

Міністерство освіти і науки України
Національний університет «Львівська політехніка»

ЛЕГЕНЬКИЙ МИКОЛА ІВАНОВИЧ



УДК 342.951:37.014.5(043.3)

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ
ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ
ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ОСВІТИ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
доктора юридичних наук

Львів – 2018

Дисертацією є рукопис

Робота виконана на кафедрі адміністративного та інформаційного права Навчально-наукового інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка» Міністерства освіти і науки України

Науковий консультант – доктор юридичних наук, професор
Бортник Надія Петрівна
Навчально-науковий інститут
права та психології Національного
університету «Львівська політехніка»,
завідувач кафедри адміністративного
та інформаційного права

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
Левченко Катерина Борисівна
Кабінет Міністрів України,
Урядова уповноважена
з питань гендерної політики;

доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України
Курко Микола Нестерович
Міжрегіональна академія
управління персоналом, ректор;

доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України
Курило Володимир Іванович
Національний університет біоресурсів
і природокористування України,
завідувач кафедри адміністративного
та фінансового права.

Захист відбудеться «28» січня 2019 р. о 10:00 год. на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 35.052.19 у Національному університеті «Львівська політехніка» (79013, м. Львів, вул. С. Бандери, 12, ауд. 226 головного корпусу).

З дисертацією можна ознайомитися у бібліотеці Національного університету «Львівська політехніка» (79013, м. Львів, вул. Професорська, 1).

Автореферат розісланий «27» грудня 2018 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

Н. П. Бортник

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. Глобалізаційні процеси, розвиток нових технологій, формування інформаційного суспільства, утвердження пріоритетів сталого розвитку, а також інші притаманні сучасній цивілізації риси дедалі активніше входять в наше життя та зумовлюють постійний людський розвиток як основоположне начало сучасного прогресу, а також підштовхують державу і суспільство до безумовного виконання свого завдання щодо забезпечення пріоритетності розвитку освіти і науки шляхом розв'язання тих проблем, які виникають у цій сфері.

Освіта слугує основним джерелом розвитку людини упродовж усього її життя. Освіта виступає найміцнішим фундаментом для розвитку особистості, а значить, сприяє і розвитку суспільства, нації та держави, є надійною запорукою майбутнього України. Нині розвиток української держави характеризують процеси інтеграції, які проявляються у поступовій адаптації України до європейських стандартів, зокрема й в освітній сфері. Передусім така адаптація вимагає європейських підходів до освітніх стандартів модернізації змісту освіти, забезпечення якості освіти, впровадження нових методик тощо.

Науковці дійшли висновку, що знання є вирішальним чинником забезпечення зростання продуктивності праці, тобто освітній рівень працівників зумовлює рівень розвитку виробництва і забезпечує стабільність економічної системи та сталий розвиток суспільства. Так, лауреат Нобелівської премії Гаррі-Стенлі Беккер на прикладі Сполучених Штатів Америки обґрунтував тезу щодо високої ефективності інвестування в освіту, рентабельність від якого на 10–15% перевищує рентабельність інших видів комерційної діяльності¹.

Натомість необхідно враховувати той факт, що процедури запровадження освітньої політики значно ускладнюються внаслідок високої і достатньо тривалої латентності відображення її результатів. Адже реально оцінити ефективність системи освіти можливо тільки за результатами вкладу в суспільний розвиток покоління, яке здобуде освіту та вступить у доросле життя, покоління, яке нині навчається в школі. Тобто віддаленість подібних результатів у часі може сягати десяти, а то й більше років. Зазначена проблема потребує розважливого, поміркованого, науково обґрунтованого та практично апробованого реформування освітньої сфери в будь-яких її аспектах, до них, безумовно, належить і адміністративно правове регулювання освітньої галузі та формування державної політики у сфері освіти.

¹ Цит. за Яловий Г. К. Теорія людського капіталу як методологія формування інноваційної системи. *Економічний вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»*. 2015. № 12. С. 20-28. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evntukpi_2015_12_6.

Саме цим зумовлено необхідність та актуальність наукового дослідження адміністративно-правових засад формування та реалізації державної політики у сфері освіти, оскільки саме освіта є винятково важливою для суспільства, його розвитку, перспектив та можливостей його функціонування загалом. Тобто належна організація освітньої діяльності на відповідному організаційному та якісно-змістовному рівні забезпечує збереження, відтворення і розвиток національного та суспільного інтелектуального потенціалу і є визначальним чинником, від якого значною мірою залежатиме ефективність та темпи подальшого суспільного розвитку. До того ж освітня державна політика, будучи фактично інвестуванням у майбутній розвиток, суттєво визначає і формує шляхи подальшого розвитку держави.

Безумовна актуальність, соціальна значущість та широкомасштабність порушеної проблеми зумовила посилену увагу до неї дослідників різних галузей науки – філософії, педагогіки, державного управління, юриспруденції, економіки, соціології, політології та багатьох інших. Характерною ознакою більшості досліджень є «розмивання меж», взаємне проникнення, багатовекторне інтегрування та взаємообмін методології, предметно-об'єктного змісту, понятійного апарату, форм і методів дослідження вищезазначених та інших наук, що, безумовно, позитивно впливає на якість та результативність досліджень, а також суттєво розширює перспективи і горизонти наукової проблематики.

Методологічним підґрунтям дослідження адміністративно-правових проблем формування та реалізації державної політики у сфері освіти стали наукові праці відомих вчених-адміністративістів і науковців – представників інших галузей права: В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, К. С. Бельського, Н. П. Бортник, В. М. Гарашука, С. П. Головатого, І. П. Голосніченка, М. С. Кельмана, С. В. Ківалова, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, В. В. Копейчикова, О. В. Кузьменко, В. І. Курила, М. Н. Курка, В. В. Ладиченка, К. Б. Левченко, О. Е. Лейста, О. Ф. Мельничук, С. С. Овчарука, В. Л. Ортинського, О. І. Остапенка, О. П. Рябченко, В. П. Тимощука, Ю. С. Шемшученка та ін.

Концептуально-філософськими витоками освітніх категорій стали праці вчених В. П. Андрущенко, В. П. Беха, Л. Д. Березівської, С. К. Булдакова, Б. С. Гершунського, І. А. Зязюна, В. Г. Кременя, В. В. Крижка, М. Д. Култаєвої, І. М. Предборської, В. Д. Шинкарука та ін.

Державно-управлінські стратегії освітньої політики та їх нормативні аспекти глибоко і змістовно досліджені у працях вчених наукових галузей державного управління та педагогіки Л. А. Гаєвської, В. А. Грабовського, С. В. Крисюка, В. С. Курила, В. І. Лугового, С. В. Майбороди, С. М. Ніколаєнка, О. Г. Рябеки та ін.

Концептуальні, організаційно-змістовні, а тому й нормативно-правові засади реформування вітчизняної освіти закладені в дослідженнях В. Є. Ба-

хрушина, І. Б. Зарубінської, С. А. Калашнікової, О. І. Козієвської, Г. П. Клімової, В. Е. Луначека, В. О. Огнев'юка, І. Ф. Прокопенка, Ю. М. Рашкевича, О. В. Співаковського та ін.

Запровадження педагогічних концепцій І. Д. Беха, В. Ю. Бикова, А. М. Гуржія, І. М. Дичківської, М. І. Жалдака, В. П. Коцура, І. П. Підласого, П. Ю. Сауха, Л. С. Шевченко потребує залучення організаційно-управлінського та адміністративно-правового забезпечення.

Однак зазначені дослідження, незважаючи на їх значну кількість, здійснюються фрагментарно та розрізнено, зосереджуючись доволі часто на вузькогалузевих питаннях, не враховуючи необхідності системного загальнотеоретичного правового підходу.

Реформування освітньої вітчизняної системи та необхідність законодавчого забезпечення вказаних процесів вимагають їх концептуального осмислення, аналізу та узагальнення, а також поглиблення розробленості проблематики адміністративно-правових засад формування та реалізації державної політики у сфері освіти. Зазначені теоретичні розробки повинні бути покладені в основу освітянської законотворчості.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Визначена проблематика дослідження узгоджується з положеннями Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015, Державної національної програми «Освіта» («Україна XXI століття»), затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 1993 р. № 896, Національної доктрини розвитку освіти, затвердженої Указом Президента України від 17 квітня 2002 року № 347/2002, Державної програми «Інформаційні та комунікаційні технології в освіті та науці» на 2006–2010 роки, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 7 грудня 2005 року № 1153 та Національної стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 року, схваленої Указом Президента України від 25 червня 2013 року № 344/2013.

Тема дисертаційної роботи відповідає науковому напрямку Навчально-наукового Інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»: «Правові, психологічні та інформаційні проблеми розвитку державності в Україні», затвердженому Вченою радою Національного університету «Львівська політехніка» 24.06.2014 р. протокол № 5. Дисертація виконана в межах науково-дослідної роботи кафедри адміністративного та інформаційного права Навчально-наукового Інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»: «Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини і громадянина в умовах розбудови правової держави» (державний реєстраційний номер 0116U004099).

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження є розроблення теоретико-методологічних та концептуально-правових засад

адміністративно-правового забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері освіти, аналіз та узагальнення теоретичних і практичних проблем у цій сфері та відповідну розробку теоретичних положень і науково обґрунтованих методичних і практичних рекомендацій щодо удосконалення нормотворчої діяльності та регламентації адміністративно-правових процедур державної стратегії освітнього розвитку і реформування.

Відповідно до поставленої мети в дисертації передбачається вирішення таких *завдань*:

- визначити категоріально-змістові та методологічні передумови дослідження адміністративно-правових засад формування і реалізації державної політики у сфері освіти;

- розкрити генезу та стан адміністративно-правового дослідження державної політики у сфері освіти;

- здійснити аналіз правових засад Болонського процесу та створення Європейського освітнього простору з метою імплементації відповідних норм у вітчизняне освітнє законодавство;

- здійснити аналіз вітчизняного законодавчого, організаційно-правового та змістового забезпечення запровадження в Україні Болонського процесу;

- з'ясувати поняття та зміст адміністративних правовідносин у сфері формування та реалізації державної освітньої політики;

- проаналізувати адміністративно-правовий механізм публічного управління освітньою сферою України з метою удосконалення його нормативно-правового забезпечення;

- охарактеризувати адміністративну процедуру виборів керівників закладів вищої освіти та внести пропозиції щодо її удосконалення;

- визначити суб'єкти формування та реалізації державної політики у сфері освіти;

- здійснити аналіз змісту юридичної відповідальності суб'єктів реалізації державної політики у сфері освіти;

- здійснити аналіз адміністративних процедур як чинника забезпечення якості надання освітніх послуг та внести пропозиції щодо їх удосконалення;

- охарактеризувати нормативне забезпечення акредитації та ліцензування освітньої діяльності з метою удосконалення їх адміністративно-правового регулювання;

- розглянути адміністративно-правове забезпечення інноваційних технологій у сфері освіти;

- окреслити стратегічний вектор розвитку державної політики у сфері освіти;

- проаналізувати адміністративно- та інформаційно-правове забезпечення пріоритетних напрямів в управлінні освітою з метою визначення пріо-

ритетних напрямів реформування управлінської освітньої моделі та шляхів їх нормативно-правового закріплення;

– визначити проблеми і окреслити перспективи законотворчого забезпечення реформування освітянської галузі.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі формування та реалізації державної політики у сфері освіти.

Предметом дослідження є адміністративно-правові засади формування та реалізації державної політики у сфері освіти.

Методи дослідження. Для досягнення поставленої мети і завдань, забезпечення достовірності результатів та висновків дослідження використовувалися філософські, загальнонаукові та спеціально-наукові методи пізнання, зокрема діалектичний, порівняльно-правовий, формально-юридичний і структурно-логічний, логіко-семантичний, наукової абстракції, аналізу та синтезу, класифікації і групування, системно-структурний, герменевтичний, прогностичний.

