

4. Biudzhetni kodeks Ukrainy vid 08.07.2010 // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (2010). 50-51, 572 (in Ukr.).

5. Tsyvilnyi kodeks Ukrainy vid 16.01.2003 // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (2003). 40-44, 356 (in Ukr.).

6. Zakon Ukrainy "Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini" vid 21.05.1997 No 280/97 — BP // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (1997). 24, 170 (in Ukr.).

7. Finansova ughoda mizh Ukrainoiu ta Yevropeiskym investytsiinym bankom (Proekt «Nadzvychna kredytna prohrama dlia vidnovlennia Ukrainy») vid 22.12.2014 // Ofitsiinyi visnyk Ukrainy (2015). 38, 1139 (in Ukr.).

Стаття надійшла до редакції 19 червня 2018 р.

УДК 378:351.851

А. В. Богданець*,
старший викладач кафедри цивільного та трудового права
ДВНЗ «Київський національний економічний
університет імені Вадима Гетьмана»

ФОРМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ПІДГОТОВКОЮ ЮРИСТІВ У ЗАКЛАДАХ ВИЩОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

У статті проаналізовані теоретичні та правові аспекти форм публічного управління підготовкою юристів у закладах вищої освіти України, здійснено класифікацію основних форм публічного управління у цій сфері.

Ключові слова: освіта, вища юридична освіта, заклад вищої освіти, форми публічного управління, підготовка юристів.

В статье проанализированы теоретические и правовые аспекты форм публичного управления подготовкой юристов в учреждениях высшего образования Украины, осуществлена классификация основных форм публичного управления в этой сфере.

Ключевые слова: образование, высшее юридическое образование, учреждение высшего образования, формы публичного управления, подготовка юристов.

* Bohdanets A. V., Senior Lecturer of the Civil and Labor Law Department in Kyiv National Economic University named after Vadym Getman

FORMS OF PUBLIC ADMINISTRATION TRAINING OF HIGHER EDUCATION IN UKRAINE: THEORETICAL AND LEGAL ASPECTS

The article analyzes the theoretical and legal aspects of the forms of public administration of lawyers training in institutions of higher education of Ukraine, classifies the main forms of public administration in this area.

Keywords: education, higher legal education, institution of higher education, forms of public administration, training of lawyers.

Постановка проблеми. Оскільки саме через зовнішньо виражені дії суб'єктів публічного управління підготовкою юристів у закладах вищої освіти (далі – ЗВО) України виявляється владно-організуючий вплив держави на освітні відносини, аналіз форм публічного управління підготовкою юристів у ЗВО України є актуальним для нашого дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти досліджуваного питання у своїх наукових роботах висвітлювали: В. К. Колпаков, І. А. Артеменко, С. Г. Стеценко, Т. О. Коломєць та інші. Однак на сьогоднішній день відсутні комплексні дослідження, присвячені питанням форм публічного управління підготовкою юристів у ЗВО України.

Постановка завдання. Метою цієї статті є дослідження особливостей зовнішньо виражених дій суб'єктів публічного управління підготовкою юристів у ЗВО України, визначення їх характерних ознак та особливостей застосування в зазначеній сфері.

Виклад основного матеріалу. Важливим питанням, з'ясування якого має значення у контексті дослідження адміністративно-правового регулювання підготовки юристів у ЗВО України, є визначення категорії «форма публічного управління підготовкою юристів». Доктринальні визначення терміну «форма» необхідно проаналізувати для того, щоб за допомогою дедуктивного методу перейти до розуміння поняття «форма публічного управління підготовкою юристів у ЗВО України».

Так, під поняття «форма» розуміють: а) тип, будову, спосіб організації чого-небудь; зовнішній вияв якого-небудь явища, пов'язаний із його сутністю, змістом; б) спосіб існування змісту, його внутрішня структура, організація і зовнішній вираз [1, с. 694]. Таким чином, форма виступає способом зовнішнього прояву, вираження змісту певного явища. Це обумовлено тим, що всі явища оточуючого світу мають певну форму і зміст. Зміст публічного управління — це сукупність елементів, процесів, зв'язків, відносин, які утворюють самий феномен публічного управління, визначають його соціальну природу та призначення.

