

СУТНІСТЬ ТА ОЗНАКИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ФАХОВОЇ ПЕРЕДВИЩОЇ ОСВІТИ ЯК ОБ'ЄКТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

THE ESSENCE AND FEATURES OF STATE POLICY ON PROFESSIONAL PRE-HIGHER EDUCATION AS AN OBJECT OF ADMINISTRATIVE REGULATION

Пелішенко О.Р., викладач

*Чернівецького юридичного фахового коледжу
Національного університету «Одеська юридична академія»*

Сфера фахової передвищої освіти, яка на сьогодні перебуває на етапі свого становлення, потребує посиленої уваги та державного захисту. З огляду на таке, наведена сфера політики водночас стає об'єктом адміністративно-правового регулювання. Тому всебічне розкриття державної політики у сфері фахової передвищої освіти як об'єкта адміністративно-правового регулювання є важливим науковим завданням.

Метою статті є з'ясування сутності державної політики у сфері фахової передвищої освіти як об'єкта адміністративно-правового регулювання.

У статті розкрито зміст категорії державної політики у сфері освіти в цілому. Сформовано дефініцію поняття «державна політика у сфері фахової передвищої освіти». Зауважено, що фахова передвища освіта також складає і важливий об'єкт державно-владного впливу, в тому числі, який забезпечується за допомогою засобів адміністративного права. Запропоновано авторське трактування категорії «державна політика у сфері фахової передвищої освіти як об'єкта адміністративно-правового регулювання».

Зауважено, що до основних рис державної політики у сфері фахової передвищої освіти як об'єкта адміністративно-правового регулювання варто віднести те, що досягнення цілей наведеної політики забезпечується за допомогою засобів адміністративного права: видання нормативно-правових актів загальнообов'язкового характеру; характерного для адміністративного права поєднання централізованого (імперативного) та децентралізованого (диспозитивного) методу правового регулювання; застосування у оптимальному поєднанні способів зобов'язання, уповноваження, дозволу дозволяє забезпечити охорону найбільш важливих цінностей фахової передвищої освіти; ефективне регулювання нагляду, контролю та в цілому державного управління у зазначеній сфері, закріплення відповідних адміністративних процедур для забезпечення ефективності та прозорості прийняття рішень, реалізації прав на найбільш визначальних етапах функціонування системи фахової передвищої освіти, регулювання діяльності органів управління фаховою передвищою освітою тощо.

Ключові слова: фахова передвища освіта, рівень освіти, державна політика, адміністративно-правове регулювання, контроль, ліцензування, публічний інтерес.

The field of vocational pre-higher education, which is currently at the stage of its formation, needs increased attention and state protection. In view of this, the given sphere of politics simultaneously becomes an object of administrative and legal regulation. Therefore, a comprehensive disclosure of state policy in the field of vocational pre-university education as an object of administrative and legal regulation is an important scientific task.

The purpose of the article is to clarify the essence of the state policy in the field of vocational pre-higher education as an object of administrative and legal regulation.

The article reveals the content of the category of state policy in the field of education as a whole. The definition of the concept of «state policy in the field of vocational pre-higher education. It is noted that vocational higher education is also an important object of state-authority influence, including that which is provided by means of administrative law. The author's interpretation of the category «state policy in the field of vocational pre-higher education as an object of administrative and legal regulation» is offered.

It is noted that one of the main features of the state policy in the field of professional higher education as an object of administrative and legal regulation is that the achievement of the goals of the stated policy is ensured by the means of administrative law: the issuance of normative and legal acts of a generally binding nature; a combination of the centralized (imperative) and decentralized (dispositive) method of legal regulation characteristic of administrative law; regulation of supervision and control in the specified area, consolidation of administrative procedures, regulation of the activities of management bodies of vocational higher education, etc.

Key words: vocational higher education, level of education, state policy, administrative and legal regulation, control, licensing, public interest.

