правових відносин, механізми реалізації прав та свобод громадян, та водночас продовжує їх пошук та оновлення. Не є винятком і адміністративно-правове регулювання у сфері фахової передвищої освіти, яке на сьогодні формується та здійснює пошук оптимальної структури, методів, засобів прийомів врегулювання зазначеної специфічної сфери суспільного життя.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам правового регулювання освітньої сфери присвятили свої роботи В.П. Андрущенко, Б.І. Андрушишина, Н.Л. Губерської, Л.О. Васечко, О.Я. Кархут, Є.В. Красняков, С.М. Ніколаско, С.Г. Стеценко, Л. М. Яременко та ін.

Невирішені раніше проблеми. Проте стан адміністративно-правового регулювання формування та реалізації державної політики у сфері фахової передвищої освіти в Україні не складав предмету системного та спеціального дослідження. Тому розкриття зазначеного питання є актуальним та нагальним.

Метою даної статті є з'ясування сучасного стану адміністративно-правового регулювання формування та реалізації державної політики у сфері фахової передвищої освіти.

Виклад основного матеріалу. Варто погодитися із твердженнями В.Т. Комзюка, що адміністративно-правове регулювання державної політики у сфері освіти України є важливою складовою загального правового регулювання у цій сфері і відбувається сьогодні в надзвичайно складних умовах зовнішньо- і внутрішньополітичної нестабільності держави, еко-



номічної кризи, реформування соціально-культурної сфери, інтеграції вітчизняної освіти до європейського і світового освітніх просторів. Саме тому існує нагальна потреба у виважений, розумний, далекоглядний, прозорий і відповідальний державній політиці в галузі освіти України, яка у великій мірі залежить від досконалого і ефективного адміністративно-правового регулювання [1, с.185].

Реформування освіти у нашій державі дійсно відбувається в складних політичних та економічних умовах, на тлі зростаючої військової агресії, загрози національній безпеці, суверенітету, безпеці кожного громадянина, постійно здійснюваної інформаційної війни. Проте зміни, що започатковані в Україні в усій галузі публічного адміністрування та в усіх сферах реалізації державної політики є невідворотними. Вони зорієнтовані на європейські стандарти реалізації публічної влади, демократизм, прозорість, ефективність, людиноорієнтованість. Тому виконання поставлених перед реформами завдань у сфері публічного адміністрування та реалізації державної влади в цілому є лише справою часу. Не є винятком і сфера фахової передвищої освіти, найбільш активні зміни у здійсненні державної політики у якій розпочалися зовсім недавно із прийняттям спеціального законодавчого акту «Про фахову передвищу освіту».

Необхідність змін, що назріла у суспільстві, визначає потребу у формуванні самодостатньої сфери фахової передвищої освіти, побудову адміністративно-правового регулювання державної політики у ній таким чином, щоб освітні заклади зазначеного рівня могли забезпечити отримання особою, що у них навчається, сукупність знань, вмінь, комплекс компетентностей, що дозволить їм бути затребуваними на ринку праці як самодостатній спеціаліст, що здатний виконувати виробничі завдання підвищеної складності, володітиме необхідним рівнем спеціалізованих знань.

Досить актуальні властивості адміністративно-правового регулювання сфери фахової передвищої освіти підкреслює І.Ю. Хомишин, який наголошує, що нова візія фахової передвищої освіти має на меті вивести її на новий якісний рівень, змінити ставлення людей до цього рівня освіти, забезпечити ринок праці відповідними фахівцями. В ухваленому 6 червня 2019 року Законі України «Про фахову передвищу освіту» закладено ідеї та концепції, які сприяють здобуттю сучасної та якісної освіти, розвитку закладів та формуванню нової ланки освітньої системи. І сьогодні від успішної реалізації задекларованих положень Закону залежить, чи стане молодший бакалавр конкурентоспроможним та затребуваним на ринку праці [2, с.135].

То ж перейдемо до безпосереднього аналізу стану адміністративно-правового регулювання здійснення державної політики у сфері фахової передвищої освіти в Україні. Основою, що закладає ключові принципи та фундаментальні ідеї для подальшого формування державної політики у досліджуваній сфері, є Конституція України. Зокрема, за статтями 3 та 53 Конституції, права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг учням і студентам [3].

