

УДК 378.1(477)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ В УКРАЇНІ

**Л.В. ГОЛОВІЙ, кандидат юридичних наук,
Національний університет біоресурсів і
природокористування України¹**

Здійснено аналіз наукових підходів до визначення понять «управління», «державне управління», проаналізовано систему державного управління вищою освітою в Україні.

Управління, державне управління, управління вищою освітою.

Державне управління як специфічний різновид діяльності органів держави існувало й продовжує існувати цілком об'єктивно. Його основний зміст, сутність – це організуючий вплив з боку носіїв державно-владних повноважень на суспільні відносини та процеси з метою їх упорядкування, координації і спрямування шляхом різного роду нормотворчих розпорядчих дій на виконання законів та інших правових актів держави. У такому розумінні державне управління зберігає своє значення в умовах загальної трансформації ролі держави в новостворюваному громадянському суспільстві з його ринковими механізмами, стандартами демократичної та відкритої державної влади [1, с. 318].

За сучасних умов реформування системи освіти значної актуальності набувають питання державного управління у цій важливій сфері. Ефективне управління освітою – запорука процвітання освітньої галузі, а освіта, як зазначено в законодавстві, є основою інтелектуального, культурного, духовного, соціального, економічного розвитку суспільства і держави.

Починаючи дослідження державного управління вищою освітою, спробуємо дати визначення основних понять, що становлять понятійний апарат. Насамперед необхідно з'ясувати зміст понять «державне управління» та «управління» зокрема.

Що стосується самого терміна «управління», то він близький до латинського слова «адміністрація» і в буквальному розумінні означає діяльність із керівництва чим-небудь. В одному з енциклопедичних словників управління визначається як «елемент, функція організованих систем різної природи (біологічних, соціальних, технічних), які забезпечують збереження їх певної структури, підтримання режиму діяльності, реалізації їх програм та цілей» [2, с. 528].

У теорії адміністративного права управління розглядають як діяльність суб'єкта, що дістає вияв у цілеспрямованому, організуючому впливі на об'єкт управління, здійснюваному з метою приведення останнього в бажаний для суб'єкта стан [3, с. 9].

Щодо поняття державного управління, то незважаючи на те, що науковцями приділялось багато уваги дослідженню сутності зазначеного терміна в науковій літературі досі немає сталого загальноприйнятого визначення поняття державного управління, що опосередковано вказує на складність становлення державного управління як окремого виду суспільної діяльності, галузі науки (наука державного управління) чи підгалузі науки адміністративного права. На думку В.І. Курила, відколи існує адміністративне право як наука, практично весь час точиться дискусія щодо змісту поняття «державне управління» [4, с. 45].

Як уже зазначалося, державне управління в науковій літературі трактується по-різному. Так, Н.Р. Нижник під державним управлінням розуміє «підзаконну діяльність органів виконавчої влади, спрямовану на організацію нормального життя суспільства і забезпечення особистої безпеки громадян, на створення умов для їхнього матеріального, культурного та духовного розвитку» [5, с. 5–6].

В.Б. Авер'янов розглядає державне управління як особливий і самостійний різновид діяльності держави, що здійснює окрема система спеціальних державних органів – органів виконавчої влади [6, с. 6].

Г. В. Атаманчук визначає державне управління як практичний організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей задля її упорядкування, збереження або перетворення, що спирається на його владну силу [7, с. 38]. На думку В.В. Цветкова, державне управління – це соціальна функція, що виявляється у владно-організуючій діяльності держави, яка забезпечує узгодженість спільної праці й побуту людей для досягнення суспільно значущих цілей та завдань [8, с. 222].

Ю. Битяк розглядає державне управління як самостійний вид державної діяльності, що має організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер, особливої групи державних органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій та завдань держави в процесі повсякденного і безпосереднього керівництва економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом [9, с. 261].

Щодо нормативного визначення державного управління слід зауважити, що в Конституції України немає згадки про державне управління, але воно є реальністю, без якої не може працювати державно-владний механізм. Звідси є очевидним, що державне управління за своїм призначенням – це вид державної діяльності. Державне управління можна визначити як цілеспрямований, організуючий, регулюючий вплив держави (через систему її органів та посадових осіб у них) на суспільні процеси, свідомість, поведінку і

діяльність людей. Воно здійснюється в межах суб'єктивного чинника (суспільства) як управляючий вплив одних людей, які організовані у владні структури, на інших, головним чином зайнятих у сферах відтворення матеріальних, соціальних та духовних цінностей і продуктів. Інакше кажучи, діяльність держави щодо організації впорядкування різних соціальних процесів у суспільстві і є державним управлінням. У цьому випадку йдеться про поняття «державне управління» в широкому його розумінні. Разом з тим В.Б. Авер'янов справедливо зазначає, що широке тлумачення державного управління як сукупності усіх видів діяльності держави (тобто всіх форм реалізації державної влади загалом) правомірне лише на рівні загального аналізу системи соціального (суспільного) управління, виділення її відносно самостійних підсистем. У цьому разі категорія державного управління дає змогу відокремити державні інститути управлінського впливу на суспільство від інших – недержавних [6, с. 6].

