

ІНСТИТУЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ СИСТЕМИ ВИЩОЇ ОСВІТИ

У статті розглянуті основні світові тенденції державного регулювання системи вищої освіти, визначено основні чинники та інституційні механізми державного управління розвитком вищою освіти України.

Ключові слова: інституційний механізм, механізм державного управління, вища освіта.

В статье рассмотрены основные мировые тенденции государственного регулирования системы высшего образования, определены основные факторы и институциональные механизмы государственного управления развитием высшей образования Украины.

Ключевые слова: институциональный механизм, механизм государственного управления, высшее образование.

The article describes the main global trends of state regulation of higher education, the main factors and institutional arrangements for governance of higher education in Ukraine.

Key words: institutional mechanism, the mechanism of public administration, higher education.

Вступ

В період ринкових перетворень відбулося формування системи масової вищої освіти, яка за мірою охоплення, об'ємом необхідних ресурсів та вартістю послуг значно перевершує інші рівні освіти. При цьому в умовах масового характеру вищої освіти зросла проблема її якості. За даними державної служби статистики України за період з 1993 по 2013 рр. загальна кількість вищих навчальних закладів зменшилася на 9,7 %, а чисельність студентів всіх форм навчання збільшилася на 27,4 %. Водночас кількість вищих навчальних закладів III-IV рівня акредитації збільшилася у 2,1 рази і на стільки ж зросла чисельність студентів, що у них навчаються. Відбувалося це переважно через реорганізацію ВНЗ I-II рівнів акредитації у структурні підрозділи ВНЗ III-IV рівнів акредитації. Таке значне розширення сфери вищої освіти не супроводжувалося адекватним збільшенням її ресурсної бази. Внаслідок цього на ринку освітніх послуг впродовж даного періоду сталося значне зниження середньої якості освіти і посилення диференціації ВНЗ за якістю пропонованих ними освітніх послуг.

Виклад основного матеріалу

У сучасних умовах відбувається зростання вимог органів державної влади, працедавців, випускників вищих навчальних закладів і суспільства в цілому до національних систем вищої освіти, що проявляється в діяльності різних інститутів, що виконують функцію трансляції в систему вищої освіти інтересів зовнішніх по відношенню до неї груп суб'єктів. В результаті формуються наступні загальносвітові тенденції в розвитку систем вищої освіти: 1) змінюється характер розподілу бюджетних коштів усередині системи

вищої освіти з урахуванням показників ефективності діяльності ВНЗ; 2) складаються механізми підзвітності та контролю діяльності ВНЗ з боку держави і суспільства; 3) посилюється спрямованість освітніх програм на задоволення запитів ринку праці; 4) приймаються єдині міжнародні стандарти в оцінці якості вищої освіти. Отже, зміст інституціональних змін у сфері вищої освіти обумовлюється підвищенням значущості отриманих нею результатів, а також необхідністю відповідності цих результатів інтересам окремих суб'єктів і суспільства в цілому.

Відповідні зміни відбуваються також у сфері вищої освіти України, кінцевою метою яких є кардинальне підвищення її якості. Сфера вищої освіти, що функціонує в умовах ринкового механізму в Україні, потребує адекватного державного управління. Серед низки чинників, які сьогодні впливають на підходи до управління вищою освітою, існує декілька, безпосередньо пов'язаних з наступними аспектами:

1) дебати про те, чи є ринкові механізми ефективними у наданні таких послуг як освіта, та чи приводять вони до результатів, що задовольняють суспільні інтереси;

2) перегляд підходів до управління державними органами, так зване нове державне управління (New Public Management), що отримало широку довіру в різних сферах регулювання як більш ефективно і відповідальніше;

3) цінність автономії для самих університетів, а саме здатність і право закладу визначати свій власний напрям діяльності без надмірного втручання держави;

4) складнощі у фінансуванні стрімко зростаючої кількості студентів, що було викликано переходом від

елітної освіти до масової. Уряд, вимушений фінансувати це зростання і звітувати перед населенням за податки, отримані від жителів, зобов'язаний стежити за результатами використання цих коштів вищими навчальними закладами;

5) зростаюче значення ринкового регулювання і встановлення стандартів і моніторингу результатів в системах вищої освіти;

6) міжнародний вимір вищої освіти, значення якого постійно підвищується. Відбувається зростання числа іноземних студентів у вищій школі. Значення міжнародного виміру також виросло через нові навчальні пропозиції, такі як e-learning (дистанційне навчання), що перетинає національні межі. Особи, що приймають рішення в сфері вищої освіти на національному рівні, тепер зіткнулися з набагато складнішими проблемами, що вже мають міжнародний контекст [1, с. 33-34].

Особливу увагу в цьому контексті слід приділити концепції «нового державного управління» (англ. – New Public Management – NPM). Випробувана до цього в інших сферах державного сектора вона була перенесена в сферу вищої освіти для того, щоб навчити вищі навчальні заклади працювати в умовах ринку. Головними цінностями концепції визнаються підвищення ефективності роботи, економічність, продуктивність, прозорість, діяльнісний підхід і конкуренція. Реформування системи вищої освіти ґрунтувалося, передусім, на зміні взаємовідносин між державою і університетами, що отримали значну автономію. Прагнути дистанціюватися від прямого контролю і регулювання академічного і науково-дослідного процесу, держава починає оцінювати результати роботи університетів, а «ієрархічна модель стосунків змінюється моделлю стосунків партнерства, до участі в яких держави також прагнуть притягнути й інших зацікавлених учасників – бізнес і місцеві співтовариства». При цьому державі залишаються функції спостереження і контролю, а також «безумовна роль каталізатора і, значною мірою, замовника як освітніх послуг для населення, так і змін в процесах управління вищою освітою» [3, с. 35].

