

*Литвин І. І.,
кандидат юридичних наук,
доцент, докторант
Класичного приватного університету*

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ НАДАННЯ ОСВІТНІХ ПОСЛУГ

Анотація. У статті на основі аналізу наукових поглядів вчених та чинного законодавства України визначено основні напрями вдосконалення правового регулювання адміністративних відносин у сфері надання освітніх послуг. Доведено, що визначені у статті проблеми надання освітніх послуг – це ті основні напрями, на які законодавцю слід насамперед звернути увагу, щоб вдосконалити правове регулювання адміністративних відносин у сфері надання освітніх послуг.

Ключові слова: напрями вдосконалення, правове регулювання, адміністративні відносини, сфера надання освітніх послуг.

Постановка проблеми. Ряд науковців (К.О. Кольченко, Г.Ф. Нікуліна, П.М. Таланчук та інші) схиляються до думки про те, що у процесі демократизації нашого суспільства неабиякого поширення набули ідеї гуманізації професійно-технічної та вищої освіти. На зміну державоцентристській освітній системі, в якій головна мета визначалася як формування особистості за певними еталонами та підпорядкування власних інтересів державним, а основною ознакою була жорстка регламентація навчального процесу, приходиться так звана дитиноцентристська система освіти, в якій домінує орієнтація на інтереси дитини, задоволення її потреб. Серед умов формування цієї системи слід виокремити забезпечення можливості вибору навчального закладу та навчальної програми відповідно до особливостей дитини; здійснення стимулювання досягнень дітей у різних сферах діяльності; забезпечення їхнього соціально-педагогічного захисту [1, с. 59]. Зазначене вище є безперечною ознакою процесу розвитку та вдосконалення адміністративних відносин у сфері надання освітніх послуг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню зазначеної проблематики присвячували увагу вчені-адміністративісти, зокрема В.Б. Авер'янов, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, В.В. Галунько, І.С. Гриценко, Л.В. Коваль, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Є.В. Курінний, Д.В. Радько, Ю.Н. Старілов, О.І. Харитоновна, Е.О. Шевченко. Проте, на нашу думку, визначення напрямів вдосконалення правового регулювання адміністративних відносин у сфері надання освітніх послуг потребує більшої уваги з боку вітчизняних правознавців.

Мета статті – визначити напрями вдосконалення правового регулювання адміністративних відносин у сфері надання освітніх послуг.

Виклад основного матеріалу дослідження. Почати дослідження пропонуємо з аналізу позицій практиків у сфері надання освітніх послуг, що знайшли відображення на сторінках періодичних видань.

Досліджуючи проблеми освіти в Україні, Л.В. Шангіна дійшла висновку про те, що кількість навчальних закладів має

залежати не від кількості охочих навчатися у них, а від числа кваліфікованих викладацьких, професорських і наукових кадрів. Крім того, освіта без науки не існує. Існують науково-освітні комплекси: у будь-якій нормальній, цивілізованій країні освіта залежить від науки і йде поряд з нею. Фундаментальна наука вимагає грошей, і від неї немає віддачі сьогодні. Але вона мусить фінансуватися добре саме тепер [2]. Зазначене підкреслюється й рядом інших досліджень. Зокрема, одна з найбільш значущих відмінностей поточного стану системи освіти України полягає у значно нижчих, ніж у розвинутих країнах, абсолютних показниках фінансування. Якщо у відносному вимірі (частка витрат на освіту у ВВП) зведений освітній бюджет України є за світовими стандартами високим, становлячи 6–8% ВВП, то абсолютні обсяги ВВП України є значно нижчими, ніж відповідні показники європейських країн зі співмірною кількістю населення. Наприклад, від Польщі – менші приблизно у два рази, від Іспанії, яка має практично однакову з Україною кількість населення, – у чотири рази. При цьому понад 90% державних інвестицій в галузь освіти в Україні спрямовується на утримання – заробітну плату, сплату комунальних послуг, харчування тощо [3], тобто переважна частина коштів, що витрачаються на систему освіти, йде на підтримання поточного стану, а не на розвиток. В освітніх бюджетах і України, і держав ОЕСР переважають державні інвестиції. В країнах Організації економічного співробітництва і розвитку у 2014 році 83% усіх коштів на освіту в цілому надходили із загальнодержавних та місцевих бюджетів. У сфері ж вищої освіти приватні витрати були суттєво вищими, однак і тут вони значно поступалися за обсягами державним і становили в середньому 31% [4]. Варто зауважити, що приватні інвестиції в систему вищої освіти у розвинутих країнах не обмежуються безпосередньою платою за навчання. Суттєві надходження ВНЗ отримують у вигляді різноманітних пожертв від благодійників та як оплату за здійснювані для приватних компаній наукові дослідження і прикладні розробки. У свою чергу, розвинуті системи студентського кредитування дають змогу громадянам оплачувати навчання протягом тривалого періоду після його закінчення, значною мірою перекладаючи витрати на банківські системи відповідних країн.

