

Литвин І.І.

Кропивницький інститут державного та муніципального управління

ORCID ID: 0000-0001-7553-9711

ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ТА ПЕРЕДУМОВ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ОСВІТИ

Основною метою статті є теоретичний аналіз та дослідження внутрішньої нормативної бази України таких понять, як адміністративно-правова засада та адміністративно-правова передумова. Розкривається актуальність необхідності однозначного визначення понять, які складають категоріальну базу дослідження адміністративно-правових засад формування та реалізації державної політики в галузі освіти. Узагальнюються наукові підходи до досліджуваної проблеми. Аналізуються основні результати змістового дослідження понять «адміністративно-правові засади» та «державна політика у сфері освіти». Узагальнюється практика застосування зазначених термінів у вітчизняному законодавстві. Обґрунтовується необхідність уточненого формулювання зазначених понять та пропонується їх зміст. Аргументується неприпустимість ототожнення понять «освітня політика» і «державна освітня політика». Дається власне визначення поняття «адміністративно-правові засади формування і реалізації державної політики у сфері освіти». Під адміністративно-правовими основами формування та реалізації державної політики в галузі освіти автор статті розуміє встановлену нормами адміністративного права сукупність основних методологічних особливостей і принципів регулювання стратегічно визначеної системи поведінки адміністративних органів, спрямованої на організацію функціонування і розвитку вітчизняної освіти. індустрія освіти. У той же час було розглянуто розробку визначення, змісту і структури категорій загальнотеоретичних термінів, а також адміністративних і правових підстав. Автор зазначає, що визначальною рисою державної політики в галузі освіти є її агресивний характер, спрямований як на особливості та розробки. Автор статті вважає доречним підкреслити підтримуючий характер державної політики в галузі освіти – держава лише визначає цілі і завдання сектора освіти, отже, актуальні як формування вищезгаданої політики, так і її реалізація.

Ключові слова: засади, передумови, адміністративно-правові передумови, адміністративно-правові засади, державна освітня політика.

Постановка проблеми. Ми вважаємо, що визначення сутності та змісту поняття «адміністративно-правова передумова» є, безумовно, відправною точкою теоретичної бази для вивчення управлінських методологічних та правових засад формування та реалізації державної політики у сфері освіти, яка належить до основна категорія адміністративного права. Поняття «державна політика в галузі освіти» та «адміністративно-правові засади формування та реалізації державної політики в галузі освіти» насправді є важливими поняттями нашого дослідження.

Аналіз останніх наукових досліджень та праць. Під час проведеного наукового дослідження було акцентовано увагу на працях таких наукових персоналій, як В. П. Андрущенко, В. М. Божко, Д. Г. Забрда, О. Кілієвич,

Є. В. Красняков, Б. О. Логвиненко, Г. В. Музиченко, П. С. Панова, С. В. Ситник та інші.

Мета статті полягає в теоретичному аналізі та дослідженні внутрішньої нормативної бази України таких понять, як адміністративно-правова засада та адміністративно-правова передумова.

Виклад основного матеріалу. Поняття «адміністративно-правова передумова» часто використовується в змісті і назві досліджень з адміністративного права, проте дослідники часто ігнорують вивчення змісту цього поняття і відразу переходять до наукового аналізу правових питань. Це пов'язано з основою тих чи інших адміністративно-правових явищ. Такі ситуації можуть призвести до неясностей, що визначають межі об'єкта вивчення, і, як наслідок, до недосконалості охоплення всього кола проблем, які слід віднести

до змісту наукових завдань або, навпаки, за їх межі. Адміністративно-правові основи освітнього закладу визначають ці принципи, як вимоги, що пред'являються до організації освітнього закладу, встановлюють механізми здійснення внутрішнього організаційного управління, визначають умови і порядок їх повноважень і відповідальності, матеріально-технічну, наукову, методичну та іншу підтримку освітніх установ, характер і процедури взаємовідносин з органами влади [9, с. 98–101].

Водночас, пропонуючи визначення поняття адміністративно-правової основи діяльності освітнього закладу, дослідникам вдалося до звуження змісту цього поняття, під яким бажано розуміти адміністративно-правові принципи діяльності освітніх установ в області надання освітніх послуг як систему нормативних правових актів, що включають адміністративно-правові норми, які регулюють найбільш важливі аспекти організації та функціонування цих установ [9, с. 98–101].

