



**Андреев А. В.**

ад'юнкт

*(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)*

УДК 351.745.5 : 342.9 (477)

## **СФЕРА ОСВІТИ ЯК ОБ'ЄКТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ**

Розглянуто сферу освіти як об'єкт публічного адміністрування. Окрему увагу приділено особливостям даної сфери. Наголошено на поточних проблемах та необхідності синхронізації науки і практики у досліджуваній сфері для їх успішного вирішення.

*Ключові слова:* сфера освіти, публічне адміністрування, система освіти, законодавство, об'єкт.

**Постановка проблеми.** Курс на інтеграцію України до європейських структур охоплює вагомий комплекс різноманітних заходів, що мають наблизити нашу державу до високих стандартів розвинутих демократичних держав Європи. Практичне втілення євроінтеграційного процесу можна спостерігати у заявлених та розпочатих реформах у найбільш значимих царинах суспільного життя.

Беззаперечним є те, що заявка на входження до Європейського Союзу (далі – ЄС) має забезпечуватися не лише політиками та громадськими діячами, а й значною мірою науковцями – фахівцями з адміністративного права. Саме останні мають виступити в авангарді нового розуміння взаємовідносин між людиною і державою. Відповідне наукове підґрунтя інтенсифікуватиме зміни у законодавство та практику функціонування органів публічної адміністрації.

У теоретичному аспекті, як об'єкт публічного адміністрування, значної уваги вимагає соціально-культурна царина, зокрема, важлива її складова – сфера освіти. Пояснюючи власну позицію, зауважимо на такому:

- 1) важливість освіти на всіх етапах становлення світової цивілізації;
- 2) значимість належної системи освіти для успішного розвитку будь-якої держави;
- 3) освіта як товар, що може бути імпортований та експортований;
- 4) універсальність та різноманітність освіти.

Натомість, у практичному аспекті, високопродуктивна та ефективна система національної освіти на всіх рівнях дозволить поліпшити кадрове питання всередині держави та у перспективі дозволить гідно представити Україну в структурах ЄС завдяки українським фахівцям.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Сфера освіти завжди була у фокусі наукового пошуку вітчизняних фахівців з різних галузей знань. У свою чергу, основою представленої роботи

слугують загальнотеоретичні наукові праці, розробки провідних фахівців з адміністративного права та у галузі теорії управління Авер'янова В. Б., Ануфрієва М. І., Бандурки О. М., Битяка Ю. П., Венедиктова В. С., Голосніченка І. П., Гуменюка В. А., Калюжного Р. А., Ківалова С. В., Колпакова В. К., Курінного Є. В., Лавриненко О. В., Остапенко О. І., Приймаченка Д. В., Рябченко О. П., Стеценка С. Г., Шемшученка Ю. С., Ярмакі Х. П. та інших.

Необхідно зауважити, що у призмі нової доктрини адміністративного права України та триваючого реформування національної системи освіти відповідно до принципів Болонської декларації досліджувана у статті проблема є цілком слушною та актуальною.

**Метою** статті є дослідження сфери освіти як об'єкта публічного адміністрування із визначенням його особливостей.

Досягненню визначеної мети сприятиме вирішення таких завдань: 1) визначити співвідношення «державного управління» та «публічного адміністрування»; 2) дати загальну характеристику системі освіти в Україні; 3) визначити особливості сфери освіти як об'єкта публічного адміністрування.

**Виклад основного матеріалу.** Переходячи до викладу основного змісту, зауважимо, що, відповідно до статті 53 Конституції України, кожен має право на освіту. Вагомими складовими даного права є те, що повна загальна середня освіта є обов'язковою, а держава забезпечує доступність і безоплатність освіти в державних і комунальних навчальних закладах [1].

