

ЩОКІН Р. Г.,
кандидат юридичних наук,
докторант
(Міжрегіональна Академія управління
персоналом)

УДК 342.9

ОСВІТА ЯК ОБ'ЄКТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

У статті проаналізовані наукові підходи стосовно змісту поняття «освіта». Розкрито зміст освіти як об'єкта публічного адміністрування. Зазначається, що публічне адміністрування освітою слід розглядати як певний вид діяльності органів публічної адміністрації, що має виконавчий та розпорядчий характер, полягає в організуючому і регулюючому впливові на суспільні відносини у сфері освіти шляхом застосування державно-владних повноважень, вироблення, прийняття та реалізацію організуючих, регулюючих та координуючих рішень, завдяки яким упорядковуються і спрямовуються процеси в освітній сфері.

Ключові слова: адміністрування, державне регулювання, публічне адміністрування, освіта, публічне адміністрування в сфері освіти.

В статье проанализированы научные подходы к содержанию понятия «образование». Раскрыто содержание образования как объекта публичного администрирования. Отмечается, что публичное администрирование образованием следует рассматривать как определённый вид деятельности органов публичной администрации, который имеет исполнительный и распорядительный характер, заключается в организующем и регулирующем воздействии на общественные отношения в сфере образования путём применения государственно-властных полномочий, выработки, принятия и реализации организующих, регулирующих и координирующих решений, благодаря которым упорядочиваются и направляются процессы в образовательной сфере.

Ключевые слова: администрирование, государственное регулирование, публичное администрирование, образование, общественное администрирование в сфере образования.

The article analyzes the scientific approaches to the content of the concept of "education". The content of education as the object of public administration is revealed. It is noted that public administration in education should be considered as a certain type of activity of public administration bodies which has an executive and administrative nature, have to organize and regulate the influence on public relations in the field of education through the use of state authority powers, elaboration, adoption and implementation of organizing, regulating and coordinating decisions, which streamline and direct the processes in the educational sphere.

Key words: administration, state regulation, public administration, education, public administration in the field of education.

Вступ. Освіта – важлива сфера людської життєдіяльності, стратегічний чинник соціально-економічного, інтелектуального та духовного розвитку суспільства. За визначенням,



прийнятим XX сесією Генеральної конференції ЮНЕСКО, під освітою розуміється процес і результат удосконалення здібностей і поведінки особистості, за якого вона досягає соціальної зрілості та індивідуального зростання. Освіта являє собою соціальний процес відтворення і накопичування інтелектуального та культурного потенціалу. Об'єктивно освіта належить до вищих цінностей людини і суспільства: вона є передумовою їх існування та розвитку. Саме у сфері освіти послідовно розвиваються здібності та формуються життєві прагнення всього населення. Чим вищий освітній рівень особистості, тим ширші її можливості для створення оптимальних умов життя і праці. Освічена особистість – це не лише її власне надбання, але й надбання суспільства у цілому [1, с. 13].

Безумовно, інтелектуальний, економічний, культурний потенціал суспільства безпосередньо залежить від стану освітньої сфери і можливостей її прогресивного розвитку. Тому держава зацікавлена в розвитку освіти, надаючи їй пріоритетне значення, що, однак, потребує підкріплення фінансовим, інформаційним, кадровим, правовим, науково-методичним забезпеченням.

Одним зі складників державного механізму удосконалення розвитку освіти є виконавчо-розпорядча, організаційно-регулююча діяльність публічної адміністрації та інших суб'єктів з виконання обов'язків, пов'язаних із задоволенням публічних інтересів у сфері освіти. У зв'язку з цим науковий та практичний інтерес має саме дослідження освіти як об'єкта публічного адміністрування в адміністративно-правовій площині.

Дослідження питання змісту публічного адміністрування привертало увагу багатьох учених галузей теорії управління та адміністративного права, серед яких варто виділити таких, як: В.Б. Авер'янов, О.З. Босак, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, А.Ф. Колодій, Р.С. Мельник, Н.В. Мельтюхова, С.І. Чернов та ін. Питання публічного адміністрування в сфері освіти досліджували такі вчені, як: Н.Л. Губерська, М.Н. Курко, С.В. Крисюк, В.Г. Кремінь, В.М. Савіщенко, С.О. Сисоєва та інші.

Постановка завдання. Метою статті є розгляд наукових підходів стосовно змісту поняття «освіта» та формування авторського бачення на зміст освіти як об'єкта публічного адміністрування в адміністративно-правовому аспекті.

Результати дослідження. Варто зазначити, що у науці не склалося єдиного уявлення щодо розуміння такого поняття, як «освіта».

