

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.2.39>**О. Р. Пелішенко**

викладач

Чернівецького юридичного фахового коледжу
Національного університету «Одеська юридична академія»

ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ФАХОВОЇ ПЕРЕДВИЩОЇ ОСВІТИ

Перебуваючи у процесі реформації та трансформації, формування та реалізація державної політики у сфері фахової передвищої освіти в Україні зіштовхується з цілим комплексом проблем концептуального, практичного, нормативно-правового та іншого характеру. Виявлення та подальше вирішення таких проблем є невід'ємним етапом до побудови ефективної державної політики у досліджуваній сфері.

Метою статті є виявлення проблем формування та реалізації державної політики у сфері фахової передвищої освіти.

У статті зауважено про те, що досить багато проблем формування та реалізації державної політики у сфері фахової передвищої освіти є типовими для усієї системи формування та реалізації державної політики у освітній сфері в цілому, або ж витікають із таких більш загальних проблем. Надалі проаналізовано основні напрацювання вчених з приводу висвітлення наявних у сфері формування освітньої політики проблем. На основі аналізу здійсненого дослідження, зауважено, що формування та реалізація державної політики у сфері фахової передвищої освіти в Україні зіштовхнулися з цілою низкою проблем. Серед них виокремлено: проблеми суспільної цінності та іміджу фахової передвищої освіти, відношення до зазначеного освітнього рівня як до самодостатнього, необхідного, спроможного забезпечити розвиток та реалізацію особистості; проблеми системи та принципів управління; проблеми нормативно-правового регулювання. Також зауважено, що крім того, формування та реалізація державної політики у сфері фахової передвищої освіти в Україні зіштовхуються з проблемами фінансування, розвитку інноваційної діяльності, подолання корупції та дотримання академічної доброчесності, відповідальності в сфері фахової передвищої освіти, престижності педагогічної та науково-педагогічної діяльності, взаємодії з ключовими стейкхолдерами освітнього процесу.

Ключові слова: фахова передвища освіта, державна політика, нормативно-правове регулювання, публічне управління, адміністративні процедури.

Постановка проблеми. Стратегія України на створення якісно нового та самодостатнього освітнього рівня – рівня фахової передвищої освіти є одним із свідчень прагнення приєднатися до загальноєвропейського освітнього простору, перейняти передові стандарти у сфері здобуття освіти. Крім того, бурхливий розвиток нормативно-правового регулювання сфери фахової передвищої освіти, його динамічне удосконалення відображає намагання держави врахувати найбільш актуальні виклики суспільного розвитку, вимоги ринку праці, а також бажання яко-

мога комплексніше задовольнити потреби людини у її самореалізації, отриманні освіти та подальшому працевлаштуванні.

Поряд із забезпеченням законодавчого врегулювання досліджуваної сфери, відбувається і удосконалення підходів до формування та реалізації державної політики у сфері фахової передвищої освіти в цілому, перегляд принципів, підходів організації адміністративної діяльності у ній.

Відтак, перебуваючи у такому реформацийному та трансформаційному стані, формування та реалізація державної політики у сфері фахової передвищої освіти в Україні зіштовхується з цілим комплексом

проблем концептуального, практичного, нормативно-правового та іншого характеру. Виявлення та подальше вирішення таких проблем є невід'ємним етапом до побудови ефективної державної політики у досліджуваній сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сьогодні висвітленню проблем державної політики у сфері освіти присвячені роботи В. П. Андрущенка, В. І. Астахової, В. Д. Бакуменка, К. О. Ващенко, О. В. Валевського та інших, категорію адміністративних форм досліджували такі теоретики, як В. Б. Авер'янов, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, Н. В. Галіцина, С. Г. Погребняк, Ю. С. Старілов, С. Г. Стеценко та ін.

Невирішені раніше проблеми. Проте у науковій доктрині бракує спеціальних напрацювань щодо визначення проблем формування та реалізації державної політики у сфері фахової передвищої освіти. Зазначене і обумовлює нагальність і актуальність нашого наукового пошуку.

Метою даної статті є виявлення проблем формування та реалізації державної політики у сфері фахової передвищої освіти.

