

Administrative and legal regulation of the mechanism of public administration of the educational sphere of Ukraine

Адміністративно-правове регулювання механізму державного управління освітньою сферою України

Mykola Legenky

Ключові слова:

administrative and legal regulation, mechanism of state administration, educational sphere.

Ключові слова:

адміністративно-правове регулювання, механізм державного управління, освітня сфера.

Постановка проблеми. Реформування та відповідне вдосконалення системи адміністративно-правового регулювання механізму державного управління освітньою сферою України є, безумовно, важливою й актуальною проблемою, від вирішення якої значною мірою залежить ефективність і результативність заходів, спрямованих на реформування й оновлення вітчизняної освіти загалом. Адже саме від вектора та дієвості державних зусиль, її інституцій і, врешті-решт, професійності керівників усіх рівнів суттєво залежить результативність розвитку освіти, забезпечення якості надання освітніх послуг, а отже, і максимально повна реалізація конституційного права людини на освіту, закріпленого ст. 54 Конституції України.¹ З огляду на проголошення Конституцією людини, її прав і свобод найвищою цінністю, безумовним обов'язком держави є визнання, додержання та захист прав і свобод людини і громадянина взагалі і права кожного на освіту зокрема, яке має не лише соціальний і культурний характер, але є і винятковим рушієм суспільного прогресу. Адже зазначене право трансформується в систему забезпечення отримання громадянином сукупності знань – загальноосвітніх і спеціальних, професійних компетенцій, досягнення високого культурного рівня, що, загалом, забезпечує його ефективну соціалізацію та життєдіяльність в умовах сучасного суспільства. Реалізація вищезазначеного права супроводжується низкою послідовних дій із боку держави по створенню належного механізму реалізації та забезпечення такого права: закріплена законом відповідна функція держави; нормативно-правові акти, насамперед, освітнє законодавство; освітні заклади різних організаційно-правових форм; структури і форми управління системою освіти; закріплений нормативно і забезпечений організаційно статус учасників освітніх відносин. А це значить, що для забезпечення права кожного на освіту держава має сформувати та забезпечити функціонування певного адміністративно-правового механізму управління освітньою сферою, яка гарантує створення системи відповідних соціально-економічних умов для отримання освіти, формування відповідного соціокультурного простору.

Результати дослідження. До концептуальних наукових засад теоретико-методологічного аналізу проблем державного регулювання освіти вважаємо за доцільне віднести визначення основних понять і змісту зазначеного регулювання, що дозволить посилити закріплення правового статусу суб'єктів зазначеного регулювання. Це стосується наукового відпрацювання проблеми співвідношення понять «державне управління» та «державне регулювання». Позиції фахівців – теоретиків у галузі як права², так і теорії державного управління, характеризуються неоднозначністю. Водночас вважаємо за доцільне посперечатися на тезу В. Авер'янова щодо відсутності сталого та науково визнаного поняття «державне управління»³. В. Цветков не вважає за доцільне наділення державного управління ознаками самостійності, а відносить

¹ Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.

² Авер'янов В. Адміністративна реформа. Науково-правове забезпечення / В. Авер'янов // Віче. – 2002. – № 3. – С. 32–48; Цветков В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / В. Цветков. – Х. : Право, 1996. – 164 с.; Крижко В. Аксіологічний потенціал державного управління освітою / В. Крижко, І. Мамаєва. – К. : Освіта України, 2005. – 224 с.; Атаманчук Г. Теория государственного управления : курс лекций / Г. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.

³ Авер'янов В. Адміністративна реформа. Науково-правове забезпечення / В. Авер'янов // Віче. – 2002. – № 3. – С. 32–48.

його до соціального управління⁴. В. Крижко пропонує розглядати державне управління як «цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах, шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією»⁵.

Неоднозначним у науковій літературі залишається і трактування поняття «управління». Так, Г. Атаманчук визначає поняття управління вторинним, відносячи до первинного поняття «вплив»⁶. Тлумачний словник з управління пропонує таке визначення: «Управління – це процес цілеспрямованого впливу керуючої підсистеми або органу управління на керовану підсистему або об'єкт управління з метою забезпечення його ефективного функціонування та розвитку»⁷.

