

Пелішенко О.Р.

викладач

Чернівецького юридичного фахового коледжу  
Національного університету «Одеська юридична академія»

## ДО ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР У СФЕРІ ФАХОВОЇ ПЕРЕДВИЩОЇ ОСВІТИ

**Постановка проблеми.** Сфера фахової передвищої освіти як сфера, якій на сьогодні приділяється чимало уваги у сфері законодавчого забезпечення, а, зокрема, щодо визначення принципів, пріоритетів, стандартів функціонування зазначеного освітнього рівня, діяльності його закладів та правового статусу органів, що здійснюють управління, нагляд та контроль у сфері фахової передвищої освіти, потребує осмисленого та системного підходу до дослідження адміністративної діяльності, яку здійснюють у ній суб'єкти формування та реалізації державної політики.

Адже саме адміністративна діяльність уповноважених суб'єктів складає основу, активне ядро формування та реалізації державної політики у досліджуваній сфері. Серед видів адміністративної діяльності суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері фахової передвищої освіти важливе місце посідає саме адміністративно-процедурна діяльність. Саме за допомогою адміністративних процедур забезпечується чіткість та визначеність адміністративної діяльності, а також закладаються додаткові гарантії реалізації прав та свобод у освітній сфері.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Висвітленню окремих теоретичних питань адміністративних процедур присвячені роботи таких вчених, як В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, Н. В. Галіцина, Ю. С. Старілов, С. Г. Стеценко, В. М. Тимошук та ін. Формування та реалізація державної політики у сфері вищої освіти в цілому стали предметом досліджень В. П. Андрущенка, В. І. Астахової,

В. Д. Бакуменка, К. О. Ващенко, О. В. Валевського, С. М. Домбровської, В. Г. Кременя, С. М. Ніколаєнка, С. М. Пазиніча, Ю. П. Сурміна, Н. І. Шульги, Л. М. Яременко.

**Невирішені раніше проблеми.** Проте на сьогодні відсутні будь-які спеціальні науково-теоретичні дослідження проблематики змісту, видів та специфіки адміністративних процедур у сфері фахової передвищої освіти. Тому розкриття зазначеного питання є актуальним та нагальним.

**Метою** даної статті є визначення змісту, видів та специфіки адміністративних процедур у сфері фахової передвищої освіти.

**Виклад основного матеріалу.** На початку нашого дослідження необхідно визначити категорійно-понятійний апарат у досліджуваній проблематиці. Так, наприклад, Ю. Ю. Басова визначає адміністративну процедуру як «встановлений адміністративно-правовими нормами послідовний порядок правозастосовної діяльності публічної адміністрації щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ, результатом якої є прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору» [1, с. 123]. Н. Л. Губернська здійснила фундаментальне дослідження адміністративних процедур у сфері вищої освіти. Вчена зауважила, що «сутність адміністративних процедур у сфері вищої освіти становить закріплений адміністративно-процедурними нормами порядок розгляду і вирішення органами виконавчої влади та місцевого самоврядування адміністративних справ з метою забезпечення прав

і законних інтересів, а також виконання відповідних обов'язків усіх суб'єктів адміністративних правовідносин у сфері вищої освіти» [2, с. 15]. Нею визначена спрямованість адміністративних процедур на «забезпечення об'єктивного та своєчасного розгляду індивідуальних справ, підвищення ефективності публічної влади; забезпечення необхідної послідовності в реалізації усіма суб'єктами адміністративних правовідносин у сфері вищої освіти своїх прав і законних інтересів; посилення відповідальності суб'єктів владних повноважень за прийняті ними управлінські рішення у даній галузі» [2, с. 15]. Серед принципів таких адміністративних процедур зауважено «загальні принципи (верховенство права, законність, рівність перед законом, гласність і відкритість, об'єктивність, охорона інтересів особи і держави) та спеціальні принципи адміністративно-процедурної діяльності (ефективність, строковість, добросовісність і розсудливість, неупередженість, пропорційність, обґрунтованість, презумпція правомірності дій і вимог особи, підконтрольність та ін.)» [2, с. 15].

О. В. Левченко пропонує розглядати адміністративну процедуру як «встановлену законом сукупність послідовно здійснюваних суб'єктом публічної адміністрації процедурних дій з розгляду та вирішення адміністративної справи, результатом якої є прийняття адміністративного акта, який встановлює, змінює чи припиняє права та обов'язки суб'єктів адміністративно-правових відносин» [3, с. 110]. На думку А. М. Луцик, «адміністративна процедура є самостійною правовою категорією, яка відображає порядок розгляду і розв'язання органами публічної влади індивідуальних адміністративних справ з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб» [4, с. 14]. На думку В. В. Галунька, адміністративна процедура – «це встановлений законодавством порядок розгляду і розв'язання органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ з метою

забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави» [5, с. 224].