Головна ідея реформ NPM полягала в тому, щоб зробити вищі навчальні заклади конкурентоздатними, ринково орієнтованими та навчити їх самостійно заробляти гроші. З'явилося навіть спеціальне поняття – «підприємницький університет», що відбиває суть змін, що відбуваються. Процес перетворення університетів в підприємницькі відбувається в усіх європейських країнах і вимагає «гармонізації наукових і управлінських здібностей», а «класичні завдання досліджень» доповнюються в їх роботі «реагуванням на потреби ринку праці» [4].

Маркетизація діяльності університету означає, що його освітня місія поєднується з підприємницьким підходом до побудови академічного процесу, що, передусім, пов'язано з необхідністю пошуку власних джерел доходів. Ними є плата за навчання, залучення коштів державних і недержавних фондів, підготовчі курси для вступу у ВНЗ, курси підвищення кваліфікації, технічні консультації, експертні оцінки товарів, аудиторські послуги тощо. Самостійний пошук джерел фінансування, на думку ідеологів реформ NPM, сприяє

поліпшенню роботи, оскільки університет починає контролювати доходи і витрати, що призводить до економії як бюджетних, так і зароблених коштів. Автономні університети знаходять засоби для реалізації своїх навчальних і науково-дослідних проектів, залучаючи до співпраці різні фонди й організації, прагнуть отримати гранти, що надаються державою і приватними компаніями, а також використовують інші фінансові інструменти для отримання прибутку. У низці європейських країн (Велика Британія, Голландія, Італія, Австрія) університети дійсно мають широке коло повноважень по залученню грошових коштів з різних джерел, не пов'язаних з академічною діяльністю, – вони можуть вкладати гроші у фінансові ринки або продавати нерухомість, що належить їм. Фактично це означає, що вищі навчальні заклади починають поводитися як підприємства приватного бізнесу, орієнтуючись на ринок і підлаштовуючись під нього [5, с. 51].

Чітких методів регулювання діяльності подібного роду навчальних закладів в Європі досі не вироблено, тому гостро постає питання про якість освіти, що надається як новими провайдерами освітніх послуг, так і традиційними університетами, що проводять серйозні зміни в організації академічної діяльності. Нині європейські країни намагаються створити механізми, за допомогою яких можна було б регулювати надання освітніх послуг, – передусім це реєстрація та ліцензування провайдерів з інших країн, акредитація вищих навчальних закладів. Для того, щоб успішно працювати в конкурентному середовищі університети починають співпрацювати з представниками приватного бізнесу і промисловості. Автономія навчального закладу відкриває нові можливості для його спільної роботи з іншими університетами і пропонує різні форми партнерства і співпраці. Все більшої популярності набуває модель державно-приватного партнерства на базі освітніх установ, яка є «яскравим прикладом розмивання меж між державною сферою і бізнесом» [6, с. 107]. Найчастіше такого роду співпраця виникає між ВНЗ і промисловими підприємствами, а також представниками приватного бізнесу. Можливі різні форми роботи – від проведення лабораторних досліджень і експертиз до спільного впровадження дослідницьких проектів.

Реакція представників академічного співтовариства європейських країн на впровадження ідей «нового державного управління» в систему вищої освіти і маркетизацію діяльності університетів неоднозначна. Останнім часом все частіше висловлюються з критикою реформ, оскільки досі вони не принесли бажаного результату. Процес створення підприємницьких університетів йде набагато повільніше, ніж цього хотілося б прибічникам NPM, а європейська академічна спільнота з настороженістю відноситься до цього процесу, справедливо вважаючи, що він підриває традиційні засади і цінності класичного університету – автономію викладача і студента, єдність академічного і науково-дослідного процесу, розвиток неприкладної науки. Англійські учені С.Бол і Д. Юдел відкрито називають впровадження принципів «нового державного управління» – «прихованою приватизацією освіти», яка руйнує традиційну академічну систему і відмічають, що

«ринкові форми, конкуренція і вибір на користь нової системи управління приховують у собі низку небезпек етичного характеру» [8, с. 59]. В умовах конкурентного середовища виживає найсильніший, тому вищі навчальні заклади вимушені поводитися по відношенню один до одного агресивно, що суперечить практиці співпраці, що склалася в науково-дослідній і академічній діяльності. Крім того, це означає, що великі навчальні заклади, що мають велику фінансову підтримку з боку держави і представників приватного бізнесу, матимуть лідируючі позиції на ринку освітніх послуг і витіснять з нього слабкі університети, що знаходяться в регіонах або бідніших країнах [7, с. 176].

