

С. А. Вавренюк,
к. держ. упр., докторант, Навчально-науково-виробничий центр
Національного університету цивільного захисту України
ORCID ID: 0000-0002-6396-9906

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.17.54

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ УКРАЇНИ

S. Vavreniuk,
PhD in Public Administration, Doctoral candidate of Educational,
Scientific and Production Center of the National University of Civil Defense of Ukraine, Kharkiv

ORGANIZATIONAL AND LEGAL MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION OF HIGHER
EDUCATION OF UKRAINE

Статтю спрямовано на вивчення основних особливостей організаційно-правового механізму та розширення його впливу на управління галуззю вищої освіти.

Автор статті акцентує увагу на необхідності проведення оптимізації правового та адміністративного механізмів з метою розширення впливу суспільства на управління освітньою сферою.

У статті розкрито суть поняття державного управління в сфері освіти, спираючись на дослідження сучасних наукових діячів, описано суть та основні методи державного управління в системі вищої освіти. Також визначено повноваження органів управління в системі вищої освіти.

Зупиняючись на адміністративно-правовому механізмі державного управління сферою освіти, виділено ряд елементів, які впливають на розвиток суспільних відносин у сфері вищої освіти, спираючись на завдання держави та суспільства в цілому.

This article aimed at studying the main features of organizations of the legal mechanism and expanding its influence on the management of the higher education industry.

The author of the article focuses on the need to optimize the legal and administrative mechanisms in order to expand the influence of society on the management of the educational sphere.

It is emphasized that the development and implementation of a modern system of public administration in the higher education system will allow optimizing the conditions of functioning of this sphere in the modern conditions of innovative development to ensure the integration of our country into the European educational space.

It noted that the concept of public administration of higher education is complex in structure, multifunctional activity of public authorities together with local self-government bodies, which aims at improving the efficiency of functioning of the entire higher education system in accordance with the tasks and goals of development of society and the state.

In the article author reveals the essence of the concept of public administration in the field of education, based on the research of modern scientists, describes the essence and basic methods of public administration in the system of higher education. The article also defines the powers of governing bodies in the higher education system.

The author defines the general system of state education management bodies as a hierarchical system of bodies consisting of higher, central, regional, regional and district levels. However, it should be noted that the management of education is exercised only by the first three bodies, each of which has its own powers in the formulation and implementation of the state education policy.

Focusing on the administrative and legal mechanism of public administration in the field of education, the author highlights a number of elements that influence the development of public relations in the field of higher education, based on the tasks of the state and society as a whole.

In conclusion, the author indicates a number of areas that are necessary for implementation in order to further develop the sphere of higher education in Ukraine and be subject to state regulation by the competent authorities.

Ключові слова: вища освіта, система вищої освіти, європейська освіта, реформування системи вищої освіти, організаційно-правовий механізм, органи управління вищою освітою.

Key words: higher education, higher education system, European education, reform of the higher education system, organizational and legal mechanism, bodies of management of higher education.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Для забезпечення функціонування системи вищої освіти та удосконалення її організаційних засад необхідно проводити оптимізацію правового та адміністративного механізму, розширювати вплив суспільства на управління галуззю, збільшувати автономію закладів вищої освіти, розвивати академічну свободу, покращувати стан справ в освітньому менеджменті. Важливим моментом є збереження впливу держави на освітню галузь та державної підтримки в різних формах.

На сьогодні система вищої освіти — це складна соціально-економічна структура, котра потребує значних фінансових, матеріальних, людських та інших ресурсів та проведення "економізації", а також інвестування в дану галузь. Де важливий вплив також залежить від прийняття управлінських рішень на таку структуру та якість регулювання всієї системи. Проте досить багато вчених у цій галузі звертали увагу переважно на проблеми державного управління системи вищої освіти саме в економічному плані. Однак розглядаючи досвід провідних європейських країн, необхідно виділити важливість правового та адміністративного регулювання на ряду з економічним.

