

КОРОЛЬОВ Ю. О.,кандидат юридичних наук, доцент кафедри
адміністративного та митного права
(Університет митної справи та фінансів)

УДК 351:378.1

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ КООРДИНАЦІЇ УПРАВЛІННЯ
ВИЩИМИ НАВЧАЛЬНИМИ ЗАКЛАДАМИ УКРАЇНИ**

Досліджуються адміністративно-правові аспекти координації управління вищими навчальними закладами на сучасному етапі. Аналізуються та розкриваються сутність, зміст та діяльність щодо координації управління вищими навчальними закладами.

Ключові слова: адміністративно-правовий аспект, координація, управління, вищий навчальний заклад.

Исследуются административно-правовые аспекты координации управления высшими учебными заведениями на современном этапе. Анализируется и рассматривается сущность, содержание и деятельность по координации управления высшими учебными заведениями.

Ключевые слова: административно-правовой аспект, координация, управление, высшее учебное заведение.

The administrative and legal aspects in coordination of higher educational establishments at present stage are investigated. The subject matter, content and activity concerning coordination of higher educational establishments' management are analyzed and covered.

Key words: administrative and legal aspects, coordination, management, higher educational establishments.

Вступ. На початку XXI століття спостерігається необхідність зміни управлінської парадигми у державі, це позначається і на вдосконаленні управління вищою освітою, а саме на стилі, підходах та методах. Тому в умовах реформування української державності перед суб'єктом та об'єктом управління в процесі освітянської діяльності постають відповідальні завдання щодо правового забезпечення організації управління вищими навчальними закладами України.

Сутність управління вищими навчальними закладами України поглядає у виконанні законодавчих та нормативно-правових актів органів державної влади щодо освітянської діяльності. З цього погляду виконання законодавчих та нормативно-правових актів є основним напрямом управління вищими навчальними закладами України. Щодо здійснення контролю – це покладено на центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки.

Сьогодні у нашому суспільстві здійснюються різноманітні зміни, це потребує світоглядних коректив у діяльності вищих навчальних закладів України, які відбуваються у взаємовідносинах: людини і світу; держави і світу; людини і держави.

Тому реалізація державної політики щодо реформування діяльності вищих навчальних закладів України потребує комплексу та цілеспрямованих системних адміністративно-правових заходів щодо координації управління вищими навчальними закладами.

Постановка завдання. Мета статті – здійснити теоретичний аналіз адміністративно-правових аспектів координації управління вищими навчальними закладами України на сучасному етапі.

У наукових працях учених-юристів досліджені різні адміністративно-правові аспекти управління вищими навчальними закладами, серед яких можна виділити В.Т. Білоус, М.Н. Кур-



ко, С.А. Огаренко та ін. Теоретичний аналіз наукових досліджень та висновки вчених-юристів дають підстави сформулювати авторське бачення адміністративно-правових аспектів координації управління вищими навчальними закладами України.

Результати дослідження. Адміністративно-правова організація управління вищими навчальними закладами полягає у виконавчій та розпорядчій діяльності суб'єктів й об'єктів освітньої діяльності, покликаних здійснювати на основі законодавчих та нормативно-правових актів прогнозування й координацію управління вищими навчальними закладами України.

На думку класика управління А. Файоля, управління представляє собою процес передбачення, організації, координації, контролю, необхідний для формування і досягнення цілей організації [7].

