

О. Р. Пелішенко, викладач
Чернівецького юридичного фахового коледжу
Національного університету «Одеська юридична академія»

ФОРМИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ФАХОВОЇ ПЕРЕДВИЩОЇ ОСВІТИ

У статті автором зазначено, що форми здійснення державної політики у сфері фахової передвищої освіти в Україні є одними із тих засадничих категорій, пізнання яких є необхідним на шляху до всебічного дослідження сутності державної політики у зазначеній сфері та дозволить насамперед з'ясувати її реальне втілення у конкретних суспільних відносинах. Метою статті є з'ясування поняття та системи форм здійснення державної політики у сфері фахової передвищої освіти.

У статті наголошено на невиправданій відсутності належних та системних наукових досліджень форм здійснення державної політики у сфері фахової передвищої освіти. Стаття присвячена розкриттю загальних та спеціальних питань форм здійснення державної політики у сфері фахової передвищої освіти. Висвітлено основні науково-теоретичні напрацювання з приводу розкриття проблеми адміністративних форм: «форм адміністративної діяльності», «форми управління». Також розкрито підходи вчених-адміністративістів до класифікації адміністративних форм у адміністративно-правовій науці. Запропоновано авторський підхід до виокремлення системи форм здійснення державної політики у сфері фахової передвищої освіти в Україні. Зауважено, що категорія «форми здійснення державної політики у сфері фахової передвищої освіти» є децю ширшою, аніж державне управління у наведеній сфері. А тому перелік форм реалізації та формування державної політики у сфері фахової передвищої освіти є більш всеохоплюючим та містким, аніж перелік форм державного управління. Виокремлено такі форми здійснення державної політики у сфері фахової передвищої освіти, як ідейно-наукова, установча, державно-приватне партнерство, правові форми (стратегічне планування; прийняття нормативно-правових актів у сфері фахової передвищої освіти; прийняття індивідуально-правових актів), спеціальні управлінські та організаційні форми.

Ключові слова: фахова передвища освіта, державна політика, контроль, нагляд, ліцензування, адміністративна форма, правові форми, організаційні форми.

O. R. Pelishenko. Forms of implementation of state policy in the field of vocational pre-higher education

In the article, the author states that the forms of implementation of state policy in the field of vocational pre-university education in Ukraine are one of those basic categories, the knowledge of which is necessary on the way to a comprehensive study of the essence of state policy in the specified field and will allow, first of all, to find out its real embodiment in concrete social relations. The purpose of the article is to clarify the concept and system of forms of implementation of state policy in the field of vocational pre-university education.

The article emphasizes the unjustified lack of proper and systematic scientific research into the forms of state policy implementation in the field of professional pre-higher education. The article is devoted to the disclosure of general and special issues of the forms of implementation of state policy in the field of vocational pre-higher education. The main scientific and theoretical developments regarding the disclosure of the problem of administrative forms: "forms of administrative activity", "forms of management" are highlighted. The approaches of administrative scientists to the classification of administrative forms in administrative and legal science are also revealed. An author's approach to distinguishing the system of forms of implementation of state policy in the field of vocational pre-higher education in Ukraine is proposed. It is noted that the category of "forms of implementation of state policy in the field of vocational higher education" is somewhat broader than state administration in the given field. That is why the list of forms of implementation and formation of state policy in the field of vocational pre-higher education is more comprehensive and comprehensive than the list of forms of state administration. Such forms of implementation of state policy in the field of vocational higher education are singled out, such as ideological-scientific, institutional, public-private partnership, legal forms (strategic planning; adoption of regulatory and legal acts in the field of vocational higher education; adoption of individual legal acts), special management and organizational forms.

Key words: vocational higher education, state policy, control, supervision, licensing, administrative form, legal forms, organizational forms.

Постановка проблеми. Форми здійснення державної політики у сфері фахової передвищої освіти в Україні є одними із тих засадничих категорій, пізнання яких є необхідним на шляху до всебічного дослідження сутності державної політики у зазначеній сфері. Дослідження форм здійснення державної політики у зазначеній сфері дозволяє насамперед з'ясувати специфіку її зовнішнього прояву, її реальне втілення у конкретних суспільних відносинах.

