

ОСВІТНЄ ПРАВО

УДК 34:37.06-027.21

Кархут О. Я.
Національний педагогічний університет
імені М. П. Драгоманова

ЕФЕКТИВНІСТЬ МЕХАНІЗМУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН В ОСВІТНІЙ СФЕРІ

Стаття присвячена комплексному загальнотеоретичному аналізу ефективності механізму правового регулювання суспільних відносин у сфері освіти, що визначається автором як особлива якісна характеристика процесу спеціально-юридичного впливу права на суспільні відносини в освітній сфері України.

Ключові слова: *правове регулювання, освіта, ефективність механізму правового регулювання.*

Останнім часом особливий інтерес серед науковців викликають питання правового регулювання освітньої сфери, зокрема, його ефективність. Освіта є важливим чинником суспільного прогресу і як особливий соціальний інститут відіграє важливу роль у правовому просторі будь-якого суспільства. Воно виступає в якості специфічного об'єкта правового впливу, а відносини, щовиникають у цій сфері, – предметом спеціального правового регулювання. Правове регулювання освіти в Україні характеризується недостатньою ефективністю і значно відстає від суспільних потреб. Це загрожує неможливістю створення правопорядку, який забезпечив би виконання конституційних гарантій реалізації права на освіту. Дослідження даної проблематики безумовно є актуальним, так як має значення і для теорії держави і права, і для практичної роботи органів державної влади при вирішенні завдань модернізації системи освіти.

Стан дослідження. Окремі аспекти проблеми ефективності механізму правового регулювання (далі – МПР) піднімалися в радянській і пострадянській юридичній літературі, про що свідчать праці українських та зарубіжних дослідників, зокрема: А. Абрамової, С. Алексєєва, С. Бобровник, В. Горшеньова, О. Малька, О. Мельник, Н. Онищенко, Н. Пархоменко, Є. Певцова, П. Рабіновича, О. Скакун, Т. Тарахонич та ін. Однак слід зазначити про недостатність наукових праць, присвячених саме ефективності механізму правового регулювання суспільних відносин у сфері освіти і проблем її удосконалення.

Метою статті є комплексний загальнотеоретичний аналіз ефективності механізму правового регулювання суспільних відносин у сфері освіти, характеристика її умов і критеріїв, а також окреслення основних напрямків удосконалення.

Термін “ефективність” в перекладі з латинської – “ефектос” – означає результат, наслідок якогось явища. Ефективність – одна з основних оціночних категорій права. Це складне явище визначається співвідношенням людських, організаційних, часових, науково-технічних, матеріальних, інших ресурсів та отриманих результатів [1, с. 15-16].

Під ефективністю права а, отже, і правового регулювання в юридичній науці традиційно розуміють співвідношення між фактичним результатом дії правових норм і тими цілями, для досягнення яких вони були прийняті. З цієї точки зору критерієм і одночасно мірилом ефективності юридичних приписів вважається досягнення бажаної мети [2, с. 12; 3, с. 26]. Таким чином, залежно від того, наскільки вона реалізована на практиці і можна оцінювати ступінь ефективності чи неефективності механізму правового регулювання.

Дана концепція на сучасному етапі є найбільш поширеною у вітчизняній юридичній науці. Зокрема, О. Мельник зазначає, що процес ефективного правового регулювання починається визначенням цілей і завершується їх виконанням, досягненням певного результату. Цілі полягають в тому, щоб суб'єкти права діяли відповідно з юридичними приписами і моделями правової поведінки, щоб соціальні процеси відбувалися в напрямках, вигідних суспільству, державі, особистості [1, с. 7].

Вважаємо, що цей підхід в цілому є достатньо обґрунтованим. Адже якщо цілі, поставлені законодавцем, не досягнуті в ході юридичної практики, не перетворені на конкретні результати, то говорити про ефективність правового впливу на суспільні відносини не можна. Залежно від того, наскільки результати відповідають цілям, і визначається ступінь ефективності тих чи інших юридичних засобів. Отже, ефективність механізму правового регулювання відносин у сфері освіти – це, насамперед, його результативність, ступінь практичної реалізації поставлених законодавцем цілей, їх матеріалізація в конкретні результати.

Ефективність механізму правового регулювання є одним з основних показників його якості поряд з цінністю (задоволення потреб, інтересів, розвитку людини, соціальних груп, суспільства) і економічністю (адекватність обсягу соціальних витрат результатам правового регулювання суспільних відносин) [4, с. 265].

