

УДК 342.9:34.08(477)

Яра О. С.

**ВИДАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ЯК ІНСТРУМЕНТ
ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИЩОЇ
ЮРИДИЧНОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ**

**PUBLICATION OF REGULATORY LEGAL ACTS AS A TOOL OF PUBLIC
ADMINISTRATION OF HIGHER LEGAL EDUCATION IN UKRAINE**

У статті розкрито юридичну природу видання нормативно-правових актів як інструментів публічного адміністрування забезпечення вищої юридичної освіти в Україні. Доведено, що це розпорядча правотворча адміністративна діяльність загальних і спеціальних суб'єктів публічної адміністрації з метою уточнення деталізації законів України до моменту їх правозастосування. Це здійснюється через утвердження вторинних норм права як загальнообов'язкових правил поведінки для неперсоніфікованих осіб, які беруть участь в адміністративно-правових відносинах у сфері вищої юридичної освіти.

Ключові слова: вища юридична освіта, інструмент публічного адміністрування, норма права, нормативно-правові акти, суб'єкт публічної адміністрації, юридична природа.

The article reveals the legal nature of the issuance of regulations as tools for public administration of higher legal education in Ukraine. It is proved that this is an administrative law-making administrative activity of general and special subjects of public administration in order to clarify the details of the laws of Ukraine until the moment of their law enforcement. This is done by approving secondary rules of law as mandatory rules of conduct for non-personalized persons involved in administrative and legal relations in the field of higher legal education.

Key words: higher legal education, legal nature, public administration tool, regulations, rule of law, subject of public administration.

Вступ. Будь-які благі наміри, задекларовані в засадах, принципах

адміністративно-правового забезпечення певної сфери суспільних відносин, так би й залишилися нереалізованими великими намірами, якби в арсеналі суб'єктів публічної адміністрації не було певних публічних способів їх реалізації.

У сучасній теорії адміністративного права такі публічні способи адміністративно-правового впливу суб'єктів публічної адміністрації на суспільні відносини отримали назву «інструменти публічного адміністрування», доктринальні положення щодо яких та практика їх правозастосування переживають в умовах сьогодення етап динамічного, однак неоднозначного розвитку.

Не є виключення із цього правила й адміністративно-правові відносини у сфері забезпечення вищої юридичної освіти, яка також в умовах сьогодення переживає етап своєї позитивної трансформації на засадах цінностей Європейського Союзу та стандартах Болонської системи вищої освіти.

Проте народ України, споживачі юридичних послуг, бізнес, публічні суб'єкти, які наймають випускників-юристів після вищих вітчизняних навчальних закладів, залишаються не задоволеними рівнем їх підготовки. Відповідно загальні та спеціальні інструменти публічне адміністрування у сфері забезпечення вищої юридичної освіти потребують подальшого розвитку та вдосконалення.

До проблеми адміністративно-правового забезпечення вищої юридичної освіти в Україні звертали свої наукові погляди вітчизняні вчені В. Бачинін, О. Бондаренко, Н. Бондарчук, І. Булик, О. Внукова, В. Галуцько, О. Гладкая, О. Голік, В. Гладуш, І. Голобенко, К. Грищенко, Н. Гітун, Н. Губерська, Г. Драйден, І. Драч, В. Дейнека, О. Жерновникова, І. Зайченко, А. Іванищук, Н. Л. Калашнікова, Коротка, М. Курко, Т. Кучера, М. Мартинов, А. Маслова, Р. Мельник, Л. Миськів, О. Лебідь, Г. Лисенко, О. Львова, В. Пальчиков, В. Селюков, Л. Насонова, Г. Немченко, С. Немченко, Н. Пархоменко, О. Правоторова, Л. Подимова, О. Ортинський, С. Сливка, О. Скочиляс-Павлів, О. Хохленко, І. Хохлова, Т. Тарахонич, І. Тикович, С. Цигульов, Ю. Шемчушенка, А. Шпак, В. Юровська, М. Фіцула, С. Яровий та ін. Проте вони аналізовану нами проблематику безпосередньо не аналізували, а зосереджували свої наукові пошуки та більш загальних, спеціальних чи суміжних викликів.

Постановка завдання. Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії адміністративного права, доктринальних поглядів із цієї проблематики вчених-адміністративістів, чинного законодавства з'ясувати юридичну природу видання нормативно-правових актів як інструментів публічного адміністрування забезпечення вищої юридичної освіти в Україні.