Проаналізувавши різні точки зору щодо визначення поняття «форма публічного управління» можна зробити висновок, що у вітчизняній науці адміністративного права на сьогодні відсутня єдина позиція щодо його розуміння. Аналіз поглядів таких вчених-адміністративістів як Ю. П. Битяка, Г. В. Атаманчука, В. К. Колпакова, О. В. Кузьменко дозволяє дійти висновку, що форма публічного управління є формою зовнішнього вираження дій виконавчо-розпорядчих органів державної влади, що здійснюється в межах законності та їх компетенції з метою досягнення завдань та функцій управління.

Таким чином, форма публічного управління підготовкою юристів у ЗВО України є зовнішньою формою вираження дій органів публічного управління у сфері підготовки юристів у ЗВО України, яка передбачена нормативно-правовими актами, що регламентують їх діяльність та застосовуються в межах компетенції суб'єкта публічного управління з урахуванням особливостей конкретного об'єкта управління; відповідають змісту та характеру управлінської діяльності; спрямовані на досягнення поставленої мети та управлінських завдань.

Слід звернути увагу на те, що на форми публічного управління підготовкою юристів у ЗВО України впливають такі фактори як: компетенція органів публічного управління, особливості об'єкта публічного управління, мета управлінської діяльності та конкретні управлінські завдання.

Для найповнішого з'ясування сутності різновидів форм публічного управління підготовкою юристів у ЗВО України, необхідно здійснити їх класифікацію. В науці адміністративного права зустрічаються різні підходи до класифікації форм публічного управління, а саме: за цілеспрямованістю — зовнішні та внутрішні; за змістом та ознаками норми, що застосовуються компетентними органами та посадовими особами — регулятивні та правоохоронні; за способом вираження — усні, письмові, конклюдентні; структурні та процедурні; залежно від наслідків — правові та неправові тощо.

Класифікуючи форми публічного управління, одні науковці акцентують увагу на управлінських діях, інші — на їх результаті. На наше переконання, мова повинна йти про управлінські дії, оскільки під час їх здійснення отримує своє зовнішнє вираження діяльність органів публічного управління.

Для системного дослідження форм публічного управління підготовкою юристів у ЗВО України скористаємося традиційною класифікацією форм на правові та неправові, які виділять залежно від характеру наслідків застосування форм. Характерною ознакою правової форми публічного управління є те, що в ній найбільш виразно проявляються підзаконний, державно-владний, виконавчо-розпорядчий характер повноважень органів публічного управління та їх посадових осіб. Правові форми публічного управління підготовкою юристів у ЗВО України результатом реалізації компетенції уповноваженого суб'єкта публічного управління та спричиняють прямі юридичні наслідки, а саме: встановлюють, змінюють або припиняють конкретні правовідносини, створюють або вносять зміни до правового статусу органів публічного управління підготовкою юристів у ЗВО України, визначають компетенцію підконтрольних об'єктів публічного управління.

Проаналізувавши різні підходи до класифікації правових форм діяльності органів публічного управління, можна дійти висновку, що до правових форм публічного управління належать: видання нормативних актів управління; видання індивідуальних актів управління; укладання адміністративних договорів; здійснення реєстраційних та інших юридично значущих дій (наприклад, надання відповідей на скарги, заяви громадян, виконання загальнообов'язкових правил тощо).

Варто зазначити, що домінуючими різновидами правових форм діяльності органів публічного управління є прийняття правових актів управління (так званих адміністративних актів) та укладання адміністративних договорів. За їх допомогою регулюються відносини публічного управління, здійснюється владний вплив на сферу підготовки юристів у ЗВО України.

