

СИСТЕМА ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

THE SYSTEM OF HIGHER EDUCATION MANAGEMENT: ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECT

Русин М.О.,

*здобувач кафедри цивільного і господарського права юридичного факультету
Національного університету біоресурсів і природокористування України*

Статтю присвячено висвітленню системи органів управління вищою освітою. Проаналізовано повноваження органів управління вищою освітою в Україні. Акцентовано увагу на проблематиці цього питання та запропоновано шляхи вдосконалення системи органів управління вищою освітою.

Ключові слова: вища освіта, система органів управління, державно-громадське управління, рівні управління вищою освітою, стратегічні завдання.

Статья посвящена освещению системы органов управления высшим образованием. Проанализированы полномочия органов управления высшим образованием в Украине. Акцентировано внимание на проблематике данного вопроса и предложены пути совершенствования системы органов управления высшим образованием.

Ключевые слова: высшее образование, система органов управления, государственно-общественное управление, уровни управления высшим образованием, стратегические задачи.

The article focuses on the system of higher education management. The powers of higher education management in Ukraine were analysed. The author notes the issue of this question and suggested ways of improvement of the system of higher education management.

Key words: higher education, the system of management, state-public management, levels of higher education management, strategic tasks.

Актуальність теми. За період незалежності в Україні сформовано законодавчу базу управління вищою освітою (Закон України «Про вищу освіту» й інші нормативно-правові акти), визначено систему органів управління вищою освітою (Міністерство освіти і науки України як профільне міністерство, місцеві органи управління освітою та громадські організації) й повноваження кожного з них. У загальних рисах система органів управління вищою освітою та її законодавче забезпечення в Україні відповідає європейським стандартам, проте під час детального вивчення можна виділити низку суттєвих відмінностей, хоча в нашій країні постійно відбувається процес удосконалення системи управління вищою освітою як у сфері правового забезпечення, так і у сфері практичної діяльності відповідних органів.

Дослідженням питання управління вищою освітою займалися такі відомі теоретики і практики в галузі державного управління та юриспруденції, як В.Б. Авер'янов, С.К. Андрейчук, В.П. Андрущенко, Г.В. Атаманчук, Ю.П. Битяк, Л.В. Головій, Н.Л. Губернська, Н.М. Курко, В.І. Пальчиков, К.А. Постол, Г.І. Тодосова й багато інших.

Але в умовах постійних політичних і соціально-економічних змін, європейської інтеграції питання вдосконалення системи органів управління вищою освітою є завжди актуальним. Тому метою статті є подальше дослідження проблематики управління вищою освітою, зокрема в частині системи органів управління освітою.

Виклад основного матеріалу. Управління як адміністративний інструмент є фундаментальною умовою для розвитку суспільства, що реалізуються

через спільну діяльність уповноважених суб'єктів для реалізації конкретних цілей у певних сферах діяльності.

Особливістю української держави є те, що склалась тривала нестабільна ситуація в політичній і соціально-культурній сферах. Із моменту проголошення незалежності Україна постійно проводить реформи. Відсутність чіткої стратегії соціально-економічного розвитку, чіткого політико-інтеграційного курсу є перешкодою для формування сталої системи управління різними сферами суспільства, в тому числі й управління вищою освітою.

Через політичну ситуацію складаються особливості впливу держави на галузь вищої освіти, процес побудови органів управління нею та можливості міжнародного співробітництва. Соціальною сферою забезпечується взаємодія між індивідом і спільнотою, що впливає на функціонування управління вищою освітою як соціальний інститут. Негативна економічна ситуація погано впливає на розвиток вищої освіти через мізерне фінансування, неможливість розвитку матеріально-технічної бази вищих навчальних закладів тощо [2, с. 178–179].

Перед управлінською діяльністю в галузі освіти Національна доктрина розвитку освіти України у XXI столітті поставила такі стратегічні завдання, як «перехід від державного до державно-громадського управління, чітке розмежування функцій між центральними, регіональними і місцевими органами управління, забезпечення самоврядування навчально-виховних закладів і наукових установ, утвердження у сфері освіти гармонійного поєднання прав особи, суспільства й держави» [8].

Для дослідження системи органів управління вищою освітою найкраще застосовувати структурно-функціональний метод, оскільки такий метод висвітлює, що елементарні структури реалізують деякі функції всередині системи управління чи для структури вищого рівня. Принцип структури характеризує поділ системи управління на елементи, а функціональний принцип указує на те, що на сутність позиції, ролі чи стилю поведінки політичних суб'єктів істотно впливає призначення кожного елемента [11, с. 77–81].

