

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ УКРАЇНИ

Поступна Олена Вікторівна

• Проаналізовано основні механізми реалізації державної політики України у галузі вищої освіти в умовах реформування освітньої сфери. Пропонується порівняльна характеристика ієрархічного управління провідних європейських країн-учасниць єдиного освітнього й наукового простору.

Ключові слова: механізми державного управління, ієрархічне управління, централізація управління.

Державна політика у сфері вищої освіти в Україні спрямована на реформування освітньої галузі на національних традиціях з урахуванням світових освітніх тенденцій та економічних можливостей держави з метою забезпечення всебічного розвитку людини як особистості та найвищої цінності суспільства, розквіту її таланту, підвищення її освітнього рівня, забезпечення народного господарства кваліфікованими фахівцями [1, с. 29]. Головну роль у реалізації державної політики у сфері освіти відіграють механізми державного управління, тому їх аналіз є актуальним. Отже, *мета нашого дослідження* – аналіз основних механізмів управління освітньої політики в Україні, порівняння ієрархічного управління вищою освітою європейських країн та визначення необхідності централізації управління вищою школою в Україні.

Значний інтерес для науковців мають вітчизняні дисертаційні дослідження О. В. Дубровки, С. А. Калашникової, С. А. Коваленко, Н. М. Колісниченко, В. В. Остапчука, І. М. Сікорської та ін. У них автори особливо увагу приділяють вивченню механізму державного управління (регулювання) освітньою сферою, характеризують її систему, структуру, форми, методи. Також значним внеском у висвітлення проблеми механізмів реалізації державної освітньої політики є монографії та навчальні посібники вітчизняних авторів (Л. І. Антошкіної, Д. І. Дзвінчука, М. І. Дудки, В. С. Журавського та ін.) Але згаданих авторів більше цікавлять питання трансформації вищої освіти, зміни в її структурі, змісті, і залишаються недостатньо висвітлени-

ми ефективні шляхи і засоби виведення української освіти з кризи.

Зазначимо, що серед науковців, які вивчають механізми державного управління, існують різні точки зору. На особливу увагу заслуговує наукова праця українського вченого В. Я. Малиновського, який пропонує таке визначення «механізмів держави» – «система всіх державних органів, які здійснюють завдання держави і реалізують функції у сфері управління суспільством» [2, с. 108]. А «механізми державного управління» автор розглядає, як «сукупність засобів організації управлінських процесів та способів впливу на розвиток керованих об'єктів, що базуються на принципах наукової обґрунтованості, об'єктивності, цілісності, узгодженості з використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління» [2, с. 108]. Отже, В. Я. Малиновський, розглядає систему державних органів, які застосовують механізми управління суспільством з метою здійснення завдання держави. Саме тому система державних органів і буде об'єктом нашого дослідження.

Цікавим дослідженням в освітній сфері, на нашу думку, є робота Д. І. Дзвінчука, в якій автор, розглядаючи світовий контекст й історичний аспект управління освітою, доходить висновку, що за будь-яких часів у різних країнах існувала певна освітня система, яка є керованою. Тобто система має відповідні складові, якими управляють, а управління здійснюють на різних рівнях [3, с. 39]. Автор окреслює основні рівні управління освітою: центральні, регіональні, місцеві, рівні установ та їх підроз-

ділів. Проаналізувавши діяльність навчання та основ менеджменту, Д. І. Дзвінчук дійшов висновку, що єдиною спільною ознакою для всіх рівнів управління є мета діяльності того чи іншого елемента освітньої системи, а оскільки освітня система характеризується великою кількістю різноманітних цілей, то з'являється необхідність їх підпорядкованості. На думку Д. І. Дзвінчука, саме підпорядкованість цілей нижчого рівня вищим можна назвати ієрархією цілей [3, с. 39–40]. Таким чином, дослідник вказує на існування ієрархічності управління в освіті, тобто на підпорядкованість органів управління освітньою сферою по вертикалі.