Сьогодні адміністративно-правове управління системою вищої освіти — це реальний та ефективний юридичний інститут, котрий повністю поєднаний із свободою діяльності. Якщо говорити про автономію закладів вищої освіти, це не повинно означати їхньої абсолютної свободи. Регулювання відносин у системі вищої освіти в адміністративно-правовому плані означає гарантування прав суб'єктів освітніх відносин та організаційні умови для їх діяльності. Саме тому автономію необхідно розглядати як обмежену можливість прямого впливу державних органів влади за заклади вищої освіти, однак це повинно сприйматися за якусь замкнуту одиницю.

До сфери впливу держави та її компетенції полягають лише в загальному контролі функціонування закладів вищої освіти, а саме: правовий простір, стандартизація освіти, оподаткування, відносини власності, а також встановлення обсягів державного замовлення (виділення матеріальних ресурсів та визначення кількості навчаємих за ці кошти) та контроль ліцензійних умов та вимог.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Висвітленням державної освітньої політики та управління освітою займаються багато сучасних дослідників, серед яких ми можемо назвати таких науковців: В. Астахов, С. Андрійчук, О. Демченко, Т. Козарь, В. Кремень та інші. Щодо теоретичних засад державного управління в сфері вищої освіти, то воно розглядається у працях О. Бандурки, С. Домбровської, Ю. Тихомірова та інших. Однак, незважаючи на велику кількість наукових досліджень цього напрямку, існує необхідність аналізу саме сучасного стану організаційно-правового управління системою вищої освіти у контексті викликів та проблем сьогодення.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Метою статті є розкриття та аналіз сучасного стану організаційно-правового управління системою вищої освіти України.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Для гарантування необхідного рівня організаційного та правового забезпечення розвитку системи вищої освіти необхідно значно покращувати ефективність управління науково-теоретичними основами в такій системі та вдосконалювати форми та методи державного впливу на правовідносини в освітній галузі.

Водночас в обов'язки держави входить не лише розробка правової бази залучення необхідних ресурсів в освітню сферу, але й створення дієвих механізмів, котрі зможуть забезпечити функціонування цілої системи вищої освіти. Такі механізми є комплексом інструментів та способів управління в даній галузі суспільного життя. Розробка та впровадження сучасної системи державного управління в системі вищої освіти дасть можливість оптимізувати умови функціонування цієї сфери в сучасних умовах інноваційного розвитку, забезпечити інтеграції нашої держави в європейський освітній простір.

Державне управління — це функція організованих систем, котрі спрямовані на забезпечення їхньої цілісності, а саме досягнення поставленої мети. В такому розумінні державне управління складає елемент більш широкого поняття, тобто система, котра різниться специфікою виконуваних функцій. Так, на думку В.Т. Комзюк державне управління — це діяльність певної групи органів та посадових осіб змістом якої є виконання законів та інших нормативно-правових актів держави завдяки різним формам організуючого впливу на процеси та соціальні явища [4]. Ю. Фролов вважає, що державне управління відображає сутність, характер та ціннісно-функціональний аспект державної політики, котра являє собою систему теоретично розроблених та на законодавчому рівні закріплених загальних принципів та пріоритетів управління державою, котрі визначають стратегічні напрями соціальної, економічної, національної, гуманітарної та іншої політики держави [5].

Саме тому державне управління в сфері вищої освіти є одним із напрямів реалізації державної політики, яка формує та конкретизує виконання основних функцій виконавчої влади в цій області.

За твердженням Ю. Фролова, він розглядає освітню політику як цілеспрямовану діяльність органів державної влади із забезпечення прав кожного громадянина на освіту, що досягається завдяки розвитку та функціонуванню освітньої системи, пропонує державне управління освітньою галуззю здійснювати відповідно до Закону України "Про освіту" органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування [5].

Підсумовуючи вищесказане, необхідно зазначити, що поняття державного управління вищою освітою є складною за структурою, багатофункціональною діяльністю органів державної влади разом з органами місцевого самоврядування, яка спрямована на підвищення ефективності функціонування усієї системи вищої освіти відповідно до завдань та цілей розвитку суспільства та держави.