Результати дослідження. Як столяр має свій стругальний інструмент, так і публічне адміністрування має свої специфічні правові інструменти, які дозволяють їм виконувати свої завдання. Інструмент публічного адміністрування є зовнішнім елементом груп, однорідних як за своєю суттю, так і за юридичною природою, адміністративних актів суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюються в межах компетенції, передбаченої законом, для досягнення бажаного суспільного результату. У теорії адміністративного права виділяють такі основні інструменти публічного адміністрування: видання нормативно-правових актів; видання індивідуальних актів; укладення адміністративних договорів; виконання інших юридично обов'язкових дій; виконання інших юридично значущих дій; публічне планування; реалізація фактичної дії; застосування засобів заохочення, переконання, примусу, застосування адміністративно-правових режимів, здійснення контролю (нагляду); використання електронного врядування [1]. Проте, на наш погляд, ці основні інструменти публічного адміністрування в аналізованій сфері мають бути доповнені такими спеціальними способами адміністративно-правового впливу суб'єктів публічної адміністрації на систему вищої юридичної освіти в Україні, як ліцензування та акредитація.

Отже, основними інструментами публічного адміністрування адміністративно-правового забезпечення вищої юридичної освіти в Україні є: 1) видання нормативно-правових актів; 2) видання індивідуальних актів; 3) здійснення ліцензування; 4) здійснення акредитації; 5) контроль (нагляд).

Ця стаття буде присвячена безпосередній проблемі видання нормативно-правових актів суб'єктами публічної адміністрації, які забезпечують публічне адміністрування вищої юридичної освіти в Україні. Нормативно-правові акти суб'єктів публічної адміністрації характеризуються такими ознаками: вони видаються в установленому

законом порядку органами публічної адміністрації та їх посадовими особами; вони установлюють адміністративно-правові норми (загальнообов'язкові правила поведінки), вони є неперсоніфікованими, тобто обов'язковими до невизначеного кола осіб і розрахованими на багаторазове застосування [2].

Треба зазначити, що видання нормативно-правових актів суб'єктами публічної адміністрації за своєю юридичної природою є підзаконною розпорядчою діяльністю у формі вторинної (низової) правотворчості з метою уточнення й деталізації законів України до моменту їх правозастосування.

У сфері адміністративно-правового забезпечення вищої юридичної освіти суб'єкти публічної адміністрації видають численні підзаконні активні правові акти, які затверджують відповідні концепції, стратегії, положення, статuti та стандарти. Зокрема це Постанова Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 630 «Про Затвердження «Положення про Міністерство освіти і науки України» [3], Постанова Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2015 р. № 244 «Про затвердження «Статуту Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти»[4]. Названі та деякі інші підзаконні нормативно-правові акти, видані загальними та спеціальними суб'єктами публічної адміністрації, уточнюють і деталізують закони України «Про освіту», «Про вищу освіту» щодо вирішення питання забезпечення громадян України та іноземців на якісну й доступну вищу юридичну освіту. Так, згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 630 основними завданнями МОН у сфері вищої юридичної освіти є забезпечення формування та реалізація державної політики у сферах освіти і науки, зокрема юридичної, наукової, науково-технічної діяльності та інноваційної діяльності у сфері права, забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю закладів вищої юридичної освіти, підприємств, установ та організацій, які надають послуги у сфері юридичної освіти [3].

Інший приклад: згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2015 р. № 244 Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти (є постійним чинним колегіальним органом, уповноваженим Законом України «Про вищу освіту» на реалізацію державної політики у

сфері забезпечення якості вищої освіти. Воно формує вимоги до системи забезпечення якості вищої освіти, розробляє положення про акредитацію освітніх програм і подає його МОН для затвердження; аналізує якість освітньої діяльності вищих навчальних закладів; проводить ліцензійну експертизу, готує експертний висновок щодо можливості видання ліцензії на провадження освітньої діяльності у сфері вищої освіти; формує галузеві експертні ради у складі від дев'яти до 15 членів на строк не більше ніж три роки з осіб, які мають науковий ступінь у відповідній галузі знань або досвід фахової роботи в галузі не менш як п'ять років, крім представників органів студентського самоврядування; формує за поданням вищих навчальних закладів (наукових установ) пропозиції, зокрема з метою запровадження міждисциплінарної підготовки, щодо переліку спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти на відповідних рівнях вищої освіти, і подає його МОН; погоджує розроблені МОН стандарти освітньої діяльності та стандарти вищої освіти за кожною спеціальністю; формує єдину базу даних запроваджених вищими навчальними закладами спеціалізацій, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти на кожному рівні вищої освіти; ухвалює рішення про акредитацію чи відмову в акредитації відповідної освітньої програми [4].