Р. Шакуров⁸ розглядає поняття «управління» в його широкому трактуванні і вважає, що воно є регулюванням стану будь-якої системи (матеріально-речової, соціальної), яке здійснюється для досягнення певної мети. Регулюванням також вважається «вироблення управляючого впливу відповідно до відхилення параметра, що регулюється, від заданої величини для приведення системи до нормального робочого стану»⁹.

Сучасне трактування регулювання суспільного розвитку, особливо на його перехідних етапах, які характеризуються гостротою, нестабільністю та неоднозначністю, пропонує цілу систему важелів зазначеного регулювання, а саме: економічних, політичних, моральних і правових. Сучасна теорія менеджменту зазвичай схиляється до широкого трактування поняття «управління» й універсального його застосування, вбачаючи в різноманітних аспектах зазначеного поняття різні характеристики, зокрема й ті, що відносяться до поняття «регулювання»¹⁰.

Що стосується аналізу змісту поняття механізму адміністративно-правового регулювання, то його, безумовно, класичне визначення сформульоване І. Веремеєнком, який фактично увів у науковий обіг і сам зазначений термін. Незважаючи на те, що відомим ученим досліджувалися механізми адміністративно-правового регулювання в правоохоронній діяльності держави, запропоноване ним визначення може бути повною мірою застосоване і до інших сфер державного регулювання. Вчений вважав, що «механізм адміністративно-правового регулювання є сукупністю адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на відносини, що виникають у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності держави»¹¹.

Що стосується конкретизації поняття механізму адміністративно-правового регулювання саме в контексті управління освітньою сферою, то вважаємо за доцільне звернутися до визначення, запропонованого О. Кузьменко та В. Чорною, які досліджували зазначену проблему щодо механізмів публічного адміністрування позашкільної освіти в Україні. Дослідники пропонують вважати механізмом адміністративно-правового регулювання позашкільної освіти «<...> сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється регулювання суспільних відносин у сфері позашкільної освіти суб'єктами, які наділені владними повноваженнями, з метою задоволення публічних потреб, європеїзації та підвищення рівня освіченості суспільства»¹².

⁴ Цветков В. Державне управління : основні фактори ефективності : політико-правовий аспект / В. Цветков. – Х. : Право, 1996. – 164 с.

⁵ Крижко В. Аксіологічний потенціал державного управління освітою / В. Крижко, І. Мамаєва. – К. : Освіта України, 2005. – 224 с.

⁶ Атаманчук Г. Теория государственного управления : [курс лекций] / Г. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.

⁷ Толковый словарь по управлению. – М. : Альянс, 1994. – 252 с.

⁸ Шакуров Р. Социально-психологические основы управления : руководитель и педагогический коллектив / Р. Шакуров. – М. : Просвещение, 1990. – 208 с.

⁹ Теория управления : социально-технологический подход. Энцикл. словарь / под ред. В. Иванова, В. Патрушева. – М. : Муниципальный мир, 2004. – 672 с.

¹⁰ Беляков С. Лекции по экономике образования / С. Беляков. – М. : Изд-во ГУ-ВШЭ, 2002. – 338 с.

¹¹ Веремеенко И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка / И. Веремеенко. – М., 1981. – С. 55.

¹² Кузьменко О., Чорна О. Публічне адміністрування позашкільної освіти України : [монографія] / О. Кузьменко, В. Чорна. – Х. : Ніка-Нова, 2011. – С. 101

Адміністративно-правове регулювання механізму державного управління освітою розглядається науковцями як організована діяльність спеціально створених органів управління, що має виконавчий і розпорядчий характер. Саме управління є впливом, що містить ознаки регулювання координації чи організації тих чи інших ланок системи освіти. Основними категоріями, які включені до системи державного управління освітою, є держава, механізми державного управління освітою, державна освітня політика. Держава – основний інструмент політичної системи суспільства, що здійснює управління системою освіти. Державна влада впливає на процеси в освітянському середовищі за допомогою спеціально створених органів і установ, які є складниками єдиного механізму державної влади. Механізми державного управління освітою – засоби, важелі, стимули, методи, за допомогою яких суб'єкти управління освітою впливають на освітянську сферу для досягнення визначених цілей. За характером впливу виокремлюються політичні, організаційні, правові, економічні, соціальні механізми. Функціонування механізмів державного управління ґрунтується на певних принципах, на їх основі здійснюється організаційно-розпорядча, адміністративно-виконавча діяльність органів управління освітою.