Вирішуючи перше з поставлених нами завдань, зазначимо, що сьогодні можна спостерігати певну відірваність науки від практики. Це полягає у тому, що прогресивні ідеї науки адміністративного права поволі впроваджуються у національне законодавство. Окремі автори підручників і навчальних посібників з адміністративного права досить консервативно викладають матеріал, що стосується процесу управління. Запозичення зарубіжних надбань, у свою чергу, викликало існування у вітчизняному науковому просторі окремих категорій, природа яких недостатньо досліджена і тлумачиться науковцями по-різному. Так, щодо досліджуваної нами сфери освіти, побічно вживаються категорії: «державне управління», «державне регулювання», «публічне управління», «публічне адміністрування», «менеджмент», «врядування» тощо.

Зокрема, у Великому тлумачному словнику сучасної української мови, термін «управління» означає дію по спрямуванню діяльності, роботи когось, чогось; керувати [2, с. 1511]. У свою чергу, «адміністрування», означає керування установою, організацією, підприємством; управління [2, с. 12]. Також «регулювання» розуміється як впорядкування чого-небудь, керування чимось, підкорюючи його відповідним правилам, певній системі [2, с. 1207].

Виходячи з цього, можна побачити відносну подібність у тлумаченні вказаних категорій. Водночас поширення західної наукової думки винесло на перший план саме термін «адміністрування», що пояснюється походженням даної категорії від англ. «administer» – управляти, здійснювати керівництво, керувати, управляти, а також допомагати, сприяти [3].

Проведений нами аналіз робіт з теорії управління та адміністративного права також свідчить про поступове заміщення в науковому обігу «державного управління» категорією «публічне адміністрування».

Так, у своєму дослідженні К.О. Колесникова слушно зазначає, що державне управління та публічне адміністрування є підвидами (складовими) соціального управління. Публічне адміністрування є зв'язком між державним управлінням і публічним управлінням і забезпечує організацію та втілення його рішень. Ключовими елементами для державного управління є держава і державна влада, а для публічного адміністрування – суспільство та публічна влада. У державному управлінні об'єктом виступає держава, а в публічному адмініструванні об'єктом є суспільство. Для державного управління характерний авторитаризм, а для публічного адміністрування – демократія. Публічне адміністрування впроваджує демократичні цінності та сприяє сталому розвитку нашої держави у процесі суспільної трансформації [4, с. 45].

Як зазначають автори тексту лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування», останнє являє собою регламентовану законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування, спрямовану на здійснення законів та інших нормативно-правових актів шляхом прийняття адміністративних рішень, надання встановлених законами адміністративних послуг [5, с. 7].

Автори методичних рекомендацій «Зарубіжний досвід публічного адміністрування» визначають його як цілеспрямовану взаємодію публічних адміністрацій з юридичними та фізичними особами з приводу забезпечення реалізації законів та підзаконних актів і виконання частини основних функцій: орієнтуючого планування, що визначає бажані напрямки розвитку, створення правових, економічних та інших умов для реалізації інтересів учасників взаємодії, розподілу праці, кооперування та координування діяльності, моніторинг результатів [6, с. 24].

О.В. Кузьменко слушно підкреслює, що сучасна правова система тяжіє до узагальненого терміна, який би охоплював зміст, характер та особливості діяльності публічної адміністрації. У класичній адміністративно-правовій науці використовується термін «адміністрування», під яким розуміється організування, виконання, розпоряджання та контролювання. У межах публічного адміністрування змінюються пріоритети цілей та завдань, постійно удосконалюється технічна система, домінантна роль покладається на досягнення мети. Причини, умови та результат угруповань проявляється в системі координаційного механізму контролю, узагальненні ресурсів посадових позицій та організаційних одиниць, встановленні узагальнених показників результативності діяльності та у відповідному взаємному узгодженні, що дозволяє здійснювати цей процес відповідно до визначених принципів. Отже, публічне адміністрування – це діяльність публічної адміністрації щодо задоволення загальних публічних інтересів соціуму [7, с. 23].

Таким чином, щодо співвідношення категорій «державне управління» та «публічне адміністрування», можна підсумувати, що остання більше корес-

понується із новою «людиноцентристською» доктриною адміністративного права та відповідає сучасним реаліям практичної діяльності, зокрема й у сфері освіти.