На сьогодні в Україні як в науковій літературі, так і в законодавчій практиці відсутнє чітке визначення поняття акта управління. Так, деякі автори визначають даний акт як адміністративний акт, інші — як правовий акт управління [2, с. 11] або правовий акт виконавчої влади чи акт управління [3, с. 9]. На відміну від України, згідно § 35 Закону про адміністративну процедуру Федеративної Республіки Німеччини, акт управління — це кожне рішення, розпорядження або суверенний захід, який приймає орган влади для врегулювання окремого випадку у сфері публічного права і який має безпосередню, спрямовану назовні правову дію [4, с. 206]. Варто відмітити, що такий підхід до ви-

значення даної категорії базується на німецькій науковій школі адміністративного права.

Крім того, слід звернути увагу, що в країнах Європейського Союзу поширеним є термін «адміністративний акт». На нашу думку, з огляду на європейську інтеграцію України, зокрема до єдиного європейського простору вищої освіти, найбільш доцільним є використання саме даної категорії. І. А. Артеменко наголошує на тому, що одними з перших авторів, що надали визначення поняттю «адміністративний акт», були О. Ф. Євтихiev та А. І. Єлістратов, які під указаним терміном розуміли: «акт управління, спрямований на встановлення, зміну або припинення конкретних юридичних відносин або станів» та «відображення державної волі в межах закону з метою виконання обов'язків публічно-правового характеру» відповідно [5, с. 36].

Таким чином, адміністративний акт органів публічного управління підготовкою юристів у ЗВО України можна визначити підзаконним, владним, загальнообов'язковим, одностороннім волевиявленням виконавчо-розпорядчих органів публічного управління або його посадових осіб, прийнятим в межах їх компетенції, який містить норми права або індивідуальні приписи щодо виконанні завдань та реалізації функцій виконавчо-розпорядчих органів публічного управління, пов'язане з виникненням, зміною та припиненням правовідносин у сфері підготовки юристів у ЗВО України.

Варто зазначити, що окрім встановлення норм права, спрямованих на регулювання суспільних відносин, що складаються в процесі функціонування та взаємодії різних елементів апарату публічного управління у сфері підготовки юристів у ЗВО України, з цією метою також приймаються правові приписи індивідуальної дії, зокрема правові акти про створення органів публічного управління в цій сфері, їх структурних підрозділів, призначення на посади державних службовців, акти, якими ставляться поточні завдання відповідним органам, підрозділам та посадовим особам тощо. Таким чином, з метою конкретизації прав та обов'язків учасників освітніх відносин, суб'єкти публічного управління видають індивідуальні акти управління, встановлюючи персоналізовані правові зв'язки між зазначеними вище учасниками. В результаті видання індивідуальних актів управління вирішуються конкретні управлінські справи на основі відповідних правових норм.

Значно рідше, у порівнянні з вище наведеними формами в управлінні підготовкою юристів у ЗВО України, використовується така його форма як укладання адміністративних договорів, визначення якого наведене в ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 р. № 2747-IV. За своїм суб'єктним складом відповідні адміністративні договори можна поділити на: 1) договори між суб'єктами управління, спрямовані на встановлення правових засад співпраці та взаємодії, розподілу повноважень та визначення сфер відповідальності, координації діяльності в процесі вирішення спільних державних завдань в освітній сфері; 2) договори між суб'єктами управління та суб'єктами освітніх відносин (субординаційні договори), які укладаються з метою визначення засад співпраці та взаємодії в ході реалізації суб'єктами публічного управління своїх повноважень, встановлення більш детальних, порівняно з чинним законодавством, вимог щодо об'єктів і суб'єктів управління у сфері підготовки юристів у ЗВО України.

