

УДК 342.951

## ОСОБЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ПЛАНІВ ПІД ЧАС ЗДІЙСНЕННЯ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ

Ворон Д.Л., здобувач  
кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права  
Ужгородський національний університет

Стаття присвячена аналізу планування як інструменту діяльності владних суб'єктів в освітній сфері. Планувальне публічне адміністрування також розглядається як вид діяльності публічної адміністрації.

**Ключові слова:** *планувальне адміністрування, план, концепція, сфера освіти, вища освіта.*

Статья посвящена анализу планирования как инструмента деятельности властных субъектов в сфере образования. Планировочное публичное администрирование также рассматривается как вид деятельности публичной администрации.

**Ключевые слова:** *планировочное администрирование, план, концепция, сфера образования, высшее образование.*

Voron D.L. FEATURES OF PLANS USE IN THE IMPLEMENTATION OF HIGHER EDUCATION MANAGEMENT

The article is devoted to the analysis of planning as an instrument of power subjects' activity in the educational sphere. Planning public administration is also seen as a type of public administration activity.

**Key words:** *planning administration, plan, concept, sphere of education, higher education.*

**Постановка проблеми.** Плани становлять собою один із невід'ємних інструментів діяльності сучасної публічної адміністрації в усіх сферах суспільного життя. Проте сучасна вітчизняна адміністративно-правова наука мало приділяла та приділяє уваги означеній формі діяльності. Відповідно вона є малодослідженою, а поняття «план» у правовій літературі є маловживаним, хоча окремі аспекти цієї проблематики досліджувалися в рамках вирішення загальних проблем удосконалення адміністративно-правового регулювання та державного управління такими вченими, як В. Авер'янов, Ю. Битяк, Р. Калюжний, А. Комзюк, Р. Мельник, В. Олефір та ін.

Наведене пов'язане з тим, що впродовж довгого часу наша держава розвивалася в умовах планової економіки, де роль планування була перебільшена. Із початком побудови економіки на засадах конкуренції план став вважатися непотрібним інструментом адміністрування. Проте значення планів і планування в рамках європейського адміністративного простору постійно зростає. І це стосується не тільки сфери економіки, але й гуманітарної сфери, до якої належить освіта та наука. Співробітництво органів публічної адміністрації в Європейському Союзі важко уявити без дій із узгодження планів і програм, що використовують усі рівні інтенсивності врегулювання поведінки та можуть мати форму імперативу, індикативну форму або форму впливу [1, с. 381].

Отже, для створення умов повного використання всіх інструментів діяльності публічної адміністрації та входження до європейського адміністративного простору слід не тільки використовувати аналізовану форму діяльності в усіх сферах суспільного життя, але й здійснювати наукові дослідження стосовно її змісту, предмета, видів тощо для покращення правового регулювання.

**Метою статті** є дослідження поняття та змісту планувального публічного адміністрування у сфері вищої освіти.

**Виклад основного матеріалу.** У зв'язку з тим, що наукові дослідження планування адміністративної діяльності майже не здійснюються, у навчальній літературі з адміністративного права поняття плану також не знайшло свого належного відображення. Ця категорія почала вживатися тільки останні декілька років у підручниках як різновид рішення суб'єкта публічної адміністрації, змістом якого є система взаємопов'язаних, поєднаних загальною метою конкретно визначених завдань і заходів, котрі треба здійснити в указаній послідовності й у встановлені строки конкретно визначеним виконавцем [2, с. 342].

Ще в працях радянського періоду під час дослідження актів планування точилися дискусії з приводу їх юридичної природи. Одні розглядали плани як нормативні акти, інші зараховували акти планування до правозастосовних (індивідуальних) актів [3, с. 110]. Щодо їх індивідуального характеру наводяться аргументи, що в планах визначені конкретні виконавці та строки виконання, вони позбавлені нормативного характеру. У них вказується конкретний адресат, є припис щодо вчинення однорідних, однократних дій (заходів), їх виконання припиняє дію цього акта [2, с. 342].