Сьогодні проблема координації управління вищими навчальними закладами України є однією з найбільш гострих у адміністративно-правовій теорії та практиці управління, яка впливає із наступних положень, а саме:

- зміна соціально-політичного контексту держави не вплинула істотно на зміст відношення держави щодо управління вищою освітою, а розглядається, як підготовка фахівців для задоволення потреб народного господарства;

- поки зберігається два підходи щодо управління вищими навчальними закладами на Україні: по-перше – для державних вищих навчальних закладів відсутній необхідний рівень автономії через високу фінансову й організаційно-адміністративну залежність; по-друге – для приватних вищих навчальних закладів характерна залежність від ринку, що в державі, яку постійно трясє від фінансових негараздів;

- новий механізм управління вищими навчальними закладами, який запропоновано у Законі України «Про вищу освіту», вимагає розвитку автономії вищих навчальних закладів, академічної мобільності та академічної свободи, які мають базуватися на основі внутрішнього академічного контролю, зовнішнього контролю, послаблення регламентації всіх видів діяльності вищих навчальних закладів за умови виконання ними правових вимог державних освітніх стандартів;

- значна частина правових норм міститься поза межами суто законодавчих та нормативно-правових актів щодо координації управління вищими навчальними закладами;

- у законодавчих та нормативно-правових актах не визначаються цілі, завдання та механізм координації управління вищими навчальними закладами України.

Виходячи із вищевикладеного, спробуємо з'ясувати сутність адміністративно-правових аспектів координації управління вищими навчальними закладами України, які являють собою комплекс адміністративно-правових відносин, закріплених у законодавчих і нормативно-правових актах щодо освітньої діяльності, на основі яких здійснюються певні управлінські заходи та дії (операції), які виконуються суб'єктом та об'єктом системи управління у сфері вищої освіти для зміни діяльності вищих навчальних закладів з метою погодження, установаження взаємозв'язку, досягнення конкретних загальних цілей та інтересів у процесі освітньої діяльності.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про вищу освіту» правове забезпечення управління вищими навчальними закладами України базується на Конституції України і складається із ряду законодавчих та нормативно-правових актів, міжнародних договорів України, укладених в установленому законом порядку [2].

М.Н. Курко визначає, що основними складовими нормативно-правової бази діяльності вищих навчальних закладів України є Конституція України, державна національна програма «Освіта» («Україна XXI століття»), Національна доктрина розвитку освіти, Закон України «Про вищу освіту» та інші нормативно-правові акти [4].

Також нормативно-правовою базою діяльності ВНЗ України є Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року, яка затверджена Указом Президента України №344 від 25 червня 2013 року [6].

Виходячи із аналізу цих основоположних нормативно-правових актів щодо освітньої діяльності, основами правового забезпечення управління вищими навчальними закладами України є принципи, норми та інститути, що визначають зміст правового забезпечення управління



вищими навчальними закладами України певного кола суспільних правовідносин у галузі освітньої діяльності.

Правове забезпечення управління вищими навчальними закладами України – це сукупність правових норм та засобів, за допомогою яких держава здійснює правовий вплив на суспільні правовідносини в галузі вищої освіти через видання відповідних законодавчих, нормативно-правових актів та індивідуальних правових розпоряджень, виконання яких забезпечується не тільки організаційно, але і державним примусом.

На Україні склалася на сьогодні така система взаємовідносин між державою та вищими навчальними закладами, а саме, держава формує вимоги до структури, технології та якості вищої освіти; виступає замовником та здійснює нормативно-планове фінансування вищої освіти; є основним працевлаштувачем випускників вищих навчальних закладів. Але з прийняттям Закону України «Про вищу освіту» почала змінюватися парадигма щодо управління вищими навчальними закладами.

Так у ст. 1 Закону України «Про вищу освіту» визначаються правові особливості діяльності вищих навчальних закладів України на сучасному етапі, які необхідно враховувати при організації управління вищими навчальними закладами у процесі освітньої діяльності, а саме:

1. Автономію вищого навчального закладу, яка припускає самостійність, незалежність і відповідальність вищого навчального закладу у прийнятті рішень стосовно розвитку академічних свобод, організації освітнього процесу, наукових досліджень, внутрішнього управління, економічної, фінансової та іншої діяльності [2].

