

Pyushyk O. M. The General Procedure of Concluding the Administrative Contracts by Law Enforcement Bodies

The issues and problems of a general procedure for the conclusion of administrative contracts by law enforcement bodies are analyzed in the article. On the bases of the analysis of theoretical research, the stage of the conclusion of administrative contracts in the general order are singled out, as well as deep study of the conclusion of the administrative contracts by law enforcement bodies are carried out in the article.

Key words: *administrative contract, concluding of administrative contracts, the procedure of conclusion of the contract, the law enforcement body, the general procedure for the conclusion of the administrative contract, freedom of contract.*

Стаття надійшла 10 жовтня 2013 р.

УДК 342.95

**М. В. Ковалів,
М. Р. Корчинська, А. М. Апетик**

ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ В УКРАЇНІ

Викладено проблеми управління вищою освітою в Україні, їх теоретико-практичний аналіз, який потрібний для належного функціонування адмініструванням освітою, а також перспективи розвитку та запозичення закордонного досвіду з управління вищою освітою.

Ключові слова: *управління, вища освіта, державне управління, органи самоврядування, законопроект, тенденції розвитку.*

Постановка проблеми. «Перед фактом численних проблем, які ставить перед нами майбутнє, освіта є необхідною умовою для того, щоб дати людству можливість рухатися вперед до ідеалів миру, свободи та соціальної справедливості.» Саме так розпочався звіт Комісії у справах ЮНЕСКО, яку очолив Жак Делор, міністр економіки Франції початку 90-х років, очоливши в 1985 р. комісію у справах освіти ЮНЕСКО, у своїй доповіді підкреслив вирішальну роль освіти у справі розвитку особистості упродовж усього її життя, а відтак розвитку всього суспільства [1, с. 16].

Згідно зі ст. 53 Конституції України, кожен має право на освіту [2]. Становлення України як демократичної, правової держави тісно пов'язане із системою освіти, в якій повною мірою відображаються

соціально-економічні та політичні перетворення, характерні для нашого суспільства. Сьогодні національна система освіти перебуває у стані докорінного реформування, що зумовлене прямуванням України до світового співтовариства, інтеграції до нього. Належне вирішення пов'язаних із цим завдань значною мірою залежить від раціонального здійснення управлінських функцій цієї соціально-культурної системи. Саме державне управління освітою є потужним соціальним інститутом, що може й повинен оптимізувати процес формування духовно-інтелектуального потенціалу нації.

Стан дослідження. Загальним теоретичним аспектам розвитку управління вищою освітою в Україні присвятили свої дослідження чимало відомих в Україні науковців: В. Бесчастний, І. Грищенко, О. Кірдан, М. Коваленко, Є. Красняков, В. Луговий, С. Майборода, І. Мусієнко, М. Романенко, І. Чигрін, В. Шилова, М. Ярмаченко та ін.

Метою статті є висвітлення тенденцій розвитку управління вищою освітою в Україні.

Виклад основних положень. Вища освіта як галузь інтелектуального й духовного становлення нації переживає значні труднощі не лише через соціально-економічну кризу, а й тому, що сучасні реалії життя, перехід до ринкової економіки обумовили нагальне питання про зміну пріоритетів у системі навчання й виховання у вищій школі та в системі управління нею. ХХІ століття висуває до вищої школи нові вимоги. Перебудова має охопити одночасно всі складові підсистеми вищої освіти – цілі, зміст, форми, технології, оцінку результатів навчання, структуру управління, а не окремі розрізнені компоненти.

Одним із пріоритетних напрямів державної політики в галузі вищої освіти є модернізація управління, пошук нових, відкритих і демократичних моделей управління галуззю. На цьому наголошується в Державній національній програмі «Освіта» («Україна ХХІ століття») і проєкті Національної доктрини розвитку освіти в Україні в ХХІ столітті. Пріоритетними напрямами діяльності управлінських структур сьогодні й на перспективу має стати захист системи вищої освіти в умовах становлення ринкових відносин і забезпечення її розвитку з урахуванням кардинальних змін організаційно-економічних, правових, соціально-психологічних відносин, що виникли і у ній, і в суспільстві в цілому [3].

Тенденції розвитку управління навчальними закладами визначаються розвитком і функціонуванням державного управління, соціальними та економічними процесами в суспільстві. Але головним чин-

ником, що впливає на управлінські процеси в навчальних закладах, є система освіти України, яка відображає всі явища, що виникають у державі та за її межами.