До ключових аспектів дослідження феномена адміністративно-правового регулювання механізму державного управління освітньою сферою України без перебільшення можна віднести і проблему структури й основних елементів механізму зазначеного регулювання. Одразу варто вказати на відсутність однаковості в поглядах науковців на зазначену проблему.

Традиційні погляди юридичної науки на структуру механізму адміністративно-правового регулювання відобразив В. Копейчиков, передбачивши наповнення зазначеної структури такими елементами:

- юридичні норми;
- індивідуальні приписи норм права;
- правовідносини;
- акти реалізації прав і обов'язків.

С. Стеценко пропонує структуру механізму адміністративно-правового регулювання, яка складається з таких елементів:

- норми права;
- акти реалізації норм права;
- правовідносини¹³.

Близькою до зазначеної структури є запропонована А. Кореневим система елементів механізму адміністративно-правового регулювання, яка характеризується наявністю таких елементів:

- норми адміністративного права (законодавчі акти, укази й інші нормативні акти);
- акти тлумачення норм адміністративного права;
- акти застосування норм адміністративного права;
- адміністративні правовідносини¹⁴.

В. Хропанюк до елементів механізму правового регулювання відносить норми права, правовідносини й акти реалізації юридичних прав і обов'язків¹⁵.

Х. Ярмачі пропонує передбачити в структурі адміністративно-правового механізму адміністративно-правові норми, акти тлумачення й акти реалізації адміністративно-правових норм, адміністративно-правові відносини¹⁶.

Отже, незважаючи на різноманітність поглядів і підходів дослідників у галузі юриспруденції, переважна більшість відносить до провідних елементів, які визначають структуру механізму адміністративно-правового регулювання загалом, а отже, і регулювання державного управління освітньою сферою України, юридичні норми, або норми права, правовідносини, акти тлумачення (здебільшого) й акти реалізації норм права.

¹³ Стеценко С. Адміністративне право України : [навч. посібник] / С. Стеценко. – К. : Атіка, 2008. – 674 с.

¹⁴ Коренев А. Административное право России : [учебник] : в 3-х частях / А. Коренев. – Часть 1. – М. : МЮИ МВД России ; Изд-во «Щит-М», 1998. – С. 42.

¹⁵ Хропанюк В. Теория государства и права : [учебное пособие для высших учебных заведений] / В. Хропанюк ; под ред. В. Стрекозова. – М., 1995. – С. 341–342.

¹⁶ Ярмачі Х. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні : дис. ... д. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Х. Ярмачі. – Х., 2006. – С. 49.

Функції адміністративно-правового регулювання механізму державного управління освітою варто розуміти як види владних, цілеспрямованих, регулюючих впливів держави та її органів на об'єкти управління, що здійснюються відповідно до законодавства за допомогою спеціальних методів із метою реалізації державних завдань¹⁷. Функції обумовлюються суспільними потребами, тому мають об'єктивний характер, а також визначаються нагальними потребами та проблемами тієї галузі управління, в якій вони будуть реалізовані.

Функції адміністративно-правового управління освітньою сферою характеризуються наявністю таких ознак:

- створення відповідних органів, їх структурних підрозділів і відповідних службових посад, метою діяльності яких є забезпечення реалізації управлінських функцій;
- обумовлення обсягу функцій, їхнього характеру та ступеня централізації специфікою діяльності органу управління;
- функції є способом виявлення активності органу, його підрозділів і службових осіб, її характеристиками виступають організуючий вплив і динамізм;
- поєднання організаційної відокремленості й автономності функцій управління з комплексністю, взаємозалежністю та взаємообумовленістю;
- регламентування функцій управління у відповідних нормативно-правових актах;
- настання обумовленої відповідальності, зокрема й юридичної, за невиконання чи порушення функцій¹⁸.

