

УДК 342.9

*М. Г. Рожкова**здобувач**Науково-дослідного інституту публічного права*

ДО ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ДОШКІЛЬНОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Одним із ключових аспектів духовного життя людини є освіта, що посідає провідне місце серед факторів, завдяки яким відбувається становлення і розвиток особистості. Від того чим людина цікавиться, чому і як вона навчається у значній мірі залежить її соціальна роль. Освіта, зазначають В. І. Волович, М. І. Горлач та ін., – специфічна галузь суспільного життя, найважливіша передумова вирішення основних завдань суспільства, держави, необхідна умова суспільного відтворення і успішної трудової діяльності, формування кадрів працівників для народного господарства, державного і політичного устрою, для всіх сфер розвитку суспільства. На основі освіти формується і всебічно розвивається особа, її основні якості, здійснюється її входження в життя. Освіта – умова наукового пізнання світу і його закономірностей, реалізації об'єктивних потреб суспільства у постійному накопиченні й оновленні знань. Освіта – сфера залучення людей до культури і мистецтва [1, с. 669]. Саме тому кожна сучасна цивілізована держава приділяє особливу увагу питанням освіти. Зрозуміло, що Україна у цьому не є виключенням і також розуміє, що освіта є неодмінною та надзвичайно важливою умовою її належного соціально-економічного, культурного та духовного розвитку. Суттєві зміни, які відбулися в житті нашої держави на початку 90-х років 20 століття, а саме вихід із складу радянської імперії та проголошення незалежності України, обумовили перегляд соціальних цінностей та орієнтирів, зміни у суспільному менталітеті, які ще більше посилюються в наслідок обрання Україною курсу на Євроінтеграцію. Ці та інші фактори вимагають перегляду та удосконалення вітчизняної системи освіти та освітньої політики. Слід відмітити, що протягом останніх років в нашій державі були зроблені певні важливі кроки у цій сфері, втім в умовах сьогодення, враховуючи динаміку сучасного життя, цього недостатньо, крім того дані зміни відбуваються нерівномірно – вища освіта отримує значно більше уваги як з боку офіційної влади, так і представників наукових кіл.

Стан дослідження. Проблематику вищої освіти досліджували В. Журавський, В. Кремень, Ю. Захаров, Н. Тищенко, Н. Абашкіна, Т. Фініков та ін. Віддаючи належне науковим напрацюванням цих та інших дослідників, у той же час слід зау-

важити на тому, що інші рівні освіти є не менш важливими, аніж вища освіта. Особливо хотілося б акцентувати увагу на дошкільній освіті, з якої, власне кажучи, і починається освітній процес. Як справедливо відмічає Н. Богданова, що у становленні і розвитку особистості фундаментальну роль відіграє дошкільна освіта, яка у гармонійному поєднанні з сімейним вихованням здатна закласти підвалини для подальшого формування здатностей до творчої самоідентифікації і самореалізації. Дошкільна освіта створює підґрунтя для реалізації основного принципу розвитку особистості, а саме її цілісності і гармонійності. Відбувається це в процесі первинної адаптації і соціалізації дитини, прищеплення їй поваги до національної і загальнолюдської культури, введення її в первинні комунікативні середовища і ситуації, які сприяють розвиткові здатностей до взаєморозуміння і взаємоповаги, толерантності і взаємопідтримки [2].

У зв'язку із зазначеним, у даній статті ми маємо на меті дослідити адміністративно-правові засади дошкільної освіти України.

Виклад основного матеріалу. Спершу слід визначитися із тим, що слід розмітити під зазначеними засадами. У тлумачному словнику сучасної української мови із словом «засада» пов'язується наступний зміст: основа чогось, те головне, на чому ґрунтується, базується що-небудь; вихідне, головне положення; основа світогляду, правило поведінки; спосіб, метод здійснення чого-небудь [3, с. 419]. Із приведеного видно, що зміст терміну «засада» досить близький до змісту терміну «принцип», через що їх часто використовують як синоніми. У філософській літературі та правознавстві, категорію «засада» також, як правило, використовують у розумінні принцип [4, с. 306]. Що ж стосується правознавства, то тут під «засадами» розуміються як принципи, так і більш широке коло юридично значущих явищ, урегульованих нормами права. Так, наприклад, Е. О. Шевченко, аналізуючи адміністративно-правові засади діяльності адміністративного суду, пише, що дані засади є засобом визначення (закріплення) правових параметрів (підстав, меж, способу) діяльності адміністративного суду, які характеризують його як: державний орган, суб'єкт адміністративного права, суб'єкт адміністративно-правових або адміністративно-юрис-

