

**ЛИТВИН І. І.,**  
кандидат юридичних наук,  
доцент, докторант  
(Класичний приватний університет)

УДК 342.9

## ХАРАКТЕРИСТИКА ОКРЕМИХ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ У СФЕРІ НАДАННЯ ОСВІТНІХ ПОСЛУГ

У статті на основі аналізу наукових поглядів учених і чинного законодавства України подана характеристика окремих адміністративно-правових засад діяльності навчальних закладів у сфері надання освітніх послуг. Наголошено, що в нормативно-правових актах, які регулюють зазначену сферу суспільних відносин, немає єдиного підходу до визначення ключових аспектів діяльності навчальних закладів, таких як цілі, завдання, основні функції та принципи, питання громадського самоврядування тощо.

**Ключові слова:** адміністративно-правові засади, навчальні заклади, сфера надання освітніх послуг, принципи, функції, обов'язки, самоврядування.

В статье на основе анализа научных взглядов ученых и действующего законодательства Украины предоставлена характеристика отдельных административно-правовых основ деятельности учебных заведений в сфере предоставления образовательных услуг. Отмечено, что в нормативно-правовых актах, регулирующих указанную сферу общественных отношений, нет единого подхода к определению ключевых аспектов деятельности учебных заведений, таких как цели, задачи, основные функции и принципы, вопросы общественного самоуправления.

**Ключевые слова:** административно-правовые основы, учебные заведения, сфера предоставления образовательных услуг, принципы, функции, обязанности, самоуправление.

The article, based on an analysis of scientific views of scholars and laws of Ukraine, the characteristics of the individual administrative-legal bases of educational institutions in the provision of educational services. Emphasized that the legal acts regulating the said area of public relations, there is no single approach to determine key aspects of education, such as goals, objectives, principles and basic features, issues of public self and others.

**Key words:** administrative and legal foundations, schools, scope of educational services, principles, functions, duties, authorities.

**Вступ.** Нині в Україні й світі різноманітним споживачам надається велика кількість різних послуг. Не є винятком і сфера освіти. Для ефективного розвитку навчальних закладів необхідне збільшення кількості й особливо якості послуг, що ними надаються. Як влучно зазначає у своєму дослідженні Ю.М. Фролов, процеси реформування вітчизняної системи вищої освіти, намагання увійти до європейського та загальносвітового освітнього простору, оптимізація правових аспектів публічного управління в цій сфері актуалізують наразі питання комплексного вивчення адміністративно-правового регулювання відносин у сфері вищої освіти [1, с. 568]. Саме тому актуальним є дослідження окремих адміністративно-правових засад діяльності навчальних закладів у сфері надання освітніх послуг.



Характеристиці окремих адміністративно-правових засад діяльності навчальних закладів у сфері надання освітніх послуг приділяли увагу такі вчені, як С.М. Домбровська, Я.В. Мельник, В. Бєлий, К.О. Кольченко, Г.Ф. Нікуліна, П.М. Таланчук, І.С. Гриценко, Л.В. Коваль, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Є.В. Курінний, Д.В. Радько, Ю.Н. Старилов та інші. Проте, урахувавши соціально-політичні зміни, що відбуваються в українському суспільстві, зазначена проблема є актуальною й потребує більшої уваги з боку вітчизняних учених.

**Постановка завдання.** Саме тому метою статті є надати характеристику окремих адміністративно-правових засад діяльності навчальних закладів у сфері надання освітніх послуг.

**Результати дослідження.** Важливим блоком адміністративно-правових засад діяльності навчальних закладів у сфері надання освітніх послуг є принципи їх функціонування, які визначають ті основоположні, відправні, імперативні вимоги, згідно з якими ці суб'єкти реалізують своє функціональне призначення. Уважаємо за потрібне зауважити на тому, що не варто принципи діяльності навчальних закладів ототожнювати з принципами реалізації державної освітньої політики (як загалом, так і на певних освітніх рівнях), хоча вони в низці аспектів і збігаються насамперед у силу загального характеру певних принципів (наприклад, верховенство права, законність, гуманізм, демократизм тощо).

Мусимо зазначити, що, попри важливість принципів як загальної правової основи діяльності навчальних закладів, у чинному законодавстві вони не мають системного закріплення, зокрема ми маємо на увазі те, що в одних нормативно-правових актах із питань освіти вони (принципи) прямо передбачені, а в інших їм не приділяється належної уваги, у таких документах вони, як правило, відображені в досить абстрактному вигляді й виводяться зі змісту інших нормативно-правових положень.

