



УДК 351.851(477)

DOI: <https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-17-2-26-34>

Вавренюк Сергій Анатолійович,

кандидат наук з державного управління, докторант навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України, 61023, Україна, м. Харків, вул. Чернишевська, 94, (057) 700 31 71, e-mail: sergei-vavrenyuk@nuczu.edu.ua

ORCID: 0000-0002-6396-9906

Вавренюк Сергей Анатольевич,

кандидат наук по государственному управлению, докторант учебно-научно-производственного центра Национального университета гражданской защиты Украины, 61023, Украина, г. Харьков, ул. Чернышевская, 94, (057) 700 31 71, e-mail: sergei-vavrenyuk@nuczu.edu.ua

ORCID: 0000-0002-6396-9906

Vavrenyuk Sergey Anatolievich,

PhD in Public Administration, Doctoral candidate of Educational, Scientific and Production Center of the National University of Civil Defense of Ukraine, 61023, Ukraine, Kharkiv, Str. Chernyshevskaya, 94, tel.: (057) 700 31 71, e-mail: sergei-vavrenyuk@nuczu.edu.ua

ORCID: 0000-0002-6396-9906

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ОСВІТНІХ ПОСЛУГ УКРАЇНИ

Анотація. Розкрито проблему державного регулювання вищої освіти України. Акцентовано увагу на процесі євроінтеграції під час вибору особливостей та напрямів розвитку вищої освіти в країні.

Розглянуто поняття державного управління й освіти як процесу реформування, що відбувається у сфері освітніх послуг, зокрема, вищої освіти України. Визначено, що державне управління покликане задовольняти освітні потреби суспільства для досягнення стратегічних цілей його розвитку та економіки загалом. При цьому освіта виступає об'єктом виконавчої влади та характеризується інтеграцією з усім суспільним устроєм, що, своєю чергою, вимагає виконання державного регулювання за її організацією.

Акцентовано увагу на тому, що державне управління має спрямовуватися на регулювання порядку організації навчального процесу, контролювати

якість освіти, а також встановлювати порядок ліцензування та державної акредитації закладів вищої освіти. Тим самим наголошено на важливій ролі управління вищою освітою в Україні.

Визначено та вивчено органи виконавчої влади у сфері державного управління освітою, їх функції та основні повноваження щодо надання освітніх послуг у країні. Розкриваючи завдання державних органів управління сферою освіти, здійснено порівняльний аналіз з європейськими країнами та особливостями їх інституційного та функціонального стану державного управління системою вищої освіти.

Окреслено проблемні місця у вітчизняному досвіді державного управління системою вищої освіти, а саме — відсутність автономності закладів вищої освіти та низький рівень діяльності громадських консультативних органів, покликаних створювати рекомендації щодо розвитку системи вищої освіти в країні, що сприятиме її ефективності та якості.

У підсумку визначено, що для реалізації організаційно-правового механізму державного управління вищою освітою необхідно послідовно здійснювати організаційні та правові дії, які спираються на об'єктивні закони і спрямовані на реформування системи освіти.

Ключові слова: система освіти, вища освіта, державне управління, якість освіти, реформування освіти, процес євроінтеграції.

ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УСЛУГ УКРАИНЫ

Аннотация. Раскрыта проблема государственного регулирования высшего образования Украины. В первую очередь акцентировано внимание на процессе евроинтеграции при выборе особенностей и направлений развития высшего образования в стране.

Рассмотрено понятия государственного управления и образования как текущего процесса реформирования в сфере образовательных услуг, в частности, высшего образования Украины. Отмечено, что государственное управление призвано удовлетворять образовательные потребности общества для достижения стратегических целей его развития и экономики в целом. При этом образование выступает как объект исполнительной власти и характеризуется интеграцией со всем общественным строем, что, в свою очередь, требует исполнения государственного регулирования за ее организацией.

Акцентировано внимание на том, что государственное управление должно направляться на регулирование порядка организации учебного процесса, контролировать качество образования, а также устанавливать порядок лицензирования и государственной аккредитации заведений высшего образования. Тем самым указывается на важную роль управления высшим образованием в Украине.

Определены и изучены органы исполнительной власти в сфере государственного управления образованием, их функции и основные полномочия по отношению к предоставлению образовательных услуг в стране. Определяя

задачи государственных органов управления сферой образования, проведен сравнительный анализ с европейскими странами и особенностями их институционального и функционального состояния государственного управления системой высшего образования.

