

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ В ГАЛУЗІ ОСВІТИ: СТАН НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

PUBLIC ADMINISTRATION IN INDUSTRY OF EDUCATION: THE STATE OF SCIENTIFIC RESEARCHES

Щокін Р.Г.,

кандидат юридичних наук, доцент,
докторант

Міжрегіональної Академії управління персоналом

У статті проаналізовано стан наукових досліджень, які присвячені проблематиці публічного адміністрування в галузі освіти. Робиться висновок, що, незважаючи на наявні дослідження з питань адміністративно-правового регулювання у сфері освіти, не всі проблемні питання висвітлювалися комплексно або ж досліджені фрагментарно, дослідження інших уже застаріли й не відповідають сучасним суспільно-політичним реаліям. Запропоновано напрямки, які потребують ґрунтовного аналізу та вивчення.

Ключові слова: освіта, галузь освіти, публічне адміністрування, наукові дослідження.

В статье проанализировано состояние научных исследований, которые посвящены проблематике публично-го администрирования в отрасли образования. Делается вывод, что, несмотря на имеющиеся исследования по вопросам административно-правового регулирования в сфере образования, не все проблемные вопросы освещались комплексно или же исследованы фрагментарно, исследование других уже устарели и не отвечают современным общественно-политическим реалиям. Предложены направления, которые нуждаются в основательном анализе и изучении.

Ключевые слова: образование, отрасль образования, публичное администрирование, научные исследования.

The state of scientific researches that is sanctified to the range of problems of public administration in industry of education is analysed in the article. Drawn conclusion, that without regard to present researches on questions the administrative and legal adjusting in the field of education, not all problem questions were illuminated complex or investigational fragmentary, research other – already became antiquated and does not answer modern social and political realities. Directions that need a sound analysis and study are offered.

Key words: education, industry of education, public administration, scientific researches.

Актуальність теми. Освіта завжди була особливою функцією суспільства й держави, спрямованою на формування та розвиток соціально-значущих якостей кожної людини як члена суспільства й громадянина держави. Через освіту як найбільш масовий соціальний інститут здійснюється вплив на формування свідомості суспільства, регулюються процеси свідомого саморозвитку громадян. Як соціальне й культурне явище, освіта є атрибутом людства, невід'ємним його супутником у поступальному русі еволюційного розвитку. Саме тому важливого значення для розвитку суспільства набуває осмислення якісно нових ознак і смислів сучасної освіти в умовах цивілізаційних змін нашої історичної доби, розуміння тенденцій її розвитку, внутрішніх протиріч і механізмів прогресу.

Огляд наукових праць із проблем функціонування галузі освіти в Україні свідчить, що й вітчизняні вчені постійно приділяли увагу дослідженню цієї проблематики. Питаннями організації та розвитку галузі освіти в різні часи займалися наукові установи Національної академії наук України, Національної академії правових наук України, галузеві науково-дослідні інститути й вищі навчальні заклади.

Теоретико-методологічні засади державної політики у сфері вищої освіти досліджували вітчизняні науковці, а саме: В. Андрущенко, С. Андрейчук, В. Бакуменко, М. Білинська, І. Булах, В. Бульба, С. Гончаренко, Н. Гресь, В. Гриньова, О. Демченко,

Н. Діденко, Д. Дзвінчук, С. Домбровська, В. Журавський, О. Зигало, І. Зязюн, І. Іванюк, С. Клепко, Т. Козарь, В. Кремень, В. Лозова, В. Луговий, В. Олійник, І. Прокопенко, Н. Протасова, М. Романенко, Т. Скиба, Т. Соколова, І. Телешова, С. Шевченко, Н. Шульга та інші. Аналізу нормативно-правової основи вищої освіти в Україні присвячені праці В. Астахова, Р. Валеева, Н. Губерської, Л. Горбунової, Є. Краснякова, Н. Коломоець, М. Курка, С. Мандрика, О. Петрик, В. Огаренка, М. Степка, В. Філіппової та інших.