Наведені пропозиції вчених в цілому виражають спільний підхід до визначення категорії «адміністративна процедура». В тому числі, слід акцентувати увагу на таких важливих її правових ознаках, як: це сукупність певних дій, які здійснюються у визначеній послідовності; зазначені дії спрямовуються на вирішення індивідуально визначених справ; в результаті адміністративної процедури приймається адміністративний акт.

Підсумовуючи наведене вище, вважаємо, що адміністративна процедура у сфері фахової передвищої освіти – це регламентована чинним законодавством сукупність поетапно здійснюваних дій уповноваженими суб'єктами, що за своєю сутністю являють собою порядок розгляду індивідуальних справ, які спрямовані на реалізацію прав і свобод людини у зазначеній сфері, дотримання освітніх стандартів, виконання обов'язків суб'єктами правовідносин у сфері фахової передвищої освіти тощо за відповідними напрямками формування та реалізації державної політики у зазначеній сфері, за результатами якої приймається адміністративний акт.

Переходячи до класифікації адміністративних процедур у сфері фахової передвищої освіти, зауважимо, що найбільш інформативною буде класифікація за змістом. Зазначених адміністративних процедур є значна кількість, тому доцільно насамперед їх розподілити на декілька великих груп:

1) у сфері безпосередньо освітньої діяльності: а) прийом на навчання; б) організація освітнього процесу; в) атестація здобувачів фахової передвищої освіти; г) процедура працевлаштування окремих категорія випускників закладів фахової передвищої освіти;

2) у сфері забезпечення якості освіти: а) ліцензування; б) акредитація; в) зовнішнє незалежне оцінювання; г) інституційний аудит; д) моніторинг якості; е) державний

нагляд (контроль); є) атестація, підвищення кваліфікації та сертифікація педагогічних і науково-педагогічних працівників;

3) у сфері фінансового, інституційного та кадрового забезпечення: а) відбір на посаду керівника закладу фахової передвищої освіти; б) надання освітніх субвенцій, в) формування державного замовлення; д) укладення договорів у сфері державно-приватного партнерства.

Відтак, розкриваючи більш детально адміністративні процедури кожної із наведених сфер, зауважимо, що наприклад, адміністративні процедури у сфері безпосередньо освітньої діяльності з усіх виділених нами груп є найбільш неоднозначними, нечіткими та з наявністю численних як формально-юридичних, так і змістових проблем. Зокрема, процедура прийому на навчання визначена наказом Міністерства освіти і науки України 20 квітня 2022 року № 364 [6]. Зміст та якість нормопроєктувальної техніки зазначеного наказу варто оцінити не надто високо. Зокрема, зазначений наказ містить занадто складну процедуру вступу особи до закладу фахової передвищої освіти. Зазначений нормативно-правовий акт не забезпечує об'єктивності прийняття приймальною комісією рішення про зарахування до закладу фахової передвищої освіти, оскільки не визначає єдиних і чітких критеріїв для зарахування вступника до відповідного закладу. Більше того, аналізуючи його положення, бачимо, що проведення вступних випробувань занадто диференційовані з огляду на різні обставини, можуть полягати як у проведенні усної співбесіди, творчого конкурсу, а також надання результатів зовнішнього незалежного оцінювання тощо. Проте такі нагромаджені способи оцінювання підготовленості вступника до вступу на навчання у заклад фахової передвищої освіти лише додають можливостей суб'єктивного підходу у проведенні вступної кампанії, порушення принципу доступності у отриманні фахової передвищої освіти, необ'єктивності та непрозорості у прийнятті рішень приймальною комісією.

Організація освітнього процесу також є відповідною адміністративною процедурою, оскільки полягає у вчиненні поетапних дій уповноваженим суб'єктом (навчальним закладом як представником, безпосереднім втілювачем державної політики), що спрямовані на надання відповідних знань, вмінь, кваліфікації та в подальшому можливості для атестації здобувачів фахової передвищої освіти. Слід зауважити, що процедура організації освітнього процесу у закладах фахової передвищої освіти також є проблемною. Адже єдиного та уніфікованого типового положення про організацію навчального процесу у наведених закладах на сьогодні не прийнято. Зазначений процес знаходиться лише на етапі утворення робочої групи з метою підготовки проекту Типового положення про організацію освітнього процесу в закладах фахової передвищої освіти [7].

