

11. Положення про порядок погодження з органами Антимонопольного комітету України рішень органів влади, органів адміністративно-господарського управління та контролю, органів місцевого самоврядування щодо демонополізації економіки, розвитку конкуренції та антимонопольного регулювання: Розпорядження Антимонопольного комітету України від 01.04.1994 р. № 4-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0078-94>

УДК 349.9

ЩОКІН Р.Г.

МЕТОДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В СФЕРІ ОСВІТИ: ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ

Статтю присвячено методам публічного адміністрування в сфері освіти. Надається визначення поняття методів публічного адміністрування в сфері освіти, робиться їх класифікація. Аналізуються окремі проблемні питання реалізації методів публічного адміністрування в сфері освіти.

Ключові слова: освіти, адміністрування, публічне адміністрування, методи, методи публічного адміністрування, реалізація.

Статья посвящена методам публичного администрирования в сфере образования. Дается определение понятия методов публичного администрирования в сфере образования, делается их классификация. Анализируются отдельные проблемные вопросы реализации методов публичного администрирования в сфере образования.

Ключевые слова: образования, администрирования, публичное администрирование, методы, методы публичного администрирования, реализация.

The article is devoted to methods of public administration in the field of education. The definition of the concept of methods of public administration in the field of education is given, their classification is made. The author analyzes some problematic issues in implementing the methods of public administration in the field of education.

Key words: education, administration, public administration, methods, methods of public administration, realization.

Постановка проблеми. Освіта – багатоаспектний складний об’єкт управління, керована система, яка поділяється на безліч самостійних, цілісних підоб’єктів керуючого впливу. Ними виступають освітні установи, освітні програми, освітній процес і його результати. Специфіка предмета впливу, обумовлена змістом освітніх відносин і соціальним значенням галузі освіти та діючі нормативно-правові акти у галузі освіти, визначають особливості державного регулювання освіти, серед яких: суспільно-державний характер освіти; нетипове розмежування компетенції; особливий метод правового регулювання; автономія навчальних закладів; багатосуб’єктний склад органів, що оказують регулюючий вплив, та багато інших (зміна змісту освіти, експерименти в галузі освіти тощо) [1].

Державне регулювання сфери освіти можна визначити як сукупність форм, методів та інструментів за допомогою яких органи публічного адміністрування впливають на правовідносини у сфері освіти, на діяльність освітніх закладів та суб’єктів освітньої діяльності з метою створення умов для нормального функціонування відповідних суспільних відносин, створення рівного доступу всіх верств населення до освіти, забезпечення високої якості надання освітніх послуг, а також інтеграції вітчизняної системи освіти у європейський освітній простір.

© ЩОКІН Р.Г. – кандидат юридичних наук, докторант (Міжрегіональна академія управління персоналом)

Актуальність дослідження. Проблема адміністративно-правових методів публічного адміністрування у сфері освіти надзвичайно актуальна що обумовлено потребами їх зміни, пошуку шляхів ефективних засобів, прийомів та способів публічного адміністрування в сфері освіти. Крім того, хоча й проблематика методів публічного адміністрування і привертала багатьох вчених-адміністративістів серед яких варто виділити В. Б. Аверянова, Ю. П. Битяка, В. К. Колпакова, О. В. Кузьменко, М. Н. Курка, Т. О. Коломоєць, Р. С. Мельника, Т. П. Мінку, О. П. Рябченко та інших, питання методів публічного адміністрування в сфері освіти комплексно не вивчалось.

Мета статті – на основі чинного законодавства та наукових поглядів дослідити зміст сучасних методів публічного адміністрування в сфері освіти та визначити проблеми їх реалізації.

Виклад основного матеріалу. Існують різні підходи до визначення поняття «метод». В юридичній науці найбільш уживаними термінами є «методи управління», «методи регулювання», «методи управлінської діяльності», «методи публічного управління», «методи публічного адміністрування». Словник іншомовних слів визначає метод як: 1) спосіб пізнання, дослідження явищ природи та суспільного життя; 2) прийом, спосіб або образ дії [2, с. 307]. Теоретико-правовий підхід до визначення поняття методу сфокусований на його розумінні як способу правового регулювання суспільних відносин [3, с. 326]. Виділяються наукові дослідження, які наголошують на необхідності поєднання основних та допоміжних методів правового регулювання для досягнення їх найбільшої ефективності застосування (М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.) [4, с. 215].