Незважаючи на таке широке висвітлення проблеми науковцями і практиками, багато питань освітянської галузі досліджувалися фрагментарно й потребують комплексного дослідження, напрацювання концептуального підходу до розуміння сучасних проблем з адміністрування сфери освіти. Напрацювання цих та інших учених заклали фундамент сучасного розуміння публічного адміністрування у сфері освіти.

Виклад основного матеріалу. Питання реалізації державної освітньої політики та управління вищою освітою в Україні розглядалися такими науковцями, як В. Андрущенко, С. Андрейчук, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, Л. Білий, В. Бондарь, О. Демченко, С. Домбровська, В. Жураківський, О. Зигало, І. Іванюк, І. Каленюк, Л. Карамушка, В. Клепко, Т. Козарь, Є. Красняков, В. Кремень, В. Луговий, В. Майборода, В. Маслов, С. Ніколаєнко, Н. Прота-

сова, В. Пікельна, Л. Пшенична, Т. Скиба, Є. Хриков, Н. Шульга, Л. Яременко та ін. Аналізу нормативно-правової основи вищої освіти в Україні присвячені праці В. Астахова, Р. Валєєва, Л. Горбунової, Є. Краснякова, Н. Коломоєць, М. Курка, С. Мандрика, В. Огаренка, М. Степка, В. Філіппової та інших.

Незважаючи на значний науковий доробок, що висвітлює науково-теоретичні й прикладні аспекти державної політики у сфері вищої освіти, інші проблемні питання в цій галузі, сьогодні ще неповною мірою розроблено питання формування ефективних механізмів удосконалення адміністративно-правового регулювання публічного адміністрування у сфері освіти в Україні в контексті інтеграції до європейського освітньо-наукового простору. Такий стан висвітлення проблеми зумовлює актуальність основних напрямів дослідження.

Поряд із цим не можна не звернути увагу на окремі дослідження сучасних учених, які висвітлювали окремі напрями діяльності органів публічної влади у сфері освіти.

У дослідженні М.Н. Курко («Адміністративно-правове регулювання вищої освіти в Україні», 2010) [1] звертає увагу на те, що досконалість і повнота законодавчої бази у сфері освіти є першою необхідною умовою як формування та реалізації самої державної освітньої політики, так і забезпечення можливості ефективного функціонування системи вищої освіти. Аналіз нормативно-правових актів про вищу освіту свідчить, що за всієї прогресивності нормативно-правових документів, прийнятих останніми роками й спрямованих на розвиток вищої школи, для них усе ще характерна суперечливість, неоднозначність тлумачення, неконтрольованість виконання низки положень. Державна освітня політика щодо модернізації системи вищої освіти в контексті Болонського процесу буде ефективною тільки тоді, коли чинне законодавство розроблятиметься в контексті європейської інтеграції.

Далі М.Н. Курко робить цікаві висновки, що досвід роботи вищих навчальних закладів показує, що основними напрямками її вдосконалення є такі:

- розвиток нормативного й організаційно-структурного складника (удосконалення законодавчої та відомчої нормативно-правової бази, підвищення ефективності організаційно-управлінської діяльності, удосконалення структури й управління в межах конкретного вищого закладу освіти тощо);

- підвищення ефективності навчального процесу (покращення якості викладання, розроблення й упровадження нових методик навчання, удосконалення методичної роботи, поліпшення якості педагогічного процесу, застосування нових методів організації навчального процесу, широке залучення новітніх технологій, передусім інформаційних тощо);

- удосконалення соціальної, психологічної, виховної роботи (підвищення ефективності професійної орієнтації та професійного відбору, психологічного супроводження навчального процесу, соціальної роботи й соціальних досліджень).

Поряд із цим проблематика публічного адміністрування у сфері вищої освіти цим ученим не висвітлювалася.

