

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.4.27>**Леся Миськів,**

докт. юрид. наук, доцент,

професор кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства

Київського міжнародного університету

ПОНЯТТЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ ЯК СУБ'ЄКТІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ІНКЛЮЗИВНОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

У статті на основі аналізу наукових поглядів учених щодо тлумачення таких категорій, як «суб'єкт», «система» та «державний орган», сформовано авторське визначення поняття «система державних органів як суб'єктів реалізації інклюзивної освіти в Україні». Визначено, що система державних органів забезпечення реалізації державної політики щодо запровадження інклюзивної освіти в Україні являє собою сукупність відносно самостійних, організаційно відособлених ланок апарату держави, кожна з яких здійснює окремі аспекти зазначеної політики у сфері свого відання у спосіб та формах, передбачених її функціональним призначенням. Відповідно, функції суб'єктів цієї системи слід розуміти як основні напрями їхньої діяльності, в яких конкретизується роль та призначення цих суб'єктів у процесі запровадження та розвитку інклюзивної освіти. Зроблено висновки, що ознаками органу держави є: 1) формується державою чи безпосередньо народом відповідно до закону та функціонує на його основі; 2) має передбачені Конституцією чи іншими законами спеціальні завдання та функції, які здійснює від імені держави; 3) має державно-владні повноваження, що дають йому змогу використовувати юридично обов'язкові дії: видавати нормативні та індивідуальні акти; здійснювати контроль за точним і неухильним виконанням вимог, передбачених цими актами; забезпечувати та захищати ці вимоги від порушень шляхом застосування заходів виховання, переконання, стимулювання, державного примусу у разі потреби; 4) взаємодіє з іншими органами в процесі реалізації своїх повноважень, керуючись принципом «дозволено лише те, що прямо передбачено законом»; 5) складається зі службовців, що перебувають у особливих правовідносинах з органом і один з одним: обсяг їхніх повноважень і порядок їх використання встановлюються законом та одержують конкретизацію в посадових інструкціях, штатних розкладах та ін.; 6) має необхідну матеріальну базу – казенне майно, що перебуває в його оперативному управлінні; свій рахунок у банку; джерело фінансування – державний бюджет; 7) має організаційну структуру, територіальний масштаб діяльності, систему службової підзвітності та службову дисципліну.

Ключові слова: інклюзивна освіта, система, суб'єкт, державні органи, державна політика, функції.

Постановка проблеми. Люди з різного роду фізичними та (або) психічними вадами становлять значну частку населення Землі. Зрозуміло, що від цього вони (їх особистість, честь та гідність, життя та здоров'я, права і свободи) не становлять меншу цінність для держави і суспільства, які мають піклуватися про них нарівні з іншими категоріями людей, бо навіть більше через особливі потреби перших. Суттєвий відсоток серед людей з обмеженими можливостями становлять діти та молодь, що потребують освіти, належний рівень якої забезпечує не тільки наявність у них відповідних знань, умінь та навичок, а сприяє самоствердженню їх особистості, забезпечує їх успішну соціальну адаптацію у суспільстві. Разом із тим забезпечення якісного надання освіти

зазначеним вище особам вимагає перш за все належного функціонування державних органів як суб'єктів реалізації інклюзивної освіти в Україні.

Стан дослідження. Проблематиці інклюзивної освіти неодноразово приділяли свою увагу такі вчені-адміністративісти, як: Ю. Битяк, В. Авер'янов, В. Колпаков, В. Журавський, В. Бевзенко, С. Ківалов, В. Цветков, С. Мосов, К. Карчевський, Р. Шаповал, В. Борденюк, О. Хохленко, Ю. Алєєв, Т. Бакланова, Л. Зарілова, Б. Критський, А. Малинковська, В. Куйбіда та багато інших. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, у науковій літературі відсутні комплексні дослідження діяльності державних органів як суб'єктів реалізації інклюзивної освіти в Україні.

Мета статті – визначити сутність поняття «система державних органів як суб'єктів реалізації інклюзивної освіти в Україні».

Виклад основного матеріалу. Вирішення поставленого наукового завдання здається неможливим без розкриття змісту таких понять, як «суб'єкт», «система», «система державних органів» та «функції державних органів». У великому тлумачному словнику сучасної української мови слово «суб'єкт» тлумачать так: 1) істота, здатна до пізнання навколишнього світу, об'єктивної дійсності й до цілеспрямованої діяльності; 2) особа, група осіб, організація і т. ін., яким належить активна роль у певному процесі, акті; 3) особа чи організація як носій певних прав та обов'язків; 4) людина як носій певних фізичних і психічних якостей; людина як об'єкт дослідження; 5) людина, особа тощо [1, с. 1408–1409].

