

ГУБЕРСЬКА Н. Л.,
кандидат юридичних наук, доцент,
докторант кафедри фінансового права
(Київський національний університет
імені Тараса Шевченка)

УДК 378.1 (477)

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УМОВАХ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ПУБЛІЧНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

Проаналізовано зміст та співвідношення понять «державне управління» та «державне регулювання». Встановлено головні чинники модернізації управління вищою освітою. Визначено основні напрями вдосконалення системи адміністративно-правового регулювання вищої освіти України.

Ключові слова: державне управління, державне регулювання, демократизація, вища освіта.

Рассмотрено содержание и соотношение понятий «государственное управление» и «государственное регулирование». Установлены ключевые факторы модернизации управления высшим образованием. Определены основные направления усовершенствования системы административно-правового регулирования высшего образования Украины.

Ключевые слова: государственное управление, государственное регулирование, демократизация, высшее образование.

The content and interrelation of the notions «state administration» and «state regulation» are analyzed. The main factors of modernization of the state administration of higher education are determined. Priority directions of improvement of the system of administrative-legal regulation of higher education in Ukraine are considered.

Key words: state administration, state regulation, democratization, higher education.

Вступ. Реформування вищої освіти в умовах кардинальної перебудови усіх сфер українського суспільства, демократизації публічних відносин та децентралізації державної влади, реалізація потреб особистості у вищій освіті, захист прав і свобод громадян у даній сфері потребують якісного підвищення ефективності управління вищою освітою на відповідній науково-теоретичній основі, вимагають удосконалення форм та методів державного впливу, визначення ролі і місця держави в регулюванні сучасних освітніх процесів, адже, як наголошують більшість сучасних дослідників, переважна кількість проблем у системі сучасної вищої освіти України виникає саме через недостатню якість її державно-правового управління [1, с. 141–142].

Питання державної освітньої політики та управління освітою розглядали у своїх працях такі вітчизняні та зарубіжні науковці, як В. Астахов, С. Андрейчук, С. Барабанова, Л. Білий, Р. Валєєв, С. Григанська, О. Демченко, С. Домбровська, О. Зигало, Т. Козарь, Є. Красняков, В. Огаренко, Л. Пшенична, Т. Скиба, Г. Тодосова, В. Шевченко, Л. Яременко та ін. Проте специфічні характеристики сучасного етапу розвитку суспільства і держави, нова стратегія адміністративно-правової організації управління соціаль-



ними процесами актуалізують проблему вдосконалення державного управління вищою освітою в Україні.

Постановка завдання. Метою даної статті є аналіз особливостей державного управління вищою освітою України в умовах демократизації публічних відносин, що передбачає вирішення таких основних завдань: з'ясування змісту та співвідношення понять «державне управління» та «державне регулювання», встановлення можливості їх використання стосовно сфери вищої освіти на сучасному етапі її розвитку та визначення основних напрямів модернізації системи адміністративно-правового регулювання відносин у сфері вищої освіти України.

Результати дослідження. Однією з найгостріших проблем вищої освіти України сьогодні є застарілість системи управління. Останніми роками значно посилюються процеси її централізації та надмірного регулювання з боку центральних органів виконавчої влади, що виявляється у застосуванні стандартних адміністративних схем, за яких домінують функцією управлінської діяльності є контроль; незбалансованість функцій регіональних органів управління освітою; недостатньому впливі громадських організацій на прийняття управлінських рішень та ін. Недостатній розвиток колегіальних принципів самоорганізації у вищих навчальних закладах, відсутність у професорсько-викладацького складу можливостей і права у повному обсязі визначати структуру і зміст навчання та наукових досліджень у ВНЗ унеможливають утвердження реальної автономії вищих навчальних закладів. Проблемними для української вищої освіти є питання академічної, кадрової, фінансової автономії ВНЗ, забезпечення їх права розпоряджатися коштами та майном [2]. Таким чином, подальший розвиток системи вищої освіти в Україні вимагає запровадження суттєвої модернізації організаційного, структурного, фінансово-господарського та інших механізмів управління діяльністю вищих навчальних закладів та інших суб'єктів освітнього процесу.