У той же час ми розглянемо розробку визначення, змісту і структури категорій загальнотеоретичних термінів, а також адміністративних і правових підстав. Результати аналізу можуть бути використані в якості чіткого керівництва для всіх подальших досліджень.

Слід відразу зазначити, що в публікаціях вітчизняних загальнодоступних або юридичних енциклопедій не наводяться визначення термінів «адміністративно-правова передумова», «правова підстава» і навіть «базис», в той же час, в Глумачному словнику української мови наведені деякі визначення вищевказаних понять. В рамках нашого дослідження термін «основи» розглядається наступним чином: основа чогонебудь; головне, на чому щонебудь ґрунтується; основне положення, принципи; основа світогляду, правила поведінки як і яким чином щось зробити [16, с. 300].

У внутрішньому законодавстві використовуються поняття, проаналізовані практично у всіх перерахованих вище значеннях. Таким чином, Конституція України застосовується термін «засада» 29 разів, враховуючи це в наступному сенсі: «основа» (Розділ 1. «Загальні засади»), «підстава» (стаття 85 «Визначення правових підстав для вилучення об'єктів права приватної власності») та «спосіб здійснення» (стаття 143 «На договірній основі») [7].

Аналогічна ситуація описана в Законі України. Так, ЗУ «Про засади внутрішньої і зовніш-

ньої політики», який має відношення до теми нашого дослідження, чітко визначає, що основи внутрішньої і зовнішньої політики визначають принципи і пріоритети державної політики у відповідних областях [14]. Відразу відзначимо використання поняття «засада» в більш широкому сенсі з поняття «принцип». Однак розширення аналізованих понять тільки за рахунок об'єднання понять «принцип» і «пріоритет» ми вважаємо логічним, але неповним. У той же час термін «засада» ширше поняття «принцип» і підкреслює повне включення в його зміст явищ, що охоплюються останньою категорією, що зазначає в своєму дослідженні В. М. Божко [2].

Термін «правова засада» досить часто зустрічається в українському законодавстві і використовується для розуміння нормативної бази, що регулює певні сфери суспільних відносин. Наприклад, нормативно-правова база діяльності Вищої ради юстиції визначена Конституцією України, відповідно до статті 2 «Про Вищу раду правосуддя» [13].

Як уже згадувалося, дослідники, що визначають зміст поняття адміністративно-правових підстав, як правило, обмежують його нормами адміністративного права. Так, А. О. Собакарь і М. В. Кузнецов досліджують питання адміністративно-правових основ (розуміння основ) діяльності державних органів у сфері національної безпеки і розбираються в них. Сукупність основних нормативних правових актів, які взаємопов'язані і внутрішньо скоординовані, включаючи правові принципи і норми, спрямовані на адміністративно-правове регулювання суспільних відносин у сфері національної безпеки, раціоналізацію, захист і розвиток відповідно до потреб суспільства [17].

Н. С. Панова досліджує питання адміністративно-правових засад розвитку управління в сучасній Україні і характеризує їх як набір адміністративних і правових норм, що визначають основні цінності, принципи, завдання, форми і методи розвитку нормативної та адміністративної діяльності адміністративних органів, оптимізований для поліпшення впливу сильної організації на відповідні суспільні відносини і процеси і для оптимізації внутрішньої організаційної діяльності державних органів з метою забезпечення належним виконанням своїх обов'язків, функцій і повноважень [12, с. 9].

Дослідження Б. О. Логвиненко з питання адміністративно-правових основ медичного забезпечення органів внутрішніх справ надало вченим

можливість провести змістовний аналіз вищевказаних концепцій, в якому він підкреслив, що три основні системи – характеризують елементи державного управління – моделі, функції і форми. Дана модель визначає характеристики медичних організацій на всіх рівнях державного управління – функції – закріплює основні напрямки (види) такої діяльності, форми – безпосередню реалізацію цих функцій [10, с. 9–10].

Д. Г. Заброра пропонує виділити категоріальні, нормативні, інституційні та інструментально-технічні елементи в структурі адміністративно-правової бази. Автор розглянув категоріальні елементи як визначення основних понять і ознак явищ, що відносяться до сфери адміністративного права, а також формулювання відповідних науково-правових категорій, дослідник відніс до системи нормативних правових актів, що забезпечують адміністративно-правове регулювання суспільних відносин у галузі, пов'язаних з нормативні елементи. Інституційні компоненти адміністративно-правової бази забезпечують формування вищевказаних правових відносин, їх статус, сферу внутрішньої і зовнішньої взаємодії. Форми і методи законодавчої, правозастосовчої та правоохоронної діяльності суб'єкта, що визначаються інституційними складовими, віднесені автором до інструментальних і технічних складових системи адміністративно-правових основ [5].