Характерною рисою сутності управління вищою освітою як системою є діяльність, яка спрямована на вироблення, прийняття та реалізацію організуючих, координуючих, регулюючих, мотивуючих та контролюючих впливів на галузь вищої освіти для створення правових, кадрових, педагогічних, соціальних, організаційних, матеріально-фінансових та інших умов, котрі необхідні для ефективного функціонування та розвитку всієї сфери освіти та реалізації усіх цілей [1].

Якщо розглядати механізм організаційно-правового регулювання системи державного управління вищою

освітою необхідно зазначити, що в загальному вигляді його можна відобразити як взаємопов'язану сукупність елементів, котрі впливають на суспільні відносини в галузі вищої освіти, у відповідності до завдань суспільства та держави. Водночас сукупними елементами цієї системи можуть виступати:

1. Об'єкт управління, яким є сфера вищої освіти. Завдяки такому підходу вищу освіту можна розглядати в декількох смислових варіантах, а саме: з однієї сторони, освіта як процес задоволення потреб особистості в поглибленні та розширенні освіти на базі повної загальної середньої освіти. Об'єктами державного регулювання в сфері освіти виступають соціально-економічні процеси навчання та виховання молоді, правила, по яким проводиться освітня діяльність, умови прийняття рішень суб'єктами ринку освітніх послуг. З іншої сторони, систему вищої освіти в нашій державі розглядають як мережу закладів — навчальних закладів вищої освіти та наукових організацій або ж об'єднання юридичних осіб, громадських об'єднань, котрі здійснюють діяльність у сфері вищої освіти. Системою вищої освіти України складають заклади вищої освіти усіх форм власності, інші юридичні особи, котрі надають освітні послуги в галузі вищої освіти, а також органи, які здійснюють управління в галузі вищої освіти.

2. Суб'єкт управління. Згідно закону України "Про вищу освіту" управління сферою вищої освіти здійснюється центральним органом виконавчої влади, яке забезпечує формування державної політики в галузі освіти, центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику в даній сфері, центральними органами державної влади, яким підпорядковані заклади вищої освіти, органами місцевого самоврядування, органами громадського самоврядування, керівниками закладів вищої освіти [3].

Розумно було б розглядати загальну систему державних органів управління освітою як ієрархічну систему органів, які складаються з вищого, центрального, регіонального, обласного та районного рівнів. Проте необхідно зауважити, що управління освітою здійснюють лише перші три органи, кожен з яких має свої особисті повноваження при формуванні та реалізації державної освітньої політики:

— до вищого рівня відноситься Верховна Рада, Президент України, Кабінет Міністрів України, котрі визначають цілі, функції, завдання та механізми функціонування вищої освіти та окреслюють основні напрями її розвитку;

— до центрального рівня відносяться центральні органи виконавчої влади — Міністерство освіти і науки України, міністерства та відомства, котрим підпорядковуються заклади вищої освіти, які реалізують державну освітню політику, розробляють стандарти вищої освіти, визначають нормативи матеріально-технічного, фінансового забезпечення закладів вищої освіти, здійснюють організацію та контроль за навчально-виховною, методичною та науковою діяльністю ЗВО;

— до регіонального рівня відносяться місцеві органи виконавчої влади, органи самоврядування, котрі забезпечують виконання державних програм в сфері

вищої освіти, здійснюють соціальний захист усіх учасників навчального процесу, вносять пропозиції щодо обсягів державного замовлення на підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації фахівців, сприяють працевлаштуванню випускників закладів вищої освіти.

При реалізації політики в сфері освіти також бере участь локальний рівень, який представлений закладами вищої освіти різних форм власності, за якого ЗВО виступають як об'єкти, а їхні власники суб'єктами управління. В такому випадку держава в якості компетентних органів передає частину повноважень в управлінні закладами вищої освіти як окремою одиницею їхнім керівникам. В обов'язки ректорів ЗВО входять ряд організаційно-розпорядчих функцій, при цьому він не є посадовою особою державного органу. Ректор ЗВО виконує управління відповідно до завдань у сфері управління системою вищої освіти нашої держави.