І. Ярошенко зазначає, що представники науки державного управління розглядають державне управління як процес із притаманними йому закономірностями, причому перевага віддається змісту діяльності, яка є сутністю державного управління. Науковці в галузі адміністративного права в основу поняття державного управління ставлять відносини державного управління. Управління розглядається як об'єкт правового регулювання. На думку І. Ярошенко, у визначенні державного управління визначальними є суспільні відносини, в яких воно реалізується. Саме суб'єкти, об'єкт і зміст відносин визначають форми та методи державного управління [10, с. 28].

Управління освітою – не лише ланка в управлінні, не лише його важлива складова, а й один із пріоритетних напрямів сучасного соціального управління [11, с. 30–48, 84–89, 121–126] і відіграє найважливішу роль у розвитку суспільства.

Управління у галузі вищої освіти у межах їх компетенції здійснюється:

- центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері освіти;
- центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері освіти;
- іншими центральними органами виконавчої влади, які мають у своєму підпорядкуванні вищі навчальні заклади;
- органами влади Автономної Республіки Крим;
- органами місцевого самоврядування;
- власниками вищих навчальних закладів;
- органами громадського самоврядування.

Спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у галузі освіти і науки є Міністерство освіти і науки України (далі – МОН),

діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України.

Повноваження МОН України закріплені в ст. 18 Закону України «Про вищу освіту» та в Положенні про Міністерство освіти і науки України.

Актуальною проблемою сьогодення на всіх рівнях державного управління є підвищення його ефективності, це стосується і системи управління в галузі вищої освіти.

Особливої актуальності питання модернізації управління вищою освітою набуває в умовах інтеграції національної освітньої системи в європейський та світовий простір.

Існуюча модель управління освітою не повністю відповідає сучасним вимогам демократичності, які передбачають розширення впливу громадської думки на прийняття адекватних управлінських рішень, динамічне реагування на потреби суспільства, перерозподіл функцій управління між центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування [12].

А.В. Мазак стверджує, що монопольне становище держави заважає розвитку конкурентних відносин в освіті, не створює умов для вибору, участі громадськості у процесі управління. На його думку, управління освітою необхідно спрямовувати на організацію та забезпечення оптимальних умов функціонування освітньої галузі, створення системного механізму її саморегуляції на загальнонаціональному, регіональному, місцевому рівнях та у навчально-виховних закладах [13, с. 8].

Подібною думки дотримується й Н.М. Колісніченко, яка вважає, що держава не може відігравати роль одноосібного суб'єкта управління освітою. Звідси необхідність формування державно-громадських органів управління системою вищої освіти на рівні закладів, здатних проводити незалежну експертизу стану справ у них, визначати соціальне замовлення інституту вищої освіти, здійснювати контроль за діяльністю державного апарату. Важливим має бути також оптимальне співвідношення принципів централізації та децентралізації державного управління галуззю, підвищення автономності ВНЗ. Надання більших свобод закладам має супроводжуватись розширенням організаційно-правових можливостей їх діяльності і підвищенням відповідальності як перед споживачами освітніх послуг, так і перед державою за розвиток галузі, ефективне використання ресурсів, якість освіти. Зміни на краще в освітній галузі відбуватимуться тоді, коли до розроблення, оцінювання і реалізації дій залучатиметься якомога більше місцевих громад, інституцій і окремих громадян та їх об'єднань [14, с. 9].

Про необхідність децентралізації системи управління і розширення автономії ВНЗ говорить і Л.М. Яременко Також вона зазначає, що важливим інструментом забезпечення розвитку вищої освіти має стати реформування системи її державного управління, зокрема, удосконалення функцій та повноважень спеціально уповноваженого

центрального органу виконавчої влади у галузі освіти і науки, систематичне оприлюднення рейтингів і результатів діяльності ВНЗ та запровадження державно-громадських форм управління їх діяльністю, розроблення науково обґрунтованих методичних положень щодо надання ВНЗ державних коштів [15, с. 7].