Постановка проблеми. Освіта як одне із основних цивілізаційних надбань людства, як засіб накопичення знань та вмінь, їх удосконалення, передачі, трансформації, формування суспільної свідомості на основі загальноновизначених людських цінностей, а також найбільш ефективний інструмент всебічного становлення особистості та реалізації кожного члена суспільства завжди була об'єктом першочергового інтересу державотворців щодо сприяння її розвитку, управління та організації освітнього процесу. Поряд з тим більш спеціальна сфера фахової передвищої освіти, яка на сьогодні перебуває на етапі свого змістового, організаційного, процедурного наповнення та становлення як рівня освіти, потребує посиленої уваги. Нагальною потребою є формування у сфері фахової передвищої освіти такого змісту державної політики, який включатиме найбільш оптимальний набір цілей та завдань, відповідних їм заходів, напрямів, що забезпечить максимально ефективно сприяння розвитку зазначеної сфери освіти та врахує новітні суспільні виклики, відповідатиме дійсним потребам суспільства, забезпечить актуальність здобутої професії вимогам ринку праці.

Будучи об'єктом посиленої уваги, державна політика у сфері фахової передвищої освіти водночас стає об'єктом

адміністративно-правового регулювання. Тому всебічне розкриття державної політики у сфері фахової передвищої освіти як об'єкта адміністративно-правового регулювання є важливою науковою задачею.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сьогодні висвітленню проблем державної політики у сфері освіти присвячена ціла низка праць. З-поміж них, роботи В.П. Андрущенка, В.І. Астахової, В.Д. Бакуменка, К.О. Ващенко, О.В. Валевського, І.С. Гриценка, С.М. Домбровської, В.Г. Кременя, С.М. Ніколаєнка, С.М. Пазиніча, Ю.П. Сурміна, Н.Д. Шульги, Л.М. Яременко й ін.

Невирішені раніше проблеми. Проте досліджень щодо з'ясування сутності державної політики у сфері фахової передвищої освіти як об'єкта адміністративно-правового регулювання наразі у доктрині адміністративного права бракує. Зазначене і обумовлює нагальність і актуальність нашого наукового пошуку.

Метою даної статті є з'ясування сутності державної політики у сфері фахової передвищої освіти як об'єкта адміністративно-правового регулювання.

Виклад основного матеріалу. В.М. Савіщенко зазначає, що за словами окремих авторів, освітня політика – це

складова політики держави, сукупність теоретичних ідей, цілей і завдань, практичних заходів розвитку освіти [1, с.11]. На думку В.С. Журавського, освітня політика – це передусім політика, що забезпечує розвиток і функціонування системи освіти, вона спрямована на забезпечення суспільства знаннями, необхідними для суспільного розвитку [2].

Д.В. Петрашенко визначає державну освітню політику як складову частину політики держави, що відображає сукупність її цілей і завдань у сфері освіти, які формуються політичною системою залежно від сутності держави та її соціального призначення та реалізуються нею за допомогою відповідних інструментів. Поняття «державна освітня політика» передбачає, що вона формується, визначається державою та здійснюється від її імені в особі державних органів та установ, які уособлюють усі гілки державної влади, з метою впорядкування освітніх процесів, здійснення на них впливу або безпосереднього визначення їх перебігу [3, с.143].

Ключовими тезами щодо визначення сутності державної політики у сфері освіти, що наведені вище та з якими слід погодитися, є її здійснення органами державної влади, реалізація її форм за допомогою видання актів загальнообов'язкового характеру. Поряд з тим, вважаємо, що запропоновані вище міркування недостатньо повно розкривають природу та зміст досліджуваної категорії. Адже науковцями не наводяться ключові характеристики державної політики: системність, організованість, спрямованість на досягнення поставлених цілей. Також вченими не достатньо повно сформовані дефініції державної політики у галузі освіти з огляду на сутність та зміст освіти як феномену, не враховано та не окреслено у визначенні, які саме основні завдання та цілі реалізуються, які потреби забезпечуються у процесі здійснення державної політики у сфері освіти.

У свою чергу, Н.В. Галицька вважає, що державна політика у сфері освіти – це система напрямів діяльності держави на шляху розв'язання найважливіших проблем і вирішення завдань, що постають перед системою освіти [4, с.234]. Державну освітню політику також визначають як специфічну діяльність держави та інших суб'єктів, яка спрямована на постановку перед системою освіти мети і завдань та їх досягнення з використанням відповідних цим меті і завданням механізмів, дій і ресурсів [5]. Найбільш повним, на думку вченої, є визначення державної політики, за яким її слід визначати як планові організовану діяльність та цілісну, комплексну систему заходів державних інституцій щодо цілеспрямованого управління освітньою галуззю з метою її оптимізації, повноцінного функціонування та розвитку [6, с.22].

