



СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ МЕХАНИЗМА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

Ольга КАРХУТ,

аспирант кафедры теории и истории государства и права
Национального педагогического университета имени М. П. Драгоманова

Summary

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.

The author outlines the main directions of improving the efficiency of the mechanism of legal regulation of social relations in education: improving the law-making, improvement of law enforcement and the optimization of the interaction of law-making and law enforcement, higher level of legal awareness and legal culture of the participants of educational relations, protection of subjective rights and the strengthening of the responsibility for non- legal responsibilities.

Key words: legal regulation, education, the effectiveness of the mechanism of legal regulation, legal culture.

Аннотация

В статье осуществляется комплексный общетеоретический анализ 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 образовательной сфере Украины.

Автор обозначает основные направления совершенствования эффективности механизма правового регулирования общественных отношений в сфере образования: совершенствование правотворчества; совершенствование правоприменения; оптимизация взаимодействия правотворчества и правоприменения; повышение уровня правосознания и правовой культуры участников образовательных отношений; защита субъективных прав и усиление ответственности за невыполнение юридических обязанностей всеми субъектами образовательных правовых отношений посредством совершенствования института юридической ответственности во всех его аспектах.

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

Постановка проблемы. В последнее время особый интерес среди ученых вызывают вопросы правового регулирования образовательной сферы, в частности, его эффективность. Образование выступает важным фактором общественного прогресса и как особый социальный институт играет важную роль в правовом пространстве любого общества. Оно выступает в качестве специфического объекта правового воздействия, а отношения, которые складываются в этой сфере, – предметом специального правового регулирования.

Правовое регулирование образования в Украине характеризуется недостаточной эффективностью и соответствием общественным потребностям. Это чревато невозможностью создания правопорядка, который обеспечил бы выполнение конституционных гарантий реализации права на образование.

Исследование данной проблематики является актуальным, так как имеет значение и для теории государства и права, и для практической работы органов государственной власти при решении задач модернизации системы образования.

Состояние исследования. Отдельные аспекты эффективности механизма правового регулирования поднимались в советской и постсоветской юридической литературе, о чем свидетельствуют труды украинских и зарубежных исследователей, в частности: А. Абрамовой, С. Алексеева, С. Бобровник, В. Горшенева, А. Малько, А. Мельник, Н. Онищенко, Н. Пархоменко, Е. Певцовой, П. Рабиновича, А. Скакун, Т. Тарахонич и т. д. Однако следует отметить недостаточность научных трудов, посвященных именно эффективности механизма правового регулирования общественных отношений в сфере образования и вопросам ее совершенствования.

Целью статьи является комплексный общетеоретический анализ эффективности механизма правового регулирования общественных отношений в сфере образования, характеристика ее условий и критериев, а также обозначение основных направлений совершенствования.

Изложение основного материала. Термин «эффективность» в переводе с латинского – «эффектос» – означает результат, следствие какого-либо яв-

ления. Эффективность – одна из основных оценочных категорий права. Это сложное явление определяется соотношением человеческих, организационных, временных, научно-технических, материальных ресурсов и т. д. и полученных результатов [1, с. 15 -16].

Под эффективностью права а, следовательно, и правового регулирования в юридической науке традиционно понимают соотношение между фактическим результатом действия правовых норм и теми целями, для достижения которых они были приняты. С этой точки зрения критерием и одновременно мерилom эффективности юридических предписаний считается достижение желаемой цели [2, с. 12; 3, с. 26]. Таким образом, в зависимости от того, насколько она реализована на практике и можно оценивать степень эффективности или неэффективности механизма правового регулирования.

Данная концепция на современном этапе является наиболее распространенной в отечественной юридической науке. В частности, А. Мельник отмечает, что процесс эффективного правового регулирования начинается определением целей и завершается их выпол-



нением, достижением определенного результата. Цели заключаются в том, чтобы субъекты права действовали в соответствии с юридическими предписаниями и моделями правового поведения, чтобы социальные процессы происходили в направлениях, выгодных обществу, государству, личности [1, с. 7].