Що стосується системи освіти в Україні в сучасний період, слід зупинитися на тому, що, відповідно до статті 28 Закону України «Про освіту», система освіти складається із навчальних закладів, наукових, науково-методичних і методичних установ, науково-виробничих підприємств, державних і місцевих органів управління освітою та самоврядування в галузі освіти [8]. У даному законодавчому положенні має місце двоїстість системи освіти: по-перше, як системи органів публічного адміністрування у сфері освіти (внутрішня), а по-друге, як системи закладів і установ з надання освітніх послуг на різних рівнях (зовнішня).

Автори конспекту лекцій з дисципліни «Державне управління у сфері освіти» розглядають систему освіти в Україні як державний інструмент реалізації конституційного права громадян України на освіту. Складовими системи освіти автори визначають: 1) державні стандарти освіти; 2) державні та місцеві органи управління освітою, органи самоврядування в освіті; 3) наукові, науково-методичні, методичні установи та підприємства [9, с. 5].

Прийняття нового Закону «Про вищу освіту» в 2014 році багато в чому змінює організаційне наповнення системи освіти в Україні [10]. Так, ключовою новацією Закону є загальна децентралізація системи та надання автономії вищим навчальним закладам. Звичайно, що впровадження нових законодавчих положень неминує проходити складний період трансформації, коли стара система вже не діє, а нова ще не функціонує на 100 %. Саме в цей період важливо зважати на позитивний зарубіжний досвід з децентралізації.

Зокрема, В.В. Пашков виділяє три моделі політики децентралізації – деконцентрація, делегування влади академічним представницьким органам чи посередницьким структурам; передача повноважень безпосередньо самим вузам. Деконцентрація передбачає реформу самого механізму державного управління вищою освітою, що характеризується географічною дифузією владних повноважень та фінансових ресурсів у межах державного управління без реальної передачі влади від держави до вузів. Така модель, що характерна для Китаю, Індії, Німеччини, Іспанії, Швейцарії тощо, дозволяє, з одного боку, наблизити систему освіти до потреб місцевих громад, підвищити оперативність та ефективність її управління, а з іншого – залишити провідну роль у її функціонуванні за державою [11, с. 90].

Таким чином, сьогодні у сфері освіти спостерігаються зміни, що насамперед полягають у децентралізації складової вищої освіти. В той же час зменшення участі держави в цій сфері дозволяє вести мову про заміщення «управління» та притаманних йому адміністративних методів на «адміністрування» з економічними важелями впливу.

Що стосується сфери освіти як об'єкта публічного адміністрування, зауважимо на таких визначених нами особливостях.

Першою і найголовнішою особливістю є вагома кількість проблем, що

супроводжують дану сферу. Значна кількість закладів, що надають відповідні послуги, в сукупності із недостатньою якісною складовою призвело до дисонансу у зовнішньому і внутрішньому змісті освіти. Просте втручання держави у сферу освіти через пряме управління не здатне вирішити цю проблему. Навпаки, заохочення здорової конкуренції між закладами світи різних форм власності має сприяти поліпшенню якості освіти, тоді як держава шляхом адміністрування лише встановлюватиме «правила гри» для учасників таких відносин.

Другою особливістю сфери освіти як об'єкта публічного адміністрування є зв'язок освіти із багатьма ключовими сферами суспільного життя. Так, через освіту держава «насихує» різні сфери фахівцями, задовольняючи тим самим потреби суспільства та забезпечуючи власну економічну стабільність.

Третьою особливістю сфери освіти є її багатоступеневість. Звичайно, що здійснюючи публічне адміністрування в даній сфері, держава в особі органів публічної адміністрації (органів виконавчої влади та місцевого самоврядування) має впровадити новітні стандарти на всіх освітніх рівнях у всіх її напрямках.

Четвертою особливістю сфери освіти як об'єкта є складові елементи процесу адміністрування. Ними виступають: 1) суб'єкти публічного адміністрування (Міністерство освіти і науки, його структурні підрозділи; органи місцевого самоврядування); 2) методи (заохочення, переконання, адміністративний договір) та форми адміністрування (адміністративні послуги, стандартизація, ліцензування).