Категорія «тенденція» є формою прояву законів, які взагалі не мають іншої реальності, а відображаються у наближеному вигляді, в тенденції. Тенденція – це узагальнювальне поняття, яке втілює суттєві постійні протиріччя, умови, фактори тощо, які мають систематичний прояв і здійснюють суттєвий вплив на якість функціонування системи в цілому та її структурних компонентів [4].

Верховною Радою України розглядаються три проекти Закону України «Про вищу освіту».

1. № 1187 від 28.12.2012 р. – автори: Сорока М. П., Ківалов С. В., Калетнік Г. М. [5].

2. № 1187-2 від 21.01.2013 р. – автор Балога В. І. [6].

3. № 1187-1 від 11.01.2013 р. – автори: Яценюк А. П., Кличко В. В., Тягнибок О. Я., Гриневич Л. М., Оробець Л. Ю., Павленко Р. М., Розенко П. В., Сич О. М., Фаріон І. Д. [7].

Законопроект, який внесений народними депутатами України С. В. Ківаловим, Г. М. Калетніком та М. П. Сорокою відрізняється від чинного Закону України «Про вищу освіту». По-перше, до компетенції КМУ законодавці пропонують віднести затвердження Національної рамки кваліфікацій; по-друге, управління у сфері вищої освіти у межах своїх повноважень повинно здійснюватися значно ширшим колом суб'єктів управління, а саме: центральним органом виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері освіти і науки; Генеральною прокуратурою України, Службою безпеки України, Службою зовнішньої розвідки України, Адміністрацією Державної прикордонної служби України, іншими центральними органами виконавчої влади, до сфери управління яких належать вищі навчальні заклади та вищі військові навчальні заклади (вищі навчальні заклади з особливими умовами навчання); органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, до сфери управління яких належать вищі навчальні заклади; Громадською радою з якості освіти; власниками вищих навчальних закладів; органами громадського самоврядування в освіті (спілки ректорів (директорів) вищих навчальних закладів України, регіональні ради ректорів (директорів) вищих навчальних закладів, конференції, з'їзди, асоціації педагогічних, науково-педагогічних і наукових працівників, асоціації вищих навчальних закладів тощо); по-третє, об'єднано центральний ор-

ган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері освіти, та центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері освіти; по-четверте запропоновано сформувати такий постійно діючий орган, як Громадська рада з якості освіти, до компетенції якої повинні входити такі повноваження: формування пропозиції щодо вимог до системи забезпечення якості вищої освіти; аналіз якості освітньої діяльності вищих навчальних закладів; готування висновків щодо можливості видачі ліцензії на здійснення освітньої діяльності; на підставі затвердженого Кабінетом Міністрів України переліку галузей знань формування пропозиції до переліку спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти за відповідними рівнями вищої освіти, та змін до нього за поданням вищих навчальних закладів, зокрема з метою впровадження міждисциплінарної підготовки; формування бази даних запроваджених вищими навчальними закладами спеціалізацій, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти за кожним рівнем вищої освіти; готування пропозиції до методології та методичних рекомендацій щодо розроблення стандартів освітньої діяльності та стандартів вищої освіти а також висновку щодо акредитації спеціальності, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти; формування пропозиції щодо критеріїв оцінки якості освітньої діяльності вищих навчальних закладів України, за якими можуть проводитися рейтинги вищих навчальних закладів України; акредитування незалежних установ оцінювання та забезпечення якості вищої освіти; здійснення інших повноважень, передбачених цим Законом [5].

У пояснювальній записці до законопроекту укладачі зазначили, що управління у сфері вищої освіти концентрується за центральним органом виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері освіти і науки. Звужено систему державних органів, що мають у підпорядкуванні вищі навчальні заклади (такими визначено Генеральну прокуратуру України, Службу безпеки України, Службу зовнішньої розвідки України, Адміністрацію Державної прикордонної служби України, інші центральні органи виконавчої влади, що мають у підпорядкуванні вищі навчальні заклади та вищі військові навчальні заклади (вищі навчальні заклади з особливими умовами навчання). Демократизується управління вищими навчальними закладами [8].

