

ОСОБЛИВОСТІ КОМПЕТЕНЦІЇ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ В УКРАЇНІ

ФРОЛОВ Юрій Миколайович - кандидат юридичних наук, доцент, декан юридичного факультету Бердянського університету менеджменту і бізнесу
УДК 342.95 (477)

Раскрыта сущность понятия «компетенция», установлены место и значение компетенции в структуре административно-правового статуса коллективного субъекта права. Определена специфика компетенции высших учебных заведений в Украине, проанализировано современное состояние её законодательного закрепления.

Ключові слова: адміністративне право, колективний суб'єкт адміністративного права, адміністративно-правовий статус, компетенція, вищий навчальний заклад.

Реформування сучасної системи вищої освіти в Україні, необхідність удосконалення нормативно-правового регулювання діяльності вищих навчальних закладів в умовах інтеграції до загальноєвропейського освітнього простору зумовлює сьогодні актуальність питання визначення змісту та структури правового статусу сучасного ВНЗ як суб'єкта адміністративного права. Чітке визначення адміністративно-правового статусу вищого навчального закладу, належне законодавче закріплення змісту його головних складових елементів стає необхідною передумовою підвищення ефективності управління вищою освітою, гарантією реалізації потреб особистості у вищій професійній освіті, захисту її прав та інтересів у даній сфері.

Головним змістовим елементом у структурі правового статусу вищого навчального закладу як суб'єкта адміністративного права є його компетенція. Як підкреслює

Н. Барабашева, саме компетенція, у поєднанні із встановленими цілями, завданнями та функціями, дає цілісну уяву про зміст роботи будь-якої організації, про співвідношення різних видів її діяльності [1, с.14]. Проблема визначення компетенції суб'єктів адміністративного права розглядалася у працях таких вітчизняних та зарубіжних вчених, як В. Авер'янов, Д. Бахрах, В.Гаращук, Т. Коломоєць, Б. Лазарєв та ін. Компетенцію сучасних вищих навчальних закладів у межах загальних досліджень правового статусу ВНЗ аналізували В. Волкова, А. Кирилових, С. Мандрик, О. Сорока, Л. Романова. Проте, слід зазначити, що у сучасній юридичній науці в цілому і в адміністративному праві, зокрема, не існує єдиної точки зору на сутність та змістове наповнення поняття «компетенція», різняться й підходи щодо визначення її структурних елементів, що й зумовлює актуальність даної статті.

Метою статті є аналіз змісту та особливостей компетенції вищих навчальних закладів в Україні, що передбачає вирішення таких основних завдань: визначення сутності поняття «компетенція», встановлення місця та значення компетенції в структурі адміністративно-правового статусу, характеристика змісту закріплених у законодавстві України адміністративних прав та адміністративних обов'язків ВНЗ.

У загальному розумінні компетенція являє собою сукупність юридично встановлених повноважень, прав та обов'язків

конкретного органу або посадової особи, що визначає його місце в системі державних органів (органів місцевого самоврядування) [2, с.141]; сукупність закріплених в офіційній формі прав і обов'язків, тобто повноважень будь-якого органу або посадової особи, які визначають можливість цього органу або посадової особи приймати обов'язкові до виконання рішення, організувати та контролювати їх виконання, вживати у необхідних випадках заходи відповідальності тощо [3, с.196]. У теорії державного управління компетенція розглядається як сукупність повноважень, прав та обов'язків державного органу, установи або посадової особи, які вони зобов'язані використовувати для виконання своїх функціональних завдань, що полягають у здійсненні управлінського, тобто організуючого впливу на ті сфери і галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави [4, с.119]. Компетенція залежить від завдань, які покладені на посадову особу чи громадський орган, виду органу в механізмі держави, а також від взаємовідносин з іншими органами. З позицій адміністративного права компетенція характеризує безпосередню здатність суб'єкта здійснювати функції управління. При цьому більшість вчених-адміністративістів розглядають компетенцію як адміністративно-правову категорію, що визначає життєдіяльність суб'єктів як публічно-правових, так і приватно-правових відносин [5, с. 35; 6, с.60].