Щодо системи нормативно-правових актів, відповідно до яких здійснюється адміністративно-правове регулювання досліджуваного питання, то серед них представлені різні за своєю юридичною силою акти: закони, укази Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України. Вагому частину у адміністративно-правовому регулюванні формування та реалізації державної політики у сфері фахової передвищої освіти займають накази Міністерства освіти і науки України та інші нормативно-правові акти.

Відтак, відповідно до Закону України «Про освіту» від 05.09.2017 № 2145-VIII, закладено засади державної політики у сфері освіти, що є водночас принципами освітньої діяльності: людиноцентризм; верховенство права; забезпечення якості освіти та якості освітньої діяльності; забезпечення рівного доступу до освіти без дискримінації за будь-якими озна-



ками; забезпечення універсального дизайну та розумного пристосування; науковий характер освіти; різноманітність освіти; цілісність і наступність системи освіти; прозорість і публічність прийняття та виконання управлінських рішень; відповідальність і підзвітність органів управління освітою та закладів освіти, інших суб'єктів освітньої діяльності перед суспільством та ін. Освіта в Україні має будуватися за принципом рівних можливостей для всіх [4].

Відповідно до зазначеного Закону від 05.09.2017 № 2145-VIII також визначено такі ключові положення формування та реалізації державної політики у сфері освіти в цілому, а, відповідно, і фахової передвищої освіти, як види, форми здобуття освіти, її структуру, заклади. Важливими є закріплені Законом від 05.09.2017 № 2145-VIII положення щодо стандартів освіти, а також забезпечення її якості. Зокрема, зазначено, що стандарт освіти визначає: вимоги до обов'язкових компетентностей та результатів навчання здобувача освіти відповідного рівня; загальний обсяг навчального навантаження здобувачів освіти; інші складники, передбачені спеціальними законами. Стандарти освіти розробляються відповідно до Національної рамки кваліфікацій [4]. Визначено повноваження Національного агентства кваліфікацій, що є постійно діючим колегіальним органом, уповноваженим на реалізацію державної політики у сфері кваліфікацій.

Необхідним у контексті ефективного формування та реалізації державної політики у сфері фахової передвищої освіти є забезпечення якості освіти, складовими системи забезпечення якості освіти є: система забезпечення якості в закладах освіти (внутрішня система забезпечення якості освіти); система зовнішнього забезпечення якості освіти; система забезпечення якості в діяльності органів управління та установ, що здійснюють зовнішнє забезпечення якості освіти [4].

Таким чином, Законом України «Про освіту» від 05.09.2017 № 2145-VIII визначено та закріплено ключові та найбільш загальні положення стосовно змісту та напрямів формування та реалізації державної політики у сфері освіти в цілому, а також і у сфері фахової передвищої освіти зокрема. Ним визначено новітні прогресивні норми щодо загальних принципів формування та реалізації такої політики, а також щодо більш спеціальних питань – щодо інституційної структури, специфіки державного управління (контролю, забезпечення якості, моніторингу якості освіти), здійснення громадського контролю та громадського самоврядування тощо.

Більш спеціальні положення щодо формування та реалізації державної політики у сфері фахової передвищої освіти закріплено у спеціальному Законі України «Про фахову передвищу освіту» від 06.06.2019 № 2745-VIII. Відповідно до зазначеного Закону, держава сприяє розвитку закладів фахової передвищої освіти як центрів здобуття повних та часткових кваліфікацій у сферах фахової передвищої та професійної (професійно-технічної) освіти, а також як кваліфікаційних центрів, уповноважених на оцінювання і визнання результатів навчання, зокрема, здобутих шляхом неформальної чи інформальної освіти, присвоєння та/або підтвердження професійних кваліфікацій відповідного рівня [5].

Також визначено норми щодо системи забезпечення якості фахової передвищої освіти, що є аналогічними тим, що визначені у Законі України від 05.09.2017 № 2145-VIII [5].

Також важливими засадами формування та реалізації державної політики у сфері фахової передвищої освіти є державно-приватне партнерство, можливість здійснення якого визначено у Законі від 06.06.2019 № 2745-VIII [5].