Законопроект, який вноситься народним депутатом України В. І. Балогою у сфері управління вищою освітою, пропонує, по-перше

до органів, які здійснюють управління у сфері вищої освіти передбачених у чинному законодавстві, віднести також Національну академію наук України та національні галузеві академії наук і незалежні установи оцінювання та забезпечення якості вищої освіти. По-друге, крім передбачених у чинному законодавстві повноважень Кабінету Міністрів України, також додано такі повноваження: безпосередньо або через уповноважений ним орган здійснює права засновника, передбачені цим та іншими законами України, стосовно вищих навчальних закладів державної форми власності; творення дієвих механізмів реалізації передбачених цим Законом прав вищих навчальних закладів, наукових, науково-педагогічних і педагогічних працівників та осіб, які навчаються; забезпечення широкої участі незалежних експертів і представників громадськості, роботодавців та осіб, які навчаються, у підготовці та прийнятті проектів нормативно-правових актів та інших рішень, які стосуються регулювання взаємодії складових системи вищої освіти та її функціонування в цілому; можливість установлювати особливі умови підготовки фахівців за пріоритетними високотехнологічними напрямками відповідно до державних цільових програм. По-третє, відповідно до статті 13 законопроекту визначено повноваження центрального органу виконавчої влади з формування державної політики у сфері освіти і науки, інших органів, до сфери управління яких належать вищі навчальні заклади.

Як зазначає В. І. Балоба, головна ідеологія проекту – децентралізація освіти. Щоб міністерство менше втручалось в роботу навчальних закладів, а останні – мали більше повноважень і можливостей для розвитку.

У пояснювальній записці до проекту зазначено про: забезпечення якості вищої освіти і науки шляхом розвитку незалежної системи забезпечення якості вищої освіти через управління державними колегіальними органами та незалежними агентствами у співпраці з міжнародними організаціями; удосконалення змісту і принципів роботи державних колегіальних органів із ліцензування й акредитації вищої освіти та атестації наукових кадрів вищої кваліфікації; удосконалення засад присвоєння вищим навчальним закладам України статусів національних і дослідницьких, уточнення їх завдань; розширення громадського контролю, зокрема, гарантування доступу фізичних та юридичних осіб до інформації у галузі вищої освіти на засадах відкритості, прозорості, доступності та безоплатності; створення реальної системи противаг і стримувань у сфері управління вищим навчальним закладам між кері-

вником, вченої радою, органами громадського самоврядування, громадськими організаціями.

У проєкті Закону України «Про вищу освіту», внесеному народними депутатами України А. П. Яценюком, В. В. Кличком, О. Я. Тягнибоком, Л. М. Гриневич, Л. Ю. Оробець, Р. М. Павленком, П. В. Розенком, О. М. Сичем, І. Д. Фаріон зазначається про зменшення повноважень уряду, зокрема, профільного міністерства та суттєве зниження автономії ВНЗ за рахунок передачі головних повноважень в управлінні вищою освітою та діяльністю ВНЗ низці нових інституцій з розгалуженим бюрократичним апаратом – Національній комісії регулювання освіти і науки з її галузевими експертними радами, агенціям зовнішнього забезпечення якості вищої освіти, експертному комітету та експертним комісіям, кваліфікаційним центрам. Характерно, що з 29 членів Національної комісії, яка, власне, і стає головним органом управління національною системою освіти і науки, лише 8 представляють ВНЗ та 6 – державні академії наук. При цьому ані комісія в цілому, ані її голова за наслідки своєї діяльності не відповідають [7].

Подібно А. Яценюк і співавтори вибудовують і управління діяльністю ВНЗ. Вищим органом управління стає Наглядова рада вищого навчального закладу. До її складу працівникам ВНЗ входить забороняється, а сама рада безвідповідальна перед колективом ВНЗ і власником ВНЗ. Повноваження вчених рад помітно зменшуються, а права бути їх членами позбавляються завідувачі кафедр. Практично позбавляється повноважень і такий ефективний орган громадського управління, як конференція трудового колективу ВНЗ. Логічно, що за цим проєктом і керівник ВНЗ залишається без прав (але з відповідальністю), здійснюючи лише поточне керівництво ВНЗ. Можна зробити висновок, що запропоновані в проєкті новації, попри слова про самоврядування та автономію ВНЗ, насправді їх нищать і позбавляють науково-педагогічні колективи основних прав.

Провідними країнами в управлінні вищої освіти вважаються Фінляндія та Японія. Тому варто розглянути адміністрування вищою освітою у зазначених країнах.