Враховуючи наведене вище, вважаємо, що досить слушними є зауваження Н.В. Галицької та відзначена нею дефініція державної політики у галузі освіти найбільш повно відображає її сутність. Зі свого боку, перед тим, як сформулювати власне визначення державної політики у сфері фахової передвищої освіти варто звернутися до положень Закону України «Про освіту» від 05.09.2017 №2145- VIII, відповідно до яких, фахова передвища освіта спрямована на формування та розвиток освітньої кваліфікації, що підтверджує здатність особи до виконання типових спеціалізованих завдань у певній галузі професійної діяльності, пов'язаних з виконанням виробничих завдань підвищеної складності та/або здійсненням обмежених управлінських функцій, що характеризуються певною невизначеністю умов та потребують застосування положень і методів відповідної науки, і завершується здобуттям відповідної освітньої та/або професійної кваліфікації [7].

Таким чином, державна політика у сфері фахової передвищої освіти – це організована та плановірна, цілеспрямована, легітимна діяльність уповноважених суб'єктів щодо упорядкування, організації та управління галуззю фахової передвищої освіти з метою забезпечення її повноцінного

поточного функціонування у контексті реалізації її основних принципів, а також пошуку шляхів подальшого покращення стану її функціонування, підвищення стандартів, що ґрунтується на відповідному комплексі цілей, завдань, заходів та засобів їх досягнення, рівнів та напрямів, за якими відбувається вжиття таких заходів, а також обраних методів та форм діяльності, що складають цілісну концепцію розвитку фахової передвищої освіти.

Варто підкреслити багатоманітну та багатоаспектну природу освіти загалом та фахової передвищої освіти зокрема як самодостатнього феномена. З одного боку, фахова передвища освіта є категорією абстрактного нематеріального виміру, яка існує у площині збережених, набутих, переданих цінностей, знань, умінь, досвіду суспільства, відображається на якості задоволенні потреб людини і реалізації її прав, суспільних відносин та розвитку суспільного виробництва.

З іншого боку, створення, підтримання, збереження та удосконалення зазначеного ціннісно-нематеріального вираження освіти неможливе без конкретних реальних механізмів. У такому випадку, фахову передвищу освіту можливо розглядати як відповідний процес здобуття навичок, вмінь, знань, освоєння ключових та найважливіших суспільних цінностей. Поряд з тим, враховуючи важливість нематеріальних благ, що циркулюють, удосконалюються, набуваються у досліджуваній сфері, фахова передвища освіта також складає і важливий об'єкт державно-владного впливу (реалізації політики), в тому числі, який забезпечується за допомогою засобів адміністративного права. Таким чином, сфера фахової передвищої освіти у її конкретному та об'єктивному вираженні може розглядатися і як сукупність закладів фахової передвищої освіти; галузей знань і спеціальностей; ліцензійних умов провадження освітньої діяльності; стандартів фахової передвищої освіти; органів, що здійснюють управління, нагляд та контроль у сфері фахової передвищої освіти; науково-методичних (навчально-методичних) установ; учасники освітнього процесу [8].

Як бачимо, серед наведених складових досить важливе місце посідають елементи, що є вираженням державно-владного впливу та втілення у освітній сфері державної політики. Наприклад, органи, що здійснюють управління, нагляд та контроль у сфері фахової передвищої освіти, ліцензійні умови, стандарти тощо.

Варто зауважити, що реалізація державної політики у сфері фахової передвищої освіти полягає у застосуванні усіх новітніх засобів публічного адміністрування та адміністративного права в цілому: визначення стандартів, здійснення контролю та нагляду, науково-методичного керівництва, а також сприяння розвитку сфери фахової передвищої освіти, розвитку у ній приватно-публічного партнерства, посилення позицій ринкових механізмів, економічної доцільності діяльності закладів фахової передвищої освіти та взаємодії останніх із роботодавцями, укріплення механізмів забезпечення робочим місцем та затребуваності освітніх навичок на ринку праці

Отже, державна політика у сфері фахової передвищої освіти у одному із своїх аспектів являє собою конкретні суспільні відносини, які складаються з приводу реалізації ключових природних прав людини, всебічного задоволення її потреб, у тому числі, у гармонійному розвитку особистості та самореалізації. Вони також характеризуються активною участю держави в особі уповноважених суб'єктів та інституцій у сприянні реалізації права на освіту. Відтак, у сфері державної політики у галузі фахової передвищої освіти наявний виражений публічно-владний інтерес. Державна політика у визначеній галузі з огляду на значущість тих цінностей та благ, з приводу яких складаються відповідні відносини з приводу здобуття фахової передвищої освіти, її розвитку, управління нею, спрямування та сприяння розвитку зазначеної сфери, потребує застосування засобів адмі-

ністративно-правового регулювання задля ефективного досягнення своїх цілей та виконання завдань.