Окремі питання формування та реалізації державної політики у сфері фахової передвищої освіти врегульовані і відповідно до інших законів. Наприклад, відповідно до Законів України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V та «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики» від 01.07.2010 № 2411-VI та ін.

Як бачимо, у сфері адміністративно-правового регулювання формування та реалізації державної політики у галузі фахової передвищої освіти досить якісне та змістовне унормування забезпечене саме на законодавчому рівні, що безперечно є прогресивним, а також створює надійну основу для подальшого більш спеціального адміністративно-правового регулювання формування та реалізації державної політики у галузі фахової передвищої освіти



на рівні підзаконних актів. Позитивним аспектом адміністративно-правового регулювання у сфері, що досліджується, є наявність спеціального закону – Закону України «Про фахову передвищу освіту» від 06.06.2019 № 2745-VIII, згідно з яким врегульовано основні питання здійснюваної державної політики у сфері фахової передвищої освіти, її принципи та засади.

Проте суттєвий спектр питань, що пов'язані із формуванням і реалізацією державної політики у сфері фахової передвищої освіти підлягає врегулюванню саме на рівні підзаконних актів. Адже саме специфіка заходів державної політики у зазначеній сфері, окремі завдання, процедури, процеси, можуть бути деталізовані і ефективно регламентовані відповідно до Указів Президента, постанов Кабінету Міністрів України, а також наказів Міністерства освіти та науки.

Важливим з точки зору адміністративно-правового регулювання формування державної політики у сфері фахової передвищої освіти є Указ Президента України від 17.04.2002 № 347/2002 «Про Національну доктрину розвитку освіти». Його положення закріплюють, що мета державної політики щодо розвитку освіти полягає у створенні умов для розвитку особистості і творчої самореалізації кожного громадянина України, вихованні покоління людей, здатних ефективно працювати і навчатися протягом життя, оберігати й примножувати цінності національної культури та громадянського суспільства, розвивати і зміцнювати суверенну, незалежну, демократичну, соціальну та правову державу як невід'ємну складову європейської та світової спільноти [6].

Важливим, на наш погляд, є зміщення акцентів із суто державного управління освітньою сферою в бік його децентралізації, стимулювання участі представників громадянського суспільства у здійсненні певних форм контролю, заохочення до державно-приватної взаємодії, а також посилення автономії навчальних закладів фахової передвищої освіти. На нашу думку, тенденція державної політики щодо посилення автономії навчальних закладів повинна завжди реалізовуватися у поєднанні із активними заходами державного сприяння у підвищенні конкурентоспроможності освітніх послуг, удосконаленню стандартів фахової передвищої освіти, стимулюванню закладів фахової передвищої освіти у власній ініціативі щодо співпраці із потенційними роботодавцями, а також із потенційними абітурієнтами, щодо провадження спільних науково-технічних та інших виробничих проєктів між різними зацікавленими суб'єктами правовідносин у сфері здобуття фахової передвищої освіти.

Відповідно до Указу від 17.04.2002 № 347/2002, нова модель системи управління сферою освіти має бути відкритою і демократичною. У ній передбачається забезпечення державного управління з урахуванням громадської думки, внаслідок чого змінюються навантаження, функції, структура і стиль центрального та регіонального управління освітою [6].

Не дивлячись на доволі тривалий час дії Указу від 17.04.2002 № 347/2002, його положення залишаються актуальними та програмними і на сьогодні. І досі більшість програмних цілей та основна мета, що у ньому закріплена щодо якості та змісту державної політики у сфері освіти в цілому, а також фахової передвищої освіти зокрема, залишаються нереалізованими.

Не менш вагомими у процесі адміністративно-правового регулювання формування та реалізації державної політики у сфері фахової передвищої освіти є постанови та інші акти Кабінету Міністрів України. Відтак, до актів Кабінету Міністрів України в цій сфері належать: Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку громадянської освіти в Україні» від 3 жовтня 2018 р. № 710-р, Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції підготовки фахівців за дуальною формою здобуття освіти» від 19 вересня 2018 р. № 660-р, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про конкурс щодо обрання членів Національного агентства із забезпечення якості освіти» від 29 серпня 2018 р. № 703 тощо.

