

УДК 342.951:351.82

ОЗЕРНА І.В.

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ЗАКЛАДІВ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена питанням з'ясування загальнонаукових підходів і сучасних тенденцій, а також визначенню нормативних меж і специфіки втручання органів публічної адміністрації у сфері освіти в діяльність закладів освіти. З'ясується, що адміністративно-правове регулювання освіти є системою адміністративних, соціально-правових, політичних і організаційних форм і методів владного впливу на суб'єктів освітніх процесів, що визначають середовище для реалізації ними цілей і завдань, одночасно відповідають як стратегічним інтересам публічної адміністрації, так і безпосереднім інтересам самих суб'єктів. Надається аргументація, що сьогодні кардинальні зміни у функціонуванні галузі освіти в напрямі його роздержавлення лише декларовані, а реальних зрушень у кращий бік майже немає. Причина такої ситуації полягає в недостатньому концептуальному осмисленні змістовних моментів механізму адміністративно-правового регулювання, його сутності, принципів, форм і методів. Зроблено висновок, що з метою забезпечення ефективності функціонування освітньої системи в Україні необхідно разом з обов'язковою підтримкою публічної адміністрації забезпечити державно-громадський характер управління, розвивати самоврядування, відобразити організаційно та нормативно створення регіональних освітніх комплексів.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, заклади освіти, органи публічної адміністрації, освітня діяльність, освітня система.

Статья посвящена вопросам выяснения общенаучных подходов и современных тенденций, а также определению нормативных пределов и специфики вмешательства органов публичной администрации в сфере образования в деятельность учебных заведений. Выясняется, что административно-правовое регулирование образования является системой административных, социально-правовых, политических и организационных форм и методов властного воздействия на субъектов образовательных процессов, определяющей среду реализации ими целей и задач, одновременно отвечающих как стратегическим интересам публичной администрации, так и непосредственным интересам самих этих субъектов. Предоставляется аргументация, что сегодня кардинальные изменения в функционировании отрасли образования в направлении её разгосударствления только декларируются, а реальных сдвигов в лучшую сторону почти нет. Причина подобной ситуации заключается в недостаточном концептуальном осмыслении содержательных моментов механизма административно-правового регулирования, его сущности, принципов, форм и методов. Сделан вывод, что с целью обеспечения эффективности функционирования образовательной системы в Украине необходимо вместе с обязательной поддержкой публичной администрации обеспечить государственно-общественный характер управления, развивать самоуправление, отразить организационно и нормативно создание региональных образовательных комплексов.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, учебные заведения, органы публичной администрации, образовательная деятельность, образовательная система.

The article is sanctified to the questions of finding out of scientific approaches and modern tendencies, and also decision of normative limits of intervention from the organs of public administration of specific in the field of formation of activity of establishments of education. It turns out that the adjusting of education is the system of administrative,

social legal, political and organizational forms and methods of imperious influence on the subjects of educational processes that determine an environment for realization by them aims and tasks, simultaneously answer both strategic to interests public administration and direct to interests the sesubjects. An argumentation is given, that until now cardinal changes in functioning of industry of education in direction of his only declared, and the real changes almost are not in the best side. Reason of similar situation consists in the insufficient conceptual comprehension of rich in content moments of mechanism of the adjusting, his essence, principles, forms and methods. Drawn conclusion, that with the aim of providing of efficiency of functioning of the educational system in Ukraine it is necessary together with obligatory support of public administration to provide state-public character of management, develop self-government, represent organizationally and normatively creation of regional educational complexes.

Key words: *administrative adjusting, establishments of education, organs of public administration, educational activity, educational system.*

Вступ. У сучасних реаліях вирішальним чинником розвитку нашої країни стає інтелектуальний капітал, який формується під впливом освітньої діяльності. Освіта є фундаментом і гарантією прогресу суспільства, а високий рівень освіченості нації сприяє дієвості соціальних реформ, створює умови для індивідуальної активності особистості.

В умовах зростання темпів і масштабів модернізації виробничої та інформаційної бази цивілізації роль системи освіти в житті соціуму та людини постійно збільшується.

Постановка завдання. У наш час в українському суспільстві разом з усвідомленням важливості системи освіти відбувається загальне визнання проблем, властивих цій сфері. За таких умов першочерговими постають завдання належного нормативного забезпечення й адміністративно-правового регулювання в галузі діяльності закладів освіти.

Метою статті є з'ясування характерних особливостей адміністративно-правового регулювання діяльності закладів освіти, притаманних сучасній освітній системі України, а також окреслення нагальних для вирішення проблем в аналізованій сфері.

