

ЗМІСТ ТА ЗНАЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ОСВІТИ УКРАЇНИ

ХРИСТИНЧЕНКО Надія Петрівна - доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри адміністративного права, інтелектуальної власності та цивільно-правових дисциплін Київського університету інтелектуальної власності НУ «Одеська юридична академія»

УДК 342.91(477)

DOI 10.32782/LAW.UA.2023.3.6

Стаття присвячена дослідженню питання змісту та значення публічного адміністрування у сфері освіти України. Визначено, що освіта є важливою соціальною категорією, яка спрямована на досягнення людиною свого особистісного самовираження та самореалізації шляхом подальшої участі в розвитку суспільства, побудови правової, демократичної, соціальної держави сучасного цивілізованого типу. Констатовано, що освіта в умовах сьогодення розвивається під впливом двох найвагоміших чинників, якими є глобалізація та інформатизація. Саме вони вимагають від усієї системи освіти будь-якої держави постійно бути в тренді світових подій, розвитку ІКТ та цивілізаційного поступу. Підкреслено, що публічне адміністрування в цій сфері, що здійснюється відповідними суб'єктами, має здійснювати таку діяльність при неухильному дотриманні низки принципів. Наголошено, що освіта – це сфера, якою має опікуватись держава в особі її уповноважених органів, які покликані створити всі необхідні умови для реалізації конституційного права особи на освіту на всіх рівнях.

Ключові слова: освіта, вища освіта, сфера освіти, освітній процес, публічне адміністрування, глобалізація, інформатизація, віртуалізація.

Постановка проблеми

Освіта в сучасному світі упродовж тривалого періоду займає вагоме місце, що зумовлено багатьма чинниками, з-поміж яких першість варто віддати глобалізації та інформатизації, що, у свою чергу, вимага-

ють від людини наявності високого рівня знань. Водночас, сама освіта та освітнє середовище постійно змінюються, трансформуються, що зумовлено значним впливом інформаційних технологій та процесів поглиблення взаємовідносин між суб'єктами освітнього процесу. За таких умов доволі нагальним питанням для українського освітнього середовища є налагодження ефективного публічного адміністрування в цій сфері, що дозволить вивести систему національної освіти на рівень передових країн Європи і світу і легко та швидко адаптувати її до чинних стандартів.

Стан дослідження проблеми

Проблематика публічного адміністрування загалом та в окремих сферах життєдіяльності суспільства, як відносно нова категорія, упродовж останніх років набула значної актуальності. Багато науковців (В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, В. М. Бевзенко, А. І. Берлач, Ю. П. Битяк, Н. П. Бортник, М. Ю. Віхляєв, І. П. Голосніченко, Р. А. Калюжний, С. В. Ківалов, О. С. Коврига, І. Б. Коліушко, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, М. І. Легенький, О. І. Миколенко, І. Г. Орловська, У. М. Парпан, О. П. Рябченко, С. Г. Стеценко, І. Ю. Хомишин, Н. П. Христинченко, Р. Г. Щокін та ін.), під різними кутами зору розглядали це питання, зокрема окреслювали й освітню сферу. Однак, в умовах активного та незмінного курсу нашої держави до Європейського

співтовариства окремі аспекти цієї проблематики набувають нового змісту та потребують подальшого наукового висвітлення.

Мета статті полягає у дослідженні питання публічного адміністрування у сфері освіти, його ролі для формування новітнього розуміння освітнього чинника в житті людини, держави та суспільства.

Виклад основного матеріалу

Варто підкреслити, що кінець ХХ – початок ХХІ століть – став періодом підвищення динаміки таких загальноосвітніх процесів, як глобалізація, розвиток інформаційних та комунікаційних технологій і орієнтація країн на побудову «економіки знань», актуалізувало питання міжнародної конкурентоспроможності вищої освіти для більшості країн світу. Уряди ставлять перед національними системами вищої освіти завдання готувати випускників, що володіють необхідними компетентностями для інноваційної професійної діяльності. Не менш значущою в сучасних умовах соціально-політичної напруженості у світі є підготовка здобувачів освіти до життя і успішної трудової діяльності в полікультурному суспільстві. У цих умовах одним із важливих завдань закладу освіти стає інтеграція міжнародних компонентів в освітній процес, тобто його інтернаціоналізація [1, с. 6-7].