Необхідно відзначити, що механізм правового регулювання як і всякий інший механізм є певною системою, що складається з набору елементів, пов'язаних між собою і, отже, взаємопов'язаних. Для того, щоб ця система ефективно працювала, необхідно забезпечити дві складові: набір елементів повинен бути повним, а кожен окремий елемент – якісним; зв'язки між елементами механізму повинні бути міцними і надійними, але в той же час гнучкими, розрахованими на можливі зміни умов їх функціонування [5, с. 65-67].

Дійсно ці складові є умовами ефективності дії будь-якого механізму, в тому числі і механізму правового регулювання суспільних відносин у сфері освіти. Ефективність дії механізму правового регулювання як системи повинна забезпечуватися за рахунок вдосконалення його складових елементів (якщо виникають збої в якомусь одному з них, то це призводить до якісної зміни системи в цілому), а також за рахунок вдосконалення зв'язків між цими елементами.

Погодимося з П. Рабіновичем, який пропонує, на наш погляд, цілком доречну класифікацію передумов досягнення ефективності правової норми, як одного з елементів механізму правового регулювання. Зокрема до загальносоціальних передумов науковець відносить: відповідність норми права об'єктивним законам існування і розвитку людини і суспільства; відповідність норми конкретним історичним умовам її функціонування, реальним можливостям її здійснення; відповідність правової норми стану правової свідомості та моралі, рівню правової

культури, громадської думки.

До юридичних (спеціально-соціальних) передумов ефективності правової норми, на думку вченого, відносяться: відповідність норми об'єктивним державно-правовим (юридичним) закономірностям регулювання; наявність у суспільстві режиму законності, неухильне втілення принципів юридичної відповідальності (зокрема принципу її невідворотності); домінування в суспільній свідомості шанобливого ставлення до права, його високий престиж серед державних службовців та більшості населення [6, с. 158-161].

Для практичного врегулювання суспільних відносин у сфері освіти важливим є визначення необхідних умов досягнення ефективності механізму правового регулювання цих відносин.

А. Абрамова розрізняє умови внутрішні і зовнішні, спеціальні та загальні. Внутрішні умови дослідниця ототожнює з критеріями ефективності МПР. Вони виступають в якості загальних і спеціальних умов, будучи факторами, що мають значення або для всього МПР, або для його окремих стадій. Зовнішні умови ефективності виступають в якості загальних умов ефективності. Вони представлені рівнем суспільної правосвідомості, правової культури, ступенем правової інформованості громадян, процесами політичного, економічного, суспільного життя, рівнем законності, правопорядку, успішністю роботи державних систем та іншими факторами, зовнішніми стосовно МПР [7, с. 5].

Загальні критерії – це оцінка ефективності МПР в сукупності всіх його стадій і елементів. Спеціальні критерії виражаються в якості окремих елементів МПР і цілеспрямовано не впливають на рівень його ефективності в цілому. До спеціальних критеріїв належать: якість норми права, юридичного факту, акту реалізації, акту застосування [7, с. 21].

Як вже зазначалося, ефективність механізму правового регулювання обумовлена якістю всіх його елементів. Тому неправильно зводити її тільки до якості норми права. Значимість з'ясування критеріїв якості норми викликана тим, що норма права задає ритм всьому МПР, програмує його на успішність. Однак ключова роль норми права не зменшує значення інших його елементів, адже їх вклад не менш значимий. Наприклад, до критеріїв якості юридичного факту можна віднести: чіткість, точність і повноту даної правової категорії. До критеріїв якості акту реалізації – стабільність, доцільність, розумність, ясність акту реалізації.

На думку О. Малька, інтереси людини повинні бути головним орієнтиром для розвитку і вдосконалення елементів конкретного механізму правового регулювання та підвищення його ефективності. Вчений виділяє три шляхи підвищення ефективності правового регулювання: удосконалення правотворчості; удосконалення правозастосування; підвищення рівня правової культури та правової свідомості суб'єктів [8, с. 61-62].

Не секрет, що саме недосконалість законодавчої бази призводить до появи прогалин у праві, які унеможливають або перешкоджають досягненню головної мети правового регулювання.

Для того, щоб механізм правового регулювання відносин у сфері освіти нормально функціонував, недостатньо внесення окремих поправок до чинного законодавства. Необхідна широкомасштабна система державних заходів, яка включала

б і активізацію контролюючих органів, і вдосконалення законодавчої бази, і багатопланову роботу з кадрами [9, с. 77].

Важливим етапом вдосконалення правових норм є затвердження державних стандартів освіти, а також правил належної правової поведінки учасників правовідносин (як навчальних закладів, педагогів, так і учнів).