У тлумачному словнику української мови, освіта розглядається як: а) процес здобуття (передачі) розширення, підвищення рівня знань, навчання, просвіта; б) сукупність систематизованих знань, умінь навичок, набутих у результаті навчання; в) загальний рівень знань людини, що часто співвідносяться з рівнем навчального закладу, який вона закінчила або в якому навчалася; г) система закладів і установ, призначених для навчання [2, с. 599]. В енциклопедії освіти [3, с. 614] даються такі визначення поняття «освіта»: 1) процес і результат засвоєння особистістю певної системи наукових знань, практичних умінь і навичок і пов'язаного з ними того чи іншого рівня розвитку її розумово-пізнавальної і творчої діяльності, а також морально-етичної культури, які у своїй сукупності визначають соціальне обличчя та індивідуальну своєрідність цієї особистості; 2) спеціальна сфера соціального життя, унікальна система, своєрідний феномен, який сприяє нагромадженню знань, умінь і навичок, інтелектуальному розвитку людини; 3) сутнісна характеристика етносу, суспільства, людської цивілізації, способів їх самовираження і розвитку; 4) соціокультурний інститут, який сприяє економічному, соціальному, культурному функціонуванню і вдосконаленню суспільства.

Фахівці у галузі педагогіки розглядають «освіту» як ціннісний виховний процес та отождожують її з вихованням, системою виховання [4]. В іншому значенні освіта розглядається як загальний рівень знань у суспільстві; або як загальний рівень культури чи системи навчальних закладів. Також у побуті розповсюдженим є розуміння поняття «освіта» як отримання документа після закінчення навчального закладу.

Роблячи узагальнення розуміння терміна «освіта», Г.О. Глоба та С.В. Приживара зазначають, що цей термін вживається у таких значеннях [5]:



- процес засвоєння знань, умінь та навичок;
- процес виховання як освоєння людиною культурного досвіду суспільства;
- сукупність знань, умінь та навичок як результат процесу навчання;
- система навчальних закладів.

Категорія «освіта» має розглядатися не тільки в понятійному апараті педагогіки, а й адміністративно-правовій науці, оскільки освіта є одним із чинників, що формує інтелект суспільства і таким чином впливає на формування поведінки не лише окремих індивідів, а й соціуму у цілому; здійснює підготовку кадрового потенціалу практично для всіх сфер виробництва, що визначає поведінку індивідів на фаховому рівні; провадить виховну політику через систему інституційних структур, формуючи при цьому певний соціокультурний простір як окремих індивідів, так і окремих соціальних груп та суспільства у цілому; є складовою частиною економіки і здійснює відповідний вплив на формування поведінкових стандартів. Завдання, що постають перед системою освіти населення, можуть бути зведені до таких основних: 1) ґрунтовний аналіз галузевих державних стандартів щодо змісту, обсягу та рівня викладання у навчальних закладах; 2) приведення законодавчого регулювання питання правової освіти у відповідність з вимогами та потребами інформаційної доби, формування в Україні правової держави і громадянського суспільства; 3) визначення освітніх напрямів, в яких бракує галузевих стандартів; 4) забезпечення розроблення галузевих стандартів з усіх освітніх напрямів; 5) розроблення концепції безперервної освіти; 6) створення належних умов для набуття громадянами знань про свої права, свободи і обов'язки тощо [6, с. 53].

Таке розуміння поняття «освіта» відображають різні об'єкти. У зв'язку з цим цілком слушним є питання: а на який об'єкт має спрямовуватися державний управлінський вплив?

Варто звернутися до законодавства. Закон України «Про освіту» від 05.09.2017 р., який визначає, що освіта є основою інтелектуального, духовного, фізичного і культурного розвитку особистості, її успішної соціалізації, економічного добробуту, запорукою розвитку суспільства, об'єднаного спільними цінностями і культурою, та держави. Метою освіти є всебічний розвиток людини як особистості та найвищої цінності суспільства, її талантів, інтелектуальних, творчих і фізичних здібностей, формування цінностей і необхідних для успішної самореалізації компетентностей, виховання відповідальних громадян, які здатні до свідомого суспільного вибору та спрямування своєї діяльності на користь іншим людям і суспільству, збагачення на цій основі інтелектуального, економічного, творчого, культурного потенціалу Українського народу, підвищення освітнього рівня громадян задля забезпечення сталого розвитку України та її європейського вибору [7].

В Україні, згідно зі ст. 10 Закону України «Про освіту», невід'ємними складниками системи освіти є:

- дошкільна освіта;
- повна загальна середня освіта;
- позашкільна освіта;
- спеціалізована освіта;
- професійна (професійно-технічна) освіта;
- фахова передвища освіта;
- вища освіта;
- освіта дорослих, зокрема післядипломна освіта.