Результати дослідження. Питання, пов'язані з аналізом адміністративно-правового механізму забезпечення діяльності закладів освіти, розвитком нормативно-правової бази вищої, загальної середньої та професійно-технічної освіти, розглядалися такими вітчизняними та закордонними вченими, як: Л. Антошкіна, С. Барабанова, Р. Валесєв, Дж. Гелбрейт, В. Журавський, Н. Коломоєць, К. Корсак, В. Кремень, М. Курко, О. Поступна, В. Філіппов та ін. Проте визначення та розгляд основних нормативно-правових актів, що становлять основу правового регулювання освіти в Україні, а також з'ясування змісту основних джерел чинного законодавства стосовно регулювання діяльності закладів освіти потребують постійного перегляду й уточнення з огляду на інтенсивність процесу модернізації освітньої сфери, її інтеграції до європейського законодавства.

Адміністративно-правове регулювання вітчизняної освіти є складним процесом через багатокладність і неоднозначність його об'єкта. Воно складається із взаємопов'язаних завдань, методів і правових механізмів, які становлять інститут публічного регулювання освіти.

В умовах ринку вплив органів публічної адміністрації на ту чи іншу сферу суспільних відносин, на діяльність будь-яких суб'єктів права охоплює створення та припинення роботи цих суб'єктів, планування, регулювання їхньої діяльності, тобто встановлення та забезпечення державою загальних правил поведінки, їх корегування залежно від обставин, а також контроль за ними. Сьогодні зміст діяльності держави як універсального керуючого суб'єкта змінився з погляду термінології дуже незначно – змінився ступінь присутності, втручання, а тому адміністративно-правове регулювання стає переважною формою впливу [1, с. 8–10].

Адміністративно-правове регулювання створює умови для діяльності суб'єктів і об'єктів управління в напрямі, який є бажаним для органів публічної адміністрації, за яким відбуватиметься розвиток системи управління загалом. Причому державне регулювання передбачає декілька варіантів майбутньої діяльності керованих об'єктів, створюючи можливість діяти найбільш ефективно. Водночас адміністративно-правове регулювання не може бути використане без застосування методів безпосереднього впливу на об'єкти управління, а тому адміністративно-правове регулювання неможливе без державного управління [2, с. 170–172].

З моменту свого виникнення і дотепер проблема регулювання галузі діяльності закладів освіти цікавить широке коло науковців, спеціалістів-практиків, тому бачення проблеми адміні-

стративно-правового регулювання освіти передбачає наявність різних поглядів на неї та різних підходів до її вивчення і вирішення. У сучасній науковій літературі феномен освіти як об'єкта наукового дослідження постає у вигляді різних її визначень. Категорія освіти має складний, міждисциплінарний, багатоаспектний характер, що має в різних галузях науки свій специфічний зміст як соціальної системи, однієї з підсистем суспільства, як соціального явища, соціального інституту [3, с. 13].

Будучи багатоаспектним об'єктом управління, освіта поділяється на безліч самостійних і цілісних підоб'єктів керуючого впливу. Ними є заклади освіти, освітні програми, освітній процес і його результати. Специфіка предмета впливу, обумовлена змістом освітніх відносин і соціальним значенням галузі освіти, та чинні нормативно-правові акти в галузі освіти визначають особливості державного її регулювання, а саме: суспільно-державний характер освіти; нетипове розмежування компетенції; особливий метод правового регулювання; автономію навчальних закладів; багатосуб'єктний склад органів, що її регулюють тощо.

Складність і неоднозначність механізму функціонування освіти, передусім, визначається специфічними особливостями освітнього процесу, найбільш відома серед яких – множинність продуктів освіти. Розмежувати сутність і зміст даних продуктів можна на основі двох основних критеріїв: за типом економічних суб'єктів, які отримують дані освітні продукти, за типом і способом матеріалізації продукту. Відмінності створюваних продуктів визначають неможливість їх реалізації в межах тільки ринкового механізму, необхідність державної участі в регламентації суспільних відносин, що виникають в освітніх процесах [4, с. 18–21].

Сучасні тенденції та загальнонаукові підходи, а також специфіка освіти, нормативно визначені межі втручання публічної адміністрації, участь суспільно-публічних структур дозволяють говорити саме про процес державного регулювання освіти. На нашу думку, адміністративно-правове регулювання освіти є системою адміністративних, соціально-правових, політичних і організаційних форм і методів владного впливу на суб'єктів освітніх процесів, що визначають середовище для реалізації ними цілей і завдань, одночасно відповідають як стратегічним інтересам публічної адміністрації, так і безпосереднім інтересам таких суб'єктів.