У науці адміністративного права під методами розуміються способи дії на людей, засоби, прийоми досягнення якої-небудь мети.

Методами публічного адміністрування є певні способи практичного виконання суб'єктами публічної адміністрації своїх адміністративних зобов'язань, що відповідають характеру й обсягу наданої їм компетенції. Метод публічного адміністрування, будучи способом безпосереднього владного впливу з боку публічної адміністрації на певний об'єкт, несе у своєму змісті юридично владні повноваження, сукупність яких безпосередньо обумовлена змістом адміністративно-правового регулювання [5, с. 175].

Отже, методи публічного адміністрування в сфері освіти це способи та засоби практичного виконання органами публічного адміністрування освітою своїх адміністративних зобов'язань, здійснення регулювання суспільних відносин у сфері освіти.

Сьогодні набувають поширення такі методи публічного адміністрування, що мають потужний і ефективний потенціал впливу на поведінку людей (державний контроль (нагляд), диференційоване оподаткування, антимонопольне регулювання, видача ліцензій на право здійснення тієї чи іншої господарської діяльності та ін.). Ці методи спрямовані на захист публічних інтересів, посилення ролі публічної адміністрації у здійсненні заходів, спрямованих на забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб [5, с. 175].

Система державного регулювання освітньої діяльності повинна будуватись за ієрархічним принципом, за яким спочатку встановлюються функції системи, далі визначаються напрями проведення економічної політики, що спрямовуються на реалізацію цих функцій, потім здійснюється підбір інструментів втілення в життя цієї політики, і, нарешті, розробляються заходи регулювання конкретних процесів.

Методологія публічного адміністрування у сфері освіти враховує дію економічних законів та охоплює сукупність підходів, цілей, принципів, форм і методів впливу органів публічної адміністрації на систему освіти через комплекс засобів, регуляторів, способів, стимулів тощо. У ст. 6 Закону України «Про освіту» викладені принципи, на яких ґрунтується державна політика в сфері освіти, шляхи її реалізації та інструментарій, за допомогою якого держава має можливість впливати на функціонування освітньої сфери. Використання того чи іншого методу визначається рядом факторів, проте вбачається доцільним розширювати використання непрямих методів регулювання, а саме економічних, донорських, морально-етичних з одночасним скороченням адміністративних.

Сукупність засобів, методів і прийомів систематичного, послідовного і науково обґрунтованого державного регуляторного впливу на систему освіти складає методіку публічного адміністрування у сфері освіти. Об'єктами державного регулювання в сфері освіти виступають соціально-економічні процеси навчання та виховання молоді, правила здійснення освітньої діяльності, умови прийняття рішень суб'єктами ринку освітніх послуг.

В науковій літературі методи публічного адміністрування класифікують по різному. Розглянемо таку класифікацію методів публічного адміністрування в сфері освіти: організаційні, педагогічні, соціально-психологічні, економічні.

Організаційні методи передбачають систему організаційних розпорядчих впливів, спрямованих на досягнення поставленої мети. Це інструктаж, нормування, різні розпорядчі акти. Метод

інструктування полягає в ознайомленні з умовами праці, в роз'ясненні змісту роботи і можливих труднощів, у попередженні характерних помилок. Інструктування може мати наочну форму (керівник навчально-виховного закладу сам проводить роз'яснення) чи існувати у формі спеціально розробленої документації (наприклад, інструкція про порядок звільнення від перевідних та випускних екзаменів учнів загальноосвітніх шкіл України). Регламентування виявляється в штатному розкладі працівників для даного навчального закладу або окремо виданим нормативним документом. Метод нормування чітко визначає нормативи навчального навантаження, нормативи витрат (наприклад, сировини, заготовок), чисельності педагогічного і обслуговуючого персоналу та ін. До педагогічних методів управління відносять проведення науково-практичних конференцій педагогічних працівників, серпневих нарад учителів, семінарів, диспутів, педагогічних читань і ін. Соціально-психологічні методи управління. До цієї групи відносять методи формування суспільної свідомості, морального стимулювання (заохочення і покарання), методи впливу на педагогічних працівників на основі використання традицій педагогічного колективу (посвячення молодого педагога, звіти творчих учителів), створення нормального психологічного клімату в колективі тощо, а також методи соціологічних досліджень (анкетування, інтерв'ю, тестування, використання різноманітних соціометричних методик і ін), які дозволяють визначити сформованість громадської думки, рівень задоволення роботою. Економічні методи управління – це методи матеріального стимулювання (преміювання, підвищення зарплати за результатами атестації), економічного планування, бюджетного управління і ін. [6].