дикційних відносин. Правові засади, підкреслює автор, повинні визначати (характеризувати) адміністративний суд як суб'єкт права, точніше, суб'єкт адміністративного права, який за своєю правовою та організаційною природою є органом державної влади. Тож адміністративно-правові засади діяльності адміністративних судів є нічим іншим, як правовою основою визначення та закріплення його статусу як державного органу, який реалізує свої повноваження в сфері, врегульованій нормами адміністративного права, вступаючи при цьому в адміністративно-правові відносини в якості їх суб'єкта [5, с. 166]. За В. В. Назаровим засади – це основні вихідні положення будь-якої наукової системи, теорії ідеологічного напрямку і т. ін. Засади кримінального провадження правник тлумачить як головні, вихідні моменти, на яких, у свою чергу, ґрунтуються більш детальні положення. Це виражені в кримінально-процесуальному праві вихідні нормативно-керівні начала, що характеризують його зміст і закріплені в ньому закономірності суспільного життя, що набули нормативного закріплення в Конституції України, Кримінально-процесуальному кодексі та в інших законодавчих актах [6, с. 31]. М. І. Шатерніков, вивчаючи правові засади діяльності господарських судів, вважає, що вони є визначеними в нормативно-правових актах, а тому санкціоновані й забезпечені уповноваженими державою органами, непорушні правила діяльності місцевих, апеляційних та касаційного господарського суду щодо захисту порушених або оспорюваних прав й охоронюваних законом інтересів суб'єктів підприємницької діяльності, вжиття заходів, спрямованих на запобігання правопорушенням, а також діяльності, пов'язаної із організацією господарського судочинства [7]. Д. Заброта визначає адміністративно-правові засади як сукупність закріплених у нормах адміністративного права параметрів (характеристик) суспільного явища та правовідносин, що потребують урегулювання за допомогою адміністративно-правових засобів [8]. О. І. Галаган та ін., розмірковуючи про засади кримінального провадження, ведуть мову про них як про закріплені в законі політичні та правові ідеї, що визначають завдання і способи здійснення кримінального судочинства, спрямованість та побудову як кримінального процесу загалом, так і форму й зміст окремих його стадій та інститутів, що забезпечують охорону прав, свобод та законних інтересів особи, порушення яких обов'язково тягне за собою скасування вироку та інших судових рішень у справі. Правник ототожнює терміни «засади» і «принципи кримінального провадження, які утворюють єдину взаємопов'язану систему, елементами якої є загальноправові, загальнопроцесуальні та кримінально-процесуальні засади

або принципи [9, с. 171]. З позиції Ю. М. Грошевого, В. Я. Тація та ін. засади кримінального провадження – це закріплені в нормах права визначальні, фундаментальні положення щодо закономірностей і найбільш суттєвих властивостей кримінального провадження, які обумовлюють їх значення як засобу для захисту прав і свобод людини і громадянина, а також для врегулювання діяльності органів та посадових осіб, які ведуть процес [10, с. 62]. Є. А. Гетьман виходить із того, що правові засади являють собою сукупність прийнятих владою законів, кодексів, підзаконних актів, що мають закріплювати демократичні основи, які визнані багатьма державами світу і є основою певного виду діяльності [11, с. 83]. На думку І. Беспалько, засади кримінального процесу – це зафіксовані у конституційних, міжнародних, кримінальних процесуальних нормах імперативні вимоги, які лежать в основі всієї системи норм кримінального процесуального законодавства, виражають сутність, завдання, побудову та напрями подальшого розвитку кримінального процесу як особливої системи державної діяльності [12, с. 246]. Н. С. Панова, адміністративно-правові засади розвитку державного управління розуміє їх як сукупність адміністративно-правових норм, які визначають основні цінності, принципи, завдання, форми та методи розвитку нормотворчої і розпорядчої діяльності органів виконавчої влади з метою вдосконалення їхнього владно-організуючого впливу на відповідні суспільні відносини і процеси, та оптимізації внутрішньоорганізаційної діяльності державних органів щодо забезпечення належного виконання покладених на них завдань, функцій і повноважень [13, с. 9].