Охарактеризувавши основні світові тенденції державного регулювання системи вищої освіти перейдемо безпосередньо до аналізу інституційних механізмів, які здійснюють управління даною сферою. Визначаючи теоретичні засади дослідження зауважимо, що механізм державного управління представляє собою складну систему, призначену для досягнення поставлених цілей, яка має певну структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням. Під інституційним механізмом зазвичай розуміється сукупність взаємозв'язків між формальними та неформальними інститутами, а також організаціями, які сприяють реалізації принципів демократичного (доброго, належного) врядування, забезпечують узгодження

та коригування інтересів різних суспільних груп, координацію сумісної діяльності на шляху досягнення задекларованих цілей розвитку регіону/держави [2, с. 5]. Таким чином державне управління здійснюється як державними, так і недержавними організаціями, тобто всередині держави існує та діє дві системи управління:

- 1) система органів державної влади;
- 2) система недержавних організацій.

Сукупність цих систем, їх злагоджена робота, взаємодія складають апарат державного управління. Без наявної системи недержавних організацій у суспільстві, що беруть участь в управлінні державою, ми не можемо говорити про те, що це суспільство демократичне. Така система здатна чинити певну дію, що має значення для держави, на ухвалення того або іншого рішення у сфері управління, тобто по суті, є першою ланкою для вироблення і ухвалення рішення, а також останньою, такою, що контролює здійснення і якість управлінського рішення. Але тут є одна особливість. Система недержавних організацій не управляє державою безпосередньо, майже усі її дії, побажання в питаннях управління реалізуються через державні органи державними органами.

З огляду на вищезазначене, автор вважає доцільним окремо розглянути державні органи та інститути державно-громадського управління системою вищої освіти України і представити їх у вигляді таблиць.

Таблиця 1

Державні органи управління вищою освітою України

	Функції та повноваження
Верховна Рада України	Визначає державну політику у сфері освіти і науки, приймає відповідні законодавчі акти в галузі освіти та контролює їх виконання.
Президент України	Здійснює загальне керівництво вищою освітою шляхом видання указів і розпоряджень, створення консультативно-дорадчих органів при Президентові України тощо.
Кабінет Міністрів України	Забезпечує проведення політики у сфері освіти і науки, виконує закони, акти Президента України, спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади.
Міністерство освіти і науки України	Забезпечує формування державної політики у сферах освіти і науки, інтелектуальної власності, наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, інформатизації, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, створення умов для розвитку інформаційного суспільства, а також у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю навчальних закладів незалежно від їх підпорядкування і форми власності; реалізує державну політику у сфері освіти і науки.
Державна акредитаційна комісія України	Забезпечує додержання вимог до ліцензування, атестації та акредитації вищих навчальних закладів за напрямками (спеціальностями).
Атестаційна колегія Міністерства освіти і науки України	Виконання повноважень щодо підготовки та атестації наукових і науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації, покладених на МОН України.
Державна інспекція навчальних закладів України	Здійснює державний нагляд (контроль) за діяльністю навчальних закладів незалежно від їх підпорядкування і форми власності, координує роботу відповідних підрозділів МОН України, міністерств і відомств, інших органів державного управління освітою з питань інспектування та атестації навчальних закладів тощо.
Міністерство економічного розвитку і торгівлі України	Формує та реалізує державну політику у сфері державного замовлення на підготовку фахівців... для державних потреб, здійснює координацію робіт державних замовників щодо його розміщення та виконання.
Міністерства і відомства України, яким підпорядковані заклади освіти	Беруть участь у здійсненні державної політики в галузі освіти, науки, професійної підготовки кадрів, у проведенні державного інспектування та акредитації закладів освіти, здійснюють контрольні функції по дотриманню вимог щодо якості освіти, забезпечують зв'язок із закладами освіти та державними органами інших країн з питань, що належать до їх компетенції, організовують впровадження у практику досягнень науки і передового досвіду.
Міністерство освіти і науки, молоді та спорту Автономної Республіки Крим	Організовує виконання актів законодавства у сфері освіти, наукової, науково-технічної, інноваційної діяльності та інтелектуальної власності і здійснює контроль за їх реалізацією.
Місцеві органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування і підпорядковані їм органи управління освітою	Забезпечують реалізацію державної політики в сфері освіти і науки на місцях

Державні органи управління освітою – це ієрархічна система керівних органів, яка включає вищий, централь-

ний, регіональний, обласний і районний рівні. В управлінні вищою освітою України безпосередньо беруть

участь лише перші три рівні, кожний з яких має власні повноваження для реалізації державної освітньої політики:

– вищий рівень визначає цілі, завдання, механізми реалізації державної освітньої політики, розробляє законопроекти, нормативно-правову базу функціонування і розвитку освіти, до нього слід віднести Верховну Раду України та Президента України;

– центральний рівень, який очолює Кабінет Міністрів України, – здійснює управління освітою через Міністерство освіти і науки України та установи у його складі (Державна акредитаційна комісія України Атестаційна колегія Міністерства освіти і науки України), міністерства і відомства, яким підпорядковані навчальні заклади освіти, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. Названі державні органи реалізують державну освітню політику, здійснюючи контроль за її втіленням та дотриманням законодавчих актів у галузі вищої освіти, розробляє програму розвитку вищої освіти і стандарти вищої освіти, визначає нормативи матеріально-технічного, фінансового забезпечення вищих навчальних закладів, здійснює аналітично-прогностичну діяльність у галузі вищої освіти, визначає тенденції і стратегічні напрями її розвитку, здійснює організацію і контроль за навчально-виховною, навчально-методичною та науковою діяльністю вищих навчальних закладів тощо;