Для результативності дослідження проблем адміністративно-правового регулювання державного управління освітою необхідно забезпечити чітке відокремлення функцій управління освітою від функцій органів управління освітою. «Функції управління освітою» є більш широким поняттям, вони здійснюються будь-яким суб'єктом управління в процесі управління будь-яким об'єктом¹⁹. Кожний рівень управління освітою характеризується наявністю п'яти загальних управлінських функцій, до яких належать:

- визначення цілей і пріоритетів;
- планування (стратегічне, оперативне і поточне);
- організація;
- мотивація;
- контроль.

За характером відображення управлінського впливу на об'єкт управління до загальних функцій відносять розпорядчі, регулятивні, організаційно-контрольні та виконавчі. Виділяють також специфічні функції, які дозволяють забезпечувати суб'єктам управління реалізацію поставлених перед ними завдань. До таких належать дії, спрямовані на ухвалення управлінських рішень, погодження, координацію, звітність тощо²⁰.

На практиці управлінські функції взаємопов'язані та передбачають певну послідовність дій суб'єкта управління. Зміст, межі та порядок реалізації функцій управління освітою конкретними органами визначаються відповідними нормативно-правовими актами, які, як зазначалося вище, є обов'язковими і провідними елементами системи адміністративно-правового регулювання механізму державного управління освітою. Вони загалом становлять нормативну базу, яка не лише здійснює нормативно-правове регулювання функціонування освітньої системи та її окремих ланок загалом, а й становить засади державного управління зазначеною сферою. Система законодавчого забезпечення адміністративно-правового регулювання управління освітою базується на Конституції України і складається із циклу відповідних законів, провідним і рамковим серед яких є Закон України «Про освіту», відповідних державних та національних програм і підзаконних нормативних актів, які покликані забезпечити належну імплементацію освітніх законів.

¹⁷ Крисюк С. Державне управління освітою : [навч. посіб. для слухачів, аспірантів, докторантів спец. «Держ. упр. освітою»] / С. Крисюк. – К. : НАДУ, 2009. – 218 с.

¹⁸ Малиновський В. Державне управління : [навч. посібник] / В. Малиновський. – 3-тє вид., переробл. та допов. – К. : Атіка, 2009. – С. 35.

¹⁹ Крисюк С. Державне управління освітою : [навч. посіб. для слухачів, аспірантів, докторантів спец. «Держ. упр. освітою»] / С. Крисюк. – К. : НАДУ, 2009. – 218 с.

²⁰ Там само.

Базовим освітянським законом, безумовно, є Закон України «Про освіту», який містить основні принципи та положення, які є визначальними і базовими для формування та реалізації державної стратегії щодо розвитку освітньої системи й управління нею. Так, важливим є визначення завдання законодавства України про освіту, яке полягає в регулюванні суспільних відносин у галузі навчання, виховання, професійної, наукової та загальнокультурної підготовки громадян України. Законом конкретизовані визначені Конституцією України права громадян на освіту, визначені основні положення державної політики в галузі освіти та державного нагляду за діяльністю навчальних закладів, сформульовані основні принципи освіти й управління нею. Визначені органи управління освітою та запропонований перелік їхніх повноважень тощо. На базі вищезазначеного Закону функціонує низка галузевих освітніх законів, які регулюють діяльність певної освітньої галузі й управління нею.

Правові, організаційні та фінансові засади функціонування і розвитку системи дошкільної освіти, яка забезпечує розвиток, виховання і навчання дитини, ґрунтується на поєднанні сімейного та суспільного виховання, досягненнях вітчизняної науки, надбаннях світового педагогічного досвіду, сприяє формуванню цінностей демократичного правового суспільства в Україні, визначає Закон «Про дошкільну освіту»²¹.

Закон України «Про загальну середню освіту» визначає правові, організаційні та фінансові засади функціонування і розвитку системи загальної середньої освіти, що сприяє вільному розвитку людської особистості, формує цінності правового демократичного суспільства в державі²². Закон України «Про позашкільну освіту» визначає державну політику у сфері позашкільної освіти, її правові, соціально-економічні, а також організаційні, освітні та виховні засади²³.