Одну з ключових груп досліджуваних правових засад становлять ті, що визначають основи адміністративно-правового статусу навчального закладу, зокрема його цілі, завдання, функції, права й обов'язки (у тому числі відповідальність), механізм побудови та функціонування внутрішньоорганізаційного управління. Цілі, завдання й функції формують функціонально-правовий блок правового статусу навчального закладу та відображають, по-перше, його соціальне призначення, тобто те, для чого створюється і працює навчальний заклад; по-друге, напрями, за якими навчальний заклад здійснює свою роботу.

У нормативно-правових актах про освіту законодавчого рівня, як правило, ідеться не про мету й завдання навчальних закладів, а про цілі та завдання освіти на відповідному рівні, що загалом можна розглядати як завдання навчальних закладів, адже саме останні реалізують освітній процес. З-поміж усіх законодавчих актів про освіту завдання безпосередньо навчальних закладів закріплені тільки в Законі України «Про вищу освіту». Так, у його статті 26 закріплено, що основними завданнями вищого навчального закладу є такі: 1) провадження на високому рівні освітньої діяльності, яка забезпечує здобуття особами вищої освіти відповідного ступеня за обраними ними спеціальностями; 2) для університетів, академій, інститутів – провадження наукової діяльності шляхом проведення наукових досліджень і забезпечення творчої діяльності учасників освітнього процесу, підготовки наукових кадрів вищої кваліфікації й використання отриманих результатів в освітньому процесі; 3) участь у забезпеченні суспільного та економічного розвитку держави через формування людського капіталу; 4) формування особистості шляхом патріотичного, правового, екологічного виховання, утвердження в учасників освітнього процесу моральних цінностей, соціальної активності, громадянської позиції та відповідальності, здорового способу життя, уміння вільно мислити й самоорганізовуватися в сучасних умовах; 5) забезпечення органічного поєднання в освітньому процесі освітньої, наукової та інноваційної діяльності; 6) створення необхідних умов для реалізації учасниками освітнього процесу їхніх здібностей і талантів; 7) збереження та примноження моральних, культурних, наукових цінностей і досягнень суспільства; 8) поширення знань серед населення, підвищення освітнього й культурного рівня громадян; 9) налагодження міжнародних зв'язків і провадження міжнародної діяльності в галузі освіти, науки, спорту, мистецтва й культури; 10) вивчення попиту на



окремі спеціальності на ринку праці [2]. Також варто відмітити, що завдання різних типів навчальних закладів у загальному вигляді відображаються у відповідних положеннях про них. Більш конкретизовано та детально ці питання врегульовуються на локальному рівні, тобто в статутах навчальних закладів.

Що ж стосується функцій навчального закладу, то вони являють собою ті ключові напрями, за якими здійснює свою освітню діяльність навчальний заклад. Аналіз чинного законодавства свідчить про те, що правові засади, які визначають напрями діяльності навчальних закладів, закріплюються переважно на рівні підзаконних нормативно-правових актів, зокрема в положеннях про відповідні типи навчальних закладів, і безпосередньо в статутах конкретних навчальних закладів.

Дуже важливе значення мають адміністративно-правові засади, які регламентують права та обов'язки навчальних закладів, адже саме ці засади визначають коло тих суб'єктивних можливостей, а також зміст і обсяги необхідної поведінки навчальних закладів у відносинах із суб'єктами, яким вони надають освітні послуги, а також органами державної влади й місцевого самоврядування з питань освіти.

Варто відзначити, що питання законодавчого врегулювання прав і обов'язків навчальних закладів, зокрема адміністративно-правових відносин, є неоднозначним. Ідеться, зокрема, про те, що права та обов'язки навчального закладу на рівні централізованого законодавства не мають чіткого й послідовного викладення. Як правило, вони розпорошені в різних нормах низки законів і підзаконних нормативно-правових актів. Виняток становить хіба що Закон України «Про вищу освіту», у статті 32 якого закріплені права та обов'язки вищого навчального закладу, зокрема він, незалежно від його форми власності, має право на таке: 1) розробляти й реалізовувати освітні (наукові) програми в межах ліцензованої спеціальності; 2) самостійно визначати форми навчання та форми організації освітнього процесу; 3) обирати типи програм підготовки бакалаврів і магістрів, що передбачені Міжнародною стандартною класифікацією освіти; 4) приймати на роботу педагогічних, наукових, науково-педагогічних та інших працівників; 5) формувати й затверджувати власний штатний розпис відповідно до законодавства. У разі зменшення кількості осіб, які навчаються за кожною освітньою програмою, у межах 20 відсотків кількості, визначеної на початок навчання за цією програмою, штатна кількість науково-педагогічних працівників не скорочується; 6) приймати остаточне рішення щодо визнання, у тому числі встановлення еквівалентності, здобутих в іноземних вищих навчальних закладах ступенів бакалавра, магістра, доктора філософії, доктора наук і вчених звань доцента, професора під час зарахування на навчання й/або на посаду наукового чи науково-педагогічного працівника; 7) запроваджувати рейтингове оцінювання освітніх, науково-дослідницьких та інноваційних досягнень учасників освітнього процесу; 8) надавати додаткові освітні й інші послуги відповідно до законодавства; 9) самостійно розробляти та запроваджувати власні програми освітньої, наукової, науково-технічної й інноваційної діяльності; 10) самостійно запроваджувати спеціалізації, визначати їх зміст і програми навчальних дисциплін; тощо [2]. Що ж стосується обов'язків вищих навчальних закладів, то до них належать такі: 1) уживати заходів, у тому числі шляхом запровадження відповідних новітніх технологій, щодо запобігання та виявлення академічного плагіату в наукових роботах наукових, науково-педагогічних, педагогічних, інших працівників і здобувачів вищої освіти та притягнення їх до дисциплінарної відповідальності; 2) мати внутрішню систему забезпечення якості освітньої діяльності і якості вищої освіти; 3) створювати необхідні умови для здобуття вищої освіти особами з особливими освітніми потребами; 4) оприлюднювати на офіційному веб-сайті, на інформаційних стендах і в будь-який інший спосіб інформацію про реалізацію своїх прав і виконання зобов'язань [2].