Виклад основного матеріалу Досить багато проблем формування та реалізації державної політики у сфері фахової передвищої освіти є типовими для усієї системи формування та реалізації державної політики у освітній сфері в цілому, або ж витікають із таких більш загальних проблем. Так, окремі науковці акцентують свою увагу насамперед на проблемах адміністративно-правового регулювання формування та реалізації державної політики у сфері освіти. Так, Р. Г. Щокін виявляє такі проблеми адміністративно-правового регулювання, як занадто велика загроможненість її нормативно-правовими актами різної юридичної сили. Науковець зауважує, що «обсяг такого законодавства фактично виходить з під контроль законодавчої нормотворчості державного і регіонального законодавця, не кажучи вже про місцеві рівні. Досі діє чимало застарілих за змістом і часом, хоча і прийнятих в період незалежності, нормативних актів, що містять норми, що не відповідають реальному становищу, яке склалося на теперішній

час [1]. Усе це створює суттєві труднощі в роботі органів державної і виконавчої влади і освітніх установ та ініціює умови для колізій і необґрунтованих рішень» [2, с. 36].

Погоджуємося з науковцем з приводу того, що законодавство в освітній сфері є недосконалим. Насамперед однією із основних негативних ознак слід навести його надзвичайну загроможненість та, як результат, неузгодженість. Наведені проблеми характерні також і для законодавства, що регулює формування та реалізацію державної політики у сфері фахової передвищої освіти. Попри наявність значного масиву та зарегульованість досліджуваної сфери спостерігається недостатньо чітка регламентація найбільш важливих суспільних відносин у сфері фахової освіти, що обумовлена нечіткістю формулювань, відсутністю визначень ключових понять та категорій, браком необхідних адміністративних процедур тощо.

У свою чергу, власне бачення проблем адміністративно-правового регулювання формування та реалізації державної політики у сфері освіти загалом, висловлює І. Ю. Хомишин. Автор зауважує, що «проблема адміністративно-правового регулювання у сфері освіти полягає не у відсутності законодавства чи у його низькій якості, а в механізмі, за допомогою якого воно забезпечується. Отже, хоча відносини у сфері освіти регулюються різними галузями права, і в Україні відсутній єдиний систематизований нормативний акт, і, можливо, численні зміни та доповнення до нормативно-правових актів взаємно не узгоджені, але І. Ю. Хомишин вбачає наявність проблем саме у застосуванні норм у сфері освіти України [3, с. 54].

На наш погляд, І. Ю. Хомишин висловлює слушну думку про те, що однією із важливих проблем формування та реалізації державної політики у сфері фахової передвищої освіти є недосконалість адміністративно-правового механізму реалізації правових норм, якими врегульована зазначена сфера. Повністю погоджуємося з такими твердженнями, проте вважаємо, що не слід зазначати їх як на противагу попередньо виокремленим проблемам. Більш конструктивним є підхід, за

якого до проблем формування та реалізації державної політики у сфері фахової передвищої освіти необхідно віднести як неналежну якість нормативно-правового регулювання, так і неефективність правореалізаційної практики, в тому числі, недосконалість механізму адміністративно-правового забезпечення.

На думку Р. Г. Щокіна, «серед найбільш гострих проблем, які сьогодні стримують розвиток освітньої галузі, не даючи можливості забезпечити належну якість освіти, можна виділити такі, які пов'язані як із проблемами фінансування та управління, так і заплутаним і недосконалим законодавством. Щодо перших чинників, то тут можна виділити такі фактори, які сьогодні суттєво гальмують розвиток галузі освіти є: по-перше, недофінансування освітньої галузі. Це в свою чергу обумовлює існування таких проблем, як старіння та непродуктивна підготовка педагогічних кадрів, низька заробітна плата освітян, низький рівень забезпечення навчальною літературою. Відсутність належної матеріально-технічної бази у багатьох закладах освіти, яка відповідає сучасним вимогам, призводить до того, що повільно впроваджуються у навчально-виховний процес інноваційні та інформаційно-телекомунікаційні технології» [2, с. 37].

Проблеми правового регулювання інноваційної діяльності у освітній сфері розкривають також О. О. Баганець та А. В. Івченко. Вчені зауважують, що «в Україні ще не створено механізми забезпечення інноваційного розвитку на кшталт тих, що діють у розвинених країнах Заходу. Відсутність такого роду механізмів викликається наявністю факторів, які можна поєднати у дві групи. Першу групу факторів можна позначити як зовнішні, а другу – як внутрішні фактори. До зовнішніх можна віднести так звані корупційний фактор. Практично усі розподіли державних коштів за напрямом інноваційного розвитку, на проведення наукових досліджень і дослідно-конструкторських робіт, фінансування приватних фірм, як правило, пов'язані з корупційною складовою, «обналічуванням», «відмиванням» коштів, що унеможливорює їх використання за призначенням. Щодо внутрішніх

факторів, то до них віднесено сам підхід до правового регулювання об'єктів інноваційного розвитку, а точніше, їх невизначеність, локальний підхід до правотворчості, а отже і неузгодженість відповідних правових актів, їх недостатність (пробільність у правовому регулюванні процесу інноваційного розвитку), а отже і неефективність» [4, с. 43].

