

УДК 342.9

Д.Л. ВОРОН,

ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

ОСВІТА ЯК СФЕРА АДМІНІСТРУВАННЯ ВЛАДНИХ СУБ'ЄКТІВ

Ключові слова: адміністрування, управління, освіта, система освіти, освітня діяльність

Якісна система надання освітніх послуг у державі є однією з передумов її сталого розвитку. Освіта, як справедливо визначено в проектних законодавчих документах, це не тільки основа розвитку особистості, її успішної соціалізації, економічного добробуту, але й запорука розвитку суспільства, об'єднаного спільними цінностями та культурою [1]. Тому координування та стимулювання розвитку всіх видів та рівнів освіти є пріоритетним напрямком діяльності сучасних держав та відповідно і їх органів.

Науково-теоретичним підґрунтям дослідження вищої освіти як сфери адміністрування стали праці вчених, які досліджували проблеми удосконалення адміністративно-правового регулювання та державного управління у різних сферах, зокрема, В. Авер'янова, Ю. Битяка, Р. Калюжного, А. Комзюка, Р. Мельника, В. Олефіра та інших. Питаннями правового регулювання організації освітньої діяльності займаються такі вчені, як М. Ануфрієв, Т. Боголіб, В. Журавський, В. Конопльов, В. Кремень, М. Курко, В. Луговий, Т. Оболенська, О. Падалка, С. Петков, С. Сірополко, О. Сидоренко, В. Тюріна, О. Федоренко, Р. Шаповал та ін. Та, незважаючи на широке висвітлення означеної проблеми науковцями та практиками, вона постає з новою актуальністю при обговоренні та прийнятті проекту нового Закону України «Про освіту».

Часто в наукових дослідженнях юридичного спрямування та державного управління освіта загалом та вища освіта зокрема розглядаються як об'єкт державного чи публічного управління [1–3]. Зокрема, відмічається, що

державне управління освітою – особливий вид професійної діяльності, спрямований на систему освіти з метою забезпечення її життєдіяльності, динамічного розвитку у зв'язку із зміною обставин. Суттю управління освітою є цілеспрямована діяльність щодо створення соціально-прогностичних, організаційних, правових, кадрових, педагогічних, матеріально-фінансових та інших умов, необхідних для оптимального функціонування і розвитку галузі, реалізації її мети, переходу в якісно новий стан [4, с.55].

У нормативних актах так само законодавець використовує терміни «управління освітою», «органи управління освітою». Так, ст.11 чинного Закону «Про освіту» визначає, що в Україні для управління освітою створюються система державних органів управління і органи громадського самоврядування. До органів управління освітою в Україні належать: центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері освіти; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері освіти; центральні органи виконавчої влади, яким підпорядковані навчальні заклади; орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим у сфері освіти; місцеві державні адміністрації і органи місцевого самоврядування, а також утворені місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування структурні підрозділи з питань освіти (місцеві органи управління освітою) [5].

Для визначення термінологічних понять варто спочатку дослідити, що розуміється під поняттям «освіта», «система освіти», «освітня діяльність». Тут також варто відмітити, що зміст поняття освіти далеко не обмежується нормативним її трактуванням. У спеціальній літературі дослідження здійснювалися з подібних питань, автори яких доходили до різних висновків. Так, узагальнюючи підходи, можна зробити висновок, що освіта розуміється в таких основних значеннях: процес засвоєння (оволодіння) знаннями, уміннями та навичками; процес виховання як освоєння людиною

культурного досвіду суспільства; сукупність знань, умінь та навичок як результат процесу навчання; система навчальних закладів [3].

Тобто, значення поняття «освіта» може мати декілька рівнів та вимірів, оскільки є водночас і сукупністю знань, і функцією держави, й інститутом соціального життя, і зв'язком науково-освітніх установ та шкіл. Однак, для юридичного дослідження, в якому освіта є об'єктом правового регулювання, важливим є не культурологічний, педагогічний чи економічний зміст, а саме юридичний. Тому сутність, зміст та складові освіти будуть в даному дослідженні визначатися через призму тлумачення законодавства.