– регіональний рівень - Міністерство освіти і науки, молоді та спорту Автономної Республіки Крим, місцеві органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування – встановлюють обсяги бюджетного фінансування вищих навчальних закладів державної і комунальної форми власності, забезпечують виконання державних програм у галузі вищої освіти, здійснюють соціальний захист учасників навчального процесу, забезпечують розвиток мережі вищих навчальних закладів, зміцнення матеріальної бази, господарське обслуговування закладів вищої освіти, вивчають потреби у фахівцях на місцях і вносять пропозиції щодо обсягів державного замовлення на підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації фахівців, залучають підприємства, установи, організації для вирішення проблем розвитку вищої освіти, сприяють працевлаштуванню випускників вищих навчальних закладів, які їм підпорядковані.

Розглянемо повноваження зазначених органів влади детальніше. Значні повноваження у нашій державі щодо державного управління системою вищої освіти має Міністерство освіти і науки. До його компетенцій належать: здійснення навчально-методичного керівництва, контролю за дотриманням вимог стандартів вищої освіти, державне інспектування; ліцензування та акредитація вищих навчальних закладів незалежно від форм власності та підпорядкування; встановлення відповідності документів про вищу освіту та вчені звання; організація виборів, затвердження та звільнення з посад керівників підпорядкованих йому вищих навчальних закладів; організація атестації педагогічних і науково-педагогічних працівників щодо присвоєння їм кваліфікаційних категорій, педагогічних та вчених звань. Міністерство освіти і науки визначає обсяги матеріально-технічного забезпечення та фінансової

підтримки для вищих навчальних закладів та здійснює спільно з іншими відповідальними органами влади контроль за дотриманням ними законодавчих актів та директив, що стосуються їхньої діяльності та фінансування.

Значну роль в управлінні вищими навчальними закладами здійснюють міністерства і відомства, яким підпорядковані окремі заклади освіти. На сьогодні близько 50 % вищих навчальних закладів підпорядковані 35 галузевим міністерствам і відомствам. Спільно із Міністерством освіти і науки вони беруть участь у здійсненні державної політики у галузі вищої освіти, науки, професійної підготовки кадрів; беруть участь у здійсненні ліцензування та акредитації підпорядкованих їм вищих навчальних закладів; сприяють працевлаштуванню випускників підпорядкованих їм вищих навчальних закладів; здійснюють контрольні функції за дотриманням вимог щодо якості вищої освіти; організують вибори, затверджують та звільняють з посади керівників вищих навчальних закладів [12, ст. 18].

Наразі Міністерство освіти і науки України послідовно висловлює свою позицію щодо необхідності централізації управління системою вищої освіти, подальшого зменшення кількості центральних органів виконавчої влади, у сфері управління яких будуть знаходитися вищі навчальні заклади різних рівнів акредитації, підпорядкування вищих навчальних закладів Міністерству освіти і науки як єдиному центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері освіти. Так розпорядженням Кабінету Міністрів України №1191-р від 16 листопада 2011 року до сфери управління МОН України було передано 25 вищих навчальних закладів I-II рівня акредитації та 12 вищих навчальних закладів III-IV рівня акредитації. Планувалося також зміна підпорядкування 15 медичних університетів та академій, а також 4 науково-методичних закладів Міністерства охорони здоров'я, але за дорученням Президента України таке рішення було переглянуто.

Акредитаційна комісія України є постійно діючим колегіальним органом, який забезпечує додержання вимог до ліцензування, атестації та акредитації вищих навчальних закладів за напрямками (спеціальностями). Основними завданнями Акредитаційної комісії є: формування і забезпечення разом з міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, які мають у підпорядкуванні навчальні заклади, додержання ними вимог до вищої освіти; участь в організації ліцензування та акредитації навчальних закладів, напрямів (спеціальностей) підготовки фахівців; розгляд і прийняття рішень з питань ліцензування та акредитації навчальних закладів відповідно до законодавства; подання МОН пропозицій щодо внесення змін до актів законодавства з питань ліцензування та акредитації навчальних закладів; участь у розробленні нормативів матеріально-технічного, навчально-методичного, інформаційного та кадрового забезпечення навчальних закладів, внесення МОН пропозицій щодо їх зміни [15].

Атестаційна колегія Міністерства освіти і науки України є дорадчим органом МОН, що утворюється з метою виконання повноважень щодо підготовки та атестації наукових і науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації, покладених на МОН України. Основним

завданням атестаційної колегії є участь у: забезпеченні функціонування системи підготовки та атестації наукових і науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації; прийнятті рішень щодо діяльності аспірантури, ад'юнктури, докторантури у вищих навчальних закладах III-IV рівня акредитації, закладах післядипломної освіти III-IV рівня акредитації, наукових установах (за винятком наукових установ Національної академії наук України); формуванні мережі спеціалізованих вчених рад; затвердженні рішень спеціалізованих вчених рад про присудження наукового ступеня доктора наук і кандидата наук; присвоєнні вчених звань старшого наукового співробітника, доцента і професора науковим і науково-педагогічним працівникам вищих навчальних закладів III-IV рівня акредитації, закладів післядипломної освіти III-IV рівня акредитації та наукових установ [16].