Погоджуємося з дослідницею Є. Певцовою в тому, що для підвищення ефективності механізму правового регулювання необхідно привести норми освітнього законодавства у відповідність з міжнародними актами [10, с. 17].

Що стосується удосконалення правозастосування, то воно є дієвим лише в тому випадку, якщо деякі питання вже врегульовані нормами права, але правозастосовна практика в силу об'єктивних (фінансові аспекти) або суб'єктивних (неналежне виконання працівником покладених на нього посадових обов'язків) факторів не дозволяє досягти мети правового регулювання. Цей шлях підвищення ефективності механізму правового регулювання вимагає більш активного застосування правових засобів, наявних у суб'єктів права [3, с. 27].

Підвищення рівня правової культури та правової свідомості суб'єктів є, мабуть, найскладнішим і найбільш важливим шляхом підвищення ефективності механізму правового регулювання.

Проблеми, що виникають при застосуванні тих чи інших норм права, традиційно пов'язують з недостатньо високим рівнем правової культури суб'єктів правовідносин. Правосвідомість і правову культуру необхідно формувати за допомогою спеціальної комплексної системи заходів, зведеної в ранг державної ідеології. Однак, на наше глибоке переконання, "виховання" приносить користь тільки в разі встановлення та неухильного застосування дієвих заходів відповідальності до суб'єктів, які порушують освітнє законодавство. Тому першочергове завдання реформаторів – розробити систему виявлення порушень у вказаній сфері та застосувати до порушників законодавчо закріплених санкцій.

Підвищення ефективності системи освіти та якості послуг, що надаються навчальними закладами, на переконання Л. Тарусової, в значній мірі залежить від відповідального ставлення всіх учасників освітніх відносин до дотримання і виконання правових норм, що діють в цій галузі [11, с. 13].

Відповідальність у сфері освіти має специфічний характер. Перш за все це обумовлено соціальною значимістю освіти і конституційним характером права на освіту. Крім того, всі учасники освітніх відносин володіють спеціальним правовим статусом. Одночасно вони є колективним суб'єктом адміністративного права, а педагогічні працівники та адміністрація, поряд з цим, також індивідуальними суб'єктами трудового права, і ці обставини повинні враховуватися при визначенні форм і способів відповідальності за порушення в галузі освіти.

Треба зазначити, що чинним законодавством недостатньо повно врегульоване питання юридичної відповідальності суб'єктів освітніх правовідносин. Проблеми юридичної відповідальності основних учасників освітніх відносин – педагогів і учнів – вимагають серйозного теоретичного опрацювання.

У програмних документах останнього часу вказується на необхідність посилення відповідальності в галузі освіти, проте системна робота в цьому напрямку не проводиться. Численні зміни і доповнення в освітньому законодавстві практично не

стосуються питань відповідальності навчальних закладів та інших учасників освітнього процесу.

Зокрема, в законодавстві відсутнє нормативне визначення поняття “дисциплінарний проступок” у галузі освіти, що створює значні труднощі в розумінні того, які протиправні діяння можуть бути кваліфіковані як такі, за якими ознаками слід відрізнити дисциплінарні проступки від адміністративних і цивільно-правових. У законодавстві немає необхідного переліку заходів відповідальності, які можуть застосовуватися до порушників освітніх норм.

З метою адекватного реагування на порушення в сфері освіти необхідно більш чітко, максимально конкретно і диференційовано прописати всі можливі склади, всі види можливих проступків на різних рівнях освіти і в різних навчальних закладах.

Висновки. Підсумовуючи, треба зазначити, що ефективність механізму правового регулювання суспільних відносин у сфері освіти – це особлива якісна характеристика процесу спеціально-юридичного впливу права на суспільні відносини в освітній сфері України [12, с. 17].

Порівняльний аналіз підходів до дослідження ефективності правового впливу на суспільні відносини дозволяє виділити чотири основних критерії ефективності механізму правового регулювання суспільних відносин у сфері освіти: результативність – ступінь практичної реалізації мети правового регулювання; соціальна прогресивність – ступінь соціальної цінності результатів, отриманих в ході правового регулювання відносин у сфері освіти; адекватність – ступінь відповідності застосовуваних юридичних засобів характеру предмета і мети правового регулювання освітньої діяльності; практичність – ступінь практичної придатності (досконалості) юридичних засобів, що застосовуються в механізмі правового регулювання суспільних відносин у сфері освіти.

Названі критерії не є вичерпними, оскільки кожен структурний елемент механізму правового регулювання суспільних відносин у сфері освіти має власну ефективність, яка, поряд з перерахованими критеріями, може включати і деякі додаткові показники.