Считаем, что этот подход в целом является достаточно обоснованным. Ведь если цели, поставленные законодателем, не достигнуты в ходе юридической практики, не преобразованы в конкретные результаты, то говорить об эффективности правового воздействия на общественные отношения нельзя. В зависимости от того, насколько результаты соответствуют целям, и определяется степень эффективности тех или иных юридических средств. Следовательно, эффективность механизма правового регулирования отношений в сфере образования – это прежде всего его результативность, степень практической реализации поставленных законодателем целей, их материализация в конкретные результаты.

Эффективность механизма правового регулирования является одним из основных показателей его качества наряду с ценностью (удовлетворение потребностей, интересов, развития человека, социальных групп, общества) и экономичностью (адекватность объема социальных расходов результатам правового регулирования общественных отношений) [4, с. 265].

Необходимо отметить, что механизм правового регулирования – это, как и всякий другой механизм, определенная система, состоящая из набора элементов, связанных между собой и, следовательно, взаимосвязанных. Для того чтобы эта система эффективно работала, необходимо обеспечить две составляющие: набор элементов должен быть полным, а каждый отдельный элемент – качественным; связи между элементами механизма должны быть прочными и надежными, но в то же время гибкими, рассчитанными на возможные изменения условий их функционирования [5, с. 65-67].

Действительно эти составляющие являются условиями эффективности действия любого механизма, в том числе и механизма правового регулирования общественных отношений в сфере

образования. Эффективность действия механизма правового регулирования как системы должна обеспечиваться за счет совершенствования его составляющих элементов (если возникают сбои в каком-то одном из них, то это приводит к качественному изменению системы в целом), а также за счет совершенствования связей между этими элементами.

Согласимся с П. Рабиновичем, который предлагает, на наш взгляд, вполне уместную классификацию предпосылок достижения эффективности правовой нормы. К общесоциальным предпосылкам он относит:

- соответствие нормы объективным законам существования и развития человека и общества;
- соответствие нормы конкретно историческим условиям ее функционирования, реальным возможностям ее осуществления;
- соответствие правовой нормы состоянию правового сознания и морали, уровню правовой культуры, общественной мысли и т. д.

К юридическим (специально-социальным) предпосылкам эффективности юридической нормы, по мнению ученого, относятся:

- соответствие нормы объективным государственно-правовым (юридическим) закономерностям регулирования;
- наличие в обществе режима законности, неукоснительное воплощение принципов юридической ответственности (в частности принципа ее неотвратимости);
- доминирование в общественном сознании уважительного отношения к праву, его высокий престиж среди государственных служащих и большинства населения [6, с. 158-161].

Для практического урегулирования общественных отношений в сфере образования важным является определение необходимых условий достижения эффективности механизма правового регулирования.

А. Абрамова различает условия внутренние и внешние, специальные и общие. Внутренние условия исследовательница отождествляет с критериями эффективности МПР. Они выступают в качестве общих и специальных условий, будучи факторами, имеющими значение или для всего МПР, или

для его отдельных стадий. Внешние условия эффективности выступают в качестве общих условий эффективности. Они представлены уровнем общественного правосознания, правовой культуры, степенью правовой информированности граждан, процессами политической, экономической, общественной жизни, уровнем законности, правопорядка, успешностью работы государственных систем и другими факторами, внешними по отношению к МПР [7, с. 5].

Общие критерии – это оценка эффективности МПР в совокупности всех его стадий и элементов. Специальные критерии выражаются в качестве отдельных элементов МПР и целенаправленно не влияют на уровень его эффективности в целом. К специальным критериям относятся: качество нормы права, юридического факта, акта реализации, акта применения [7, с. 21].

Как уже отмечалось, эффективность механизма правового регулирования обусловлена качеством всех его элементов. Поэтому неправильно сводить ее только к качеству нормы права. Значимость выяснения критериев качества нормы вызвана тем, что норма права задает ритм всему МПР, программирует его на успешность. Однако ключевая роль нормы права не уменьшает значения других его элементов, ведь их вклад не менее значимый. Например, к критериям качества юридического факта можно отнести: четкость, точность и полноту данной правовой категории. К критериям качества акта реализации – стабильность, целесообразность, разумность, ясность акта реализации.

