

О. О. Давидюк,  
к. е. н., доцент кафедри соціально-гуманітарних  
та загальновійськових дисциплін Інституту ВМС НУ "ОМА"  
І. Б. Якайтис,  
здобувач, Херсонський державний аграрний університет

## ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

O. Davydyuk,  
Ph D, docent of the Department of Social-Humanitarian and General  
Military Disciplines of the Naval Institute of the NU "OMA"  
I. Yakaytis,  
Applicant Kherson State Agrarian University

### GOVERNANCE OF THE SPHERE OF HIGHER EDUCATION IN UKRAINE

**Застосовано структурно-функціональний підхід, що передбачає поділ управлінської системи на структури і вивчення їхніх функцій. Проаналізовано функції та компетенції органів управління у сфері вищої освіти в Україні. Метою дослідження є аналіз системи організацій державного управління вищою освітою в Україні та обґрунтування пропозицій щодо її вдосконалення. Показано, що система державного управління вищою освітою є складною. Вона включає загальнодержавний та регіональний рівні. Крім того, владні повноваження надано суб'єктам, які не є органами влади. Функції державного управління поділено між органами галузевої компетенції й органом функціональної компетенції.**

**The lateral structural-functional approach, which precedes the structure of the supervisory systems and the study of their functions. The pragmatic function and the co mpetition of the management of the higher education in Ukraine. My investigation is analitical with the systems of the organizations responsible for managing the highest level of education in Ukraine and the groundwork for the implementation of its activities. As a result, the system of managing the highest owl is in short supply. It includes both the main and the regional levels. In addition to this, there are some signs of the introduction of some subjects, which are not open to the public. The functions of conducting control are subdivided between the loggans of the gluzhevoy kimpetention and the logarithm of functional competency.**

*Ключові слова: державне управління, управління вищою освітою, державне управління вищою освітою, освітня політика, структурно-функціональний аналіз.*

*Key words: public administration, management of higher education, management of higher education, secondary education, structural-functional analysis.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

У вищій освіті України вітчизняні та зарубіжні експерти констатують низку проблем, серед яких, зокрема, "невідповідність структури підготовки фахівців реальним потребам економіки", "зниження якості освіти", "корупція в системі вищої освіти", "відірваність від наукових досліджень", "повільні темпи інтеграції в

європейський і світовий інтелектуальний простір". Україна має складну систему громадської адміністрації вищої освіти, яка включає національні і регіональні рівні. Влада була також надана акторам, ким не є влада. Функції громадської адміністрації поширюються серед тіл секторної компетентності і тіл функціональної компетентності. Незалежне громадське тіло, моніторинг

якості освіти, Національного Агентства для Якісної Гарантії Вищої Освіти, був створений.

Виконання принципів державного і громадського управління системою вищої освіти може створити належні законні умови для автономії вищих освітніх установ. Отримали контекст реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні, результат повноважень місцевих тіл самоврядування в сфері вищої освіти стає специфічно важливим [8].

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Механізми державного управління досить глибоко досліджені українськими вченими. Зокрема результати цих досліджень подано в роботах таких авторів, як І. Гришова та Т. Шестаковська [8]. Питання державного управління вищою освітою знайшли відображення в багатьох публікаціях українських дослідників: О. Кукліна та О. Наумова [10]. У них досить широко висвітлено розвиток сучасної національної освітньої політики, діяльність органів державної влади у сфері освіти, кадрове, фінансове та матеріально-технічне забезпечення навчальних закладів. Можна назвати і тих, хто зосередив зусилля на порівняльному аналізі освітньої політики в Україні та країнах Європи [9]. Вони пропонують практичні заходи щодо вдосконалення управління освітою в Україні, у т. ч. посилаючись на досвід європейських країн. М. Баймуратов, проаналізувавши основні механізми реалізації державної політики України в галузі вищої освіти в умовах реформування освітньої та наукової сфери, запропонував порівняльну характеристику ієрархічного управління провідних європейських країн — учасниць єдиного освітнього і наукового простору [3; 4]. Останнім часом великий резонанс в наукових колах зарубіжних країн та України викликають проблеми "хижих" журналів, до наукової дискусії щодо індексації наукових праць у журналах Скопус та WoS долучились іноземні автори [9].

## ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Проаналізувати функції та компетенції органів управління у сфері вищої освіти в Україні та дослідити функції державного управління вищою освітою.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Досліджуючи систему вищої освіти в Україні, використаємо структурно-функціональний підхід. Як вважають С. Федорченко та М. Рибіна, цей підхід показує, що "досліджувані елементарні структури виконують певні функції всередині управлінської системи або для структур більш високого порядку. Принцип структурності означає розподіл управлінської системи на структури. Функціональний принцип виходить з того, що на характер позицій, ролей і стилів поведінки політичних суб'єктів істотно впливає призначення кожного з елементів" [6]. Розгляньмо, чи дійсно причини трансформації деяких політичних явищ локалізуються в ускладненні структурно-функціональних елементів системи управління в сфері вищої освіти?

Верховна Рада України має встановлені Конституцією України повноваження. Вони поділяються на дві

групи: повноваження загального характеру і ті, що здійснюються тільки шляхом прийняття законів. Що стосується системи освіти — Верховна Рада України, виходячи зі своїх повноважень, здійснює законодавчу, організаційну функції і парламентський контроль. Вона приймає державний бюджет (визначає фінансування сфери освіти), систему оподаткування, податки і збори (впливаючи на суб'єкти діяльності у сфері освіти). Верховна Рада України, згідно зі ст. 3 Закону України "Про вищу освіту" [2], визначає державну політику в сфері вищої освіти, яку реалізують Кабінет Міністрів України і центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки (Міністерство освіти і науки України).

Кабінет Міністрів України має законотворчі, фінансові, організаційні, контрольні механізми впливу на сферу вищої освіти. Зокрема через систему органів виконавчої влади Кабінет Міністрів України забезпечує реалізацію державної політики у сфері вищої освіти. Він організовує розроблення, стверджує і забезпечує виконання загальнодержавних програм розвитку сфери вищої освіти. Забезпечує створення матеріально-технічної бази та інших умов, необхідних для розвитку вищої освіти. Безпосередньо або через уповноважений ним орган Кабінет Міністрів України виступає засновником вищих навчальних закладів. Уряд встановлює особливі умови підготовки фахівців для пріоритетних високотехнологічних напрямів відповідно до державних цільових програм, а також забезпечує здійснення контролю над дотриманням законів про вищу освіту [2].

Центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки (Міністерство освіти і науки України) розробляє стратегію і програми розвитку вищої освіти і подає їх на затвердження Уряду. З огляду на закріплені Законом України "Про вищу освіту" повноважень цього держоргану, він має повноваження стратегічного і тактичного характеру. Наприклад, формує стратегічні напрями розвитку вищої освіти з урахуванням науково-технічного прогресу. Узагальнює світовий і вітчизняний досвід розвитку вищої освіти, здійснює міжнародне співробітництво в цій сфері. Також формує перелік галузей знань і перелік спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти. Крім того, бере участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері вищої освіти та підготовки фахівців з вищою освітою, відстежує й аналізує потреби вітчизняного ринку праці, вносить пропозиції щодо обсягів і напрямів державної підтримки підготовки фахівців з вищою освітою. Також здійснює аналітико-прогностичну діяльність у сфері вищої освіти, визначає тенденції її розвитку, вплив демографічної, етнічної, соціально-економічної ситуації, інфраструктури виробничої та невиробничої сфери. Видає ліцензії на освітню діяльність на підставі позитивного експертного висновку Національного агентства щодо забезпечення якості вищої освіти. Міністерство формує пропозиції та розміщує державне замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою [6; 7].