Державна інспекція навчальних закладів України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра освіти і науки України. Відповідно до покладених на неї завдань: 1) здійснює контроль за виконанням навчальними закладами положень Конституції, законів України та інших нормативно-правових актів з питань освіти; 2) вивчає роботу органів управління освітою щодо реалізації ними державної політики в сфері освіти, ефективності управління навчальними закладами; 3) проводить комплексні перевірки вищих навчальних закладів, контролює проведення атестаційної експертизи та координує роботу, пов'язану з програмно-методичним забезпеченням атестації цих навчальних закладів; 4) здійснює планові заходи державного нагляду (контролю) у системі вищої освіти з періодичністю, залежно від ступеня ризику від провадження господарської діяльності з надання освітніх послуг; 5) здійснює інспектування навчальних закладів з питань організації навчально-виховної і науково-методичної роботи, використання науково-педагогічного потенціалу та матеріальних ресурсів, розвитку матеріально-технічної бази і соціальної сфери; 6) аналізує роботу навчальних закладів щодо дотримання ними нормативно-правових актів у галузі освіти, дає оцінку відповідності їх діяльності державним стандартам і вимогам, вносить пропозиції щодо усунення негативних і поширення позитивних тенденцій у розвитку освіти; 7) своєчасно інформує органи управління освітою про терміни і наслідки проведення перевірок підпорядкованих їм навчальних закладів, вживає необхідні заходи для усунення виявлених порушень і недоліків; 8) узагальнює практику застосування законодавства з питань державного контролю, що належить до її компетенції, розробляє пропозиції щодо удосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств та у встановленому порядку подає їх Міністру; 9) бере участь у підготовці і розгляді проектів рішень з питань реформування освіти, прогнозування розвитку системи освіти та її організаційно-правового забезпечення; 10) здійснює контроль та бере участь у моніторингу якості підготовки учнів та студентів; 11) вивчає стан організації виробничої практики учнів і студентів, працевлаштування

випускників вищих і професійно-технічних навчальних закладів [14].

Міністерство освіти і науки, молоді та спорту Автономної Республіки Крим здійснює повноваження керівництва освітою, крім повноважень, віднесених до компетенції Міністерства освіти України, центральних органів виконавчої влади, яким підпорядковані навчальні заклади. Основними завданнями Міністерства є:

- участь у забезпеченні реалізації в Автономній Республіці Крим державної політики у сфері освіти, наукової, науково-технічної, інтелектуальної власності;
- здійснення контролю за дотриманням в Автономній Республіці Крим актів законодавства з питань освіти і науки, виконанням навчальними закладами усіх форм власності державних стандартів освіти, вимог змісту, рівня та об'єму вищої освіти;
- координація діяльності навчальних закладів, віднесених до сфери управління Міністерства, організації роботи з їх кадрового, матеріально-технічного і науково-методичного забезпечення;
- забезпечення моніторингу рішень у сфері освіти, захисту інтелектуальної власності, наукової, науково-технічної, інноваційної діяльності і трансферу технологій;
- сприяння інтеграції вітчизняної освіти і науки у світову систему зі збереженням і захистом національних інтересів [17].

Місцеві органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування і підпорядковані їм органи управління освітою в межах своєї компетенції: забезпечують виконання державних програм у галузі вищої освіти; вивчають потребу у фахівцях на місцях і вносять центральним органам виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у сферах трудових відносин, економічного і соціального розвитку, освіти, та іншим центральним органам виконавчої влади, які мають у своєму підпорядкуванні вищі навчальні заклади, пропозиції щодо обсягів державного замовлення на підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації фахівців; подають до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері освіти пропозиції щодо формування мережі вищих навчальних закладів; затверджують за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері освіти, статuti підпорядкованих їм вищих навчальних закладів; сприяють працевлаштуванню випускників підпорядкованих їм вищих навчальних закладів, їх соціальному захисту; залучають у порядку, передбаченому законом, підприємства, установи, організації (за їх згодою) до вирішення проблем розвитку вищої освіти [12, ст. 20].

Для вирішення цих завдань місцеві органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування створюють відповідні органи управління освітою – відділи і управління освіти (на обласному рівні), які діють на підставі законів України «Про освіту», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», положень про відділи і управління освіти місцевих органів самоврядування і органів виконавчої влади, які приймаються на підставі типових положень, інших нормативних актів.

Отже, можна констатувати, що система державного управління вищою освітою є достатньо централі-

зованою, у ній майже не залишається місця для автономії вищих навчальних закладів.