Так, Закон України «Про освіту» не містить тлумачення поняття «освіта», однак, визначає, що 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 [5]. У проекті нової редакції закону, який знаходиться на обговоренні, так само визначено, що система освіти – це сукупність суб'єктів освітньої діяльності (закладів освіти, підприємств, установ, організацій, фізичних осіб – підприємців, основним завданням яких є забезпечення реалізації права людини на освіту в процесі здійснення освітньої діяльності) та органів управління освітою [6]. Оскільки система – це сукупність взаємопов'язаних елементів, то її складові повинні характеризуватися взаємозалежністю та утворювати єдине ціле, у даному випадку – освіту.

Звичайно, наведене розуміння системи освіти може мати місце, однак, в такому разі, як видається, виникатимуть труднощі в узгодженні поняття системи освіти і права на освіту як юридично забезпечену можливість кожного здобувати знання, формувати вміння, навички, особистісні властивості, інші компетентності з метою власного гармонійного розвитку та суспільства у цілому. Якщо система освіти – це сукупність суб'єктів освітньої діяльності та органів управління освітою, тоді може постати логічне запитання,

яким чином забезпечується право на освіту та здобуття освіти?

Подібна дискусія вже мала місце на сторінках наукових видань при прийнятті нового Закону України «Про вищу освіту» [7, с.80]. Тоді положення проектів закону вказували, що систему вищої освіти становлять: вищі навчальні заклади всіх форм власності; рівні та ступені (кваліфікації) вищої освіти; галузі знань і спеціальності; освітні (освітньо-професійні і освітньо-наукові) та наукові програми; стандарти освітньої діяльності та стандарти вищої освіти; органи, які здійснюють управління у сфері вищої освіти; учасники навчально-виховного процесу [8]. Тим не менше, в тому ж проекті пропонувалося розуміння терміну «вища освіта» як сукупність систематизованих знань, умінь і практичних навичок, способів мислення, професійних, світоглядних і громадянських якостей, морально-етичних цінностей, інших компетентностей, здобутих у вищому навчальному закладі у відповідній галузі знань та за певною кваліфікацією, на освітніх рівнях, що за складністю є наступними за рівнем повної загальної середньої освіти.

Відповідні положення стали частиною новоприйнятого Закону України «Про вищу освіту», який у ст.11 врегульовує, що систему вищої освіти становлять: 1) вищі навчальні заклади всіх форм власності; 2) рівні та ступені (кваліфікації) вищої освіти; 3) галузі знань і спеціальності; 4) освітні та наукові програми; 5) стандарти освітньої діяльності та стандарти вищої освіти; 6) органи, що здійснюють управління у сфері вищої освіти; 7) учасники освітнього процесу [8]. Тобто, систему сукупності знань, умінь, цінностей та якостей становлять вищі навчальні заклади, рівні вищої освіти, галузі знань, спеціальності, освітні та наукові програми, стандарти освітньої діяльності, органи, які здійснюють управління у сфері вищої освіти тощо.

Вважаємо слушною думку, що елементи, визначені в законі, є не елементами вищої освіти в наведеному розумінні, а елементами іншого цілого, наприклад, освітньої діяльності,

що полягає згідно з нормами чинного Закону України «Про вищу освіту» у здійсненні діяльності вищих навчальних закладів, що провадиться з метою забезпечення здобуття вищої, післядипломної освіти і задоволення інших освітніх потреб здобувачів вищої освіти та інших осіб [8].

Повертаючись до питання про об'єкт управлінської діяльності, вважаємо, що ні система освіти, ні освіта як така не може бути об'єктом управління. Відповідно, не можна вважати вірною думку, що «як об'єкт державного управління освіта відповідно вітчизняному законодавству представлена системою, яку складають: навчальні заклади, наукові, науково-методичні і методичні установи, науково-виробничі підприємства, державні і місцеві органи управління освітою та самоврядування» [3]. Адже в такому разі об'єктом державного управління виступають і державні органи управління освітою. А вони, очевидно є суб'єктами управлінської діяльності і не можуть бути одночасно й використовуватися і її об'єктом.

Стосовно освіти як сукупності знань, умінь, способів мислення, професійних, світоглядних якостей, морально-етичних цінностей, то вона так само в повній мірі не може бути об'єктом державного управління. Оскільки державне управління полягає в здійсненні цілевстановлюючого, організуючого і регулюючого впливу державних органів (переважно органів виконавчої влади) на діяльність [9, с.56], то його об'єктом швидше за все є діяльність а не власне знання, вміння та цінності.