Щодо процедури працевлаштування окремих категорій випускників закладів фахової передвищої освіти, то вона на сьогодні також не врегульована належним чином. Останніми відомостями щодо нормативно-правового забезпечення процедури працевлаштування окремих категорій випускників закладів фахової передвищої освіти є винесення Міністерством освіти і науки України на громадське обговорення проекту Порядку працевлаштування випускників закладів фахової передвищої освіти, підготовка яких здійснювалася за державним (регіональним) замовленням або за рахунок видатків на оплату послуг з підготовки фахівців у державних та комунальних закладах фахової передвищої та вищої освіти з бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад і в договорах про надання освітніх послуг яким передбачено зобов'язання про відпрацювання. Проект розроблено на виконання абзацу другого частини 3 статті 56 Закону України «Про фахову передвищу освіту». Також було оприлюднено відповідні зауваження на офіційному сайті Міністерства освіти і науки України. Проте

зазначений Порядок залишається не затвердженим та не прийнятим [8].

Аналізуючи текст зазначеного проєкту, зауважуємо його нечіткість та поверхневність. На наш погляд, розробка зазначеного Порядку є лише формальним виконанням абзацу другого частини 3 статті 56 Закону України «Про фахову передвищу освіту», а не проявом дійсного бажання якісно врегулювати адміністративну процедуру працевлаштування випускників закладів фахової передвищої освіти. Адже проєкт Порядку працевлаштування не містить будь-яких реальних механізмів забезпечення наведеного працевлаштування, а також не закріплює чітких процедур притягнення до відповідальності осіб, що порушують норми законодавства. А наявність формулювань «підлягають поверненню», «має бути надане», «має бути зазначене» свідчить про низьку якість нормопроектувальної техніки та не вказують конкретного суб'єкта, на якого покладено відповідні зобов'язання.

Деякі іншими ознаками наділені адміністративні процедури щодо забезпечення якості освіти. Вони, на наш погляд, є аж занадто бюрократизованими. Крім того, не досить позитивним є надто велика кількість різних процедур забезпечення якості освіти, що, як ми вважаємо, насправді загромаджує сам процес зазначеного напряму реалізації державної політики, створення громіздких бюрократичних перепон, відволікаючи від самого змісту та процесу безпосереднього здобуття освіти.

Наприклад, «для отримання ліцензії на провадження освітньої діяльності здобувач ліцензії подає до органу ліцензування заяву та документи в електронному вигляді через Єдину державну електронну базу з питань освіти, що підтверджують відповідність забезпечення освітнього процесу заявника ліцензійним умовам провадження освітньої діяльності у сфері фахової передвищої освіти. Здобувачі ліцензії та ліцензіати повинні забезпечити виконання ліцензійних умов провадження освітньої діяльності, що затверджуються відповідно до закону» [9].

В той же час, «заклад освіти, який бажає акредитувати освітньо-професійну програму, подає до центрального органу виконавчої влади із забезпечення якості освіти в електронному вигляді заяву та документи, що підтверджують відповідність освітньо-професійної програми та освітньої діяльності за цією програмою вимогам та критеріям, встановленим положенням про акредитацію освітньо-професійних програм» [9].

«Акредитаційна експертиза освітньо-професійної програми виконується уповноваженою центральним органом виконавчої влади із забезпечення якості освіти державною установою за рахунок коштів закладу освіти. Рішення про акредитацію, прийняте центральним органом виконавчої влади із забезпечення якості освіти, підтверджує відповідність освітньо-професійної програми та освітньої діяльності за цією програмою вимогам та критеріям акредитації і дає право на фінансування підготовки здобувачів фахової передвищої освіти за державним або регіональним замовленням, а також за рахунок видатків на оплату послуг з підготовки фахівців у державних та комунальних закладах фахової передвищої освіти з бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад» [9].

Як бачимо, складно та загромаджено викладений нормативний матеріал, підстави та процедура проведення ліцензування та акредитації свідчать про невідповідні вимогам розвитку демократичних суспільних відносин засади реалізації державної політики у сфері фахової передвищої освіти: її надмірна централізованість та формалізованість.

