

УДК 342.9

І. І. Литвин

кандидат юридичних наук, доцент, докторант  
Класичного приватного університету**НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ВІДНОСИН  
У СФЕРІ НАДАННЯ ОСВІТНІХ ПОСЛУГ**

Ряд науковців, серед яких К. Кольченко, Г. Нікуліна, П. Таланчук та інші, схиляються до думки про те, що в 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. Однак такий безперервний процес має відповідати певним напрямкам вдосконалення окреслених послуг.

Процес надання освітніх послуг у нашій державі характеризується виникненням адміністративних відносин, які на сьогодні вже стали предметом наукового пошуку ряду вчених-адміністративістів, зокрема: В. Авер'янова, Д. Бахраха, Ю. Битяка, В. Галуцька, І. Гриценка, О. Дрозда, Л. Ковалюк, В. Колпакова, О. Кузьменка, Є. Куріного, Д. Радька, Ю. Старилова, О. Харитонові, Е. Шевченка та ін. У працях зазначених науковців основна увага приділялась як загально-правовим аспектам (поняття, сутність та значення адміністративно-правових відносин, їх структура), так і галузевим, в основу яких лягав аналіз основних нормативно-правових актів, що покликані врегульовувати адміністративні відносини у сфері надання освітніх послуг. Разом із тим на сторінках періодичних видань знайшли свого викладу думки таких практиків, як: О. Виноградов, М. Дробноход, В. Замятін, А. Іщенко, О. Коловіцкова, К. Кольченко, Ю. Луковенко, Л. Малиш, Т. Марценюк, В. Нікітін, Г. Нікуліна, С. Оксамитна, Н. Слухай, С. Слухай, П. Таланчук, Л. Шангіна, В. Якушик та інші щодо проблем надання освітніх послуг. Відтак нами вбачається актуальність про-

ведення дослідження за окресленою тематикою.

Саме тому метою даної статті є: дослідити проблеми та напрямки вдосконалення адміністративно-правових відносин у сфері надання освітніх послуг. Задля цього планується:

- проаналізувати позиції практиків у сфері надання освітніх послуг на сторінках періодичних видань;
- на основі наведеного вище визначити основні напрямки вдосконалення правового регулювання адміністративних відносин у сфері надання освітніх послуг.

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

- по-перше: не від кількості охочих навчатися у них, а від числа кваліфікованих викладацьких, професорських і наукових кадрів;

– по-друге – освіта без науки не існує. Існують науково-освітні комплекси: у будь-якій нормальній, цивілізованій країні освіта залежить і йде поряд із наукою. Якщо на науку виділяєте 0,3% ВВП, якщо у вас немає наукомісткої промисловості, а у нас її немає... 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 у галузь освіти в Україні спрямовується на утримання: заробітну плату, сплату комунальних послуг, харчування та ін. [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, таким чином значною мірою перекладаючи витрати на банківські системи відповідних країн.

Зазначене вище знайшло своє продовження у роздумах Л. 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 учителів», – перераховує фахівець. На думку пані Шангіної, реформу шкільної освіти потрібно починати з підготовки вчителів у педагогічних вищах і готувати реформу 5–7 років. Спершу покращити якість освіти майбутніх учителів, потім забезпечити їм гідну зарплату, а вже після того реформувати шкільне навчання [5].

Кореспондує Л. Шангіній також і А. Іщенко. Сучасна система вищої освіти, що повною мірою відповідає вимогам часу, є одним із найголовніших чинників зростання якості людського капіталу, генератором нових ідей, запорукою динамічного розвитку економіки і суспільства в цілому. Для того, щоб українська вища освіта по-справжньому ефективно виконувала ці важливі завдання, необхідне її оновлення з урахуванням актуальних світових тенденцій розвитку освіти у широкому соціально-економічному контексті. Проблеми української вищої освіти у глобальному контексті модернізації вищої освіти в Україні вимагає подолання низки проблем, серед яких найбільш актуальними є: невідповідність структури підготовки спеціалістів реальним потребам економіки, зниження якості освіти, корупція в системі вищої освіти, відірваність від наукових досліджень, повільні темпи інтеграції в європейський і світовий інтелектуальний простір. Фахівці також вказують на значне розширення системи вищої освіти, що відбувалося в Україні з середини 1990-х років, маючи на увазі як збільшення самої