Грунтуючись на аналізі наукових розробок і беручи до уваги деталі нашого дослідження, ми вважаємо за можливе запропонувати власне визначення поняття адміністративно-правової бази, яке встановлюється нормами адміністративного права і враховує сукупність основних методологічних особливостей і принципів, що регулюють суспільні відносини у викладеній галузі, які забезпечують категоріальну, нормативну та організаційно-адміністративну підтримку.

Для наступної категорії, яку ми вважаємо визначальною в галузі досліджень галузі освіти, категорія «державна політика» вводиться шляхом використання термінів «public policy» – «публічна політика», і які викликані науковими дослідженнями, енциклопедичними публікаціями і останнім часом перекладом синонімів про термін «державна політика». Він може містити переклади соціальної політики, публічної політики, державної політики і т. д. [6, с. 11–14]. У той же час наукові дослідження допускають різні тлумачення цих термінів, в тому числі і ті, які характеризуються певними протиріччями. Однак досить багато дослідників вважають, що ці відмінності

незначні. Наприклад, термін «державна політика» відповідає поняттю «публічна політика» з точки зору контексту і змістовних особливостей і розглядає різницю між поняттями «публічний поліс» і «публічна політика публічного управління» чисто лінгвістично [18, с. 6]. За Г. В. Музиченка, зазначені поняття слід розуміти синоніми [11]. У той же час, враховуючи наявність певних протиріччя в науковому тлумаченні вищевказаних понять, ми погоджуємося з С. В. Ситник, який досліджує різні варіанти змісту поняття «публічний порядок» і розглядає кілька визначень даного поняття, в тому числі і державної політики, так як програми, в тому числі стратегії розвитку держави на рівні галузевої політики (в сферах охорони здоров'я, освіти і т.д.). У цьому випадку, він стверджує, що поняття публічної політики є таким же, як уявлення про поняття державна політика [15, с. 202–207]. Грунтуючись на проблемах нашого дослідження, керуючись цим посиланням, ми вважаємо можливим подальше визначення цих понять в рамках нашого дослідження.

Термін «державна політика» відноситься до системи органів державної влади відповідно до визначених цілей, напрямків і принципів для вирішення комплексу взаємопов'язаних проблем у певній сфері державної діяльності [4, с. 144].

Підручники з державної політики припускають, що під поняттям державної політики розуміється сукупність ціннісних цілей, заходів державного управління, рішень і дій, рішень в області державної політики (цілей, поставлених державними органами) і адміністративних систем для розвитку країни [3, с. 8].

У плані аналізу змісту поняття «державна політика в галузі освіти» ми звертаємо увагу на досить часте використання дослідниками термінів «державна політика в галузі освіти», «державна освітня політика», «освітня політика», і часто відразу розглядаємо необхідно визначити перераховані вище поняття. Вважалося, що це повністю виправдовує позицію автора, який розглядав перші два поняття як синоніми. Однак, на наш погляд, ототожнення понять «освітня політика» і «національна освітня політика» насправді є відображенням пострадянського уявлення про державу як єдиного політичного гравця в суспільстві.

Таким чином, вже цитований енциклопедичний словник з адміністрування пропонує розглядати політику як цілеспрямовану діяльність у сфері взаємовідносин між різними соціальними групами, державами, людьми або певні частини такої діяльності, програми або напрями, а також

як сукупність засобів (tools) і методів (techniques – технік) для реалізації певні інтереси, тобто досягнення певних цілей у певному соціальному середовищі) [4, с. 531], і освітню політику він розглядає виключно як систему суспільних відносин між державою і суб'єктами, що надають освітні послуги, а також сприятливі умови для розвитку освітніх установ і системи освіти в цілому [4, с. 538].

На наш погляд, зміст поняття «освітня політика» значно ширший, ніж поняття «національна освітня політика». Таке розширення відбувається в основному за рахунок значного збільшення сфери охоплення об'єктів освітньої політики, якими є громадяни, організації, соціальні класи, партії, народи і держави [19], водночас суб'єктом державної освітньої політики може бути лише держава або її відповідні органи.