Виходячи зі змісту ст. 12 Закону України «Про вищу освіту» [6], систему органів управління вищою освітою становлять:

- Кабінет Міністрів України;
- Міністерство освіти і науки України як центральний орган виконавчої влади у сфері освіти й науки;
- галузеві державні органи, у сферу управління яких входять вищі навчальні заклади;
- органи влади АРК, органи місцевого самоврядування, у сферу управління яких входять вищі навчальні заклади;
- Національна академія наук України та галузеві академії наук; засновники вищих навчальних закладів;
- органи громадського самоврядування у сфері вищої освіти й науки;
- Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти.

Перше, на що варто звернути увагу, на нашу думку, – це те, що ст. 12 Закону України «Про вищу освіту» не включає до системи органів управління вищою освітою Верховну Раду України як орган, який, відповідно до ч. 1 ст. 3 вказаного Закону, виконує основоположну функцію в галузі вищої освіти – визначення державної політики у сфері вищої освіти як фундаменту для функціонування всієї галузі.

Крім того, виходячи зі змісту ст. 85 Конституції України [4], Верховна Рада України здійснює інші функції, які так чи інакше впливають на вищу освіту, – прийняття законів, що здійснюють регулювання всіх сфер суспільного життя (в тому числі вищої освіти), фінансування вищої освіти через прийняття Державного бюджету, визначення податкової політики, чим впливає на діяльність суб'єктів надання освітніх послуг.

Ураховуючи важливість управлінської функції в галузі вищої освіти, вважаємо за необхідне включити Верховну Раду України до системи органів управління вищою освітою на законодавчому рівні шляхом унесення відповідних змін до ст. 12 Закону України «Про вищу освіту».

Не менш важливе місце в системі органів управління вищою освітою належить Кабінету Міністрів України. Саме він, відповідно до ст. 12 Закону України «Про вищу освіту», очолює систему органів виконавчої влади, які забезпечують реалізацію державної політики в галузі вищої освіти. Окрім того, Кабінетом Міністрів України:

- організовуються розробка й реалізація загальнодержавних програм у сфері вищої освіти і про-

грам матеріально-технічного й іншого забезпечення розвитку вищої освіти;

- видаються нормативно-правові акти щодо регулювання вищої освіти (в межах повноважень);
- визначаються механізми забезпечення прав суб'єктів правовідносин у сфері вищої освіти;
- забезпечується контроль за дотриманням законодавства в галузі вищої освіти тощо.

Провідне місце в системі органів управління вищою освітою належить Міністерству освіти і науки України як центральному органу виконавчої влади в сфері освіти. Саме Міністерство освіти і науки України розробляє програму розвитку вищої освіти, яку затверджує Кабінет Міністрів України. Повноваження Міністерства освіти і науки України визначаються ст. 13 Закону України «Про вищу освіту», їх можна поділити на стратегічні й тактичні. Крім уже названих, серед основних повноважень міністерства можна виділити такі:

- відстеження та аналіз ринку праці щодо потреби у фахівцях із вищою освітою;
- проведення аналітико-прогностичної діяльності з урахуванням різноманітних факторів, за результатами чого здійснює формування стратегічних напрямів розвитку вищої освіти;
- формування переліку галузей знань і спеціальностей, за якими вищі навчальні заклади готують фахівців із вищою освітою;
- формування державного замовлення на підготовку фахівців із вищою освітою;
- за висновками Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти видання ліцензії вищим навчальним закладам на підготовку фахівців із вищою освітою;
- розробка норм фінансового та матеріально-технічного забезпечення вищих навчальних закладів тощо.

Певні повноваження в галузі управління вищою освітою належать також іншим державним органам, до сфери котрих належать вищі навчальні заклади. Зокрема, вони:

- беруть участь у реалізації державної політики у сфері вищої освіти, ліцензуванні освітніх програм;
- визначають потребу у фахівцях відповідної галузі й беруть участь у формуванні державного замовлення фахівців;
- беруть участь у визначенні норм матеріально-технічного та фінансового забезпечення вищих навчальних закладів та аналізі якості освітніх послуг;
- сприяють працевлаштуванню випускників тощо.

Нововведенням чинного Закону України «Про вищу освіту» й найважливішою реформою вищої освіти є утворення ще одного органу управління вищою освітою – Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти – постійно діючого колегіального органу, головним завданням якого є забезпечення якості вищої освіти. Цей орган наділяється частиною повноважень, що належали Міністерству освіти і науки України, а також повноваженнями Вищої атестаційної комісії та Акредитаційної комісії.