З'ясуванню сутності та змісту форм здійснення державної політики у сфері фахової передвищої освіти в Україні на сьогодні приділено надзвичайно мало наукової уваги. Відсутні спеціальні комплексні напрацювання щодо висвітлення змісту зазначених категорій. Більше того, серед науковців на сьогодні бракує

одностайності у розумінні змісту ключових понять зазначеної проблематики: у теорії адміністративного права не розроблено єдиного підходу до визначення поняття форм здійснення державної політики загалом, а також до виокремлення їхніх істотних правових ознак, з'ясування системи таких форм.

То ж усе наведене вище, а також нагальність та актуальність формування та реалізації ефективної державної політики у сфері фахової передвищої освіти обумовлюють вважливість проведення нашого наукового дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сьогодні висвітленню проблем державної політики у сфері освіти присвячені роботи В. П. Андрущенка, В. І. Астахової, В. Д. Бакуменка, К. О. Ващенко, О. В. Валевського й ін. категорію адміністративних форм досліджували такі теоретики, як В. Б. Авер'янов, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, Н. В. Галіцина, С. Г. Погребняк, Ю. С. Старілов, С. Г. Стеценко та ін.

Невирішені раніше проблеми. Проте у науковій доктрині бракує спеціальних напрацювань щодо визначення поняття та системи форм здійснення державної політики у сфері фахової передвищої освіти. Зазначене і обумовлює нагальність і актуальність нашого наукового пошуку.

Метою даної статті є з'ясування поняття та системи форм здійснення державної політики у сфері фахової передвищої освіти.

Виклад основного матеріалу Слід на початку нашого дослідження звернутись до думок вчених з приводу досліджуваного питання. Наприклад, Т. М. Коломоець визначає адміністративну форму як «волевиявлення виконавчо-розпорядчого органу, посадової особи, здійснене у рамках режиму законності та компетенції для досягнення адміністративно-правової мети – вираження у зовнішньому вигляді конкретних дій суб'єктів публічного адміністрування, які здійснюються у процесі їхньої діяльності й спрямованості на реалізацію адміністративних функцій» [1, с. 324].

Також, І. А. Смілий зауважує, що «під формами адміністративної діяльності ДМС України пропонуються розуміти зовнішньо виражені, відмінні за змістом і правовим ефектом види адміністративної діяльності ДМС України з ефективного виконання покладених на неї завдань і функцій щодо реалізації державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), зокрема протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів» [2, с. 358]. У свою чергу, А. С. Гук зауважує, що «будь-яка адміністративна форма являє собою юридично значимі способи реалізації суб'єктами адміністративного права своїх повноважень, прав і обов'язків, що відображають особливості їх правового статусу» [3, с. 79].

Вартою уваги є позиція І. Г. Ігнатченко, яка досліджувала форми державного управління культурою. На її думку, досліджувану категорію варто визначати як «об'єктивно зумовлені залежно від етапів і стадій культурно-управлінського циклу внутрішньоорганізаційні й зовнішні прояви безпосередньої цілеспрямованої діяльності уповноважених органів у сфері культури щодо раціонального й ефективного виконання покладених на них функцій і завдань» [4, с.17].

Не у повній мірі погодимося із пропозицією І. А. Смілого щодо визначення форм адміністративної діяльності, за якого форми ототожнюються із видами адміністративної діяльності. На наш погляд, форми адміністративної діяльності, а також і форми реалізації державної політики у сфері фахової передвищої освіти є більш абстрактною теоретичною конструкцією, яка сформувалася внаслідок здійснення наукових узагальнень щодо способів, прийомів діяльності уповноважених суб'єктів, синтезу певних спільних правових ознак зовнішнього вираження їхніх дій.

Відтак, у межах різних видів діяльності з формування та реалізації державної політики у сфері фахової передвищої освіти може поєднуватися застосування декількох форм такої діяльності. Вид адміністративної діяльності, а також діяльності щодо формування та реалізації державної політики у сфері фахової передвищої освіти відображає скоріше напрям такої діяльності, що складається у певній визначеній сфері реалізації державної політики. В той час, як форма діяльності є більш узагальненою категорією, що може застосовуватися за різними видами такої діяльності, та характеризується насамперед специфікою зовнішнього прояву, направленістю на досягнення відповідного результату.