Як бачимо, одним із «наріжних каменів» формування та реалізації державної політики у сфері фахової передвищої освіти є боротьба з корупцією. Адже вона є окремою великою проблемою зазначеної сфери, а також виступає чинником виникнення багатьох інших проблем у розвитку досліджуваної сфери. Вона спотворює практику правореалізації усіх задекларованих адміністративних норм у сфері формування та реалізації державної політики у сфері фахової передвищої освіти, гальмує розвиток зазначеної сфери, деформує уявлення про процес здобуття фахової передвищої освіти загалом та її призначення, а також заважає розвитку інноваційної діяльності.

І. П. Яфонкіна відображає інший аспект проблем формування та реалізації державної політики у сфері освіти. Вчена вважає, що «існуюча у державі модель управління освітою, стан справ в галузі не відповідають сучасним потребам особистості, суспільства і держави. Вітчизняна освіта часто діє як формальний механізм, процвітає псевдоосвіта. Велика кількість освітніх закладів, особливо у вищій школі, не забезпечують необхідну якість освітнього процесу. Відсутня єдина система управління якістю освіти та її моніторингу. Наявна значна розпорошеність фінансових і інтелектуальних ресурсів» [5, с. 677].

Аналізуючи запропоновані твердження, зауважуємо наявність і більш концептуальної та глибокої проблеми формування та реалізації державної політики у сфері фахової передвищої освіти – несформованість парадигми освітнього розвитку, цінності фахової передвищої освіти. Розглядаючи весь спектр правовідносин щодо формування та реалізації державної політики у сфері фахової передвищої освіти, дійсно виокремлюємо такий недолік, як брак сутнісного та змістового наповнення

такого процесу. Тобто сьогодні процес надання та здобуття освіти, забезпечення її якості, інші дії у наведеній сфері дедалі частіше сприймаються як певна формальність. У суспільстві бракує усвідомлення цінності здобуття освіти саме як набуття певних необхідних навичок, здобуття знань, саморозвитку, удосконалення особистості та можливості в подальшому самореалізуватись. Також непрестижною є педагогічна та наукова, інноваційна праця.

Отже, підсумовуючи усе наведене вище, зауважимо, що формування та реалізація державної політики у сфері фахової передвищої освіти в Україні зіштовхнулися з цілою низкою проблем. Серед них вважаємо за необхідне виокремити декілька наступних: 1) проблеми суспільної цінності та іміджу фахової передвищої освіти, відношення до зазначеного освітнього рівня як до самодостатнього, необхідного, спроможного забезпечити розвиток та реалізацію особистості; 2) проблеми системи та принципів управління; 3) проблеми нормативно-правового регулювання.

Висновки. Відтак, проблеми першої виокремленої групи полягають у несформованості загальної державної парадигми фахової передвищої освіти як цілісного, системного та самодостатнього утворення, рівня освіти, що забезпечує здобуття компетентності, яка є достатньою для задоволення відповідного кола освітніх, соціальних, трудових потреб людини. Недостатньою є обізнаність в суспільстві загалом про специфіку зазначеного рівня освіти, нерозвиненим є бачення фахової передвищої освіти як системи, у якій здобуваються практичні знання, які є спеціалізованими за відповідною спеціальністю, та яка надає особистості конкретні можливості працевлаштування та особистісного розвитку, самореалізації. Бракує відповідних стратегій, концепцій розвитку фахової передвищої освіти, що прийняті на загальнодержавному рівні. Незадовільним є ставлення населення до фахової передвищої освіти, до науково-педагогічних працівників, наявна майже суцільна незацікавленість у організації освітнього процесу, в участі в обговоренні ключових

питань формування та реалізації державної політики у визначеній сфері, у забезпеченні якості освіти з боку членів громадськості, роботодавців, батьків, студентів тощо. Фахова передвища освіта сприймається як щось формальне, певна сходинка до подальшого здобуття вищої освіти.