Отмечены основные проблемные места в отечественном опыте государственного управления системой высшего образования — это отсутствие автономности заведений высшего образования и низкий уровень деятельности общественных консультативных органов, которые призваны создавать рекомендации по развитию системы высшего образования в стране, тем самым делая его более эффективным и качественным.

В итоге определено, что для реализации организационно-правового механизма государственного управления высшим образованием необходимо последовательно совершать организационные и правовые действия, которые опираются на объективные законы и направлены на реформирование системы образования.

Ключевые слова: система образования, высшее образование, государственное управление, качество образования, реформирование образования, процесс евроинтеграции.

FEATURES OF GOVERNMENTAL REGULATION IN THE SPHERE OF EDUCATIONAL SERVICES OF UKRAINE

Abstracts. The article reveals the problem of state regulation of higher education in Ukraine. First of all, attention is focused on the process of European integration when choosing the features and directions of development of higher education in the country.

The author examines the concept of public administration and the concept of education in the light of the ongoing process of reform in the field of educational services, in particular — higher education in Ukraine. It is noted that public administration is designed to meet the educational needs of society, thereby achieving the strategic goals of its development and the economy as a whole. At the same time, education acts as an object of executive power and is characterized by integration with the entire social system, which in turn requires the implementation of state regulation for its organization.

The article focuses on the fact that public administration should be directed at regulating the organization of the educational process, controlling the quality of education, as well as establishing the procedure for licensing and state accreditation of institutions of higher education. Thus, the author points to the important role of higher education management in Ukraine.

The author also determines and studies the executive authorities in the field of public administration of education, names their functions and basic powers in relation to the provision of educational services in the country. Defining the tasks of state educational authorities, the author conducts a comparative analysis with European countries and the characteristics of their institutional and functional state of public administration of the higher education system.

In conclusion, the author notes the main problem areas in the domestic experience of public administration of the higher education system, calling among them the lack of autonomy of higher education institutions and the low level of activity of public advisory bodies, which are designed to create recommendations for the development of the country's higher education system, thereby making it more effective and quality.

Summing up, the author determines that for the implementation of the organizational and legal mechanism of public administration of higher education it is necessary to consistently perform organizational and legal actions that rely on objective laws and are aimed at reforming the education system.

Keywords: education system, higher education, public administration, quality of education, education reform, the process of European integration.

Постановка проблеми. Останнє десятиліття в нашій державі характеризується значними соціально-економічними змінами та політичними реформаціями, що торкнулись практично усіх сфер суспільства. Це стосується й сфери вищої освіти, де ці зміни проходять досить динамічно, швидкими темпами.

Сьогодні Україна йде шляхом євроінтеграції та намагається брати активну участь у розбудові європейського освітнього простору. Саме тому в даному питанні важливе місце займають органи державного управління сферою освітніх послуг. Особливо це стосується їх ефективного функціонування, особливостей взаємодії між собою, компетентного та правильного визначення цілей для інноваційного розвитку вищої освіти, що, в свою чергу, впливає на діяльність усіх закладів вищої освіти. Активність дослідників, соціологів та управлінців до проблем реформування та функціонування сфери освітніх послуг з питань вивчення державного регулювання полягає у зростанні ролі освіти та відтворенні

реалістичного соціокультурного суспільного життя, а також в економічному та інтелектуальному розвитку нашої держави.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою. Питання аналізу сучасного стану системи державного управління вищою освітою в Україні висвітлені у наукових роботах К. Андрійчука, С. Григанського, В. Вікторова, С. Домбровської, Д. Дзвінчука, В. Кременя, В. Лугового, І. Сікорської, В. Сиченка, А. Скідина та ін.

Постановка завдання. При вивченні організаційних, правових та інших положень та теоретичних висновків, що характеризують специфіку сфери освітніх послуг як об'єкта державного управління, визначити особливості державного регулювання даної сфери як одного з перспективних напрямів державної освітньої політики.

Виклад основного матеріалу. Новітня політика України в контексті реформування освітньої системи виражається в різних нововведеннях, що виявляються в інноваційних проєктах та програмах розвитку сфери

освітніх послуг вищої школи, та переслідує головну мету, яка полягає у підвищенні якості освітніх послуг, що надаються сучасною школою [1].

Серед особливостей реалізації освітніх послуг вищої школи в умовах реформування вітчизняного ринку освіти варто відзначити відхід від державного адміністративного регламентування у взаємовідносинах між соціальними суб'єктами, а на відміну цьому — застосування методів економічного та нормативно-правового регулювання та їх взаємодії на різних рівнях. З такої позиції державне регулювання сфери освітніх послуг виглядає ефективнішим за державне управління, тому що найкраще відповідає соціально-економічному значенню, що відводиться освітній галузі у сучасному суспільстві.