Зауважимо, що *механізм державного управління* – це приведення об'єкту управління до бажаного стану шляхом організації каналів прямих та зворотних зв'язків, що перетворюють життя суспільства в єдиний, цілеспрямований, ефективний, виробничий організм, який постійно розвивається. Саме за допомогою механізму управління упорядковується зовнішня і внутрішня взаємодія органів системи управління: каналом прямого зв'язку до об'єкта управління надходить розпорядна інформація, а каналом зворотного зв'язку – звітна. Тому, на нашу думку, складовою механізму державного управління має бути *механізм контролю*.

Крім механізму контролю, до складу механізму державного управління освітньої сфери можна віднести ще і такі механізми, як: планування, організація, мотивація, координування, розпорядження, облік, аналіз.

Сьогодні у зв'язку з процесом реформування національної системи освіти в євроінтеграційному напрямі стає актуальним неперервне вироблення і реалізація відповідних програмних документів, що можна назвати *механізмом* запровадження освітніх реформ в Україні. Саме в програмних документах визначаються цілі державної політики в освітній сфері. Враховуючи соціально-економічне становлення держави, на початку XXI ст. в Україні було прийнято низку законів й державних програм, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, нормативних документів Міністерства освіти і науки України щодо розвитку освітньої галузі та її модернізації в євроінтеграційному напрямі. Ми не зупинятимемося на розгляді механізму правового регулювання, про це йшлося в інших публікаціях [4], а проаналізувавши основні механізми управління освітньою політикою в Україні, спробуємо порівняти її з ієрархією управління вищою освітою євро-

пейських країн. Управління вітчизняною вищою школою, на думку М. І. Дудки, припускає здійснення адміністративної діяльності, тобто участь у виконавчо-розпорядній діяльності системи органів державного управління, а також методичне керівництво [5, с. 78]. Саме Міністерство освіти і науки України здійснює програмно-методичне керівництво в Україні як центральний державний орган. Як вважає М. І. Дудка, програми й методичні вказівки, що виробляє Міністерство освіти і науки України – фактично єдиний інструмент, що об'єднує вищі навчальні заклади України (незалежно від їх відомчої підпорядкованості) в єдину систему й допомагає зберегти єдиний освітній простір [5, с. 78].

Власну точку зору щодо цього має Л. П. Кураков [6], який вважає, що методичне керівництво має реалізовуватися за трьома напрямками: 1) розроблення і правове оформлення методичної документації; 2) вивчення стану педагогічної й виховної роботи; 3) організація роботи з удосконалення підготовки науково-педагогічних кадрів та підвищення їх кваліфікації. А все це впливає з принципів автономії вищих навчальних закладів, що всі питання функціонування повинні вирішувати відповідно до своїх статутів.

Велике значення для України має досвід країн ЄС з проблем управління, тому доцільно було б провести аналіз управлінських аспектів освітніх систем провідних країн учасниць європейського єдиного освітнього і наукового простору (табл.)

Проаналізувавши таблицю, ми бачимо чітку наявність централізованої системи управління вищою освітою, практично в усіх країнах управління вищою школою покладено на міністерство. У Німеччині та Австрії існує і змішана система управління на середній ланці. Переважна кількість вищих навчальних закладів – державні, але є незначна кількість приватних. Держава фінансує переважно державні вищі навчальні заклади (від 70 % до 100 %) [5, с. 82], але за контрактом у деяких країнах гроші отримують і приватні заклади освіти. Існує багаторівнева і багатоканальна системи фінансування вищої школи: федеральний, регіональний й місцевий бюджети, плата за навчання, цільова підготовка кадрів за угодами, прибутки від науководослідної роботи, допомога спонсорів, гранти суспільних організацій, комерційна діяльність. Також у всіх країнах існує система пільгового оподаткування для вищої школи та її спонсорів, державне пільгове кредитування студентів.