кількості вищих навчальних закладів, так і стрімке зростання загальної кількості студентів і випускників вищих навчальних закладів. Зі швидким розростанням системи вищої освіти прямо й опосередковано пов'язуються такі проблеми, як руйнування системи професійно-технічної освіти, дефіцит кваліфікованих кадрів робітничих спеціальностей, неможливість для багатьох випускників вищих навчальних закладів знайти роботу за фахом, інфляція освітніх і професійних стандартів, надмірне навантаження на викладачів та недостатнє фінансування університетів, зростання рівня корупції у вищих навчальних закладах та інші. Поза сумнівом, думка щодо негативних наслідків швидкого розширення системи вищої освіти, принаймні почасти, є обґрунтованою. Так, близько 85% випускників українських середніх шкіл відразу після закінчення школи вступають до вищих навчальних закладів. Водночас відзначається брак фахівців робітничих спеціальностей, зокрема, у металургійній, машинобудівній, хімічній промисловості та у будівельній галузі. Зазначений показник вступу випускників українських середніх шкіл до вищих навчальних закладів справді є дуже високим за світовими стандартами. Для порівняння: 2012 року у США до ВНЗ вступили близько 66% випускників середніх шкіл [6]. Таким чином, лише деякі параметри системи вищої освіти в Україні можна вважати надмірно високими (кількість випускників середніх шкіл, що вступають до вищих навчальних закладів, кількість акредитованих вищих навчальних закладів), тоді як в цілому українська вища освіта демонструє кількісні показники, зіставні з показниками інших сусідніх країн, у тому числі держав Центральної і Східної Європи [7].

Результатом неналежного фінансування, відсутності інфраструктури для шкільної освіти стала наступна 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. Як зазначає директор соціальних програм Центру Разумкова Л. Шангіна: «Ми втрачаємо цілі наукові школи. Для того щоб відновити їх у майбутньому, знадобляться десятки років». Ще одна не менш важлива проблема, наголошує Л. 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» [8].

Не залишилася поза увагою й питання концентрації (дублювання) владних повноважень у сфері надання освітніх послуг. Безумовно, концентра-

ція влади в руках державного органу і відсутність передачі повноважень явно є успадкованою від радянського способу керівництва, відмічають у своєму дослідженні О. Коловіцкова, Ю. Луковенко, В. Нікітін, Н. Слухай, С. Слухай, В. Якушик. До того ж, більшість повноважень, які бере на себе Міністерство освіти і науки згідно із Законом України «Про освіту» [9], 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 [10].

У тексті державної програми «Освіта («Україна ХХІ століття»)» [11] 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, також «ефективний перерозподіл функцій і повноважень між центральними органами влади та органами місцевого самоуправління». На жаль, як і в тексті державної програми «Освіта» («Україна ХХІ століття»), і в цьому документі не міститься аналізу існуючого 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 існуючого розподілу повноважень немає жодного органу, який був би відповідальним перед громадянами за надання освіти на місцевому рівні. Недостатньо ефективного 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, а також негативно впливає на стан справ у середній освіті на місцевому рівні [10].

Складною проблемою для підняття якості освіти в Україні, на переконання М. 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 [12].

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

– децентралізація системи вищої освіти, реальна автономізація вищих навчальних закладів (включно 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 із метою приведення державного замовлення у відповідність 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 ринку праці [7].

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

– низька заробітна плата та соціальна незахищеність учителів, викладачів негативно відбиваються на якості освіти, не дозволяють 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 її якості в сучасному світі. Сучасний і майбутній інте-

лектуальний потенціал освітньої сфери вимагає більше інвестицій;

– навіть наявні обмежені ресурси на освіту витрачаються неефективно. В освіті задіяно 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 напрямки, на які законодавцю слід першочергово звернути увагу аби вдосконалити адміністративні відносин у сфері надання освітніх послуг.