Для розкриття поставлених завдань у цій статті варто визначити зміст базових дефініцій “державне регулювання” та “освіта”.

Державне регулювання в освітній галузі є комплексом соціально-економічних, нормативно-правових, організаційних та інших методів направляючого впливу на агентів освітнього простору з метою забезпечення сприятливих умов для задоволення освітніх потреб та досягнення стратегічних цілей суспільного розвитку. Це трактування державного регулювання в контексті розгляду питань освіти досить поширене та не викликає у науковій громадськості достатньо серйозної дискусії [2].

А освіта є комплексом взаємопов'язаних галузей, що забезпечують отримання соціально-культурних послуг, пов'язаних з вихованням, передачею та отриманням знань, а також

виробленням професійних навичок з трудової діяльності.

Закон України “Про освіту” вказує на те, що освіта є цілеспрямованим процесом виховання та навчання в інтересах людини, суспільства, а також держави, який супроводжується констатацією досягнень. При цьому в Законі йдеться про те, що отримання освіти полягає в досягненні та підтвердженні певного освітнього рівня та засвідчується відповідним документом.

Серед обов'язків держави виділяється необхідність підтримки різних форм освіти та самоосвіти. Також освіта, виступаючи об'єктом виконавчої влади, характеризується глибокою інтеграцією з усім суспільним устроєм. У сфері освіти зайнята третина населення — це споживачі освітніх послуг [3].

Так, ми можемо сказати, що освіта є сферою, яка традиційно має високий рівень державного регулювання, у зв'язку з чим природою основної частини відносин у сфері освіти є адміністративно-правова. Інакше кажучи, норми адміністративного права регулюють порядок організації навчального процесу, контролюють якість освіти, встановлюють порядок установи, ліцензування та державної акредитації освітніх організацій. Крім того, нормами адміністративного права визначається порядок та управління державними або муніципальними організаціями освіти, здійснюється регуляція взаємовідносин суб'єктом освітньої діяльності з органами виконавчої влади.

У нашій державі для управління сферою вищої освіти задіяні органи державного управління вищою

освітою на різних рівнях. Сьогодні в руках держави знаходяться основні важелі впливу на освітню сферу, а найбільше значення належить державному управлінню вищою освітою. Такий процес має організуючий, цілеспрямований та регулюючий вплив з боку держави на систему вищої освіти, на який покладена функція виконавчого та розпорядчого характеру. Дане управління відбувається в процесі реалізації державної влади завдяки спеціально уповноваженими органами, які застосовують державно-владні повноваження та виконують визначені управлінські функції, завдяки яким відбувається упорядкування суспільних відносин у сфері вищої освіти, досягаються поставлені цілі, удосконалюється структура та організація освітнього процесу [4].

Підсумовуючи зазначене, варто сказати, що саме державному управлінню відведена основна роль в управлінні вищою освітою в нашій державі, яку забезпечують органи управління різних рівнів, яким притаманна внутрішня організація та які мають відповідні повноваження стосовно закладів вищої освіти, а також органів державного управління.

Одним із основних моментів є те, що для діяльності державних органів управління повинна бути чітка нормативно-правова база. На сьогодні такою нормативно-правовою базою в нашій державі є закони та нормативно-правові акти, а саме: Конституція України, Закони України “Про освіту”, “Про вищу освіту”, Національна доктрина розвитку освіти, а також укази Президента України та постанови Верховної ради України, Ка-

бінету Міністрів України, що спрямовуються на регулювання сфери вищої освіти.

До органів, яким надана функція управління вищою освітою відповідно до ст. 11 Закону України “Про освіту”, можна віднести: Міністерство освіти і науки України, міністерства та відомства України, яким підпорядковуються заклади вищої освіти, Вища атестаційна комісія України, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та підпорядковані їм управління, відділи освіти. У цьому Законі також висвітлені обов’язки органів державної виконавчої влади, які керують у галузі освіти. Також на дану галузь впливають укази Президента України та постанови Кабінету Міністрів як нормативного, так й індивідуального характеру. Для кожного освітнього та профільного рівнів Кабінет Міністрів України затверджує державні стандарти, в яких визначені вимоги до змісту, обсягу та рівню освітньої та фахової підготовки в нашій державі. Саме такі стандарти застосовуються для оцінки освітнього та профільного рівнів громадян незалежно від форми одержаної освіти. Один раз на 10 років державні стандарти можуть підлягати перегляду та перезатвердженню. Головним державним та центральним органом, якому надано право управління цілою галуззю, є Міністерство освіти і науки України.