У філософії під суб'єктом розуміють людину як вихідне джерело, епіцентр життєвої та пізнавальної активності – індивідуальної або суспільної. У різних напрямках філософії під суб'єктом розуміють різні сутності: так, у більшості напрямів філософії поняття «суб'єкт» позначає людину як активне начало соціальних та культурних процесів, пізнання, комунікації [2, с. 199–200]. При цьому суб'єкт (від лат. *subjectus* – що лежить в основі) – поняття, що вживалось ще Аристотелем, а також у середні віки в розумінні субстанції. Тільки із XVII століття воно починає використовуватись у сучасному значенні, тобто як позначення психолого-теоретико-пізнавального Я, що протиставляється чомусь іншому – не-Я, предмету, об'єкту, або як позначення об'єктивованого Я, тобто індивіда, котрому протистоїть, протиставляється об'єкт, та котрий направляє на цей об'єкт своє пізнання або дію, у цьому відношенні він виступає як «суб'єкт пізнання», «суб'єкт дії» [3, с. 441]. Під суб'єктом розуміють вихідне поняття «судження», до якого належать усі інші його складники, наприклад, предикат [2, с. 199].

У науково-правових колах частіш за все використовують поняття «суб'єкт правовідносин» та «суб'єкт права». Так, О.Ф. Скакун під суб'єктом правовідносин розуміє індивідуальні або колективні суб'єкти права, які використовують свою правосуб'єктність у конкретних правовідносинах, виступаючи реалізаторами суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, повноважень і юридичної відповідальності. При цьому правосуб'єктність – це соціально-юридична властивість особи, що має дві сторони – соціальну й юридичну. Соціальна сторона виражається в тому, що правосуб'єктність – зако-

номірний результат суспільного розвитку, наявних у ньому соціальних зв'язків; визнання потреб та інтересів особи самим суспільством. Юридична сторона виявляється у формальній, юридичній фіксації суб'єкта права [4, с. 518–519]. Своєю чергою під суб'єктом права розуміють учасника правовідносин як носія юридичних прав та обов'язків. Ним може бути фізична чи юридична особа, яка наділена правосуб'єктністю, тобто можливістю і здатністю бути суб'єктом правовідносин з усіма правовими наслідками [5, с. 860]. Варто зазначити, що фізична особа є індивідуальним, а юридична особа – колективним суб'єктом права. При цьому до першої категорії належать: громадяни України, іноземці, особи без громадянства (апатриди), особи з подвійним громадянством (біпатриди). До колективних суб'єктів права належить держава загалом, державні та недержавні організації, підприємства [6, с. 680].

Задля того, щоб розкрити зміст поняття «система державних органів як суб'єктів реалізації інклюзивної освіти в Україні» повною мірою, необхідно, окрім поняття «суб'єкт», також з'ясувати сутність понять «система» та «державний орган». У тлумачному словнику В.І. Даля слово «система» тлумачать як: план, порядок розташування частин цілого, накреслений пристрій, хід чого-небудь у послідовному, зв'язаному порядку [7, с. 741]. В українській мові слово «система» розуміють у багатьох значеннях, зокрема: порядок, зумовлений правильним, планомірним розташуванням і взаємним зв'язком чого-небудь; продуманий план; заведений, прийнятий порядок; форма організації, будова чого-небудь (державних, політичних, господарських одиниць, установ і таке інше); сукупність яких-небудь елементів, одиниць, частин, об'єднаних за спільною ознакою, призначенням; сукупність принципів, які є основою певного вчення; сукупність способів, методів, прийомів здійснення чого-небудь; будова, структура, що становить єдність закономірно розташованих та функціонуючих частин; сукупність предметів, пристроїв і таке інше однакового призначення; сукупність господарчих одиниць, установ, об'єднаних організаційно [1, с. 1320–1321].

Філософи визначають поняття «система» (від грец. *systema* – ціле) як об'єднання деякого розмаїття в єдине і чітко розчленоване ціле, елементи якого стосовно цілого та інших частин займають відповідні їм місця [3, с. 415]. Як вдало було підмічено, що система – це певне цілісне явище, що складається з частин (елементів), взаємопов'язаних і взаємодіючих між собою.

Як ціле неможливе без його складників, так і окремі складники не можуть виконувати самостійні функції поза системою [8, с. 238] Система – це цілісний комплекс взаємопов'язаних елементів, які, виступаючи системою більш низького порядку, одночасно являють собою «елементи системи вищого порядку» [9, с. 381; 10, с. 20]. В.Л. Петрушенко визначає систему як складне цілісне утворення, внутрішні зв'язки між елементами якого набагато інтенсивніші, ніж між цими елементами та середовищем. При цьому, наголошує вчений, є декілька підходів до визначення системи: 1) сукупність сталих елементів, пов'язаних між собою єдиною структурою; 2) сукупність сталих елементів, пов'язаних настільки органічно, що, впливаючи на окремі елементи системи, вони змінюють її інші; 3) сукупність сталих елементів, що утворює так звану системну якість (властивості, які характеризують систему як цілісне утворення, але не притаманні її окремо взятим елементам) [2, с. 190].