В.І. Пальчиков також вважає, що модель управління освітою має модернізуватися через децентралізацію управління, налагодження взаємодії між відповідними державними органами, органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями, розвиток автономії навчальних закладів, посилення та постійне вдосконалення системи громадського освітянського самоврядування, розширення повноважень регіональних органів управління освітою. Динамізм сучасного суспільного життя, у тому числі галузі освіти, вимагає від органів державного управління виконання функцій стратегічного планування, пристосування всієї системи освіти до потреб політичної системи держави та умов ринку [16].

С.К. Андрейчук зазначає, що назрілою необхідністю вдосконалення державного управління вищою освітою є збільшення автономії ВНЗ, які повинні брати на себе відповідальність за відносини з роботодавцями та брати безпосередню участь у працевлаштуванні випускників. На його думку, управління розвитком вищої освіти вимагає підвищення системності й цілеспрямованості, гнучкості й оперативності, здатності до саморозвитку, співвідносно зі світовими освітніми моделями, а також розширення участі громадськості у визначенні перспектив розвитку управління освітою. Одночасно слід пам'ятати, що поліпшити діючу систему вищої освіти, лише частково змінюючи якісь окремі її підрозділи, вводячи випадкові ті чи інші методи й технології і навіть збільшуючи капіталовкладення, без принципових змін самої системи, неможливо [17].

На нашу думку, підвищення ефективності системи державного управління в галузі вищої освіти можливе через посилення державного контролю за працевлаштуванням випускників, надання державних гарантій щодо забезпечення їм належних умов праці, лібералізацію освітньої діяльності, зменшення імперативного впливу держави на діяльність державних закладів освіти.

Разом із тим вважаємо, що зміни в системі управління вищою освітою повинні відбуватись дуже виважено, адже від того, наскільки вдало й швидко відбуватимуться ці зміни, залежить не тільки якість навчально-виховного процесу, а й розвиток держави в цілому.

Список літератури:

1. Авер'янов В. Зміна домінант у доктринальному тлумаченні предмета адміністративного права / В. Авер'янов // Правова держава. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАНУ, 2005. – Вип. 16. – 672 с.

2. Большой энциклопедический словарь / под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. – М. : ИНФРА-М, 1997. – 828 с.

3. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підруч. / В.К. Колпаков. – 2-ге вид., доп. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 752 с.
4. Курило В.І. Правова характеристика та зміст державного впливу у галузі сільського господарства / В.І. Курило // Юридична Україна. – 2007. – № 6. – С. 43–47.
5. Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління / Н.Р. Нижник, О.А. Машков. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – С. 5–6.
6. Державне управління в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К., 1999. – С. 6.
7. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций / Г.В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – С. 34, 38.
8. Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти : [моногр.] / В.В. Цветков, І.О. Кресіна, А.А. Коваленко. – К. : Вид. дім «Ін Юре», 2003. – С. 222.
9. Адміністративне право України / за ред. Ю.П. Битяка. – Х. : Право, 2001. – 528 с.
10. Ярошенко І. Сутність державного управління у сфері соціального захисту / І. Ярошенко // Юридична Україна. – 2007. – № 10. – С. 27–35.
11. Валевський О.Л. Державна політика в Україні / О.Л. Валевський. – К. : НІСД, 2001. – С. 30–48, 84–89, 121–126.
12. Про схвалення Концепції Державної програми розвитку освіти на 2006–2010 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 лип. 2006 р., № 396-р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
13. Мазак А.В. Управління освітньою галуззю в умовах становлення громадянського суспільства в Україні: регіональний аспект : автореф. дис. ... канд. наук з держ. управління : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / А.В. Мазак. – К., 2005. – 22 с.
14. Колісніченко Н.М. Взаємозв'язок державного регулювання та механізмів самоорганізації в управлінні вищою освітою : автореф. дис. ... канд. наук з держ. управління : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / Н.М. Колісніченко. – К., 2003. – 20 с.
15. Яременко Л.М. Організаційно-економічні механізми державного управління вищою освітою в Україні : автореф. дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.00.03 «Економіка та управління національним господарством» / Л.М. Яременко. – К., 2008. – 20 с.
16. Пальчиков В.І. Правові проблеми вдосконалення організації діяльності та управління у сфері освіти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.І. Пальчиков. – К., 2005. – 16 с.
17. Андрейчук С.К. Державне управління реформуванням вищої освіти в Україні в контексті Болонського процесу : автореф. дис. ... канд. з держ. управління : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / С.К. Андрейчук. – Львів, 2007. – 20 с.

Осуществлен анализ научных подходов к определению понятий «управление», «государственное управление», проанализирована система государственного управления высшим образованием Украины.

Управление, государственное управление, управление высшим образованием.

The analysis of scientific approaches to the definition of «control», «governance», analyzed the state system of higher education in Ukraine.

Control, governance, higher education control.