Відповідно до ст. 12 Закону України “Про освіту” та Положення № 773/2000 на Міністерство освіти і науки України покладені завдання:

- брати участь при визначенні державної політики в галу-

зі освіти та науки, а також у професійній підготовці висококваліфікованих кадрів, розробляти програми для розвитку освіти загалом та державних стандартів освіти;

- встановлювати державні стандарти знань з кожного предмета;
- визначати мінімальні нормативи фінансового та матеріально-технічного забезпечення закладів вищої освіти;
- здійснювати навчально-методичне керівництво та контроль за дотриманням державних стандартів освіти, а також державного інспектування;
- проводити державну акредитацію закладів вищої освіти незалежно від форм власності та підпорядкування, видавати їм ліцензії та сертифікати;
- розробляти проекти положень для закладів, які в подальшому затверджуватимуться Кабінетом Міністрів України;
- здійснювати керівництво державними закладами вищої освіти України.

Заклади вищої освіти також підпорядковуються міністерствам та центральним органам виконавчої влади, які разом з Міністерством освіти і науки України здійснюють державну політику в галузі освіти, науки та професійної підготовки висококваліфікованих кадрів. При цьому дані міністерства та інші центральні органи влади, яким підпорядковуються заклади вищої освіти, приймають акти в межах своєї компетенції. Вони є обов'язковими для виконання місцевими органами

державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також підпорядкованими їм органами управління освітою та закладами вищої освіти визначеного профілю незалежно від форми власності [5].

Робота Вищої атестаційної комісії України забезпечується відповідно до ст. 13 Закону України "Про освіту". Вона організовує та проводить атестацію наукових та науково-педагогічних кадрів, здійснює керівництво з присудження наукових ступенів та присвоює вчені звання старшого наукового співробітника. Місцевим державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування надані повноваження утворювати органи управління освітою, що, своєю чергою, спрямовані на управління закладами вищої освіти, які належать комунальній власності, організацію навчально-методичного забезпечення університетів, підвищення та вдосконалення професійних кваліфікацій педагогічних працівників, а також їх перепідготовку та проведення атестації, проводять контроль за встановленими вимогами щодо змісту, рівня та обсягу освіти, здійснюють атестацію навчальних закладів, які знаходяться у комунальній власності.

Сьогодні на Міністерство освіти і науки України покладені обов'язки реформування освіти в нашій державі, забезпечення відповідного рівня освіти, що буде конкурентоспроможним в Європі та світі, а також досягнення світових стандартів для того, щоб випускники українських закладів вищої освіти відповідали рівню умінь та знань, а їх дипломи визнавалися за кордоном [6].

Якщо розглядати європейський досвід в плані інституційної та функціональної складової державного управління системою вищої освіти, варто відзначити наступне. Серед більшості країн Європи, а це стосується і нашої держави, вся відповідальність за галузь вищої освіти лягає на профільне міністерство або на центральний керівний орган, в різних країнах він називається по-різному. У Великобританії він має назву Департамент з питань вищої освіти, інновацій та мистецтва, в Норвегії та Фінляндії – Міністерство освіти і науки, у Франції – Міністерство вищої освіти і наукових досліджень.

Для регулювання галузі вищої освіти багато функцій регіонального рівня в плані управління закладами вищої освіти покладені на агентства-посередники, органи громадського самоврядування, а також великий спектр повноважень надано самим закладам вищої освіти, які вже мають відповідну автономію [7].

Аналізуючи вітчизняний досвід державного управління системою вищої освіти, ми таким результатом поки що похвалитися не можемо. У нашій державі на законодавчому рівні визначено автономність закладів вищої освіти, проте в реаліях цього ми не спостерігаємо. Також у системі управління сферою вищої освіти та задля врахування можливих інтересів включені громадські консультативні органи, до яких варто віднести: Громадську гуманітарну раду при Президенті України, Громадську раду при Міністерстві освіти і науки. Однією з важливих одиниць у струк-

турі громадських органів, які мають вагомий вплив на галузь вищої освіти, є Спілка ректорів закладів вищої освіти. Для їх діяльності характерною є структурованість, проте варто зазначити, що вона ще знаходиться не на високому рівні та не досить ефективна, тому що їх рекомендації не знаходять місця в практичному втіленні державного управління системою вищої освіти.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Підсумовуючи сказане, варто зазначити, що реалізація організаційно-правового механізму можлива лише при послідовному впровадженні організаційних та правових дій, які засновуватимуться на об'єктивних законах та базових принципах, а також матимуть цільову спрямованість та функціональну визначеність із застосуванням відповідних методів, які спрямовуватимуться на досягнення мети.