Стосовно визначення основних структурних елементів компетенції в адміністративно-правовій науці сталою є позиція більшості науковців, згідно з якою виокремлюються такі її невід'ємні складові, як права і обов'язки (або владні повноваження) та предмет відання органу влади. Так, за визначенням авторів Словника адміністративного права, компетенція, як елемент правового статусу колективного суб'єкта права, складається з сукупності владних повноважень відносно певних предметів відання та має зовнішньовладний характер. Її елементами є права та обов'язки; участь в управлінських відносинах, яка передбачає, у тому числі, й право видавати відповідні

акти; підвідомчість; правове закріплення кола об'єктів, на які поширюються владні повноваження [7, с.32]. Д. Бахрах, розглядаючи компетенцію як частину правового статусу колективного суб'єкта права, також виділяє в її структурі сукупність владних повноважень (права та обов'язки) та предмети відання – коло об'єктів, предметів, справ, на які поширюються владні повноваження [8, с.56]. Деякі дослідники пропонують виділення більшої кількості елементів у структурі компетенції органу влади, відзначаючи поряд із сукупністю предметів відання та повноважень, прав та обов'язків посадової особи або органа, також його завдання, функції та інші складові [9, с.135]. Так, за А. Штурневим, поняття «компетенція», яке характеризує права і обов'язки суб'єкта в тій або іншій сфері з метою виконання його функцій, що мають просторово-територіальні або інші встановлені межі такої дії, поєднує у собі такі складові, як предмет відання, функції і повноваження [10, с.23].

Зазначені підходи до визначення змісту та структури компетенції мають суттєві недоліки. Перш за все, це стосується віднесення до структури компетенції таких складових, як завдання та функції суб'єкта, адже вони є елементами більш широкої категорії – правового статусу. На недоцільність віднесення завдань і функцій до елементів компетенції звертають увагу В. Авер'янов, Б. Лазарев та ін. Зокрема, В. Авер'янов підкреслює, що компетенція (як комплекс повноважень) є лише одним, хоча й визначальним, елементом правового статусу будь-якого органу [4, с.119, 247]. Б. Лазарев зазначає, що завдання і функції можуть охоплюватися поняттям «компетенція» лише в тій мірі, у якій вони знаходять своє відбиття в правах та обов'язках організації (установи), тобто елементами компетенції є не самі завдання і функції організації, а закріплені за ними законодавством права та обов'язки щодо їх здійснення [11, с.46]. Отже, адміністративну компетенцію установи утворюють права і обов'язки щодо здійснення покладених на неї функцій та завдань. А. Кирилових пропонує визначення компетенції як встановленої на норма-

тивному рівні можливості реалізації чітко визначеного обсягу повноважень, які належать даній юридичній особі у відповідній сфері діяльності [12, с.10].

Таким чином, компетенційний блок адміністративно-правового статусу вищого навчального закладу виокремлює сукупність прав і обов'язків, необхідних та достатніх для забезпечення процесу надання освітніх послуг у сфері вищої освіти [13, с.11]. Зміст компетенції як основи правового статусу вищого навчального закладу становлять права та обов'язки, необхідні для виконання покладених на нього завдань та функцій, які пов'язані з безпосереднім здійсненням освітньої діяльності. Розширюючи дане визначення, О. Сорока відзначає, що адміністративно-правова компетенція вищого навчального закладу складається з визначених загальними цілями, завданнями і функціями повноважень (прав і обов'язків), необхідних для реалізації відповідно до наданої ліцензії освітньо-професійних програм вищої освіти за певними освітніми та освітньо-кваліфікаційними рівнями, забезпечення навчання, виховання та професійної підготовки осіб відповідно до їх покликання, інтересів, здібностей та нормативних вимог у галузі вищої освіти, а також здійснення наукової та науково-технічної діяльності [14, с.278-279].

Отже, компетенція як комплекс адміністративних прав та адміністративних обов'язків вищого навчального закладу становить основний зміст його адміністративно-правового статусу, є ключовим елементом його структури. Адміністративне право ВНЗ являє собою встановлену нормами адміністративного права юридично забезпечену можливість здійснення вищим навчальним закладом певної юридично значущої дії з метою реалізації покладених на нього функцій і завдань публічного характеру. Адміністративний обов'язок ВНЗ являє собою встановлену нормами адміністративного права юридично забезпечену й безумовну необхідність здійснення вищим навчальним закладом певної юридично значущої дії з метою реалізації покладених на нього публічних функцій і завдань [12, с.6].

Усі права та обов'язки вищого навчального закладу можна розподілити по групах за сферами їх реалізації:

- 1) у сфері організації навчального процесу та наукових досліджень;
- 2) у сфері фінансово-господарської діяльності;
- 3) у сфері кадрового забезпечення;
- 4) у сфері внутрішньовузівського управління [15, с.10].

