

УДК 351: 316.4: 378 (477)

І. І. Мусієнко,
к. військ. н., доцент, Інститут підготовки юридичних кадрів для Служби безпеки
України Національної юридичної академії України ім. Я. Мудрого

НЕОБХІДНІСТЬ АКТИВІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ОСВІТИ

Обґрунтовано основні напрями реалізації системи державного регулювання вищої освіти в Україні. Визначено класифікацію механізмів державного регулювання системи вищої освіти в Україні.

Basic directions of realization of the system of the state adjusting of higher education are grounded in Ukraine. Classification of mechanisms of the state adjusting of the system of higher education is certain in Ukraine.

Ключові слова: державне управління, інструменти, механізм, система освіти, функціонування, формування.

ВСТУП

Стан будь-якого суспільства залежить від рівня державного управління, тому, на думку багатьох політиків, науковців і державних діячів, у XXI столітті на перший план виходить проблема його ефективності. Особливо актуальним є дане твердження для України, адже саме ефективна діяльність органів виконавчої влади є запорукою й необхідною передумовою становлення високорозвинутої держави, вирішення назрілих економічних, соціальних, освітніх проблем.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Пошук ефективних механізмів державного управління реформування вищої освіти є предметом постійної уваги теоретиків і практиків. Серед них слід назвати таких вітчизняних і зарубіжних фахівців, як: В. Бакуменко, Б. Данилишин, В. Князев, М. Корецький, В. Куценко, В. Майборода, С. Майборода, В. Мартиненко, О. Поважний, С. Поважний, В. Тертичка, В. Цветков, Б. Кларк та ін.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

- обґрунтувати основні напрями реалізації системи державного регулювання вищої освіти в Україні;
- визначити класифікацію механізмів державного регулювання системи вищої освіти в Україні.

РЕЗУЛЬТАТИ

Освіта є тим простором, навколо якого будується все суспільне життя. Вона взаємодіє з політичною, економічною та соціальною сферами життєдіяльності суспільства. Суттєві політичні чи економічні кризи або соціальні зміни неодмінно впливають на галузь освіти. У той же час деформована система освіти також впливає на всі сфери суспільного розвитку. Тому проблеми, пов'язані з освітою, виступають безумовною складовою внутрішньої і зовнішньої політики держави.

Виказуючи думку про важливість вищої школи в усіх сферах людського життя, практично всі дослідники на перше місце ставлять її роль у розвитку економіки. За твердженням експертів, розвиток держави за рахунок системи освіти додає 40% валового національного продукту [3, с. 129].

За дослідженнями фахівців Світового Банку, вища освіта є одним з головних інструментів економічного і соціального розвитку будь-якої країни. Внесок вищої освіти можна оцінити за його впливом на продуктивність, що вимірюють як різницю між прибутком, який приносить освіта, і витратами на її забезпечення і розвиток. Ця міра відома як "соціальна норма прибутку інвестицій в освіту". Позначена норма в країнах з низьким і середнім рівнем прибутку становить 10—15%, у країнах з високим рівнем — 8—10%.

Звідси можна зробити висновок, що освіта взагалі і вища в тому числі є дуже прибутковою сферою фінансових інвестицій для держави. Саме освіта як наймогутніший національний економічний ресурс може швидко вивести Україну на рівень самих розвинутих країн світу.

Формування державної політики України у галузі вищої освіти розпочалося з прийняттям Декларації про державний суверенітет України. За роки незалежності Україна зробила істотні кроки на шляху реформування національної системи освіти, розширила спектр реалізації державного управління цієї галузі. Значний вплив на розвиток вищої освіти мала політична ситуація, яка характеризувалась переходом від тоталітаризму до демократії. Зі становленням України як незалежної держави відбувалося не лише формування державної політики у сфері вищої освіти, а й її демократизація, вдосконалення форм управління, урізноманітнення джерел фінансування, оновлення змісту освіти, впровадження передових педагогічних технологій, врахування та розповсюдження кращого вітчизняного та світового досвіду тощо.

Основні напрями державного управління вищою освітою визначені Конституцією України, законами України "Про освіту" та "Про вищу освіту", законодавчими актами Президента України та Кабінету Міністрів України. Державна політика у галузі вищої освіти визначається Верховною Радою України і ґрунтується на принципах:

- доступності та здобуття вищої освіти на конкурсній основі кожним громадянином України;
- незалежності здобуття вищої освіти від впливу політичних партій, громадських і релігійних організацій;
- інтеграції системи вищої освіти України у світову систему вищої освіти при збереженні й розвитку досягнень і традицій вітчизняної вищої школи;
- наступності процесу здобуття вищої освіти;
- державної підтримки підготовки фахівців для пріоритетних напрямів фундаментальних і прикладних наукових досліджень;
- гласності при формуванні структури та обсягів освітньої та професійної підготовки фахівців.

Реалізація державної політики здійснюється через систему відповідних органів державного управління, що зумовлює щільний взаємозв'язок державної політики та державного управління.