Національне агентство наділено провідною роллю в організації управління вищими навчальними закладами, оскільки результати своєї діяльності воно не узгоджує з навчальними закладами, їх засновниками чи громадськими організаціями, а безпосередньо передає на розгляд Міністерству освіти і науки України, що суперечить європейській практиці.

Повноваження агентства визначено ст. 18 Закону України «Про вищу освіту»:

- розробка положення про акредитацію освітніх програм;
- аналіз якості освітньої діяльності вищих навчальних закладів;
- проведення акредитаційної й ліцензійної експертизи і підготовка відповідних висновків;
- розробка пропозицій щодо переліку освітніх спеціальностей і формування бази даних запроваджених навчальними закладами спеціалізацій;
- розробка положення про акредитацію, акредитація спеціалізованих учених рад, контроль їх діяльності;
- проведення акредитації незалежних установ оцінювання та забезпечення якості вищої освіти тощо.

Разом із тим деякі з названих повноважень Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти викликають побоювання щодо його незалежності й неупередженості, а саме:

- щодо безпосереднього здійснення аналізу ефективності діяльності вищих навчальних закладів. Через обмежений штат працівників агентство не зможе забезпечити постійне ефективне виконання цього завдання. Такі функції має виконувати великий штат аналітиків, які працюють у незалежних установах із забезпечення якості вищої освіти;
- щодо проведення ліцензійної експертизи з підготовкою висновків для видачі ліцензії, яка дає можливість займатись освітньою діяльністю. Такі експертизи мають проводити незалежні установи із забезпечення якості вищої освіти, а Національне агентство має на підставі їх висновків приймати рішення про видачу ліцензії чи відмову у видачі;
- щодо здійснення акредитації незалежних установ оцінювання та забезпечення якості вищої освіти. За таких умов важко говорити про незалежність таких установ від Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти;
- щодо акредитації спеціалізованих учених рад і контролю за їх діяльністю. Таку діяльність доцільніше покласти на незалежні установи, які контролюватимуть загальну діяльність вищих навчальних закладів, у тому числі процедуру присвоєння вчених звань і наукових ступенів [12].

Якщо в ситуацію не втрутитись, то досить швидко Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти може перетворитись у ще один корумпований орган у системі органів управління вищою освітою.

Уважаємо, що частину контрольно-наглядових повноважень щодо діяльності вищих навчальних варто передати незалежним установам із забезпе-

чення якості вищої освіти, функціонування яких передбачено ст. 23 Закону України «Про вищу освіту». Для цього держава має надати підтримку таким установам на етапі їх формування.

До таких незалежних установ має висуватись низка вимог:

- офіційний статус через визнання результатів їх діяльності компетентними органами (передусім Міністерством освіти і науки України та Національним агентством із забезпечення якості вищої освіти);
- статус юридичної особи, що дасть змогу забезпечити великий штат аналітиків і забезпечити їх необхідними інституційними, фінансовими й технічними ресурсами;
- забезпечення незалежності. Це ключовий момент у діяльності таких установ. Незалежність установ виражається довірою до результатів їх роботи й відсутністю впливу з боку державних органів.

Що стосується засновників вищих навчальних закладів як органів управління вищою освітою, то їх компетенція зводиться виключно до затвердження статуту вищого навчального закладу й контролю за його дотриманням, укладення та розірвання контракту з керівником вищого навчального закладу, а також контролювання фінансово-господарської діяльності вищого навчального закладу.

В Україні активно впроваджується адміністративна реформа, метою якої є поступове створення системи державного управління за зразками високорозвинених європейських країн і її наближення до запитів суспільства [7].

До органів, які здійснюють управління вищою освітою, також належать органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування, що відповідає положенням Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року.

Місцеве самоврядування реалізується безпосередньо територіальними громадами населених пунктів або сільськими, селищними, міськими радами (їх виконавчими органами), районними й обласними радами, що представляють загальні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст.

У структурі органів місцевого самоврядування утворюються відділи управління освітою, які в галузі управління вищою освітою наділені, відповідно до ст. 14 Закону України «Про вищу освіту», такими повноваженнями:

- реалізація державних програм у галузі вищої освіти;
- визначення потреби у фахівцях і розроблення пропозицій щодо обсягів державного замовлення підготовки фахівців;
- розробка пропозицій щодо вдосконалення мережі вищих навчальних закладів;
- виступ як засновників вищих навчальних закладів;
- допомога в працевлаштуванні та соціальному захисті випускників вищих навчальних закладів тощо.

Державну політику в галузі освіти (складником якої є і вища освіта) реалізують місцеві органи державної виконавчої влади, про що говорить Закон України «Про місцеві державні адміністрації».