Таблиця 2

Інститути державно-громадського управління вищою освітою

	Функції та повноваження
Громадська рада при МОН України	Забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, ефективної взаємодії Міністерства освіти і науки з інститутами громадянського суспільства, здійснення громадського контролю за діяльністю МОН, врахування громадської думки при формуванні та реалізації державної політики у сфері освіти і науки, інновацій та інформатизації, інтелектуальної власності.
Асоціації вищих навчальних закладів України	Об'єднання та координації зусиль навчальних закладів, спрямованих на розвиток кожного з них та системи освіти в цілому; представництво в органах державної виконавчої влади та органах місцевого самоврядування інтересів навчальних закладів; соціального захисту учасників навчально-виховного процесу закладів освіти.
Асоціація університетів України	Задоволення та захист законних соціальних, економічних, творчих, наукових, освітніх, національно-культурних та інших спільних інтересів своїх членів, сприяння створенню правових і організаційних умов для розширення академічних свобод, університетської автономії, науки і освіти для сталого розвитку.
Спілка ректорів вищих навчальних закладів України	Задоволення та захист своїх та очолюваних ними навчальних закладів, законних наукових, творчих, національно-культурних та інших спільних інтересів.
Ради ректорів і директорів вищих навчальних закладів	Удосконалення системи управління освітою та координації діяльності вищих закладів освіти з питань виховної, навчально-методичної і наукової роботи.
Наглядові ради вищого навчального закладу	Розглядає шляхи перспективного розвитку вищого навчального закладу, надає допомогу його керівництву в реалізації державної політики у галузі вищої освіти і науки, здійснює громадський контроль за діяльністю керівництва вищого навчального закладу, забезпечує ефективну взаємодію вищого навчального закладу з органами державного управління, науковою громадськістю, суспільно-політичними та комерційними організаціями в інтересах розвитку вищої освіти.
Всеукраїнська студентська рада при Міністерстві освіти і науки України	Врахування інтересів студентської молоді при виробленні та реалізації політики у сфері вищої освіти, соціального становлення та розвитку студентської молоді; налагодження конструктивної взаємодії між органами державної влади, органами місцевого самоврядування і органами студентського самоврядування навчальних закладів України.

За роки незалежності в Україні накопичено досвід функціонування інститутів державно-громадського управління системою вищої освіти. Значну роль серед них, відіграють Громадська рада та Всеукраїнська студентська рада при Міністерстві освіти і науки України, асоціації вищих навчальних закладів, Спілка ректорів вищих навчальних закладів України, ради ректорів і директорів вищих навчальних закладів, наглядові ради вищих навчальних закладів, як відкриті системи, що активно взаємодіють з освітнім середовищем. Проте не можна говорити про високу ефективність діяльності цих органів та дієвий вплив на прийняття та реалізацію управлінських рішень в сфері вищої освіти. Їм часто бракує системності у роботі, чіткості у взаємодії з державними органами управління, підкріплення діяльності відповідною правовою базою, яка б визначала механізм реалізації прийнятих рішень та рекомендацій. Інститути державно-громадського управління вищою освітою переважно не мають реального впливу на найважливіші рішення з питань основної і перспективної діяльності вищої школи, займаються розв'язанням другорядних проблем, нерідко відіграють лише декоративну роль. Також не посіли належного місця у системі державного управління вищої освіти громадські органи створені при МОН України, Ради ректорів та Асоціації вищих навчальних закладів України. Спілка ректорів вищих навчальних закладів України не має дієвих механізмів взаємодії з Міністерством освіти і науки, можливості впливу на його рішення, хоча подібні інститути в країнах розвинутої демократії, наприклад, відіграють важливу роль у здійсненні управління системами вищої школи, маючи навіть право вето з окремих питань.

Серед об'єднань вищих навчальних закладів слід відзначити Спілку ректорів вищих навчальних закладів

України та Асоціацію університетів України. Спілка ректорів виконує наступні функції:

- представляє і захищає свої законні інтереси та інтереси своїх членів у державних та громадських органах;
- одержує від органів державної влади, управління та органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для реалізації своїх завдань і мети;
- вносить пропозиції до органів влади і управління з питань, що становлять інтерес Спілки;
- розповсюджує інформацію та пропагує свої ідеї та цілі;
- готує рекомендації для рішень з питань вищої освіти та активно їх відстоює перед структурами влади;
- забезпечує інформацією членів Спілки про досягнення в галузі вищої освіти;
- вивчає, аналізує та поширює досвід діяльності вищих закладів освіти;
- вносить до Міністерства освіти і науки пропозиції щодо морального та матеріального стимулювання керівників навчальних закладів;
- вносить пропозиції щодо показників діяльності вузів та приймає участь у визначенні їх рейтингу [18].

Асоціація університетів України є Всеукраїнською громадською організацією основними завданнями якої є:

- 1) обмін досвідом, координація та організація сумісної діяльності вищих навчальних закладів та наукових інституцій у галузі удосконалення науково-дослідної, навчально-методичної, культурно-просвітницької та громадської діяльності у сфері підготовки кадрів з вищою освітою та вищою кваліфікацією, формування свідомості нової якості молодого покоління;

2) приведення основних положень національних нормативних актів до основних положень міжнародних нормативних актів щодо академічних свобод і університетської автономії у сфері вищої освіти;

3) задоволення та захист законних наукових, освітніх, соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних та інших спільних інтересів своїх членів, сприяння реалізації конституційних прав і свобод громадян України, підвищення ролі особистості в громадянському суспільстві;

4) ініціювання та проведення діяльності щодо поширення національних традицій та досягнень вищої освіти та науки України у світовому науково-освітньому просторі;

5) організація та розширення міжнародного співробітництва членів Асоціації у галузі науково-дослідної та навчально-методичної діяльності, розробка сумісних програм та планів, спрямованих на удосконалення університетської освіти та наукових досліджень;

6) стимулювання інноваційної діяльності, появи нових ідей, ініціатив та проектів культурного, соціального, наукового, освітнього й економічного розвитку у сфері вищої освіти України та окремих її регіонів;

7) ефективне використання інтелектуального потенціалу членів Асоціації та сприяння забезпеченню захисту і правомірного використання об'єктів права інтелектуальної власності членів Асоціації;

8) підготовка рекомендацій та пропозицій з питань вищої освіти, підготовки кадрів вищої кваліфікації та їх представлення на розгляд органам державної влади та управління, органам самоврядування, урядовим структурам;

9) заохочування та координація співпраці серед членів Асоціації та сприяння їх мобільності [19].