Управління вищою освітою має бути спрямоване на організацію та забезпечення оптимальних умов функціонування освітньої галузі, створення системного механізму її саморегуляції на всіх рівнях [3, с. 89]. При цьому слід підкреслити, що державне управління системою вищої освіти повинно розглядатись у контексті загальних процесів розбудови демократичної, соціальної, правової держави в Україні, адже ті кардинальні соціально-економічні, політичні та культурні зміни, що відбуваються сьогодні в українському суспільстві, зумовлюють суттєві зміни у змісті та характері управління вищою освітою. Зокрема, якісно змінюються зміст і технологія освітнього процесу, а також науково-дослідної, фінансово-економічної та виробничо-господарської діяльності у сфері вищої освіти в Україні [4, с. 99].

До загальних тенденцій, що сьогодні позначаються на функціонуванні та розвитку сфери вищої освіти, слід віднести: демократизацію публічних відносин, децентралізацію державної влади, розвиток ринкових моделей організації та фінансування вищої освіти [5]. Саме в межах цих загальних тенденцій відбувається модернізація системи державного управління вищою школою відповідно до нових суспільних вимог.

Провідну роль у системі чинників модернізації системи управління вищою освітою відіграє такий процес, як демократизація, що в найзагальнішому розумінні характеризується політичним, ідеологічним та культурним плюралізмом, децентралізацією державної влади, розбудовою громадянського суспільства та істотним розширенням участі громадських організацій у політичному та суспільному житті країни [6, с. 99]. На думку В. Авер'янова, ступінь розвитку демократії дедалі більшою мірою стає умовою ефективного управління, що, у свою чергу, є гарантом стабільності демократичного політичного режиму суспільства, розширення і поглиблення конституційних основ демократизму в організації та діяльності апарату державного управління [7, с. 23]. М. Яцейко підкреслює, що демократизація, як загальна тенденція розвитку суспільства, охоплює сьогодні всі сфери суспільного життя, в тому числі й сферу освіти. Освіта постає вкрай



важливим, дієвим важелем кардинального інтелектуального повороту у бік демократії та створення інститутів громадянського суспільства [8, с. 9].

Загальна тенденція демократизації публічних відносин та децентралізації державної влади неминує зумовлює відповідні зміни в традиційній юридичній термінології, призводячи до перерозподілу змісту юридичних понять. Так, розглядаючи державне управління в межах теорії адміністративного права як самостійний вид державної діяльності (організуючого, виконавчо-розпорядчого, підзаконного характеру) особливої групи державних органів щодо практичної реалізації функцій та завдань держави в процесі безпосереднього управління економічним, соціально-культурним та адміністративним будівництвом [9, с. 123], слід відзначити, що загальний державний вплив держави на певну сферу суспільних відносин, на діяльність тих чи інших суб'єктів правовідносин передбачає створення та ліквідацію цих суб'єктів, планування та регулювання їх діяльності шляхом встановлення і забезпечення державою загальних засад поведінки (діяльності), контроль за виконанням (дотриманням) цих правил, що, власне, й визначається поняттям «державне управління» у широкому його значенні. Залежно від особливостей сфери суспільних відносин управління може бути пов'язано з безпосереднім розпорядництвом та мати імперативний характер, а може здійснюватись у формі нормативного регулювання, використання дозволів і рекомендацій, сприяння і координації. Останній вид державного впливу, що, власне, й визначається як державне регулювання, в традиційній адміністративно-правовій науці розглядається як одна з функцій державного управління, спрямована на досягнення необхідного стану упорядкування та усталеності системи управління [10, с. 23–31; 11, с. 38]. Даний підхід до визначення державного регулювання як однієї з низки функцій державного управління, як елемента загальної управлінської діяльності в сучасних умовах уявляється не зовсім коректним. Більш точним, на наш погляд, є розгляд державного регулювання як особливої форми управління, що здійснюється без прямого втручання в діяльність зазначених суб'єктів. Відмінність даної форми полягає, перш за все, у самому характері управлінської діяльності, адже якщо державне управління передбачає безпосередній управлінський вплив із прямим встановленням об'єктів і суб'єктів управління, визначенням їхніх прав та обов'язків, конкретною спрямованістю впливу, що завдається згідно з визначеними цілями і завданнями, то державне регулювання передбачає іншу стратегію – не завдання впливу для забезпечення виконання певних рішень, а створення належних умов для ефективного функціонування відповідної сфери. Як підкреслює С. Барабанова, управління передбачає більш тісний контакт з об'єктом управління і, відповідно, більший ступінь втручання та безпосереднього впливу, тоді як зміст державного регулювання як особливої форми державного впливу в сучасних умовах складають функції прогнозування, планування, організаційно-реєстраційна функція, організація діяльності та контроль [12, с. 45].