Досить конструктивною є пропозиція І. Г. Ігнатченко визначати форми державного управління культурою, враховуючи також і етапи управлінського циклу у зазначеній сфері загалом. Також слушним є зауваження вченої щодо необхідності виокремлювати внутрішньоорганізаційні та зовнішні форми державного управління. Адже дійсно, процес формування та реалізації державної політики у сфері фахової передвищої освіти є досить складним, охоплюючи також і відповідні процеси внутрішньоорганізаційного характеру, а також і зовнішні форми діяльності уповноважених суб'єктів. Кожна із таких форм відіграє важливу роль у формуванні та реалізації державної політики у сфері фахової передвищої освіти.

Розглянувши основні положення стосовно визначення поняття форм адміністративної діяльності, державного управління та публічного адміністрування, зауважимо, що нами виявлено низку правових ознак, які є істотними для здійснення характеристики наведених категорій, та які виокремлюються більшістю вчених. Серед таких ознак: це зовнішній прояв управлінських чи інших публічно-владних дій, він реалізується в межах режиму законності, спрямований на досягнення чітко визначеної публічно-правової мети, реалізується в межах компетенції уповноважених суб'єктів, являє собою поєднану типовими ознаками сукупність

однорідних за своїм характером дій, що у своєму комплексі спрямовані на досягнення чіткого спільного результату.

Поряд з тим, доцільно зауважити, що категорію форм адміністративної діяльності, державного управління чи публічного адміністрування у сфері фахової передвищої освіти не можливо у повній мірі ототожнювати з формами реалізації та формування державної політики у зазначеній сфері. Державна політика у сфері фахової передвищої освіти за своїм змістом є більш широким поняттям у порівнянні з публічним адмініструванням чи державним управлінням у зазначеній сфері. Тому, відповідно, і форми реалізації та формування державної політики у сфері фахової передвищої освіти є у певній мірі відмінними від форм публічного адміністрування чи державного управління.

На наш погляд, під поняттям «форми здійснення державної політики у сфері фахової передвищої освіти» слід розуміти конкретний зовнішній прояв діяльності уповноважених суб'єктів формування та реалізації політики у визначеній сфері, що являє собою сукупність поєднаних спільним характером та метою дій, що здійснюються в межах режиму законності, та спрямовані на реалізацію активного впливу держави на сферу фахової передвищої освіти, її розвиток, ефективну реалізацію прав та свобод людини у сфері здобуття зазначеного освітнього рівня.

Найбільш ґрунтовно та всеохоплююче розкрити досліджувану категорію дозволить виокремлення конкретної системи форм реалізації та формування державної політики у сфері фахової передвищої освіти. Для вирішення зазначеного наукового завдання доцільно звернутися до напрацьованих вчених стосовно уже здійсненої у теорії адміністративного права класифікації адміністративних форм. Зокрема, у науці адміністративного права прийнято розрізняти чотири форми управлінської діяльності: «1) видання нормативних актів управління; 2) видання індивідуальних (ненормативних, адміністративних) актів управління; 3) проведення організаційних заходів; 4) здійснення матеріально-технічних операцій. Поряд із цим вчені, які презентують такий поділ форм управлінської діяльності, зазначають про відсутність загальноовизнаної класифікації» [5, с. 135-136].

Т. О. Гарбуз також висловлює схожу позицію, та зауважує, що «слід виходити із того, що форми управлінської діяльності органами виконавчої влади (їх посадовими особами) здійснюються у правовій (зумовлюють юридичні наслідки) і не правовій формі (не зумовлюють настання юридичних наслідків), які складаються в процесі здійснення виконавчої та розпорядчої діяльності. Серед форм управлінської діяльності виділяють правові і не правові форми, які доповнюють одна одну в процесі реалізації функцій діяльності суб'єктів публічної адміністрації» [6, с. 143].

У свою чергу, С. Т. Гончарук, зауважує, що залежно від характеру, змісту та юридичних наслідків застосування форми державного управління поділяють на правові та неправові. До правових форм здебільшого відносять такі: а) видання управлінських актів; б) вчинення інших юридично значущих управлінських дій; в) укладання адміністративно-правових договорів. Натомість, до неправових відносять такі форми: а) здійснення організаційних заходів; б) матеріально-технічні операції. Останні мають допоміжне, обслуговувальне призначення [7, с. 64].