Не менш важливе значення в процесі публічного управління підготовкою юристів у ЗВО України мають реєстраційні та інші юридично значущі дії відповідних суб'єктів публічного управління. Слід звернути увагу на те, що на доктринальному рівні відсутні комплексні дослідження юридично значимої дії як правової форми публічного управління у сфері підготовки юристів у ЗВО України. На переконання С. Г. Стеценка, здійснення юридично значущих дій — це підзаконні дії органів виконавчої влади чи їхніх посадових осіб, що призводять до певних юридичних наслідків і серед яких можна виділити реєстрацію, ліцензування, атестацію, акредитацію тощо [6, с. 166–168]. Таким чином, аналіз доктринальних та нормативних-правових джерел дозволяє віднести до юридично значимих дій установчу, реєстраційну, юрисдикційну, експертну та атестаційну діяльність уповноважених суб'єктів управління.

Установча діяльність органів публічного управління підготовкою юристів у ЗВО України полягає у створенні або припиненні суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері вищої юридичної освіти та їх структурних підрозділів. До установчих повноважень у сфері підготовки юристів у ЗВО України належать: створення, реорганізація та ліквідація Президентом України центральних органів виконавчої влади (в тому числі наділених владними повноваженнями в сфері вищої юридичної освіти);

створення та реорганізація ЗВО тощо. Різновидами установчої діяльності також можна вважати діяльність суб'єктів публічного управління щодо формування кадрового складу учасників адміністративно-правових відносин у сфері підготовки юристів у ЗВО України.

Наступним різновидом правової форми публічного управління підготовкою юристів у ЗВО України є реєстраційна діяльність. Реєстраційна діяльність розглядається як офіційна фіксація відомостей чи об'єктів у сфері вищої юридичної освіти та полягає в наданні їм легального статусу, а також здійснюється суб'єктами публічного управління з метою обліку та контролю у зазначеній сфері. У результаті реєстраційної діяльності здійснюється документальне підтвердження правового статусу суб'єкта, або наділення новими правовими ознаками об'єкта.

До видів реєстраційної діяльності у сфері публічного управління підготовкою юристів у ЗВО України відносяться: реєстрація ЗВО; затвердження переліку спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти; затвердження переліку закладів освіти, які мають право здійснювати діяльність у сфері вищої освіти; затвердження переліку закладів освіти, які мають чинні ліцензії Міністерства освіти і науки України на провадження діяльності з надання освітніх послуг; реєстрація органів громадського самоврядування; реєстрація статутів ЗВО; реєстрація результатів зовнішнього незалежного оцінювання тощо.

Наступним різновидом правової форми публічного управління підготовкою юристів у ЗВО України є юрисдикційна діяльність, яка являє собою виконавчо-розпорядчу діяльність органів публічного управління, пов'язану з розглядом та вирішенням по суті підвідомчих їм справ про адміністративні правопорушення, а також із здійсненням інших адміністративно-юрисдикційних дій забезпечуючого характеру, яка спрямована на вирішення справ щодо правопорушень у сфері вищої юридичної освіти та полягає в застосуванні адміністративних заходів.

Так, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання Державної служби якості освіти України» від 14 березня 2018 р. № 168, Державна служба якості освіти України реалізує державну політику у сфері освіти, зокрема з питань забезпечення якості освіти, забезпечення якості освітньої діяльності, здійснення державного нагляду (контролю) за закладами освіти щодо дотримання ними законодавства [7].

Експертна діяльність у сфері підготовки юристів у ЗВО України — це діяльність органів публічного управління підготовкою юристів у ЗВО України, метою якої є дослідження, перевірка, аналіз та оцінка навчального рівня об'єктів експертизи та підготовка обґрунтованих висновків для прийняття рішень щодо таких об'єктів. Одним із видів експертної діяльності у сфері підготовки юристів у ЗВО України є експертиза якості вищої юридичної освіти; проведення ліцензійної та акредитаційної (наприклад, акредитація програм підготовки фахівців) експертизи тощо.

Атестаційна діяльність суб'єктів публічного управління підготовкою юристів у ЗВО України — це діяльність щодо встановлення відповідності засвоєних здобувачами вищої юридичної освіти рівня та обсягу знань, умінь, інших компетентностей вимогам стандартів вищої юридичної освіти. Згідно Закону України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 р. № 1556, атестація осіб, які здобувають ступінь молодшого бакалавра, бакалавра чи магістра, здійснюється екзаменаційною комісією, до складу якої можуть включатися представники роботодавців та їх об'єднань, відповідно до положення про екзаменаційну комісію, затвердженого вченою радою ЗВО [8].