### Література

1. Таланчук П., Кольченко К., Нікуліна Г. Супровід навчання студентів з особливими потребами в інтегрованому освітньому середовищі: навч.-метод. посіб. – К.: Соцінформ, 2004. – 128 с.
2. Шангіна Л. Проблеми освіти в Україні значно глибші, ніж просто «невідповідність ринку» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.razumkov.org.ua/ukr/expert.php?news\\_id=3073](http://www.razumkov.org.ua/ukr/expert.php?news_id=3073).
3. Витрати на освіту. Research&BrandingGroup, 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. – p. 232.
5. Шангіна Л. Реформу шкільної освіти потрібно починати з якісної підготовки вчителів // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.razumkov.org.ua/ukr/expert.php?news\\_id=5653](http://www.razumkov.org.ua/ukr/expert.php?news_id=5653).
6. College Enrollment and Work Activity of 2012 High School Graduates // US Bureau of Labor Statistics, April 17, 2013 [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.bls.gov/news.release/hsges.nr0.htm>.
7. Іщенко А. Глобальні тенденції і проблеми розвитку освіти: наслідки для України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1537/>.
8. Шангіна Л. Через еміграцію талановитих дослідників Україна втрачає цілі наукові школи // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.razumkov.org.ua/ukr/expert.php?news\\_id=5779](http://www.razumkov.org.ua/ukr/expert.php?news_id=5779).
9. Про освіту: Верховна Рада УРСР; Закон від 23.05.1991 № 1060-XII // Відомості Верховної Ради УРСР від 20.08.1991. – 1991. – № 34. – Ст. 451.
10. О. Коловіцкова, Ю. Луковенко, В. Нікітін, Н. Слухай, С. Слухай, В. Якушик. Проблеми і перспективи розвитку середньої освіти в Україні // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://osvita.ua/school/method/1032/>.

11. Про Державну національну програму «Освіта» («Україна ХХІ століття»): Кабінет Міністрів України; постанова, програма, заходи від 03.11.1993 № 896 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/896-93-p>.

12. Дробноход М. Україна в контексті проблем якісної освіти // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.anvsu.org.ua/index.files/Articles/Drobnokhod3.htm>.

#### Анотація

**Литвин І. І.** Напрямки вдосконалення адміністративних відносин у сфері надання освітніх послуг. – Стаття.

У статті з урахуванням думок практичних працівників зі сфери надання освітніх послуг та ряду статистичних показників окреслені конкретні напрямки вдосконалення адміністративних відносин у сфері надання освітніх послуг. Зроблено відповідні висновки.

*Ключові слова:* адміністративні відносини, освітні послуги, напрямки вдосконалення, проблеми надання освітніх послуг.

#### Аннотация

**Литвин И. И.** Направления совершенствования административных отношений в сфере предоставления образовательных услуг. – Статья.

В статье с учетом мнений практических работников в сфере предоставления образовательных услуг и ряда статистических показателей указаны конкретные направления совершенствования административных отношений в сфере предоставления образовательных услуг. Сделан вывод о наличии ряда проблем предоставления образовательных услуг, решение которых и должно стать основным направлением деятельности государства по совершенствованию административных отношений в сфере предоставления образовательных услуг.

*Ключевые слова:* административные отношения, образовательные услуги, направления совершенствования, проблемы предоставления образовательных услуг.

#### Summary

**Lytvyn I. I.** Fields of improving administrative relations in field of education. – Article.

The article with views of practitioners in provision of educational services and a number of statistical indicators outlined specific ways of improving administrative relations in field of education. The conclusion about existence of some problems of educational services, and resolution of which should be main activities of State to improve administrative relations in field of education.

*Key words:* administrative relations, educational services, areas for improvement, problems of educational services.