Застосування діалектичного методу дало змогу здійснити аналіз правовідносин у сфері формування та реалізації освітньої політики та суто освітніх правовідносин, виявити закономірності їх розвитку, а також розглянути динаміку розвитку законодавства в галузі освіти (Розділ 1, п.п. 2.1, 3.1). Порівняльно-правовий метод використано під час огляду й вивчення юридичної літератури, основних наукових підходів щодо вирішення поставлених завдань дослідження й аналізу вітчизняного законодавства у процесі з'ясування його співвідношення з аналогічними нормами зарубіжного законодавства (п.п. 2.3, 2.4, Розділ 4, п.п. 5.2, 5.4).

З використанням формально-юридичного методу проаналізовано норми чинного законодавства, які регулюють правовідносини у сфері освіти та внесені відповідні пропозиції щодо їх оновлення та удосконалення (Розділ 5). Структурно-логічний метод застосовувався для визначення системи формування та реалізації державної освітньої політики і виокремлення в ній суб'єктів формування і реалізації зазначеної політики та внесення обґрунтованих пропозицій щодо удосконалення законодавчого забезпечення вказаної системи (Розділ 3, Розділ 4).

Методи класифікації та групування використовувалися для диференціації принципів і засад державної освітньої політики і створення групи принципів та векторів зазначеної політики (п.п. 3.1, 3.2, 4.1, 5.1). Логіко-семантичний метод та метод наукової абстракції був використаний для визначення категоріально-змістових передумов дослідження адміністративно-правових засад формування і реалізації державної політики у сфері освіти (Розділ 1, Розділ 2). Герменевтичний метод застосовувався для тлумачення правових норм із метою розкриття змісту та особливостей норм права та окремих положень законодавства про освіту (п.п. 2.3, 3.2, 3.4, Розділ 4, п.п. 5.4).

Застосування прогностичного методу здійснювалося з метою дослідження ймовірних наслідків реалізації пропозицій щодо удосконалення положень чинного законодавства шляхом внесення відповідних змін до положень законів та підзаконних нормативних актів, які регулюють відносини у сфері освіти (Розділ 5).

Вищезазначені методи у взаємозв'язку із загальними логічними методами і прийомами (аналіз, синтез, індукція, дедукція, аналогія) дозволили всебічно й ефективно дослідити виявлені проблеми, розв'язання яких може бути здійснене через удосконалення норм законодавства.

Нормативну основу роботи склали Конституція України, закони України, інші нормативно-правові акти, які регулюють правовідносини у сфері освіти, а також законодавство ЄС у цій галузі. Інформаційну та емпіричну базу дисертаційного дослідження становлять узагальнення практики застосування окремих норм законодавства України, довідкові та енциклопедичні видання, публікації в періодичних виданнях, статистичні матеріали.

Емпіричну основу становить аналіз узагальнених статистичних даних діяльності вищих навчальних закладів України, а також результати соціологічного опитування 359 респондентів.

Наукова новизна отриманих результатів полягає у тому, що робота є одним із небагатьох у вітчизняній юридичній науці комплексним дослідженням теоретичних і практичних проблем адміністративно-правового регулювання формування та реалізації державної політики в галузі освіти, що спрямоване на удосконалення чинного освітнього законодавства з урахуванням сучасних реалій розвитку освіти в Україні.

Основні результати роботи, що становлять наукову новизну і практичну значущість, знаходять свій прояв у теоретичних положеннях і висновках, які виносяться на захист:

уперше:

- запропонована концепція виокремлення суто освітніх правовідносин як самостійної внутрішньоорганізаційної категорії правовідносин, які характеризуються власним, достатньо специфічним об'єктом правового регулювання, мають низку унікальних особливостей, характеризуються винятковою суспільною та державною значущістю;

- з'ясовано значення інтеграції України в Європейський освітній простір для розвитку освітньої сфери держави та визначено відповідність вітчизняного законодавства у сфері освіти завданням щодо здійснення цього процесу;

- запропонована авторська система принципів державної політики у сфері освіти, до основних складових якої віднесені принципи освітоцентризму, верховенства права, системності та багатовекторності, справедливості, науковості та послідовності і виокремлено систему векторів державної освітньої політики;

- проаналізовано діючу адміністративну процедуру виборів керівників закладів вищої освіти та запропоновано конкретні заходи щодо її удосконалення шляхом подальшого реформування законодавства України про вищу освіту;

- доведено достатньо тісний взаємозв'язок проблем адміністративно-правового забезпечення інновацій та інноваційних технологій у сфері освіти і їх синергетичний вплив на загальну ефективність запровадження інноваційних технологій на державному рівні;

удосконалено:

- систематизацію суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері освіти з метою їх законодавчого закріплення;

- адміністративні процедури у сфері освіти як чинник забезпечення якості освіти;

- категоріально-змістові та методологічні підходи до дослідження адміністративно-правових засад формування і реалізації державної політики у сфері освіти;

- визначення перспективних напрямів реформування нормативно-правового забезпечення публічного управління вітчизняною освітньою сферою;

набуло подальшого розвитку:

- з'ясування стану та генези адміністративно-правового дослідження державної освітньої політики в контексті новітньої освітньої парадигми та впливу глобалізаційних процесів;

- наукові погляди на необхідність розширення сутності предмета адміністративного права через встановлення юридичної відповідальності представників державних органів за правопорушення у сфері освіти;

- визначення сутності та змісту правових засад Болонського процесу, які повною мірою визначають принципи, пріоритети, організаційні та змістовні форми Європейського простору вищої освіти і відіграють роль відповідної бази для його запровадження у країнах-учасницях з метою імплементації відповідних норм у вітчизняне освітнє законодавство та покладення їх в основу нормативно-правового забезпечення вітчизняної освітньої реформи для забезпечення виходу української освіти на рівень європейських та світових стандартів;

- розуміння шляхів удосконалення адміністративно-правового забезпечення акредитації та ліцензування освітньої діяльності;

- виокремлення пріоритетних напрямів реформування управлінської освітньої моделі та розкриття шляхів їх адміністративно-правового забезпечення;

- розробка аргументованих пропозицій щодо доцільності кодифікації освітнього законодавства як актуальної і перспективної форми законотворчості в галузі освіти, що характеризується комплексним та системним характером;

– з'ясування проблем законотворчого забезпечення реформування освітянської галузі та окреслення перспектив удосконалення норм чинного законодавства з урахуванням досвіду провідних країн світу.

Практичне значення отриманих результатів полягає у тому, що сформульовані у роботі висновки і пропозиції можуть бути використані у:

– *науково-дослідній сфері* – як підґрунтя для подальших науково-правових досліджень державної освітньої політики, правовідносин у галузі освіти та освітніх правовідносин, нормативно-правового забезпечення освітніх реформ тощо;

– *нормотворчій діяльності* – для удосконалення законодавства, норми якого регулюють суспільні відносини в галузі освіти (*Довідка Комітету Верховної Ради України з питань науки і освіти від 14 травня 2018 р. №159/05*);

– *правозастосовній діяльності* – з метою підвищення ефективності діяльності суб'єктів реалізації державної освітньої політики;

– *навчально-методичній роботі* – для підготовки навчальних посібників, підручників, методичних рекомендацій та інших документів методичного характеру з освітнього права, освітньої політики та спецкурсів з нормативно-правового забезпечення освітньої галузі (*Довідка Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова від 06.06.2018 р. № 07-10/898*).

Особистий внесок здобувача. Всі теоретичні положення і висновки підготовлені здобувачем самостійно.

Апробація результатів дослідження. Основні ідеї положень дисертаційного дослідження були апробовані на таких науково-практичних заходах: міжнародній науково-практичній конференції «Роль юриспруденції у формуванні сучасного суспільства» (Київ, 7 жовтня 2014 р.); VIII міжнародній науково-практичній конференції «Педагогіка вищої школи: методологія, теорія, технології» (Кіровоград, 17 жовтня 2014 р.); всеукраїнській науково-практичній конференції «Розвиток української держави в умовах активізації євроінтеграційних процесів» (Київ, 19 лютого 2015 р.); V Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні проблеми сучасного розвитку цивільного, міжнародного морського і транспортного права» (Київ, 16–17 квітня 2015 р.); міжнародній науково-практичній конференції «Правове життя: сучасний стан та перспективи розвитку (Запоріжжя, 29–30 травня 2015 року); XI Międzynarodowej naukowo-praktycznej konferencji «Aktualne problemy nowoczesnych nauk – 2015» (Przemyśl, 07–15 czerwca 2015 roku); VII Міжнародній науково-практичній конференції «Управління в освіті» (Львів, 16–18 квітня 2015 р.); міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання розвитку правової держави в умовах сучасного становлення громадянського суспільства в Україні» (Харків, 19–20 черв-

ня 2015 року); IX Міжнародній науково-практичній конференції «Педагогіка вищої школи: методологія, теорія, технології» (Кам'янець-Подільський, 21–23 жовтня 2015 р.); Всеукраїнській науково-практичній конференції «Тенденції розвитку адміністративного права в Україні» (м. Львів, 27 квітня 2017 р.); II Міжнародній науково-практичній конференції «ІТ-право: проблеми та перспективи розвитку в Україні» (Львів, 17 листопада 2017 р.); Всеукраїнській заочній науково-практичній конференції «Адміністративне право і процес: проблеми та перспективи розвитку» (Львів, 30 березня 2018 р.).

Публікації. Основні положення та результати дисертаційного дослідження викладені в 38 наукових працях, з яких: 1 одноосібна монографія, 24 наукових статті, 11 з яких опубліковано у зарубіжних та вітчизняних виданнях, включених у наукометричні бази даних, а також у 13 тезах виступів на конференціях та науково-практичних заходах.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, п'яти розділів, що містять двадцять один підрозділ, висновків, списку використаних джерел, розміщених на 58 сторінках (607 найменувань) та додатків, що розміщені на 37 сторінках. Повний обсяг дисертації становить 511 сторінок, з них 399 сторінок основного тексту.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** викладено актуальність теми дисертації, розкрито зв'язок роботи з відповідними науковими планами і програмами, визначено об'єкт, предмет, мету й основні завдання дослідження, охарактеризовано методологічну основу роботи, її наукову новизну і практичне значення; наведено інформацію про апробацію теоретичних положень роботи, її структуру та обсяг, а також дані щодо публікацій.

Розділ 1 «Теоретико-методологічне підґрунтя дослідження адміністративно-правових засад формування та реалізації державної політики у сфері освіти» складається з чотирьох підрозділів.

У підрозділі 1.1 «*Освітня політика як складова державної соціально-гуманітарної політики в контексті новітньої освітньої парадигми в українському суспільстві*» визначено роль і місце державної освітньої політики як невід'ємної складової вітчизняної внутрішньої політики соціально-гуманітарного спрямування. При цьому зосереджено увагу на всеохоплюваність характеру соціального статусу освіти, яка може відігравати роль і складової, і чинника, а також результатів ефективності суспільного прогресу.

Обґрунтовано визначальне значення освіти для ефективного і планомірного розвитку суспільства і держави, що, в свою чергу, вимагає продуманої, планомірної, науково визначеної та стратегічно спрямованої державної політики в галузі освіти. Підкреслено, що стратегічним завдан-

ням вітчизняної освітньої політики є забезпечення конкурентоспроможності освіти, набутої в Україні, на світовому рівні.

Вирішення зазначених проблем можливе виключно за умови належного організаційно-управлінського та адміністративно-правового забезпечення функціонування освітньої сфери.

Актуальність зазначеної тези підтверджена результатами вивчення громадської думки з проблематики адміністративно-правових засад формування та реалізації державної освітньої політики.

У підрозділі 1.2 «Категоріально-змістові передумови дослідження адміністративно-правових засад формування і реалізації державної політики у сфері освіти» розкриті основні змістові категорії, які покладено в основу дослідження адміністративно-правових засад формування та реалізації державної освітньої політики.