Розглядаючи поняття «державні органи», варто зазначити, що воно свого законодавчого визначення не отримало. При цьому, як влучно зауважує О.Ф. Скакун, у літературі використовуються терміни «орган держави» й «орган державної влади». Орган держави – це одна особа чи організована група посадових осіб і державних службовців, що володіють юридично визначеною державно-владною компетенцією для виконання завдань і функцій держави. При цьому вчена наводить ознаки органу держави: 1) формується державою чи безпосередньо народом відповідно до закону та функціонує на його основі; 2) має передбачені Конституцією чи іншими законами спеціальні завдання та функції, які здійснює від імені держави; 3) має державно-владні повноваження, що дають йому змогу використовувати юридично обов'язкові дії: видавати нормативні й індивідуальні акти; здійснювати контроль за точним і неухильним виконанням вимог, передбачених цими актами; забезпечувати та захищати ці вимоги від порушень шляхом застосування заходів виховання, переконання, стимулювання, державного примусу у разі потреби; 4) взаємодіє з іншими органами в процесі реалізації своїх повноважень, керуючись принципом «дозволено лише те, що прямо передбачено законом»; 5) складається зі службовців, що перебувають у особливих правовідносинах з органом і один з одним: обсяг їхніх повноважень і порядок їх використання встановлюються законом та одержують конкретизацію в посадових інструкціях, штатних розкладах та ін.; 6) має необхідну матеріальну базу – казенне майно, що перебуває в його опера-

тивному управлінні; свій рахунок у банку; джерело фінансування – державний бюджет; 7) має організаційну структуру, територіальний масштаб діяльності, систему службової підзвітності та службову дисципліну [4, с. 131–132].

О.Ф. Черданцев пише, що орган держави – це організація або одноособна посадова особа, наділена владними повноваженнями (компетенцією) [11, с. 136]. В.П. Марчук вважає, що орган держави – це складова частина апарату держави і структурно організований колектив державних службовців (або один службовець), наділений владними повноваженнями та необхідними засобами для виконання певних завдань і функцій держави [12, с. 59]. К.Г. Волинка вважає, що державний орган – це складовий елемент механізму держави, який безпосередньо здійснює функції держави та наділений владними повноваженнями. Державні органи взаємозв'язані відношеннями субординації. Система всіх державних органів становить апарат держави [13, с. 74] Далі автор зазначає, що державний орган являє собою відносно самостійну, структурно відособлену ланку державного апарату, створювану державою з метою здійснення певного виду державної діяльності, наділену відповідною компетенцією, що спирається у процесі реалізації своїх повноважень на організаційну, матеріальну і примусову силу держави [13, с. 74].

В.В. Копейчиков пропонує розуміти державний орган як структурований і організований державою чи безпосередньо народом колектив державних службовців (або депутатів рад), який (орган) наділений державними владними повноваженнями, здійснює державно-організаторські, розпорядчі, судові та інші функції відповідно до свого призначення [14, с. 88].

У сфері адміністративно-правової теорії органи влади, як правило, розглядаються у контексті виконавчої гілки влади. Так, Ю.П. Битяк, аналізуючи систему органів виконавчої влади, пише, що орган виконавчої влади являє собою організацію – колектив людей – державних службовців, який сформований шляхом їх призначення або конкурсного відбору на посаду для здійснення конкретної виконавчо-розпорядчої діяльності в юридично-владній формі. У рамках колективу такого органу між структурними підрозділами і службовцями розподілені повноваження і відповідальність за доручену справу, встановлені та розвиваються різні організаційно-правові зв'язки [15, с. 66].

В.Б. Авер'янов, розглядаючи організаційно-правові аспекти органів виконавчої влади, відзначає, що орган виконавчої влади

є організаційно самостійним елементом державного апарату (механізму держави), який наділений чітко окресленим обсягом повноважень (компетенцією) відповідно до покладених на нього завдань і функцій, складається зі структурних підрозділів і посад, що обіймають державні службовці, і віднесений Конституцією і законами України до системи органів виконавчої влади [16, с. 208]. Система органів виконавчої влади, на думку науковця, полягає у її внутрішньому устрої, який формується сукупністю елементів цієї системи та взаємозв'язків між ними. Причому в реальному житті складність структурної побудови апарату державного управління визначається головним чином не переліком його складових елементів, а саме множинністю і різноманітністю їх фактичних взаємозв'язків [16, с. 212]. З точки зору Д.М. Павлова, орган виконавчої влади – це частина державного апарату (організація), яка має власну структуру і штат службовців, територіальний масштаб діяльності та в межах встановленої компетенції здійснює від імені і за дорученням держави функції державного управління в економічній, соціально-культурній, адміністративно-політичній сферах [17, с. 37].