Тим не менше, вважаємо, що такий висновок не є однозначним. Якщо говорити про плани, якими здійснюється планування території, то й генеральний план населеного пункту, і детальний план території, проект забудови територій є актами, що визначають планування забудови, планувальні обмеження й інше використання території населеного пункту. Однак їх оскарження здійснюється в адміністративних судах відповідно до ст. 171 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) «Особливості провадження



у справах щодо оскарження нормативно-правових актів органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інших владних суб'єктів» [4]. Тому було б більш доречно стверджувати, що вони є або нормативними актами, або окремим особливим інструментом діяльності публічної адміністрації. Тому під час наступного, більш докладного наукового обґрунтування, Кодекс адміністративного судочинства може бути доповнений окремими положеннями щодо особливостей провадження під час оскарження актів планування.

Також принагідно слід торкнутися питання змісту актів планування та предмета планувального публічного адміністрування. У літературі з адміністративного права є погляд, що плани стосуються насамперед питань правової й організаційної діяльності публічної адміністрації. Предметом актів планування можуть бути завдання та функції органів і посадових осіб (адміністративного, контрольного, наглядового, координаційного, кадрового, організаційного характеру), пов'язані з оцінкою й аналізом тих чи інших явищ тощо. Вони, як стверджується, охоплюють або важливі питання, що характеризують зміст діяльності публічної адміністрації й основні напрями цієї діяльності, або лише конкретні, чітко визначені її види, що відображають окремі функції органу, наприклад, плани контрольної діяльності, плани підвищення кваліфікації, плани засідань колегії тощо [2, с. 344–345].

Однак, як видається, таке тлумачення звужує розуміння плану та планувального адміністрування. План як інструмент діяльності публічної адміністрації може стосуватися не тільки діяльності самої публічної адміністрації, але й суб'єктів управління в різних сферах суспільного життя. Так це розуміється в адміністративно-правовій науці європейських країн. Зокрема, у ФРН є складна система актів планування. Як відзначається в цитованому вище джерелі, залежно від ступеня обов'язковості плани поділяються на імперативні, які мають правову обов'язковість для адресатів (наприклад, плани забудови, плани ліквідації небезпечних відходів); плани впливу, що мають на меті опосередковано впливати на дії за допомогою так званих стимулюючих програм (наприклад, надання субсидій чи податкових пільг під час дій, що відповідають плану); індикативні плани з інформативною функцією (наприклад, показники та попередні розрахунки середньострокових фінансових планів) [2, с. 349]. Отже, залежно від предметів і сфер державного планування розрізняють фінансове, територіальне, галузеве планування та плани розвитку планування. Крім того, залежно від правової форми виокремлюють плани у формі законів, нормативних актів, місцевих законів, адміністративних актів, внутрішніх управлінських актів.

Такого самого погляду притримується і Е. Шмідт-Ассман, стверджуючи, що адміністративне планування було насамперед розвинене для будівельного права та права територіального впорядкування, а пізніше також для екологічного права. При цьому основний інтерес спрямовувався на ті типи

планування, які безпосередньо впливають на поведінку приватних осіб або інших носіїв публічної адміністрації (підготовка плану забудови та регіонального плану) [1, с. 382]. У той же час він зазначає, що плани мають також інші функції, для них важливим є власне врегулювання. Вони повинні надавати рішенням органу планування більшої впорядкованості, прозорості й узгодженості. Від такого планування потім опосередковано можна очікувати впливу також і на поведінку третіх осіб. Плани такого виду насамперед намагаються представити концептуальні міркування стосовно відповідної сфери політики та відкрити їхнє обговорення, тому вони називаються концепціями [1, с. 382].

Крім того, німецька судова практика та наукова література розвинули цілу низку типових ознак планувальних рішень і пов'язаних із ними правових вимог, що дало змогу визначити плани не тільки як форму діяльності, а також і як інститути права.

Про такий рівень розвитку доктрини, правового регулювання, а також правозастосування у сфері планувального адміністративного права в Україні говорити поки що рано, однак слід чітко визначити, що прийняття планів – це окремий інструмент діяльності публічної адміністрації, який може використовуватися для адміністрування в усіх сферах суспільного життя. Не винятком є й гуманітарна сфера, а саме сфера освіти, яка є предметом нашого дослідження.