Аналіз законодавства, яким регулюються суспільні відносини в сфері освіти за відповідними складниками освіти, дає підставу стверджувати, що в законодавстві України не існує єдиного підходу до визначення поняття «освіта». Законодавець не надає чіткого уявлення щодо змісту поняття «освіта», а у визначенні інших рівнів освіти визначає її по-різному: як процес отримання знань; як процес оволодіння навичками та вмінням; як результат, тобто сукупність знань та навичок.

Отже, як у законодавстві України, так і в науці склалося різне розуміння змісту такого поняття, як «освіта». За наявності різних за змістом визначень незрозуміло, яким саме із цих об'єктів мають органи публічної влади здійснювати адміністрування.



Коли йдеться про освіту як систему навчальних закладів, доцільно говорити не про публічне адміністрування у сфері освіти, а про управління діяльністю освітніх закладів. Управління освітніми закладами здійснюється спеціально уповноваженими на це суб'єктами (ректором, директором тощо).

Чи можна говорити про публічне адміністрування освітою у розумінні під освітою процесу отримання знань, навичок та вмінь? Коли під поняттям «освіта» розуміють сукупність знань, вмінь та навичок, здобутих у процесі навчання, то про управління не може йтися. Адже комплекс таких знань та навичок, насамперед, залежить від бажання особи їх отримати. Це саме стосується й розуміння «освіти» як процесу виховання.

Поряд з цим процес отримання особою знань, навичок та вмінь у межах конкретної професії чи рівня освіти потребує встановлення певних стандартів, а також організації контролю за їх дотриманням. Тому цим питанням мають опікуватися органи публічної влади під час формування та реалізації державної політики в сфері освіти. Публічне адміністрування у сфері освіти виражається у свідомому регулюванні процесу її розвитку з метою створення оптимальних умов для задоволення різноманітних потреб особистості на всіх етапах навчання на основі максимального використання наукового і культурного, економічного потенціалу міста, регіону.

Освіта є однією з галузей, якою опікується держава, створюючи умови для її розвитку. Освіта як сфера життєдіяльності людини і як соціальний інститут є складним соціальним організмом, який функціонує як відповідно до законів природи, так і суспільства. Така складність і соціальний характер дає змогу віднести освіту до складної соціальної системи.

Погляд на освіту як відкриту систему відображає суттєву ознаку сучасної сфери освіти – об'єктивне перетворення її на окрему самостійну галузь господарства. З іншого боку, відкритість освіти пов'язана: зі становленням українського суспільства як відкритого; необхідністю діалогу з іншими освітніми системами; вирішенням проблем полікультурної й міжкультурної взаємодії у соціумі; процесами глобалізації й інтеграції; створенням простору для власного освітнього руху кожної людини. Розуміння освіти як відкритої системи включає, зокрема, й відкриту освіту. Сфера освіти є цілісним динамічним утворенням, яке складається з нерозривно пов'язаних між собою елементів, що створюють її динамічну структуру, має тенденцію до розвитку й самоорганізації, характеризується доцільністю, взаємодією з іншими системами соціального організму і впливає на їх розвиток [7].

У традиційному розумінні освіта, безперечно, є системою освітніх (державних і недержавних) закладів, які відрізняються за різними параметрами, зокрема за рівнем і профілем. Однак система – це не просто множина об'єктів, це їх взаємопов'язана множина. У цьому разі система набуває інтегративних, нових якостей, які не виводяться безпосередньо з якостей компонентів, що входять у систему, не є механічною сумою якостей частин, які утворюють систему.

Що ж надає освіті системних властивостей? Передусім, це наявність загальних інваріантних якостей, характерних як для системи у цілому, так і для її складників незалежно від рівня і профілю. До таких якостей слід віднести: гнучкість, варіативність, динамічність, адаптивність, стабільність, прогностичність, наступність, цілісність. Система освіти, з одного боку, має гнучко і динамічно адаптуватися до соціально-економічних змін у суспільстві, з іншого – у своїй психолого-педагогічній основі не піддаватися кон'юктурі, не вдаватися в крайнощі. Будь-яка система освіти має вирости з освітніх систем, які історично склалися, бути орієнтованою на майбутнє, оскільки випускники навчальних закладів цієї системи житимуть і працюватимуть в істотно нових умовах. За своєю сутністю освіта – це процес руху від мети до результату, процес суб'єктно-об'єктної і суб'єктно-суб'єктної взаємодії педагогів з учнями, студентами, слухачами, коли вони під час навчання, виховання, самовиховання, розвитку і саморозвитку перетворюються на суб'єкт педагогічної взаємодії. Педагогічний процес відбувається в певних організаційних формах (індивідуальних, групових, колективних) із застосуванням різноманітних засобів – навчальних і методичних текстів, наочних посібників, комп'ютерів із відповідним програмно-педагогічним забезпеченням, аудіо- і відеозасобів, апаратури дистанційного навчання тощо [8].