Отже, враховуючи вище викладене, вважаємо, що під засадами слід розуміти всі ті аспекти, характеристики певної діяльності, процесу чи суб'єкта, що виражають сутнісний зміст та характер даної діяльності, процесу, суб'єкта, характеризує місце, становище останнього у системі тих чи інших суспільних відносин. Правовий характер засад свідчить про те, що: по-перше, відповідні аспекти, параметри діяльності, процесу, відносин чи суб'єкта є юридично значущими; по-друге, вони – ці параметри, аспекти, властивості, врегульовані нормами об'єктивного права, тобто отримали відповідне відображення на законодавчому рівні. Звідси адміністративно-правові засади дошкільної освіти України слід розуміти як сукупність чинних нормативно-правових актів різної юридичної сили, положеннями яких врегульовані важливі аспекти державної політики щодо організації та забезпечення належного функціонування системи дошкільної освіти в Україні. Адміністративно-правовий характер зазначених засад вказує на те, що вони пов'язані із

здійсненню публічної влади у сфері дошкільної освіти, управління нею. Адже адміністративне право – галузь права, засобами якої (норми, відносини, законодавство, методи, форми, компетенція суб'єктів, способи реалізації норм) формуються публічно-управлінські відносини, а також організується і забезпечується публічно-управлінська діяльність [14, с. 33]. Ю. П. Битяк та В. М. Гаращук тлумачать зазначену галузь права як систему правових норм, що регулює суспільні відносини управлінського характеру, що складаються у сфері виконавчої та розпорядчої діяльності органів виконавчої влади, внутрішньоорганізаційній діяльності інших державних органів, а також в процесі здійснення громадськими організаціями, їх органами зовнішніх юридично власних повноважень [15, с. 20; 16, с. 24]. Адміністративне право, зазначає Д. М. Павлов, може розглядатися як публічно-сервісне право, спрямоване на обслуговування інтересів приватних осіб у їх відносинах з органами публічної адміністрації [17, с. 10]. Адміністративне право насамперед спрямоване на врегулювання діяльності виконавчих і розпорядчих органів, управлінських відносин у сфері публічного (передусім державного) управління. Ці відносини можуть існувати між вищими та нижчими органами виконавчої влади, між органами виконавчої влади та підпорядкованими їм підприємствами, установами та організаціями, між взаємно не підпорядкованими органами виконавчої влади, між органами управління та органами громадських організацій, між органами публічної адміністрації та громадянами тощо [17, с. 11].

Основу адміністративно-правових засад дошкільної освіти України становлять положення Конституції України та відповідних міжнародних нормативно-правових актів, до яких у встановленому порядку приєдналася наша країна. Так, відповідно до Основного закону держави (тобто Конституції) кожен має право на освіту. Повна загальна середня освіта є обов'язковою. Держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг учням і студентам. Громадянам, які належать до національних меншин, відповідно до закону гарантується право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства [18]. Сфера освіти, згідно статті 92 Конституції, належать до тих, основні засади якої визначаються виключно Законами України.

До основних міжнародних нормативно-правових актів, положення яких регулюють освітню сферу, належать Загальна декларація прав людини (1948 р.), Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права відповідно (1966 р.), Конвенція про права дитини (1989 р.), Європейська соціальна хартія (1996 р.) та ін. Конституція України та правові документи міжнародного характеру закріплюють державні гарантії права на освіту, зобов'язують публічну владу створити усі необхідні умови для нормальної реалізації людиною і громадянином даного права на усіх рівнях, зокрема на рівні дошкільної освіти.