Натомість, розвиток українського освітнього середовища останніх років свідчить про намагання держави віднайти оптимальний варіант публічного адміністрування у сфері освіти. Це пов'язано з потребою отримання певного рівня знань і освіти, адже ті соціальні трансформації і процеси, які проходить наше суспільство, що викликані багатьма чинниками, вимагають з-поміж багатьох елементів вивести освіту на рівень базового елемента соціокультурної ідентичності держави, зробити її основним інструментом досягнення стабільності, розвитку, добробуту, духовно-культурної складової, професійності, вивести державу на новий щабель розвитку, реалізації інноваційних стратегій, конкурентоздатності на світовому ринку праці, технологій та освіти. Отож, реалізація таких амбітних планів багато в

чому залежить від налагодження ефективної системи публічного адміністрування на всіх рівнях вітчизняної освіти.

У цьому контексті варто нагадати, що право на освіту в Україні гарантовано у її Основному Законі, а саме: «держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг учням і студентам» [2].

Водночас, мовлячи про публічне адміністрування у сфері освіти, передусім, необхідно звернутись до наукових поглядів, які розкривають загальний зміст категорії «публічне адміністрування».

Так, А. М. Малюга та О. В. Загороднюк висловлюють думку, що «публічне адміністрування означає скоординовані групові дії в державних справах, а саме:

- пов'язані з трьома гілками влади – законодавчою, виконавчою, судовою – та їх взаємодією;
- такі, що мають важливе значення у формуванні державної політики та є частиною політичного процесу;
- значно відрізняються від адміністрування у виробничій і культурній галузях;
- тісно пов'язані з численними соціальними групами й індивідами, які працюють у різних компаніях та організаціях.

Таким чином, публічне адміністрування є формою реалізації публічного управління, яке здійснюють представницькі органи демократичного врядування через свої виконавчі структури» [3, с. 63]. Натомість, Н. В. Філіпова вважає, що «публічне управління – це щось більше, ніж просто набір загальних інструментів управління, публічне управління вивчає взаємодію між політичною системою, державним сектором, співвідношення муніципальних, державних та народних інтересів із залучення суспільства до механізму контролю всіх органів влади» [4].

У свою чергу, О. Муза підкреслює, що управлінська діяльність органів публічного

адміністрування характеризується складністю її реалізації. У кожній державі панують власні конституційні засади організації публічної влади, сформована система адміністративного законодавства і правил регулювання відносин публічного адміністрування, що, відповідно, не дає змоги стандартизувати систему публічного адміністрування [5, с. 84].

Розкриваючи поняття та різновиди суб'єктів публічного адміністрування А. Б. Маслова констатує, що первинними елементами публічної адміністрації виступають її суб'єкти, сукупності яких утворюють окремі підсистеми, різноманіття яких, у свою чергу, визначається організаційними особливостями або функціональною спрямованістю останніх. Як уже зазначалося, структурна складність публічної адміністрації та множинність її компонентів не дозволяє сформувати в цілому однозначний підхід до класифікації суб'єктів публічного адміністрування. З іншого боку, у середовищі вчених-адміністративістів, а також дослідників у галузі державного управління погляд на суб'єктний склад публічного адміністрування залежить не тільки від конкретної мети та предмета дослідження (аналіз функцій та завдань конкретного органу або групи органів, певна сфера публічного адміністрування та суб'єкти його здійснення і т. д.), а й первинно від розуміння правової природи та призначення публічної адміністрації, її співвідношення із публічною владою в цілому [6, с. 87].