Освітня галузь задовольняє потреби членів суспільства в благах, які дістали назву освітніх послуг. Ці послуги сприяють нарощуванню інтелектуального потенціалу кожної людини і суспільства у цілому. Міжнародний досвід підтверджує, що для галузі освіти з її



обмеженими можливостями комерціалізації і прибуткового ведення діяльності характерний специфічний і неоднорідний ринок освітянських послуг, який включає державний і недержавний сектори. На державному ринку освітніх послуг з кожним роком збільшується частка платних послуг: плата за не передбачені державним стандартом додаткові послуги для частини учнів. Освіта як широке соціальне явище виходить далеко за рамки традиційних питань педагогічної діяльності. Як важлива сфера формування особистості розвитку суспільства вона має стати об'єктом державно-громадського управління [1].

Висновки. Освіту як об'єкт публічного адміністрування слід розглядати як складну динамічну систему, процеси в якій потребують певного упорядкування та регулювання з боку держави у таких напрямках: 1) встановлення державних стандартів щодо змісту, обсягу та якості надання освітніх послуг; 2) приведення законодавчого регулювання питання правової освіти у відповідність з вимогами та потребами громадянського суспільства, міжнародних стандартів; 3) визначення освітніх напрямів, які потребують розвитку та встановлення галузевих стандартів; 4) підтримання концепції безперервної освіти; 6) створення належних умов для реалізації громадянами права на освіту.

Тому публічне адміністрування освітою слід розглядати як певний вид діяльності органів публічної адміністрації, що має виконавчий та розпорядчий характер, полягає в організуючому і регулюючому впливові на суспільні відносини у сфері освіти шляхом застосування державно-владних повноважень, вироблення, прийняття та реалізацію організуючих, регулюючих та координуючих рішень, завдяки яким упорядковуються і спрямовуються процеси в освітній сфері. Таким чином, публічне адміністрування освітою – це окрема галузь державного управління, яка забезпечує планомірний вплив на освітню сферу, що ґрунтується на законах та інших нормативних актах, спрямована на розвиток цієї цілісної системи. Система освіти може впорядковуватися через адміністрування (регулювання ззовні) і самоуправління (регулювання зсередини). Взаємозв'язок системи освіти і управління нею можна пояснити на прикладі системи освіти як арени, яка намагається нейтралізувати впливи, що порушують нормальну життєдіяльність цієї системи. Система освіти, будучи органічно пов'язаною з державною діяльністю публічної адміністрації, змінюється зі зміною останньої.

Публічне адміністрування у сфері освіти слід розглядати як цілеспрямовану взаємодію публічної адміністрації (МОН України, інших уповноважених органів державної влади та місцевого самоврядування) із закладами освіти і фізичними особами з приводу забезпечення реалізації законів та виконання основних функцій у сфері освіти: орієнтуючого планування, яке визначає бажані напрями розвитку сфери освіти, створення правових, організаційних, матеріально-технічних та інших умов, необхідних для реалізації оптимального функціонування і розвитку галузі освіти, для реалізації інтересів особи та суб'єктів освітньої діяльності, а також моніторинг якості освітньої діяльності.

Список використаних джерел:

1. Державне управління освітою: навч. посіб. для слухачів, асп., докторантів спец. «Державне управління освітою» / С.В. Крисюк. К.: НАДУ, 2009. 220 с.
2. Тлумачний словник української мови / за ред. д-ра філол. наук, проф. В.С. Калашника. 2-ге вид., випр. і доп. Харків: Прапор, 2005. 992 с.
3. Енциклопедія освіти / Акад. пед. наук України; головний ред. В. Кремень. К.: Юрінком Інтер, 2008. 1040 с.
4. Педагогика / О.А. Абадулина, В.С. Авранский, Ю.К. Бабанский и др.; ред. коллег.: Г. Нойер, М.: Просвещение, 1978. 512 с.
5. Глоба Г.О., Приживара С.В. Освіта як об'єкт державного управління. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2010-3/doc/1/16.pdf>.
6. Богачов С.В. Теоретико-правові засади правової освіти населення в Україні: монографія. К.: «МП «Леся», 2011. 216 с.
7. Закон України «Про освіту» від 05.09.2017 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>.
8. Сисоєва С.О. Сфера освіти як об'єкт дослідження. URL: http://elibrary.kubg.edu.ua/515/1/S_Sysoieva_SOOD.pdf.