Також у закладах фахової передвищої освіти може проводитися моніторинг якості освіти (зовнішній та внутрішній). А ще педагогічні та науково-педагогічні працівники закладів фахової передвищої освіти проходять атестацію (не менше одного разу на п'ять років, крім випадків, передбачених

законодавством) та сертифікацію (за бажанням). Специфіка зазначених адміністративних процедур визначена у Законі України «Про освіту» №2145-VIII від 05.09.2017 [9].

**Висновки.** Як бачимо, адміністративно-процедурна діяльність щодо забезпечення якості фахової передвищої освіти на сьогодні досить детально регламентована. Прийняті ключові нормативно-правові акти, що визначають порядок та етапи здійснення кожної із виокремлених та закріплених законодавчо процедур. Проте вони сьогодні потребують не стільки нормативно-правового уточнення та деталізації, скільки оптимізації переліку таких процедур, а також зведення їх до єдиної взаємоузгодженої системи, забезпечення прозорості та зрозумілості таких процедур. Також важливим є зміщення акценту у формуванні державної політики у досліджуваній сфері з проведення контролю за якістю освіти на більш досконале регулювання безпосередньо процесу здобуття освіти, удосконалення його форм, матеріально-технічних засобів, а також створення дієвого механізму працевлаштування випускників із застосуванням різних важелів управління та заохочення. Щодо виділених нами адміністративних процедур у сфері фінансового, інституційного та кадрового забезпечення закладів фахової передвищої освіти, зауважимо, що більшість із них на сьогодні врегульовані недостатньо детально. Зокрема, потребує уточнення та більшої відкритості процедура формування державного

замовлення чи надання освітніх субвенцій з можливістю реальної участі у зазначеній процедурі інститутів громадянського суспільства.

В цілому адміністративні процедури щодо формування та реалізації державної політики у сфері фахової передвищої освіти можна також класифікувати за: 1) сферою поширення на: а) загальні (такі, що поширюються на усі сфери формування та реалізації державної політики) – прийняття нормативно-правових актів (наприклад, видання наказів Міністерством освіти і науки України); б) спеціальні (притаманні для окремої сфери формування та реалізації державної політики) – проведення атестації науково-педагогічних працівників; 2) складністю: а) прості (полягають у вчиненні певної лінійної дії та настання відповідних наслідків): складення єдиного державного кваліфікаційного іспиту; б) складні (багатоетапні процедури, що полягають у прийнятті багатьох послідовних рішень) – проведення інституційного аудиту; 3) за способом ініціювання: а) заявні (інституційний аудит за заявою керівника закладу, сертифікація науково-педагогічного працівника з його ініціативи); б) втручальні – проведення зовнішнього моніторингу якості освіти; 4) за кількістю осіб, які претендують на реалізацію права: а) конкурсні (змагальні) (вступ до закладу фахової передвищої освіти, відбір на посаду керівника закладу); б) незмагальні (укладення договорів державно-приватного партнерства).

### Анотація

У статті автором зроблено висновок, що адміністративна діяльність суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері фахової передвищої освіти складає основу, активне ядро формування та реалізації державної політики у досліджуваній сфері. Важливе місце серед видів такої діяльності посідає саме адміністративно-процедурна, яка забезпечує чіткість та визначеність адміністративної діяльності в цілому, а також закладає додаткові гарантії реалізації прав та свобод людини у освітній сфері.

**Метою статті** є визначення змісту, видів та специфіки адміністративних процедур у сфері фахової передвищої освіти.

У статті науковий пошук розпочато із з'ясування сутності та змісту категорії «адміністративна процедура у сфері фахової передвищої освіти». Для цього досліджено напрацювання вчених з визначення поняття адміністративних процедур в цілому. Запропоновано власне

визначення поняття «адміністративна процедура у сфері фахової передвищої освіти». Надалі запропоновано класифікацію адміністративних процедур: у сфері безпосередньої освітньої діяльності, забезпечення якості освіти, фінансового, інституційного і кадрового забезпечення. В результаті здійсненого дослідження зауважено, що адміністративно-процедурна діяльність щодо забезпечення якості фахової передвищої освіти сьогодні потребує не стільки нормативно-правового уточнення та деталізації, скільки оптимізації переліку таких процедур, а також зведення їх до єдиної взаємоузгодженої системи, забезпечення прозорості та зрозумілості таких процедур. А щодо адміністративних процедур у сфері фінансового, інституційного та кадрового забезпечення закладів фахової передвищої освіти, зауважено, що більшість із них на сьогодні потребують уточнення та більшої відкритості (процедура формування державного замовлення чи надання освітніх субвенцій) з можливістю реальної участі у зазначеній процедурі інститутів громадянського суспільства.