Закон України «Про професійно-технічну освіту» визначає правові, організаційні та фінансові основи функціонування і розвитку системи професійно-технічної освіти, створення умов для професійної самореалізації особистості та забезпечення потреб суспільства у кваліфікованих робітниках²⁴.

Закон України «Про вищу освіту» встановлює основні правові, організаційні, фінансові засади функціонування системи вищої освіти, створює умови для посилення співпраці державних органів і бізнесу з вищими навчальними закладами на принципах автономії останніх, поєднання освіти з наукою та виробництвом для підготовки конкурентоспроможного людського капіталу для високотехнологічного й інноваційного розвитку країни, самореалізації особистості, забезпечення потреб суспільства, ринку праці та держави у кваліфікованих фахівцях²⁵. Законом віднесено до базових принципів функціонування вищого навчального закладу принципи автономії, самоврядування, а також розмежування прав, повноважень і відповідальності засновника (засновників), державних органів і органів місцевого самоврядування, до сфери управління яких належить вищий навчальний заклад, органів управління вищого навчального закладу та його структурних підрозділів. Ухвалення та реалізація норм означеного Закону, безумовно, сприяє розвитку автономії вищих навчальних закладів і академічної свободи учасників освітнього процесу.

Метою Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» є врегулювання відносин, пов'язаних із науковою і науково-технічною діяльністю, та створення умов для підвищення ефективності наукових досліджень і використання їх результатів для забезпечення розвитку всіх сфер суспільного життя²⁶.

Державна національна програма «Освіта» (Україна XXI ст.), ухвалена 1993 р., визначала стратегічні завдання реформування освіти та була спрямована на забезпечення державних гарантій рівного доступу до якісної освіти на різних етапах навчання й організацію наукового аналітичного супроводу всіх управлінських рішень. Національною доктриною розвитку освіти України освіту було визнано основою розвитку особистості, суспільства, нації та держави, запорукою майбутнього України, визначальним чинником

²¹ Про дошкільну освіту : Закон України від 11 липня 2001 р. № 2628-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 49. – С. 259.

²² Про загальну середню освіту : Закон України від 13 травня 1999 р. № 651-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 28. – С. 230.

²³ Про позашкільну освіту : Закон України від 22 червня 2000 р. № 1841-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 46. – С. 393.

²⁴ Про професійно-технічну освіту : Закон України від 10 лютого 1998 р. № 103/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 32. – С. 215.

²⁵ Про вищу освіту : Закон України від 1 липня 2014 р. № 1556-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 37-38. – С. 2004.

²⁶ Про наукову і науково-технічну діяльність : Закон України від 26 листопада 2015 р. № 848-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2016. – № 3. – С. 25.

політичної, соціально-економічної, культурної та наукової життєдіяльності суспільства. Також у документі зазначалося, що освіта покликана відтворювати і нарощувати інтелектуальний, духовний і економічний потенціал суспільства. У цьому документі сформульовано й основну мету державної політики в галузі освіти, яка полягає у створенні умов для реалізації основної мети освіти, тобто для розвитку особистості й творчої самореалізації кожного громадянина України, вихованні покоління людей, здатних ефективно працювати і навчатися протягом життя, оберігати і примножувати цінності національної культури та громадянського суспільства, розвивати і зміцнювати суверенну, незалежну, демократичну, соціальну та правову державу як невід'ємний складник європейської та світової спільноти. Також визначені пріоритетні напрями державної освітньої політики в Україні, проголошено створення системи моніторингу освітнього процесу й ефективності управління освітою²⁷.

На III Всеукраїнському з'їзді педагогічних працівників, який відбувся в жовтні 2011 р., було ухвалено Національну стратегію розвитку освіти на 2012–2021 рр. Цей документ є третім серед тих, що визначають принципи стратегічного розвитку освітньої системи²⁸.