На підставі проведеного аналізу можна зробити висновок, що юридично значимі дії, як правова форма публічного управління у сфері підготовки юристів у ЗВО України є виконавчо-розпорядчою діяльністю суб'єктів публічного управління, яка спричиняє юридичні наслідки та спрямована на вирішення конкретних справ адміністративного характеру та видання офіційного документа у сфері підготовки юристів у ЗВО України.

На відміну від правових, неправові форми публічного управління підготовкою юристів у ЗВО України не породжують юридичних наслідків для суб'єктів управлінських відносин. Неправові форми публічного управління підготовкою юристів у ЗВО України — це повсякденні та різноманітні вияви діяльності суб'єктів публічного управління підготовкою юристів у ЗВО України, необхідні для забезпечення їх чіткої та ефективної роботи щодо розвитку та управління вищою юридичною освітою в Україні.

Так, Міністерство освіти і науки України згідно з положенням про нього, має право: залучати в установленому порядку спеціалістів центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками), вчених, представників інститутів громадянського суспільства (за

згодою) до розгляду питань, що належать до його компетенції; отримувати безоплатно від міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування необхідні для виконання покладених на нього завдань інформацію, документи і матеріали, зокрема від органів статистики — статистичні дані тощо [9].

Серед різноманітних неправових форм публічного управління підготовкою юристів у ЗВО України можна виділити наступні: а) організаційні дії: наприклад, проведення суб'єктами публічного управління різноманітних заходів з питань вищої юридичної освіти; зосередження зусиль юристів-вчених, юристів-практиків під егідою Міністерства юстиції України, Міністерства освіти і науки України щодо розробки проекту Концепції розвитку вищої юридичної освіти в Україні тощо; б) матеріально-технічні операції: наприклад, звіт Міністерства освіти і науки України щодо використання бюджетних коштів на підготовку юристів у ЗВО України.

Варто зазначити, що організаційні дії у сфері публічного управління підготовкою юристів у ЗВО України взаємопов'язані між собою, забезпечують спеціалізацію та концентрацію публічного управління, його комплексність, створюють умови для концентрації уваги на основних завданнях. Якщо в основі дієвості правових форм публічного управління лежить їх юридична обов'язковість і можливість настання юридичної відповідальності в разі їх порушення, то вплив організаційних дій на свідомість суб'єктів освітніх відносин базується на авторитеті держави, їх організаційних, кадрових, матеріально-фінансових можливостях, хоча й іноді полягає у застосуванні примусу. Так, управлінський ефект від листів, в яких роз'яснюється зміст та порядок застосування освітнього законодавства (наприклад, Лист МОН України від 30 вересня 2015 р. № 14-571-15 «Керівникам вищих навчальних закладів та наукових установ»), зумовлено виключно авторитетом органу публічного управління, який його розсилає, адже роз'яснення, викладені в цих листах не є юридично обов'язковими. Тобто держава, таким чином, опосередковано, так би мовити «м'яко», без дій правового характеру, впливає через відповідні організаційні заходи роз'яснення на правосвідомість суб'єктів відносин у сфері підготовки юристів у ЗВО України, зменшуючи питому вагу правоохоронних правовідносин і збільшуючи частку регулятивних.

Враховуючи вказані особливості організаційних форм впливу держави на відносини у сфері підготовки юристів у ЗВО України, можна зробити висновок, що їх активне застосування може виявитися особливо корисним при вирішенні тих завдань, які неможливо вирішити виключно через правові форми управління.

Наступним видом неправових форм публічного управління є матеріально-технічні операції, які, тісно взаємодіючи з іншими формами публічного управління, забезпечують процес публічного управління, спрямовуючись на створення необхідних умов їхньої реалізації.