У зв'язку з цим можна дійти висновку, що вказівка на освіту чи систему освіти як об'єкт державного управління в юридичній літературі є не до кінця виваженою. Відповідно, видається більш правильним використання терміну «управління у сфері освіти», який є загальноприйнятим і використовується не тільки в науковій, але і навчальній літературі. Його не слід замінити ні при здійсненні наукових досліджень, ні в законотворчій діяльності.

Наступним є питання використання категорії «управління» для аналізу всієї сукупнос-

ті виконавчо-розпорядчої діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування у сфері освіти. Тут слід зазначити, що останнє десятиліття у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині взамін (а деколи і поряд) понять «державне управління», «органи державного управління» вживається поняття «публічна адміністрація», «публічне адміністрування». Однак між ними не завжди виділяється відмінність.

Так, державне управління передбачає прямий вплив, а у сфері освіти розглядається як певний вид діяльності органів держави, що має виконавчий та розпорядчий характер і полягає в організуючому впливові на суспільні відносини у сфері освіти шляхом застосування державно-владних повноважень, включає в себе цілеспрямоване вироблення, прийняття та реалізацію організуючих, регулюючих впливів на освітню сферу [9, 10].

На противагу управлінню, що передбачає спосіб регуляції людських дій і взаємодій, утримуючи їх у межах керованості [11, с.181], адміністрування передбачає наявність дій владних суб'єктів, які характеризуються зв'язками координації і реординації та приводять адміністративно-правову доктрину та практику нормотворення до «європейських стандартів». Відповідно адміністрування включає в себе і управління (в його науковому змісті) і публічно-сервісну діяльність владних суб'єктів [12, с.229].

Дослідники справедливо відмічають, що у цьому випадку йдеться не про просту заміну одного терміна іншим, а про суттєву зміну сутності адміністративно-правових відносин, які позбуваються своєї обов'язкової ознаки «владного характеру», що має, зокрема, своїм наслідком розширення кількості адміністративно-правових спорів, підвідомчих адміністративним судам [13, с.119; 14, с.56]. Крім того, абсолютно правильною є думка, що теорія публічної адміністрації повинна стати методологічною основою адміністративного права, а дане поняття у формуванні адміністративно-правових відносин – як базове [15, с.212].

А у сфері освіти, безумовно, значна частина повноважень як державних органів, так і орга-

нів місцевого самоврядування належать до так званої публічно-сервісної діяльності, що стосуються надання адміністративних послуг, захисту прав громадян у відповідній сфері тощо.

І це стосується не тільки сфери освіти та вітчизняного адміністративного простору. Зарубіжні дослідники також відмічають, що огляд референтних сфер демонструє дуже різноманітні та незвичні для традиційного арсеналу форм явища [16, с.279]. Плюралізація, спрямована всередину та назовні, охопила організацію публічної адміністрації, тому відмежування державної організації від приватних організацій приватних типів, особливо від економіки, стає дуже відносним. Тим не менше, доводиться, що приватизація та дерегуляція не скасовують дій держави, а змінюють їхні форми. Однак відповідальність за виконання перетворюється на відповідальність за нагляд.

Крім освіти і науки, такі тенденції з'являються при організації регулятивних завдань, наприклад, у законодавстві про засоби масової інформації, залізницю, пошту та телекомунікації. Різноманітні взаємодії державного апарату і суспільства утворюють такі проміжні форми, в яких приватним виконавцям доручаються публічні завдання. У таких рамках утворюються межові чи перехідні зони між публічно-адміністративною організацією та суспільною самоорганізацією, що призводить до виникнення нових структур відповідальності. Тут виникають труднощі із тим, кого за певних умов вважати адміністративною організацією: того, хто отримав доручення, уповноважену особу, співробітника органу публічної адміністрації, посередницьку установу. Те саме стосується питань адекватного представлення інтересів [16, с.280].

Таким чином, підводячи підсумок, слід відмітити, що у науковому, обігу, у навчальних матеріалах, а також практиці законотворення доцільно використовувати термін «адміністрування», яке б охоплювало весь спектр виконавчо-розпорядчих повноважень владних суб'єктів. Також освіту не слід визначати ні об'єктом управління, ні адміністрування, а на-

томість варто використовувати юридичну конструкцію «адміністрування у сфері освіти».