Справедливим буде зауважити на тому, що в низці положень про відповідні типи навчальних закладів міститься загальний перелік повноважень таких навчальних закладів, однак за своїм змістом і характером їх викладення ці повноваження можна охарактеризувати швидше як функції, аніж права та обов'язки. Однією з причин такої ситуації, на нашу думку, є те, що наразі відсутнє офіційне тлумачення поняття «повноваження», як немає єдності в



його розумінні й у наукових колах. У зв'язку з цим у законодавстві повноваженнями позначаються в одних випадках права та обов'язки, а в інших – завдання й напрями діяльності владних суб'єктів.

Тим не менше, вважаємо, що увесь обсяг прав і обов'язків (або повноважень) у межах адміністративного-правових відносин, учасником яких можуть бути навчальних закладів, можна поділити на такі групи: 1) за характером: матеріальні; процедурно-процесуальні; 2) за спрямуванням: зовнішньоорганізаційні, тобто такі, що пов'язані із взаємовідносинами з органами державної влади та (або) місцевого самоврядування; внутрішньоорганізаційні, тобто ті, які спрямовані на вирішення управлінських питань усередині системи навчального закладу.

Й останній аспект, на який би ми хотіли звернути увагу, – це адміністративно-правові засади організації та функціонування механізму управління всередині навчального закладу. Відповідно до статті 20 Закону України «Про освіту», навчальний заклад очолює його керівник, який щорічно звітує перед загальними зборами (конференцією) колективу навчального закладу. Залежно від типу першого керівник може йменуватися завідувачем, директором, ректором, президентом тощо. Керівники навчальних закладів, що є загальнодержавною власністю й підпорядковані центральному органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері освіти, обираються за конкурсом і призначаються на посаду центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері освіти, Кабінетом Міністрів України. Керівники навчальних закладів, що є загальнодержавною власністю й підпорядковані іншим центральним органам виконавчої влади, обираються за конкурсом і призначаються на посаду (за попереднім погодженням із центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері освіти) відповідними центральними органами виконавчої влади. Керівники навчальних закладів, що є комунальною власністю, призначаються органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим у сфері освіти, відповідними обласними, міськими, районними органами управління освітою за попереднім погодженням із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Керівники навчальних закладів, заснованих на інших формах власності, призначаються їхніми засновниками або уповноваженими ними органами за попереднім погодженням із відповідними органами управління освітою місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [3]. Більш детально питання порядку обрання керівників навчальних закладів і кола їхніх повноважень визначаються відповідними законами й підзаконними актами, що регулюють функціонування окремих складових системи освіти, крім того, вагома роль у регулюванні цих аспектів належить локальним актам – статутам навчальних закладів.

Отже, керівник навчального закладу та його заступники, керівники структурних підрозділів управлінського апарату та їхні заступники, якщо такі є, становлять адміністрацію навчального закладу. Варто відмітити, що в Законах України «Про професійно-технічну освіту» і «Про вищу освіту» питання управління навчальними закладами врегульовані набагато змістовніше, аніж це зроблено в Законах України «Про дошкільну освіту», «Про загальну середню освіту», «Про позашкільну освіту», у яких із цього приводу майже нічого не закріплено, відповідно, основна регламентувальна роль тут відводиться підзаконним централізованим нормативно-правовим актам і локальним правовим документам. Саме адміністрація навчального закладу вирішує основний обсяг його оперативних організаційно-управлінських питань, а саме: представляє навчальний заклад у відносинах з органами державної влади та місцевого самоврядування, а також іншими організаціями (установами, закладами, підприємствами тощо), взаємодіє із засновниками навчального закладу й відповідає перед ними за результати роботи останнього; здійснює керівництво трудовим колективом, забезпечує якість і ефективність його роботи; забезпечує формування кадрового потенціалу та доцільне й раціональне розміщення наявних кадрів, визначає функціональні обов'язки працівників; здійснює управління матеріально-технічною та фінансовою базою навчального закладу; забезпечує дотримання законності й відповідної дисципліни в його





