



Ю.В. Гридасов, А.А. Іванишук, С.О. Короед. – К : УУ, 2013. – 396 с.

4. Соціальна робота в Україні : [навчальний посібник] / Аніщенко О.В., Янкович О.І., Поліщук В.А., Лях Т.Л., Колос Л.С. та ін. – К. : Фенікс, 2008. – 254 с.

5. Терещенко А.Л. Поняття та зміст механізму адміністративно-правового захисту осіб з особливими потребами у ВНЗ / А.Л. Терещенко // Науково-аналітичний журнал «Митна справа» – 2012. – № 1 (79) – С. 146–149.

6. Галуцько В.В. Адміністративно-правова охорона суб'єктів права власності в Україні : [монографія] / В.В. Галуцько; – Херсон : ВАТ ХМД, 2006. – 356 с.

7. Ківалов С.В. Адміністративне право України : [навчально-методичний посібник] / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла. – 2-ге вид., перероб. і доп. – Одеса : Юридична література, 2002. – 312 с.

8. Мельник Р.С. Євроінтеграція як фактор формування системи сучасного адміністративного права / Р.С. Мельник // Актуальні проблеми адміністративного законодавства України: шляхи його вдосконалення : матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції (м. Івано-Франківськ, 4-5 червня 2010 року) – Івано-Франківськ : ПЮІ ЛьвДУВС, 2010. – С. 246–249.

9. Адміністративне право України. Загальна частина : курс лекцій / [В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, О.В. Горбач та ін.]; за ред. В.В. Коваленка. – 2011. – 395 с.

10. Корнев А.П. Административное право России : учебник в 3-х частях. – Ч. I. – М. : МЮИ МВД России. Изд-во «Щит-М», 1999. – 280 с.

11. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : [навчальний посібник] / С.Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2007. – 624 с.

12. Ракша Н.С. Адміністративно-правове забезпечення права громадян на освіту : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Н.С. Ракша. – Л., 2007. – 20 с.

13. Терещенко А.Л. Елементи механізму адміністративно-правового захисту осіб з особливими потребами у вищих навчальних закладах / А.Л. Терещенко // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 962–965.

ПОНЯТИЕ И КЛАССИФИКАЦИЯ ФУНКЦИЙ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО УПРАВЛЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМОЙ НАУЧНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Виктория САВИЩЕНКО,

кандидат педагогических наук, доцент,
декан юридического факультета

Днепропетровского государственного университета внутренних дел

Summary

The article is devoted to the concept and classification of administrative and legal functions of the national system of scientific institutions. The study provided their own interpretation of the concept of "administrative and legal functions of the national system of scientific institutions". Expressed proposals to improve the classification of administrative and legal functions of the national system of scientific institutions in Ukraine.

Key words: classification, function, administrative and legal management, scientific institutions.

Аннотация

Статья посвящена определению понятия и классификации функций административно-правового управления национальной системой научных учреждений. В процессе исследования предоставляется собственная интерпретация понятия «функции административно-правового управления национальной системой научных учреждений». Высказываются предложения по совершенствованию классификации функций административно-правового управления национальной системой научных учреждений в Украине.

Ключевые слова: классификация, функции, административно-правовое управление, научные учреждения.

Постановка проблемы. Обще-ственно-политические изменения в Украине 2014 года, принятие нового Закона Украины «О высшем образовании», необходимость создания европейского образовательного пространства ставит перед исполнительной и законодательной властью новые вопросы. Как в современных условиях управлять национальной системой научных учреждений? Как качественно готовить молодое поколение учёных, создать необходимые условия их реализации? Ряд проблем административно-правового управления национальной системой научных учреждений в Украине требует осмысления.