За формою впливу методи публічного адміністрування в сфері освіти можна класифікувати на методи прямого та опосередкованого впливу. Методи прямого впливу безпосередньо діють на суб'єктів освітньої діяльності, на систему освіти в цілому. До цих методів можна віднести: правове регулювання суспільних відносин в сфері освіти; регулювання державної монополії, виражені у формі ліцензування, акредитації та атестації; державне замовлення; пільги, встановлення стандартів; державні інвестиції тощо). Методи прямого впливу покликані чітко регламентувати суспільні відносини в сфері освіти, забезпечувати функціонування цієї сфери згідно вимог, які встановлені державою.

До методів опосередкованого впливу ми можемо віднести ті методи завдяки яким таким чином регламентується поведінка суб'єктів освітніх відносин, створюються такі умови, що вони змушені діяти у потрібному державі напрямку. До таких методів можна віднести моніторинг якості освіти, створення умов для автономії закладів освіти, альтернативні форми фінансування, податкове регулювання освіти; регулюванню ціноутворення та ринку товарів і послуг освітніх установ. Саме завдяки останнім методам публічного адміністрування в сфері освіти відбуваються процеси лібералізації цієї сфери.

Говорячи про співвідношення методів прямого впливу та опосередкованого не можна не звернути увагу на питання, а які саме методи мають бути домінуючими в здійсненні публічного адміністрування сферою освіти? Методи прямого та опосередкованого впливу спрямовані на досягнення однієї мети: впорядкування соціальних об'єктів та соціальних процесів в сфері освіти, переведення їх з одного стану в інший. Проте ці методи мають суттєві відмінності, пов'язані з використанням специфічних засобів (методів) впливу.

Завдяки методам опосередкованого впливу створюються умови для діяльності функціонування суб'єктів освітньої діяльності та об'єктів у сфері освіти в напрямі, який є бажаним для держави і за яким відбуватиметься розвиток системи освіти в цілому. Причому завдяки використанню методів опосередкованого впливу створюються умови, що передбачають декілька варіантів майбутньої діяльності керованих об'єктів, створюючи можливість діяти найбільш ефективно.

Однак, домінуюче чи виключне використання тільки методів опосередкованого впливу не може здійснюватися без застосування методів безпосереднього впливу на сферу освіти. Проблемою є те, які методи мають бути домінуючими.

Незважаючи на процеси реформування сфери освіти, що тривають в нашій державі, ситуація розвитку цієї галузі така, що саме держава, яка регламентує всі аспекти освітнього процесу, визначає форму функціонування освіти та методи адміністрування нею. Так склалося, що переважне застосування методів прямого(адміністративного) впливу органами публічної адміністрації в сфері освіти вже не тільки не відповідає викликам часу, але й гальмує розвиток цієї галузі. Очевидним є потреба не тільки в реформуванні сфери освіти, але й модернізації методів публічного адміністрування нею. Це дозволить вітчизняній освіті перетворитися на фактор конкурентоспроможності, отримувати громадянам високоякісні освітні послуги.

Роль держави в сфері освіти є визначальною. Вона створює умови для функціонування освітньої галузі, здійснює заходи щодо недопущення й усунення негативних проявів ринкових відносин, вирішує проблеми, які не можуть бути вирішені через ринкові механізми. Сьогодні держава

у сфері освіти виконує роль законодавця, частково фінансиста та перевіряючого, чого є недостатньо для забезпечення потреб суспільства у високоякісних освітніх послугах. Держава продовжує керувати освітою, застосовуючи переважно методи планово-адміністративного розподілу ресурсів, проте вбачається доцільним розширювати використання непрямих методів регулювання, а саме економічних, донорських, морально-етичних з одночасним скороченням адміністративних [7].