Серед проаналізованих законів найбільш прогресивним здається Закон України «Про вищу освіту». Реальне відставання від вимог сьогодення як загалом, так і в частині помітної архаїчності норм базового освітнього Закону, неврахування ним вимог сучасності щодо включення до регулятивних механізмів управління освітньою сферою різноманітних форм громадського управління та громадського контролю за умови їх оптимального поєднання з державним, недостатнє врахування пріоритетів у забезпеченні конституційних прав і свобод людини та громадянина стали причиною розроблення відповідного законопроекту, який зараз доопрацьовують і готують до розгляду в другому читанні.

Метою зазначеного законопроекту є регулювання суспільних відносин, що виникають у процесі реалізації конституційного права людини на освіту, прав і обов'язків фізичних і юридичних осіб, які беруть участь у реалізації цього права, він також визначає відповідальність і повноваження державних органів та органів місцевого самоврядування у сфері освіти.

Важливими положеннями законопроекту є декларування та прописування реальної процедури реалізації академічної свободи й автономії закладів освіти. Зокрема встановлено, що заклад освіти має право самостійно вирішувати будь-які питання в межах своєї автономії, визначеної цим Законом, спеціальними законами й установчими документами закладу освіти.

Водночас наявні протиріччя, які полягають в тому, що запропоноване законопроектом поняття суб'єкта освітньої діяльності є ширшим за поняття закладу освіти. Зокрема, суб'єктом освітньої діяльності пропонується вважати заклад освіти, підприємство, установу, організацію, фізичну особу, що забезпечує реалізацію права людини на освіту. Автономія ж стосується тільки закладів освіти і її треба поширити на всі визначені суб'єкти освітньої діяльності.

Винятково важливими є положення законопроекту, спрямовані на повну і безумовну реалізацію права кожного на освіту. Зазначено, що кожен має право на якісну та доступну освіту. Право на освіту включає право здобувати освіту впродовж усього життя, право на доступність освіти і знань, право на безоплатну освіту у випадках, визначених Конституцією та законами України. Визначено, що підзаконні нормативно-правові акти не можуть звужувати зміст і обсяг конституційного права людини на освіту, а також визначених законами прав автономії закладів освіти й академічних свобод учасників освітнього процесу.

Винятково важливим у плані нашого дослідження є чітке визначення суб'єктів формування і реалізації державної політики у сфері освіти та визначення їхніх повноважень, що позитивно відрізняє законопроект від відповідних положень чинного Закону.

У законопроекті зазначено, що державну політику у сфері освіти визначає Верховна Рада України, а реалізують Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки й органи місцевого самоврядування.

²⁷ Про Національну доктрину розвитку освіти : Указ Президента України від 17 квітня 2002 р. № 347/2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/347/2002>.

²⁸ Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 р., схвалена Указом Президента України від 25 червня 2013 р. № 344/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/344/2013/print1452598371497250>.

До органів управління у сфері освіти законопроектом віднесено:

- Кабінет Міністрів України;
- центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки;
- центральний орган виконавчої влади із забезпечення якості освіти;
- постійно діючий колегіальний орган у сфері забезпечення якості вищої освіти;
- державні органи, яким підпорядковані заклади освіти;
- Верховну Раду Автономної Республіки Крим;
- Раду Міністрів Автономної Республіки Крим;
- органи місцевого самоврядування.

Безумовно, важливим із погляду правового забезпечення механізму державного управління освітою є норми законопроекту, які регулюють порядок державного нагляду (контролю) в освітній сфері. Метою зазначеного нагляду визначено саме реалізацію єдиної державної політики, спрямованої на забезпечення інтересів суспільства щодо належної якості освіти й освітньої діяльності. Передбачено, що державний нагляд має здійснюватися центральним органом виконавчої влади із забезпечення якості освіти та його регіональними територіальними підрозділами. Центральний орган виконавчої влади із забезпечення якості освіти зобов'язаний діяти на підставі, у межах повноважень і в спосіб, визначений цим та іншими законами України, а положення про нього має затверджувати Кабінет Міністрів України.