Варто звернути увагу на думки Н. О. Шури, яка вважає, що головними принципами публічного адміністрування виступають: 1) верховенство права, тобто діяльність органів публічного адміністрування має здійснюватись виключно згідно із законодавчими та нормативними актами; 2) об'єктивність – максимальна безкорисливість у прийнятті адміністративних рішень, зокрема відсутність власних інтересів у різного роду справах; 3) пропорційність, тобто масштаби адміністративних рішень і способи їх реалізації мають відповідати цілям адміністрування; 4) незловживання владою – діяльність суб'єктів публічного адміністрування має здійснюватись тільки в межах,

правилах і процедурах, які дозволені і чітко прописані в чинному законодавстві; 5) службова співпраця – надання допомоги різними відомствами під час підготовки адміністративних рішень; 6) ефективність – економне використання ресурсів під час прийняття рішень з адміністрування, мінімізація витрат на прийняття рішень; 7) субсидіарність – рішення суб'єктів публічного адміністрування мають реалізовуватись на тих рівнях, де їх виконання є найбільш ефективним; 8) «єдине вікно» – підготовка інформації на замовлення громадян, прийом скарг, пропозицій, відповіді на них на одному робочому місці з метою усунення непорозумінь, пов'язаних з бюрократизацією вирішення тих чи інших питань; 9) пріоритет державної політики – політика служить формою узагальнення та вираження інтересів окремих соціальних груп чи суспільства загалом; 10) зворотний зв'язок – забезпечення зворотної взаємодії органів публічного адміністрування із громадянами; 11) демократія – публічне адміністрування та управління здійснюються за згоди тих, ким управляють; 12) системний підхід – організація публічного адміністрування як системи, забезпечення її функціонування та розвитку; 13) централізм на демократичній основі – механізм делегування владних і управлінських повноважень на підставі розділення центрів влади і прийняття рішень; 14) соціальна справедливість – поєднання принципу свободи підприємництва з принципом соціальної допомоги бідним прошаркам населення [7, с. 261-262].

На думку О. С. Ковриги, «публічне адміністрування можна розглядати як цілеспрямовану взаємодію публічних адміністрацій з юридичними і фізичними особами з метою забезпечення реалізації законів, а також виконання основних функцій, таких як функція орієнтованого планування, що визначає очікувані напрями розвитку, створення правових, економічних та інших умов для реалізації інтересів учасників взаємодії, розподілу праці кооперування та координування діяльності, моніторинг результатів» [8, с. 14]. Дослідник вважає, що «різноманіття завдань і функцій публічної адміністрації зумовлює використання різних форм її діяльності, які зазначені в законах, положеннях,

статутах та інших актах, що регламентують діяльність владних суб'єктів. При цьому для виконання своїх зобов'язань органи та посадові особи мають використовувати лише ті форми, які встановлені нормами права. Недотримання обов'язкової форми тягне недійсність або можливість оскарження дій та рішень суб'єктів владних повноважень» [8, с. 14].

У контексті нашого дослідження необхідно звернути увагу на те, що в багатьох сферах життєдіяльності нашої держави відбуваються кардинальні зміни. Органи публічної влади спрямовують свої зусилля на проведення реформ, які дозволять нашій державі якнайшвидше виконати взяті на себе зобов'язання і стати повноправним членом Європейського Союзу. Варто зауважити, що такі зміни, як вважає І. Ю. Хомишин, «спостерігаються й у галузі освіти, які знайшли своє втілення у відповідних нормативно-правових документах, зокрема в Конституції України, законах України «Про освіту», «Про вищу освіту», «Про загальну середню освіту», Концепції «Нова українська школа», указах Президента України та інших нормативно-правових актах, у яких ключове місце посідають демократизація, децентралізація управління освітою, перехід до державно-громадської моделі управління закладами освіти» [1, с. 6-7].

З огляду на це, вчена підкреслює, що сформоване наприкінці ХХ століття бачення освіти, яке відштовхувалось від класичних уявлень про навчання було, насамперед, адаптоване до потреб держави, і нині не спроможне відобразити сутність освіти людини в сучасному глобалізованому та перенасиченому інформацією світі [1, с. 6-7].

Характеризуючи публічне адміністрування галузю освіти в Україні, Р. Г. Щокін вважає, що адміністрування освітою в найзагальнішому вигляді можна визначити як спеціально організовану діяльність публічної адміністрації, що спрямована на забезпечення належного функціонування системи вищої освіти відповідно до цілей і завдань освітньої політики. Дослідник зауважує, що адміністрування галузю освіти необхідно пов'язувати з діяльністю, яка спрямована на вироблення, прийняття та реалізацію орга-

нізаційних, контрольних, координаційних та інших заходів, що здійснюються з метою створення педагогічних, соціальних, матеріально-технічних, кадрових умов для належного функціонування та розвитку галузі освіти [9, с. 55].