3. Завдання та функції управління. Відповідно до першочергових завдань, які зазначені в Національній доктрині розвитку освіти, а саме забезпечення високопрофесійного, наукового, аналітичного та інформаційного супроводу управлінських рішень, а також приведення до подібності адміністративних рішень. Завданнями управління вищою освітою є дотримання законодавства в даній галузі, створення рівноправних умов для кожного громадянина при отриманні освіти, додержання державних вимог щодо змісту, рівня та обсягів освіти, забезпечення автономності в діяльності закладів вищої освіти та наукових установ, забезпечення ефективності освітньої системи в умовах створення ринку інтелектуальних ресурсів та освітніх послуг. До складу базових функцій державного управління вищою освітою, які відображають сутність управлінської діяльності на усіх рівнях необхідно віднести:

- формування стратегічних та тактичних цілей та пріоритетів;
- дотримання соціальних цінностей;
- створення правових основ функціонування ринку освітніх послуг;
- гарантування високої якості надання освітніх послуг;
- формування функції фінансування;
- забезпечення соціальної функції, а також функції стимулювання, коригування та контролю;

4. Механізм управління. Під поняттям механізму організаційно-правового управління мають на увазі систему адміністративно-правових заходів, котрі впливають на відносини в суспільстві та функціонують відповідно до завдань держави та суспільства. Якщо говорити про механізм державного регулювання системи вищої освіти, то він є системою, яка формується завдяки методам, відповідним їм засобам та інструментам впливу. У відповідності до їх основних характеристик виділяють різні групи методів управління вищою освітою. В залежності від критерія примусовості або потенціалу переконання, котрі сприймає об'єкт управління, методи управління вищою освітою поділяються на примусові або ж правові та духовно-ідеологічні. В основі примусових методів лежить правове регулювання відносин в галузі вищої освіти та сюди відносяться

усі методи управління, які мають правове забезпечення. До методів переконання можна віднести юридичні програми, теоретичні викладки, науково-практичні концепції, положення статутів громадських організацій.

Разом з тим, методи управління вищою освітою поділяються за формою впливу на прямі, непрямі та неформальні. Адміністративні методи прямого впливу формуються на застосуванні сили державної влади у вигляді заборон, примусу, дозволів. Водночас інструментами прямого впливу на функціонування галузі освіти будуть державні контракти, замовлення, ліцензування, дотації, стандарти та нормативи, а також обсяги бюджетних витрат. До методів непрямого впливу можна віднести поєднання правових, економічних та індикативних методів державного управління. Інструментами непрямих методів виступають зниження податкових ставок, регулювання облікових ставок, формування цін на окремі види активів. До неформальних методів державного управління вищою освітою варто віднести правові, соціальні та технологічні методи [2].

У відповідності до різних характеристик наявні методи управління вищою освітою також поділяють на:

- стимулюючі;
- адміністративно-правові;
- економічні;
- організаційно-розпорядчі;
- психолого-педагогічні.

Завдяки аналізу та узагальненню існуючих наукових підходів по даному питанню можна встановити, що специфічність змісту державного управління вищою освітою спонукає до застосування наступних основних методів управління вищою освітою:

— застосування адміністративно-правових методів, а саме розробка та встановлення норм, котрі будуть регламентувати діяльність закладів вищої освіти, а також інших суб'єктів освітнього процесу, де в якості гаранту виступає система діючих законів та нормативних актів у галузі освіти;

— використання економічних, фінансових та матеріальних методів, тобто забезпечення регулювання фінансової, інвестиційної та інноваційної діяльності завдяки розробці стратегічних планів розвитку, а також фінансування закладів вищої освіти. Такі методи є комплексом заходів, котрі засновані на використанні економічної зацікавленості суб'єктів освітнього процесу;

— формування організаційно-розпорядчих методів, які проявляються у вигляді визначення цілей, завдань, функцій, методів та інструментів управління та направлені на забезпечення чіткого розподілу функцій управління, регламентування основних процедур управлінської діяльності згідно із встановленими правовими нормами;

— соціально-психологічні методи, методи морального заохочення, які дають можливість проникати в навчально-методичний та навчально-виховний процес, а також забезпечують участь у формуванні персоналу та впливають на поведінку студентів. Значною мірою встановлюють якість наданих знань, робіт або послуг, а також темпи впровадження науково-технічного процесу;

— впровадження інформаційно-культурних методів, тобто інформаційне забезпечення діяльності, складання звітів, ведення статистичних даних. Це забезпечується завдяки підвищенню рівня інноваційної культури суспільства завдяки підтримці наукових видань, розвитку освітніх та науково-популярних програм, створення центрів дистанційного навчання та застосування сучасних інформаційних технологій.