Водночас державний контроль у сфері освіти доповнюється відповідним громадським наглядом, право на здійснення якого пропонується надати громадським об'єднанням та іншим інститутам громадянського суспільства, установчими документами яких передбачена діяльність у сфері освіти та/або соціального захисту осіб з інвалідністю, професійним об'єднанням педагогічних і науково-педагогічних працівників, об'єднанням здобувачів освіти, батьківських комітетів і органам, до яких вони делегують своїх представників.

Новацією аналізованого законопроекту є глибоке відпрацювання питань громадського самоврядування та державно-громадського управління у сфері освіти.

Громадське самоврядування у сфері освіти пропонується розглядати як «...» право учасників освітнього процесу та громадських об'єднань, інших інститутів громадянського суспільства, установчими документами яких передбачена діяльність у сфері освіти та/або соціального захисту осіб з особливими освітніми потребами, вирішувати питання у сфері освіти як безпосередньо, так і через органи громадського самоврядування, брати участь в управлінні закладом освіти, місцевими і державними справами у сфері освіти з питань, що віднесені до їхньої компетенції»²⁹.

Державно-громадське управління визначається як взаємодія, спільна діяльність органів влади і громадських об'єднань, покликаних забезпечити ефективне функціонування і розвиток системи освіти. Зазначене управління може забезпечуватися шляхом створення рішенням центрального органу виконавчої влади у сфері освіти і науки, інших органів чи органів місцевого самоврядування робочих груп, дорадчих, громадських, експертних та інших органів. Акти про створення цих органів визначають і їхні повноваження.

До принципів громадського самоврядування та державно-громадського управління у сфері освіти пропонується віднести:

- пріоритет прав і свобод людини і громадянина;
- верховенство права;
- взаємну повагу та партнерство;
- репрезентативність органів громадського самоврядування, громадських об'єднань та інших інститутів громадянського суспільства і правомочність їх представників;
- обов'язковість розгляду пропозицій сторін;
- пріоритет узгоджувальних процедур;
- прозорість, відкритість і гласність;
- обов'язковість дотримання досягнутих домовленостей;
- взаємовідповідальність сторін.

²⁹ Про освіту : проект закону від 4 квітня 2016 р. № 3491-д [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58639.

Висновки. Отже, проблема адміністративно-правового регулювання механізму державного управління освітньою сферою достатньо глибоко та детально відпрацьована юридичною наукою. Це стосується, насамперед, визначення змісту поняття адміністративно-правового регулювання загалом і його проекції на забезпечення функціонування державного управління освітою.

Погляди науковців на структуру механізму адміністративно-правового регулювання характеризуються різноманітністю та неоднозначністю. Однак більшість дослідників у галузі юриспруденції переконані в необхідності віднесення до зазначеної структури норм права, правовідносин і актів реалізації норм права. Реалізація зазначених елементів здійснюється шляхом розроблення, ухвалення та запровадження нормативно-правових актів, передусім – законів, які регламентують порядок державного управління освітньою сферою загалом і її окремих галузей зокрема. Провідним, рамковим нормативно-правовим актом у цьому аспекті є, безумовно, Закон України «Про освіту». Однак через застарілість переважної більшості його положень необхідне кардинальне оновлення зазначеного Закону.

Розроблений проект закону «Про освіту» наблизений до вимог сьогодення та відповідає національним, європейським і світовим стандартам регулювання освітньої галузі.

Анотація

Розкривається актуальність наукового обґрунтування та визначення поняття і змісту адміністративно-правового регулювання механізму державного управління освітньою сферою України. Узагальнюються наукові підходи до досліджуваної проблеми. Вивчено структуру адміністративно-правового регулювання загалом і стосовно освітньої сфери зокрема. Аналізуються основні нормативно-правові акти, що здійснюють адміністративно-правове регулювання освітньої сфери. Обґрунтовується необхідність кардинального оновлення Закону України «Про освіту».

Summary

The relevance of the scientific substantiation and definition of the notion and content of the administrative and legal regulation of the mechanism of public administration in the educational sphere of Ukraine is revealed. The scientific approaches to the problem under study are generalized. The structure of administrative and legal regulation in general and in relation to the educational sphere in particular is studied. The basic legal acts, which carry out administrative and legal regulation of educational sphere, are analyzed. The necessity of a fundamental change of the Law of Ukraine "On Education" is substantiated.