**Висновок.** Таким чином, проблема сфери освіти як об'єкта публічного адміністрування має комплексний характер. Багато в чому це пояснюється значною прогалиною між науковими доробками вчених-фахівців та практичним впровадженням новацій у законодавство та функціонування суб'єктів публічного адміністрування у цій сфері. Серед проблемних моментів необхідно вказати на відсутність законодавчого визначення поняття «публічне адміністрування», недостатнє правове забезпечення окремих освітніх складових (дистанційна освіта, інтерактивна освіта, післядипломна освіта тощо). Намагаючись позбутися суто управлінської складової, Міністерство освіти і науки має переорієнтуватися на надання адміністративних послуг та забезпечення ефективного функціонування цієї сфери шляхом встановлення рівних і прозорих умов та правил у сфері освіти. Ми переконані, що вироблення ефективної державної політики у цій сфері в сукупності із багатовекторними реформами дозволить підняти її рівень до стандартів держав-учасниць ЄС. Причому головним критерієм успіху мають виступати не «сухі» статистичні показники, а висока мобільність вітчизняних студентів, учнів та слухачів, поряд із великою кількістю іноземців у національних освітніх закладах.

#### **Бібліографічні посилання**

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і доп.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпінь, 2005.

3. LingvoOnline – безкоштовний онлайн словник [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lingvo.ua/uk/Translate/en-uk/administer>.
4. Колесникова К.О. Співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації / К.О. Колесникова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2013-3/doc/1/06.pdf>.
5. Чернов С.І. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів всіх форм навчання за спеціальністю 7.03060101, 8.03060101 «Менеджмент організацій і адміністрування (за видами економічної діяльності)» / С.І. Чернов, С.О. Гайдученко. – Х., 2014.
6. Зарубіжний досвід публічного адміністрування : метод. рекомендації / авт. кол. : Н. М. Мельтюхова, В. В. Корженко, Ю. В. Дідок та ін. ; за заг. ред. Н. М. Мельтюхової. – К., 2010.
7. Кузьменко О.В. Правова детермінація поняття «публічне адміністрування» / О.В. Кузьменко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Npnau\\_2009\\_3\\_7.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Npnau_2009_3_7.pdf).
8. Про освіту : Закон України від 23 травня 1991 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>
9. Державне управління у сфері освіти : конспект лекцій з дисциплін нормативної частини магістерської програми за спеціальністю «Державне управління у сфері освіти» / авт. кол.: Н. Г. Протасова, С. В. Крисюк, Т. О. Лукіна та ін. ; за заг. ред. Н. Г. Протасової. – К., 2012.
10. Про вищу освіту : Закон України від 1 липня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
11. Пашков В. Сутність та основні моделі децентралізації управління вищою освітою у зарубіжних країнах та в Україні / В. Пашков [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Ppstud\\_2014\\_1\\_15.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Ppstud_2014_1_15.pdf).

**Андреев А. В. Сфера образования как объект публичного администрирования.** Рассмотрена сфера образования как объект публичного администрирования. Отдельное внимание уделено особенностям данной сферы. Отмечены текущие проблемы и необходимость синхронизации науки и практики в исследуемой сфере для их успешного решения.

**Ключевые слова:** сфера образования, публичное администрирование, система образования, законодательство, объект.

**Andreyev A. V. Education sector as an object of public administration.** The article deals with sphere of education, as an object of public administration. Special attention is paid to the peculiarities of this sphere. The author has emphasized the current problems and the need for synchronization of science and practice in the study area for their successful resolution.

Value for categories of «state control» and «public administration» can be summarized that the latter corresponds more with the new doctrine of administrative law and outdated practice, including in education.

Today in education there are changes that especially consist in decentralization of their higher education component. At the same time reduce state involvement in this area can be regarded as the replacement of «control» and inherent administrative methods to the «administration» with the economic levers of influence.

**Keywords:** sphere of education, public administration, education system, legislation, object.

Надійшла до редакції 21.05.2015