По мнению А. Малько, интересы человека должны быть главным ориентиром для развития и совершенствования элементов конкретного механизма правового регулирования и повышения его эффективности. Ученый выделяет три пути повышения эффективности правового регулирования:

- совершенствование правотворчества;
- совершенствование правоприменения;
- повышение уровня правовой культуры и правового сознания субъектов права [8, с. 61-62].

Не секрет, что именно несовершенство законодательной базы приводит к



появлению пробелов в праве, которые делают невозможным или препятствуют достижению главной цели правового регулирования.

Для того чтобы механизм правового регулирования отношений в сфере образования нормально функционировал, недостаточно внесения отдельных поправок в действующее законодательство. Необходима широкомасштабная система государственных мероприятий, которая включала бы и активизацию контролирующих органов, и совершенствование законодательной базы, и многоплановую работу с кадрами [9, с. 77].

Важным этапом совершенствования правовых норм является утверждение государственных стандартов образования, а также правил надлежащего правового поведения участников правоотношений (как образовательных учреждений, педагогов, так и учащихся).

Соглашаемся с исследовательницей А. Певцовой в том, что для повышения эффективности механизма правового регулирования необходимо привести нормы образовательного законодательства в соответствие с международными актами [10, с.17].

Что касается усовершенствования правоприменения, то оно является действительным лишь в том случае, если некоторые вопросы уже урегулированы нормами права, но правоприменительная практика в силу объективных (финансовые аспекты) или субъективных (ненадлежащее исполнение работником возложенных на него должностных обязанностей) факторов не позволяет достичь цели правового регулирования. Этот путь повышения эффективности механизма правового регулирования требует более активного применения правовых средств, имеющихся у субъектов права [3, с. 27].

Повышение уровня правовой культуры и правового сознания субъектов является, пожалуй, самым сложным и наиболее важным путем повышения эффективности механизма правового регулирования.

Проблемы, возникающие при применении тех или иных норм права, традиционно связывают с недостаточно высоким уровнем правовой культуры субъектов правоотношений.

Правосознание и правовую культуру необходимо формировать с по-

мощью специальной комплексной системы мер, возведенной в ранг государственной идеологии. Однако, по нашему глубокому убеждению, «воспитание» принесит пользу только в случае установления и неуклонного применения действенных мер ответственности к субъектам, которые нарушают образовательное законодательство. Поэтому первоочередная задача реформаторов – разработать систему выявления нарушений в указанной сфере и применить к нарушителям законодательно закрепленных санкций.

Повышение эффективности системы образования и качества услуг, предоставляемых образовательными учреждениями, по убеждению Л. Тарусовой, в значительной степени зависит от ответственного отношения всех участников образовательных отношений к соблюдению и исполнению правовых норм, действующих в этой области [11, с. 13].

Ответственность в сфере образования имеет специфический характер. Прежде всего это обусловлено социальной значимостью образования и конституционным характером права граждан на образование. Кроме того, все участники образовательных отношений обладают специальным правовым статусом. Одновременно они являются коллективным субъектом административного права, а педагогические работники и администрация, наряду с этим, также индивидуальными субъектами трудового права, и эти обстоятельства должны учитываться при определении форм и способов ответственности за нарушения в области образования.

Надо отметить, что действующим законодательством недостаточно полно урегулирован вопрос юридической ответственности субъектов образовательных правоотношений. Проблемы юридической ответственности основных участников образовательных отношений – педагогов и учеников – требуют серьезной теоретической проработки.

В программных документах последнего времени указывается на необходимость усиления ответственности в области образования, однако системная работа в этом направлении не проводится. Многочисленные изменения и дополнения в образовательном законодательстве практически не касаются

вопросов ответственности образовательных учреждений и других участников образовательного процесса.

