

Р. Г. Щокін

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ
ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ
У СФЕРІ ОСВІТИ**

Монографія

Київ
ДП “Видавничий дім “Персонал”
2018

Схвалено
Вченою радою Міжрегіональної Академії управління персоналом
(протокол № 8 від 30.08.18)

Рецензенти: *Бандурка О. М.* — д-р юрид. наук, проф.,
академік Національної академії
правових наук України, заслужений юрист України
Курило В. І. — д-р юрид. наук, проф.,
заслужений юрист України, завідувач кафедри
адміністративного та фінансового права Національного
університету біоресурсів і природокористування
України
Журавльов Д. В. — д-р юрид. наук, проф.,
перший заступник директора Інституту права
та післядипломної освіти Міністерства юстиції України

Щокін Р. Г.

Щ55 Організаційно-правові засади публічного адміністрування у сфері освіти: монографія / Р. Г. Щокін. — К.: ДП “Вид. дім “Персонал”, 2018. — 448 с. — Бібліогр.: с. 421–447.

ISBN 978-617-02-0299-4

Досліджено організаційно-правові засади публічного адміністрування у сфері освіти. На основі аналізу міжнародного та вітчизняного законодавства, а також практики правозастосування запропоновано шляхи подальшого реформування та розвитку системи освіти, механізмів публічного адміністрування у цій сфері.

Для студентів, слухачів навчальних закладів юридичного, педагогічного профілю та державного управління, викладачів, ад’юнктів та аспірантів. Може бути використана як практичний посібник з питань організації діяльності системи органів публічного адміністрування у сфері освіти.

УДК 342.9

ISBN 978-617-02-0299-4

© Р. Г. Щокін, 2018
© Міжрегіональна Академія управління персоналом (МАУП), 2018
© ДП “Видавничий дім “Персонал”, 2018

ЗМІСТ

Вступ	5
Розділ 1. Галузь освіти як об'єкт публічного адміністрування.....	9
1.1. Методологічні основи дослідження публічного адміністрування галуззю освіти.....	9
1.2. Стан наукового дослідження проблем публічного адміністрування у сфері освіти	34
1.3. Публічне адміністрування у сфері освіти: змістовно-термінологічний пошук	58
Розділ 2. Організаційно-правові засади державної політики у сфері освіти	81
2.1. Поняття та зміст державної політики у сфері освіти	81
2.2. Цілі та завдання державної політики у сфері освіти	99
2.3. Адміністративно-правове регулювання державної політики у сфері освіти.....	117
Розділ 3. Характеристика органів публічного адміністрування у сфері освіти	144
3.1. Системно-функціональна характеристика органів публічного адміністрування у сфері освіти	144
3.2. Адміністративно-правовий статус центральних органів публічного адміністрування у сфері освіти	172
3.3. Адміністративно-правовий статус місцевих (регіональних) органів публічного адміністрування у сфері освіти	208

3.4. Адміністративно-правовий статус суб'єктів з делегованими повноваженнями у сфері освіти	232
Розділ 4. Організаційно-правові засоби публічного адміністрування у сфері освіти	259
4.1. Форми публічного адміністрування у сфері освіти	259
4.2. Методи публічного адміністрування у сфері освіти	289
4.3. Поняття та характеристика механізму адміністративно-правового регулювання у сфері освіти	305
Розділ 5. Напрями удосконалення публічного адміністрування у сфері освіти	341
5.1. Міжнародний досвід публічного адміністрування у сфері освіти та шляхи його запозичення для України	341
5.2. Шляхи удосконалення адміністративно-правового механізму розподілу повноважень між органами публічного адміністрування у сфері освіти	373
5.3. Напрями подальшого розвитку організаційного та правового забезпечення публічного адміністрування у сфері освіти	389
Висновки.....	403
Список використаних джерел.....	421

ВСТУП

Значення освіти для повноцінного функціонування та розвитку суспільства важко переоцінити. Саме завдяки належному рівню освіти в державі закладаються основи соціально-економічного та соціокультурного благополуччя країни. Освіта є визначальним фактором економічного, політичного та соціально-культурного прогресу країни, адже від її якості залежить інтелектуальний та духовний розвиток суспільства, поліпшення добробуту громадян, зміцнення міжнародного авторитету й формування позитивного іміджу держави. Освіта в державі є основним важелем цивілізаційного поступу та економічного розвитку. Глибоке усвідомлення значення освіти в умовах утвердження соціальної та правової держави спонукають до пошуку нових підходів реформування й удосконалення організаційного, правового забезпечення освіти України.