Стосовно інших видів планів, які спрямовані на діяльність самого суб'єкта адміністрування, то вони не є предметом цього дослідження. Публічне адміністрування – це діяльність, яка не пов'язана з внутрішньою організацією функціонування органів публічної влади [5, с. 41]. Тому планувальне публічне адміністрування є діяльністю із владного впливу на об'єкти управління із використанням такого інструменту діяльності, як плани.

Загалом сфера освіти, а особливо вища освіта, і надання освітніх послуг вищими навчальними закладами є особливою сферою, в якій держава, з одного боку, не повинна зловживати імперативними інструментами одностороннього врегулювання, але з іншого боку, вона зацікавлена в якості надання таких послуг. Закон України «Про вищу освіту» визначив, що науково-педагогічні, наукові та педагогічні працівники закладу вищої освіти всіх форм власності мають право на академічну свободу, що реалізується в інтересах особи, суспільства та людства загалом, яка в розумінні цього ж таки закону є самостійністю й незалежністю учасників освітнього процесу під час провадження педагогічної, науково-педагогічної, наукової та/або інноваційної діяльності, що здійснюється на принципах свободи слова й творчості, поширення знань та інформації, творення наукових досліджень і використання їх результатів і реалізується з урахуванням обмежень, установлених законом [6]. Саме в таких умовах, як видається, план як інструмент діяльності є доречним і ефективним. Він потрібний для того, щоб установити граничні рамки та межі освітніх закладів і установ.

У процесі планувального публічного адміністрування задіяні органи, що складають усю вертикаль органів виконавчої влади. Так, Кабінет Міністрів України організовує розроблення, затверджує та забезпечує виконання загальнодержавних програм розвитку сфери вищої освіти. Відповідне положення передбачене Законом України «Про Кабінет Міністрів України», а також ст.12 Закону України «Про вищу освіту». Плани такого рівня прийнято називати стратегічними [2, с. 348].

Однією з перших подібних програм, що визначала пріоритетні напрями й основні шляхи реформування освіти, зокрема й вищої, була Державна національна програма «Освіта» («Україна XXI століття»). Вона містила положення щодо переходу до гнучкої, динамічної ступеневої системи підготовки фахівців, яка дала б змогу задовольняти потреби особистості в здобутті певного освітнього та кваліфікаційного рівнів за бажаним напрямом; формування мережі ВНЗ, яка за освітніми й кваліфікаційними рівнями, типами навчальних закладів, формами й термінами навчання, джерелами фінансування задовольняла б інтереси особи та потреби держави; піднесення вищої освіти України на рівень досягнень розвинутих країн світу, її інтеграцію в міжнародне освітнє співтовариство [7].

Щодо вищої освіти, то таким актом планування була Державна програма розвитку вищої освіти на 2005–2007 рр., виконання якої мало забезпечити підвищення індексу людського розвитку й індексу рівня освіти регіонів, усунення нерівномірності регіонального розподілу потенціалу вищої освіти; адекватність підготовки та перепідготовки фахівців до розв'язання проблем реформування економіки; підвищення якості підготовки та перепідготовки фахівців із вищою освітою, усунення бар'єрів у взаємному визнанні дипломів про вищу освіту; узгодження потреб ринку освітніх послуг і ринку праці, поліпшення ситуації з працевлаштуванням випускників, надання їм першого робочого місця; поліпшення фінансового, матеріально-технічного й кадрового забезпечення вищих навчальних закладів і закладів післядипломної освіти, посилення соціального захисту учасників навчально-виховного процесу; створення передумов для входження України в європейський освітній і культурний простір [8].

Наступним урядовим актом планування у сфері освіти була Концепція Державної програми розвитку освіти на 2006–2010 рр., метою якої було підвищення якості освіти й виховання, інноваційний розвиток, адаптація до соціально орієнтованої ринкової економіки, інтеграція в європейський і світовий освітній простір, забезпечення рівного доступу до здобуття якісної освіти, удосконалення механізму управління та фінансування, соціальний захист усіх учасників навчально-виховного процесу, прискорення розвитку вищої освіти як визначального чинника інноваційного розвитку суспільства [9]. У сфері вищої освіти урядом був затверджений план заходів щодо розвитку вищої освіти на період до 2015 р. [10], положення якого адресувалися

переважно підпорядкованим міністерствам, до сфери управління яких належать вищі навчальні заклади. Нині планування розвитку освіти на урядовому рівні здійснюється переважно стосовно загальної середньої освіти [11], а не вищої.