Свій подальший розвиток означені правові засади знаходять у відповідних Законах України та підзаконних нормативно-правових актах. Зокрема основним загальним нормативно-правовим актом з питань освіти є закон «Про освіту» від 5.09.2017 р. № 2145-VIII, який регулює суспільні відносини, що виникають у процесі реалізації конституційного права людини на освіту, прав та обов'язків фізичних і юридичних осіб, які беруть участь у реалізації цього права, а також визначає компетенцію державних органів та органів місцевого самоврядування у сфері освіти [19]. Спеціальним законодавчим актом, що визначає адміністративно-правові засади безпосередньо дошкільної освіти є Закон України «Про дошкільну освіту» від 11.07.2001 р. № 2628-III. Положення даного закону регламентують правові, організаційні та фінансові засади функціонування і розвитку системи дошкільної освіти, яка забезпечує розвиток, виховання і навчання дитини, ґрунтується на поєднанні сімейного та суспільного виховання, досягненнях вітчизняної науки, надбаннях світового педагогічного досвіду, сприяє формуванню цінностей демократичного правового суспільства в Україні [20]. Підзаконні нормативно-правові акти, у свою чергу, конкретизують та розвивають законодавчі приписи. Як правило підзаконні акти деталізують правове становище суб'єктів адміністративно-правових відносин з питань дошкільної освіти, а також регламентують відповідні порядки реалізації тих чи інших процесів у досліджуваній сфері, тобто процедурні відносини. Прикладами таких підзаконних актів, що містять адміністративно-правові засади дошкільної освіти є, скажімо, Постанова КМУ «Про затвердження Положення про дошкільний навчальний заклад» від 12.03.2003 р. № 305, спільний наказ Міністерства освіти і науки України та Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Порядку комплектування інклюзивних груп у дошкільних навчальних закладах» від 06.02.2015 № 104/52.

Висновки. В цілому в аналіз чинного законодавства свідчить про те, що в Україні закладені необ-

хідні організаційно-правові основний дошкільної освіти, разом із тим не можна не звернути увагу на те, що ряд законодавчих положень не відповідає вимогам сьогодення і потребує перегляду та вдосконалення, зокрема це стосується питань контролю у сфері дошкільної освіти, правового статусу закладів дошкільної освіти, забезпечення державою реалізації права на дошкільну освіту дітьми з інвалідністю тощо. Ці обставини обумовлюють необхідність подальшого наукового дослідження проблематики державного управління сферою дошкільної освіти з метою формування змістовного науково-теоретичного базису для прийняття якісних змін до відповідних нормативно-правових актів з питань дошкільної освіти.

Література

1. Соціологія: підруч. для студ. вищ. навч. закл. / [В. І. Волович, М. І. Горлач, В. Г. Кремень та ін.] – [6-те вид.]. – К.: Центр учбової літератури, 2009. – 808 с.
2. Богданова Н. Роль дошкільної освіти у стратегії формування культури життєтворчості особистості // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.pulib.sk/web/kniznica/elpub/dokument/Bernatova9/subor/Bogdanova.pdf>
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005, 1728 с.
4. Стрехалюк А. Філософський сенс поняття засади права у сучасній філософії права (Ліберальні концепції) / Андрій Стрехалюк // Гуманітарні та соціальні науки : матеріали I Міжнародної конференції молодих вчених HSS-2009, 14–16 травня 2009 року, Львів, Україна / Національний університет “Львівська політехніка”. Львів : Видавництво Національного університету “Львівська політехніка”, 2009. С. 306–307.
5. Шевченко Е. Системність закріплення адміністративно-правових засад діяльності адміністративних судів як чинник ефективності діяльності цього органу держави / Вісник ЗНУ Запорізького національного університету «ЮРИДИЧНІ НАУКИ». № 4. 2010. С. 165-170.
6. Кримінальний процес України Навчальний посібник. Назаров В. В., Омельяненко Г. М. К.: Атіка, 2008. 584 с.
7. Шатерніков М.І. Теоретичні підходи до визначення поняття «правові засади діяльності господарських судів» / М. І. Шатерніков // Європейські перспективи. 2015. Вип. 6. С. 108-112. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe_2015_6_19.
8. Заброда Д. Адміністративно-правові засади: сутність та зміст категорії / науково-практичний журнал «Адміністративне право і процес», #2(4)/2013// [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://aplaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-4-2013/item/180-administrativno-pravovi-zasady-sutnist-ta-zmist-kategoriyi-zabroda-d-h>.
9. Галаган О.І., Письменний Д.П. Поняття та система засад (принципів) кримінального провадження / Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2013. № 4. С. 167-172.
10. Кримінальний процес : підручник / Ю. М. Грошевий, В. Я. Тацій, А. Р. Туманянц [та ін.] ; за ред. В. Я. Тація, Ю. М. Грошевого, О. В. Капліної, О. Г. Шило. – Х. : Право, 2013. – 824 с.
11. Гетьман Є. Кодифікація як особливий різновид нормотворчості / Є. Гетьман // Вісник Академії правових наук України. Х., 2008. № 3 (54). С. 283–288.
12. Беспалько І. Л. Визначення поняття загальних засад кримінального провадження / І. Л. Беспалько // Підприємство, господарство і право. 2018. № 5. С. 242–247.
13. Панова Н. С. Адміністративно-правові засади розвитку державного управління в сучасній Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Н. С. Панова. – О., 2008. – 19 с.
14. Адміністративне право України: Підручник. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. К.: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
15. Административное право Украины. – 2-е изд., перераб. и доп. [Учебник для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец.]; Под ред. проф. Ю.П. Битяка. Харьков: Право, 2003. 576 с.
16. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. – Х. : Право, 2010. – 624 с.
17. Адміністративне право : Загальна частина : Конспект лекцій. Павлов Д. М. К. : МАУП, 2007. 136 с.
18. Конституція України. Закон України від 28.06.1996 р. / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141
19. Про освіту. Закон України від 5.09.2017 р. № 2145-VIII // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>
20. Про дошкільну освіту. Закон України від 11.07.2001 р. № 2628-III // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2628-14>