Зазначене вище знайшло своє продовження у роздумах Л.В. Шангіної, яка звертає увагу передусім на відсутність інфраструктури для шкільної освіти, починаючи від достатньої кількості місць у дитсадках і завершуючи обладнанням середніх шкіл. «Це лабораторії, комп'ютери, швидкісний Інтернет, обладнані кабінети фізики, хімії, біології і всіх інших природничих наук. У широкому сенсі до інфраструктури я відношу наявність якісних підручників, яких у нас сьогодні обмаль – не фізично, а за змістом, а також якісно підготовлених вчителів», – перераховує фахівець. На думку Л.В. Шангіної, реформу шкільної освіти

потрібно починати з підготовки вчителів у педагогічних ВНЗ і готувати реформу 5–7 років. Спершу покращити якість освіти майбутніх учителів, потім забезпечити їм гідну зарплату, а вже після того реформувати шкільне навчання [2].

Результатом неналежного фінансування, відсутності інфраструктури для шкільної освіти стала така проблема. Дослідники еміграційних процесів стверджують, що поступово і віддавна через еміграцію Україна втрачає талановитих фахівців, тому знижується якість трудових ресурсів, – повідомляє видання «Львівська пошта» з посиланням на дослідження Центру Разумкова. Директор соціальних програм Центру Разумкова Л.В. Шангіна зазначає: «Ми втрачаємо цілі наукові школи. Для того, щоб відновити їх у майбутньому, знадобляться десятки років». Ще одна не менш важлива проблема, на якій наголошує Л.В. Шангіна, пов'язана з еміграцією. Це втрата тих державних ресурсів, які Україна вкладає у виховання і навчання своїх громадян. «В Україні середня і частково вища освіта безкоштовна. У разі виїзду молодих кадрів держава не отримує від них ніякої віддачі» [2].

Не залишилося поза увагою й питання концентрації (дублювання) владних повноважень у сфері надання освітніх послуг. Безумовно, концентрація влади в руках державного органу і відсутність передачі повноважень явно є успадкованою від радянського способу керівництва, як відзначають у своєму дослідженні О.М. Коловічкова, Ю.Ю. Луковенко, В.Г. Нікітін, Н.Д. Слухай, С.В. Слухай, В.П. Якушик. До того ж, більшість повноважень, які бере на себе Міністерство освіти і науки згідно із Законом України «Про освіту», сформульовані як заборона для інших учасників брати на себе відповідні функції. Це суперечить проголошеним намірам щодо утвердження державно-громадської системи управління освітою, про що йдеться в Державній Програмі «Освіта» і в тексті Національної доктрини розвитку освіти [5].

У тексті Державної Програми «Освіта («Україна XXI століття») [6] серед стратегічних завдань реформування управління освітою зазначено «перехід від державного до державно-громадського управління; чітке розмежування функцій між центральними, регіональними та місцевими органами управління; забезпечення самоврядування навчально-виховних закладів і наукових установ». У проекті Національної доктрини розвитку освіти в розділі «Управління освітою» зазначено, що «модернізація управління галуззю» передбачає, крім усього іншого, «ефективний перерозподіл функцій і повноважень між центральними органами влади та органами місцевого самоуправління». На жаль, як і в тексті Державної Програми «Освіта» («Україна XXI століття»), так і в цьому документі не міститься аналіз наявного розподілу повноважень, а також пропозицій щодо більш ефективного перерозподілу функцій в системі управління освітою.

Сумнів викликає доцільність такої концентрації влади (та ефективність всієї системи управління, побудованої таким чином) в нинішніх умовах. Функції Міністерства часто дублюють функції місцевих і регіональних органів влади. Невизначеним у Законі «Про освіту» також залишається горизонтальний розподіл повноважень і функцій щодо середньої освіти між різними відомствами.

