

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

МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-НОРМАТИВНОЇ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ

Визначено механізми формування організаційно — нормативної основи державного управління вищою освітою. Досліджено створення системи центральних та місцевих органів управління вищою освітою, визначення їх структури й компетенції.

The mechanisms of forming are certain organizationally — normative state government base by higher education. Creation of the system of central and local organs of management by higher education, determination of their structure and jurisdiction is explored.

Ключові слова: вища освіта, державне управління, механізм, формування, функціонування.

ВСТУП

Вища освіта — це грандіозна, людиноємка і досить консервативна система, яка потребує до себе надзвичайної наукової, організаційної і управлінської уваги. Будь-яке нововведення в цю систему має пройти ґрунтовну теоретичну і практичну апробацію. Науковий аналіз сучасної практики державного управління вищою освітою яскраво показує, що держави, які бажають наздогнати розвинуті країни, мають потребу в більш ефективному державному управлінні. Водночас світовий досвід показує, що вказане управління має бути більш прозорим, відкритим та доступним для всіх учасників освітянського процесу. Україна на сьогодні перебуває в середовищі, яке є надзвичайно конкурентним і, якщо вона хоче залишитися в ньому, забезпечити стійке економічне зростання, примножити національне багатство, успішно розв'язати інші актуальні проблеми соціального розвитку, державне управління має бути передусім мобільним і динамічним.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Пошук ефективних механізмів державного управління реформування вищої освіти, оптимального розподілу повноважень між різними рівнями управління є предметом постійної уваги теоретиків і практиків з державного управління. Серед них слід назвати таких зарубіжних і вітчизняних фахівців, як: Г. Атаманчук, В. Бакуменко, В. Бурега, Д. Дзвінчук, В. Гамаюнов, М. Карамушка, В. Князєв, В. Майборода, С. Майборода, В. Мартиненко, Н. Нижник, О. Поважний, С. Поважний, В. Тертичка, В. Цветков та ін.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

— визначити механізми формування організаційно-нормативної основи державного управління вищою освітою;

— дослідити створення системи центральних та місцевих органів управління вищою освітою, визначення їх структури й компетенції.

РЕЗУЛЬТАТИ

Системний аналіз механізмів формування організаційно-нормативної основи державного управління вищою освітою за своїм змістом дозволяє виділити правові, організаційні, контрольні та фінансові заходи:

- правове регулювання відносин шляхом прийняття законодавчих актів, рішень державних органів, спрямованих на реалізацію освітньої політики;

- створення системи центральних та місцевих органів управління вищою освітою, визначення їх структури й компетенції;

- вжиття організаційних та інших заходів щодо вдосконалення структури та поліпшення організації МОН, підвищення ефективності його роботи;

- розгляд Верховною Радою, Президентом, Кабінетом Міністрів найважливіших питань щодо розвитку вищої освіти, визначення пріоритетів державної політики в цій сфері в конкретний період розвитку держави шляхом розробки та реалізації цільових комплексних програм;

- здійснення фінансування й матеріально-технічного забезпечення ВНЗ, виділення у державному та місцевих бюджетах цільових коштів на фінансування державної політики в галузі вищої освіти, залучення матеріальних і фінансових ресурсів підприємств, установ й організацій, об'єднань громадян, що функціонують у цій сфері;

- створення достатньої мережі ВНЗ з урахуванням специфіки того чи іншого регіону (економічної та соціальної структури, традицій, демографічного складу населення, особливостей географічного характеру тощо).