Автономія – це інституційна форма академічної свободи, яка є необхідною передумовою для того, щоб вищий навчальний заклад ефективно виконував належні йому функції без надмірного тиску держави і комерціалізації. Автономізація вищих навчальних закладів є загальним вектором розвитку в вищій освіті, що закріплено в Національній стратегії розвитку освіти в Україні на 2013–2021 р. р. [6].

Так, Н.О. Давидова підкреслює такі складові автономії вищих навчальних закладів, які запропоновані у Законі України «Про вищу освіту», а саме: академічну автономію, автономію організації освітнього процесу, автономію науково-дослідних процесів, автономію у внутрішньому управлінні, економічну автономію та кадрову автономію [1, с. 91–92].

Автономія вищих навчальних закладів окреслює правовідносини між урядом, суспільством та вищими навчальними закладами України.

2. Академічну мобільність, яка дає можливість учасникам освітнього процесу навчатися, викладати, стажуватися чи проводити наукову діяльність в іншому вищому навчальному закладі (науковій установі) на території України чи поза її межами [2].

3. Академічну свободу, яка припускає самостійність і незалежність учасників освітнього процесу під час провадження педагогічної, науково-педагогічної, наукової та/або інноваційної діяльності [2].

Право свободи в науковій та викладацькій діяльності є основними кроками щодо академічної свободи вищих навчальних закладів України. Виходячи з цього, суб'єкти управління вищими навчальними закладами України у рамках своїх правовідносин повинні гарантувати дотримання цих фундаментальних вимог.

Відповідно до нового Закону України «Про вищу освіту» вищим навчальним закладам України дозволяється право більшої автономії щодо самореалізації лише в межах вищого навчального закладу, і тільки у викладацькій та науковій діяльності.

Тобто, для повноправної участі вищих навчальних закладів України у адміністративно-правових відносинах їм необхідно мати: автономію, академічну мобільність та академічну свободу, що закріплено у Законі України «Про вищу освіту», та необхідно здійснити правове забезпечення адміністративно-правової діяльності вищих навчальних закладів.

Порушення права щодо автономії, академічної мобільності та академічної свободи завжди призводить до інтелектуального спаду, і як наслідок – до соціальної та економічної стагнації у державі.



У сучасному українському законодавстві сформульовано низку положень, які мають реалізуватися через систему управління вищими навчальними закладами України в залежності від тих повноважень, які на них покладено.

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про вищу освіту» державну політику у сфері вищої освіти визначає Верховна Рада України, а реалізують Кабінет Міністрів України та центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки [2].

Виходячи із ст. 12 Закону України «Про вищу освіту» система управління вищими навчальними закладами України складається із таких елементів:

- Кабінету Міністрів України;
- центрального органу виконавчої влади у сфері освіти і науки;
- галузевих державних органів та органів місцевого самоврядування, до сфери управління яких належать вищі навчальні заклади;
- Національної академії наук України;
- засновників вищих навчальних закладів;
- органів громадського самоврядування у сфері вищої освіти і науки;
- Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти;
- вищих навчальних закладів [2].

Система управління вищими навчальними закладами України визначає правовідносини між суб'єктом та об'єктом даної системи управління, субординацію по вертикалі та горизонталі.

У процесі управління вищими навчальними закладами України беруть участь як суб'єкти (ті, що управляють), так і об'єкти (ті, якими управляють).

Суб'єктами управління вищими навчальними закладами України є Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки, галузеві державні органи та органи місцевого самоврядування, яким підпорядковані вищі навчальні заклади, Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти, Національна академія наук України.

Об'єктами управління вищими навчальними закладами України є вищі навчальні заклади України, засновники вищих навчальних закладів.

Успішна діяльність вищих навчальних закладів України багато в чому залежить від координації управління вищими навчальними закладами на рівні держави. Тому сьогодні необхідно побудувати належну правову систему управління вищими навчальними закладами, а необхідно скоординувати діяльність всіх її елементів.