С развитием демократической Украины появляется все больше новых целей и задач, в которых закрепляются идеалы её государственности. Согласно ч. 3 ст. 54 Основного Закона государство способствует развитию науки и установлению научных связей Украины с мировым сообществом. Выполнение данной задачи государства и является главной целью административно-правового управления, которая может быть достигнута в ходе осуществления

такой деятельности и реализуется в функциях административно-правового управления национальной системой научных учреждений. Наука является движущей силой развития человечества, поэтому имеет особое стратегическое значение для мирового сообщества в целом и для каждого государства в отдельности. В ст. 1 Закона Украины «О научной и научно-технической деятельности» указано, что научно-исследовательское (научно-техническое) учреждение (далее – научное учреждение) – юридическое лицо независимо от формы собственности, созданное в установленном законодательством порядке, для которого научная или научно-техническая деятельность является основной и составляет более 70 процентов общего годового объёма выполненных работ [1]. Согласно ч. 4 ст. 15 Закона Украины «О научной и научно-технической деятельности» государственное управление в сфере научной и научно-технической деятельности национальных академий осуществляется согласно законодательству Украины в пределах, не нарушающих их самоуправления в решении вопросов устав-



ной деятельности и свободы научного творчества. Задачей государственного управления в сфере научной и научно-технической деятельности являются: 1) создание условий для функционирования и развития научных учреждений, осуществляющих научные исследования; 2) гармонизация всех элементов механизма государственного управления системой научных учреждений Украины; 3) обеспечение эффективной системы подготовки научных кадров высшей аттестации; 4) обеспечение и развитие надлежащей нормативно-правовой базы, регулирующей науку в Украине. Для эффективного выполнения задач государственного управления системой научных учреждений в Украине необходимо осуществлять функции, без которых государство не сможет достичь фактического верховенства права и подлинной демократии. Различные аспекты проблемы эффективности государственного управления образованием и наукой исследованы в трудах отечественных учёных: В. Вербицкого, М. Дарманского, В. Кременя, В. Лугового, А. Савченко, Л. Цимбала и других. Интересные для науки и практики результаты научных поисков эффективного административно-правового управления представлены в трудах таких учёных: А. Бандурки, Д. Бахрах, Б. Гурне, Кивалова, А. Корнеева, Т. Кравцова, В. Кунченко-Харченко, А. Радугина и других.

Цель статьи – сформулировать определение понятия «функции административно-правового управления национальной системой научных учреждений», рассмотреть критерии классификации функций административно-правового управления национальной системой научных учреждений, обосновать авторскую классификацию функций административно-правового управления национальной системой научных учреждений.

Для достижения цели, решения задач исследования использован комплекс методов:

– теоретических: анализ и сопоставление философской, юридической литературы, нормативно-правовых актов – для рассмотрения эволюции представлений о функциях административно-правового управления и сравнения различных подходов к их формированию; классификация и си-

стематизация – для разработки классификации функций административно-правового управления национальной системой научных учреждений;

– эмпирических: непосредственное наблюдение – для изучения реального состояния проблемы в юридической практике; экспертное оценивание – для определения основных функций административно-правового управления национальной системой научных учреждений.

Изложение основного материала. Познание сущности функций административно-правового управления национальной системой научных учреждений возможно только с помощью анализа каждой части, признаков, стороны изучаемого явления, с помощью чего мы можем сконструировать целостную картину функциональных основ управления национальной системой научных учреждений. Само понятие «функция» означает явление, зависящее от другого, изменяющееся по мере изменения этого другого явления. Обычно «функция» в общем смысле означает определённую обязанность, назначение, труд, выполнение чётких задач, охватываемых терминами функционирования, осуществления [2, с. 746]. В теории конституционного права традиционно определяют функции государства, как «главные, взаимосвязанные, объективно необходимые направления и виды его деятельности» [3, с. 91].