Встановлено, що вітчизняні суспільні та юридичні енциклопедичні видання не пропонують визначення термінів «адміністративно-правові засади» та «правові засади», а в наукових дослідженнях зміст зазначених понять подається певною мірою односторонньо. У зв'язку з цим на основі аналізу та узагальнення нормативно-правової бази а також енциклопедичної, довідкової та наукової літератури запропоновано авторське визначення поняття адміністративно-правових засад, як сукупності основних методологічних характеристик і принципів регулювання суспільних відносин в окресленій сфері, яка встановлюється нормами адміністративного права та передбачає категоріальне, нормативно-правове і організаційно-управлінське забезпечення.

Запропоновано авторське визначення поняття адміністративно-правових засад формування та реалізації державної політики у сфері освіти, яке побудоване з урахуванням змісту сформульованого вище поняття та аналізу фундаментальних досліджень, присвячених проблематиці державної політики.

До адміністративно-правових засад формування та реалізації державної політики у сфері освіти запропоновано віднести встановлену нормами адміністративного законодавства сукупність основних методологічних характеристик і принципів регулювання стратегічно обумовленої системи дій органів публічної адміністрації, спрямованої на організацію функціонування і розвитку вітчизняної освітньої галузі.

У підрозділі 1.3 «Методологія адміністративно-правового дослідження державної політики у сфері освіти» виходячи з виняткової актуальності теоретико-методологічних засад та вироблення ефективних адміністративно-правових механізмів державного управління освітою, які передусім мають базуватися на фундаментальних наукових постулатах державної політики та державного управління, розкриті основні теоретичні

підходи до адміністративно-правового наукового аналізу державної політики взагалі та у сфері освіти зокрема.

Підкреслено, що ефективність державної політики та державного управління значною мірою залежить від оптимального визначення змісту предмета та діяльності органів влади, що в теоретичній інтерпретації обумовлена змістом предмета адміністративного права. Здійснено аналіз визначень змісту поняття «предмет адміністративного права», запропонованих академічними, науковими та навчально-методичними виданнями.

Констатовано, що запропонована більшістю зазначених видань концепція регулювання суспільних відносин як предмета адміністративного права потребує розширення за рахунок доповнення положеннями про обов'язки та юридичну відповідальність представників державних інституцій.

У підрозділі 1.4 *«Загальна характеристика генези та стану адміністративно-правового дослідження державної політики у сфері освіти»* здійснено аналіз правових, філософських, педагогічних, державно управлінських, економічних, соціологічних і психологічних досліджень окремих проблем державної освітньої політики.

Підкреслено певну широту, розвиваючий характер науково-правових досліджень освітньої сфери, поступальність яких упродовж останніх років помітно зростає. В той же час встановлено певну нерівномірність охоплення дослідженнями всього комплексу освітньої проблематики за рахунок посиленої уваги до проблематики вищої освіти та, відповідно, – недостатньої до інших освітніх галузей. Запропоновано перелік актуальних напрямів розвитку освітньої сфери, які першочергово потребують науково-правового аналізу та обґрунтування.

Вказано на перспективність комплексного дослідження актуальних освітянських проблем різними науками, що здатне забезпечити всеохоплюваність, повноту та об'єктивність вивчення певного суспільного явища за умови належного організаційно-правового забезпечення. Доведено актуальність і необхідність системного узагальнюючого дослідження адміністративно-правових засад формування та реалізації державної політики у сфері освіти.

Розділ 2 «Правові аспекти інтеграції України в європейський освітній простір» складається з чотирьох підрозділів.

У підрозділі 2.1 *«Новітня вітчизняна освітня парадигма як результат глобалізації»* підкреслені і позитивні, і негативні наслідки глобалізаційних змін як загалом, так і шляхом їх екстраполювання на проблематику розвитку юриспруденції та правової освітньої політики.

На підставі опрацювання результатів здійснених наукових досліджень обґрунтовано висновок щодо визначення парадигми розвитку вітчизняного освітнього простору через адекватне поєднання та оптимальне узгодження і взаємодію національного та глобального у правовій освітній політиці.

Піддано аналізу змінні чинники, які відбуваються в освітньому просторі під впливом глобалізації. До зазначених чинників віднесені формування єдиного освітнього простору, трансформацію освітніх цілей через зміну соціальних запитів, інформатизацію освітнього середовища, модернізацію змісту освіти через активізацію розвитку всіх галузей знань, інноваційність методів здобуття освіти, єдину правову стандартизацію освітнього простору та посилення міжнародного конкурентного ринку у сфері освіти. Підкреслено актуальність оновлення правової освітньої політики з метою забезпечення відповідної конкурентоздатності освітніх послуг на вітчизняному, європейському та світовому ринках.

Зазначена конкурентоздатність вітчизняної освіти, насамперед – вищої, залишається доволі проблематичною, про що свідчить помітний відтік студентів за межі України. Зазначена теза підтверджується аналізом відповідних даних офіційної статистики. При цьому, аналіз динаміки наповнення вітчизняних закладів вищої освіти впродовж 1990–2017 років дозволив виділити декілька специфічних етапів, останній з яких, на жаль, характеризується негативними тенденціями.

В той же час формування єдиного освітнього простору має і позитивні тенденції, до яких передусім слід віднести покращення якості надання освітніх послуг, оптимізацію темпів та обсягів набуття знань внаслідок інформатизації освітнього середовища, подолання суб'єктивізму та корумпованості, переорієнтацію на набуття освіти впродовж життя, інтенсифікацію знань і розширення перспектив для міжрегіональної та міжнародної наукової й освітньої інтеграції. Підкреслено, що врахування, правове обґрунтування та використання зазначених тенденцій дозволить оптимізувати конкурентоздатність української освіти на вітчизняному, європейському та світовому ринках.

У підрозділі 2.2 «Правові засади Болонського процесу та створення Європейського освітнього простору» наголошено, що Болонський процес є перспективною освітньою, управлінсько-організаційною та методичною системою, що покликана сприяти оптимальному розвитку вищої освіти у відповідності до суспільних вітчизняних та європейських вимог. Окрім того, Болонський процес, виступаючи в ролі освітнього підґрунтя європейської інтеграції, є вагомим чинником подолання освітньої кризи.

Визначено, що загальноєвропейська нормативно-правова база Болонського процесу сформована у вигляді угод, конвенцій, декларацій та комюніке, які визначають засади, принципи, пріоритети, організаційні та змістові форми зазначеного процесу і виступають в ролі відповідної юридичної бази для його запровадження у країнах-учасницях.

Здійснено нормативно-правовий та змістовий аналіз загальноєвропейських міжнародно-правових документів, на базі яких здійснюється ство-

рення, формування і розвиток Європейського простору вищої освіти. Викремлення головних програмних положень наведених документів у співставленні з пріоритетними напрямками реформування вітчизняної освітньої нормативно-правової бази дає підстави для визначення важливих кроків на шляху адаптації законодавства України до вимог Болонського процесу та створення Європейського простору вищої освіти.

У підрозділі 2.3 *«Вітчизняне законодавство в сфері освіти у контексті інтеграції України в Європейський освітній простір»* зазначено, що приєднання України до Болонського процесу та відповідне реформування і розвиток вищої освіти в нашій державі повною мірою відповідає загальноєвропейському вектору державного розвитку та суспільному прагненню реформувати вищу освіту, забезпечивши її відповідність національним, європейським та світовим стандартам.

При цьому правове забезпечення входження України до європейського простору вищої освіти здійснюється шляхом планомірної та системної адаптації вітчизняного освітнього законодавства до принципів і вимог Болонського процесу. В той же час підкреслено, що незважаючи на значну кількість наукових розвідок, проблематика яких стосується шляхів входження освітньої системи України до європейського простору вищої освіти, переважна їх більшість охоплює питання змістовного, управлінського, організаційного чи педагогічного плану, натомість кількість досліджень, присвячених шляхам правової адаптації вітчизняної вищої освіти до вимог Болонського процесу, певною мірою обмежена.

У зв'язку з цим здійснено аналіз освітнього законодавства України з урахуванням динаміки його реформування, а також загальнодержавних та галузевих стратегічних програмних документів, якими встановлені основні стандарти державної освітньої політики в аспекті входження до Європейського простору вищої освіти. Підкреслено концептуальну зорієнтованість нещодавно прийнятого Закону України «Про освіту» на стандарти Болонського процесу та звернуто увагу на низку його положень, які сприяють інтегруванню вітчизняної освіти до європейської та світової освітніх систем. Проаналізовано шляхи, етапи та змістові передумови реформування спеціального законодавства, що регламентує правовідносини у сфері вищої освіти. Звернуто увагу на помітну розбіжність між інтенсивністю оновлення освітнього законодавства та імплементації прийнятих законів. Наголошено, що відставання у запровадженні прийнятих законів може суттєво знизити, а то й взагалі нівелювати їх прогресивність.

У підрозділі 2.4 *«Система змістовного та організаційно-правового забезпечення запровадження в Україні Болонського процесу»* акцентовано увагу на тому, що проблематика, пов'язана з науковим вивченням та прогнозуванням процесів входження України до європейського простору ви-

щої освіти винятково багатоаспектна і охоплює широку сферу досліджень в галузі юриспруденції, державного управління, організації освіти, економіки, педагогіки, психології тощо. В той же час особлива, якщо не визначальна роль у зазначеній системі належить вивченню та напрацюванню нормативно-правових заходів запровадження Болонської системи, які полягають у розробці, затвердженні, запровадженні та імплементації низки правових норм і на рівні законів, і підзаконних нормативно-правових актів.

Здійснено аналіз основних напрямів реформування освітніх систем, які потребують відповідного нормативно-правового забезпечення. До них віднесені: введення двочиклового навчання; розгортання кредитно-модульної системи; забезпечення якості освіти; запровадження інноваційного розвитку вищої освіти; розширення академічної та студентської мобільності.

Підкреслено, що, незважаючи на помітний поступ на шляху до європейського простору вищої освіти, мають місце і гальмуючі чинники, до яких зокрема належать й окремі норми чинного законодавства, які потребують відповідного реформування, оновлення та удосконалення.

Розділ 3 «Адміністративно-правовий механізм формування та реалізації державної політики у сфері освіти» складається з чотирьох підрозділів, один з яких має два пункти.

У підрозділі 3.1 *«Поняття та зміст правовідносин у сфері формування та реалізації державної освітньої політики»* обґрунтовано загальною юридичну тенденцію розширення та поглиблення сфери правового регулювання суспільних відносин, яка повною мірою охоплює і систему правовідносин освітньої галузі.

На підставі аналізу та узагальнення наукових розвідок проблематики освітніх правовідносин здійснено розмежування змісту понять «освітні правовідносини» та «правовідносини у сфері освіти».

Встановлено, що правовідносини в сфері освіти є поняттям ширшим і мають відношення і поширення на всі види правовідносин в освітній сфері, яка носить комплексний характер, а відносини, що входять до її орбіти регулюються нормами практично всіх галузей права – адміністративного, цивільного, трудового та ін.

Обґрунтовано, що освітні правовідносини характеризуються власним, достатньо специфічним об'єктом правового регулювання, мають низку унікальних особливостей, характеризуються винятковою суспільною та державною значущістю і тому, не можуть бути віднесеними до інших типів правовідносин чи розпорошені поміж ними.

На підставі аналізу специфічних особливостей освітніх правовідносин доведена їх самостійність. Охарактеризовані основні підходи до типологізації та класифікації освітніх правовідносин на підставі аналізу їх об'єктивного та суб'єктивного складу. Звернуто увагу на необхідність роз-

ширення змісту наведених класифікацій у зв'язку з оновленням освітнього законодавства.

Підкреслено помітну прогресивність нового Закону України «Про освіту», преамбула якого окреслює поняття правовідносин в освітній сфері, яке є максимально наближеним до запропонованих науковцями відповідних дефініцій. Окрім того, ціла низка новацій цього Закону суттєво розширює та конкретизує нормативно-правове підґрунтя застосування та регулювання і освітніх правовідносин, і правовідносин у сфері освіти.