Управління визначається як функція організованих систем, що забезпечує збереження їхньої структури, підтримку режиму діяльності, реалізацію їхніх програм, досягнення їхніх цілей. Воно здійснюється в системах, у яких існують причинно-наслідкові залежності, що переходять з одного стану в інший в межах заданої основної якості. Це цілеспрямований вплив, необхідний для узгодженої спільної діяльності людей [4, с. 56]. Державне управління реалізується в контексті державної політики і ґрунтується на єдності цілей, завдань, принципів і програм з основних напрямів діяльності державних органів управління освітою.

При цьому державне управління виконує відповідно цілий ряд властивих йому в сфері соціальної політики функцій:

- створення і регулювання соціально-економічних умов;
- подолання негативних наслідків функціонування ринкових процесів;
- забезпечення соціальної справедливості й соціально-політичної стабільності;
- створення системи соціальних прав;
- розвиток елементів соціальної інфраструктури [2, с. 23].

Зміна парадигми управління в напрямі відкритості, самоорганізації освітніх процесів зумовлює необхідність переосмислення вже існуючих і встановлення нових функцій державного управління. Функції державного управління вищою школою поряд з такими характеристиками, як взаємозв'язок, циклічність, логічність, контроль, набувають рис відкритості, демократичності, децентралізації, гуманізації. Водночас з виконанням цих і ряду інших функцій відбувається реалізація довготермінових (перспективних) і короткотермінових (поточних) завдань соціальної політики держави. До довготермінових завдань у контексті даного аналізу відноситься пошук оптимального співвідношення соціально-економічної стабільності й економічного зростання, на які має

вплив стан вищої освіти. Короткотермінові завдання формуються вже в залежності від вихідних позицій суспільства. Для успішного їх вирішення необхідна державна політика, яка створює організаційні, правові та фінансові умови, що є одним з найважливіших завдань системи державного управління [5, с. 18].

Державне управління має політичний і адміністративний аспекти. Воно існує для того, щоб пізнавати суспільні потреби й інтереси, оцінювати їх, структурувати, ставити цілі, розробляти рішення і діяти з метою їхньої практичної реалізації. Державне управління — це соціальна діяльність, в котрій беруть участь інституції не тільки економічного, але й суспільного характеру [6, с. 48]. Цілі державного управління формуються політичною системою і реалізуються механізмами держави. Соціальний механізм реалізації державного управління складається з взаємозалежних суспільних явищ, опосередкованих державою як суб'єктом управління. Це така послідовність: потреби — інтереси — цілі — рішення — дії — результати.

Держава, виступаючи суб'єктом управління, об'єктивно покликана виражати цілі та інтереси життєдіяльності людей. На кожному етапі розвитку суспільства це завжди пошук "золотої середини", що дозволяє забезпечувати права і волю людини, надає їй можливість діяти, у той же час впроваджуючи в громадське життя визначені організаційні засади. За допомогою механізмів державного управління формується і закріплюється загальна воля, що надає державним актам обов'язкового характеру. Механізмами управління є ті практичні міри, засоби, важелі, стимули, через які органи управління впливають на суспільство з метою досягнення цілей, що стоять перед ними та задля виконання поставлених завдань. Механізми управління виконують посередницьку роль між суспільними процесами, що протікають об'єктивно, і суб'єктивною практикою людей. Вони є знаряддям системи управління щодо впливу на суспільство.

Під механізмами соціального управління розуміють спосіб організації та функціонування управління, який виражається у висуванні обґрунтованих цілей, створенні й розвитку керуючої системи, що має здійснювати у ході управлінського процесу досягнення цілей.

У галузі освіти механізм управління являє собою процес узгодженого впливу суб'єктів управління на галузь освіти, а також застосування певної послідовності відповідних процедур та інструментів, що забезпечують перехід від старого до нового стану з метою досягнення заданих цілей.

Необхідність державного регулювання системи вищої освіти визначається неспроможністю ринку надати освітні послуги в повному обсязі та певної якості, а також відмовою від жорсткого адміністративного управління системою вищої освіти.

Названі аспекти в певному значенні протилежні. Вони визначають рух до побудови моделі державного регулювання системи вищої освіти з двох сторін: від звичайного конкурентного ринкового механізму і від командного відомчого управління.

Залежно від проблематики та алгоритму її вирішення із застосуванням конкретного державного механізму управління він може бути складним і включати в себе

декілька самостійних механізмів з виконанням конкретних функцій.

Залежно від суб'єктів управління в Україні механізми державного регулювання можуть здійснюватися органами управління на різних рівнях:

- вищому (Президент, Верховна Рада, Кабінет Міністрів);
- обласному (обласні ради, обласні державні адміністрації);
- районному (районні ради, районні державні адміністрації);
- місцевому (міські, селищні, сільські ради).

Зазначимо, що залежно від суб'єктів управління на відповідних рівнях відбувається й поділ об'єктів управління. Тож узагальнену класифікацію механізмів державного регулювання системи вищої освіти доцільно розглядати за функціональним призначенням, за суб'єктами та об'єктами управління.