Однак якщо в Законі України «Про вищу освіту» повноваження органів місцевого самоврядування в галузі освіти визначені, то про повноваження місцевих органів виконавчої влади згадки немає. У кожній місцевій державній адміністрації утворюється структурний підрозділ (департамент, відділ), який наділяється повноваженнями у сфері освіти. Така ситуація суперечить адміністративній реформі, перешкоджає децентралізації влади в галузі вищої освіти.

Законом України «Про вищу освіту» закріплюється державно-громадська модель управління вищою освітою, оскільки серед органів управління вищою освітою вказано також органи громадського самоврядування. Разом із тим Законом не визначено ні переліку органів громадського самоврядування, які здійснюють управління в галузі вищої освіти, ні їх повноваження, ні порядок взаємодії з владними органами управління вищою освітою.

Про необхідність побудови нової моделі управління вищою освітою на основі державно-громадської взаємодії вказується в низці нормативно-правових актів – Державній національній програмі «Освіта (Україна XXI ст.)», Національній доктрині розвитку освіти, Національній стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 року тощо. Однак ці положення залишаються виключно декларативними, не відповідають реальному стану речей в управлінні вищою освітою. В.П. Андрущенко вказує, що сучасна модель управління галуззю освіти має бути відкритою та відповідати демократичним принципам, забезпечувати державне управління освітою на основі громадської думки, що дасть змогу змінити стиль (навантаження, структуру, функції) державного й регіонального рівнів управління [3, с. 5–8].

Г.І. Тодосова виділяє такі принципи, на яких має будуватись система державно-громадського управління освітою:

- широке представництво різноманітних учасників відносин;
- співпраця учасників відносин на основі партнерства;
- законодавче забезпечення можливості спільної діяльності учасників відносин у всіх базових питаннях;
- взаємозалежність і взаємовідповідальність у процесі державно-громадського управління [10].

К.А. Постол виділяє дві групи громадських організацій, які беруть участь у державно-громадській моделі управління освітою:

- група загальних суб'єктів громадського управління, які беруть участь як у сфері освіти, так і в інших сферах суспільства: громадські об'єднання, які діють у сфері освіти, профспілкові організації учасників освітніх праввідносин, громадські ради при Міністерстві освіти і науки України та інших органах виконавчої влади;

– група спеціальних суб'єктів громадського управління, які діють виключно в освітній сфері. Відповідно до Закону України «Про освіту» [9], до таких належать загальні збори трудового колективу навчальних закладів; районні, міські, обласні конференції педагогічних працівників і з'їзд працівників освіти Автономної Республіки Крим; Всеукраїнський з'їзд працівників освіти. До цієї групи К.А. Постол також зараховує органи студентського самоврядування, спілки та ради ректорів вищих навчальних закладів тощо [5, с. 55].

В Україні діє достатня кількість органів громадського управління вищою освітою, до яких можна зарахувати, зокрема, Громадську раду при Міністерстві освіти і науки України, Спілку ректорів вищих навчальних закладів України, Раду ректорів (директорів) вищих навчальних закладів тощо. Однак, порівняно з досвідом європейських країн, діяльність таких органів є малоефективною, в них відсутні засоби впливу на державні органи управління вищою освітою. Їх пропозиції переважно не враховуються державними органами, а державні органи управління вищою освітою не зобов'язані цікавитись думкою громадських організацій щодо стратегії розвитку вищої освіти. Громадські організації піддаються адміністративному впливу з боку державних органів. Окрім того, причиною перепон у функціонуванні державно-громадського управління вищою освітою є недосконалість законодавчої бази, яка регулює це питання [2, с. 180–182].

З наведеного можна дійти висновку, що законодавством України передбачено досить розгалужену систему органів управління вищою освітою. Їй притаманне існування двох рівнів – державного (Кабінет Міністрів України, Верховна Рада України, Міністерство освіти і науки України, інші державні органи, яким підпорядковуються вищі навчальні заклади або які виступають їх засновниками) та регіонального (місцеві органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування).

Водночас повноваженнями з управління вищою освітою наділені також установи, які не є державними органами, – Національна академія наук України, галузеві академії наук, засновники вищих навчальних закладів, незалежні агенції з оцінювання якості вищої освіти, органи громадського самоврядування.

З метою приведення у відповідність до фактичної ситуації в управлінні вищою освітою, необхідно включити Верховну Раду України до системи органів управління вищою освітою на законодавчому рівні шляхом унесення відповідних змін до ст. 12 Закону України «Про вищу освіту».