Обґрунтовано найбільш тісні зв'язки освітніх правовідносин з адміністративними правовідносинами. Окрім того, визначені особливості та характер взаємозв'язків правовідносин у сфері формування та реалізації державної освітньої політики з адміністративним правом.

У *підрозділі 3.2 «Адміністративно-правовий механізм державного управління освітньою сферою України»* охарактеризовані концептуальні наукові засади теоретико-методологічного аналізу проблем державного регулювання освіти, ключовим аспектом яких є визначення основних понять та змісту зазначеного регулювання а також правового статусу їх суб'єктів. У цьому плані розглянуто позиції науковців щодо змісту термінів «управління», «державне управління» та «державне регулювання». Визначено адміністративно-правове регулювання механізму державного управління освітою як належну організацію виконавчої та розпорядчої діяльності спеціально створених органів управління.

Опрацьовано наукові позиції вчених-адміністративістів щодо проблеми структури та основних елементів механізму зазначеного регулювання. Встановлено, що, незважаючи на різноманітність поглядів, переважна більшість дослідників відносять до провідних структурних елементів юридичні норми, правовідносини, акти тлумачення та акти реалізації норм права.

Здійснено аналіз системи законодавчого забезпечення адміністративно-правового регулювання управління освітою. Вказано на прогресивність оновлення законодавчих норм, які передбачають і регулюють процедури громадського самоврядування, громадського нагляду (контролю) та державно-громадського управління освітою.

Пункт 3.2.1 «Особливості адміністративно-правового забезпечення формування державного замовлення на підготовку фахівців у вищих навчальних закладах України» відображає результати вивчення проблеми нормативно-правового та адміністративно-організаційного забезпечення формування та розподілу державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою та пропонує нові підходи до концепції формування і розподілу державного замовлення.

Підкреслено, що, відповідно до вимог чинного законодавства, показники державного замовлення мають формуватися з урахуванням середньо-

строкового прогнозу потреби у фахівцях на ринку праці. При цьому, виявлені суперечності, які містяться у нормах різних законів, що регулюють ті, чи інші процедури, пов'язані з формуванням державного замовлення і, відповідно, потребують доопрацювання та узгодження.

Обґрунтована недосконалість існуючої системи державного замовлення, яка потребує концептуального оновлення. Підкреслено, що спроби часткових та односторонніх реформувальних зазначених процедур виявилися необґрунтованими і непідготовленими, а тому зумовили суттєву диспропорцію і на рівні спеціальностей, і на рівні регіонів. Зазначена теза підкріплена аналізом відповідних статистичних даних.

Запропонований авторський підхід до формування та розподілу місць державного замовлення.

Пункт 3.2.2 «Адміністративна процедура виборів керівників вищих навчальних закладів та їх структурних підрозділів» підсумовує результати дослідження адміністративно-правового забезпечення процедури виборів керівників закладів вищої освіти та їх структурних підрозділів. Піддано аналізу закони, підзаконні нормативно-правові акти та документи організаційно-правового характеру з питань забезпечення зазначеної процедури.

Охарактеризовано передбачені законодавством вимоги до кандидатів на посади керівників та процедури оголошення засновниками конкурсу на заміщення посади керівника закладу вищої освіти, прийому документів від претендентів, підготовки виборів та проведення таємного голосування, що дає підстави стверджувати про демократичність, прозорість та ефективність зазначених процедур.

Водночас звернуто увагу на неоднозначності та суперечності, які мають місце в чинних нормативно-правових актах. Передусім, це стосується процедури звільнення керівника закладу вищої освіти, норми щодо якої прописані виключно суперечливо і можуть призвести до правових колізій.

В частині регулювання організації виборів виявлено необхідність приведення окремих положень Закону України «Про вищу освіту» до норм інших законів, недосконалість у визначенні категорій здобувачів освіти, які мають право на участь у виборах, а також потребу в уточненні окремих формулювань, термінів і понять.

Обґрунтовано концептуальну необхідність посилення ролі наглядової ради закладу вищої освіти у формуванні його управлінської освітньої стратегії, зокрема і через реальний вплив на процедуру обрання керівника. Вказано на нагальну потребу і в розширенні прав громадськості у здійсненні громадського нагляду за процедурою виборів на всіх її етапах.

У підрозділі 3.3 «Суб'єкти формування та реалізації державної політики у сфері освіти» до головних аспектів проблеми дослідження суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері освіти віднесено

визначення основних понять, їх змісту та переліку суб'єктів формування і реалізації державної освітньої політики.

Здійснено змістовий аналіз генези та стану визначення і законодавчого закріплення статусу суб'єктів формування та реалізації державної освітньої політики в законах України. Визнано невдалою спробу донедавна чинного закону «Про освіту» диференціювати статуси суб'єкта формування та суб'єкта реалізації державної освітньої політики та встановити їх повноваження без конкретизації державного органу, якому може бути наданий відповідний статус. Піддано критиці формулювання спеціальних освітніх законів в аспекті визначення ними суб'єктів формування та реалізації державної освітньої політики.

Зазначено, що, незважаючи на те, що прийняття нового Закону України «Про освіту» дозволило подолати низку суперечностей, протиріч і розбіжностей, проблема законодавчого визначення суб'єктів формування та реалізації державної політики у галузі освіти у ньому вирішена лише частково. Більше того, окремі положення Закону вступають у протиріччя між собою та суперечать нормам інших законів, аж до Конституції України.

З метою системного врегулювання зазначеної проблеми внесено пропозицію законодавчо встановити, що державну політику у сфері освіти визначає Президент України, Верховна Рада України та Рада національної безпеки і оборони України, визначають і реалізують Кабінет Міністрів України і центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки, а реалізують центральний орган виконавчої влади із забезпечення якості освіти, інші центральні органи виконавчої влади, яким підпорядковані заклади освіти та органи місцевого самоврядування.

У підрозділі 3.4 «Юридична відповідальність суб'єктів реалізації державної політики у сфері освіти» здійснено аналіз наукових розвідок щодо змісту понять «юридична відповідальність» загалом, та «юридична відповідальність суб'єктів реалізації державної освітньої політики» зокрема. Констатовано відсутність одностайності у концептуальних висновках і формулюваннях цих понять.

Підкреслена перспективність диференціації змісту поняття юридичної відповідальності у контексті її поділу на позитивну і негативну, а також об'єктивну і суб'єктивну.

Проаналізовано особливості охоронного, регулятивного та правозахисного характеру юридичної відповідальності суб'єктів державної політики в галузі освіти.

Визначено чинні нормативно-правові акти, які передбачають кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та матеріальну відповідальність суб'єктів реалізації державної освітньої політики. Окрім того, встановлено, що інститут юридичної відповідальності суб'єктів реалізації державної політики

у сфері освіти характеризується такими особливостями, як більш широке коло підстав притягнення до відповідальності; наявність таких підстав відповідальності, які застосовуються тільки до суб'єктів реалізації державної політики у сфері освіти; наявність складу протиправних дій, які прямо пов'язані з наділенням суб'єкта юридичною відповідальністю за здійснення державно-владних повноважень щодо реалізації державної політики у сфері освіти.

Розділ 4 «Адміністративно-правове забезпечення якості освіти як складової державної політики у сфері освіти» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 4.1 «Адміністративні процедури як чинник забезпечення якості надання освітніх послуг» зазначено, що необхідність забезпечення належного рівня якості надання освітніх послуг без перебільшення є центральною проблемою функціонування і розвитку системи освіти, її ефективності та результативності. Підкреслено, що прагнення України до підвищення якості освіти на всіх її рівнях повною мірою відповідає поступу щодо інтегрування до європейського та світового освітнього просторів.

Підкреслено, що головні положення нормативно-правової бази, що регламентує визначальні процедури, пов'язані із забезпеченням якості освіти, мають бути покладеними в основу вітчизняного освітнього законодавства. З огляду на це звернуто увагу на винятково серйозне відпрацювання положень щодо забезпечення якості освіти у новому Законі України «Про освіту», в якому саме поняття якості освіти віднесено до головних категорій, якими оперує зазначений Закон. Особливо важливими є положення Закону, які відносять гарантовану державою якість вітчизняної освіти до головної мети розбудови системи забезпечення якості освіти в Україні. Практичну цінність має передбачена законодавцем трирівнева система забезпечення якості освіти та визначення головним інструментом її забезпечення стандартизацію, моніторинг, ліцензування освітньої діяльності, акредитацію освітніх програм, інституційний аудит, інституційну акредитацію, зовнішнє незалежне оцінювання результатів навчання, а також громадський нагляд і громадську атестацію закладу освіти.

Передбачено регулювання особливостей системи забезпечення якості освіти спеціальними освітянськими законами, що визначає пріоритети та встановлює подальші перспективи законопроектної роботи. В той же час прийняття та запровадження зазначених законодавчих норм актуалізує проблеми інституційної розбудови центрального органу виконавчої влади із забезпечення якості освіти та постійнодіючий колегіальний орган із забезпечення якості вищої освіти, на які покладається організаційно-управлінська підтримка забезпечення якості надання освітніх послуг.

З огляду на це проаналізовано стан та генезу нормативно-правового забезпечення діяльності таких структур, а також вжитих заходів щодо їх розбудови, окреслено проблемні моменти, які потребують вирішення.

Наголошено, що організованість, відкритість, справедливість усіх процедур забезпечення якості освіти якнайтісніше пов'язані з наявністю адміністративно-правових засад, удосконалення та доопрацювання відповідних норм чинного законодавства.

У підрозділі 4.2 «Адміністративно-правове забезпечення акредитації та ліцензування освітньої діяльності» здійснено порівняльний аналіз законодавчих положень, що регулюють адміністративні процедури ліцензування й акредитації освітньої діяльності та містяться у базовому Законі України «Про освіту» і спеціальному Законі України «Про вищу освіту» з донедавна чинними нормами та нормами інших законодавчих актів. Висвітлена динаміка оновлення відповідних положень, що регулюють зазначені процедури. Вказано на певну невідповідність у трактуванні поняття «ліцензування», що міститься в Законах України «Про освіту» та «Про ліцензування видів господарської діяльності». У зв'язку з необхідністю уточнення цього поняття узагальнено результати відповідних категоріальних досліджень у галузі права.

Підкреслено виняткову важливість здійснення імплементації зазначених законодавчих норм, передусім шляхом розроблення, затвердження і запровадження відповідних підзаконних нормативно-правових актів. З огляду на це проаналізовано затверджені урядовим рішенням зміст ліцензійних умов провадження освітньої діяльності закладів освіти.

Опрацьовано перелік державних установ, які, відповідно до норм чинного законодавства, є суб'єктом ліцензування та акредитації освітніх програм.

Проаналізовано стан та генезу адміністративно-організаційного та нормативно-правового забезпечення діяльності Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти. Внесені відповідні пропозиції та відпрацьовано ступінь їх урахування.

У підрозділі 4.3 «Адміністративно-правове забезпечення інноваційних технологій у сфері освіти» обґрунтовано характер системи освіти як об'єкта запровадження інноваційних технологій і як умови їх розробки та запровадження на суспільному рівні. Підкреслено, що розробка інноваційних технологій та відповідних соціально-педагогічних механізмів їх запровадження потребує налаштування належної організаційно-управлінської та нормативної систем, які б регулювали зазначені процеси.

Узагальнено результати досліджень, які стосуються правового регулювання інноваційних технологій загалом та в освітній сфері зокрема. Підкреслена важливість наукових розвідок щодо поетапного структурування процесу створення і запровадження інноваційних технологій, оскільки кожен етап потребує специфічного адміністративно-правового та організаційного забезпечення. У зв'язку з цим здійснено аналіз нормативно-правових

актів та концептуальних урядових документів, які регламентують суспільні правовідносини в інноваційній сфері. Встановлено наявність тісного взаємозв'язку проблем адміністративно-правового забезпечення інновацій та інноваційних технологій у сфері освіти і їх взаємопов'язаний вагомий вплив на загальну ефективність запровадження інноваційних технологій на державному рівні.