Аналізуючи особливості державного управління на сучасному етапі розвитку суспільства, сучасні дослідники відзначають такі основні моменти даного процесу:

- перехід від прямого впливу до опосередкованого (пряме управління об'єктами змінюється на управління процесами; при цьому зростає роль таких функцій управління, як стимулювання, прогнозування, методична підтримка, кадрове забезпечення, інформаційна підтримка та ін.);
- звуження кола безпосередньо керованих об'єктів;
- заміна оперативного-розпорядчого методу загальнононормативним;
- зміна співвідношення централізації та децентралізації в управлінні на користь останньої та ін. [11, с. 28–29].

Отже, в сучасних умовах демократизації публічних відносин, зміни ролі держави в управлінні справами суспільства більш коректно вести мову саме про регулюючий вплив на діяльність суб'єктів правовідносин у різних сферах суспільного життя, в тому числі й у сфері освіти. Саме державне регулювання слід визнати переважаючою формою



впливу на розвиток вищої освіти з боку держави. Поняття ж державного управління має використовуватися, насамперед, при розгляді основних законодавчих положень, які традиційно визначають державне втручання саме як управління в галузі освіти, а також стосовно визначення органів управління освітою [13, с. 12]. Сутністю державного регулювання освітньої діяльності є, відповідно, не встановлення обов'язкових для виконання завдань, а створення умов для ефективного функціонування суб'єктів освітніх правовідносин, що сприятимуть досягненню поставлених цілей [1, с. 144]. Найбільш повним, на наш погляд, є визначення змісту державного регулювання, запропоноване С. Домбровською, яка пропонує визначати державне регулювання системи вищої освіти як систему економічних, соціальних, правових, політичних та організаційних форм і методів впливу на суб'єктів освітніх правовідносин, що створює оптимальні умови для реалізації ними тих цілей і завдань, які відповідають стратегічним інтересам держави та безпосереднім інтересам самих суб'єктів у сфері вищої освіти [14, с. 2–3]. До завдань державного регулювання розвитку вищої освіти дослідниця відносить спрямування навчально-виховного процесу на задоволення потреб держави з урахуванням сучасних економічних умов, виховання свідомості, патріотизму, забезпечення потреби суспільства та ринку праці в конкурентоспроможних, компетентних і відповідальних фахівцях; адаптування відповідних спеціальностей, виходячи з реальних потреб різних галузей економіки; проведення постійного моніторингу якості вищої освіти, а також здійснення оцінювання діяльності вищих навчальних закладів; упорядкування діяльності ВНЗ щодо надання якісних освітніх послуг їх кінцевим споживачам; створення прозорих механізмів ціноутворення на освітні послуги та ін. [14, с. 9].