Сучасну основу діяльності органів державного управління освітою України становлять основні функції, для виконання яких й були створені політичною владою органи виконавчої влади. Серед загальнозначущих цілей їх діяльності слід виокремити такі: політико-адміністративні, що забезпечують функціонування державного механізму та стабільність конституційно встановлених суспільних відносин; економічні, котрі уособлюють господарсько-організаційну діяльність держави; соціальні, які покликані реалізовувати державну соціальну політику; гуманітарні спрямовані на функціонування та розвиток вищої освіти, науки [3, с. 9]. До загальних функцій державного управління, що покликані забезпечувати універсальні види діяльності суб'єктів управління, можна віднести такі: стратегічне планування, функцію прийняття управлінських рішень, функцію організації діяльності, функцію мотивації, контрольну функцію. До допоміжних (забезпечуючих) функцій державного управління, що впливають з внутрішньої технології управлінської праці, можна віднести такі: управління людськими ресурсами, бюджетна функція, юридично-судова функція, діловодство і документування, зв'язки з громадськістю.

За законом "Про освіту" в Україні для управління освітою була створена система державних органів управління і органів громадського самоврядування, які діють у межах повноважень, визначених законодавством. Виходячи з аналізу організаційних зв'язків і повноважень державних органів, необхідно виділити органи, що здійснюють загальне керівництво освітою, —

Верховну Раду, Президента, Кабінет Міністрів, спеціальні галузеві органи управління — міністерства і відомства.

Визначальну роль у керівництві вищою освітою соціально-культурним будівництвом відіграє Верховна Рада. Вона:

- визначає, відповідно до Конституції, державну політику у сфері освіти (ст. 4 Закону "Про освіту");

- здійснює контроль за реалізацією державної програми розвитку вищої освіти в Україні та за виконанням законодавства про освіту. Загальне керівництво середньою та вищою освітою в Україні здійснює Кабінет Міністрів (КМУ);

- який забезпечує реалізацію політики держави у сфері освіти. Для здійснення державної освітньої політики уряд України створює відповідні організаційні структури.

До центральних органів державної влади, що здійснюють керівництво у сфері вищої освіти, належать: Міністерство освіти і науки (МОН) з своїми департаментами і відділами; міністерства і відомства, яким підпорядковані ВНЗ; Вища атестаційна комісія (ВАК). Міністерство освіти і науки України здійснює загальне управління системою вищої освіти в Україні, схвалює підзаконні нормативні документи, виконує функції уповноваженого органу управління щодо підпорядкованих навчальних закладів тощо.

Початком процесу ліквідації державної монополії в галузі освіти ознаменувалось прийняттям Указу Президента "Про заходи щодо вдосконалення діяльності органів освіти" від 10 жовтня 1995 р. № 942 [6]. Але недосконалість прийнятих рішень, проблеми, які виникали при застосуванні їх у практиці, а також адміністративна реформа в країні вимагали їх удосконалення. Незважаючи на це, було здійснено перехід системи до трирівневого управління (міністр, департамент вищої освіти, ректор) [9, с. 27]. В структурі МОН з'явилися департаменти кадрової роботи, економіки та фінансування, інноваційного та науково-технологічного розвитку, інтелектуальної власності, міжнародного співробітництва та європейської інтеграції. Важливу роль у розробці ефективної політики на ринку праці та ринку освітніх послуг має відіграти Інститут інноваційних технологій і змісту.

Міністерство освіти і науки України вже не вирішує все, що має відбуватися у ВНЗ. Тепер воно координує і встановлює стандарти навчання, проводить загальний нагляд і контроль законності дій навчальних закладів, розподіляє бюджетні кошти і контролює їх використання, є своєрідним куратором органів самоврядування у галузі освіти [4, с. 14]. Міністр освіти відповідає за якість освіти в державі, дбає про популяризацію вищої освіти, а також вирівнювання освітніх можливостей молоді, яка має труднощі в доступі до вищої освіти. Положенням про Міносвіти, затвердженим Кабінетом Міністрів України, [2, с. 84] встановлено, що для погодженого вирішення питань компетенції міністерства, обговорення найважливіших напрямів діяльності і розвитку освіти утворюється колегія в складі міністра (голова колегії), його заступників, керівних працівників міністерства, інших центральних органів державної виконавчої влади та представників відповідних громадських об'єднань. Члени колегії затверджуються урядом, її рішення про-

водяться в життя наказами міністра.