Вказано на необхідність поліпшення правового регулювання інноваційних освітніх процедур, яке повинно здійснюватися в комплексі з системним нормативним забезпеченням інноваційної державної політики. Доведено необхідність досягнення інноваційного характеру нормотворчої діяльності та обгрунтовано актуальність уведення в науку і практику поняття «правові інновації», які пропонується розглядати як належно організовану та структуровану і науково обгрунтовану законотворчу діяльність, результатом якої є розробка, затвердження та запровадження актуальних правових норм, здатних істотно поліпшити характер правового регулювання суспільних відносин.

Зазначено, що здійснення нормотворчої діяльності за принципами та структурою інноваційних технологій має забезпечити відпрацювання і прийняття актуальних науково обгрунтованих і практично доцільних нормативних актів з їх наступним ефективним запровадженням.

Розділ 5 Напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання відносин у сфері освіти України складається з чотирьох підрозділів.

У підрозділі 5.1 «*Стратегічний вектор розвитку державної політики у сфері освіти*» визначено, що стратегічним вектором розвитку державної політики України має стати розвиток освітньої сфери, оскільки саме вона здатна забезпечити формування майбутнього громадянина України від культурного, фахового і громадянського рівня якого і буде переважно залежати розвиток українського суспільства. Однак, аналіз державних програм стратегічного характеру дає підстави стверджувати про недостатнє розуміння значення освіти як визначального чинника будь-якого суспільного розвитку.

В той же час, аналіз та узагальнення стратегічних державних документів щодо розвитку вітчизняної освіти дозволяє виокремити головні перспективні напрями розвитку освітньої галузі та шляхи реформування вітчизняної освіти. Вивчення результатів реалізації аналізованих програмних документів дає підстави для формулювання низки проблем, які залишаються нерозв'язаними. До них, зокрема, належить: недостатня відповідність освітніх послуг вимогам суспільства; недотримання рівності прав у доступі до якісної освіти різних категорій населення; відсутність цілісної системи виховання, фізичного, морального та духовного розвитку і соціа-

лізації особистості; недостатні зв'язки професійної освіти і роботодавців; недосконалість національної системи моніторингу якості освіти; недостатній рівень соціально-правового захисту учасників навчально-виховного процесу; низька престижність освіти і науки в суспільстві; недостатність мережі освітніх закладів; неналежний рівень освіти дорослих; незадовільне фінансове, матеріально-технічне та інформаційне забезпечення системи освіти; недостатня участь громадськості в управлінні освітою та відсутність системи мотивацій і стимулювання інноваційного розвитку освіти. При цьому більшість вказаних проблем перебувають саме в організаційно-управлінському та правовому полі, що абсолютно обґрунтовано актуалізує необхідність закріплення статусу та напрямів державної освітньої політики в нормативно-правових документах.

Аналіз відповідної законодавчої бази дає підстави твердити і про серйозну увагу до правового визначення засад державної освітньої політики, і про низку невідповідностей, які потребують усунення та запропоновані конкретні шляхи відповідної законопроектної роботи.

Піддано обґрунтованій критиці спробу законодавця викласти в одній правовій нормі засади освітньої діяльності і принципи державної освітньої політики, оскільки поєднання різномістовних елементів понятійного апарату з різними обсягами регулювання неминуче призведе до розмивання змісту запропонованих понять та їх правової неузгодженості.

Внесені конкретні пропозиції щодо удосконалення зазначеної норми Закону. Окрім того, запропоновано авторську систему принципів державної політики України в галузі освіти та комплекс векторів, за якими ця політика має запроваджуватися.

У підрозділі 5.2 «Адміністративно-правове забезпечення пріоритетних напрямів в управлінні освітою» зазначено, що важливим напрямом державної політики в сфері освіти є управлінська освітня система, яка в період реформування виступає не тільки як об'єкт розвитку, удосконалення і видозміни, але й як провідний чинник ефективності реформаторських освітніх процесів.

Здійснено аналіз та узагальнення правових досліджень проблеми реформування управління освітою. Особливу увагу при цьому звернуто на такі перспективні напрями, як адміністративно-правове забезпечення децентралізації управлінської системи, запровадження інноваційного освітнього менеджменту, забезпечення участі громадськості в управлінні освітою, і, як наслідок, – перехід від державної до державно-громадської форми управління, яке має оптимальні можливості управлінської діяльності в умовах загальної демократизації суспільних відносин, зміна векторів впливу від централізації до децентралізації та актуалізація суспільної потреби у максимальному врахуванні та задоволенні освітніх потреб всіх державних елементів і суспільних верств.

З огляду на це визначені основні шляхи та адміністративно-правові засади становлення державно-громадської форми управління освітою, які містяться в нормах чинного законодавства та державних програмних документах стратегічного характеру. Підкреслено безумовну прогресивність нещодавно прийнятого Закону України «Про освіту», а також висловлені зауваження і пропозиції щодо відповідного удосконалення правових норм.

У підрозділі 5.3 «Система інформаційно-правового забезпечення сфери освіти» наголошено, що проблему інформаційно-правового забезпечення освітньої галузі необхідно вивчати виключно в контексті загальної інформатизації суспільства.

Здійснено аналіз освітніх аспектів Закону України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки», який є визначальним у системі нормативно-правового забезпечення інформатизації суспільства. Підкреслена актуальність положень Закону, які визначають базисом для глобальних процесів інформатизації суспільства саме інформатизацію освіти.

В плані регулювання інформаційно-правових відносин нормами освітнього законодавства встановлено, що зазначені питання у Законі України «Про вищу освіту» свого відображення практично не знайшли. Натомість зазначену правову прогалину заповнено Законом України «Про освіту», який відніс інформаційно-комунікативну компетентність до ключових компетентностей, необхідних кожній сучасній людині для успішної життєдіяльності, визначив можливість інформаційного простору для забезпечення відкритості і прозорості закладів освіти, окреслив можливості інформаційно-комунікативних технологій для здобуття різних форм освіти, передбачив створення та використання спеціальних освітніх інформаційних ресурсів, врегулював питання функціонування електронних інформаційних баз, на які покладено забезпечення освітніх процедур тощо.

На підстав аналізу змістових і правових досліджень проблематики інформатизації освіти зроблено висновок про помітну поступальність цих досліджень, які забезпечать свою ефективність виключно в разі невинного процесу комп'ютеризації освіти та забезпечення його випереджального характеру.

У підрозділі 5.4 «Проблеми і перспективи законотворчого забезпечення реформування освітянської галузі» визначено особливості стану і динаміки законотворчої роботи в галузі освітнього законодавства. Обґрунтовано визначальну роль оновлення законодавства, яке регулює суспільні відносини у сфері освіти в ефективності реформування зазначеної галузі загалом. Підкреслено прогресивну роль прийнятих в останні роки освітніх законів.

Охарактеризовано нормативно-правові новачки, внесені до адміністративно-правового регулювання галузі освіти Законом України «Про освіту».

Підкреслено широкомасштабність і ґрунтовність законотворчої роботи в період розробки та доопрацювання проекту цього нормативно-правового акта. Висвітлено пропозиції, зокрема авторські, які були враховані. Визначено окремі суперечності та невідповідності, які потребують законодавчого врегулювання.

Наголошено, що повноцінне використання прогресивності положень Закону можливе виключно у разі забезпечення його належної імплементації. У зв'язку з цим проаналізовано здійснені урядові заходи щодо планового, системного і послідовного запровадження в практику законодавчих положень. Виявлено факти помітних відставань, несвоєчасного вжиття заходів, необхідних для імплементації, а в деяких випадках і повну їх відсутність. Підсумовано, що подібні затримки суттєво ускладнюють процес запровадження Закону України «Про освіту», що ставить під загрозу ефективність вітчизняного освітнього реформування.

Підкреслено, що зміни в освітньому законодавстві, внесені аналізованим Законом вимагають затвердження нових чи удосконалених спеціальних освітніх законів. Передусім увага має бути зосереджена на розробці та затвердженні таких законів, як: «Про національну систему кваліфікацій», «Про загальну середню освіту», «Про професійну (професійно-технічну) освіту», «Про фахову передвищу освіту» тощо. Законодавчого врегулювання потребують також інклюзивна освіта, безперервна освіта, ліцензійні та інші процедури, спрямовані на забезпечення якості освіти тощо.

Підкреслено, що поліпшення та удосконалення потребує і Закон України «Про вищу освіту» та охарактеризовано проект Закону про внесення змін до Закону України «Про вищу освіту» щодо зміни системи управління закладами вищої освіти, розроблений та внесений на розгляд Верховної Ради України.

Обґрунтовано важливість та актуальність узагальнення та упорядкування спеціального законодавства, що регулює правовідносини в освітній сфері з метою його подальшого ефективного застосування. Доведено, що особливо вдалим шляхом реалізації зазначеного напрямку може стати кодифікація освітнього законодавства. З огляду на це, акцентовано на високих можливостях кодифікації освітнього законодавства у забезпеченні правового регулювання освітньої галузі. Здійснено історико-правовий аналіз вітчизняного досвіду кодифікації освітнього законодавства. Визначено теоретико-правові підходи до створення кодексу про освіту України та запропоновано його орієнтовну структуру.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено комплексне теоретичне узагальнення і запропоновано вирішення наукової проблеми, яка полягає у виявленні і дослідженні нових ідей та тенденцій розвитку відносин щодо адміністративно-

правових засад формування і реалізації державної політики у сфері освіти та напрямів удосконалення відповідного законодавства. У роботі враховані положення чинного національного законодавства, міжнародні правові стандарти, що так чи інакше стосуються теми дослідження, піддано всесторонньому аналізу теоретичний та практичний матеріал, що стосується сфери дослідження. Це сприяло обґрунтуванню та вирішенню низки проблем, які мають важливе і наукове, і прикладне значення. У результаті сформульовано низку висновків, пропозицій та рекомендацій, що полягають у такому:

1. За допомогою відповідної методологічної основи, яка включала сукупність філософських, загальнонаукових і спеціально-наукових методів пізнання, зокрема діалектичного, порівняльно-правового, формально-юридичного, структурно-логічного, логіко-семантичного, наукової абстракції, аналізу та синтезу, класифікації і групування, системно-структурного, герменевтичного і прогностичного, запропоновано до адміністративно-правових засад формування та реалізації державної політики у сфері освіти віднести встановлену нормами адміністративного законодавства сукупність основних методологічних характеристик та принципів регулювання стратегічно обумовлених дій органів публічної адміністрації, спрямованих на організацію функціонування і розвитку вітчизняної освітньої галузі.

2. На підставі аналізу стану та генези адміністративно-правового дослідження державної освітньої політики в контексті новітньої освітньої парадигми підкреслено їх певну широту і розвиваючий характер, поступальність якого упродовж останніх років помітно зростає. Водночас виокремлено низку суспільних відносин в освітній сфері, які потребують комплексних наукових розробок, а саме: проблеми нормативно-правового регулювання дошкільної та професійної (професійно-технічної) неперервної, дистанційної, мережевої, екстернатної, сімейної, дуальної та інших форм здобуття освіти. Потребують правового дослідження питання нормативного забезпечення якості освіти, прав, обов'язків та державних гарантій учасників освітнього процесу, громадського самоврядування, державно-громадського управління та громадського контролю в сфері освіти, міжнародного освітнього співробітництва тощо.

3. Констатовано, що домінуючою складовою сутності предмета адміністративного права є регулювання широкого комплексу суспільних відносин і в загальнодержавному плані, і стосовно конкретної сфери суспільного управління. До вказаної моделі у галузевому аспекті органічно вписується і система адміністративно-правового забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері освіти. Натомість визначення сутності предмета адміністративного права за відсутності положень щодо завдань, функцій, обов'язків та відповідальності представників адміністративно-юрисдикційних органів не може вважатися повним, а отже, і прийнятним.