Матеріально-технічне забезпечення навчального процесу перекладено на місцеві органи влади. Асоціація міст України має підсекцію, що займається питаннями шкіл, точніше бюджетів місцевих органів влади на освіту. До недавнього часу, коли бюджетні ресурси розподілялися через область, обласні

державні адміністрації відігравали ключову роль у виконанні функцій держави щодо освіти. Зараз ця роль частково залишилася за обласними і міськими управліннями освіти. Зросло значення – але не зросла спроможність здійснювати нові функції – районних відділів освіти. Централізований контроль за територіальними одиницями був прерогативою Адміністрації Президента, її роль у наданні освіти на місцях і досі залишається достатньо вагомою. Звичайно, що при такій кількості «управлінських надбудов» координація між діями цих відомств дуже проблематична. Органи центральної влади дуже часто приймають рішення, не радячись між собою.

Недоліки в системі управління негативно позначаються на роботі галузі в цілому. Так, зокрема, у результаті наявного розподілу повноважень немає жодного органу, який був би відповідальним перед громадянами за надання освіти на місцевому рівні. Недостатньо ефективне фінансування середньої освіти призводить до численних зловживань і непорозумінь.

Як свідчить наведене вище, істотна проблема – відсутність координації між різними центрами управління освітою. Хоча кожен суб'єкт освітнього процесу має свої легітимні інтереси, функції Міністерства освіти і науки майже не стосуються забезпечення координації дії Міністерства фінансів, Міністерства праці та соціальної політики, Адміністрації Президента та регіональних і районних органів влади. Це не сприяє авторитету як самого Міністерства освіти і науки, так і ролі держави в цілому у наданні освіти, і негативно впливає на стан речей у середній освіті на місцевому рівні [5].

Складною проблемою для підняття якості освіти в Україні, на переконання М.І. Дробнохода, є сучасний стан науково-дослідницької діяльності у цій сфері. Світовою практикою, самим життям доведено, що лише тісне поєднання освіти з наукою є запорукою забезпечення високої якості освіти та належного інтелектуального супроводу державотворення. З урахуванням наведених вище положень і оцінок основними завданнями з розвитку української освіти і науки на сучасному етапі є:

- забезпечення високої якості вітчизняної освіти відповідно до потреб сталого розвитку держави та з урахуванням європейських і світових досягнень;
- організація на державному рівні системної роботи з формування у школярів та студентів демократичних, моральних та національно-духовних цінностей;
- оновлення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації учительських, науково-педагогічних та керівних кадрів сфери освіти;
- підвищення престижу професії викладача, створення дієвих матеріальних стимулів до педагогічної праці;
- ґрунтовне реформування наукової та науково-технологічної сфери з метою ефективного використання інтелектуального потенціалу науковців, забезпечення належного рівня наукової діяльності у вищій школі, створення умов для інноваційного розвитку держави;
- внесення змін і доповнень до чинного законодавства України про освітню, наукову і науково-технічну діяльність;
- неухильне забезпечення фінансування науки і освіти на рівні, визначеному законом [7].

Для максимального використання позитивного потенціалу сучасних глобальних тенденцій у розвитку освіти та подолання їх негативних наслідків, як влучно зазначає А.Ю. Іщенко, необхідною є реалізація низки заходів, зокрема:

- децентралізація системи вищої освіти, реальна автономізація вищих навчальних закладів (з економічною діяльністю),

розвиток приватного сектора галузі вищої освіти з одночасним запровадженням ефективної системи оцінювання якості освіти, базованої на незалежних агенціях оцінювання якості;

– поступова реструктуризація й оптимізація державного замовлення на підготовку спеціалістів за участі роботодавців з метою приведення державного замовлення відповідно до реальних потреб державного і приватного секторів національної економіки;

– розвиток системи освіти протягом життя;

– подальший розвиток експортного потенціалу вітчизняної вищої освіти з метою отримання економічних результатів, прискорення модернізації освіти та посилення впливу і престижу України у світі;

– активне впровадження у програми вищої освіти підприємницької складової, передусім у плані оволодіння студентами практичними навичками, необхідними для ведення самостійної економічної діяльності, а також отримання ними необхідних знань щодо законодавства та практики бізнесу в Україні і за кордоном;

– підвищення уваги до суспільствознавчого блоку вищої освіти та питань університетського самоврядування, від чого значною мірою залежить майбутня участь молодих людей у суспільно-політичному житті;

– цілеспрямована просвітницька робота з метою об'єктивного інформування батьків і абітурієнтів, зацікавленої громадськості щодо цінності тих чи інших спеціальностей на вітчизняному і міжнародному ринках праці [8].