Крім того, компетенція ВНЗ може суттєво відрізнитися залежно від:

- типу та виду вищого навчального закладу;
- рівня акредитації вищого навчального закладу;
- напряму діяльності вищого навчального закладу;
- сфер діяльності ВНЗ (навчально-методичної, профорієнтаційної, науково-дослідної, управлінської, комерційної, організаційної, контрольної тощо);
- низки інших обставин (суб'єкта, який їх реалізує; наявності владних приписів у суб'єкта; юридичної сили акта, який їх закріплює тощо) [16, с.134].

З урахуванням запропонованих для класифікації критеріїв вважаємо, що права та обов'язки ВНЗ доцільно об'єднати у такі основні групи:

1) загальні права та обов'язки, які передбачені законодавчими актами у сфері вищої освіти (насамперед, Законом України «Про вищу освіту» та Положенням про державний вищий навчальний заклад);

2) спеціальні права та обов'язки, які передбачені положеннями про окремі вищі навчальні заклади і залежать від: типу вищого навчального закладу, рівня його акредитації, напряму діяльності та ін.

Законодавство про освіту містить в собі цілу низку норм, що встановлюють відповідні права та обов'язки вищого навчального закладу як його компетенцію. Проте, у Законі України «Про вищу освіту» відсутня норма, що поєднувала б в одній статті права та обов'язки ВНЗ. Тому виділення прав та відповідних обов'язків стає можливим шляхом аналізу норм, які містяться в даному Законі та інших нормативних актах, що регулюють правове положення вищих на-

вчальних закладів. Так, відповідно до Закону України «Про вищу освіту», вищий навчальний заклад є юридичною особою, має відокремлене майно, може від свого імені набувати майнових та особистих немайнових прав і мати обов'язки, бути позивачем та відповідачем у суді. Вищий навчальний заклад згідно із законом може виступати засновником (співзасновником) інших юридичних осіб, що здійснюють свою діяльність відповідно до напрямів навчально-науково-виробничої діяльності вищого навчального закладу. Акредитовані вищі навчальні заклади у встановленому порядку можуть створювати навчальні та навчально-науково-виробничі комплекси, які є добровільними об'єднаннями. У ВНЗ державної і комунальної форм власності кількість студентів, прийнятих на перший курс на навчання за державним замовленням, повинна становити не менше ніж 51 відсоток від загальної кількості студентів, прийнятих на навчання на перший курс [17, ст.23].

Вищий навчальний заклад має право:

- 1) визначати зміст освіти з урахуванням державних стандартів та освітньо-професійних програм, установлених для ВНЗ відповідних рівнів акредитації;
- 2) визначати форми та засоби проведення навчально-виховного процесу відповідно до ліцензованої освітньої діяльності;
- 3) готувати фахівців за державним замовленням і замовленням галузевих міністерств, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, місцевих органів виконавчої влади, громадських організацій та за договорами з громадянами;
- 4) розробляти та запроваджувати власні програми наукової діяльності;
- 5) створювати в установленому порядку структурні підрозділи;
- 6) отримувати кошти і матеріальні цінності (будинки, споруди, обладнання, транспортні засоби тощо) від органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій, громадян і благодійних фондів;
- 7) укладати угоди про спільну діяльність з підприємствами, установами і організаціями в Україні та за її межами для виконання статутних завдань відповідно до чинного законодавства;

8) розвивати власну соціальну базу, мережу спортивно-оздоровчих, лікувально-профілактичних і культурних закладів;

9) здійснювати капітальне будівництво, реконструкцію та капітальний ремонт основних фондів;

10) користуватися пільгами, встановленими чинним законодавством для ВНЗ;

11) користуватися банківськими кредитами і позичками згідно з чинним законодавством;

12) провадити самостійну видавничу діяльність у встановленому порядку;

13) брати участь у діяльності міжнародних організацій;

14) отримувати за результатами акредитації додаткові права та пільги, передбачені для закладів відповідного рівня [18, п.19].

Крім передбачених законодавством прав вищих навчальних закладів, можна відзначити й такі права, як: здійснення підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації фахівців у межах державного замовлення; здійснення профорієнтаційної роботи; здійснення підготовки наукових та науково-педагогічних кадрів; проведення наукових досліджень; здійснення контролю за працевлаштуванням випускників відповідно до отриманої спеціальності та кваліфікації; впровадження новітніх педагогічних технологій; встановлення надбавок і доплат до посадових окладів працівників; прийняття локальних нормативних актів з питань діяльності вищого навчального закладу, розроблення й прийняття правил внутрішнього розпорядку та ін. [16, с.136].