З огляду на це, стан адміністративно-правового регулювання відносин у сфері освіти, що впливає з ситуації, в якій перебуває вітчизняна правова система загалом, потребує глибокого вивчення і коригування, насамперед шляхом розгортання та розширення сутності предмета адміністративного права через встановлення юридичної відповідальності представників державних органів за правопорушення у сфері освіти.

4. Обґрунтовано, що адекватною реакцією державної політики у сфері освіти на виклики глобалізації варто вважати нормативно-правове підґрунтя формування єдиного освітнього простору, під яким потрібно розуміти спільність принципів політики з підготовки фахівців, узгодженість освітніх стандартів, програм та вимог із підготовки та атестації наукових і науково-педагогічних кадрів та програм, забезпечення рівних можливостей і вільної реалізації прав громадян на здобуття освіти в освітній установі.

Нормативно-правове забезпечення державної освітньої політики має бути спрямоване на трансформацію відповідно до глобальних вимог на всіх рівнях для сублімування системи освіти з реальними запитами.

5. Вказано, що Болонський процес, по суті, є адекватною реакцією європейської вищої освіти на глобалізаційні виклики. Основними формами міжнародно-правових документів, що становлять його нормативну базу, є угоди, конвенції, декларації та комюніке, які повною мірою визначають засади, принципи, пріоритети, організаційні та змістовні форми Європейського простору вищої освіти і відіграють роль відповідної бази для його запровадження у країнах-учасниках з метою імплементації відповідних норм у вітчизняне освітнє законодавство та покладення їх в основу нормативно-правового забезпечення освітньої реформи для забезпечення виходу української освіти на рівень європейських і світових стандартів.

6. Наголошено на тому, що приєднання України до Болонського процесу супроводжується важливими державно-політичними заходами, спрямованими на адаптацію вітчизняного законодавства до стандартів європейського простору вищої освіти. Водночас зазначене твердження більшою мірою стосується законотворчої роботи, спрямованої на прийняття нових законів та внесення відповідних змін до вже існуючих. На жаль, заходи, спрямовані на імплементацію вже прийнятих законів, істотно відстають від вимог сьогодення і не в змозі задовольнити реформаторські вимоги трансформації вітчизняного освітнього простору.

З таких позицій вказано на необхідність прискорити роботу із забезпечення практичної реалізації норм Закону України «Про вищу освіту» через прийняття та реалізацію підзаконних нормативно-правових актів та вжиття відповідних заходів організаційно-правового характеру. Окрім того, підкреслено виняткову актуальність організації впровадження у практику реалізації положень новоприйнятого Закону України «Про освіту».

7. Обґрунтовано, що винятково важливою проблемою, котра впливає на системоутворюючі характеристики правових засад формування і реалізації державної освітньої політики, залишаються питання наукового обґрунтування особливостей виникнення, функціонування, розвитку та припинення правовідносин у сфері освіти. Насамперед підкреслено виняткову значущість розмежування правовідносин в освітній галузі і в науково-методологічному, і в правозастосовному напрямках.

На підставі викладеного, запропоновано виокремлення цих правовідносин у категорію самостійних освітніх правовідносин, які характеризуються власним, достатньо специфічним об'єктом правового регулювання, мають низку унікальних особливостей, характеризуються винятковою суспільною та державною значущістю. При цьому юридична самостійність освітніх правовідносин органічно доповнюється їх взаємопов'язаністю та взаємодією з нормами інших галузей права, які здійснюють нормативне регулювання відносин у сфері освіти, або ж вони самі регулюють галузеві правовідносини, зокрема, цивільні, господарські, трудові, адміністративні. Останні найбільш характерні для освітніх правовідносин, оскільки мають імперативний характер.

З огляду на наведені характеристики освітніх правовідносин, висловлено думку про можливість виокремлення норм, які їх регулюють, в окремий міжгалузевий інститут освітнього права.

8. Наголошено на тому, що адміністративно-правовий механізм публічного управління освітньою сферою України, його реформування та відповідне вдосконалення має визначальний характер для вироблення та реалізації стратегій, спрямованих на забезпечення планомірного розвитку освітньої галузі, підвищення якості надання освітніх послуг, а отже, і максимально повної реалізації конституційного права людини на освіту.

До системи державного управління освітою, як основні категорії, віднесено державу, механізми державного управління освітою, державну освітню політику. Винятково важливим аспектом дослідження феномена адміністративно-правового регулювання механізму державного управління освітньою сферою України, безумовно, є проблема структури та основних елементів механізму зазначеного регулювання. Погляди науковців на структуру механізму адміністративно-правового регулювання характеризуються різноманітністю та неоднозначністю. Однак більшість дослідників у галузі юриспруденції переконані у необхідності віднесення до зазначеної структури таких компонентів, як норми права, правовідносини та акти реалізації норм права. Відповідно, висловлено думку, що реалізація зазначених елементів здійснюється через розроблення, прийняття та запровадження нормативно-правових актів, насамперед законів, які регламентують порядок державного управління освітньою сферою загалом та її окремих галузей

зокрема. Провідним рамковим нормативно-правовим актом у цьому аспекті є, безумовно, Закон України «Про освіту». Він є найбільш наближеним до вимог сьогодення та відповідає національним, європейським і світовим стандартам щодо регулювання освітньої галузі. Безумовною новацією цього нещодавно прийнятого Закону є глибоке відпрацювання питань громадського самоврядування та державно-громадського управління у сфері освіти.

9. Підкреслено, що загалом адміністративна процедура виборів керівників вищих навчальних закладів достатньо відпрацьована в плані нормативно-правового забезпечення і на законодавчому, і на організаційно-методичному рівнях. Стверджується, що є всі підстави для визначення вищезазначених процедур як прогресивних і демократичних, що повною мірою відповідають вимогам і принципам Європейського простору вищої освіти.

Натомість, аналіз практики застосування зазначених положень, окрім прогресивності, перспективності, прозорості та чіткої регламентованості, дав підстави і для визначення окремих аспектів, які потребують доопрацювання та уточнення. Насамперед це стосується необхідності приведення вказаної процедури у відповідність до окремих положень Закону України «Про вищу освіту» та до норм інших законів. З-поміж перспективних напрямів удосконалення нормативно-правового регулювання процедури виборів керівника запропоновано також виокремити посилення ролі наглядової ради вищого навчального закладу у вирішенні питань стратегічного характеру, зокрема і виборів його керівника.

Водночас зазначено, що потребують доопрацювання та удосконалення й окремі процедурні аспекти, визначені підзаконними нормативно-правовими актами, а саме: необхідно прописати процедуру участі у виборах засобів масової інформації та розширити можливість громадського контролю за проведенням конкурсу тощо.

Актуальною і перспективною визнана необхідність проведення аналізу ефективності організаційно-правового забезпечення вже проведених виборів.

10. Встановлено, що процедура формування державного замовлення на підготовку фахівців у закладах вищої освіти України характеризується помітною суперечливістю, недосконалістю та неефективністю, а окремі спроби її реформування виявилися необґрунтованими та непередбаченими і спричинили перерозподіл місць державного замовлення на користь популярних спеціальностей та закладів вищої освіти, розташованих у великих містах, що, в свою чергу, зумовило відтік молоді з регіонів та помітний дефіцит спеціалістів у менш популярних, але актуальних для вітчизняної економіки спеціальностях (передусім – технічних). Не здійснюється при формуванні держзамовлення і передбачене законодавством врахування середньострокового прогнозу потреби у фахівцях.

Аналізована ситуація потребує розроблення та впровадження відповідних нормативно-правових актів, які б забезпечили системне регулювання всіх адміністративних процедур формування та розподілу державного замовлення з урахуванням соціального аспекта вищої освіти, необхідності підготовки спеціалістів інноваційного рівня, а також потреби у фахівцях різних галузей вітчизняної економіки і передусім її державного сектора.

11. Підкреслено, що прогресивність державної політики у будь-якій сфері, зокрема і освітній, істотно залежить від наукової обґрунтованості, чіткої визначеності та правової урегульованості діяльності суб'єктів формування та реалізації цієї політики. Ця визначеність фактично є підґрунтям для організації та налагодження чіткого функціонування всієї системи суб'єктів державної політики, що, у свою чергу, забезпечить і достатню ефективність та результативність її здійснення.

Водночас, незважаючи на достатньо глибоку відпрацьованість визначеної проблематики в науковому плані, її нормативний аспект залишає бажати кращого, причому найбільшою мірою наведена теза стосується саме законодавчого визначення кола суб'єктів формування і реалізації державної політики України в галузі освіти. Аналіз освітянських законів дав підстави для констатації суттєвої невизначеності, невідповідності і неузгодженості правових норм щодо означення суб'єктів державної освітньої політики з оптимальним їх розмежуванням за функціональною ознакою. Окрім того, норми зазначених законів мають істотні розбіжності і між собою, і з положеннями Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики».

Більш чітко визначено суб'єкти формування і реалізації державної політики в галузі освіти у нещодавно прийнятому Законі України «Про освіту». До суб'єктів формування віднесено Верховну Раду України, а реалізації – Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки, інші центральні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Однак такий перелік визнано неповним та запропоновано його уточнити, визначивши суб'єктами реалізації державної освітньої політики центральні органи виконавчої влади із забезпечення якості освіти та інші центральні органи виконавчої влади, яким підпорядковані заклади освіти. Крім цього, наголошено на необхідності включення до переліку суб'єктів формування державної освітньої політики Президента України та Раду національної безпеки і оборони України. Кабінет Міністрів України та центральний орган виконавчої влади у сфері освіти запропоновано законодавчо наділити статусом суб'єкта і формування, і реалізації державної освітньої політики. Надзвичайно актуальним є усунення протиріч у визначенні суб'єктів формування державної освітньої політики, які мають місце у різних розділах зазначеного Закону.

12. Зазначено, що характер юридичної відповідальності суб'єктів реалізації державної політики у сфері освіти визначається наявністю охоронних, регулятивних і правозахисних аспектів. Охоронний вплив заснований на правових нормах, змістом яких є вимога щодо дотримання закону і, саме так, охороняються принципи права, суспільства та держави загалом і в сфері освіти, зокрема. Регулятивний вплив відповідальності забезпечує відповідне регулювання поведінки суб'єктів державної освітньої політики з метою приведення її у відповідність до норм права. Правозахисний вплив виявляється у передбачених законодавством санкціях особистого майнового та організаційного характеру за вчинене суб'єктом протиправне діяння у сфері освітніх відносин.

Водночас наголошено на тому, що проблема юридичної відповідальності суб'єктів формування та реалізації державної освітньої політики повинна вивчатися з точки зору сутності предмета адміністративного права. З огляду на це, запропоновано розширення поняття «регулювання суспільних відносин» як домінуючої ознаки предмета адміністративного права через доповнення положень щодо завдань, функцій, обов'язків і відповідальності представників адміністративних органів. Реалізацію подібного реформування в освітній сфері доцільно здійснювати і через удосконалення основного та спеціальних освітянських законів, і через прийняття закону про адміністративну процедуру.

13. Вказано, що проблема забезпечення якості освіти може бути абсолютно обгрунтовано віднесеною до низки найважливіших чинників державної освітньої політики, які визначають ефективність поступу України на шляху інтеграції до європейського та світового освітнього простору, а також ступінь прогресивності вітчизняної освіти загалом.

Структура системи підвищення якості освіти характеризується наявністю в її складі проблем розроблення змісту освіти та методичного забезпечення його реалізації, стандартів та ліцензійних умов освітньої діяльності, створення та відпрацювання системи управління якістю та оцінювання її результатів. Остання проблема, у свою чергу, потребує розробки та впровадження науково обгрунтованої та нормативно визначеної прозорості та ефективної системи оцінювання якості освіти. Також, безумовно, актуальними є завдання щодо наукового відпрацювання, розроблення і запровадження інтегративної системи критеріїв оцінювання якості освіти, піднесення її на рівень чинників вищого порядку.