Як бачимо, більшість підходів у науковій доктрині пропонує виокремлювати такі основні форми адміністративної діяльності, як правові та неправові (організаційні), які слід виділяти, виходячи із того, чи обумовлює реалізація зазначених форм настання правових наслідків. Зазначена позиція є певною мірою усталеною у теоретичній літературі, і її підтримують більшість вчених-адміністративістів. З нашого боку вважаємо, що наведена класифікація є доволі обґрунтованою. Вона надає важливий інструментарій для здійснення відповідних більш спеціальних досліджень адміністративної діяльності та державного управління у різних сферах суспільного життя.

І. Г. Ігнатченко, розкриваючи форми державного управління культурою, пропонує поділяти їх на внутрішні й зовнішні. «Внутрішні форми управління культурою (адміністративної) діяльності – це способи організації зв'язків між суб'єктами управління культурою з метою реалізації цілей і завдань культурно-управлінського циклу, які виражаються через організаційну, правотворчу й господарську роботу. Зовнішні форми – це способи вираження діяльності відповідних органів (посадових осіб) у сфері культури, що здійснюються в межах їх компетенції для реалізації поставлених функцій і завдань. Вони традиційно поділяються на 2 групи: (а) видання нормативних та індивідуальних (ненормативних) правових актів управління, включаючи укладання адміністративних договорів і (б) проведення організаційних (неправових) заходів і здійснення матеріально-технічних операцій» [4, с.17].

Серед форм адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки за критерієм методів такої діяльності, на думку Л. Л. Палій, доцільно виділити: «1) видання нормативних актів управління суб'єктами, уповноваженими забезпечувати митну безпеку (такі повноваження чинне законодавство надає митним органам, Службі безпеки України, Державній прикордонній службі України); 2) видання індивідуальних (ненормативних, адміністративних) актів управління суб'єктами, що здійснюють правозастосовну діяльність, спрямовану на забезпечення митної безпеки у межах встановлених законодавством повноважень; 3) здійснення організаційних заходів, спрямованих на охорону і захист митних інтересів держави, а також спрямованих на організацію діяльності окремих державних органів, які наділені відповідною компетенцією; 4) здійснення матеріально-технічних операцій» [8, с. 31].

Враховуючи наведене, зауважимо, що, як нами уже зазначалося вище, категорія «форми здійснення державної політики у сфері фахової передвищої освіти» є дещо ширшою, ніж державне управління у наведеній сфері. А тому перелік форм реалізації та формування державної політики у сфері фахової передвищої освіти є більш всеохоплюючим та містким, ніж перелік форм державного управління. Поряд з тим, вважаємо за доцільне при формуванні конкретного переліку форм реалізації та формування державної політики у сфері фахової передвищої освіти зберегти загальний підхід щодо виділення адміністративних форм з огляду на спричинення ними правових наслідків.

Висновки. Отже, до форм реалізації та формування державної політики у сфері фахової передвищої освіти слід віднести:

1) ідейно-наукова. Зазначена форма полягає у здійсненні за державного сприяння та подальшої легітимації результатів систематичних та постійних вітчизняних науково-теоретичних розробок, досліджень передових міжнародних практик організації освітнього процесу та розробки шляхів їх можливого впровадження в Україні, розробка, зміна, корегування та удосконалення цілісної парадигми системи фахової передвищої освіти на науково-теоретичному рівні, закладення наукового обґрунтування та передумов для удосконалення нормативно-правового регулювання у зазначеній сфері;

2) установча. Являє собою конкретні дії держави щодо забезпечення організаційно-інституційної основи фахової передвищої освіти: створення закладів фахової передвищої освіти, установ та закладів, що здійснюють контроль та нагляд у сфері фахової передвищої освіти, забезпечення кваліфікованими науково-педагогічними кадрами, забезпечення їхнього навчання, атестування, підвищення кваліфікації тощо. У рамках зазначеної форми, враховуючи позиції наведених вище науковців, можливо виокремити внутрішні та зовнішні форми. Серед внутрішніх форм слід навести: організаційно-статутні та процедурні;

3) державно-приватне партнерство. Відповідно до статті 81 Закону України №2745-VIII «Про фахову передвищу освіту», «державно-приватне партнерство у сфері фахової передвищої освіти може, зокрема, передбачати: 1) впровадження інноваційних освітніх технологій, нового змісту освіти та інноваційного середовища; 2) спільне з приватним партнером оцінювання випускників закладів фахової передвищої освіти, підготовка та навчання яких здійснювалися на партнерських засадах закладом фахової передвищої освіти та приватним партнером; 3) визнання неформальної та інформальної освіти, часткових та повних професійних кваліфікацій; 4) фінансування підготовки осіб для потреб ринку праці за освітніми програмами, узгодженими спільно з приватним партнером; 5) спільну підготовку та навчання здобувачів фахової передвищої освіти; 6) фінансування освітніх потреб з боку приватних партнерів, а також організаційну, матеріальну та кадрову підтримку; 7) впровадження дуальної форми здобуття освіти; 8) можливість вибору для здобувача освіти індивідуальної освітньої траєкторії» [9].