Інші державні органи [3], до сфери управління яких належать вищі навчальні заклади, також беруть участь у реалізації державної політики у сфері вищої

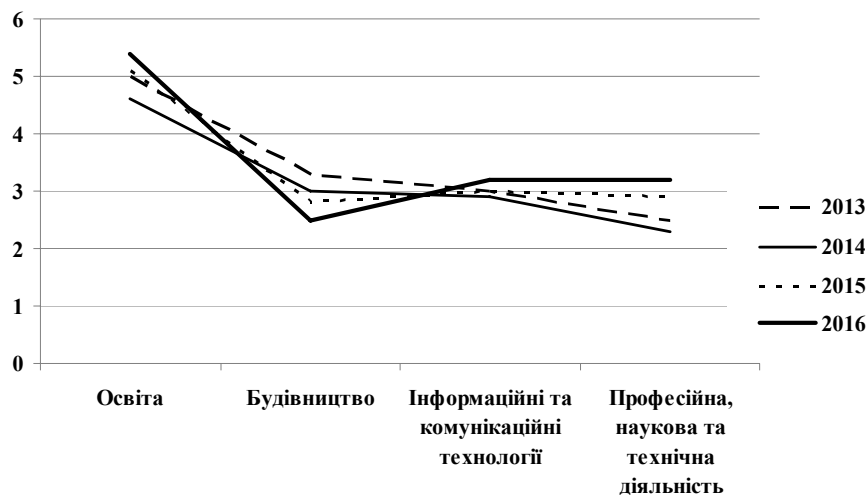


Рис. 1. Валова додана вартість за видами економічної діяльності 2013–2016 рр.

Джерело: сформовано на основі [8].

освіти та науки. Вони беруть участь у професійній підготовці фахівців, у ліцензуванні освітньої діяльності, здійснюваній вищими навчальними закладами, формують пропозиції та розміщують державне замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою. Ці державні органи здійснюють розподіл випускників вищих навчальних закладів, які належать до їхньої сфери управління, для подальшого проходження служби (для вищих військових навчальних закладів). Здійснюють працевлаштування в установи охорони здоров'я (для вищих медичних навчальних закладів) у рамках державного замовлення. Вони також аналізують якість освітньої діяльності цих вищих навчальних закладів. Державні органи, до сфери управління яких належать вищі військові навчальні заклади (зі специфічними умовами навчання), військові навчальні підрозділи вищих навчальних закладів, мають право встановлювати особливі вимоги до управління відповідним вищим військовим навчальним закладом. Слід також зазначити, що управління вищим духовним навчальним закладом здійснюється з урахуванням особливостей його діяльності відповідно до законодавства [10].

Органи місцевого самоврядування [3], до сфери управління яких належать вищі навчальні заклади, у межах своїх повноважень забезпечують виконання державних програм у сфері вищої освіти. Вони вивчають потребу у фахівцях з вищою освітою, вносять пропозиції щодо обсягу державного замовлення на їхню підготовку і підвищення кваліфікації. Подають Міністерству освіти і науки України пропозиції щодо формування мережі вищих навчальних закладів, сприяють працевлаштуванню та соціальному захисту випускників вищих навчальних закладів. Залучають підприємства, установи, організації до вирішення проблем розвитку системи вищої освіти.

Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти є постійно діючим колегіальним органом, уповноваженим на реалізацію державної політики у сфері забезпечення якості вищої освіти. Агентство бере на себе певні регуляторні та контрольні функції Міністерства освіти і науки України, функції Вищої атес-

таційної комісії та Державної акредитаційної комісії. Це нова інституція в системі управління у сфері вищої освіти в Україні.

Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти виконує такі функції: 1) формує вимоги до системи забезпечення якості вищої освіти, розробляє положення про акредитацію освітніх програм і подає його на затвердження міністерству; 2) аналізує якість освітньої діяльності вищих навчальних закладів; 3) проводить ліцензійну експертизу, готує експертний висновок про можливість видачі ліцензії на здійснення освітньої діяльності; 4) формує пропозиції щодо переліку спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти на відповідних рівнях вищої освіти; 5) формує єдину базу даних запроваджених вищими навчальними закладами спеціалізацій на кожному рівні вищої освіти; 6) проводить акредитацію освітніх програм; 7) формує критерії оцінювання якості освітньої діяльності, у т. ч. наукових досягнень, вищих навчальних закладів України, за якими можуть визначатися рейтинги вищих навчальних закладів України; 8) розробляє вимоги до рівня наукової кваліфікації осіб, які отримують наукові ступені, розробляє порядок присудження їх спеціалізованими вченими радами вищих навчальних закладів (наукових установ) і подає його на затвердження міністерству; 9) розробляє положення про акредитацію спеціалізованих вчених рад і представляє його на затвердження міністерству, акредитує спеціалізовані вчені ради та контролює їхню діяльність; 10) акредитує незалежні установи оцінювання та забезпечення якості вищої освіти; 11) здійснює інші повноваження, передбачені законом [3].

Але у випадках, коли прийняття рішення центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки вимагає узгодження Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки має право самостійно приймати рішення, якщо Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти не виконало свої повноваження в терміни, визначені законодавством.

**Таблиця 1. Освіта в структурі валового внутрішнього продукту України, на 2013—2016 роки, у фактичних цінах, млн грн**

Рік	Випуск за ринковими цінами		Валовий внутрішній продукт	Валова додана вартість в освіті	Чистий дохід	
	підсумок	у тому числі в освіті			підсумок	у тому числі в освіті
2013	2 594 833	84 197	1 120 585	55 726	306 001	673
2014	3 147 953	91 357	1 349 178	62 199	367 890	680
2015	3 347 592	106 702	1 459 096	75 161	350 166	1132
2016	3 375 851	112 780	1 522 657	81 745	368 737	1578

Джерело: [5].

Як бачимо, в Україні функціонує складна система державного управління вищою освітою. На загальнодержавному та регіональному рівні управління владні повноваження здійснюються такими органами, як Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади з формування державної політики у сфері освіти і науки, іншими державними органами, що мають у своєму підпорядкуванні вищі навчальні заклади, органами місцевого самоврядування, до сфери управління яких належать вищі навчальні заклади.

Також владні повноваження надано суб'єктам, які не є органами влади. Зокрема до системи управління вищою освітою віднесено Національну академію наук України та національні галузеві академії наук, засновників вищих навчальних закладів, органів громадського самоврядування у сфері вищої освіти і науки, незалежні установи оцінювання й забезпечення якості вищої освіти.

Функції державного управління розподілено між органами галузевої компетенції (Міністерство освіти і науки України, а також інші держоргани, яким підпорядковано навчальні заклади) і органом функціональної компетенції (Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти).

Розглядаючи функції органів державного управління, можна дійти висновку про те, що динамізм сучасного суспільного життя, у т. ч. сфери вищої освіти, вимагає від органів державного управління виконання функцій стратегічного планування.

Освіта — ключовий елемент у гарантуванні життєздатного розвитку людського потенціалу. Воно — освіта, яка готує особу для складнощів сучасного життя, забезпечує його свободою інтелектуала, професійний і соціальний вибір.

Освіта як вид економічної діяльності займає важливе місце в народному господарстві. На рисунку 1 показана валова додана вартість виду економічної діяльності "Освіта" на 2013—2016 рр., Що становить майже 5,0% у фактичних цінах: 5,0% у 2013 році; 2014 р. — 4,6%; 2015 рік — 5,1%; 2016 рік — 5,4%. Валова додана вартість за видами економічної діяльності "Освіта" була в два рази більша, ніж валова додана вартість, вироблена за видами економічної діяльності "Будівництво" — відповідно: 3,3; 3,0; 2,8; 2,5%; а також більше, ніж виробництво за видами економічної діяльності "Інформаційні та комунікаційні технології" — відповід-

но: 3,0; 2,9; 3,0; 3,2% та "Професійна, наукова та технічна діяльність" — відповідно: 2,5; 2,3; 2,9; 3,2% [5], яка представлена в таблиці 2.