Організованість, прозорість та справедливість усіх процедур забезпечення якості освіти якнайтісніше пов'язані з наявністю відповідних її адміністративно-правових засад.

Підкреслено, що норми чинного законодавства, які регулюють зазначені процеси, потребують удосконалення та докорінного доопрацюван-

ня. Принципово нового правового поля потребує і регламентування діяльності Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти. У разі законодавчого закріплення цих змін необхідна ґрунтовна наукова та законотворча робота, спрямована на приведення у відповідність до цих змін чинних адміністративно-правових норм та їх реалізації, насамперед на підзаконному рівні.

14. Констатовано, що нормативно-правове регулювання адміністративних процедур ліцензування освітньої діяльності та акредитації відповідних освітніх програм суттєво оновлено й удосконалено у зв'язку з прийняттям нового Закону України «Про освіту». При цьому законодавець змістив пріоритети на користь процедури ліцензування, чітко і однозначно визначивши критерії прийняття позитивного рішення. Попри те, необхідне подальше удосконалення нормативної бази зазначених процедур, передусім через узгодження правових норм, що містяться в різних законах, і здійснення їх належної імплементації шляхом розроблення, затвердження та впровадження відповідних підзаконних нормативно-правових актів.

Наголошено, що повноцінне організаційне та нормативно-правове забезпечення ліцензування та акредитації можливе виключно у випадку залучення до реалізації зазначених процедур Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, процес організації якого невиправдано затягнувся. Уточнення процедур формування складу агентства, його обрання, затвердження та належна організація діяльності спроможні забезпечити досягнення відповідного рівня ліцензування та акредитації, що, в свою чергу, стане важливим кроком на шляху до приведення рівня якості вищої освіти в Україні до світових стандартів.

15. Аналіз адміністративно-правового забезпечення інновацій у сфері освіти, як науково-правової проблеми, дозволив констатувати достатньо тісну взаємообумовленість розвитку інноваційних освітніх технологій характером і відповідністю адміністративно-правового забезпечення процедурних аспектів зазначених процесів. А тому таке забезпечення має здійснюватися системно з відповідним нормативно-правовим забезпеченням інноваційної державної політики. До того ж сама нормотворча діяльність повинна мати інноваційний характер, а тому аргументовано, що саме правові інновації можуть забезпечити надійність і ефективність юридичного забезпечення інноваційного прогресу.

Запровадження правових інновацій спрямоване на забезпечення всіх процедур, пов'язаних з розробленням, прийняттям та запровадженням нормативно-правових актів за принципами інноваційних технологій, які передбачають такі етапи як обґрунтування актуальності оновлення законодавства; розробку методологічно-концептуальних засад законотворчої діяльності, аналіз і наукове прогнозування її результатів; створення відповідних

робочих груп для напрацювання та доопрацювання документа; розгляд і ухвалення нормативно-правового акта та впровадження у практику діяльності затверджених нормативних положень та їх реалізація.

Здійснення нормотворчої діяльності за принципами та структурою інноваційних технологій має забезпечити відпрацювання та прийняття актуальних науково обґрунтованих та практично доцільних нормативних актів з їх наступним ефективним упровадженням.

16. Підкреслено, що вихідним чинником формування і реалізації державної освітньої стратегії має стати суспільне розуміння актуальності освітянського розвитку для держави і суспільства загалом. Адже освітня система формує майбутнього громадянина України та фахівця, від культурного та фахового рівня, освіченості, моральності та патріотизму якого безпосередньо залежатиме, яким буде українське суспільство майбутнього.

Водночас аналіз програмних державних документів та нормативно-правових актів, що тією чи іншою мірою стосуються державної освітньої політики, не виявив чіткої системи стратегічних орієнтирів, результати виконання окремих державних програм не оцінюються і не узагальнюються. Чинні нормативно-правові акти не приділяють належної уваги визначенню та закріпленню принципів і стратегічних векторів державної освітянської політики, а відповідні положення Закону України «Про освіту» потребують ґрунтовного доопрацювання.

На підставі аналізу вищезазначених напрацювань, нормативних актів та проєктів, державних програм та відповідних наукових розробок запропоновано авторську систему принципів державної політики України в галузі освіти та комплекс векторів, за якими ця політика має запроваджуватися, а саме:

– до принципів державної освітньої політики України віднесено принципи освітоцентризму, системності та багатовекторності, справедливості, верховенства права, науковості та послідовності;

– до векторів віднесено вектори геополітики, прогресу, свободи, організації, якості та суспільної інтеграції.

17. Зауважено, що необхідною умовою реформування і докорінного оновлення освітянської галузі має стати їх надійне управлінське забезпечення, що в умовах оновлення відіграє функції і мети, і засобів реформування. Безумовно, що в результаті всіх змін, обумовлених вимогами сьогодення, має викристалізуватися управлінська система, яка здатна забезпечити керованість освітянськими процесами на рівні європейських і світових стандартів. Водночас і самі процедури реформування мають бути достатньо керованими і прогнозованими.

З-поміж головних пріоритетів оновлення системи управління сферою освіти визначено: розвиток та удосконалення нормативно-правового забезпечення управлінських освітніх процедур; перехід від централізації до

децентралізації; формування та запровадження інноваційного освітнього управлінського менеджменту; підвищення оперативності та гнучкості державного управління освітою.

Обґрунтовано, що всі зазначені пріоритети можуть бути відображені через запровадження стратегії переходу від державної до державно-громадської форми управління, яке має оптимальні можливості управлінської діяльності. Цей процес потребує оновлення законодавчої бази освітнього управління та відповідного посилення законопроектної роботи у зазначеному напрямі.

Зокрема, висловлено думку, що продовження цієї роботи має акумулюватися на трьох основних напрямках: 1) імплементації прийнятих законів; 2) затвердженні та впровадженні нових галузевих освітнянських законів; 3) узагальненні та впорядкуванні спеціального законодавства, що регулює правовідносини в освітній сфері з метою його подальшого ефективного застосування.

19. Звернуто увагу на безумовну актуальність пошуку і впровадження нових форм законотворчості в галузі освіти, і найперше таких, що мають комплексний та системний характер, до яких, зокрема, належить правова кодифікація.

Акцентовано на тому, що кодифікація, як засіб систематизації, плідно і ефективно впроваджується у вітчизняне законодавство, кількість чинних кодексів невинно збільшується і до цієї системи органічно міг би вписатись і Кодекс освіти України.

Вказано, що Україна вже має певні, хоча й віддалені в часі, традиції освітньої кодифікації, а також розгалужену систему спеціальних освітнянських законів, які разом з новою редакцією Закону України «Про освіту» можуть стати ефективною нормативно-правовою базою новостворюваного кодексу за умови її певного поліпшення і удосконалення.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Легенький М. І. Адміністративно-правові засади формування та реалізації державної політики в сфері освіти: монографія. Львів: Укр. акад. друкарства, 2017. 360 с.

2. Легенький М. І. Трансформація освітнього простору під впливом глобалізації. *Право і суспільство*. 2015. № 5. С. 30–34.

3. Легенький М. І. Освітні ідеї Нового часу. *Публічне право*. 2015. № 3 (19). С. 326–330.

4. Легенький М. І. Освітня політика в умовах глобалізації. *Митна справа*. 2015. № 3 (99). Ч. 2. С. 3–7.

5. Легенький М. І. Освітня парадигма Стародавнього Сходу й античних філософів. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: «Юриспруденція». 2015. № 14. Т. 1. С. 16–18.

6. Легенький М. І. Особливості правового забезпечення формування державного замовлення на підготовку фахівців. *Науковий вісник публічного та приватного права*. Зб. наук. праць. 2016. Вип. 3. С. 149–152.

7. Легенький М. І. Система інформаційно-правових відносин у сфері освіти України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2016. Вип. 39. Т. 1. С. 143–146.

8. Легенький М. І. Проблеми і перспективи законотворчого забезпечення реформування освітянської галузі. *Підприємство, господарство і право*. 2016. № 11. С. 131–134.

9. Легенький М. І. Правове регулювання реформування процедури ліцензування та акредитації вищих навчальних закладів України. *Jurnalul Juridic Național: Publicație științifico-practică de drept*. 2016. № 6 (22). С. 49–51.

10. Легенький М. І. Система змістовного та організаційно-правового забезпечення запровадження в Україні Болонського процесу. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2016. Вип. 41. Т. 3. С. 148–153.

11. Легенький М. І. Освітня політика як складова державної соціально-гуманітарної політики в контексті новітньої освітньої парадигми в українському суспільстві. *Наукові записки Львівського університету бізнесу і права*. Львів: «ГАЛИЧ-ПРЕС», 2016. № 15. С. 67–72.

12. Легенький М. І. Законодавче регулювання відносин у сфері інновацій в освіті. *Проблеми законності*. Зб. наук. праць. 2017. Вип. 136. С. 144–152.

13. Легенький М. І. Інноваційні технології у сфері освіти: організаційно-правовий аспект. *Право та інновації*. 2017. № 1 (17). С. 103–110.

14. Легенький М. І. Проблеми адміністративно-правового регулювання у сфері освіти. *Наука і правоохорона*. 2017. № 1 (35). С. 62–69.

15. Легенький М. І. Проект основного освітянського закону: перспективи та перестороги. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 6. Т. 3. С. 120–121.

16. Легенький М. І. Адміністративно-правове забезпечення пріоритетних напрямів в управлінні освітою. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія «Юридичні науки». 2017. № 865. С. 257–266.

17. Легенький М. І. Поняття та зміст правовідносин у сфері формування та реалізації державної освітньої політики. *Інтернаука*. 2017. № 3. С. 32–39.

18. Легенький М. І. Адміністративно-правове регулювання механізму державного управління освітньою сферою України. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2017. № 5/6. С. 116–124.

19. Легенький М. І. Юридична відповідальність суб'єктів реалізації державної політики у сфері освіти. *Наука і правоохорона*. 2017. № 2 (36). С. 76–84.

20. Легенький М. І. Правові засади Болонського процесу та створення Європейського освітнього простору. *Право і суспільство*. 2017. № 5. С. 148–153.

21. Легенький М. І. Проблеми та перспективи реформування вітчизняного освітнього законодавства в контексті інтеграції України до Європейського простору вищої освіти. *Науковий вісник публічного та приватного права*. Зб. наук. праць. 2017. № 3. С. 92–99.

22. Легенький М. І. Адміністративні процедури як чинник забезпечення якості надання освітніх послуг. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. № 3. С. 71–77.

23. Легенький М. І. Адміністративна процедура виборів керівників вищих навчальних закладів та їх структурних підрозділів. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія: «Юридичні науки». 2017. Вип. 2. Т. 3. С. 125–129.

24. Легенький М. І. До проблеми кодифікації законодавства України про освіту. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія: «Юридичні науки». 2017. Вип. 4. Т. 2. С. 16–19.

25. Легенький М. І. Категоріально-змістові передумови дослідження адміністративно-правових засад формування і реалізації державної політики у сфері освіти. *Інтернаука*. 2018. № 3. С. 25–31.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

26. Легенький М. І. Щодо права на вищу освіту в новому законодавстві. *Роль юриспруденції у формуванні сучасного суспільства*: Збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ 7 жовтня 2014 р.). Київ, 2014. С. 91–92.

27. Реформування процедури виборів керівника вищого навчального закладу через призму вимог нового Закону України «Про вищу освіту». *Педагогіка вищої школи: методологія, теорія, технології*: VIII міжнародна науково-практична конференція (Кіровоград, 17 жовтня 2014 р.). *Вища освіта України: теоретичний та науково-методичний часопис*. Київ, 2014. № 3 (54). Т. 2. С. 14–19.