Щодо використання концепцій в управлінській діяльності органів публічної адміністрації, то слід сказати, що вони так само є планами в наведеному вище розумінні. Однак різниця полягає в тому, що їхньою метою є не тільки впорядкованість подальших управлінських дій, але й відкриття публічного обговорення стосовно важливих напрямків і сфер суспільного розвитку, одним із яких є, безумовно, освіта. Вони сприяють утворенню цілісної основи, у такий спосіб підвищуючи раціональність саме тих подальших рішень, які дуже слабо відображені в законодавстві [1, с. 383]. Проекти таких актів пропонуються до громадського обговорення на сайтах відповідних органів. Так, Міністерство освіти й науки України пропонує до обговорення проект концепції розвитку педагогічної освіти [12], Концепцію розвитку громадянської освіти в Україні [13], Концепцію вдосконалення правничої (юридичної) освіти для фахової підготовки правника відповідно до європейських стандартів вищої освіти та правничої професії [14] тощо. Однак тут виникає питання щодо їх регулятивної сили. Концепції не містять імперативних вимог ні до приватних осіб, ні до інших владних суб'єктів, вони визначають тільки рамки майбутніх управлінських дій і в деяких випадках стають їх передумовою. Тому, як правильно відмічається в літературі, вони містять гарантії своєї правильності радше в самих собі завдяки своїй переконаливості та внутрішній узгодженості [1, с. 348].

Організаційно-тактичні плани приймаються центральними органами виконавчої влади [2, с. 438]. Центральним органом виконавчої влади у сфері адміністрування освіти є Міністерство освіти й науки України, а також інші органи, до сфери управління яких належать вищі навчальні заклади (Міністерство охорони здоров'я, Міністерство внутрішніх справ, Служба безпеки України тощо).

Проте відповідні організаційно-тактичні плани, а також так звані організаційно-оперативні, що затверджуються територіальними підрозділами органів виконавчої влади [2, с. 348], переважно спрямовані на діяльність самих органів і не містять ознак адміністрування. Так, зокрема, Наказ МОН «Про затвердження Плану заходів Міністерства освіти й науки України щодо розвитку психологічної служби системи освіти України на період до 2020 р.» [15] серед виконавців містить департаменти, управління та відділи самого Міністерства освіти й науки України.

Окремо слід проаналізувати суть і зміст освітніх програм як актів планування. Відповідно до положень Закону України «Про освіту» освітня (освітньо-професійна, освітньо-наукова чи освітньо-творча) програма – це система освітніх компонентів на відповідному рівні вищої освіти в межах спеціальності, що визначає вимоги до рівня освіти осіб, які можуть розпочати навчання за цією програмою,





перелік навчальних дисциплін і логічну послідовність їх вивчення, кількість кредитів ЄКТС, необхідних для виконання цієї програми, а також очікувані результати навчання (компетентності), якими повинен оволодіти здобувач відповідного ступеня вищої освіти [6]. Затвердження таких програм так само можна віднести до планувальної діяльності, оскільки вони визначають планові рамки діяльності закладів освіти для досягнення передбачених результатів навчання (конкретні знання, уміння, навички, способи мислення, погляди, цінності, інші особисті якості, які можна ідентифікувати, оцінити й виміряти та які особа здатна продемонструвати після завершення освітньої програми або окремих освітніх компонентів).

Вищі навчальні заклади мають право розробляти та реалізовувати освітні й наукові програми в межах ліцензованої спеціальності. Проте Міністерство визначає окремі обов'язкові складові частини цієї програми. Так, стандарт вищої освіти визначає такі вимоги до освітньої програми: обсяг кредитів ЄКТС, необхідний для здобуття відповідного ступеня вищої освіти, перелік компетентностей випускника, нормативний зміст підготовки здобувачів вищої освіти, сформульований у термінах результатів навчання, форми атестації здобувачів вищої освіти, вимоги до наявності системи внутрішнього забезпечення якості вищої освіти, вимоги професійних стандартів (у разі їх наявності). Крім того, відповідно до ст. 187 Закону України «Про вищу освіту» Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти проводить акредитацію освітніх програм, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти. Отже, ці освітні програми є також плановими документами для суб'єктів, що надають освітні послуги, оскільки саме на підставі відповідної освітньої програми за кожною спеціальністю вони розробляють навчальні плани, які визначають перелік і обсяг навчальних дисциплін, послідовність їх вивчення, форми проведення навчальних занять і їх обсяг, графік навчального процесу, форми поточного й підсумкового контролю.