Як на юридичну категорію, звертаю увагу на освіту У. М. Парпан, вказуючи при цьому, що освіта під таким кутом зору – «це інститут, врегульований нормами національного та міжнародного права». На думку вченої, «у юридичному вимірі освіта може аналізуватися у таких аспектах:

1. Як об'єктивно чинні суспільні відносини, регламентовані правовими нормами, у яких формується та реалізовується державна освітня політика, здійснюється адміністрування освітньої сфери, визначаються стандарти освітньої діяльності, гарантується якість освіти (Закони України «Про освіту», «Про вищу освіту»);

2. Як сфера реалізації суб'єктами (фізичними особами) їх права на освіту (ст.53 Конституції України, Закон України «Про вищу освіту»);

3. Як правовідносини, які з'являються у процесі адміністративного та судового захисту суб'єктів освітнього процесу на підставі відповідного чинного законодавства (ст. 85 Конституції України, Цивільний процесуальний кодекс України, Кодекс адміністративного судочинства України, Закон України «Про звернення громадян»);

4. Як сфери діяльності юридичних осіб публічного права, функціонування уповноважених адміністративних органів, які на підставі, у межах повноважень та в спосіб, визначених Конституцією та чинним національним законодавством, створюють умови для здійснення суб'єктивних прав на освіту (ст.ст. 19, 53, 120 Конституції України, Закон України «Про вищу освіту»).

Отже, сукупність суспільних відносин, які з'являються у сфері освіти, урегульованих правовими нормами, підтверджує існування певних правових процедур, які зумовлені реалізацією та захистом суб'єктивних прав у сфері вищої освіти, виконання уповноваженими державними органами в освітній сфері сприятливих та втручальних дій [10, с. 53-55].

Варто підкреслити, що освіта як соціальна категорія за нових умов розвитку суспільства досить активно прямує до певної віртуалізації, а освітній процес набуває ознак віртуальності, що, до певної міри, заставляє задумуватись про умовність і стабільність знань, які може отримувати людина. Попри те, що у цьому вбачається певний позитив, існують і відповідні перестороги. Особливої актуальності це питання набуває в Україні з огляду на воєнний стан, підставою якого стала неспровокована агресія проти України з боку країни-терориста РФ. Зрозуміло, що за таких обставин освітній процес багато втрачає. На це, зокрема, звертає увагу І. Г. Орловська, зауважуючи, що «всі суб'єкти публічного адміністрування розпочали активну перебудову освітнього процесу згідно з рекомендаціями Міністерства освіти та науки України та за власною ініціативою з огляду на різну ситуацію в регіонах країни та автономію закладів вищої освіти. За час карантинних обмежень наявність доступу до мережі Інтернет знімало багато питань, однак в умовах воєнного стану використання дистанційних технологій навчання в умовах обстрілів, воєнних та бойових дій україн обмежені. Ускладнюється такий стан ще й тим, що частина науково-педагогічних працівників перебувають за кордоном, є мобілізованими до лав Збройних Сил України або ж стали добровольцями та приєдналися до загонів територіальної оборони тощо. Тому органи державної влади, насамперед Міністерство освіти та науки України, змушені оперативно реагувати на наявні виклики сучасності та пропонувати дієві механізми для якісного навчання молодих спеціалістів» [11, с. 92].

Вчена акцентує, що відповідно до частини четвертої статті 49 Закону України «Про вищу освіту» дистанційна форма здобуття освіти – це індивідуалізований процес здобуття освіти, що відбувається здебільшого за опосередкованої взаємодії віддалених одне від одного учасників освітнього процесу в спеціалізованому середовищі, що функціонує на основі сучасних психолого-педагогічних та інформаційно-комунікаційних технологій [11, с. 92].