У Фінляндії рішення про загальні принципи політики у сфері освіти й законодавства ухвалюються парламентом. За виконання цих рішень відповідають Державна рада (себто уряд), Міністерство освіти і Головне управління освіти. Міністерство освіти є вищим органом країни у сфері освіти, що контролює всі її види і надає державне фінансування. Частка цього сектору в державному бюджеті становить

14 відсотків. Міністерство прагне забезпечити громадянам країни можливість усебічного розвитку особистості за допомогою освіти та послуг у сфері культури, професійних знань і навичок, необхідних у трудовій діяльності, а також зміцнення національної культури та розвиток міжнародного співробітництва. На національному рівні його головними партнерами виступають Міністерство праці, Міністерство соціального забезпечення та охорони здоров'я й Міністерство торгівлі та промисловості. У Міністерстві освіти готуються для розгляду в уряді та парламенті проекти законів, положень і постанов, що стосуються цієї сфери управління. Міністерство бере участь також у підготовці законодавчих актів і постанов Європейського Союзу зі співробітництва в цій галузі. Міністерство керує та вдосконалює роботу сфери освіти. Воно виділяє кошти державним установам та організаціям, надає субсидії муніципалітетам, їхнім об'єднанням і приватним організаціям.

Навчання, що передбачає одержання спеціальності або вченого ступеня у Фінляндії, безкоштовне в усіх навчальних закладах, що входять у офіційну систему освіти, зокрема – університетах. Студенти мають право на одержання студентських допомог після загальноосвітньої школи незалежно від виду навчального закладу та форми навчання.

Отож, освітня політика Фінляндії виразно демонструє, що сильна соціальна орієнтація навчальних закладів має значущі переваги. Проте слід підкреслити, що «гіперсоціалізація» і ВНЗ тут культурно, політично й економічно підкріплена, а тому виправдана. Система освіти слугує тут інструментом соціального вирівнювання: територіального (розташування шкіл і ВНЗ), змістовного (заборона на диференціацію класів у середній школі), культурного (політика «освіта – спільно-та культур», що здійснюється стосовно етнічних груп фінської півночі), інституційного («вирівнювання» відмінностей між інститутами вищої освіти, усунення відмінностей між школами), економічного (відсутність плати за навчання). Останнє особливо помітно: за результатами дослідження PISA, у Фінляндії виявилася найнижча залежність успішності дитини від економічного стану її сім'ї. Цей фактор засвідчує про належний рівень адміністрування у країні [9].

Стратегія України спрямована на подальший розвиток національної системи освіти та її адаптацію до ринкової економіки, трансформацію та інтеграцію в європейське й світове освітянське співтовариство. Тому для національної освіти важливим є досвід розвинених країн стосовно модернізації освітніх систем у контексті Болонсь-

кого процесу. Важливість і необхідність вивчення надбань зарубіжних освітніх систем зумовлюють актуальність порушеної проблеми. У грудні 2006 р. було уперше переглянуто та оновлено Закон Японії «Про освіту» після його прийняття шістдесят років тому. У оновленому вигляді цей закон пропонує деякі нові підходи щодо розвитку вищої освіти.

Досвід Японії у здійсненні трансформацій вищої школи достатньо цікавий для України. Основне для України з досвіду Японії – необхідність розробки та здійснення ефективної політики реформування вищої освіти відповідно до положень Болонського процесу. По-перше, для створення привабливого та конкурентоспроможного європейського простору вищої освіти в Україні слід упорядкувати мережу національної вищої школи. По-друге, доцільно було б здійснити системні й реальні кроки щодо укрупнення університетів, перетворивши їх у сучасні й потужні регіональні центри освіти, досліджень і наукових розробок, адже в малочисельному вищому навчальному закладі складно утворити потрібну навчальну та дослідницьку інфраструктуру, сформувати кафедри, на яких існували б потужні наукові школи, чи організувати аспірантуру, докторантуру, утворити спеціалізовані вчені ради, видавати авторитетні наукові фахові журнали, мати достатню бібліотеку. Модернізація національного освітнього простору є однією з найважливіших умов інтеграції в світову цивілізацію. Як свідчить світовий досвід, дедалі чіткіше простежується залежність розвитку країн від рівня та якості вищої освіти, яка відкриває неабиякі можливості для розвитку людського потенціалу. Пізнаючи світ, людина змінюється сама, – це нова стратегія поступу, в основі якої «...не накопичення матеріальних благ і цінностей, а орієнтація на цінності духовні, на знання, культуру, науку, без яких життя втрачає сенс і перспективу», – зазначає доктор філософських наук, академік НАН України, президент АПНУ, президент Товариства «Знання» України В. Г. Кремень, який у своїх працях нагадує, що людиноцентризм – це актуалізація гуманістичних тенденцій у сучасну епоху, квінтесенція національної ідеї [10].