Виходячи зі змісту Закону України «Про вищу освіту», координацію управління вищими навчальними закладами на рівні держави необхідно здійснювати за такими напрямками: стратегічного планування, забезпечення якості, фінансування, автономії і академічної свободи, відповідальності у процесі освітньої діяльності.

Саме завдяки координації управління вищими навчальними закладами України у процесі освітньої діяльності:

- забезпечуються правовідносини об'єкта та суб'єкта управління ВНЗ;
- створюється гармонія правовідносин елементів системи управління ВНЗ.

У системі управління вищими навчальними закладами України роль єдиного координуючого центра управління функціонуванням і розвитком вищих навчальних закладів України здійснює центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки, а саме, Міністерство освіти і науки України.

Відповідно до Закону України «Про вищу освіту» МОН України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сфері освіти, наукової, науково-технічної, інноваційної діяльності та інтелектуальної власності [2].

Центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки є носієм влади в освітній діяльності, він не тільки формулює правові норми координації управління ВНЗ, але і через свої відповідні органи та елементи системи управління щодо координації управління ВНЗ України повинен забезпечувати їх дотримання в процесі діяльності вищих навчальних закладів.

Тому основною метою координації управління вищими навчальними закладами України є правове забезпечення досягнення погодженості в діяльності суб'єктів та об'єктів управління



вищими навчальними закладами шляхом установлення правовідносин між ними у процесі освітньої діяльності.

Щодо здійснення координації управління вищими навчальними закладами України висуваються такі вимоги, як: законність; наукова обґрунтованість юрисдикційністю (або визначення повноважень суб'єктів й об'єктів координації управління); високий рівень правосвідомості учасників процесу прийняття управлінських рішень; конкретність; своєчасність надання й отримання правової інформації для коригування управлінського рішення (в його основі мають бути чітко та нормативно визначені правові процедури координації).

Адміністративно-правовий механізм координації управління вищими навчальними закладами України передбачає:

1) види координації, які забезпечують:

– вертикальну координацію управління вищими навчальними закладами – це правовідносини, які виникають між суб'єктами та об'єктами управління ВНЗ;

– горизонтальну координацію управління вищими навчальними закладами – це правовідносини між об'єктами управління ВНЗ;

2) напрямки координації які забезпечують:

– єдність та узгодженість функцій процесу управління ВНЗ України;

– узгодженість між елементами системи управління ВНЗ України;

– узгодженість термінів виконання функцій процесу управління ВНЗ України;

– узгодженість у діяльності суб'єктів та об'єктів управління ВНЗ України;

– розподіл обов'язків і відповідальності між суб'єктами та об'єктами управління ВНЗ України;

3) шляхи координації, які забезпечують:

– підпорядкування об'єктів суб'єктам управління – вертикальна координація, яка ґрунтується на правових нормах, які визначаються у нормативно-правових актах та проходять ланцюгом команд. Одночасно діяльність центрального органу виконавчої влади у сфері освіти і науки узгоджується з діяльністю галузевих державних органів та органів місцевого самоврядування. На практиці вертикальна координація управління вищими навчальними закладами України реалізується: шляхом розподілу правовідносин; шляхом прямого контролю; шляхом правового забезпечення управлінської діяльності;

– встановлення горизонтальних правовідносин між суб'єктами та об'єктами координації управління, які знаходяться на одному організаційному рівні – горизонтальна координація, яка ґрунтується на взаємних контактах, що знаходяться на одному рівні в ієрархічній структурі управління. Горизонтальна координація управління ВНЗ здійснюється у наступних основних формах: взаємодопомога; оперативні групи (тимчасові робочі групи); комісії (постійні робочі групи); збори за участю співробітників суб'єктів та об'єктів координації управління ВНЗ.