ЛІТЕРАТУРА

1. Про освіту : Проект Закону. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58639.
2. Тамм А., Поступна О. Вища освіта як об'єкт державного управління // Публічне управління: теорія та практика. 2011. № 3 (7). С. 183–187.
3. Глоба Г. О., Приживара С. В. Освіта як об'єкт державного управління // Теорія та практика державного управління. 2010. Вип. 3 (30). С. 1–6.
4. Крисюк С. В. Державне управління освітою : навч. посіб. для слухачів, асп., докторантів спец. «Державне управління освітою». К. : НАДУ, 2009. 220 с.
5. Про освіту : Закон України від 23.05.1991 № 1060–XII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1060-12>.
6. Про освіту : Проект Закону. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58639.
7. Черленяк І. І., Карабін Т. О. Стратегічні проблеми системи вищої освіти України та гармонізація засобів їх законопроектного та нормопроектного розв'язання // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2013. № 3. С. 72–81.
8. Про вищу освіту : Проект закону України від 11.01.2013 № 1187–1. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45439.
9. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч.: у двох томах. / голова ред. кол. В. Б. Авер'янов. К. : Юридична думка, 2004. Том 1. Загальна частина. 584с.
10. Реформування освіти в Україні: державно-управлінський аспект : навч.-наук. вид. / Н. Г. Протасова, В. І. Луговий, Ю. О. Молчанова та ін. ; за заг. ред. Н. Г. Протасової. К.; Львів : НАДУ, 2012. 456 с.
11. Тихонов А. В. Социология управления / 2-е изд., доп. и перераб. М. : Канон РООИ «Реабилитация», 2007. С. 181.

12. Фундаментальні категорії навчальної дисципліни «Адміністративне право» // Питання адміністративного права. Кн. 1 / відп. за випуск Н. Б. Писаренко. Харків : Право, 2017. 282 с.

13. Мельник Р. Система вітчизняного адміністративного права та євроінтеграція України: до питання пошуку взаємозв'язку // Право України. 2010. № 8. С. 116–121.

14. Мельник Р. С. Ще раз про сутність та ознаки публічно-правових відносин // Вісник

Вищого адміністративного суду України. 2008. № 4. С. 55–64.

15. Колпаков В. К. Адміністративно-правові відносини: альтернативний погляд // Стратегія розвитку України. Економіка, соціологія, право. 2011. Т. 1. № 4. С. 210–213.

16. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / 2-е вид., перероблене та доповнене. К. : К.І.С., 2009. 522 с.

Ворон Д. Л. Освіта як сфера адміністрування владних суб'єктів // Форум права: електрон. наук. фахове вид. 2017. № 3. С. 14–18. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_3_5.pdf

Досліджуються поняття «освіта», «система освіти», «освітня діяльність» у аспекті визначення об'єкту управлінської діяльності владних суб'єктів. Робиться висновок, що у науковому обігу, у навчальних матеріалах, а також практиці законотворення доцільно використовувати термін «адміністрування», яке б охоплювало весь спектр виконавчо-розпорядчих повноважень владних суб'єктів, та обґрунтовується використання юридичної конструкції «адміністрування у сфері освіти».

Ворон Д.Л. Образование как сфера администрирования властных субъектов

Исследуются понятия «образование», «система образования», «образовательная деятельность» в аспекте определения объекта управленческой деятельности властных субъектов. Делается вывод, что в научном обороте, в учебных материалах, а также практике законотворчества целесообразно использовать термин «администрирование», которое бы охватывало весь спектр исполнительно-распорядительных полномочий властных субъектов, и обосновывается использование юридической конструкции «администрирования в сфере образования».

Voron D.L. Education as a Sphere of Administration of Governmental Entities

The article deals with the concepts of «education», «education system», «educational activities» in the aspect of the management activities of government entities objects definition. It is concluded that in the scientific circulation, in educational materials, as well as in the practice of lawmaking, it is expedient to use the term «administration», which would cover the entire spectrum of executive and regulatory powers of the authorities. The article also substantiates the use of the «administration in the field of education» legal structure.