На думку В.В. Галунька, адміністративно-правове регулювання характеризує спеціально-юридичний механізм впливу адміністративного права на поведінку і діяльність його адресатів – це цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [9, с.317-324]. В.В. Галунько, Т.О. Коломоєць, О.В. Кузьменко та колектив авторів зауважують, що адміністративне право наповнює всю правову матерію суспільства. Практично неможливо знайти важливі суспільні відносини, які б не врегульовувалися певною мірою нормами адміністративного права. А відтак, основними завданнями адміністративного права на сучасному етапі є: 1) конкретизація прав і свобод приватних осіб, які мають забезпечуватися суб'єктами публічної адміністрації, як реалізація конституційної формули щодо утвердження прав і свобод людини; 2) формування ефективних адміністративних інструментів реалізації прав і свобод у сфері публічного адміністрування як реалізація конституційної формули щодо забезпечення прав і свобод людини; 3) підвищення ефективності функціонування публічних інститутів держави й суспільства – наприклад, через створення за вимогою громадянського суспільства державою нових антикорупційних органів; 4) уніфікація та закріплення на законодавчому рівні процедур адміністративної діяльності публічної адміністрації; 5) оптимізація публічного контролю з боку інституцій громадянського суспільства за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації; 6) удосконалення інституту юридичної відповідальності [10, с.112].

У свою чергу, О. А. Ярош зауважує, що реалізація права на освіту нерозривно пов'язане з адміністративним правом. Воно реалізується в закладах освіти, заснованих на державній та комунальній формах власності, наукових установах, закладів післядипломної освіти; відкритим характером освіти, створенням умов для вільного вибору профілю навчання відповідно до здібностей та інтересів громадянина тощо. Тому, вчений вважає за необхідне зазначити, що адміністративно-правове регулювання слід розглядати як процес послідовного використання адміністративно-правових засобів для досягнення цілей в регулюванні поведінки учасників відносин у сфері освіти. Освіта – це цілеспрямований процес здобуття систематичних знань і навичок з метою всебічного розвитку розумових і фізичних здібностей людини кваліфікованими фахівцями. Потрібно розуміти, що без адміністративно-правового регулювання здобуття громадянами освіти є практично нереальним, оскільки воно є процесом, що тісно пов'язаний з відносинами держава – громадянин, тобто простіше кажучи, з адміністративно-правовими відносинами, що врегульовують суспільні відносини у сфері надання освіти [11, с.230].

Таким чином, державна політика у сфері фахової передвищої освіти як об'єкт адміністративно-правового регулювання – це наділені владно-управлінською компонентою суспільні відносини, які складаються між державними органами, установами, організаціями, органами місцевого самоврядування, недержавними суб'єктами та інституціями (громадськими організаціями, інститутами громадянського суспільства, здобувачами фахової передвищої освіти, громадянами загалом тощо) з приводу реалізації принципів фахової передвищої освіти, забезпечення сталого ефективного функціонування її закладів та навчального процесу, удосконалення зазначеної сфери, приведення її у відповідність до передових міжнародних стандартів та досвіду, а також реалізації права на освіту та повноцінний розвиток особистості, розвиток людського потенціалу, які врегульовані за допомогою засобів адміністративного права.

Висновки. До найбільш основоположних особливостей державної політики у сфері фахової передвищої освіти як об'єкта адміністративно-правового регулювання варто віднести:

1) це суспільні відносини – тобто це стійкі взаємозв'язки між відповідними суб'єктами, що складаються з приводу здобуття фахової передвищої освіти, забезпечення ефективного функціонування та розвитку зазначеної сфери, діяльності її інституцій, а також удосконалення та розвитку, всебічної реалізації прав людини у зазначеній сфері;

2) наявність владно-управлінської компоненти. Більш широко можливо зазначити про публічний інтерес, який реалізується у зазначених відносинах. Він полягає у взятті державою під підвищену охорону цінностей та благ, з приводу яких складаються суспільні відносини у сфері фахової передвищої освіти. Зазначене проявляється: а) в участі держави в особі уповноважених органів у зазначених відносинах; б) реалізація делегованих владно-управлінських функцій щодо управління, організації, контролю, нагляду у сфері фахової передвищої освіти недержавними суб'єктами; в) інтерес щодо забезпечення якомога вищої якості фахової передвищої освіти та якомога ефективнішої реалізації прав людини у зазначеній галузі переходить із сфери приватно-правового інтересу кожного громадянина до публічного інтересу держави та суспільства;