Необхідність адміністративно-правового регулювання діяльності закладів освіти посилюється наявністю недосконалостей ринку в цій галузі. Освіті як специфічній галузі соціальних послуг притаманні всі найбільш відомі ознаки ринку: суспільні блага, зовнішні ефекти, неповна й асиметрична інформація, обмежена конкуренція. Поряд із зазначеними основними ознаками ринку освіти їй властиві також специфічні риси ринкового механізму: невизначеність ресурсу часу, що виникає на основі специфіки технологій освітнього процесу і посилюється завдяки розвитку «освіти дорослих»; недостатня раціональність використання продуктів освіти. Зазначені явища не мають аналогів в інших галузях і сферах діяльності [5, с. 310].

Обмеженість ринкового механізму організації освіти повинна компенсуватися державним регулюванням цієї сфери. Таке регулювання не може бути простим продовженням практики адміністративного управління освітою. Колишнє командне управління освітою стає гальмом реформування та модернізації освіти і призводить до формального реформування. Отже, необхідність розвитку системності в адміністративно-правову регулюванні галузі освіти визначається такими моментами: невизначеністю і різноманіттям продуктів освіти в тому самому освітньому процесі; специфікою попиту і пропозиції на ринках освітніх продуктів і недосконалостями ринкового механізму в освіті; невідповідністю змісту і форм державного управління освітою інноваційній сутності освітніх процесів та новій ролі галузі освіти в постіндустріальному суспільстві.

Для розвитку адміністративно-правового механізму регулювання, на відміну від командного управління, необхідне здійснення демократизації діяльності закладів освіти. Звільнення галузі освіти має здійснюватися не через процес приватизації освітніх установ, а на основі роздержавлення управління, позбавлення від надмірної опіки над ними з боку Міністерства освіти і науки України. Для того, щоб такі зміни стали реальними, необхідна зміна статусу, функцій і повноважень освітнього державного органу – з відомчого міністерства він має перетворитися на міжвідомчий координуючий комітет.

Крім того, варто констатувати, що дотепер кардинальні зміни у функціонуванні галузі освіти в напрямі його роздержавлення лише декларовані, а реальних зрушень у краший бік майже немає. Причина такої ситуації полягає в недостатньому концептуальному осмисленні змістовних моментів механізму адміністративно-правового регулювання, його сутності, принципів, форм і методів.

Сенсом трансформації командного управління освітою в регулювання освіти має стати перехід від спускання навчальним закладам директив для виконання будь-яких рішень відомчого органу до створення економічних умов функціонування всіх суб'єктів сфери освіти. Вони мають сприяти досягненню тих або інших результатів, оптимальних як із позицій індивідів і колективів, так і з державних позицій. Водночас вплив органів публічної адміністрації має виражатися не тільки в пропозиціях освітніх послуг у вигляді державного сектора освіти, але і в попиті на освіту, так, наприклад, у формі державного освітнього замовлення, що гарантує загальний високий рівень розвитку людського потенціалу.

Успішний розвиток адміністративно-правового механізму регулювання галузі освіти багато в чому визначається станом концептуальної розробленості його змістовних аспектів. Водночас орієнтиром для застосування тих чи інших конкретних форм і методів регулювання, своєрідним обмежувальним контуром повинні стати науково обґрунтовані принципи такого регулювання.

Найбільш актуальними для регулювання є такі засади функціонування сфери діяльності закладів освіти: оптимальне поєднання централізації та децентралізації регулювання; забезпечення розвитку пропорційності й єдності державного і регіональних освітніх просторів; академічна автономія освітніх установ, усіх суб'єктів освітньої діяльності; поєднання фінансової відповідальності освітніх установ; поєднання пріоритетності освіти з досяжністю стратегічних освітніх цілей [6, с. 80–82].

За наявності основних принципів регулювання і розробленості стратегії розвитку безпосереднє регулювання освіти повинне починатися із прогнозу освіти і підготовки програм. Форми і методи регулювання освітою можуть бути структуровані як адміністративне і фінансово-економічне регулювання. До адміністративного можна віднести: нормативно-правове регулювання освіти; державний сектор і державну власність в освіті; прояви державної монополії в освіті, виражені у формах ліцензування, атестації й акредитації, зокрема й контроль якості освіти; державні інвестиції в розвиток освіти.

У фінансово-економічному регулюванні треба виділити такі форми: бюджетне фінансування освіти; альтернативні форми фінансування освіти; податкове регулювання освіти; регулювання ціноутворення на ринку товарів і послуг освітніх установ, тобто запас конкретних методів та інструментів державного регулювання освіти досить широкий. Однак більшість із них перебувають на стадії внутрішньо суперечливого становлення, проходять період відбору найбільш стійких і оптимальних алгоритмів і моделей, часто протидіючих один одному.