Окреме місце серед нормативно-правових актів, яким забезпечується адміністративно-правове регулювання формування та реалізації державної політики у сфері фахової передвищої освіти, посідають накази Міністерства освіти та науки України. Відповідно до них регламентуються найбільш спеціальні питання, що пов'язані із здійсненням державної політики у процесі діяльності закладів фахової передвищої освіти, реалізації освітнього



процесу, забезпеченням якості освіти, визначенням та дотриманням стандартів освітніх послуг у зазначеній сфері, а також прав та свобод людини, всебічної реалізації та задоволення її потреб. Серед таких наказів слід зазначити, наприклад, накази, якими затверджуються стандарти фахової передвищої освіти: від 13.07.2021 р. № 806, 21.09.2021 р. № 1003, 08.06.2021 р. № 408, 22.06.2021 р. № 698, 30.11.2021 р. № 1283 та інші.

Висновки. Відтак, підсумовуючи наведене, зауважимо, що адміністративно-правове регулювання формування та реалізації державної політики у сфері фахової передвищої освіти на сьогодні характеризується насамперед своїм бурхливим розвитком, напрацюванням нових стандартів, закладенням основних підвалин для подальшої побудови якісно нової системи фахової передвищої освіти, всебічним сприянням держави у запровадженні європейських та загальноновизнаних міжнародних стандартів у процесі здобуття саме фахової передвищої освіти, що відображається у змісті нормативно-правових актів, які регулюють зазначене питання.

До позитивних ознак, які варто відзначити, – це прийняття спеціального Закону «Про фахову передвищу освіту», визначення засад державної політики у наведеній сфері саме на рівні законодавчого акту.

Поряд з тим, досліджуваному адміністративно-правовому регулюванню характерно і низка недоліків, серед яких:

1) брак конкретних механізмів практичної реалізації задекларованих цілей державної політики у сфері фахової передвищої освіти: а) не розроблені нормативно-правові документи (положення) щодо дуальної форми навчання саме у сфері фахової передвищої освіти; б) не закріплено конкретних механізмів запровадження стандартів фахової передвищої освіти у закладах, а також врахування при розробці відповідних стандартів позицій та потреб представників потенційних роботодавців, а також відповідність їх європейським та загальноновизнаним світовим стандартам, вимогам ринку праці, суспільного (в тому числі, науково-технічного прогресу); в) не забезпечено адміністративно-правового регулювання реального механізму реалізації державно-громадської взаємодії у зазначеній сфері; г) не передбачено адміністративно-правові механізми напрацювання практичної бази для закладів фахової передвищої освіти задля реалізації дуальної форми навчання, забезпечення реальності та конкурентоспроможності освітніх послуг, що ними надаються, забезпеченням студентів робочим місцем;

2) прослідковується надмірна складність адміністративних форм, процедур забезпечення якості фахової передвищої освіти, бюрократизованість наведеного процесу, надмірна кількість контролюючих суб'єктів за різними напрямками та сферами;

3) надто мало уваги приділено змісту фахової передвищої освіти у контексті патріотичного виховання молоді: не передбачено зазначену компоненту при формуванні стандартів фахової передвищої освіти, а також не визначено її конкретну змістову наповненість, конкретні цінності, ідеї, знання, якими повинна оволодіти для отримання диплому молодшого бакалавра.

Список використаних джерел:

1. Комзюк В.Т. Адміністративно-правове регулювання державної політики у сфері освіти України. *Форум права: електрон. наук. фахове вид.* 2017. № 5. С. 181–188. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_5_28.pdf
2. Хомишин І.Ю. Правове регулювання фахової передвищої освіти в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки*. Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2019. № 24. С. 134–138
3. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Голос України*. 1996. № 128.
4. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII. *Голос України*. 2017. № 178-179.
5. Про фахову передвищу освіту: Закон України від 06.06.2019 р. № 2745-VIII. *Голос України*. 2019. № 126.
6. Про Національну доктрину розвитку освіти: Указ Президента України від 17.04.2002 р. № 347/2002. *Офіційний вісник України*. 2002. № 16.