УПРАВЛІНСЬКІ АСПЕКТИ ОСВІТНІХ СИСТЕМ ЄВРОПИ

Країна	Центральний орган управління вищою освітою в країні	Головне завдання центрального органу управління освітою	Фінансування освіти	Форма власності ВНЗ, автономність	Основні складові системи управління ВНЗ
Австрія	Міністерство науки і досліджень	Призначення членів сенату ВНЗ, затвердження обраних ректорів, деканів, керівників ВНЗ.	Сенат ВНЗ вирішує питання фінансування.	Державні, приватні.	Структура ВНЗ – різномірна: частина складається з департаментів (факультетів), інші – з інститутів. Сенат – головний керуючий і контролюючий орган ВНЗ.
Великобританія	Міністерство освіти й науки	Департамент освіти (усі аспекти науки). Департамент зайнятості (забезпечення професійних програм та певна первинна спеціальна підготовка).	Фінансуються заклади переважно центральним урядом через ради з фінансування вищої освіти Англії та Уельсу відповідно, а також через студентську плату та науково-дослідні роботи. Заклади заохочуються до пошуку додаткового фінансування через спонсорство.	Державні заклади (в основному) і приватні ВНЗ – автономні.	Структура управління – ступенева: вице-канцлер – ректорат, суд (старший персонал) – сенат (викладачі, керівники департаментів та представники інших об'єднань).
Італія	Міністерство університетів і наукових та технологічних досліджень	Планує і підтримує дослідження, розвиток університетів на кожні три роки, розподіляє бюджет, координує міжнародне співробітництво.	Кошти державного бюджету, внески на дослідницьку й іншу діяльність для потреб її замовників (отримують державні університети), кошти місцевих організацій, асоціацій або фондів (отримують приватні університети), додатковий дохід – від студентської плати за послуги (лабораторії, бібліотеки).	Державні, приватні. Всі університети – автономні.	Ректор (обирається професорсько-викладацьким складом з провідних професорів), колегіальне управління (академічний сенат, адміністративний консиліум), факультети.
Нідерланди	Міністерство освіти і науки	Політика освіти, фінанси.	Державне фінансування, частка приватного фінансування.	ВНЗ розподіляються на університети і вищі професійні школи (85 % – приватні).	Університетська рада (на чолі – ректор), виконавча рада (представники всіх категорій працівників). Структурні підрозділи – факультети і відділення.
Німеччина	На федеральному рівні – Міністерство освіти, науки і технології	Регулювання фінансової підтримки для студентів у вищих закладах освіти, сприяння науковим та педагогічним дослідженням, правовий захист учасників заочних курсів, встановлення загального законодавства щодо принципів вищої освіти.	Фінансування переважно державне: на федеральному рівні й на рівні земель.	Державні, приватні.	Заклади вищої освіти мають статус корпоративного органу. Користуються правом самоврядування в межах законодавства. Складають свої власні статути, які затверджуються земельним урядом.
	На рівні земель (16 земель – земельний уряд (на чолі з міністром)	Встановлюють свої більш конкретні положення шляхом розробки і запровадження місцевого земельного законодавства. Міністри керують наукою та дослідженнями.	Державна покриває витрати на заробітну плату викладацькому, адміністративному і допоміжному персоналу. Місцева влада відповідає на за інвестиції й поточні витрати (регіони відповідають за вищі заклади освіти).	Державні, приватні (немає приватних університетів без контрольного акції). ВНЗ – автономні.	Президент університету обирається всіма членами рад: адміністративна рада, наукова рада, рада з навчання й університетського життя. Заклад укладає контракт на 4 роки з державою.
Франція	Міністерство національної освіти (9 управлінь)	Держава встановлює керівні принципи і програми; наглядає за прийомом, навчанням персоналу, управлінням ним, встановлює статус та порядок діяльності закладів і забезпечує їх необхідними викладацькими та адміністративними посадами.			

Практично всі вищі заклади освіти мають автономію. Управління вищим навчальним закладом, як бачимо, має свої складові у кожній країні. Таким чином, управління вищим навчальним закладом – це взаємодія і співробітництво між усіма структурами підрозділів вищої школи – вищою ланкою ВНЗ, викладачами, студентами та слухачами.