У МОН створений департамент вищої освіти з відповідними відділами: моніторингу вищої освіти та освіти дорослих, гуманітарної та економічної освіти, педагогічної освіти, природничої та технічної освіти, секторів післядипломної освіти та освіти військових формувань і правоохоронних органів. Науково-методичний центр вищої освіти МОН України визначає основні напрями наукової, науково-організаційної та науково-методичної діяльності ВНЗ, здійснює аналіз стану та перспектив розвитку вітчизняних і зарубіжних систем освіти, розробляє пропозиції щодо реалізації концептуальних засад Болонської декларації в системі вищої освіти. Для організації розробки проектів нових державних стандартів освіти при МОН України була утворена Міжгалузева Рада. З ініціативи МОН почав діяти Інститут вищої освіти як вищий теоретичний і методологічний заклад в системі вищої освіти держави.

Разом з Міносвіти і науки України беруть участь у здійсненні державної політики в галузі освіти і проведенні державного інспектування та акредитації освітніх закладів Міністерства і відомства, яким підпорядковані заклади освіти. Вони контролюють дотримання вимог щодо якості освіти, організують впровадження в освітню практику досягнень науки і передового досвіду. Акти цих міністерств та відомств, прийняті в межах їх компетенції, є обов'язковими для місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підпорядкованих їм органів управління освітою, освітніх закладів відповідного профілю.

Державний контроль за діяльністю освітніх закладів щодо реалізації єдиної державної політики в галузі освіти здійснюється, згідно постанови Кабінету Міністрів України від 17 вересня 1992 р., Державною інспекцією при Міносвіти та науки. Основними завданнями Державної інспекції є інспектування, атестація навчально-виховних закладів незалежно від форм власності.

Для організації та проведення атестації науково-педагогічних кадрів, пов'язаної з присвоєнням учених звань доцента і професора, під головуванням міністра створена Атестаційна колегія, яка формується з числа членів колегій міністерств, що мають освітні заклади, та науково-педагогічних працівників вищих закладів освіти. Персональний склад Атестаційної колегії і положення про неї затверджуються МОН.

Важлива роль в організації освітнього процесу належить органам управління якістю освіти. Відповідно до Закону "Про освіту" та на підставі Указу Президента України від 10 жовтня 1995 р. "Про заходи щодо вдосконалення діяльності органів освіти" Кабінет Міністрів України 12 лютого 1996 р. прийняв постанову "Про ліцензування, атестацію та акредитацію закладів освіти", якою затверджені [8] положення про "Державну акредитаційну комісію" (ДАК). Державна акредитаційна комісія забезпечує виконання процедур ліцензування, акредитації вищих навчальних закладів, надання та зміни їх статусів. Для розгляду матеріалів про ліцензування, атестацію та акредитацію закладів освіти створені експертні ради, які здійснюють попереднє опрацювання матеріалів про ліцензування та акредитацію вищих навчальних закладів за напрямками (спеціальностями) підготовки фахівців за висновками фахових рад.

Державна акредитація здійснюється на добровільних засадах по замовленням самих закладів освіти через Управління ліцензування, акредитації та нострифікації при МОН. Її мета — підтвердити відповідність освітнього процесу державним стандартам України. Акредитація надає право видачі документа державного зразка після закінчення ВНЗ. Разом з тим, законом передбачається атестація і як форма контролю над якістю освіти. Атестація, метою якої є підтвердження акредитації ВНЗ, проводиться раз у 5 років. 25 лютого 1992 р. Указом Президента України утворена Вища атестаційна комісія (ВАК). Вона організовує і проводить атестацію наукових і науково-педагогічних кадрів, керує роботою з присудження наукових ступенів кандидата наук та доктора наук, присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника. Для розгляду найважливіших питань розвитку науки і техніки, обговорення напрямів діяльності та роботи апарату ВАК утворюється Головна рада ВАК з числа провідних учених і висококваліфікованих фахівців у кількості до 70 чол. Очолює Головну раду голова ВАК, за його поданням уряд затверджує склад ради. Рішення Головної ради мають рекомендаційний характер і є обов'язковими для розгляду на президії та головною ВАК [5, с. 270].