Известно, что функции органов управления реализуются в конкретных действиях их работников, то есть властные полномочия этих органов не реализуются сами по себе, а представлены определёнными действиями, которые воспринимаются как содержащие властные предписания управленческого воздействия. Эти действия весьма разнообразны и объединяются в определённые однородные группы [4, с. 110]. Анализ функций имеет первостепенное значение для понимания работы государственного аппарата. Он показывает, насколько многочисленны и сложны задачи, которые должна решать современная администрация. Итак, термин «функция» не употребляется в одном смысле и является многозначным. Рационально будет рассматривать функции административно-правового управления как функции государственного управления в целом,

поскольку понятия очень близки по содержанию. Функция управления вообще является конкретным направлением управленческого, организующего, регулятивного, контролирующего, надзорного и корректирующего воздействия органа государственного управления на объект управления. Они имеют конкретное содержание и осуществляются благодаря конкретным способам и формам управления (например, принудительные механизмы, принятие правовых актов или подчиняющее влияние) [5, с. 169].

Т. Кравцова под функциями государственного управления понимает самостоятельные, однородные части процесса государственно-управленческой деятельности по целевой направленности, которые реализуются соответствующими органами государственной власти в порядке, определенном законодательством, с целью выполнения функций государства [6, с. 522]. Д. Бахрах понятие «функции» использует чаще как задачи, основные направления деятельности определённых субъектов (функции государства, функции министерств) или как основной вид управленческой деятельности вообще (функции планирования, контроля) [7, с. 64]. А. Рябенко определяет функции государственного управления как ведущие направления деятельности соответствующих органов, в которых выражается целевая нагрузка основной деятельности; правовые средства, обязанности и полномочия, которые применяются для достижения цели функционирования государственных органов; как конкретный вид деятельности органов государственной власти, характеризуется самостоятельностью, однородностью и повторяемостью [8, с. 42]. С. Кивалов под функциями государственного управления понимает основные направления деятельности государственных органов по обеспечению выполнения задач государственного управления, которые имеют конкретное содержание и осуществляются с помощью определенных способов и форм управления [9, с. 174]. Расширил понимание функций государственного управления А. Бандурка, отметил: с одной стороны, они обеспечивают единство, согласованность и взаимосвязь всех групп системы, а с другой – развитие, изменения, совершенствова-



ния каждой структуры, входящей в состав такой системы [10, с. 17]. Итак, функции государственного управления (функции административно-правового управления) – это главные направления деятельности государственных органов, направленные на обеспечение реализации целей и задач государственного управления, которые осуществляются путем применения специальных методов, способов и форм управления. Каждой из функций присущи определенные признаки: 1) каждая функция регламентируется нормами права; 2) они обеспечиваются властными полномочиями органов государственного управления; 3) они осуществляют нормативно-распорядительное регулирование процесса управления; 4) функции выполняются непрерывно и оперативно; 5) выполнение функций должно обеспечиваться специально подготовленным профессиональным аппаратом управления; 6) функции осуществляются по определенным направлениям в конкретных сферах политической, социальной, экономической и духовной жизни общества (у нас присутствует преимущественно социальная и духовная сферы); 7) отдельные функции обеспечивают конкретные виды государственного управления; 8) выполнение функций обеспечивается контролем и надзором специально уполномоченных государственных органов [11, с. 34]. Резюмируя вышесказанное, можно определить, что функции административно-правового управления национальной системой научных учреждений – это главные направления деятельности общих и специальных субъектов, направленные на реализацию целей и задач государственного управления по обеспечению развития науки и установке научных связей Украины с мировым сообществом.

Очень важным вопросом в процессе исследования функций административно-правового управления системой научных учреждений является классификация, которая позволяет целостный объект условно разделить на части в зависимости от выбранного критерия классификации, а каждая из частей может быть изучена подробнее и объективнее. Метод классификации позволяет системно, разносторонне изучить исследуемое явление, сделать достоверные выводы. Наука админи-