У комплексі механізмів державного регулювання системи освіти бюджетне фінансування є найважливішим важелем впливу держави як на всю систему, так й на окремі освітні заклади. Надання освітніх послуг інтегрує у собі низку суттєвих проблем організації фінансування освітніх закладів, від раціонального вирішення яких залежить ефективність всієї системи освіти й можливість її неперервного розвитку [7, с. 143].

На думку М. І. Дудки, у перехідний період у більшості пострадянських країн скорочення фінансування освіти відбувається у 3–4 рази швидше, ніж спад ВВП, вищі навчальні заклади втрачають свій статус суспільного блага [5, с. 79]. Тому навчальні заклади змушені виявляти свою активність у усіх доступних сферах, щоб вижити за сучасних умов.

Закон України «Про освіту» (ст.ст. 61, 62) [8, с. 41–43] чітко визначає основні та додаткові джерела фінансування, а також механізми фінансування наукових досліджень. Детальніше трактування питань фінансування знаходимо у Законі України «Про вищу освіту» у розділах X та XI [8, с. 250–255]. Отже, в умовах недостатнього державного фінансування освіти законодавчими актами держава заохочує вищі навчальні заклади шукати власні механізми додаткового фінансування. Додатковою діяльністю ВНЗ забезпечується сьогодні від 40 % до 50 % (іноді й вище) фінансових надходжень до системи вищої освіти [5, с. 80].

Основна мета фінансової діяльності вищого навчального закладу полягає у забезпеченні його фінансової стійкості з метою збереження та розвитку інтелектуального, наукового, освітнього, культурного і виробничого потенціалів. А управління фінансами поєднує як розподіл так й придбання коштів. Отже, для ефективного використання механізмів розподілу й мобілізації грошових фондів необхідні знання фінансово-економічного менеджменту як керівникам вищих навчальних закладів, так і працівникам Міністерства освіти і науки України. Це зумовлено також входженням національної вищої школи у систему ринкових відносин. Крім того, важливу роль у вирішен-

ні цих проблем відіграє університетська спільнота. Таким чином, постає нове питання про перегляд підготовки адміністративних кадрів для роботи у сфері вищої освіти, враховуючи фінансово-економічні зміни діяльності вузів.

Сьогодні у світі приділяється чимало уваги вивченню реалізації фінансово-економічного механізму у сфері вищої освіти. Але ми акцентуємо увагу на висновках М. І. Дудки, який на основі дослідження специфіки механізму фінансового управління вищою школою України, пропонує удосконалити цей механізм [5, с. 79–95]. Автор поділяє позицію цього науковця й спробує визначити найголовніше.

1. Потрібно розробити програми розвитку регіональних систем вищої освіти з метою підтримки своїх ведучих вищих закладів регіональною владою.

2. Створити єдині регіональні міжвузівські центри сприяння зайнятості випускників (формування регіональних банків даних про потреби у кваліфікованих спеціалістах і робочих місцях; допомога у працевлаштуванні випускників; взаємодія зі світовими структурами зайнятості випускників тощо).

3. Необхідно законодавчо визначити ситуації, за яких доцільно вводити плату за навчання (наприклад, у разі отримання другої вищої освіти).

4. Реформувати статистичну звітність вищої школи у зв'язку з формуванням значного кола джерел її фінансування.

5. Потрібно готувати менеджерів вищої освіти, обізнаних з фінансово-економічною діяльністю.

6. Вивчати досвід провідних університетів світу у сфері фінансово-економічного управління, які за останні роки досягли найбільших позитивних змін у своїй підприємницькій діяльності.

Таким чином, саме механізм реалізації фінансово-економічної діяльності у сфері вищої освіти найбільше потребує удосконалення.