Також заслуговує на увагу дослідження, присвячене проблематиці державної політики у сфері освіти, яке здійснила А.В. Вербицька («Удосконалення державної політики в сфері вищої освіти України в контексті інтеграції до Європейського освітньо-наукового простору», 2017) [2]. У дисертаційному дослідженні авторка розкриває комплекс механізмів реалізації державної політики у сфері вищої освіти України в контексті інтеграції до європейського освітньо-наукового простору та визначає напрями впровадження цих механізмів.

На нашу думку, саме ці проблемні питання в галузі вищої освіти мають вирішувати суб'єкти публічного адміністрування в цій сфері. Тому в дослідженні вказана проблематика потребує наукового осмислення та вирішення в контексті вдосконалення діяльності органів публічної влади в адмініструванні вищою освітою.

Цікавим є дослідження Р.В. Шаповала («Адміністративно-правове регулювання освітньої діяльності в Україні», 2011) [3], у якому подано теоретичне узагальнення та нове вирішення наукової проблеми – визначення сутності, специфіки правового регулювання і практичної діяльності щодо управління у сфері освітньої діяльності в Україні. Здійснено аналіз теоретичних засад, специфіки правового регулювання і практичної діяльності державних органів управління та освітянських установ, що дало авторові змогу сформулювати низку положень і висновків щодо фінансування освіти й модернізації системи управління освітою.

Так, Р.В. Шаповал указує на необхідність уточнення поділу функцій між різними рівнями державної влади у сфері освіти, зокрема в частині фінансування освіти й координування роботи щодо фінансового забезпечення освітнього простору в Україні. На думку автора, є необхідність у розробленні програми реформування фінансування освіти з бюджетів усіх рівнів. У стратегічному плані для реального оцінювання ситуації з фінансуванням освіти необхідним убачається визначення обсягів не тільки мінімальних, а й таких нормативів, які б забезпечували рівень фінансування, зумовлений об'єктивними потребами її функціонування й розвитку.

Поряд із цим у роботі не розкрито компетенцію суб'єктів публічної адміністрації у сфері освіти, а саме на всіх освітніх та освітньо-кваліфікаційних рівнях, не висвітлено проблеми й перспективи вдосконалення не тільки правового регулювання, а і їхньої діяльності в контексті тих реформ, які відбуваються в державі.

Дещо вужче, однак не менш ґрунтовно окремі аспекти діяльності публічної адміністрації у сфері вищої освіти, що стосуються надання адміністративних процедур, висвітлені в докторській дисертації «Адміністративні процедури у сфері вищої освіти» Н.Л. Губерської (2015) [4].

У роботі дисертантка виділяє відносини у сфері вищої освіти, вказує на їх особливості, розкриває зміст управлінських рішень у сфері вищої освіти й компетенцію суб'єктів управління в цій сфері. Однак, незважаючи на такі вагомні наукові здобутки, проведене Н.Л. Губерською дослідження обмежується виключно дослідженням діяльності суб'єктів управління у сфері вищої освіти зі здійсненням адміністративно-процедурної діяльності.

В.М. Савіщенко в дисертації зосереджує увагу на організаційному та правовому забезпеченні освіти в Україні, визначає ознаки науково-методичного забезпечення освіти, висвітлює порядок утворення, акредитації та ліцензування навчальних закладів в Україні, окреслює пріоритети реформування організаційно-правового забезпечення освіти [5].

Знайомство зі згаданим дослідженням дає нам змогу зробити таке зауваження: говорячи про організаційно-правовий механізм адміністрування галузю освіти, авторка не надає власного бачення визначення поняття «адміністрування галузю освіти». Визначаючи «організаційно-правовий механізм адміністрування галузю освіти» як «систему взаємодії» певних суб'єктів, залишає поза межами дослідження питання складових елементів цієї системи, форм і методів взаємодії.

Отже, не заперечуючи наукової цінності проведених досліджень, усе ж таки варто відзначити їх концептуальний недолік, такий як ігнорування комплексного характеру суспільних відносин у сфері освіти в контексті реформ, які відбуваються в соціально-гуманітарній сфері держави. Питання публічного адміністрування в галузі освіти в проаналізованих нами працях комплексно не досліджувалися.