Місцеві органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування здійснюють державну політику в галузі освіти в межах їх компетенції [7]. З прийняттям Законів України "Про місцеве самоврядування" та "Про місцеві державні адміністрації" значно підвищується роль регіонів у освітянській сфері. Одиниці територіального самоврядування прийняли на себе широкий обсяг повноважень, а передусім збільшилась їх відповідальність за стан освіти на власній території. Постановою уряду від 18 березня 1996 р. затверджено Типове положення про управління освіти обласної, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій. Управління освіти у межах своїх повноважень здійснює керівництво освітньою сферою на території області, міст Києва та Севастополя. Указом Президента України від 12 січня 1996 р. "Про впорядкування структури місцевих державних адміністрацій" встановлено, що управління освіти обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій підпорядковуються головам цих адміністрацій та відповідному центральному органу державної виконавчої влади, тобто МОН.

Але питання розподілу функцій управління та повноважень між центральними і місцевими органами (це передбачає Закон "Про освіту") потребує коригування. Назрілу проблему вкрай необхідно вирішити, оскільки від цього залежить раціональна орієнтація вузів. В нових умовах зростає економічна роль регіонів, їх значення в політичному житті країни. Демократичні засади побудови громадянського суспільства об'єктивно зумовлюють підвищення ролі освіти в регіонах для підготовки місцевих кадрів. Цю проблему могли б певною мірою вирішити нові вузи недержавної форми власності. Проте їх питома вага в українській вищій школі ще досить скромна. І до того ж в Україні альтернативні вузи розміщені дуже нерівномірно.

Вирішивши питання подвійного підпорядкування управлінь освіти обласних державних адміністрацій,

зроблено важливий крок на шляху вдосконалення структури управління галуззю, налагодилась чітка взаємодія з місцевими органами управління освітою. Система набула контурів цілісності і стала керованою. В ці роки було практично створено, як ми відзначали, нову нормативно-правову базу вищої освіти; вдосконалено зміст вищої освіти з огляду на проблеми адаптації сучасного покоління у XXI столітті.

Управління у ВНЗ освіти здійснюється, згідно Положення про цей Заклад, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 5 вересня 1996 р. Безпосереднє управління діяльністю закладу здійснює на посадах єдиначальності уповноважений засновником керівник (президент, ректор, директор). Вищим колегіальним органом самоврядування є загальні збори чи конференція. Керівники вищих навчальних закладів усіх рівнів вибираються на конкурсній основі, а не призначаються безапеляційно освітньою владою, як це було в попередні роки. До того ж вчені ради і загальні збори трудового колективу ВНЗ можуть не погодитись на запропонованого їм керівника. Щодо обов'язків, то керівники вузів отримали право приймати на роботу і звільняти персонал. Ректорам перейшли повноваження укладання контрактів на основі проведених конкурсів по заміщенню вакантних посад.

Поєднання державного управління і громадського самоврядування визначене одним з основних принципів освіти, а підтримка і розуміння громадських організацій визначена серед основних управлінських функцій МОН. Повноваження органів громадського самоврядування в освіті визначено в межах чинного законодавства. МОН здійснює освітню політику за участю Регіональних рад ректорів, представників профспілок, всеукраїнських педагогічних (освітнянських) об'єднань, приміром, таких, як Педагогічне товариство України, Творча спілка вчителів України, Академія наук вищої школи України, Асоціація вищих закладів освіти України, Асоціація недержавних вузів України, Всеукраїнський з'їзд працівників освіти та інші. Поєднання державного управління та громадського самоврядування — це один із важелів подолання монопольного становища держави в освітній сфері. Така форма управління є найпридатнішою для структури всіх вищих навчальних закладів України, включаючи приватні ВНЗ [1, с. 77]. Вирішенню багатьох проблем в галузі вищої освіти і науки сприяє діяльність назки громадських організацій, наприклад, громадської ради освітян та науковців. З метою розширення суспільного впливу на освіту при МОН створена громадська колегія, Студентська рада, до якої входять представники навчальних закладів, громадських освітянських організацій, студенти, бізнесмени, батьки.