Суттєвого поліпшення вимагає діяльність наглядових рад ВНЗ. Через те, що склад Наглядової ради вищого навчального закладу затверджується центральним органом виконавчої влади, у підпорядкуванні якого він перебуває, до неї входять саме ті особи, які здатні жорстко контролювати впровадження державних рішень, але без врахування інтересів вищого навчального закладу та громадськості. В цьому контексті слід погодитися із думкою В.В. Сиченка, стосовно того що склади наглядових рад повинні формуватися із зацікавлених осіб, авторитетних роботодавців, тобто тих, для кого готуються фахівці, хто може вносити конкретні пропозиції щодо змісту підготовки та надавати професійно-практичну допомогу [9, с. 24].

Отже, особливістю в організації інститутів державно-громадського управління, яка відбивається на їх статусі, є те, що їх переважно створюють органи влади, а не саме суспільство, інтереси якого мають враховуватися під час формування та реалізації державної політики у сфері вищої освіти. Такі структури, створені при Міністерстві освіти і науки, або за ініціативою інших органів влади мають формальний характер. Потрібно відмовитися від відомчого підходу до формування таких організацій, затвердження їх складу органами державної влади самостійно, а не зацікавленими громадськими організаціями. Слід забезпечити участь у них по-справжньому незалежних

експертів та представників професійних освітніх об'єднань. Проте на сучасному етапі слід констатувати, що функціонування громадських консультативних утворень ґрунтується на керованому форматі взаємодії з органами влади.

Є нагальна необхідність формування державно-громадських органів управління системою вищої освіти на рівні вищих навчальних закладів, здатних формувати пропозиції щодо подальшої стратегії реформування та вдосконалення системи вищої освіти, проводити незалежну експертизу діяльності вищих навчальних закладів, визначати соціальне замовлення, здійснювати контроль за діяльністю державного апарату [13, с. 14]. Розвиток системи громадського самоврядування у вищій школі передбачає залучення до неї різнопланових соціальних груп населення, які зацікавлені у вищій освіті, і, зокрема, зокрема, безпосередньо академічної громадськості університетів. На жаль, не всі національні університети у цих питаннях займають прогресивну позицію, вивчають і запроваджують зарубіжний досвід залучення громадськості до вирішення завдань перспективного розвитку вищої освіти, напрацювання механізмів розвитку автономії, взаємодії суб'єктів державного і недержавного секторів вищої освіти, розроблення новітнього освітнього змісту, нових технологій навчання та оцінювання його результатів, моніторингу якості освіти тощо.

Визначальним у реформуванні управління освітою на демократичних засадах має стати досягнення тісної співпраці органів державного управління освітою всіх рівнів, навчальних закладів, громадського самоврядування та піднесення їх відповідальності у межах розмежованих повноважень. З цієї метою необхідно:

- сформувати цілісну систему інституційно розвинених і законодавчо уповноважених громадських органів у вищій школі;
- наділити громадські органи правом брати реальну участь у вирішенні питань основної діяльності вищої школи, аж до права вето окремих адміністративних рішень;
- визначити перелік питань вищої школи, з яких (утворення, надання особливого статусу закладу тощо) без згоди відповідних громадських органів не можуть прийматися адміністративні ухвали;
- законодавчо встановити порядок формування і можливі джерела фінансово-економічного підтримання діяльності громадських органів у вищій освіті [10, с. 335].

Питання створення механізмів дієвої взаємодії органів управління освітою та органів громадського самоврядування навчальних закладів є дуже актуальним, про що свідчить його визначення як основного завдання Національної стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 року, затвердженої Указом Президента України № 344/2013 від 25 червня 2013 року. Модернізація системи управління освітою має здійснюватися на засадах розвитку моделі державно-громадського управління у сфері освіти, в якій особистість, суспільство та держава стають рівноправними суб'єктами і партнерами. Необхідно створити гнучку, цілеспрямовану, ефективну систему державно-громадського управління освітою, що забезпечуватиме інтенсивний

розвиток та якість освіти, спрямованість її на задоволення потреб держави, запитів особистості.

Зазначене, зокрема, передбачає:

1) оптимізацію органів управління освітою, децентралізацію управління у цій сфері; перерозподіл функцій і повноважень між центральними та місцевими органами управління освітою;

2) розроблення системи заходів (науково-методичних, фінансово-економічних тощо) стосовно впровадження ідеї автономії навчальних закладів, розширення їх прав і можливостей щодо фінансової самостійності;

3) подолання бюрократизації в системі управління освітою, удосконалення порядку перевірок та звітності навчальних закладів [11].