Умовами ефективного функціонування механізму правового регулювання суспільних відносин у сфері освіти, на наш погляд, є: досконалість правових норм, що регулюють відносини у сфері освіти та їх узгодженість; відсутність прогалин у правовому регулюванні; стабільність законодавства в освітній сфері; високий рівень правозастосування; високий рівень правосвідомості та правової культури учасників, надійний захист їх суб'єктивних прав і посилення відповідальності за невиконання юридичних обов'язків.

Основними напрямками вдосконалення ефективності механізму правового регулювання суспільних відносин у сфері освіти України мають бути: удосконалення правотворчості, в процесі якого найповніше повинні виражатися суспільні інтереси і потреби в галузі освіти; удосконалення правозастосування; оптимізація взаємодії правотворчості і правозастосування, яка повинна мінімізувати неузгодженості, колізії в процесі функціонування механізму правового регулювання; підвищення рівня правосвідомості та правової культури учасників освітніх відносин; захист суб'єктивних прав і посилення відповідальності за невиконання юридичних обов'язків усіма суб'єктами освітніх правових відносин за допомогою вдосконалення інституту

юридичної відповідальності у всіх його аспектах. Проблема вдосконалення ефективності механізму правового регулювання суспільних відносин у сфері освіти є досить складною і суперечливою та потребує подальших наукових досліджень.

Використані джерела:

1. Мельник О. М. Правове регулювання та шляхи підвищення його ефективності : автореф. дис. ... ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 "Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень" / О. М. Мельник. – К., 2004. – 20 с.
2. Тарахонич Т. І. Ефективність правового регулювання: загальнотеоретична характеристика / Т. І. Тарахонич // Часопис Київського університету права. Український науково-теоретичний часопис. – 2010. – № 2. – С. 11-13.
3. Галь І. Г. Эффективность механизмов правового регулирования в медицинском праве / И. Г. Галь // Правовые вопросы в здравоохранении. – 2011. – № 7. – С. 22-23.
4. Скакун О. Ф. Теорія права і держави: підручник. – 2-ге видання / О. Ф. Скакун. – К. : Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. – 520 с.
5. Якутова М. А. Механизм правового регулирования межбюджетных отношений государства и муниципальных образований в Российской Федерации : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 "Административное право ; Финансовое право ; Информационное право" / Марина Аркадьевна Якутова. – М., 2004. – 20 с.
6. Рабінович П. М. Основы общей теории государства и права. Видання 5-те, з змінами : навчальний посібник / П. М. Рабінович. – К. : Атіка, 2001. – 176 с.
7. Абрамова А. А. Эффективность механизма правового регулирования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 "Теория и история права и государства ; История учений о праве и государстве" / А. А. Абрамова. – Красноярск, 2006. – 24 с.
8. Малько А. В. Механизм правового регулирования: лекция / А. В. Малько // Правоведение. – 1996. – № 3 (214). – С. 54-62.
9. Ягофаров Д. А. Моделирование образовательного нормотворчества (К постановке проблемы теоретического исследования) / Д. А. Ягофаров // Право и образование. – 2008. – № 11. – С. 4-12.
10. Певцова Е. А. Эффективность правового регулирования в сфере образования: вопросы теории и практики / Е. А. Певцова // Право и образование. – 2012. – № 2. – С. 4-17.
11. Тарусова Л. Правове регулювання відповідальності у галузі освіти / Л. Тарусова, О. Шенкнехт // ПрофтехОсвіта. – Юридичний супровід. – 2012. – № 5 (41). – С. 13-17.
12. Кархут О. Я. Механізм правового регулювання суспільних відносин у сфері освіти: теоретико-правовий аспект : автореф. дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01 "Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень" / О. Я. Кархут ; Національний педагогічний університет імені М. П. Драгоманова. – Київ, 2014. – 21 с.

Кархут О. Я. Эффективность механизма правового регулирования общественных отношений в образовательной сфере.

Статья посвящена комплексному общетеоретическому анализу эффективности механизма правового регулирования общественных отношений в сфере образования, которая определяется автором как особая качественная характеристика процесса специально-юридического воздействия права на общественные отношения в сфере образования Украины.

Ключевые слова: правовое регулирование, образование, эффективность механизма правового регулирования.

Karkhut O. The effectiveness of the Mechanism of regulation of social relations in education.

The article is a comprehensive general theoretical analysis of the effectiveness of the legal regulation of social relations in the field of education, which is defined by the author as a specific quality characteristic of the process, specifically the impact of the legal right of public relations in the field of education in Ukraine.

Keywords: legal regulation, education, the effectiveness of the mechanism of legal regulation.