У значній мірі розуміння того, що навчання працівників позитивно впливає на рівень рентабельності бізнесу, призводить до усвідомлення того, що інвестування роботодавців у професійні навички працівників є важливою складовою розвитку бізнесу. На жаль, в Україні витрати на проходження професійної освіти не завжди відповідають завданням соціально-економічного розвитку суспільства. Причиною такої ситуації є також низька кваліфікаційна вимога роботодавців та низька якість підготовки фахівців з вищою освітою.

Професіонали з вищою освітою займають ключові позиції в українській економіці. Освітньо-кваліфікаційний потенціал працівників в Україні традиційно високий. Так, станом на 31 грудня 2016 року працівники з вищою освітою становили майже 60% зареєстрованої кількості штатних працівників української економіки, у тому числі 23,6% — з неповною та базовою вищою освітою, з 35,6% — з повним вищим рівнем освіти. Для деяких видів економічної діяльності найважливіша категорія працівників була працівниками з вищою освітою, зокрема, у фінансовій та страховій діяльності — майже 88% працівників; уряд — 85%; наука — 80%; інформація та телекомунікації — 76%; музейна та бібліотечна діяльність — 75%; освіта — 73% і т. д. [10].

З огляду на контекст реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, набуває особливої актуальності питання повноважень органів місцевого самоврядування у сфері вищої освіти. Зокрема, ідеться про важливість участі органів місцевого самоврядування в управлінні вищою освітою. Наприклад, це стосується аналізу ситуації та формування замовлення в розрізі потреб регіону в фахівцях, залучення вищих навчальних закладів до розроблення та впровадження програм територіального розвитку, розширення їхніх повноважень, створення регіональних освітніх та навчально-виробничих комплексів навколо вищих навчальних закладів з відбору, навчання й виховання талановитої та обдарованої молоді для ефективного використання її інтелектуальної праці в різних сферах. Є потреба у встановленні системи цільової підготовки фахівців у межах регіонального контракту для задоволення потреб регіону і за напрямками, визначеними регіональними програмами. На відміну від райдержадміністрацій,

органи місцевого самоврядування об'єднаних громад є автономними і мають всі повноваження, у т. ч. у сфері управління освітою. Але серйозним викликом є їхня інституційна слабкість [9].

Реалізація принципів державно-громадського управління системою вищої освіти здатна створити належні правові умови для автономії вищих навчальних закладів. Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти може забезпечити належний громадський вплив на контроль рівня якості освіти, мінімізувавши адміністративне втручання з боку виконавчої влади.

## ВИСНОВКИ

Як показав структурно-функціональний підхід, що дозволяє проаналізувати певні функції всередині управлінської системи у сфері вищої освіти, причини трансформації політичних явищ локалізуються в ускладненні структурно-функціональних елементів системи управління. В Україні функціонує складна система державного управління вищою освітою, що включає загальнодержавний та регіональний рівні. Владні повноваження отримали також суб'єкти, які не є органами влади. Функції державного управління розподілено між органами галузевої компетенції і органами функціональної компетенції. Створено незалежний громадський орган, що стежитиме за якістю освіти, Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти.

Прийнятий в 2014 р. новий закон про вищу освіту кардинально змінив модель державного управління, ввів нові демократичні умови розвитку вищої освіти в Україні. Закон демонополізував систему міністерського контролю, ліквідував найбільш бюрократичні механізми, надмірні централізацію і контроль у кадровому питанні щодо керівництва вищих навчальних закладів. Реалізація принципів державно-громадського управління системою вищої освіти здатна створити належні правові умови для автономії вищих навчальних закладів.