Щоб досягати цілей державного управління, окрім організаційно-правового регулювання, необхідно сферу вищої освіти забезпечувати ресурсами, до яких важливо віднести фінансові, кадрові, матеріально-технічні, інформаційні. Якщо розглядати галузь вищої освіти в контексті механізмів державного управління, бюджетне фінансування буде найважливішим важелем впливу нашої держави на всю систему освіти загалом та на окремі освітні установи.

Тому для ефективного функціонування всієї системи освіти та можливості її безперервного розвитку важливим моментом є правильна організація фінансування освітніх установ з боку держави та повна її підтримка.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ

ДЖЕРЕЛ

1. *Вавренюк С. А.* Сучасний стан та проблеми дворівневої структури в системі вищої освіти України / С. А. Вавренюк // *Право та державне управління: зб. наук. пр. Запоріжжя: Вид-во Класичний приватний ун-т, 2018. — Вип. 3 (2). — С. 11–15.*
2. *Домбровська С. М.* Механізми реалізації державної політики в галузі вищої освіти / С. М. Домбровська // *Актуальні проблеми держ. упр. — 2011. — № 2. — С. 107–113.*
3. *Плахотнік О. В.* Гармонізація національної та європейської освіти в сучасних умовах їх реформування / О. В. Плахотнік // *Зб. наук. пр. Військ. ін-ту Київ. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка. — 2015. — Вип. 50. — С. 344–351*
4. *Товканець О.* Менеджмент освіти в політиці формування європейської освітньої стратегії / О. Товканець // *Наук. вісн. Ужгород. нац. ун-ту. Серія: Педагогіка. Соціальна робота. — 2016. — Вип. 2. — С. 257–262.*
5. *Гедікова Н. П.* Державна політика у сфері вищої освіти України в контексті європейських освітніх стандартів // *Сучас. суспільство. — 2016. — Вип. 1. — С. 4–17.*
6. *Сухарніков Ю.* Нормативно-правові підстави для модернізації вищої освіти в Україні // *Вища шк. — 2014. — № 10. — С. 20–39.*
7. *Хоружий Г.* Інституційні засади європейської вищої освіти / Г. Хоружий // *Вища шк. — 2016. — № 11/12. — С. 28–42.*

REFERENCES

1. *Vavrenyuk S. A.* (2018). Suchasnij stan ta problemi dvorivnevoyi strukturi v sistemi vishoyi osviti Ukraini [The

current state and problems of the two-tier structure in the system of higher education of Ukraine]. *Law and Public Administration: a collection of scientific works. Issue 3 (2), p. 11–15.*

2. *Dombrovska S. N.* (2011). *Mehanizmi realizaciyi derzhavnoyi politiki v galuzi vishoyi osviti* [Mechanisms for the implementation of state policy in the field of higher education]. *Actual problems of public administration. № 2, p. 107–113.*
3. *Plakhotnik O. V.* (2015). *Garmonizaciya nacionalnoyi ta yevropejskoyi osviti v suchasni umovah yih reformuvannya* [Harmonization of national and European education in the current conditions of their reform]. *Sb. sciences Troops' troops. other Kiev. nats un-th them Taras Shevchenko. Issue 50, p. 344–351.*
4. *Tovkanets O.* (2016). *Menedzhment osviti v politici formuvannya yevropejskoyi osvitnoyi strategiyi* [Management in the Policy of the Formation of a European Educational Strategy]. *Nauk. Visn Uzhhorod nats un-t Series: Pedagogy. Social work. Issue 2, p. 257–262.*
5. *Gedikova N. P.* (2016). *Derzhavna politika u sferi vishoyi osviti Ukraini v konteksti yevropejskih osvitnih standartiv* [State policy in the sphere of higher education of Ukraine in the context of European educational standards]. *Contemporary society. Issue 1, p. 4–17.*
6. *Sukharnikov Yu.* (2014). *Normativno-pravovi pidstavi dlya modernizaciyi vishoyi osviti v Ukraini* [Normative-legal grounds for the modernization of higher education in Ukraine]. *Higher School. № 10, p. 20–39.*
7. *Horuzhi G.* (2016). *Institucijni zasadi yevropejskoyi vishoyi osviti* [Institutional Principles of European Higher Education]. *Higher School. № 11/12, p. 28–42.*