3) досягнення цілей державної політики у сфері фахової передвищої освіти забезпечується за допомогою засобів адміністративного права: а) видання нормативно-правових актів загальнообов'язкового характеру; б) характерного для адміністративного права поєднання централізованого (імперативного) та децентралізованого (диспозитивного) методу правового регулювання; в) застосування у оптимальному поєднанні способів зобов'язання, уповноваження, дозволу дозволяє забезпечити охорону найбільш важливих цінностей фахової передвищої освіти; г) ефективне регулювання нагляду, контролю та в цілому державного управління у зазначеній сфері, закріплення відповідних адміністративних процедур для забезпечення ефективності та прозорості прийняття рішень, реалізації прав на найбільш визначальних етапах функціонування системи фахової передвищої освіти, регулювання діяльності органів управління фаховою передвищою освітою; д) правове регулювання стандартизації та ліцензування фахової передвищої освіти дозволяє забезпечувати відповідну якість у досліджуваній сфері, а також спрямовувати її розвиток і удосконалення; е) закріплення відповідальності є невід'ємною складовою механізму забезпечення ефективного дотримання визначеного нормами реалізації норм адміністративного та інших галузей права;

4) державна політика у сфері фахової передвищої освіти як об'єкт адміністративно-правового регулювання складається з приводу: а) реалізації принципів фахової передвищої освіти; б) забезпечення сталого ефективного функціонування її закладів та навчального процесу; в) забезпечення удосконалення зазначеної сфери, приведення її у відповідність до передових міжнародних стандартів та досвіду; г) реалізації права на освіту та повноцінного розвитку особистості, розвитку людського потенціалу; д) збереження та передачі духовних цінностей, єднання Українського народу на їх основі; е) покращення сфери суспільного виробництва в результаті підготовки кваліфікованих освічених кадрів, поєднання теорії освітніх знань та практики їх реалізації, забезпечення максимальної конкурентоспроможності та актуальності отриманих освітньо-професійного ступеня, спеціальності, спеціалізації, освітньо-професійної програми та професійної кваліфікації на ринку праці. Зазначені цінності можливо також розглядати і як об'єкти адміністративно-правових відносин, що складаються у сфері реалізації державної політики у галузі фахової передвищої освіти.

ЛІТЕРАТУРА

1. Куклин В.Ж., Беляков С.А. Системные аспекты образовательной политики и управления образованием. *Университетское управление*. 2001. № 326. С. 10-23.
2. Журавський В.С. Вища освіта як фактор державотворення і культури в Україні. Київ: Ін Юре, 2003. 416 с.
3. Петрашенко Д.В. Державна освітня політика України на сучасному етапі: цілі, складові, перспективи. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2013. № 6. С. 141–144.
4. Державна політика: підручн. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. Ю.В.Ковбасюк, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурмін та ін. Київ : НАДУ, 2014. 448 с.
5. Беляков С. А. Образовательная политика и управление образованием. Стратегия развития системы образования ; «Экономика, социология, менеджмент». URL: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:L9bK529YFJ:https://cyberleninka.ru/article/n/obrazovatel'naya-politika-i-upravlenie-obrazovaniem+&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ua>
6. Реформування освіти в Україні : державно-управлінський аспект : навчально-наукове видання. Н. Г. Протасова, В. І. Луговий, Ю .О. Молчанова та ін. ; за заг. ред. Н. Г. Протасової. Київ ; Львів : НАДУ, 20112. 456 с.
7. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII. *Голос України*. 2017. №178-179
8. Про фахову передвищу освіту : Закон України від 06.06.2019 р. № 2745-VIII. *Голос України*. 2019. №126
9. Адміністративне право України : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальне адміністративне право. Академічний курс / Галунько В.В., Олефір В.І., Гридасов Ю.В., Іванишук А.А., Короєд С.О. Херсон : ХМД, 2013. 396 с.
10. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання третє. Київ: Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.
11. Ярош А.О. Освіта як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Юриспруденція*. 2013. Вип. 6-1 (1). С. 229-231.