Анотація

Рожкова М. Г. До питання визначення сутності адміністративно-правових засад дошкільної освіти України. – Стаття.

У статті за підставою узагальнення наукових праць вчених та аналізу чинного законодавства наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, яке полягає у визначенні сутності та особливостей адміністративно-правових засад дошкільної освіти України. Наголошено на тому, що освіта є одним із визначальних факторів становлення та розвитку як окремої особистості, так і суспільства в цілому. Акцентовано увагу, що саме тому кожна сучасна цивілізована, демократична держава приділяє особливу увагу питанню освіти її населення. Не є у цьому виключенням і Україна, яка, усвідомлюючи справжню цінність та важливість освіти, створює необхідні засади для нормального функціонування і розвитку її (тобто освіти) системи. Наголошено, що незважаючи на вжиті заходи і міри, ряд важливих питань у сфері освіти в Україні потребують подальшого наукового опрацювання та удосконалення їх законодавчого врегулювання. Зокрема це стосується адміністративно-правових засад дошкільної освіти України, сутність яких розглянуто у представленій статті.

Ключові слова: освіта, дошкільна освіта, засада, правова засада, адміністративно-правові засади дошкільної освіти.

Аннотация

Рожкова М. Г. К вопросу определения сущности административно-правовых основ дошкольного образования Украины. – Статья.

В статье на основании обобщения научных трудов ученых и анализа действующего законодательства приведено теоретическое обобщение и новое решение научной задачи, которая заключается в определении сущности и особенностей административно-правовых основ дошкольного образования Украины. Отмечено, что образование является одним из определяющих факторов становления и развития как отдельной личности, такие и общества в целом. Акцентировано внимание, что именно поэтому каждая современная цивилизованная, демократическое государство уделяет особое внимание вопросу образования ее населения. Не является в этом исключением и Украина, которая, осознавая истинную ценность и важность образования, создает необходимые основы для нормального функционирования и развития ее (то есть образования) системы. Отмечено, что несмотря на принятые меры и меры, ряд важных вопросов в сфере образования в Украине требуют дальнейшего научной проработки и совершенствования их законодательного урегулирования. В частности это касается административно-правовых основ дошкольного образования Украины, сущность которых рассмотрено в представленной статье.

Ключевые слова: образование, дошкольное образование, основа, правовая основа, административно-правовые основы дошкольного образования.

Summary

Rozhkova M. G. About the question of determining the essence of administrative and legal principles of preschool education in Ukraine. – Article.

The article, based on the generalization of scientific works of scientists and analysis of current legislation, provides a theoretical generalization and a new solution to the scientific problem, which is to determine the essence and features of the administrative and legal foundations of preschool education in Ukraine. It is emphasized that education is one of the determining factors in the formation and development of both the individual and society as a whole. Emphasis is placed on the fact that every modern civilized, democratic state pays special attention to the education of its population. Ukraine is no exception, which, realizing the true value and importance of education, creates the necessary foundations for the proper functioning and development of its (ie education) system. It was emphasized that despite the measures and measures taken, a number of important issues in the field of education in Ukraine need further research and improvement of their legislation. In particular, this applies to the administrative and legal principles of preschool education in Ukraine, the essence of which is considered in this article.

Key words: education, preschool education, principle, legal basis, administrative and legal principles of preschool education.