28. Легенький М. І. Окремі напрями реформування системи зовнішнього незалежного оцінювання. *Розвиток української держави в умовах активізації євроінтеграційних процесів*: збірник всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 19 лютого 2015 р.). Київ, 2015. С. 82–83.

29. Легенький М. І. Окремі питання виборів ректорів вищих навчальних закладів. *Актуальні проблеми сучасного розвитку цивільного, міжнародного морського і транспортного права*: матеріали V Міжнародної

науково-практичної конференції (м. Київ, 16–17 квітня 2015 р.). Київ, 2015. С. 560–563.

30. Легенький М. І. Освітня концепція епохи Середньовіччя. *Правове життя: сучасний стан та перспективи розвитку*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 29–30 травня 2015 року); у 2 частинах. Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2015. Частина 1. С. 11–13.

31. Легенький М. І. Питання освіти в концепті «Глобальне – національне». *Aktualne problemy nowoczesnych nauk – 2015: materiały XI Międzynarodowej naukowo-praktycznej konferencji (07 – 15 czerwca 2015 roku)*. Przemysł: Nauka i studia, 2015. Volume 6. Prawo. С. 14–15.

32. Легенький М. І. Трансформація поняття вища освіта та поділу освіти на рівні. *Управління в освіті*: збірник матеріалів VII Міжнародної науково-практичної конференції (Львів, 16–18 квітня 2015 р.). Національний університет «Львівська політехніка» [та інші]. Львів, 2015. С. 91–93.

33. Легенький М. І. Значення ідей Гегеля при формуванні сучасної освітньої політики. *Актуальні питання розвитку правової держави в умовах сучасного становлення громадянського суспільства в Україні*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, (м. Харків, 19–20 червня 2015 року). Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2015. С. 6–8.

34. Легенький М. І. Морально-правове виховання як педагогічний феномен. *Педагогіка вищої школи: методологія, теорія, технології*: IX Міжнародна науково-практична конференція (Кам'янець-Подільський, 21–23 жовтня 2015 р.). Педагогіка вищої школи: методологія, теорія, технології. Київ, 2015. Т. 1. С. 77–85.

35. Легенький М. І. Роль освіти в контексті новітньої освітньої парадигми. *Тенденції розвитку адміністративного права в Україні*: збірник тез Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Львів, 27 квітня 2017 р.). К.: ПП «Комп'ютерний дизайн, 2017. Ч. 2. С. 67–69.

36. Легенький М. І. До проблеми законодавчого закріплення переліку суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері освіти. *Тенденції розвитку адміністративного права в Україні*: збірник тез Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Львів, 27 квітня 2017 р.). К.: ПП «Комп'ютерний дизайн, 2017. Ч. 3. С. 17–20.

37. Легенький М. І. ІТ-забезпечення реформування освітньої галузі. *ІТ-право: проблеми та перспективи розвитку в Україні*: збірник матеріалів II Міжнародної науково-практичної конференції (Львів, 17 листопада 2017 р.). Львів: НУ «Львівська політехніка», 2017. С. 111–116.

38. Легенький М. І. Суб'єкти формування та реалізації державної політики у сфері освіти. *Адміністративне право і процес: проблеми та перспективи розвитку: тези* Всеукраїнської заочної науково-практичної конференції. (м. Львів, 30 березня 2018 р.). [у 2 ч.]. Київ: МП «Леся». Ч. 1. С. 33–35.

АНОТАЦІЯ

Легенький М. І. Адміністративно-правові засади формування та реалізації державної політики у сфері освіти. – *На правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національний університет «Львівська політехніка» Міністерства освіти і науки України, Львів, 2018.

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукової проблеми адміністративно-правової регламентації суспільних відносин у сфері освіти. Визначено категоріально-змістові та методологічні передумови дослідження адміністративно-правових засад формування і реалізації державної політики у сфері освіти. Розкрито генезу та стан адміністративно-правового дослідження державної політики у сфері освіти. Здійснено аналіз правових засад Болонського процесу та створення Європейського освітнього простору з метою імплементації відповідних норм у вітчизняне освітнє законодавство, а також вивчення вітчизняного законодавчого, організаційно-правового та змістового забезпечення запровадження в Україні Болонського процесу.

Запропоновано концепцію виокремлення суто освітніх правовідносин як самостійної внутрішньоорганізаційної категорії правовідносин. Проаналізовано адміністративно-правовий механізм публічного управління освітньою сферою України з метою удосконалення його нормативно-правового забезпечення. Охарактеризовано адміністративну процедуру виборів керівників закладів вищої освіти та внесені пропозиції щодо її удосконалення. Визначено суб'єкти формування та реалізації державної політики у сфері освіти. Здійснено аналіз змісту юридичної відповідальності суб'єктів реалізації державної політики у сфері освіти. Охарактеризовано особливості адміністративних процедур як чинника забезпечення якості надання освітніх послуг та внесені пропозиції щодо їх удосконалення. Проаналізовано нормативні аспекти акредитації та ліцензування освітньої діяльності з метою удосконалення їх адміністративно-правового регулювання. Розглянуто адміністративно-правове забезпечення інноваційних технологій у сфері освіти.

Окреслено стратегічні вектори розвитку державної політики у сфері освіти. Проаналізовано адміністративно- та інформаційно-правове забезпечення управління освітою з метою визначення пріоритетних напрямів реформування управлінської освітньої моделі та шляхів їх нормативно-правового закріплення. Визначено проблеми і окреслено перспективи закономірного забезпечення реформування освітянської галузі.

Ключові слова: державна політика, освіта, адміністративно-правові засади, освітня політика, освітні правовідносини, адміністративні освітні процедури, інформаційно-правове забезпечення, удосконалення освітнього законодавства.

АННОТАЦИЯ

Легенький Н. И. Административно-правовые основы формирования и реализации государственной политики в сфере образования.
– *На правах рукописи.*

Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право, информационное право. – Национальный университет «Львовская политехника» Министерства образования и науки Украины, Львов, 2018.

В диссертации осуществлено теоретическое обобщение и новое решение научной проблемы административно-правовой регламентации общественных отношений в сфере образования. Определены категориально-содержательные и методологические предпосылки исследования административно-правовых основ формирования и реализации государственной политики в сфере образования. Раскрыто генезис и состояние административно-правового исследования государственной политики в сфере образования. Осуществлен анализ правовых принципов Болонского процесса и создания Европейского образовательного пространства с целью имплементации соответствующих норм в отечественное образовательное законодательство, а также изучение отечественного законодательного, организационно-правового и содержательного обеспечения введения в Украине Болонского процесса.

Предложена концепция выделения чисто образовательных правоотношений как самостоятельной внутриорганизационной категории правоотношений. Проанализирован административно-правовой механизм публичного управления образовательной сферой Украины с целью усовершенствования его нормативно-правового обеспечения. Охарактеризовано административную процедуру выборов руководителей высших учебных заведений и внесены предложения по ее усовершенствованию. Определены субъекты формирования и реализации государственной политики в сфере образования. Осуществлен анализ содержания юридической ответственности субъектов реализации государственной политики в сфере образования. Охарактеризованы особенности административных процедур как фактора обеспечения качества предоставления образовательных услуг и внесены предложения по их усовершенствованию. Проанализированы нормативные аспекты аккредитации и лицензирования образовательной деятельности с целью усовершенствования их административно-правового регулирования. Рассмотрено административно-правовое обеспечение инновационных технологий в сфере образования.

Обоснованно прогрессивность и демократичность установленной системы выборов и административно-правового обеспечение их процедурных аспектов, что в целом соответствует стремлению Украины к вхождению в Европейское пространство высшего образования. Внесены предложения по

совершенствованию указанной процедуры путем дальнейшего реформирования законодательства Украины о высшем образовании.

Отстаивается позиция о необходимости научного обоснования и законодательного закрепления определения субъектов формирования и реализации государственной политики в сфере образования. Доказано, что ни один из законов, регламентирующих образовательные правоотношения, не содержит полного и нормативно урегулированного перечня указанных субъектов, а имеющиеся положения характеризуются достаточно существенными противоречиями. Обосновано авторское определение круга субъектов формирования и реализации государственной политики в сфере образования с целью их законодательного закрепления.

Вопрос качества образования определен как ключевое направление реформирования образования. Очерчены основные элементы системы обеспечения качества образования, среди которых особое значение приобретают административно-правовые процедуры лицензирования и аккредитации. Аргументировано актуальность надлежащего административно-правового регулирования указанной проблемы в целом и деятельности Национального агентства обеспечения качества высшего образования в частности.

Подчеркнуто наличие тесной взаимосвязи проблем административно-правового обеспечения инноваций и инновационных технологий в сфере образования и их взаимосвязанное существенное влияние на общую эффективность внедрения инновационных технологий на государственном уровне. Обозначена актуальность улучшения нормативного обеспечения инновационных образовательных процедур, которое должно осуществляться в комплексе с системным нормативным обеспечением инновационной государственной политики при условии инновационного характера самой нормотворческой деятельности.

Определены стратегические векторы развития государственной политики в сфере образования. Проанализированы административно и информационно-правовое обеспечение управления образованием с целью определения приоритетных направлений реформирования управленческой образовательной модели и путей их нормативно-правового закрепления. Определены проблемы и намечены перспективы законотворческого обеспечения реформирования образовательной отрасли.

Ключевые слова: государственная политика, образование, административно-правовые основы, образовательная политика, образовательные правоотношения, административные образовательные процедуры, информационно-правовое обеспечение, совершенствование образовательного законодательства.

SUMMARY

Legenkyi M. I. Administrative law principles of formation and implementation of state policy in the field of education. – *Printed as a manuscript.*

Dissertation for the degree of Doctor of Law in specialty 12.00.07 – Administrative law and Process; Financial law; Informational law. – Lviv Polytechnic National University of Ministry of Education and Science of Ukraine, Lviv, 2018.

In the dissertation the theoretical generalization and the new solution of the scientific problem of administrative and legal regulation of social relations in the field of education were made, which laid the basis for the development of appropriate conceptual and methodological principles aimed at solving relevant scientific and applied problems in the field of administrative law and can be used for formation systematic implementation of legislative support for the reform of the national educational sphere. An analysis of the legal principles of the Bologna process and the creation of a European educational space with the aim of implementing the relevant norms in domestic educational legislation, as well as the study of domestic legislative, organizational, legal and content support for the introduction of the Bologna Process in Ukraine is carried out.

The concept of the distinction of purely educational legal relations as an independent internal organization category of legal relations is proposed. The administrative-legal mechanism of public administration in the educational sphere of Ukraine is analyzed with the aim of improving its legal and regulatory framework. The administrative procedure of election of heads of institutions of higher education has been characterized and suggestions for its improvement have been submitted. The subjects of formation and realization of the state policy in the field of education are determined. The analysis of the content of legal responsibility of subjects of implementation of state policy in the field of education is carried out. The peculiarities of administrative procedures as a factor of ensuring the quality of educational services provision and suggestions for their improvement are described. The normative aspects of accreditation and licensing of educational activities with the aim of improving their administrative and legal regulation are analyzed. The administrative and legal support of innovative technologies in the field of education is considered.

Strategic vectors of state policy development in the field of education are outlined. The administrative and informational and legal support of the management of education is analyzed with the purpose of determining the priority directions of the reforming of the educational model and ways of their legal regulation. The problems are identified and the prospects of law-making support for reforming the education industry are outlined.

Key words: state policy, education, administrative and legal principles, educational policy, educational legal relations, administrative educational procedures, information and legal support, improvement of educational legislation.

Підписано до друку 26.12.2018 р.
Формат 60×84/16.
Папір друкарський. Ум. друк. арк. 1,9.
Зам. № 209. Наклад 100 пр.

Видавництво «ПАІС»
Реєстраційне свідоцтво ДК № 3173 від 23 квітня 2008 р.
вул. Гребінки 5, оф. 1, м. Львів, 79007
тел.: (032) 255-49-00, (032) 261-24-15
e-mail: pais.druk@gmail.com; <http://www.pais.com.ua>