У цьому контексті вищу освіту як об'єкт державного управління можна віднести до загальнодержавного рівня з підпорядкуванням вищим органам державного управління. Механізм державного регулювання в якості системи реалізується через конкретні методи, важелі й інструменти впливу з відповідним правовим, інформаційним, нормативним та фінансовим забезпеченням.

Методи державного регулювання за формами впливу слід класифікувати як прямі й непрямі. Методи прямого впливу безпосередньо діють на функціонування суб'єктів управління. В той же час особливістю формування державної політики у сфері освітніх послуг є те, що в ході розвитку ринкових відносин і стабілізації економіки функції прямого впливу держави на сферу освіти будуть звужуватися, що дасть можливість їй більше зосередитися на методах непрямого впливу на цей процес. До форм непрямого впливу держави на освітню діяльність відносяться: державне кредитування, державні позики, податкове регулювання, амортизаційна політика, стандартизація тощо [1, с. 162].

Важелі державного управління освітньою діяльністю тісно пов'язані з характером надання освітніх послуг, основними складовими яких є:

- економічна доцільність (мотивація освітньої діяльності, державні замовлення, прогнозування і програмування діяльності сфери освіти);
- обґрунтування обсягів та джерел фінансування;
- дотримання правових правил та норм.

Основними інструментами механізму державного регулювання є як суто технологічні (ціноутворення, ставки податків і пільги з оподаткування, проценти за кредит) так і програмні (директивні заходи макроекономічних планів і цільових комплексних програм, норми і нормативи, державні гарантії, державні закупівлі, ліцензії, квоти, ліміти тощо).

Вибір механізмів державного управління в системі вищої освіти залежить від стратегічних і тактичних цілей держави в сфері соціальної політики. Серед стратегічних цілей потрібно виділити:

- наповнення реформ, які проводяться у вищій школі, соціальним змістом;
- розвиток демократичних початків, реалізацію прав людини щодо одержання вищої освіти;
- активізацію соціальної ролі держави, відпрацю-

вання механізму взаємодії держави і суспільства в соціальній сфері;

- створення можливостей для реалізації здібностей людини;
 - оптимізацію ситуації на ринку освітніх послуг;
 - розвиток інфраструктури системи вищої освіти.
- Тактичні цілі можуть бути пов'язані з вирішенням цілого спектра соціальних питань — підвищенням заробітної плати працівникам вищої школи, наданням адресної допомоги громадянам, яким вона потрібна, стимулюванням зайнятості, запобіганням соціальній деградації та ін.

ВИСНОВКИ

Аналіз ролі держави в удосконаленні структури вищої школи в Україні як об'єкта управління з моменту становлення її незалежності з певною мірою ретроспективності дозволяє зробити висновок про те, що системних властивостей вища освіта як об'єкт державного управління набуває тільки у взаємодії з державною владою, що ініціює реформи, визначає її цілі, завдання і стратегію розвитку. Держава функціонує в ринковому середовищі, випробовуючи вплив закономірностей ринкового обміну. Її участь в економічному житті суспільства поширюється, головним чином, на ті галузі, де вільна дія ринкових сил не забезпечує оптимального розміщення й використання ресурсів. Такі галузі й становлять суспільний сектор економіки, у якому здійснюється виробництво й розширення суспільних благ. Саме в рамках суспільного сектора розгортається соціально-економічна діяльність найважливіших державних інститутів. Поряд з державною діяльністю суспільні блага можуть вироблятися на некомерційній або комерційній основі громадськими організаціями. Така багатосуб'єктність, що відповідає різноманіттю суспільних запитів, дозволяє називати суспільний сектор економіки інституціональним.

Література:

1. Александров В. Освітня послуга: суть та моделі якості / Вадим Александров // Освіта і управління. — 2006. — Т. 9. № 1. — С. 156—164.
2. Астахова К. Трансформація вищої освіти вимагає трансформації управління вищою школою / К. Астахова // Педагогіка і психологія. — 2002. — № 3. — С. 21—24.
3. Гаркуша Л. Міжнародний центр: шлях до інтерналізації вищої освіти / Л. Гаркуша // Гуманітарні науки. — 2003. — № 2. — С. 128—133.
4. Державне управління: навч. посіб. / [За ред. А.Ф. Мельник]. — К.: Знання-Прес, 2003. — 344 с.
5. Поважный А.С., Остапчук В.В. Характеристики государственного управления внедрением инноваций в образование / А.С. Поважный, В.В. Остапчук // Менеджер. — 2004. — № 2(28). — С. 18.
6. Сікорська І.М. Загальнотеоретичні проблеми ефективності державного управління / І.М. Сікорська // Зб. наук. праць ДонДАУ: "Державне регулювання економічного розвитку": серія "Державне управління". — Донецьк: ДонДАУ, 2003. — Т. IV, вип. 29. — С. 46—52.

Стаття надійшла до редакції 15.11.2010 р.