Висновки

По-перше, слід зазначити, що для ефективного державного управління системою вищої освіти організаційні структури задіяні в цьому повинні мати наступні характеристики: гнучкість і рухливість, відповідність функцій суб'єктів управління їх цілям, відповідність системи структурі і функціям, розумні

та оптимальні рамки контролю, кадрове і ресурсне забезпечення, внутрішньоорганізаційну спеціалізацію, відповідність між повноваженнями і відповідальністю різних суб'єктів управління.

По-друге, необхідним є створення дієвих механізмів державно-громадського управління системою вищої освіти як шляхом утворення нових інститутів, так і удосконалення діяльності вже існуючих. Доцільним є створення при державних органах управління вищою освітою низки експертних рад – постійно діючих дорадчих органів, функціонування яких підвищить рівень участі працевдавців, вищих навчальних закладів, громадських і професійних об'єднань у виробленні рішень з найважливіших питань розвитку вищої освіти. Мінімальний набір експертних рад повинен включати Експертні ради з освітніх стандартів вищої освіти, з контролю якості вищої освіти, державно-приватного партнерства та інвестицій в вищу освіту.

По-третє, слід відійти від жорстко централізованої системи управління вищою освітою України, надавши більше дійсної автономії вищим навчальним закладам.

ЛІТЕРАТУРА

1. Царев А.С. Моделирование социально-правового механизма в системе управления высшим образованием / А.С. Царев // Университетское управление: практика и анализ. - 2007. - № 3. - С. 33-38.
2. Приходченко Л.Л. Політичний та інституційний механізми державного управління: узгодження інтересів / Л. Приходченко // Теорія та практика державного управління : зб. наук. праць. - 2010. - Вип. 3 (30). - С. 3-13.
3. Железов Б.В. Осмысление опыта реформ управления высшим образованием в ЕС / Б.В. Железов // Вестник международных организаций. - 2008. - №2. - С. 27-35.
4. Захария С. Предпринимательский университет в обществе знаний [Електронний ресурс] / С. Захария, Э. Джигерт // Высшее образование в Европе. - 2005. - Том XXX. - №1. - Режим доступу: http://www.logosbook.ru/educational_book/archive.html
5. Sporn B. Convergence or Divergence in International Higher Education Policy. Lessons from Europe [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://net.educause.edu/ir/library/pdf/ffpfp0305.pdf>.
6. Eliassen K. Understanding Public Management / K. Eliassen, N. Sitter. - London: SAGE Publications Ltd., 2008. - 208 pp.
7. Фирсова Ю.Н. Маркетингизация системы высшего образования западноевропейских стран в контексте внедрения концепции «нового государственного управления» Ю.Н. Фирсова // Казанский педагогический журнал. - 2011. - № 5. - С. 171-177.
8. Ball S. Hidden Privatization in Public Education (Preliminary Report) / S. Ball, D. Youdell / Education International 5th World Congress, July, 2007. - London: Institute of Education, University of London, 2007. - 66 pp.
9. Сиченко В.В. Механізми державного регулювання системи вищої освіти в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 – механізми державного управління / Віктор Володимирович Сиченко. - К., 2010. - 42 с.
10. Біла книга національної освіти України / за ред. В. Г. Кремения. - К.: Академія педагогічних наук України, 2009. - 376 с.
11. Указ Президента України «Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року» № 344/2013 від 25 червня 2013 року [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://osvita.ua/legislation/other/36322/>
12. Закон України «Про вищу освіту» № 2984-III від 17.01.2002 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2984-14/print1375188207309393>
13. Батечко Н.Г. Державне управління сферою вищої освіти України: суперечності сучасного розвитку / Н.Г. Батечко // Наукові праці: науково-методичний журнал. - Серія: Педагогіка. - 2012. - Вип. 197. - Т. 209. - С. 10-15.
14. Положення про Державну інспекцію навчальних закладів України затверджене Указом Президента України № 438 від 8 квітня 2011 року [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/438/2011>
15. Положення про Акредитаційну комісію затверджене Постановою Кабінету Міністрів України № 1380 від 29 серпня 2003 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1380-2003-p#n21>
16. Положення про атестаційну колегію Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України затверджене Наказом Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України № 1059 від 14.09.2011 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1169-11>
17. Положение о Министерстве образования и науки, молодежи и спорта Автономной Республики утверждено постановлением Совета министров Автономной Республики Крым № 66 от 01.03 2011 г. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://monark.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=4&Itemid=75
18. Статут Спільки ректорів вищих навчальних закладів України затверджений Загальними зборами Спільки ректорів вищих навчальних закладів України. Протокол № 1 від 09 квітня 1993 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.vnz.univ.kiev.ua/content/category/66>
19. Статут Всеукраїнської громадської організації «Асоціація університетів України» затверджений Конференцією Всеукраїнської громадської організації «Асоціація університетів України». Протокол № 3 від 19 жовтня 2010 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://auu.kma.mk.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=68&Itemid=55&lang=uk

Рецензенти: **Емельянов В. М.** – к.т.н., доцент, державний службовець 1 рангу;
Козлова Л. В. – к.держ.упр.

© Скиба Т. Ю., 2012

Дата надходження статті до редколегії 09.11.2012 р.

СКИБА Тетяна Юріївна – аспірант кафедри державної політики та менеджменту Чорноморського державного університету імені Петра Могили.

Коло наукових інтересів: роль сфери послуг в економічному розвитку держави.