Тому одним із важливих завдань сьогодні є пошук оптимальних, виважених шляхів, передумов та механізмів координації органів управління ВНЗ України на сучасному етапі.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про вищу освіту» вищі навчальні заклади – це окремий вид установи, яка є юридичною особою приватного або публічного права, діє згідно з виданою ліцензією на провадження освітньої діяльності на певних рівнях вищої освіти, проводить наукову, науково-технічну, інноваційну та/або методичну діяльність, забезпечує організацію освітнього процесу і здобуття особами вищої освіти, післядипломної освіти з урахуванням їхніх покликань, інтересів і здібностей [2].

Практика управління вищими навчальними закладами свідчить про адміністративно-правові аспекти координації управління вищими навчальними закладами у площині взаємовідносин суб'єктів та об'єктів, які регламентовані чинним законодавством та нормативно-правовими актами. А саме :

– адміністративна правоздатність у вищих навчальних закладах у питаннях освітньої діяльності виникає з моменту державної реєстрації та отримання ліцензії;

– адміністративна дієздатність виникає з моменту державної акредитації, яка засвідчує право вищих навчальних закладів видавати дипломи державного зразка про вищу освіту.



Адміністративно-правові аспекти координації управління ВНЗ супроводжують два типи процедур:

- безпосереднє управління діяльністю ВНЗ у вигляді розпоряджень, наказів, листів та ін.,
- дії зі створення системи правових норм і правил, що стосуються координації управління діяльністю ВНЗ.

На основі аналізу правового закріплення процедур управління ВНЗ наголошується, що будь-якій процес застосування координації управління ВНЗ буде конструктивним лише тоді, коли здійснюватиметься у межах управлінської процедури, що підтверджено аналізом правил функціонування адміністративної процедури і юрисдикції координації управління ВНЗ України.

Висновки. На підставі вищевикладеного матеріалу можна зазначити:

по-перше:

- сьогодні необхідно здійснити зміни підходів до створення організаційно-правових передумов розвитку системи управління ВНЗ України;

- утворення системи координації управління ВНЗ, визначення їх функцій та наділення відповідною компетенцією, а саме, створення у МОН України сектора координації управління ВНЗ України;

- встановлення порядку координації управління між суб'єктами та об'єктами управління;

- участь у законодавчо-нормативній діяльності, яка забезпечується участю у розробленні та обговоренні проектів законодавчих та нормативно-правових актів;

- участь у правозастосовчій діяльності, яка забезпечується шляхом передачі повністю повноважень; передача частково повноважень; громадського контролю;

по-друге:

- адміністративно-правові аспекти координації управління ВНЗ України допомагають забезпечити об'єднання зусиль окремих елементів системи управління в одне групове зусилля;

- координація управління прагне забезпечувати ефективність діяльності ВНЗ;

- законодавче та нормативно-правове забезпечення координації управління ВНЗ України відбувається у залежності від потреб освітньої діяльності вищих навчальних закладів.

Список використаних джерел:

1. Давидова Н.О. Автономізація цивільно-правового статусу вищого навчального закладу / Н.О. Давидова / Юридичний вісник. – 2014. – № 4 (33). – С. 88–93.

2. Закон України «Про вищу освіту» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014. – № 37–38. – Ст. 2004). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.

3. Конституція України від 28.06.1996 року / Верховна Рада України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>.

4. Курко М.Н. Адміністративно-правове регулювання вищої освіти в Україні / М.Н. Курко // автореферат. – 12.00.07, 2010. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: osvitata.com/osvita-ta-nauka/administrativno-pravove-reguluvannya-vischo-osviti-v-ukra-ni.html.

5. Огаренко Є.А. Адміністративно-правове регулювання діяльності вищих навчальних закладів в Україні / Є.А. Огаренко / автореферат – 12.00.07, 2010. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://te.zavantag.com/docs/425/index-58602.html>.

6. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року: Указ Президента України від 25.06.2013 р. № 344 // Урядовий кур'єр. – 2013. – № 155.

7. Файоль А.М. Энциклопедия современного управления / А.М. Файоль. – М.: ВНИПК «Энерго», 1992. – Т. 1. – 300 с.