Висновки. Усе вищевикладене дає можливість сформулювати такі узагальнення щодо видання нормативно-правових актів як інструментів публічного адміністрування забезпечення вищої юридичної освіти в Україні:

– інструмент публічного адміністрування у сфері адміністративно-правового забезпечення вище юридичної освіти є зовнішнім елементом груп, однорідних як за своєю суттю, так і за юридичною природою, системою адміністративних дій загальних (Президента та Кабінету Міністрів України) та спеціальних (МОН, Агенції, адміністрації юридичних вишів) суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюються в межах компетенції з метою забезпечення права громадян України та іноземців на вищу якісну і доступну вищу юридичну освіту в Україні;

– основними інструментами публічного адміністрування адміністративно-правового забезпечення вищої юридичної освіти в Україні є видання нормативно-правових актів; видання індивідуальних актів;

здійснення ліцензування; здійснення акредитації; контроль (нагляд);

– юридична природа видання нормативно-правових актів суб'єктами публічної адміністрації у сфері публічного адміністрування вищої юридичної освіти полягає в тому, що така адміністративна діяльність є підзаконною розпорядчою у формі вторинної (низової) правотворчості з метою уточнення деталізації законів України до моменту їх правозастосування, в результаті якої виникає нова якість – підзаконна норма права, як загальнообов'язкове правило поведінки для неперсоніфікованих осіб, які беруть участь в адміністративно-правових відносинах у сфері вищої юридичної освіти;

– у сфері адміністративно-правового забезпечення вищої юридичної освіти суб'єкти публічної адміністрації видають численні підзаконні активні правові акти, які затверджують відповідні концепції, стратегії, положення, статuti та стандарти вищої правничої освіти;

– найбільш рельєфними в аналізованій нами сфері є постанови Кабінету Міністрів України, які затвердили Положення про Міністерство освіти і науки України» та Статут Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти.

Отже, видання нормативно-правових актів як інструментів публічного адміністрування забезпечення вищої юридичної освіти в Україні – це розпорядча правотворча адміністративна діяльність загальних (Президента та Кабінету Міністрів України) та спеціальних (МОН, агенції та адміністрації юридичних вишів) суб'єктів публічної адміністрації з метою уточнення деталізації законів України до моменту їх правозастосування шляхом утвердження вторинних норма права, загальнообов'язкових для неперсоніфікованих осіб, які беруть участь в адміністративно правових відносинах у сфері вищої юридичної освіти.

Список використаних джерел:

1. Administrative Law of Ukraine for Foreigners: Popular science publication / Valentyn Halunko (ed.). Odesa: Publishing House «Helvetica», 2019. 88 p.

2. Адміністративне право для громадян України: науково-популярне видання / за ред. В. Галуцька. Київ: НДПП. 2019. 114 с.

3. Положення про Міністерство освіти і науки України. Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 630.

Верховна рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-п#Text>

4. Статут Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2015 р. № 244. Верховна Рада України. 2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/244-2015-п/ed20190828#Text>

5. Проект стандарту вищої освіти України: рівень вищої освіти - другий (магістерський) магістр; ступінь вищої освіти – магістр; галузь знань - 08 Право; спеціальність - 081 Право. Міністерство освіти і науки України. 2019. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/vyshcha/standarty/2019/08/081-pravo-magistr.pdf>

6. Проект Концепції розвитку юридичної освіти. Міністерство освіти і науки України. 2019. URL: <https://mon.gov.ua/ua/osvita/visha-osvita/koncepciya-vdoskonalennya-pravnichoyi-yuridichnoyi-osviti-dlya-fahovoyi-pidgotovki-pravnika>

7. Стратегія національного агентства із забезпечення якості вищої освіти до 2022 р. *Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти*. 2019. <https://naqa.gov.ua/місія-та-стратегія-агентства/>

8. Рудич М. Вища освіта як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Вісник університету «Україна» :Серія «Право»*. 2011. №2. С.71-74.

9. Національна доктрина розвитку освіти. Затверджено Указом Президента України від 17 квітня 2002 р. № 347. Верховна Рада України. 2002 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/347/2002#Text>

10. Про затвердження переліку іноземних акредитаційних агентств та агентств із забезпечення якості вищої освіти, які видають сертифікати про акредитацію освітніх програм, що визнаються в Україні. Додаток до розпорядження Кабінету Міністрів України від 10 липня 2019 р. № 554-р. Верховна Рада України. 2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554-2019-р#Text>

12. Проект Стратегії розвитку вищої освіти в Україні на 2021–2031 роки. Міністерство освіти і науки України. 2019. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/rizne/2019/09/25/rozvitku-vishchoi-osviti-v-ukraini>

13. Про вдосконалення вищої освіти в Україні. *Офіційне інтернет-представництво Президента України Володимира Зеленського*. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/>

14. Про цілі сталого розвитку України на період до 2030 року. Постановлено Указом Президента від 30 вересня 2019 р. № 722. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>

15. План заходів з реалізації Національної стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 року. Затверджено Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 4 вересня 2013 р. № 686-р. *Верховна Рада України*. 2013. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/686-2013-p#Text>

16. Перелік галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти. Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 266. URL: https://npu.edu.ua/images/file/Viddil_licen/2016/post_266.pdf