Малодослідженими залишаються питання публічного адміністрування у сфері інклюзивної освіти. Завдання, компетенція, питання адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної влади в умовах інклюзивного освітнього простору в адміністративно-правовій науці не з'ясувалися.

Висновки. Підсумовуючи аналіз напрацьованих у галузях адміністративного права, теорії управління, педагогіки та соціології, варто зауважити, що проблематика освіти й освітньої діяльності публічної адміністрації була й залишається предметом наукових досліджень. Поряд із цим усе ж варто акцентувати увагу на тому, що, незважаючи на наявні праці адміністративістів, які проводили дослідження з питань адміністративно-правового регулювання у сфері освіти, діяльності публічної влади щодо правового й органі-

заційного забезпечення освіти, не всі аспекти висвітлено в юридичній літературі. Деякі з них залишились поза увагою вчених або ж досліджені фрагментарно, дослідження інших уже застаріли й не відповідають сучасним суспільно-політичним реаліям.

Водночас основним недоліком більшості проаналізованих праць є те, що публічне адміністрування у сфері освіти з урахуванням його адміністративного правового аспекту як об'єкта адміністративно-правового регулювання, тобто як публічно-правовий інститут, не досліджувалося.

Не заперечуючи наукову цінність досліджень, присвячених управлінським та адміністративно-правовим відносинам у сфері освіти, варто відзначити фрагментарність, відсутність системності й цілісності розуміння змісту публічного адміністрування у сфері освіти. Підходи більшості дослідників з теорії управління та адміністративного права, згаданих вище, зводяться, як правило, до аналізу окремих напрямів діяльності публічної адміністрації у сфері освіти або констатації проблемних питань, які потребують розв'язання, без приділення суттєвої критичної уваги вивченню змісту, особливостей, напрямів публічного адміністрування сферою освіти, розкриття адміністративно-правового статусу публічної адміністрації в цій сфері, визначенню конкретних шляхів удосконалення законодавства та діяльності уповноважених суб'єктів.

Варто також звернути увагу на те, що вчені теорії права й адміністративісти наголошують на тому, що публічне адміністрування – регламентована законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування, спрямована на здійснення законів та інших нормативно-правових актів шляхом прийняття адміністративних рішень, надання встановлених законами адміністративних послуг. Водночас у наукових працях практично не приділяється увага питанням розмежування й узгодження адміністративно-правових та управлінських відносин з адміністрування сферою освіти. Здебільшого теоретики управління розглядають освіту як об'єкт управління, в науці адміністративного права, навпаки, досліджуються окремі напрями діяльності публічної влади з адміністрування в освітній галузі. Такий стан речей призводить до того, що одні й ті самі аспекти публічного адміністрування у сфері освіти адміністративістами розглядаються як предмет адміністративно-правового регулювання, а теоретиками управління, відповідно, – як управлінські відносини.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Курко М.Н. Адміністративно-правове регулювання вищої освіти в Україні: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / М.Н. Курко; Харківський національний університет внутрішніх справ. – Харків, 2010. – 36 с.
2. Вербицька А.В. Удосконалення державної політики в сфері вищої освіти України в контексті інтеграції до Європейського освітньо-наукового простору: дис. ... канд. наук з держ. управл.: спец. 25.00.02 «Механізм державного управління» / А.В. Вербицька; Чернівецький національний технологічний університет. – Чернігів, 2017. – 234 с.
3. Шаповал Р.В. Адміністративно-правове регулювання освітньої діяльності в Україні: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Р.В. Шаповал; Харківський національний університет внутрішніх справ. – Харків, 2011. – 372 с.
4. Губерська Н.Л. Адміністративні процедури у сфері вищої освіти: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Н.Л. Губерська; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – К., 2015. – 471 с.
5. Савіщенко В.М. Організаційне та правове забезпечення освіти і науки в Україні: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.М. Савіщенко; Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. – Дніпро, 2016. – 520 с.