Натомість, дослідниця цілком аргументовано зауважує, що така опосередкована

взаємодія стала проблемою не лише для студентів, а й для їх викладачів, що мали змінити методику викладання дисциплін в умовах дистанційного навчання, а також для центрального органу виконавчої влади у сфері освіти та науки. Посилаючись на Інформаційно-аналітичну довідку про результати опитування щодо стану використання технологій дистанційного навчання у закладах вищої освіти України у 2020/2021 навчальному році, І. Г. Орловська зазначає, що «... науково-педагогічні працівники виокремлюють такі проблеми такого навчання: відсутність «живого» контакту між викладачем і студентом; недостатнє технічне забезпечення освітнього процесу; недостатній рівень володіння учасниками освітнього процесу засобами інформаційних і комунікаційних технологій; ризик проявів академічної недобросовісності; ризик необ'єктивного оцінювання студентів; відсутність досконало розроблених онлайн-курсів; ризик використання онлайн-курсів сумнівної якості в умовах екстреного розроблення матеріалу та неможливості повноцінного його обговорення на засіданні кафедри» [11, с. 93].

У контексті зазначеного необхідно зауважити, що вирішення цього питання сьогодні є досить складним, однак держава в особі суб'єктів публічного адміністрування у сфері освіти на всіх рівнях державної влади і місцевого самоврядування намагаються якомога ефективніше забезпечувати владно-розпорядчі повноваження у сфері освіти в умовах, що складаються.

Висновки

Отже, підсумовуючи викладене вище, можемо констатувати, що освіта є досить вагомим ресурсом для розвитку будь-якого суспільства. Особливого значення освіта набуває сьогодні для нашої держави, а тому удосконалення публічного адміністрування у цій царині є важливим напрямом відповідних органів держави. Воно полягає у виробленні належної державної політики в окресленій сфері, що забезпечуватиме належну якість, доступність та ефективність усієї системи освіти і відповідатиме інтересам держави, суспільства та, особливо, потребам людини.

Література

1. Хомишин І. Ю. Розвиток освіти в Україні в умовах євроінтеграції: концептуальні питання адміністративно-правового регулювання: монографія / Ірина Юрїївна Хомишин; Міжрегіон. акад. упр. персоналом. Київ: Вид-во Людмила, 2018. 499 с.
2. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
3. Малюга Л. М., Загороднюк О. В. Формування механізму публічного управління та адміністрування в Україні. *Східна Європа: економіка, бізнес та управління*. 2016. Вип. 3 (03). С. 62–65.
4. Філіпова Н. В. Зміна співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування», «публічне управління» в системі суспільно-політичної трансформації. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 6. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2015_6_5
5. Муза О. Особливості реалізації принципу належного урядування у публічному адмініструванні. *Юридичний вісник*. 2020. № 6. С. 83–89.
6. Маслова А. Б. Поняття та різновиди суб'єктів публічного адміністрування. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. Вип. 1(26). Т. 2. С. 87–94.
7. Шура Н.О. Принципи публічного адміністрування як регулятори соціально-економічних процесів у національній економіці. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2016. Вип. 14. С. 260–263.
8. Коврига О.С. Розвиток публічного адміністрування як умова вдосконалення функціонування органів влади. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2018. № 2. Том 29 (68). С. 14–18.
9. Щокін Р. Г. Характеристика публічного адміністрування галузю освіти в Укра-

SUMMARY

The article is devoted to the study of the content and significance of public administration in the sphere of education of Ukraine. It was determined that education is an important social category aimed at a person's achievement of personal self-expression and self-realization through further participation in the development of society, building a legal, democratic, social state of a modern civilized type. It was established that education in today's conditions is developing under the influence of the two most important factors, which are globalization and informatization. It is they who require the entire education system of any country to be constantly in the trend of world events, ICT development and civilizational progress. It is emphasized that public administration in this area, which is carried out by relevant subjects, should carry out such activities with strict adherence to a number of principles. It was emphasized that education is a sphere that should be taken care of by the state in the form of its authorized bodies, which are called to create all the necessary conditions for the realization of the constitutional right of a person to education at all levels.

Key words: education, higher education, sphere of education, educational process, public administration, globalization, informatization, virtualization.

їні. *Міжнародний науковий журнал «Верховенство права»*. 2017. № 1. С. 54–57.

10. Парпан У. М. Правова природа вищої освіти в Україні: теоретико-правовий вимір: дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук; спец.: 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2018. 456 с.

11. Орловська І. Г. Публічне адміністрування вищої освіти в умовах дистанційного навчання. *Нове українське право*. 2022. Вип. 6. Том 2. С. 91–97.