стративного права сделала значительный шаг на пути исследования критериев, на которых базируется научная классификация. Французский учёный Б. Гурне классифицирует функции государственного управления на следующие группы: 1) главные; 2) вспомогательные; 3) командные. В основе этой классификации положен критерий задачи, поставленной перед субъектом государственного управления. Поэтому главные функции направлены на выполнение тех задач, которые «заказаны» обществом субъекту государственного управления; вспомогательные функции вытекают из потребностей системы управления; командные, в свою очередь, связаны с применением власти [12, с. 29]. А. Радугин соглашается с определением основных функций управления (целеполагание, организация, регулирование, активизация, контроль) и конкретных (управление трудом и заработной платой, подготовка кадров, организация и совершенствование управления) [13]. Классификация, предоставленная в книге под научной редакцией А. Радугина, по нашему мнению, сложная для использования и не несёт практического смысла. Функции управления национальной системой научных учреждений правомерно отождествлять с высокой степенью вероятности с функциями государственного управления национальной системой научных учреждений. При этом особенностью является то, что в такой модели управления как субъект, так и объект управления выступают коллегиальными образованиями. Субъектом управления национальной системой научных учреждений выступает не любой государственный орган, а определенная совокупность государственных и негосударственных органов. Так, А. Корнеев классифицирует функции управления на:

– общие функции управления (учёт, анализ, прогнозирование, планирование, организация, регулирование, контроль);

– специальные функции управления (основные), среди которых: развитие образования, науки, культуры, здравоохранения, создание условий для всестороннего развития личности, обеспечительные (вспомогательные) функции, среди которых: кадровая, материально-техническая,

финансовая, делопроизводственная [14, с. 179].

Авторский коллектив ученых В. Кунченко-Харченко, В. Печерского, Ю. Трубина среди функций государственного управления выделяют следующие: 1) функцию планирования; 2) организационную функцию; 3) функцию работы с кадрами; 4) руководство и принятие решений; 5) координацию действий; 6) отчетность, информацию, контроль; 7) составление и исполнение бюджета [15, с. 198]. Тем не менее, наиболее удачным распределением функций управления в сфере юридической науки в Украине является предложенное А. Мелиховой, а именно: 1) основные или общие функции (организация, прогнозирование и моделирование, планирование, регулирование, координация, контроль); 2) специальные функции (имеют специфику форм проявления в зависимости от субъекта управления и от особенностей его функционирования); 3) вспомогательные функции управления (стратегическое и текущее планирование, финансирование, стимулирование научных исследований, кадровое обеспечение) [16, с. 17].

Исследования различных взглядов учёных относительно классификации функций государственного управления, позволяет сделать вывод об отсутствии единого критерия классификации функций государственного управления. Отсутствуют на сегодняшний день и чёткое определение, и систематизация функций административно-правового управления национальной системой научных учреждений. Также данный вопрос не регулирует ни один нормативно-правовой документ. Например, в Положении об отраслевом функциональном подчинении научных учреждений предусмотрено несколько десятков функций по управлению научными учреждениями. Но действие данного Положения распространяется исключительно на научные учреждения всех форм собственности, которые находятся в сфере деятельности Министерства промышленной политики Украины [17]. В указанном Положении предусмотрены функции, однако они не структурированы и находятся в смешанной форме. Стоит выделить такие функции по управлению научными учреждениями в соответствии с п. 2 настоящего



Положения: организационная функция (п. п. 2.2, 2.14, 2.15, 2.18 так далее), координационная функция (п. 2.22), функция планирования (п. 2.4), функция мониторинга и контроля (п. 2.5).

Изучение различных классификации функций национальной системы научных учреждений Украины, позволяет предложить свой вариант классификации функций административно-правового управления системой научных учреждений:

1. Функции ориентирования и обеспечения административно-правового управления системой научных учреждений, которые являются общими и включают функции регулирования, планирования, прогнозирования, организации и контроля. Указанные функции имеют общий характер.

2. Функции стимулирования и развития административно-правового управления системой научных учреждений, которые включают функции анализа, координации, мотивации.