Державна національна програма «Освіта: Україна ХХ століття» встановлює такі основні завдання у сфері регулювання освітньої діяльності:

- додержання законодавства в галузі освіти;
- створення рівних умов для громадян у здобутті освіти;
- дотримання державних вимог щодо змісту, рівня й обсягу освіти;
- стимулювання творчого пошуку педагогів і науковців;
- автономність у діяльності навчальних закладів та наукових установ;
- можливість індивідуального загальнокультурного та професійного становлення суб'єктів навчання;
- забезпечення ефективного функціонування системи освіти в умовах формування ринкових відносин, ринку інтелектуальних ресурсів і освітніх послуг [15].

План заходів щодо розвитку вищої освіти на період до 2015 року [16] містить низку стратегічних та змістовних заходів стосовно вдосконалення системи державного регулювання вищої освіти в Україні, спрямованих, зокрема, на: оптимізацію мережі державних вищих навчальних закладів шляхом централізації управління ними, утворення багатопрофільних регіональних університетів; удосконалення механізмів ліцензування та акредитації ВНЗ з урахуванням особливостей підготовки фахівців з вищою освітою; забезпечення інноваційного розвитку вищої освіти шляхом впровадження у навчальний процес нових інформаційних, телекомунікаційних технологій, інтерактивних форм та методів навчання; проведення фундаментальних та прикладних наукових досліджень у вищих навчальних закладах; забезпечення розвитку державного і приватного партнерства у сфері вищої освіти, спрямованого на розширення та вдосконалення навчальної, лабораторної, матеріальної бази ВНЗ та ін.

Відповідно до Національної стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 року регулювання системи освіти повинно здійснюватися на засадах інноваційних стратегій згідно з принципами сталого розвитку, створення сучасних систем освітніх проектів та їх моніторингу; розвитку моделі державно-громадського управління у сфері освіти, в якій особистість, суспільство та держава стають рівноправними суб'єктами і партнерами [17]. Це вимагає створення гнучкої, цілеспрямованої, ефективної



системи державно-громадського регулювання вищої освіти, що забезпечуватиме інтенсивний розвиток та якість вищої освіти, спрямованість її на задоволення потреб держави, запитів особистості. Даний процес має відбуватись шляхом поступового поетапного запровадження європейських норм та стандартів з урахуванням вітчизняних традицій з метою створення умов для отримання українцями вищої освіти європейського рівня [18].

Висновки. Отже, сучасна тенденція демократизації публічних відносин, що зумовлює зміну ролі держави в управлінні справами суспільства, а також специфіка самої сфери вищої освіти, що окреслює відповідні нормативні межі державного втручання, участь державно-громадських структур в управлінні, дають змогу вести мову про процес державного регулювання вищою освітою як особливу форму державного управління, що здійснюється без прямого втручання в діяльність суб'єктів освітніх правовідносин і являє собою систему соціально-економічних, політико-правових та організаційних форм і методів впливу на суб'єктів освітніх правовідносин, що створює оптимальні умови для ефективного функціонування суб'єктів освітніх правовідносин та досягнення ними поставлених цілей. Головними аспектами цього процесу є:

- децентралізація управління вищою освітою, перерозподіл функцій і повноважень між державними управлінськими структурами, розширення повноважень самоврядування у вищій освіті;
- активізація взаємодії влади й суспільства, забезпечення державно-громадського характеру регулювання та контролю у сфері вищої освіти;
- автономізація вищих навчальних закладів;
- оптимізація мережі вищих навчальних закладів, приведення її у відповідність до потреб розвитку економіки та запитів ринку праці;
- забезпечення високої якості освітніх послуг, їх відповідності світовим стандартам;
- диверсифікація фінансування вищої освіти;
- створення нових державних стандартів вищої освіти, узгодження кваліфікаційних характеристик, стандартів і навчальних програм з освітньо-кваліфікаційними вимогами до робочих місць;
- інноваційний розвиток вищої освіти, впровадження нових інформаційно-управлінських і комп'ютерних технологій;
- посилення інтеграції вищої освіти, науки, виробництва, наукової та інноваційної складових у діяльності вищих навчальних закладів;
- створення систем моніторингу ефективності управлінських рішень, їх впливу на якість освітніх послуг;
- демократизація адміністративних процедур у сфері вищої освіти, зокрема: процедури призначення керівників ВНЗ, їх атестації, процедур ліцензування, атестації та акредитації ВНЗ, контрольних-наглядових процедур та ін.