Використана література:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.
2. Про освіту : Закон України від 23 травня 1991 р. № 1060–XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 34. – С. 451.
3. Про дошкільну освіту : Закон України від 11 липня 2001 р. № 2628–III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 49. – С. 259.
4. Про загальну середню освіту : Закон України від 13 травня 1999 р. № 651–XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 28. – С. 230.
5. Про позашкільну освіту : Закон України від 22 червня 2000 р. № 1841–III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 46. – С. 393.
6. Про професійно-технічну освіту : Закон України від 10 лютого 1998 р. № 103/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 32. – С. 215.
7. Про вищу освіту : Закон України від 1 липня 2014 р. № 1556–VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 37–38. – С. 2004.
8. Про наукову і науково-технічну діяльність : Закон України від 26 листопада 2015 р. № 848–VIII // Відомості Верховної Ради. – 2016. – № 3. – С. 25.
9. Про освіту : проект закону від 4 квітня 2016 р. № 3491-д [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58639.

10. Про Національну доктрину розвитку освіти : Указ Президента України від 17 квітня 2002 р. № 347/2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/347/2002>.
11. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 р., схвалена Указом Президента України від 25 червня 2013 р. № 344/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/344/2013/print145259837_1497250.
12. Авер'янов В. Адміністративна реформа. Науково-правове забезпечення / В. Авер'янов // Віче. – 2002. – № 3. – С. 32–48.
13. Атаманчук Г. Теория государственного управления : [курс лекций] / Г. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
14. Беляков С. Лекции по экономике образования / С. Беляков. – М. : Изд-во ГУ-ВШЭ, 2002. – 338 с.
15. Веремеенко И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка / И. Веремеенко. – М., 1981. – С. 55.
16. Загальна теорія держави і права / за ред. В. Копейчикова. – К. : Юрінком-Інтер, 1998. – С. 220.
17. Коренев А. Административное право России : [учебник] : в 3-х частях / А. Коренев. – Часть 1. – М. : МЮИ МВД России ; Изд-во «Щит-М», 1998. – 280 с.
18. Крижко В. Аксіологічний потенціал державного управління освітою / В. Крижко, І. Мамаєва. – К. : Освіта України, 2005. – 224 с.
19. Крисюк С. Державне управління освітою : [навч. посіб. для слухачів, аспірантів, докторантів спец. «Держ. упр. освітою»] / С. Крисюк. – К. : НАДУ, 2009. – 218 с.
20. Кузьменко О., Чорна О. Публічне адміністрування позашкільної освіти України : [монографія] / О. Кузьменко, В. Чорна. – Х. : Ніка-Нова, 2011. – С. 101.
21. Малиновський В. Державне управління : [навч. посібник] / В. Малиновський. – 3-тє вид., переробл. та допов. – К. : Атіка, 2009. – 608 с.
22. Стеценко С. Адміністративне право України : [навч. посібник] / С. Стеценко. – К. : Атіка, 2008. – 674 с.
23. Теория управления : социально-технологический подход. Энцикл. словарь / под ред. В. Иванова, В. Патрушева. – М. : Муниципальный мир, 2004. – 672 с.
24. Толковый словарь по управлению. – М. : Альянс, 1994. – 252 с.
25. Хропанюк В. Теория государства и права : [учебное пособие для высших учебных заведений] / В. Хропанюк ; под ред. В. Стрекозова. – М., 1995. – 377 с.
26. Цветков В. Державне управління : основні фактори ефективності : політико-правовий аспект / В. Цветков. – Х. : Право, 1996. – 164 с.
27. Шакуров Р. Социально-психологические основы управления : руководитель и педагогический коллектив / Р. Шакуров. – М. : Просвещение, 1990. – 208 с.
28. Ярмакі Х. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні : дис. ... д. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Х. Ярмакі. – Х., 2006. – 438 с.

Mykola Legenky,
PhD in Law, Associate Professor,
Doctoral Student of the Department of Administrative Law and Process
of Lviv Polytechnic National University