Розвиток національної освіти визначається складністю та суперечливістю, оскільки відбувається, з одного боку, в умовах трансформації українського суспільства під впливом загальноєвропейських тенденцій модернізації освіти та в контексті європейського освітньо-наукового простору, що вимагає формування ефективної моделі освіти згідно з європейськими та міжнародними стандартами, приведення структури та системи освіти у відповідність до потреб сучасної економіки та інтеграції України в європейський економічний та культурний простір.

З другого боку, сучасна система освіти не є ефективною, залишається надмірно централізованою із застарілою системою адміністрування, що призводить зрештою до низького рівня якості освіти та надання освітніх послуг. Існуюча в державі модель публічного адміністрування освітою не повністю відповідає вимогам демократизації, що передбачають формування освітньої політики на засадах децентралізації та деконцен-

трації, широке залучення громадських інституцій до участі в формуванні та реалізації освітньої політики, перерозподіл функцій з адміністрування освітою між центральними та місцевими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, розвиток самоврядування закладів освіти.

Удосконалення організаційно-правових засад публічного адміністрування у сфері освіти, узгодження системи та структури органів публічного адміністрування у цій сфері з потребами сучасної економіки та інтеграції України у європейський економічний та культурний простір, зміна обсягу повноважень між центральними та місцевими органами публічної адміністрації у сфері освіти, форм та методів їх діяльності — актуальна наукова та практична проблема, вирішення якої полягає у приведенні системи публічного адміністрування у сфері освіти у відповідність до потреб і викликів сучасного суспільства, розробленні науково обґрунтованої методології публічного адміністрування у сфері освіти.

Як предмет наукових досліджень проблеми публічного адміністрування та діяльності органів публічної адміністрації завжди привертали увагу науковців, дослідження яких стали підґрунтям для становлення поглядів на розуміння сутності і змісту публічного адміністрування у сфері освіти. У цьому аспекті необхідно згадати відомих науковців, напрацювання яких у галузі теорії права, теорії управління, адміністративного права заклали фундамент для розуміння публічного адміністрування у сфері освіти та подальших шляхів його розвитку: В. Авер'янов, М. Ануфрієв, О. Бандурка, Д. Бахрах, К. Бельський, Ю. Битяк, В. Гаращук, О. Грішнов, О. Гетманець, С. Гусаров, І. Зайченко, С. Ківалов, Т. Коломоєць, В. Колпаков, А. Комзюк, Т. Кравцова, Н. Матюхіна, Р. Мельник, О. Музичук, В. Настюк, Д. Освянко, Д. Приймаченко, А. Селіванов, О. Синявська, Ю. Стариков, Ю. Тихомиров, О. Харитонova, Ю. Шемшученко, Х. Ярмакі, О. Ярмиш та ін.

Незважаючи на таке широке висвітлення проблеми науковцями та практиками, багато питань освітянської галузі

досліджувалося фрагментарно і потребує комплексного дослідження, напрацювання концептуального підходу до розуміння сучасних проблем з адміністрування сфери освіти. Напрацювання цих та інших вчених стали підґрунтям сучасного розуміння публічного адміністрування у сфері освіти.

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 і вищі навчальні заклади. Результати досліджень наукової спільноти викладені у багатьох наукових працях таких вчених, як 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 ін. Аналізу нормативно-правової основи освіти в Україні присвячені праці В. Астахова, Р. Валєєва, Н. Губерської, Л. Горбунової, Є. Краснякова, Н. Коломоєць, М. Курка, С. Мандрика, О. Петрик, В. Огаренка, М. Степка, В. Філіппової та ін.

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

Тому, незважаючи на існуючі досягнення у зазначеній галузі, необхідність теоретичних досліджень публічного адміністрування у сфері освіти є доволі актуальною. Зауважене уможливорює тлумачення, що адміністративно-правовою наукою до цього часу не були розроблені і запропоновані суттєві

теоретичні знання сучасної концепції публічного адміністрування у сфері освіти, яка б відповідала потребам і викликам сучасного суспільства та інтеграції України у європейський економічний і культурний простір.

Наведені обставини зумовлюють актуальність обраної теми дослідження, її важливе теоретичне і практичне значення щодо подальшого розвитку адміністративного права, оновлення адміністративного законодавства у сфері освіти та розвитку публічного адміністрування і діяльності публічної адміністрації у сфері освіти відповідно до сучасного українського державотворення та потреб правозастосування.