Висновок. Розгляд проблем державного управління вищою освітою в історичному аспекті та їх дослідження дає змогу для усунення хиб і недоліків попередніх етапів та їх недопущення у подальшому. Аналіз історії виникнення та становлення управління у сфері освіти обґрунтований з точки зору потреб практики та теорії на сьогоднішньому етапі розвитку цієї сфери. Зважаючи на це, можна

стверджувати, що досліджувана тема в умовах становлення, зміни та розвитку інституту вищої освіти набуває важливого та актуального значення.

1. Делор Ж. Образование: необходимая утопия / Ж. Делор // Педагогіка. – 1998. – № 5. – С. 3–24.

2. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. // Офіційний вісник України від 01.10.2010. – № 72/1 (Спец. випуск). – Ст. 15.

3. Державна національна програма «Освіта». Україна XXI століття. № 896 03.11.1993. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/896-93>

4. Чигрін І. В. Управління освітою в Україні: стан, тенденції, перспективи / І. В. Чигрін. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://tme.uuo.edu.ua/docs/Dod/2_2010/chigrin.pdf

5. Проект Закону про вищу освіту № 1187 від 28.12.2012. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45287

6. Проект Закону про вищу освіту № 1187-2 від 21.01.2013. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45512

7. Проект Закону про вищу освіту № 1187-1 від 11.01.2013. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45439

8. Пояснювальна записка до законопроекту про вищу освіту. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45439

9. Жерноклеєв І. Система освіти Фінляндії / І. Жерноклеєв, Т. Пушкарьова. – [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://osvita.ua/school/school_today/1300

10. Грищенко І. М. Стан та особливості управління вищою освітою в Японії / І. М. Грищенко // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.yourdatabase.org.ua/obshhestvo/stan-ta-osoblivosti-upravlinnya-vishhoi-osvitoi-u-v-yaponii%D1%97.html>

Ковалив М. В., Корчинская М. Р., Апетык А. Н. Тенденции развития управления высшим образованием в Украине

Изложены проблемы управления высшим образованием в Украине, их теоретико-практический анализ, который необходим для надлежащего функционирования администрированием образованием, а также перспективы развития и заимствования зарубежного опыта управлением высшим образованием.

Ключевые слова: *управление, высшее образование, государственное управление, органы самоуправления, законопроект, тенденции развития.*

Kovaliv M. V., Korchynska M. R., Apetyk A. M. Trends of the development of higher education management in Ukraine

The article deals with the problems of higher education management in Ukraine, their theoretical and practical analysis, which is necessary for the proper functioning of the administration of education, the development prospects and borrowing of the foreign experience from the management of higher education.

Key words: *management, higher education, government, government agencies, law, development trends.*

Стаття надійшла 29 травня 2013 р.

УДК 342.951:614.841.48

Ю. Р. Лозинський

**ФОРМИ І МЕТОДИ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ
ОРГАНІВ З ПРОТИПОЖЕЖНОЇ ПРОФІЛАКТИКИ
НА ЗАЛІЗНИЧНОМУ ТРАНСПОРТІ**

Розглянуто види форм і методів адміністративно-правової діяльності органів з протипожежної профілактики на залізничному транспорті.

Ключові слова: *залізничний транспорт, протипожежна профілактика, форми, методи, діяльність.*

Постановка проблеми. Залізничний транспорт є однією з базових галузей економіки. Стабільне та ефективне функціонування залізничного транспорту є необхідною умовою для забезпечення обороноздатності, національної безпеки і цілісності держави, підвищення рівня життя населення.

Нині залізничний транспорт в основному задовольняє потреби суспільного виробництва та населення у перевезеннях. Проте стан виробничо-технічної бази залізниць і технологічний рівень перевезень за багатьма параметрами не відповідає потребам суспільства та європейським стандартам якості надання транспортних послуг, що невдовзі може стати перешкодою для подальшого соціально-економічного розвитку держави.

Стан дослідження. Аналітичному осмисленню вказаної проблеми сприяли наукові праці провідних фахівців із вітчизняної адміністративно-правової науки, зокрема В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, А. С. Васильєва, І. П. Голосніченка, Є. В. Додіна, С. В. Ківалова,