З огляду на контекст реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, набуває особливої актуальності питання повноважень органів місцевого самоврядування у сфері вищої освіти.

### Література:

1. Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про вищу освіту" щодо Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти / URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1415-19/>
2. Згуровський М. Вища освіта на зламі суспільного розвитку // Українознавство. — 2013. — № 1. — С. 160—162.
3. Єрмаков І. Компетентнісний потенціал проектної діяльності / І.Є. Єрмаков // Школа для заступників і не тільки. — 2006. — №5. — С. 5—11.
4. Іванюк І.В. Освітня політика: навч. посіб. / І.В. Іванюк. — К.: Таксон, 2006. — 225 с.
5. Іщенко А. Глобальні тенденції і проблеми розвитку освіти: наслідки для України: аналіт. записка / Нац. ін-т стратег. досліджень. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1537/>

6. Кабінет Міністрів України. Постанова від 15 квітня 2015 р. № 244. "Про утворення Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти".

7. Рудницька Р.М., Сидорчук О.Г., Стельмах О.М. Механізми державного управління: сутність і зміст / За наук. ред. М.Д. Лесечка, А.О. Чемериса. — Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2005. — 28 с.

8. Gryshova I.Yu., Zamlynskyi V.A., Shestakovska T. L. Implementing Cluster Forms Into National Education Development Strategy / I.Yu. Gryshova, V.A. Zamlynskyi, T. L. Shestakovska // Наука і освіта. — 2017. — № 5. — С. 56—61.

9. Strielkowski W., Gryshova I. Yu. Academic Publishing and "Predatory" Journals. Science and Innovation. 2018. — № 14 (1). — P. 5—12.

10. Naumov O.B., Kovalenko O.M., Savin S.Yu. Technique of Assessing Future Managers' Leadership Qualities in Modern Socio-Cultural Environment. Science and education. — 2017. — № 10. — С. 126—132.

### References:

1. Verkhovna Rada of Ukraine (2016), The Law of Ukraine "On Amendments to the Law of Ukraine" On Higher Education "concerning the National Agency for the Quality Assurance of Higher Education", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1415-19/> (Accessed 28 March 2018).

2. Zghurovs'kyj, M. (2013), "Higher education on the brink of social development", *Ukrainoznavstvo*, vol. 1, pp. 160—162.

3. Ermakov, I. (2006), "Competency potential of the project activity", *School for deputies and not only*, vol. 5, pp. 5—11.

4. Ivanyuk, I.V. (2006), *Educational policy* [], Tucson, Kyiv, Ukraine.

5. Ishchenko, A. (2013), "Global trends and problems of education development: implications for Ukraine" *Natsional'nyj instytut stratehichnykh doslidzhen'б* available at: <http://www.niss.gov.ua/articles/1537/> (Accessed 28 March 2018).

6. The Cabinet of Ministers of Ukraine (2015), Resolution "On the Establishment of the National Agency for the Quality Assurance of Higher Education", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/244-2015-%D0%BF> (Accessed 28 March 2018).

7. Rudnitskaya, R.M. Sidorchuk, O.G. and Stelmakh, O.M. (2005), *Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia: sutnist' i zmist* [Mechanisms of state administration: essence and content], LRIT NAPA, Lviv, Ukraine.

8. Gryshova, I.Yu. Zamlynskyi, V.A. and Shestakovska, T.L. (2017), "Implementing Cluster Forms Into the National Education Development Strategy", *Science and education*, vol. 5, pp. 56—61.

9. Strielkowski, W. and Gryshova, I.Yu. (2018), "Academic Publishing and Predatory Journals", *Science and Innovation*, vol. 14 (1), pp. 5—12.

10. Naumov, O.B. Kovalenko, O.M. and Savin, S.Yu. (2017), "Technique of Assessing Future Managers' Leadership Qualities in Modern Socio-Cultural Environment", *Science and education*, vol. 10, pp. 126—132.

*Стаття надійшла до редакції 15.04.2018 р.*