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Підсумовуючи зміст і значення організаційно-правового управління галузі освіти, можна зазначити, що в нашій державі було створено правову базу, яка регулює відносини всіх ступенів освіти, впроваджено єдину систему регламентації діяльності навчальних закладів усіх рівнів, введені державні й галузеві стандарти вищої освіти, сформовані та втілені процедури контролю за організацією діяльності закладів вищої освіти тощо. А подальший розвиток державного управління вищою освітою та його вдосконалення зумовлює:

- подальшу інтеграцію національної системи вищої освіти до європейського освітнього простору;
- проведення оптимізації державних управлінських структур, децентралізацію управління та розвиток громадського самоврядування;
- перерозподіл функцій та повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та закладами вищої освіти;
- перехід на програмно-цільове управління.

Література:

1. Вавренюк С.А. Розвиток освіти в Україні в контексті ризиків та викликів / С.А. Вавренюк // Публічне урядування: зб. наук. праць. — К.: Вид-во ДП "Виробничий дім "Персонал". — 2018. — Вип. 3 (13). — 225 с.
2. Вавренюк С.А. Базові моделі державного управління системою вищої освіти України [Електронний ресурс] / С.А. Вавренюк // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування: електронне фахове видання. — № 1. — 2019. — Режим доступу: http://el-zbirn-du.at.ua/index/zmist_2019_1/0-39
3. Вавренюк С.А. Удосконалення системи державного управління у сфері вищої освіти / С.А. Вавренюк // Вісник Національного університету цивільного захисту України: зб. наук. пр. — Х.: Вид-во НУЦЗУ, 2019. — Вип. 1 (10). — 397 с. — (Серія "Державне управління"). — С. 251—257.
4. Комзюк В.Т. Адміністративно-правове регулювання державної політики у сфері освіти України / В.Т. Комзюк // Форум права. — 2017. — № 5. — С. 181—188.
5. Фролов Ю. Правові засади діяльності вищих навчальних закладів в Україні / Ю. Фролов // Форум права. — 2013. — № 1. — С. 1079—1085.

References:

1. Vavreniuk, S.A. (2018), "Development of education in Ukraine in the context of risks and challenges", *Publichne uryaduvannya: zb. nauk. prac*, vol. 3 (13), pp. 225.

2. Vavreniuk, S.A. (2019), "Basic Models of Public Administration of the Higher Education System of Ukraine", *Teoriya ta praktika derzhavnogo upravlinnya i misceвого samovryaduvannya: elektronne fahove vidannya* [Online], vol. 1, available at: http://el-zbirn-du.at.ua/index/zmist_2019_1/0-39 (Accessed 25 Aug 2019).

3. Vavreniuk, S.A. (2019), "Improving the Public Administration System in Higher Education", *Visnik Nacionalnogo universitetu civilnogo zahistu Ukrayini: zb. nauk. pr.*, vol. 1 (10), pp. 251—257.

4. Komzyuk, V.T. (2017), "Administrative legal regulation of state policy in the sphere of education of Ukraine", *Forum prava*, vol. 5, pp. 181—188.

5. Frolov, Yu. (2013), "Legal basis of activity of higher educational establishments in Ukraine", *Forum prava*, vol. 1, pp. 1079—1085.

Стаття надійшла до редакції 04.09.2019 р.

АГРОСВІТ
www.agrosvit.info
Передплатний індекс: 23847

АГРОСВІТ
Науково-практичний журнал

Виходить 24 рази на рік

Видання включено до переліку наукових фахових видань України з ЕКОНОМІКИ