Залучення до управління вищою школою громадськості є дуже важливим, оскільки сьогодні управління вищими закладами освіти поки залишається надцентралізованим. Демократичні зрушення в суспільстві належною мірою ще не вплинули на ситуацію у вузах. Демократизації могли б сприяти наглядові ради, рада підтримки, рада випускників, бізнесових кіл щодо підтримки вищої школи тощо. Втрата повного державного контролю за функціонуванням вищої освіти — це один з найбільш впливових факторів успішної модифікації управління галуззю, за якого центральні органи будуть

поступово відходити від функції контролю і концентруватимуть більше зусиль на стратегічному плануванні національних пріоритетів у вищій освіті.

ВИСНОВКИ

На нашу думку, суттєвого поліпшення вимагає діяльність Наглядових рад університетів. У відповідності із змінами до Закону "Про вищу освіту", такі Ради створюються у всіх вузах. При формуванні наглядових рад слід відійти від традицій включення до складу лише високих посадовців. У першу чергу, її повинні складати зацікавлені особи, авторитетні роботодавці, тобто ті, для кого готуються фахівці, хто може вносити конкретні пропозиції щодо змісту підготовки та надавати професійно-практичну допомогу. Зрозуміло, що цим не завершується процес демократизації, він складний і не миттєвий. Проте необхідно всім зрозуміти, що часи єдиначальних рішень керівника, тим паче у ВНЗ, вже давно пройшли.

Література:

1. Жарая С.Б. Державно-громадське управління структурою вищих закладів освіти недержавних форм власності / С. Б. Жарая // Управління національною освітою в умовах становлення і розвитку української державності: Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції, 28—30 жовтня 1998 р. — К.: ДАК-КО. ІЗМН, 1998. — С. 76—79.
 2. Збірник законодавчих та нормативних актів про освіту. — К.: Міносвіти України, 1994. — Вип. 1. — 336 с.
 3. Мазак А.В. Управління освітньою галуззю в умовах становлення громадського суспільства в країні: регіональний аспект: автореф. дис. канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / А.В. Мазак. НАДУ при Президентові України. — К. 2005. — С. 9.
 4. Підвищення ефективності вищої освіти і науки як дієвого чинника розвитку та інтеграції в європейське співтовариство: Рішення колегії МОН України від 27 лютого 2004 р. // Інформ. зб. МОН України. — 2004. — № 7. — С. 3—15.
 5. Про затвердження Положення про Вищу атестаційну комісію України: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 берез. 1996 р. № 352 // Збір. постанов Уряду України. — 1996. — № 9. — С. 270.
 6. Про заходи щодо вдосконалення діяльності органів освіти: Указ Президента України від 10 жовт. 1995 р. № 942 // Уряд. кур'єр. — 1995. — 17 жовт.
 7. Про заходи щодо підвищення ефективності роботи і відповідальності територіальних підрозділів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та забезпечення їх взаємодії з місцевими державними адміністраціями: Указ Президента України від 5 листоп. 1996 р. № 1035 // Уряд. кур'єр. — 1996. — 12 лист.
 8. Про ліцензування, атестацію та акредитацію закладів освіти: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 лют. 1996 р. № 200 // Збір. постанов Уряду України. — 1996. — № 8.
 9. Ярьсько К.В. Управління в освіті: аспективний аналіз / К.В. Ярьсько // Педагогіка та психологія: Зб. наук. пр. / [За заг. ред. акад. І.Ф. Прокопенка, член-кор. В.І. Лозової]. — Харків, 2003. — Вип. 24. — С. 25—38.
- Стаття надійшла до редакції 16.06.2011 р.*