3. Функции субъектов административно-правового управления системой научных учреждений, а именно функции общих субъектов, к компетенции которых относятся и другие функции, не связанные с научной сферой и функции специальных субъектов, созданных исключительно для управления в сфере образования и науки.

Выводы. Исходя из общетеоретического рассмотрения системы функций административно-правового управления национальной системой научных учреждений, можно сделать вывод, что функции административно-правового управления национальной системой научных учреждений не существуют отдельно друг от друга, они взаимосвязанные и являются взаимодополняющими. Функции помогают реализовать основные задачи, поставленные перед государством в соответствии с Конституцией Украины и других нормативно-правовых актов. Проблемой в законодательстве остаётся отсутствие чёткого перечня функций административно-правового управления национальной системой научных учреждений. Неотложной остаётся потребность о возложении и закреплении функций за каждым субъектом административно-правового управления национальной системой научных учреждений.

Список использованной литературы:

1. О научной и научно-технической деятельности : Закон Украины от 13.12.1991 № 1977-ХІІ // Ведомости Верховного Совета Украины. – 1992. – № 12. – Ст. 165.

2. Ожегов С. И. Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. – 18-е изд., стереотип. – М. : Рус. яз., 1986. – 797 с.

3. Наливайко Л. Р. Толковый терминологический словарь по конституционному праву / Л. Р. Наливайко, М. В. Беляева. – К. : «Хай-Тек Пресс», 2013. – 408 с.

4. Ракша Н. С. Административно-правовое обеспечение прав граждан на образование : [монография]. – Донецк : ДонДУУ, 2009. – 210 с.

5. Стариллов Ю. Н. Курс общего административного права в 2-х томах. – Т. 1. – М. : Норма, 2002. – 728 с.

6. Кравцова Т. Н. Исследование видов функций государственного управления и их значения в процессе государственно-управленческой деятельности / Т. Н. Кравцова, Г. В. Калиниченко // Форум права [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11ktmdud.pdf>.

7. Бахрах Д. Н. Основные понятия теории социального управления : [учебное пособие по спецкурсу] / Д. Н. Бахрах. – Пермский университет, 1978. – 102 с.

8. Рябченко О. П. Государство и экономика: административно-правовые аспекты взаимоотношений : [монография]. – Х. : изд-во ун-та внутренних дел. – 299 с.

9. Административное право Украины : [учебник] / [В. Б. Аверьянов, Е. В. Додин, И. Н. Пахомов и др.] ; под ред. С. В. Кивалова. – Х. : Одиссей, 2005. – 880 с.

10. Бандурка О. М. Основы управления в органах внутренних дел: теория, опыт, пути совершенствования / О. М. Бандурка. – Х. : Основа. – 398 с.

11. Ринажевский Б. Н. Понятие и сущность функций государственного управления // Наше право. – № 3, 2010. – С. 31–35.

12. Гурне Б. Государственное управление / Б. Гурне ; пер. з франц. – К. : Основы, 1993. – 165 с.

13. Основы менеджмента : [учебное пособие для вузов] / А. А. Радугин. – М. : Центр, 1998.

14. Корнеев А. П. Административное право России : [учебник] в 3-х частях. – Часть I. – М. : МЮИ МВД России, «Щит-М», 1999. – 280 с.

15. Кунченко-Харченко В. І., Печерський В. Г., Трубин Ю. Ю. Правоведение. – М-во образования и науки Украины, Черкас. гос. технол. ун-т. – Черкаси : ЧДТУ, 2008. – 395 с.

16. Мелихова О. Ю. Организационно-правовые основы управления в сфере юридической науки в Украине : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Административное право и процесс; финансовое право; информационное право» / О. Ю. Мелихова. – Нац. ун-т биоресурсов и природопользования Украины. – К., 2010. – 20 с.

17. Положение об отраслевой функциональной подчинённости научных учреждений : Приказ Министерства промышленной политики Украины от 01.12.2003 № 491 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : zakon.nau.ua.