Список використаних джерел:

1. Білоус А.О. Державно-правове забезпечення розвитку системи вищої освіти в Україні: сучасний стан і перспективи / А.О. Білоус, О.А. Автенюк // Наукові праці МАУП. – 2011. – Вип. 1 (28). – С. 141–145.
2. Про затвердження Рекомендацій слухань у Комітеті Верховної Ради України з питань науки і освіти на тему: «Про законодавче забезпечення розвитку вищої освіти в Україні» (27.02.2013 р.) : Рішення Комітету Верховної Ради з питань науки і освіти від 06 березня 2013 р. № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://kno.rada.gov.ua/komosviti/control/uk/publish/article?art_id=55242&cat_id=55241.
3. Біла книга національної освіти України / [Т.Ф. Алексеєнко, В.М. Аніщенко, Г.О. Балл та ін.] ; за заг. ред. акад. В.Г. Кременя ; НАПН України. – 3-тє вид. – К. : Київськ. ун-т ім. Б. Грінченка, 2011. – 342 с.



4. Пантелеев М.С. Аналіз сучасних тенденцій управління навчальним закладом / М.С. Пантелеев // Вісник НТУ «Харківській політехнічний інститут. Технічний прогрес і ефективність виробництва». – 2010 р. – № 62. – С. 97–104.
5. Галаган А.И. Сравнительная характеристика систем управления высшим образованием в России и некоторых других зарубежных странах / А.И. Галаган // Социально-гуманитарные знания. – 1999. – № 6. – С. 203–225.
6. Словарь общественных наук / [авт.-сост. Е.А. Подольская, Д. Е. Погорелый, В. Д. Лихвар]. – Ростов н/Д : Феникс, 2006. – 475 с.
7. Державне управління проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
8. Яцейко М.Г. Демократизація як закономірність модернізації освіти в контексті глобалізації : автореф. дис. ... канд. філософ. наук : спец. 09.00.10 «Філософія освіти» / М.Г. Яцейко; Нац. пед. ун-т ім. М.П. Драгоманова. – К., 2009. – 22 с.
9. Адміністративне право України : Академічний курс : підручник : у 2 т. / [ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова)]. – К. : Юрид. думка, 2004. – Т. 1. – Загальна частина. – 2004. – 584 с.
10. Административное право : учебник / под ред. Л.Л. Попова. – М. : Юристъ, 2002. – 697 с.
11. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса / Ю.А. Тихомиров. – М. : Юринформцентр, 1998. – 798 с.
12. Барабанова С.В. Государственное регулирование высшего образования в Российской Федерации: административно-правовые вопросы / С.В. Барабанова. – Казань : Изд-во Казанск. гос. ун-та, 2004. – 340 с.
13. Вельчева Н.І. Науково-теоретичні основи державного регулювання вищої освіти / Н. І. Вельчева // Державне будівництво. – 2009. – № 2. – 14 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/doc/1/11.pdf>.
14. Домбровська С.М. Механізми реалізації державної політики в галузі вищої освіти / С. М. Домбровська // Актуальні проблеми державного управління. – 2011. – № 2(40). – 6 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2011-2/doc/2/04.pdf>.
15. Про Державну національну програму «Освіта» («Україна ХХІ століття») : Постанова Кабінету Міністрів України від 03 листопада 1993 р. № 896 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/896-93-п>.
16. Про затвердження плану заходів щодо розвитку вищої освіти на період до 2015 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2010 р. № 1728 // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 177.
17. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року : Указ Президента України від 25 червня 2013 р. № 344/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/15828.html>.
18. Концептуальні засади та напрями розвитку вищої освіти в Україні : Роз'яснення Міністерства юстиції України від 14 жовтня 2011 р. // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2011. – № 11. – С. 145–148.