За допомогою матеріально-технічних операцій забезпечується реалізація усіх форм публічного управління підготовкою юристів у ЗВО України. До останніх належать: ведення діловодства; оформлення документів; складання довідок та звітів; реєстрація певних фактів; розповсюдження інформації тощо. Саме матеріально-технічні операції забезпечують ефективність діяльності суб'єктів публічного управління підготовкою юристів у ЗВО України, підвищуючи її продуктивність та полегшуючи процес управління в цілому.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Отже, виходячи з вищенаведеного, можна дійти висновку, що форми публічного управління підготовкою юристів у ЗВО України дозволяють забезпечити належне функціонування органів публічного управління в зазначеній сфері та ефективне виконання покладених на них державою завдань у нових умовах реформування вищої юридичної освіти. Одним із головних завдань органів публічного управління підготовкою юристів у ЗВО України повинно бути вдосконалення форм управління в даній сфері з урахуванням конкретного змісту функцій цих органів та особливостей такого об'єкта управління, як вища юридична освіта.

Список використаних джерел:

1. Новий тлумачний словник української мови (уклад. Яременко В. В. та ін.). — К.: Аконті, 2001. — Т. 4. — 2001 — 944 с.
2. Пчелін В. Б. Перегляд адміністративних актів органів внутрішніх справ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Пчелін Віталій Борисович. — Х., 2011. — 189 с.
3. Горбунова Л. М. Підзаконні нормативно-правові акти: організаційно-правові питання забезпечення законності: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Л. М. Горбунова. — К., 2005. — 21 с.

4. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: полный курс / Тихомиров Ю. А. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Изд. Тихомирова М. Ю., 2005. — 697 с.

5. Артеменко І. А. Поняття адміністративних актів органів виконавчої влади / І. А. Артеменко // Право і безпека. — 2012. — № 4 (46). — С. 36–40.

6. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: Навч. посібник. — К.: Атіка, 2007. — 624 с.

7. Деякі питання Державної служби якості освіти України: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 березня 2018 р. № 168 // Офіційний вісник України. — 2018. — № 25. — Ст. 892.

8. Про вищу освіту: Закон України від 01 липня 2014 р. № 1556-VII // Відомості Верховної Ради України. — 2014. — № 37–38. — Ст. 2004.

9. Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 630 // Офіційний вісник України. — 2014. — № 95. — Ст. 2729.

References:

1. Yaremenko V. V., Slipushko O. M. (2001). New Explanatory Dictionary of the Ukrainian Language: At 4 t. Kyiv. (in Ukr.).

2. Pchelin V. B. (2011). Viewing administrative acts of the Interior (Candidate's dissertation), 189. (in Ukr.).

3. Gorbunova L. M. (2005). Subordinate legal acts: organizational and legal issues of legality (the author's abstract of the candidate's dissertation), 21. (in Ukr.).

4. Tykhomyrov YU. A. (2005). Administrative law and process. Moscow. (in Rus.).

5. Artemenko I. A. (2012). Concept of administrative acts of executive authorities. *Pravo i bezpeka (Law and safety)*, 4 (46). 36–40. (in Ukr.).

6. Stetsenko S. H. (2007). Administrative Law of Ukraine. Kyiv. (in Ukr.).

7. Deyakі pytannya Derzhavnoyi sluzhby yakosti osvity Ukrainy: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 14 bereznya 2018 r. № 168 // Ofitsiynyy visnyk Ukrainy (2018). 25, 892.

8. Pro vyshchu osvitu: Zakon Ukrainy vid 01 lypnya 2014 r. № 1556-VII // Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrainy (2014). 37–38, 2004.

9. Pro zatverdzhennya Polozhennya pro Ministerstvo osvity i nauky Ukrainy: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 16 zhovtnya 2014 r. № 630 // Ofitsiynyy visnyk Ukrainy (2014). 95, 2729.

Стаття надійшла до редакції 14 червня 2018 р.