Для того, щоб процес становлення і розвитку конкретних форм механізму регулювання освіти був найбільш успішним, необхідно зосередити вплив держави лише на таких напрямках, які забезпечать найбільшу результативність. Серед таких напрямків можна виділити: стимулювання впровадження нових освітніх технологій на основі інформатизації освіти, реструктуризацію галузі освіти і розвиток нового економічного механізму. З метою забезпечення ефективності функціонування галузі освіти необхідно разом з обов'язковою державною підтримкою зберегти державно-громадський характер управління, розвивати самоврядування в галузі освіти, відобразити організаційно та нормативно створення регіональних освітніх комплексів [1].

Сенсом трансформації командного управління освітою в регулювання освіти має стати перехід від спускання навчальним закладам директив для виконання будь-яких рішень відомчого органу щодо створення економічних умов функціонування всіх суб'єктів сфери освіти. Вони мають сприяти досягненню тих або інших результатів, оптимальних як з позицій індивідів і колективів, так і з державних позицій. Тому, публічне адміністрування в сфері освіти має здійснюватися оптимальному поєднанні та використанні методів прямого та опосередкованого впливу, серед яких варто зупинити увагу на таких, як моніторинг забезпечення якості освіти, підвищення автономії навчальних закладів та фінансово-економічне регулювання.

Для дійсного розвитку механізму регулювання, на відміну від командного управління, необхідне здійснення лібералізації галузі освіти. При цьому звільнення галузі освіти має здійснюватися не через процес приватизації освітніх установ, а на основі роздержавлення управління, позбавлення від зайвої, дріб'язкової опіки над ними з боку Міністерства освіти і науки України. Для того, щоб подібні зміни стали реальними, необхідна зміна статусу, функцій і повноважень освітнього державного органу – з відомчого міністерства він має перетворитися на міжвідомчий координуючий комітет [1].

На думку В. Д. Філіппової, лібералізація галузі освіти повинна здійснюватися не через процес приватизації освітніх установ, а на основі роздержавлення управління, позбавлення від зайвої, дріб'язкової опіки з боку Міністерства освіти і науки України, необхідна зміна статусу і функцій – з відомчого міністерства має перетворитися на міжвідомчий координуючий центр [1].

Висновки. Отже, методи публічного адміністрування в сфері освіти це способи та засоби практичного виконання органами публічного адміністрування освітою своїх адміністративних зобов'язань, здійснення регулювання суспільних відносин у сфері освіти.

Аналіз сучасного стану методів публічного адміністрування в сфері освіти та їх застосування органами публічного адміністрування виявив наявність низки проблем, які потребують вирішення, з врахуванням потреб громадян у якісній освіті та європейського досвіду. У зв'язку з цим домінуючими методами публічного адміністрування в сфері освіти мають стати не адміністративні методи, а методи опосередкованого, непрямого впливу на сферу освіти, впровадження яких сприятиме децентралізації суспільних відносин в сфері освіти, підвищенні автономії навчальних закладів та зміни механізмів фінансування освітою.

Список використаних джерел:

1. Філіппова В. Д. Специфіка державного регулювання в галузі освіти України. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2013. Вип. 12. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/trpd_2013_12_12
2. Словарь иностранных слов. 14-е изд., испр. М.: Рус.яз., 1987. 608 с.
3. Комаров С. А. Общая теория государства и права. М., 1996. 312 с.
4. Загальна теорія держави і права : підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; за ред. д. ю. н., проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д.ю.н., проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.
5. Адміністративне право України. Загальна частина: курс лекцій / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, О. В. Горбач та ін.; за ред. В. В. Коваленка. 2011. 395 с.
6. Методи та функції управління закладами освіти. URL: <https://studfiles.net/preview/2040745/page:2/>
7. Зарецька Л. М., Кулініч О. А. Державне регулювання сфери вищої освіти. URL: <http://elib.hduht.edu.ua/bitstream/123456789/776/1/sec3-e-2015-2-5.pdf>