Наступна група охоплює проблеми, які виникають у досліджуваній сфері у ході організації у ній публічного управління. Їх, у свою чергу, доцільно розподілити на: функціональні проблеми управління, а також організаційні проблеми управління.

Відтак, до функціональних проблем управління у сфері фахової передвищої освіти, можна віднести несформованість принципів такого управління. У нормативно-правовому регулюванні, а також і у науково-теоретичних колах не запропоновано чітко визначеної системи принципів державного управління у сфері фахової передвищої освіти. Не зазначено про обов'язковість організації такого управління на засадах: демократизму, відкритості, транспарентності, верховенства права та закону, поєднання централізації та децентралізації в управлінні, обов'язкового залучення громадськості, здобувачів, батьків, роботодавців, інших інститутів громадянського суспільства до участі у формуванні та реалізації державної політики у сфері фахової передвищої освіти, студентоцентризму та людиноцентризму, поєднання теорії навчання з практикою працевлаштування.

До організаційних проблем публічного управління у сфері фахової передвищої освіти варто віднести насамперед несформованість системи суб'єктів такого управління та неналежне розмежування їхніх повноважень. Зокрема, відповідно до Розділу III Закону України «Про фахову передвищу освіту» №2745-VIII від 06.06.2019 передбачено, що «управління у сфері фахової передвищої освіти у межах своїх повноважень здійснюють: 1) Кабінет Міністрів України; 2) центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки; 3) центральний орган виконавчої влади із забезпечення якості освіти; 4) державні органи, до сфери управління яких належать заклади фахової передвищої освіти або заклади вищої освіти; 5) органи влади

Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, до сфери управління яких належать заклади фахової передвищої освіти» [6]. Проте до суб'єктів управління не віднесено інститути громадянського суспільства, організації чи інші форми об'єднання (інституціоналізації) майбутніх роботодавців, здобувачів, їх батьків, педагогічних (науково-педагогічних) працівників тощо. Відповідно, законодавством не передбачено конкретні механізми участі зацікавлених учасників освітнього процесу у процесі формування та реалізації державної політики у сфері фахової передвищої освіти.

Група проблем нормативно-правового регулювання охоплює досить широкий спектр недоліків. Вони насамперед виявляються, як:

1) загромадженість нормативно-правового регулювання, наявність великої кількості нормативно-правових актів, які регулюють досліджувану сферу, що не систематизовані та не узгоджені між собою, подекуди дублюючи правове регулювання одного і того ж питання;

2) нечіткість визначень та ключових понять. Наприклад, «акредитація освітньо-професійної програми - оцінювання освітньо-професійної програми та освітньої діяльності закладу фахової передвищої освіти за цією програмою на предмет забезпечення та вдосконалення якості фахової передвищої освіти», «освітньо-професійна програма у сфері фахової передвищої освіти - єдиний комплекс освітніх компонентів (навчальних дисциплін, індивідуальних завдань, практик, контрольних заходів тощо), спрямованих на досягнення визначених результатів навчання, що дає право на отримання визначеної освітньої та професійної кваліфікації», «дослідницька діяльність у сфері фахової передвищої освіти - діяльність закладу фахової передвищої освіти, спрямована на проведення наукових досліджень з метою отримання і використання нових знань та здійснення технічних і науково-технічних розробок» та ін. З наведених визначень, не зрозуміло, наприклад, якою є сутність понять, щодо яких закріплюється законодавча дефініція. Зокрема, не зрозуміло критерії, за якими відбува-

ється акредитація освітньо-професійної програми, за якими ознаками можливо визначити, що освітньо-професійна програма забезпечує вдосконалення якості фахової передвищої освіти. Аналогічно нечітко та досить оціночно сформовано визначення поняття освітньо-професійної програми як комплексу компонентів, що дають право на отримання освітньої кваліфікації. Абсолютно неякісно визначено категорію дослідницької діяльності у закладах фахової передвищої освіти як процесу отримання нових знань. Не зрозумілим є те, в чому полягають такі нові знання, ким вони повинні бути отримані (адже навчання – це також процес отримання нових знань здобувачами), в чому тоді є істотна відмінність дослідницької та інноваційної діяльності;