Висновки. Підбиваючи підсумок проведеного дослідження, хотілося б зауважити, що, хоча Міністерство освіти і науки України докладає багато зусиль щодо реформування освітньої галузі, все ще залишається багато проблем, які не можуть чекати:

– низька заробітна плата та соціальна незахищеність учителів, викладачів, що негативно відбиваються на якості освіти, не дають можливості підтримувати на належному рівні їх кваліфікацію;

– відтік із країни фахівців у сфері надання освітніх послуг;

– старі підручники, зміст і методи викладання не відповідають актуальним вимогам щодо якості освіти в сучасному світі; сучасний і майбутній інтелектуальні потенціали освітньої сфери вимагають більше інвестицій;

– навіть наявні обмежені ресурси на освіту витрачаються неефективно; в освіті задіяні занадто багато сил, різноманітних суб'єктів, і всі вони мають свої інтереси; недосконалість системи управління призводить до браку коштів, недостатньою є прозорість їх використання;

– освіта дотепер оцінюється за внутрішніми критеріями; оцінки, необхідні для визнання ролі середньої загальної освіти для успішного життя людини, для економіки, відсутні і не застосовуються ані органами управління освітою, ані суспільством;

– розшарування суспільства робить усе менш доступною якісну освіту для все більшої кількості споживачів освітніх послуг;

– розподіл і невідповідності, прогалини та дублювання функцій на різних рівнях та в різних гілках управління.

Перераховані вище проблеми надання освітніх послуг – це ті основні напрями, на які законодавцю слід насамперед звер-

нути увагу, щоб вдосконалити правове регулювання адміністративних відносин у сфері надання освітніх послуг.

Література:

1. Супровід навчання студентів з особливими потребами в інтегрованому освітньому середовищі : [навч.-метод. посіб.] / [П.М. Таланчук, К.О. Кольченко, Г.Ф. Нікуліна]. – К. : Соціформ, 2004. – 128 с.
2. Шангіна Л.В. Проблеми освіти в Україні значно глибші, ніж просто «невідповідність ринку» / Л.В. Шангіна [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.razumkov.org.ua/ukr/expert.php?news_id=3073.
3. Витрати на освіту. Research & Branding Group, 2 березня 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rb.com.ua/ukr/marketing/tendency/8324>.
4. Education at a Glance 2014. OECD indicators. – Paris : OECD Publishing, 2014. – 232 p.
5. Проблеми і перспективи розвитку середньої освіти в Україні [О.М. Коловіцкова, Ю.Ю. Луковенко, В.Г. Нікітін, Н.Д. Слухай, С.В. Слухай, В.П. Якушик] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://osvita.ua/school/method/1032>.
6. Про Державну національну програму «Освіта» («Україна XXI століття») : Кабінет Міністрів України; Постанова, Програма, Заходи від 3 листопада 1993 року № 896 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/896-93-p>.
7. Дробноход М.І. Україна в контексті проблем якісної освіти / М.І. Дробноход [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.anvsu.org.ua/index.files/Articles/Drobnokhod3.htm>.
8. Іщенко А.Ю. Глобальні тенденції і проблеми розвитку освіти: наслідки для України / А.Ю. Іщенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1537>.

Литвин И. И. Пути совершенствования правового регулирования административных отношений в сфере предоставления образовательных услуг

Аннотация. В статье на основе анализа научных взглядов ученых и действующего законодательства Украины определены основные направления совершенствования правового регулирования административных отношений в сфере предоставления образовательных услуг. Доказано, что определенные в статье проблемы предоставления образовательных услуг – это те основные направления, на которые законодатель следует в первую очередь обратить внимание, чтобы усовершенствовать правовое регулирование административных отношений в сфере предоставления образовательных услуг.

Ключевые слова: направления совершенствования, правовое регулирование, административные отношения, сфера предоставления образовательных услуг.

Litvin I. Areas of improvement of legal regulation of administrative relations in the field of educational services

Summary. The article based on an analysis of scientific views of scholars and laws of Ukraine the main directions of improvement of legal regulation of administrative relations in the field of education. Proved that sex problems identified in the provision of educational services – these are the main areas on which the legislator should pay attention primarily to improve the legal regulation of administrative relations in the field of education.

Key words: areas of improvement, regulation, administrative relations, scope of educational services.