У запропонованій монографії автор прагнув зорієнтувати читача насамперед у питаннях сучасного змісту та стану публічного адміністрування у сфері освіти. Окремі питання та висновки присвячено формулюванню теоретичних понять, які розкривають всі базові характеристики, напрями та інструментарій публічного адміністрування та діяльності публічної адміністрації у сфері освіти. У дослідженні широко висвітлено зарубіжний досвід реформування освіти та діяльності публічної адміністрації, запропоновано імплементувати у вітчизняне законодавство досвід провідних країн стосовно шляхів удосконалення публічного адміністрування у сфері освіти.

Викладені в роботі положення, звичайно, не претендують на винятковість, однак автором висловлюються сподівання, що вони вивчатимуться та обговорюватимуться як освітянами, так і науковою громадськістю, а слушні пропозиції та зауваження щодо цього завжди із вдячністю прийматимуться та враховуватимуться автором у подальшій науковій діяльності.

ГАЛУЗЬ ОСВІТИ ЯК ОБ'ЄКТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

1.1. Методологічні основи дослідження публічного адміністрування галуззю освіти

Динамічні процеси сучасного світу ставлять кожну людину в досить складні умови. Постійне посилення інформаційного напруження, світоглядний дискомфорт, а часто й логіко-методологічна невизначеність пов'язані зі швидкою зміною ціннісних орієнтацій та глобалізацією світу. Необхідність пошуку ефективних рішень і швидке їх знаходження не завжди оптимізовані, що породжує конфліктно-кризові ситуації. Усе це — реалії сучасності, проблеми людського буття, збереження й розвитку особистості, її внутрішнього світу, методологічної та світоглядної культури [1, с. 3].

В Україні від початку 90-х років минулого століття і досі відбуваються глибокі політичні, економічні й соціальні трансформації. Ці трансформації не оминули й систему національної освіти України. Сфера освіти, яка найбільшою мірою визначає рівень розвитку людини, стає одним із загальнонаціональних пріоритетів у все більшому числі країн світу. Світові тенденції інноваційного розвитку суспільних процесів спонукають Україну до розробки та вибору випереджувальної моделі подальшого розвитку та мобілізації суспільних ресурсів, які суттєво впливають на національну систему освіти. Інноваційні технології в освіті стають ефективним механізмом розвитку держави та дієвим чинником її реформування.

¹ Чмиленко Ф. О. Посібник до вивчення дисципліни “Методологія та організація наукових досліджень” [Текст] / Ф. О. Чмиленко, Л. П. Жук. – Д.: РВВ ДНУ, 2014. – 48 с.

Удосконалення системи освіти, управління її інноваційним розвитком та підвищення якості професійної підготовки фахівців в Україні — актуальна наукова і практична проблема, вирішення якої полягає у приведенні освіти у відповідність до сучасних соціально-економічних вимог, визначенні пріоритетних напрямів освітньої політики, стратегії і тактики дій відповідно до потреб і ресурсних можливостей держави, створенні пілотних освітянських програм, необхідних для динамічного економічного і соціокультурного розвитку суспільства, а також розвитку особистості.

У зв'язку з цим актуальним стає питання обрання науково-інструментарію, завдяки якому можна було б отримати наукові та достовірні результати, зробити об'єктивні та обґрунтовані висновки, які дадуть можливість отримати нові знання та підходи щодо подальших напрямів розвитку національної системи освіти. Тому висвітлення питання стосовно методології та методів дослідження публічного адміністрування галузі освіти є доцільним, адже уможливить виробити ефективні науково обґрунтовані шляхи адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної влади з адміністрування освіти.

Проблема методології наукового пізнання останнім часом набуває у соціогуманітарних науках України, у тому числі й юридичних, особливого значення. Розширюється сфера наукових досліджень, що потребує поглибленого аналізу проблем наукового пізнання. На жаль, ця об'єктивна потреба не отримує необхідного відображення у дедалі зростаючому загальному потоці публікацій. Більш того, останнім часом методологічним аспектам юридичної науки приділяється не виправдано мало уваги. Добре відомо, що без дослідження методологічних проблем пізнання не можна отримати нове знання в науці. Тому інтерес становлять не тільки готові знання, а й сам процес формування і розвитку цих знань, форми і методи, прийоми, за допомогою яких вони отримані. Для визначеності розуміння процесу пізнання потріб-