Інший механізм реалізації державної політики щодо міжнародного співробітництва у сфері вищої освіти ретельно досліджує у дисертаційній роботі І. М. Сікорська [9], яка доходить висновків, що з перших років незалежності України міжнародна співпраця вищих навчальних закладів нашої держави мала інтенсивний характер. *Управління міжнародною діяльністю* вищої школи, на думку автора, здійснюється за галузево-територіальним принципом: центральний рівень управління – на рівні Міністерства освіти і науки

України, регіональний рівень – обласних відділів освіти і науки, муніципальний – міських відділів освіти, і нарешті, відділи з міжнародних зв'язків вищих навчальних закладів. І. М. Сікорська наголошує на неефективності взаємодії між ланками такого управлінського ряду, який сьогодні потребує значного удосконалення, а саме:

- доцільніше використовувати вже накопичений досвід міжнародної діяльності провідних світових закладів вищої освіти як у сфері підготовки іноземних фахівців, так і у реалізації спільних міжнародних освітніх програм на базі українських вищих навчальних закладів;

- активізувати участь у контактах між закладами на регіональному рівні, що сприятиме підвищенню ефективності міжнародної академічної мобільності на основі поширення накопиченого досвіду вищих навчальних закладів регіону;

- сприяти розповсюдженню позитивного досвіду українських вищих навчальних закладів необхідно для порівняльних аналізів якості міжнародної співпраці на національному і міжнародному рівні;

- регулярно висвітлювати міжнародну діяльність вищих навчальних закладів у національних і закордонних спеціалізованих виданнях для потенційних споживачів та закордонних партнерів;

- вимагати наявності професійної підготовки співробітників міжнародної служби, їхньої регулярної перепідготовки [9, с. 126–127].

Ще одним з новітніх механізмів державного управління вищою освітою є *механізм організаційної освітньої інновації*, який спрямований на використання комп'ютерних і телекомунікаційних технологій у освітній сфері. Під впливом сучасних освітніх технологій і розвитку ринкових механізмів в Україні формуються економічні інновації у сфері освіти, а саме: нові механізми державного фінансування освіти; диверсифікація джерел фінансування освіти; нові механізми фінансування освіти підприємствами; пільгове стимулювання інвестицій у сферу освіти; нові механізми оплати праці робітників освіти; механізми економії від масштабу освітньої діяльності. Усі ці механізми потребують розробки, реалізації й контролю з боку централізованого державного органу управління у сфері освіти, яким є в нашій державі Міністерство освіти і науки України. Саме від його ефективного управління залежатиме результат розвитку всієї освітньої й наукової діяльності та престижність провідних національних закладів вищої школи.

Таким чином, в Україні існує низка механізмів реалізації державного управління вищою освітою, які діють вже в ринкових умовах, але не завжди ефективно, тому потребують удосконалення, що й запропоновано у тексті роботи.

Використані джерела

1. Журавський, В. С. Вища освіта як фактор державотворення і культури в Україні / В. С. Журавський. – К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – 416 с.
2. Малиновський, В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2005. – 240 с.
3. Дзвінчук, Д. І. Державне управління освітою в Україні: тенденції і законодавство / Д. І. Дзвінчук. – К. : ЗАТ «НІЧЛАВА», 2003. – 240 с.
4. Поступна, О. В. Нормативно-правове забезпечення вищої освіти в Україні в контексті європейської інтеграції [Електронний ресурс] // Державне будівництво ; вид. Харк. регіонального ін-ту держ. упр. НАДУ при Президентів України. – 2007. – № 2. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua>
5. Дудка, М. І. Вища школа України: стратегія управління й проблеми реформування : монографія / М. І. Дудка – Х. : Основа, 2002. – 272 с.
6. Кураков, Л. П. Проблемы управления высшей школой на современном этапе / Л. П. Кураков. – М. : Республика, 1995. – 157 с.
7. Балыхин, Г. А. Управление развитием образования: организационно-экономический аспект / Г. А. Балыхин. – М. : ЗАО «Издательство «Экономика», 2003. – 428 с.
8. Освіта України. Збірник законів : довід. вид. / за ред. Борисенка С. О. – Х. : Вид-во «Бурун Книга», 2007. – 304 с.
9. Сікорська, І. М. Удосконалення державного управління вищою освітою в контексті європейської інтеграції : дис. ...к. н. держ. упр. : 25.00.02 / І. М. Сікорська. – Донецьк, 2006. – 217 с.