4) правові форми – є одними із основних форм формування та реалізації державної політики у сфері фахової передвищої освіти. Правові форми – це такі групи поєднаних спільними характеристиками дій уповноважених суб'єктів, що породжують правові наслідки. Серед таких груп варто виокремити: а) стратегічне планування (розробка та прийняття стратегій, програм розвитку фахової передвищої освіти, затвердження плану заходів щодо їх виконання); б) прийняття нормативно-правових актів у сфері фахової передвищої освіти – здійснення нормативно-правового регулювання суспільних відносин, які складаються у досліджуваній сфері, забезпечення підвищеної охорони суспільних цінностей, які є об'єктами таких відносин, правовими засобами; в) прийняття індивідуально-правових актів у сфері фахової передвищої освіти (присвоєння або підтвердження кваліфікаційної категорії, присвоєння педагогічного звання, притягнення до академічної відповідальності, ліцензування освітньої діяльності тощо);

5) спеціальні управлінські форми. За своєю сутністю є найбільш спеціальними, такими, що корелюють з особливостями управлінських циклів у сфері фахової передвищої освіти, зовнішніми проявами формування та реалізації державної політики, що здійснюється безпосередньо у вигляді державного управління, проявляються у реалізації відповідних функцій державного управління. До них слід віднести: а) процедурні форми (правове регулювання адміністративних процедур вступу до закладів фахової передвищої освіти, відрахування, переривання навчання, поновлення і переведення здобувачів; атестації здобувачів, працевлаштування випускників закладів фахової передвищої освіти тощо); б) державний нагляд (контроль); в) моніторинг; г) ліцензування освітньої діяльності; д) акредитація освітніх програм; е) інституційний аудит; є) атестація педагогічних працівників; ж) сертифікація педагогічних працівників;

б) організаційні форми – це зовнішні прояви формування та реалізації державної політики у сфері фахової передвищої освіти, які не тягнуть за собою правових наслідків, їхнє здійснення безпосередньо не передбачене чинним законодавством, проте реалізується в його межах та задля забезпечення ефективної реалізації інших (правових) форм державної політики у зазначеній сфері. Серед таких форм доцільно виокремити власне організаційні (проведення нарад, семінарів, круглих столів, інших форм взаємодії тощо) та здійснення матеріально-технічних дій.

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України: Підручник. Вид. 2, змін. і доп. / За заг. ред. Т. О. Коломоєць. Київ : Істина, 2012. 528 с.

2. Смілий І. А. Форми та методи діяльності Державної міграційної служби України щодо протидії адміністративним правопорушенням іноземців. *Публічне право*. 2013. № 2. С. 355-361.
3. Гук А. С. Адміністративні форми та методи публічного врядування. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. № 1. С. 78-83.
4. Ігнатченко І. Г. Форми та методи державного управління культурою в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Харків, 2009. 20 с.
5. Адміністративне право : підручник / за заг. ред. Ю.П. Битяка, В. М. Гаращука, В.В. Зуй. Харків: Право, 2010. 624 с.
6. Гарбуз Т. О. Форми і методи державного управління у сфері об'єктів промислової власності. *International scientific journal*. 2016. № 2. С. 142-144
7. Гончарук С. Т. Основи адміністративного права України : навч. посіб. Київ, 2004. 200 с.
8. Палій Л. Л. Методи захисту економічних інтересів держави, форми та напрямки взаємодії між суб'єктами правозабезпечувальної та правоохоронної діяльності. Правове забезпечення захисту економічних інтересів держави: колективна монографія / за заг. ред. О.П. Рябченко. Суми: «Мрія», 2020. 352 с. С. 32-50
9. Про фахову передвищу освіту : Закон України від 06.06.2019 р. № 2745-VIII. *Голос України*. 2019. № 126.