В частности, в законодательстве отсутствует нормативное определение понятия «дисциплинарный проступок» в области образования, что создает значительные трудности в понимании того, какие противоправные деяния могут быть квалифицированы как таковы, по каким признакам следует отличать дисциплинарные проступки от административных и гражданско-правовых. В законодательстве нет необходимого перечня мер ответственности, которые могут применяться к нарушителям норм права в области образования.

С целью адекватного реагирования на нарушения в сфере образования необходимо более четко, максимально конкретно и дифференцировано прописать все возможные составы, все виды возможных проступков на разных уровнях образования и в различных типах образовательных учреждений.

Выводы. Подытоживая, надо отметить, что эффективность механизма правового регулирования общественных отношений в сфере образования – это особая качественная характеристика процесса специально-юридического воздействия права на общественные отношения в образовательной сфере Украины.

Сравнительный анализ подходов к исследованию эффективности правового воздействия на общественные отношения позволяет выделить четыре основных критерия эффективности механизма правового регулирования общественных отношений в сфере образования: результативность – степень практической реализации цели правового регулирования; социальная прогрессивность – степень социальной ценности результатов, полученных в ходе правового регулирования отношений в сфере образования; адекватность – степень соответствия применяемых юридических средств характера предмета и цели правового регулирования образовательной деятельности; практичность – степень практической пригодности (совершенства) юридических средств, применяемых в механизме правового регулирования общественных отношений в сфере образования.

Названные критерии не являются исчерпывающими, поскольку каждый



структурный элемент механизма правового регулирования общественных отношений в сфере образования имеет собственную эффективность, которая, наряду с перечисленными критериями, может включать и некоторые дополнительные показатели.

Условиями эффективного функционирования механизма правового регулирования общественных отношений в сфере образования, на наш взгляд, являются:

- совершенство норм правового регулирования отношений в сфере образования и их согласованность;
- отсутствие пробелов в правовом регулировании;
- стабильность законодательства в образовательной сфере;
- высокий уровень правоприменительной деятельности;
- высокий уровень правосознания и правовой культуры участников, надежную защиту их субъективных прав и усиление ответственности за невыполнение юридических обязанностей.

Основными направлениями совершенствования эффективности механизма правового регулирования общественных отношений в сфере образования Украины должны быть:

- совершенствование правотворчества, в процессе которого наиболее полно должны выражаться общественные интересы и потребности в области образования;
- совершенствование правоприменения;
- оптимизация взаимодействия правотворчества и правоприменения, которая должна минимизировать несогласованности, коллизии в процессе функционирования механизма правового регулирования;
- повышение уровня правосознания и правовой культуры участников образовательных отношений;
- защита субъективных прав и усиление ответственности за невыполнение юридических обязанностей всеми субъектами образовательных правовых отношений посредством совершенствования института юридической ответственности во всех его аспектах.

Проблема совершенствования механизма правового регулирования общественных отношений в сфере образования является достаточно сложной и противоречивой. Если государству

удается выработать необходимые критерии эффективности правового регулирования и наиболее целесообразно соединить их в одном ориентировочном направлении, государственная политика в данной сфере принесет ожидаемые результаты. Если же нет, то мы получим очередную совокупность несогласованных норм, которая вряд ли поможет государству в решении проблем, связанных с обеспечением образования.

Список использованной литературы:

1. Мельник О. М. Правове регулювання та шляхи підвищення його ефективності : автореф. дис. ... на здобуття наук. 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. Ефективність механізмів правового регулювання в медичинському праві / І. Г. Галь // Правові питання в здравоохраненні. – 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. Механізм правового регулювання міжбюджетних відносин держави і муніципальних образований в Російській Федерації : автореф. дис. ... на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право; Финансовое право; Информационное право» / Якутова Марина Аркадьевна. – М., 2004. – 20 с.
6. Рабінович П. М. Основи загальної теорії держави і права. Видання 5-те, зі змінами : навчальний посібник / П. М. Рабінович. – К. : Атіка, 2001. – 176 с.
7. Абрамова А. А. Эффективность механизма правового регулирования: автореф. дис. ... на соискание науч. степени 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.