3) брак належного адміністративно-правового регулювання цілої низки важливих інститутів формування та реалізації державної політики у сфері фахової передвищої освіти. Зокрема: неналежно врегульованою на нормативно-правовому рівні (хоча би на рівні постанови Кабінету Міністрів України) є ціла низка адміністративних процедур у зазначеній сфері: адміністративні процедури вступу до закладів фахової передвищої освіти; процедура організації освітнього процесу (не затверджено Типового положення про організацію освітнього процесу в закладах фахової передвищої освіти); процедура працевлаштування випускників закладів фахової передвищої освіти; не розроблені та не затверджені адміністративні процедури добору педагогічних (науково-педагогічних) працівників до закладів фахової передвищої освіти, процедури формування бюджетного запиту на фінансування закладу фахової передвищої освіти. Окремі наявні нормативно-правові акти, якими визначено певні види процедур (як-то, наприклад, процедура прийому на навчання до закладів фахової передвищої освіти в 2022 році, що затверджена Наказом Міністерства освіти і науки України від 20.04.2022 р. № 364) характеризуються низькою якістю нормопроєктувальної техніки. У наведеному Наказі №364 не визначено прозорих та об'єктивних етапів вступу до зазначених закладів, не визна-

чено прозорих та об'єктивних критеріїв зарахування до закладів фахової передвищої освіти, передбачено широкі можливості для власного розсуду керівництва (членів приймальної комісії) у вирішенні питання зарахування до навчального закладу.

Поряд з тим, адміністративні процедури забезпечення якості фахової передвищої освіти закладають занадто складну та корумповану систему зовнішнього забезпечення якості фахової передвищої освіти, водночас мало уваги приділяючи внутрішній системі забезпечення якості такої освіти. Взагалі не визначено реальних механізмів забезпечення автономності закладів фахової передвищої освіти.

Крім того, формування та реалізація державної політики у сфері фахової передвищої освіти в Україні зіштовхуються з проблемами фінансування, розвитку інноваційної діяльності, подолання корупції та дотримання академічної доброчесності, відповідальності в сфері фахової передвищої освіти, престижності педагогічної та

науково-педагогічної діяльності, взаємодії з ключовими стейкхолдерами освітнього процесу.

Список використаної літератури:

1. Державна національна програма «Освіта» («Україна XXI століття»): Постанова Кабінету Міністрів України №896 від 03.11.1993 р.
2. Щокін Р. Г. Регулювання державної політики у галузі освіти України: адміністративно-правовий аспект. *Supremația Dreptului*. 2017. с. 35-39
3. Хомишин І. Ю. Адміністративно-правове регулювання інклюзивної освіти в Україні. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція. 2017. Вип. 28. С. 53-55
4. Баганець О. О., Івченко А. В. Проблеми правового регулювання інноваційної діяльності. Форум права. 2014. № 2. С. 42-46
5. Яфонкіна І. П. Актуальні проблеми правового регулювання освіти в Україні. *Держава і право*. 2011. Вип. 54. С. 676-681
6. Про фахову передвищу освіту : Закон України від 06.06.2019 р. № 2745-VIII. *Голос України*. 2019. №126

Pelishenko O. Separate problems of formation and implementation of state policy in the field of vocational pre-higher education

Being in the process of reformation and transformation, the formation and implementation of state policy in the field of vocational higher education in Ukraine faces a whole set of problems of a conceptual, practical, regulatory and other nature. Identifying and further solving such problems is an integral step towards building an effective state policy in the researched area.

The purpose of the article is to identify the problems of formation and implementation of state policy in the field of vocational pre-university education.

The article notes that quite a few problems of the formation and implementation of state policy in the field of vocational pre-university education are typical for the entire system of formation and implementation of state policy in the educational sphere as a whole, or arise from such more general problems. In the future, the main achievements of scientists regarding the coverage of existing problems in the field of educational policy formation are analyzed. Based on the analysis of the conducted research, it was noted that the formation and implementation of state policy in the field of vocational pre-higher education in Ukraine faced a number of problems. Among them, the following are highlighted: problems of the social value and image of professional pre-higher education, the relationship to the specified educational level as self-sufficient, necessary, capable of ensuring the development and realization of the individual; system problems and management principles; problems of normative and legal regulation. It is also noted that, in addition, the formation and implementation of state policy in the field of professional higher education in Ukraine face the problems of financing, development of innovative activities, overcoming corruption and compliance with academic integrity, responsibility in the field of professional pre-higher education, prestige of pedagogical and scientific-pedagogical activities, interactions with key stakeholders of the educational process.

Key words: *vocational higher education, state policy, normative and legal regulation, public administration, administrative procedures.*