межах; видає відповідні внутрішньоорганізаційні накази та розпорядження, забезпечує всі необхідні умови для належної реалізації освітньо-виховного, науково-дослідного процесу; сприяє нормальному функціонуванню громадського самоврядування, а також громадських організацій, якщо такі утворені й діють у навчальному закладі; тощо.

Окрім адміністрації, управління навчальними закладами також здійснюють відповідні колегіальні органи управління – ради (педагогічні ради, вчені ради). Порядок формування та діяльності таких органів визначається законодавством і локальними актами окремих навчальних закладів. Варто зазначити, що в загальноосвітніх навчальних закладах діяльність таких колегіальних органів спрямовано в основному на вирішення методичних та освітньо-виховних питань, тоді як вчені ради вищих навчальних закладів, окрім вирішення стратегічних питань і визначення перспективних напрямів розвитку освітньої, науково-дослідної та інноваційної діяльності навчального закладу, займається вирішенням низки управлінських питань організаційного, кадрового, матеріально-технічного й фінансового характеру.

Вищим органом громадського самоврядування в навчальних закладах є збори (конференції) їхніх трудових колективів. У випадку з дошкільними навчальними закладами до складу таких зборів також входять батьки або особи, які їх замінюють, а у вищих навчальних закладах – виборні представники з числа студентів.

Питання функціонування та повноваження органів громадського самоврядування визначаються законом і статутами окремих навчальних закладів у сфері вищої освіти й законами, відповідними типовими положеннями про навчальні заклади, затвердженими органами виконавчої влади, а також статутами у сфері дошкільної, загальної середньої та професійно-технічної освіти. Варто відмітити той факт, що в законодавстві про останню, тобто професійно-технічну освіту, зазначається, що рішення вищого органу громадського самоврядування професійно-технічного навчального закладу мають дорадчий характер, тобто вони є консультативними, а отже, не обов'язковими для виконання. Така ситуація, на нашу думку, є не зовсім зрозумілою, оскільки ставить під сумнів доцільність самого існування такого роду самоврядування, загалом викликає логічне питання про те, чи може уособлювати самоврядування орган, який не має права приймати обов'язкові рішення для навчального закладу з ключових питань його діяльності.

Загалом аналіз нормативно-підґрунтя діяльності навчальних закладів в Україні дає змогу виокремити такі позитивні та негативні моменти їх внутрішньоорганізаційного управління:

– позитивні моменти: поєднання індивідуального та колективного, централізованого адміністративного й самоврядного підходів до управління.

– негативні моменти: відсутність послідовності, системності й чіткості викладення засад організації та реалізації внутрішньоорганізаційного управління; значна роль підзаконних нормативно-правових актів у врегулюванні цих питань. Виняток становить законодавство про вищу освіту, у якому комплексно й досить змістовно визначено ключові аспекти управління навчальним закладом, що, у свою чергу, розвиваються та уточнюються на рівні окремих статутів навчальних закладів.

**Висновки.** Отже, підсумовуючи проведене дослідження, можемо говорити про те, що питання визначення в нашій державі адміністративно-правових засад діяльності навчальних закладів виглядає неоднозначно. З одного боку, на сьогодні існує низка нормативно-правових актів законодавчого та підзаконного характеру, які регулюють діяльність зазначених суб'єктів надання освітніх послуг. Однак з іншого – більшість із цих законів за своїм змістом далекі від ідеальних, оскільки регламентують ці питання лише в доволі загальному вигляді. Підзаконні нормативно-правові акти, зокрема положення про різні типи навчальних закладів, також у низці випадків не забезпечують необхідну чіткість і однозначність законодавчих приписів. Більш того, у всіх цих документах немає єдиного підходу до визначення ключових аспектів діяльності навчальних закладів, таких як цілі, завдання, основні функції та принципи, питання громадського самоврядування тощо.



**Список використаних джерел:**

1. Фролов Ю.М. Вищі навчальні заклади як суб'єкти адміністративно-правових відносин у сфері вищої освіти / Ю.М. Фролов // Форум права : електрон. наук. фахове вид. / ХНУВС. – 2013. – № 2. – С. 568–573.
2. Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 37–38. – С. 2716. – Ст. 2004.
3. Про освіту : Закон України від 23.05.1991 № 1060-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 34. – Ст. 451.