**Висновки.** Таким чином, можна зробити висновок, що плани є важливим інструментом діяльності владних суб'єктів у сфері вищої освіти. Значимість планувального публічного адміністрування саме у сфері освіти й науки зростатиме, оскільки у відповідних напрямках імперативне регулювальне адміністрування може використовуватися до певної

межі, а плани є тим інструментом, який може забезпечити, з одного боку, публічний інтерес, а з іншого – свободу суб'єктів освітньої та наукової діяльності.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / пер. з нім. Г. Рижков, І. Соїко, А. Баканов; відп. ред. О. Сироїд. К.: «К.І.С.», 2009. 552 с.
2. Гриценко І., Мельник Р., Пухтецька А. та ін. Загальне адміністративне право: підручник / за заг. ред. І. Гриценка. К.: Юрінком Інтер, 2017. 568 с.
3. Петров Г. Классификация актов советских государственных органов. Правоведение. 1972. № 2. С. 109–112.
4. Постанова Ужгородського міськрайонного суду Закарпатської області по справі № 308/2555/16-а від 07.03.2017 р. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/65276758>.
5. Мельник Р., Бевзенко В. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / за заг. ред. Р. Мельника. К.: Ваіте, 2014. 376 с.
6. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.
7. Про Державну національну програму «Освіта» («Україна XXI століття»): Постанова Кабінету Міністрів України: від 03.11.1993 р. № 896. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/896-93-p>.
8. Про затвердження Державної програми розвитку вищої освіти на 2005–2007 роки: Постанова Кабінету міністрів України від 8 вересня 2004 р. № 1183. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1183-2004-%D0%BF>.
9. Про схвалення Концепції Державної програми розвитку освіти на 2006-2010 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.07.2006 р. № 396-р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/396-2006-%D1%80>.
10. Про затвердження плану заходів щодо розвитку вищої освіти на період до 2015 р.: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.08.2010 р. № 1728-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1728-2010-%D1%80>.
11. Про схвалення Концепції розвитку державної політики у сфері реформування загальної середньої освіти «Нова українська школа» на період до 2029 р.: Розпорядження КМУ від 14 грудня 2016 р. № 988-р.
12. Проект концепції розвитку педагогічної освіти. URL: [mon.gov.ua/ua/news/mon-proponuye-do-gromadskogo-obgovorennya-proekt-koncepciyi-rozvitku-pedagogichnoyi-osviti](http://mon.gov.ua/ua/news/mon-proponuye-do-gromadskogo-obgovorennya-proekt-koncepciyi-rozvitku-pedagogichnoyi-osviti).
13. Проект Концепції розвитку громадянської освіти в Україні. URL: [mon.gov.ua/ua/news/mon-proponuye-do-gromadskogo-obgovorennya-koncepciyu-rozvitku-gromadyanskoyi-osviti-v-ukrayini](http://mon.gov.ua/ua/news/mon-proponuye-do-gromadskogo-obgovorennya-koncepciyu-rozvitku-gromadyanskoyi-osviti-v-ukrayini).
14. Проект Концепції вдосконалення правничої (юридичної) освіти для фахової підготовки правника відповідно до європейських стандартів вищої освіти та правничої професії. URL: <https://mon.gov.ua/ua/osvita/visha-osvita/koncepciya-vdoskonalennya-pravnichoyi-yuridichnoyi-osviti-dlya-fahovoyi-pidgotovki-pravnika>.
15. Про затвердження Плану заходів Міністерства освіти і науки України щодо розвитку психологічної служби системи освіти України на період до 2020 р.: Наказ МОН від 08.08.2017 р. № 1127.