Основний обов'язок вищого навчального закладу полягає у реалізації цілей та завдань його діяльності у чіткій відповідності до наданих йому прав та визначається необхідністю забезпечення виконання закріплених за ним функцій. Із загального обов'язку випливають спеціальні обов'язки ВНЗ, до яких законодавством України віднесено:

1) дотримання вимог Законів України «Про освіту», «Про мови в Україні» та інших законодавчих актів;

2) дотримання державних стандартів освіти;

3) забезпечення безпечних умов проведення освітньої діяльності;

4) дотримання договірних зобов'язань з іншими суб'єктами освітньої, виробничої, наукової діяльності та громадянами;

5) дотримання фінансової дисципліни та збереження державного майна;

6) соціальний захист учасників навчально-виховного процесу [18, п.20].

Крім обов'язків вищих навчальних закладів, які безпосередньо передбачені законодавством, можна відзначити й такі, як: забезпечення умов, необхідних для реалізації права громадян на вищу освіту; виконання умов державного контракту та інших угод на підготовку фахівців з вищою освітою; забезпечення інноваційного розвитку вищої освіти та ін. [16, с.137].

Слід зауважити, що адміністративні права та адміністративні обов'язки вищих навчальних закладів не мають єдиного обсягу в усіх ВНЗ, оскільки їх сукупність, види й характер залежать від залучення вищого навчального закладу до державного механізму публічного управління, місця ВНЗ в системі органів виконавчої влади, його ролі в реалізації конкретних напрямків у діяльності зазначених органів [12, с.6]. Зокрема, вищий навчальний заклад, якому надано статус національного, користується правами, передбаченими Указом Президента України «Про Положення про національний заклад (установу) України» [17, ст.19]. Національний заклад (установа) України є юридичною особою, має рахунки в установах банків України, печатку з зображенням Державного Герба України і своїм найменуванням, власний товарний знак [19, п.14]. Національному вищому навчальному закладу за рішенням Кабінету Міністрів України може бути надано повноваження:

- укладати державні контракти з виконавцями державного замовлення для потреб вищого навчального закладу;

- приймати рішення про створення, реорганізацію, ліквідацію підприємств, установ, організацій, структурних підрозділів вищого навчального закладу;

- вносити пропозиції щодо передачі об'єктів вищого навчального закладу до сфери управління інших органів, уповнова-

жених управляти державним майном, у комунальну власність та передачі об'єктів комунальної власності у державну власність і віднесення їх до майна вищого навчального закладу;

- виступати орендодавцем нерухомого майна, що належить ВНЗ;

- встановлювати і присвоювати вчені звання доцента чи професора;

- визначати та встановлювати в межах фонду заробітної плати за рахунок коштів, виділених з Державного бюджету України, та власних коштів підвищені посадові оклади, стипендії та інші заохочувальні виплати відповідно до законодавства України [17, ст.26; 19, п.12].

Розвиток компетенції ВНЗ знаходиться у прямій залежності від ступеня їх автономії, який характеризується конкретним набором прав і обов'язків, визначає закріплену нормативно певну сферу (галузь) їх розсуду. Згідно з Законом України «Про вищу освіту» автономія та самоврядування ВНЗ реалізуються відповідно до законодавства і передбачають право:

- визначати форми навчання, форми та види організації навчального процесу;

- приймати на роботу педагогічних, науково-педагогічних працівників;

- надавати додаткові освітні послуги;

- самостійно розробляти та запроваджувати власні програми наукової і науково-виробничої діяльності;

- створювати у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, інститути, коледжі, технікуми, факультети, відділення, філії, навчальні, методичні, наукові, науково-дослідні центри та лабораторії, конструкторські бюро, територіально відокремлені та інші структурні підрозділи;

- здійснювати видавничу діяльність, розвивати власну поліграфічну базу;

- на підставі відповідних угод проводити спільну діяльність з іншими ВНЗ, підприємствами, установами та організаціями;

- брати участь у роботі міжнародних організацій;

- запроваджувати власну символіку та атрибутику;

- звертатися з ініціативою до органів управління освітою про внесення змін

до чинних або розроблення нових нормативно-правових актів у галузі вищої освіти, брати участь у роботі над проектами щодо їх удосконалення;

- користуватися земельними ділянками в порядку, встановленому Земельним кодексом України [17, ч.2 ст.29].

Слід також відзначити, що адміністративно-правова компетенція вищого навчального закладу як організації (установи) може формуватися з делегованих повноважень – ВНЗ може делегувати частину своєї загальної компетенції відповідним особам та органам, що входять до його складу. Від імені вищого навчального закладу права й обов'язки здійснюють як його безпосередній керівник, так і інші суб'єкти, наділені даними повноваженнями засновником за угодженням із педагогічним колективом.