Рекомендуємо проаналізувати визначення поняття «державна політика в галузі освіти», запропонованого В. П. Андрущенко. При цьому автор пропонує визначати цілі суб'єкта освітньої політики, в тому числі держави, не априорі, а тільки в результаті проведеного дослідження. Цілі освітньої політики розуміється як функція, а не як ідеологічно цілісно визначений результат. Тобто політика – це діяльність держави і його різних інститутів, спрямована на визначення того, що буде реалізовуватися в державному секторі, включаючи освіту [1, с. 145].

Проводячи системний аналіз державної політики в галузі освіти, Є. В. Красняков, називаючи її державною політикою, зазначає, що її структура характеризується сукупністю цілей, завдань, принципів, програм і основних напрямків діяльності органів управління освітою, спрямованих на організацію науково-методичного та імплементаційного забезпечення стратегії розвитку освіти. Автором пропонується визначення поняття «державна політика в галузі освіти», яке розглядається як діяльність держави та її інститутів, органів місцевого самоврядування щодо законодавчого, фінансового та організаційного забезпечення функціонування та розвитку сфери освіти [8].

Н. Д. Шульга дає досить коротке і змістовне визначення державної політики в галузі освіти – освітня політика держави ґрунтується на функці-

онуванні системи освіти як головного інституту демократичного суспільства і її подальшому розвитку [20].

Аналіз цих визначень дає основу для виділення основних рис, які повинні бути включені в концепцію державної політики в галузі освіти. Перш за все, це визначення держави та її інститутів чи громадських інституцій як об'єктів цієї політики. Наступною ознакою є її цілеспрямованість, або стратегічний характер. Важливою особливістю національної освітньої політики, яку неодноразово підкреслювали дослідники, є її послідовність, і в той же час це поняття стосується обох суб'єктів не тільки до політики, а й до їх діяльності. Визначальною рисою державної політики в галузі освіти є її агресивний характер, спрямований як на особливості та розробки. І на закінчення ми вважаємо доречним підкреслити підтримуючий характер державної політики в галузі освіти – держава лише визначає цілі і завдання сектора освіти, отже, актуальні як формування вищезгаданої політики, так і її реалізація.

Виходячи з актуальності перерахованих вище ознак, ми пропонуємо наступне визначення: державна політика в галузі освіти – це стратегічно визначена система дій адміністративних органів, спрямована на забезпечення функціонування та розвитку вітчизняної освітньої галузі.

Висновок. Таким чином, аналіз досліджень, пов'язаних з категоріальним аналізом понять «адміністративно-правова засада», «державна політика» і «державна політика в галузі освіти», дає нам основу для формування визначення змісту поняття, що є предметом нашого дослідження, а саме, адміністративно-правові основи формування та реалізації державної політики в галузі освіти.

Під адміністративно-правовими основами формування та реалізації державної політики в галузі освіти ми розуміємо встановлену нормами адміністративного права сукупність основних методологічних особливостей і принципів регулювання стратегічно визначеної системи поведінки адміністративних органів, спрямованої на організацію функціонування і розвитку вітчизняної освіти, індустрія освіти.

Список літератури:

1. Андрущенко В. П. Освітня політика (огляд порядку денного). К.: Леся, 2010. 368 с.
2. Божко В. М. Аналіз співвідношення змісту термінів «засада» і «принцип» через призму правових позицій Конституційного Суду України. Радник. Український юридичний портал. Інтернет ресурс. URL: <http://radnuk.info/home/24188-2013-05-09-15-56-59.html>