**Ключові слова:** фахова передвища освіта, державна політика, адміністративна діяльність, суб'єкти формування та реалізації державної політики, адміністративна процедура.

### **Pelishenko O.R. Regarding the issue of administrative procedures in the field of professional preliminary higher education**

In the article, the author concluded that the administrative activity of the subjects of the formation and implementation of state policy in the field of vocational pre-higher education forms the basis, the active core of the formation and implementation of state policy in the researched area. An important place among the types of such activity is the administrative-procedural one, which ensures the clarity and certainty of administrative activity as a whole, and also lays down additional guarantees for the realization of human rights and freedoms in the educational sphere.

The purpose of the article is to determine the content, types, and specifics of administrative procedures in the field of vocational pre-higher education.

In the article, the scientific search began with the clarification of the essence and content of the category «administrative procedure in the field of professional preliminary higher education». For this, the work of scientists on the definition of the concept of administrative procedures as a whole was studied. A proper definition of the concept of «administrative procedure in the field of vocational pre-higher education» is proposed. In the future, the classification of administrative procedures is proposed: in the field of direct educational activity, ensuring the quality of education, financial, institutional and personnel support. As a result of the conducted research, it was noted that administrative and procedural activities related to ensuring the quality of professional pre-higher education today require not so much regulatory and legal clarification and detailing, but optimization of the list of such procedures, as well as reducing them to a single mutually agreed system, ensuring transparency and comprehensibility of such procedures. And with regard to administrative procedures in the field of financial, institutional and personnel support of vocational higher education institutions, it is noted that most of them currently require clarification and greater openness (the procedure for forming a state order or providing educational subventions) with the possibility of real participation of civil society institutions in the specified procedure .

**Key words:** vocational higher education, state policy, administrative activity, subjects of formation and implementation of state policy, administrative procedure.

### **Список використаних джерел:**

1. Басова Ю. Ю. Теоретико-правовий аналіз поняття «адміністративна процедура». *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2014. № 11. Том 1. С. 121-123.

2. Губернська Н. Л. Адміністративні процедури у сфері вищої освіти : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2016. 37 с.
3. Левченко О. В. Адміністративна процедура як правова форма надання адміністративних послуг: поняття, ознаки та співвідношення із суміжними правовими поняттями. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Випуск 2(8). С. 106-111.
4. Луцик А. М. Адміністративні процедури у сфері оподаткування в Україні : автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. Національний авіаційний університет. Київ, 2015. 22 с.
5. Адміністративне право України : навчальний посібник / В. В. Галуцько, В. І. Курило, С. О. Короєд, О. Ю. Дрозд, І. В. Гиренко, О. М. Єщук, І. М. Риженко, А. А. Іванишук, Р. Д. Саунін, І. М. Ямкова; за ред. проф. В. В. Галуцька. Херсон: Грін Д.С., 2015. Т.1. Загальне адміністративне право. 272 с.
6. Порядок прийому на навчання до закладів фахової передвищої освіти в 2022 році: Наказ Міністерства освіти і науки України від 20.04.2022 р. № 364. URL : <https://mon.gov.ua/storage/app/media/news/2022/05/05/04/Poryadok.pryyomu.FPO.zi.zminamy.04.05.2022.pdf>
7. Про утворення робочої групи з метою підготовки проєкту Типового положення про організацію освітнього процесу в закладах фахової передвищої освіти : наказ Міністерства освіти і науки України №1345 від 10.12.2021. URL : <https://mon.gov.ua/ua/npa/pro-utvorennya-robochoyi-grupi-z-metoyu-pidgotovki-proyektu-tipovogo-polozhennya-pro-organizaciyu-osvitnogo-procesu-v-zakladah-fahovoyi-peredvishoyi-osviti>
8. Проєкт Порядку працевлаштування випускників закладів фахової передвищої освіти, підготовка яких здійснювалася за державним (регіональним) замовленням або за рахунок видатків на оплату послуг з підготовки фахівців у державних та комунальних закладах фахової передвищої та вищої освіти з бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад і в договорах про надання освітніх послуг яким передбачено зобов'язання про відпрацювання. URL : <https://mon.gov.ua/ua/news/mon-proponuye-dlya-gromadskogo-obgovorennya-proyekt-poryadku-pracevlashtuvannya-vipusknikiv-zakladiv-fahovoyi-peredvishoyi-osviti>
9. Про фахову передвищу освіту: Закон України від 06.06.2019 р. № 2745-VIII. Голос України. 2019. №126