Складність формування безпосередніх інструментів регулювання освіти посилюється тим, що освіта як соціально-економічний інститут зазнає процесів трансформації та розвитку власного змісту, що мають деструктивний характер. Щоб говорити про розвиток диверсифікованого механізму освіти в стійку цілісність, необхідно визначити результативність державного впливу на сферу освіти. Можливі кілька варіантів оцінки такої результативності: на основі критерію ефективності освіти, на основі оцінки якості освіти, а також на основі оцінок успішності регулювання.

Для того, щоб процес становлення і розвитку конкретних форм адміністративно-правового механізму регулювання освіти був найбільш успішним, необхідно зосередити вплив держави лише на таких напрямках, які забезпечать найбільшу результативність. Серед таких напрямів можна виділити стимулювання впровадження нових освітніх технологій на основі інформатизації освіти, реструктуризацію галузі освіти і розвиток нового економічного механізму.

Висновки. Отже, можна дійти висновку, що організація адміністративно-правового регулювання діяльності закладів освіти повинна забезпечувати баланс публічного та приватного інтересу в зазначеній галузі та відображати всі перелічені особливості. Для забезпечення ефективності функціонування освітньої системи необхідно разом з обов'язковою підтримкою публічної адміністрації забезпечити державно-громадський характер управління, розвивати самоврядування, відобразити організаційно та нормативно створення регіональних освітніх комплексів. Ці завдання повинен вирішувати відповідний механізм державного регулювання в галузі освіти з урахуванням оновленої та осучасненої адміністративно-правової бази.

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України : [підручник] / за ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком-Інтер, 2007. – 544 с.
2. Адміністративне право України : Академічний курс : [підручник] : у 2-х т. / за ред. В.Б. Авер'янова. – Т. 1. : Загальна частина. – К. : Юридична думка, 2007. – 592 с.

3. Кремень В.Г. Вища освіта в Україні : [навчальний посібник] / В.Г. Кремень, С.М. Ніколаєнко та ін. – К. : Знання, 2005. – 327 с.

4. Антошкіна Л.І. Науково-методичні основи державного регулювання вищої освіти : автореф. дис. ... д. екон. наук : спец. 08.02.03 «Організація управління, планування і регулювання економіки» / Л.І. Антошкіна ; Науково-дослідний інститут Міністерства економіки України. – К., 2006. – 28 с.

5. Курко М.Н. Деякі аспекти правового регулювання становлення і розвитку вищої освіти в Україні / М.Н. Курко // Вісник Харківського нац. ун-ту внутр. справ. – 2010. – Вип. 2(49). – С. 309–316.

6. Дослідницькі університети : світовий досвід та перспективи розвитку в Україні : [монографія] / за заг. ред. А.Ф. Павленка. – К. : КНЕУ, 2014. – 350 с.

УДК 340.113:342.72/.73

ОШКАДЕРОВ І.Г.

ФОРМУВАННЯ ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІАЛЬНОГО АПАРАТУ ІНСТИТУТУ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА

Статтю присвячено проблемам формування понятійно-категоріального апарату інституту прав людини та громадянина. Проаналізовано та визначено основні поняття, пов'язані з інститутом прав людини та громадянина. Зроблено висновок, що поняття та категорії, які становлять понятійно-категоріальний апарат інституту прав людини та громадянина, не є синонімічними та мають різне тлумачення.

Ключові слова: *інститут людини та громадянина, людина, громадянин, права людини, права громадянина, понятійно-категоріальний апарат.*

Статья посвящена проблемам формирования понятийно-категориального аппарата института прав человека и гражданина. Проанализированы и определены основные понятия, связанные с институтом прав человека и гражданина. Сделан вывод, что понятия и категории, составляющие понятийно-категориальный аппарат института прав человека и гражданина, не являются синонимами и имеют разное толкование.

Ключевые слова: *институт человека и гражданина, человек, гражданин, права человека, права гражданина, понятийно-категориальный аппарат.*

This article deals with the problems of the formation of the conceptual-categorical apparatus of the institute of human rights and citizen. Analyzed and defined the basic concepts associated with the institution of human rights and citizens. It is concluded that the concepts and categories of the conceptual-categorical apparatus of the institution of human and citizen rights are not synonymous and have different interpretations.

Key words: *institute of human and citizen, human, citizen, human rights, citizen rights, conceptual categorical apparatus.*

Вступ. Українська правова система потребує нормативних актів нової формації, які б відповідали сучасним міжнародним і національним реаліям, відображали результати курсу інноваційного розвитку та модернізації держави. У сучасний період спостерігається активна нормотворча діяльність, але під час аналізу нормативних актів виникає питання щодо єдиного тлумачення понятійно-категоріального апарату. Нормативні акти містять нечіткі формулювання або

© ОШКАДЕРОВ І.Г. – аспірант кафедри права та публічного адміністрування (Маріупольський державний університет)