3. Державна політика : підручник : Нац. акад. держ. упр. при Президентові України : ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. К. : НАДУ, 2014. 448 с.
4. Енциклопедичний словник з державного управління : уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. К. : НАДУ, 2010. 820 с.
5. Заброда Д. Г. Адміністративно-правові засади : сутність та зміст категорії. Адміністративне право і процес : науково-практичний журнал. Київ. Нац. Ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ: Київський університет, 2012, № 2. Інтернет ресурс. URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-4-2013/item/180-administrativno-pravovi-zasady-sutnist-ta-zmist-kategoriyi-zabroda-d-h>.
6. Кілієвич О. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки. К. : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2003. 510 с.
7. Конституція України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30.
8. Красняков Є. В. Державна освітня політика : сутність поняття, системність, історико-політичні аспекти. Віче – журнал Верховної Ради України, 2011, № 20. Інтернет ресурс. URL: <http://veche.kiev.ua/journal/2757/>
9. Литвин І. І. Адміністративно-правові засади діяльності навчальних закладів. Юридичний науковий електронний журнал Запорізького національного університету, 2016. № 3. С. 98–101. Інтернет ресурс. URL: http://www.lsej.org.ua/3_2016/30.pdf.
10. Логвиненко Б. О. Адміністративно-правові засади медичного забезпечення органів внутрішніх справ України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право». Дніпропетровськ, 2008. 20 с.
11. Музиченко Г. В. Державна політика України : основи визначення та аналізу в межах політичної науки. Global International Scientific Analytical project. Інтернет ресурс. URL: <http://gisap.eu/ru/node/504>
12. Панова Н. С. Адміністративно-правові засади розвитку державного управління в сучасній Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. ОНЮА. О., 2008. 24 с.
13. Про вищу раду правосуддя Закон України від 21.12.2016 № 1798- VIII (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2017, № 7–8, ст. 50.
14. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики Закон України від 01.07.2010 № 2411-VI (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 40, ст. 527.
15. Ситник С. В. Між теорією та практикою публічної політики (до відкриття нової спеціальності «Публічна політика та управління»). Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Серія 22 : Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін. 2010. Вип. 4. С. 202–207. Інтернет ресурс. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nchnpu_022_2010_4_35.
16. Словник української мови : в 11 тт. АН УРСР. Інститут мовознавства : за ред. І. К. Білодіда. К.: Наукова думка, 1970–1980. Т. 3. С. 300.
17. Собакарь А. О., Ковалів М. В. Адміністративно-правові засади діяльності державних органів у сфері забезпечення національної безпеки. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія : юридичні науки», 2016. Інтернет ресурс. URL: http://science2016.lp.edu.ua/sites/default/files/Full_text_of_%20papers/vnulpurn_2016_845_26.pdf.
18. Тертичка В. В. Аналіз державної політики і політологія. Політичний менеджмент. 2004. № 6 (9). С. 3–22. Інтернет ресурс. URL: <http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/11100/01-Tertuchka.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
19. Шляхтун П. П. Політологія (теорія та історія політичної науки). Навчальний посібник. К. : Либідь, 2005. 576 с. Інтернет ресурс. URL: <http://politics.ellib.org.ua/pages-1856.html>
20. Шульга Н. Д. Сутнісні характеристики поняття «державна освітня політика». НАДУ, 2012, № 2. Інтернет ресурс. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Shulga.pdf>

Lytvyn I.I. STUDY OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL PRINCIPLES AND PREREQUISITES FOR THE FORMATION AND IMPLEMENTATION OF STATE POLICY IN THE FIELD OF EDUCATION

The main goal of the article is the theoretical analysis and research of the domestic regulatory framework of Ukraine, such concepts as administrative-legal basis and administrative-legal prerequisite. The relevance of the need for an unambiguous definition of the concepts that make up the categorical basis of the study of the administrative and legal foundations of the formation and implementation of state policy in the field of education is revealed. Scientific approaches to the investigated problem are summarized. The main results of the content research of the concepts of «administrative and legal principles» and «state policy in the field of education» are analyzed. The practice of using the specified terms in domestic legislation is summarized. The need for a more precise formulation of the mentioned concepts is substantiated and their content is

proposed. The inadmissibility of equating the concepts of «educational policy» and «state educational policy» is argued. The actual definition of the concept of «administrative and legal principles of formation and implementation of state policy in the field of education» is given. The author of the article understands the administrative and legal foundations of the formation and implementation of state policy in the field of education as a set of the main methodological features and principles of regulation of a strategically determined system of behavior of administrative bodies, aimed at organizing the functioning and development of national education, established by the norms of administrative law. education industry. At the same time, the development of the definition, content, and structure of categories of general theoretical terms, as well as administrative and legal grounds, was considered. The author notes that the defining feature of the state policy in the field of education is its aggressive nature, aimed at both peculiarities and developments. The author of the article considers it appropriate to emphasize the supportive nature of state policy in the field of education – the state only determines the goals and objectives of the education sector; therefore, both the formation of the above-mentioned policy and its implementation are relevant.

Key words: *bases, prerequisites, administrative and legal prerequisites, administrative and legal principles, state educational policy.*