Отже, компетенція як комплекс адміністративних прав та обов'язків вищого навчального закладу, необхідних для виконання покладених на нього завдань і функцій, становить основний зміст його адміністративно-правового статусу, є ключовим елементом його структури. Адміністративні права та адміністративні обов'язки вищих навчальних закладів не мають єдиного обсягу у всіх ВНЗ, оскільки їх сукупність, види й характер залежать від міри залучення вищого навчального закладу до державного механізму публічного управління, місця ВНЗ в системі органів виконавчої влади, ролі в реалізації конкретних напрямків у діяльності зазначених органів, ступеня його автономії та ін.

Література

1. Барабашева Н.С. Правовой статус вузов в СССР / Н. С. Барабашева. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1979. – 216 с.
2. Энциклопедический юридический словарь / Под общ. ред. В. Е. Крутских. – 2-е изд. – М. : ИНФРА-М, 1999. – 368 с.
3. Авер'янов В. Б. Компетенція / В. Б. Авер'янов / Юридична енциклопедія : в 6 т. Т. 3. К–М / [Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.]. – К. : Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана, 2001. – 792 с. – С. 196.
4. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практи-

ки / За заг. ред. В.Б.Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.

5. Лазарев Б. М. Компетенция органа государства: права и обязанности или правоспособность? / Б. М. Лазарев // Советское государство и право. – 1968. – № 11. – С. 27-35.

6. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции / Ю. А. Тихомиров. – М. : Юринформцентр, 2001. – 355 с.

7. Словарь административного права / Авт. колл.: Бачило И.Л., Гандилов Т.М., Гришковец А.А. и др. ; Отв. ред.: д.ю.н. И.Л. Бачило. – М. : Фонд «Правовая культура», 1999. – 320 с.

8. Бахрах Д. Н. Производство по делам об административных правонарушениях / Д. Н. Бахрах, С.Н. Репов. – М. : Знание, 1989. – 214 с.

9. Юридичні терміни. Тлумачний словник / В.Г. Гончаренко, П.П. Андрушко, Т.П. Базова та ін.; за ред.. В.Г. Гончаренка. – К. : Либідь, 2003. – 320 с.

10. Штурнев А.Е. Понятие, принципы и виды нормотворческой компетенции / А.Е. Штурнев // Сибирский Юридический Вестник – 1998. – № 2. – С.23-29.

11. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления / Б. М. Лазарев. – М. : Юридическая литература, 1972. – 280 с.

12. Кирилловых А. А. Административно-правовой статус ВУЗа: понятие и структура / А. А. Кирилловых // Журнал российского права. – 2008. – № 5. – С. 79-90.

13. Головій Л. В. Організаційно-правові засади надання освітніх послуг вищими навчальними закладами України автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Л. В. Головій ; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. – К., 2010. – 16 с.

14. Сорока О. О. Адміністративно-правова компетенція вищого навчального закладу приватної форми власності / О. О. Сорока // Науковий вісник Нац. ун-ту біоресурсів та природокористування України. – 2012. – № 169 (Серія «Право»). – С. 275-280.

15. Романова Л. О. Адміністративно-

АНОТАЦІЯ

Розкрито сутність поняття «компетенція», встановлено місце та значення компетенції в структурі адміністративно-правового статусу колективного суб'єкту права. Визначено специфіку компетенції вищих навчальних закладів в Україні, проаналізовано сучасний стан її законодавчого закріплення.

правовой статус вуза и его внутренняя организация / Л. О. Романова // Журнал научно-педагогической информации; гл. ред. проф. Усанов В.Е. – 2010. – Т. 6. – № 10. – 34 с. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.inim-rao.ru/zadmin_data/article.attachedfile/10350/10350.doc.

16. Мандрик С.І. Адміністративно-правовий статус вищих навчальних закладів МВС України : дис ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Мандрик Сергій Іванович. – Харків, 2010. – 207 с.

17. Про вищу освіту : Закон України від 17.01.2002 № 2984-III // Відомості Верхо-

SUMMARY

The content of the notion «competence» is reveal. The place and role of competence in the structure of administrative and legal status of collective subject of law are considered. The specific feature of competence of higher educational establishments in Ukraine is determined. The analysis of the contemporary situation of legal regulation of competence of higher educational establishments in Ukraine is performed.

вної Ради України від 17.05.2002 р. – № 20. – Ст. 134.

18. Про затвердження Положення про державний вищий навчальний заклад : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.09.1996 № 1074 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1074-96-п/page>.

19. Про Положення про національний заклад (установу) України : Указ Президента України від 16.06.1995 р. № 451/95 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/451/95>.