Висновок

Спираючись на вищевикладене, можемо зробити висновок, що система державних органів забезпечення реалізації державної політики щодо запровадження інклюзивної освіти в Україні являє собою сукупність відносно самостійних, організаційно відосіблених ланок апарату держави, кожна з яких здійснює окремі аспекти зазначеної політики у сфері свого відання у спосіб та формах, передбачених її функціональним призначенням. Відповідно, функції суб'єктів цієї системи слід розуміти як основні напрями їхньої діяльності, в яких конкретизується роль та призначення цих суб'єктів у процесі запровадження та розвитку інклюзивної освіти.

Список використаних джерел:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. 1736 с

2. Петрушенко В. Філософський словник: терміни, персоналії, сентенції. Львів : «Магнолія 2006», 2011. 352 с.

3. Философский энциклопедический словарь. Москва : ИНФРА-М, 2012. 576 с.

4. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) : підручник. Видання 2-е, перероблене і доповнене. Харків : Еспада, 2009. 752 с.

5. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю.С. Шемшученка. Київ : Юрид. думка, 2007. 992 с.

6. Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Українська енциклопедія, 2003. Т. 5. 736 с

7. Даль В.И. Толковый словарь русского языка: иллюстрированное издание. Москва : Эксмо, 2011. 896 с.

8. Хропанюк В.Н. Теория государства и права : учебник. Москва : Интерстиль, 2000. 377 с.

9. Алексеев П.В. Философия : учебник / П.В. Алексеев, А.В. Панин. Москва : Проспект, 1997. 568 с.

10. Івчук Ю.Ю. Теоретичні підходи до системи трудового права України в умовах ринкової економіки : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Луганськ, 2004. 175 с.

11. Черданцев А.Ф. Теория государства и права : учебник для вузов. Москва : Юрайт, 2000. 432 с.

12. Словничок юридичних термінів : навчальний посібник. / Уклад. В.П. Марчук. Київ : МАУП, 2003. 128 с

13. Волинка К.Г. Теорія держави і права : навчальний посібник. Київ : МАУП, 2003. 240 с.

14. Загальна теорія держави і права : навчальний посібник. / А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та інші ; за ред. В.В. Копейчикова. Стер. вид. Київ : Юрінком Інтер, 2000. 320 с. Бібліогр.: с. 312.

15. Административное право Украины : учебник для студентов высших учебных заведений юридических специальностей. 2-е изд., перераб. и доп. / Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.Н. Гаращук и др. ; Под ред. проф. Ю.П. Битяка. Харьков : Право, 2003. 576 с

16. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). Київ : Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.

17. Павлов Д.М. Адміністративне право : Загальна частина : Конспект лекцій. Київ : МАУП, 2007. 136 с.

In the article, based on the analysis of scientific views of scientists on the interpretation of such categories as: "subject", "system" and "state body", the author defines the concept of "system of state bodies" as subjects of realization of inclusive education in Ukraine. It is determined that the system of state bodies to ensure the implementation of state policy for the introduction of inclusive education to Ukraine is a set of relatively independent, organizationally-separated units of the state apparatus, each of which implements specific aspects of the said policy in the sphere of its conduct in the manner and forms provided for its functional purpose. Accordingly, the functions of the subjects of this system should be understood as the main directions of their activity, which specifies the role and purpose of these subjects in the process of introduction and development

of inclusive education. The conclusions are drawn that the signs of a state body are: 1) it is formed by the state or directly by the people in accordance with the law and functions on its basis; 2) has special tasks and functions provided for by the constitution or other laws, which it performs on behalf of the state; 3) has the power of the state, allowing him to use legally binding actions: to issue regulatory and individual acts; to control the exact and steady fulfillment of the requirements stipulated by these acts; to secure and protect these claims against violations through the application of measures of education, persuasion, stimulation, state coercion, if necessary; 4) interacts with other bodies in the process of exercising their powers, in accordance with the principle of "only what is expressly provided by law" is allowed; 5) consists of employees who are in special legal relations with the body and with each other: the scope of their powers and the procedure for their use are established by law and are specified in job descriptions, staffing schedules, etc.; 6) has the necessary material base – treasury property, which is in its operational management; your bank account; source of funding – the state budget; 7) has organizational structure, territorial scope of activity, system of official accountability and service discipline.

Key words: inclusive education, system, subject, public authorities, public policy, functions.