Нововведенням, яке покликане забезпечити європейські стандарти в управлінні вищою освітою, стало утворення нового органу – Національного агентства із забезпечення вищої освіти. Роль цього органу в управлінні вищою освітою (наділений функціональною компетенцією) можна прирівняти до ролі Міністерства освіти і науки України (наділено галузевою компетенцією).

Деякі з повноважень Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти викликають побоювання щодо його незалежності й неупередженості. Щоб не нівелювати роль цього органу в системі органів управління вищою освітою та не допустити перетворення його в ще один корумпований орган, ці повноваження варто передати незалежним установам із забезпечення якості вищої освіти.

Державну політику в галузі освіти (складником якої є і вища освіта) реалізують місцеві органи державної виконавчої влади, про що говорить Закон України «Про місцеві державні адміністрації», однак їх повноваження в Законі України «Про вищу освіту» не визначені. Така ситуація суперечить адміністративній реформі, перешкоджає децентралізації влади в галузі вищої освіти.

В Україні діє достатня кількість органів громадського управління вищою освітою. Однак, порівняно з досвідом європейських країн, діяльність таких органів є малоефективною, в них відсутні засоби впливу на державні органи управління вищою освітою.

Про недосконалість управління вищою освітою в Україні свідчать міжнародні рейтинги: виходячи з обсягів інвестицій у галузь вищої освіти, якості наукової роботи, кількості кваліфікованих співробітників, державної політики, рівня міжнарод-

ного співробітництва та здатності до партнерства, Україна посідає тільки 25 місце серед інших країн світу. Зокрема, за рівнем фінансування вища освіта України посідає 10 місце, за якістю наукових досліджень – 28, за міжнародними зв'язками – 32, за публікаціями, відсотком працевлаштування випускників і кількістю університетів у міжнародних рейтингах – 35 [1].

Як зазначає С.К. Андрейчук, такі показники свідчать про неефективність суттєвих (порівняно з країнами Європи) ресурсів, що не забезпечує розвиток наукових досліджень і якість підготовки спеціалістів. У результаті цього українські вищі навчальні заклади позбавлені лідерських позицій на міжнародному рівні. Це свідчить про низьку якість управління вищою освітою та наявність багатьох невирішених проблем. Причинами такої ситуації можуть бути сучасні політичні та соціально-економічні фактори побудови незалежної держави [2, с. 178].

Висновки. З метою врегулювання вказаних проблем, реформування управління вищою освітою необхідно проводити з урахуванням європейського досвіду в напрямі децентралізації управління, уточнення системи органів управління освітою й конкретизації їх повноважень, удосконалення координації дій між усіма рівнями управління вищою освітою.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. U21 Ranking of National Higher Education Systems / [R. Williams, G. de Rassenfosse, P. Jensen, S. Marginson]. – University of Melbourne, May, 2012. – 28 p.
2. Андрейчук С.К. Проблеми формування національної моделі державного управління вищою освітою в Україні на сучасному етапі / С.К. Андрейчук // Вісник Львівського університету. Серія «Соціологічна». – 2015. – Випуск 9. – С. 177–186.
3. Андрущенко В.П. Державно-громадський характер управління освітою / В.П. Андрущенко // Вища освіта України. – 2011. – № 3. – С. 5–8.
4. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Постол К.А. Державно-громадська модель управління освітою як форма правової взаємодії інститутів громадянського суспільства та держави в Україні / К.А. Постол // Право і суспільство. – 2014. – № 5.2. – С. 53–58.
6. Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 37–38. – Ст. 2004.
7. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – Ст. 32.
8. Про Національну доктрину розвитку освіти : Указ Президента України від 17.04.2002 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 16. – Ст. 860.
9. Про освіту : Закон України від 23.05.1991 № 1060-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 34. – Ст. 451.
10. Тодосова Г.І. Шляхи розвитку державно-громадського управління освітою в Україні: європейський досвід та українська реальність / Г.І. Тодосова // Державне управління: теорія та практика. – 2010. – № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://academy.gov.ua/ej/ej11/txts/10thidur.pdf>.
11. Федорченко С.Н. Методология политического менеджмента как разновидность прикладной политологии / С.Н. Федорченко, М.В. Рыбина // Известия МГТУ. – 2013. – № 1 (15). – С. 77–81.
12. Федоченко Ю. Про ситуацію довкола формування Національного агентства з забезпечення якості вищої освіти / Ю. Федоченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.useti.org.ua/uk/news/1901/pro-situaciyu-dovkola-formuvannya-nacionalnogo-agentstva-z-zabezpechennya-yakosti-vicshoyi-osviti.html>.