

В. М. Шевченко,
аспірант кафедри обліку і аудиту
Дніпропетровського ун-ту економіки та права

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ВИЩИМИ НАВЧАЛЬНИМИ ЗАКЛАДАМИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ ТА ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

Проаналізовано особливості формування правового, організаційного, фінансового та інформаційного механізмів державного управління вищих навчальних закладів системи МОН України в умовах інноваційного розвитку та інтеграції до європейського освітнього простору.

Ключові слова: державне управління, механізми державного управління, інструменти державного управління, вищі навчальні заклади.

Сучасна тенденція у сфері освіти – створення єдиного освітнього простору в Європі – це реальність, без якої не можливо формувати і втілювати в життя стратегію розвитку освіти України. Світовий досвід має багато позитивних надбань, врахування яких сприятиме розвитку нашої держави та її освітньої галузі. Але реформування у будь-якій сфері, а в освіті особливо, слід здійснювати так, щоб наслідки змін сприяли розвитку України в цілому, а національна освіта не втратила своїх здобутків. Водночас залучення України до Болонської декларації вимагає від вищих навчальних закладів (далі – ВНЗ) конкурентоспроможних освітньо-наукових продуктів, тому на сьогодні потрібно надати нового імпульсу розвитку освіти і науки як потужним важелям економічного та й загалом суспільного прогресу [10].

Отже, необхідні кардинальні кроки щодо внутрішньої модернізації та структурної перебудови як самої системи вищої освіти, так і механізмів державного управління ними. Розвиток системи вищих навчальних закладів в умовах трансформаційного суспільства об'єктивно змінює традиційні й формує нові взаємозв'язки між освітою та іншими соціальними інституціями, що робить актуальним питання з формування нової державної політики у сфері освітніх послуг.

Дослідженню проблем організаційно-економічних механізмів управління вищою освітою, диверсифікації джерел її фінансування в Україні присвячено наукові праці багатьох учених, зокрема В. Авер'янова [3], Л. Антошкіної [1], Г. Атаманчука [2], П. Єгорова [7], О. Ковалюка [5], О. Коротич [6], Ю. Лисенка [7], В. Малиновського [8] та ін. Проте окремі проблеми вимагають детальнішого опрацювання. Так, на сьогодні в умовах інноваційного розвитку та інтеграції до європейського освітнього простору потребують глибокого дослідження теоретичні засади з формування нових прогресивних механізмів державного управління вищими навчальними закладами системи Міністерства освіти і науки України (далі – МОНУ).

Метою даної статті є аналіз особливостей формування правового, організаційного, фінансового та інформаційного механізмів державного управління вищих навчальних закладів в умовах євроінтеграції та інноваційного розвитку України.

Поняття “європейський освітній простір” можна розглядати як середовище, територію, в межах якої діють єдині, узгоджені правила інноваційної діяльності, і як цілісну систему, результатом функціонування якої є новітні ідеї та оригінальні технології. За таких умов інноваційну інфраструктуру можна розглядати як сукупність закладів вищої освіти, їх науково-методичних та бібліотечно-інформаційних центрів тощо, оскільки саме вони провадять інноваційну діяльність і надають послуги для її здійснення на основі певних принципів та традицій.

Нагадаємо, що одним із основних принципів Болонського процесу є автономія ВНЗ. Тобто університети повинні мати право формувати свою стратегію, вибирати свої пріоритети в навчанні й провадженні наукових досліджень, витрачати свої ресурси, профілювати свої програми й встановлювати свої критерії для прийому професорів і студентів. Європейські вищі навчальні заклади готові до конкуренції і вдома, й у світі, але для цього вони мають необхідні організаційні повноваження і достатнє фінансування, відсутність яких в Україні гальмує можливості вітчизняних

ВНЗ для співпраці й змагання з європейськими. Плани зі створення Зони європейської вищої освіти в Україні залишаються невиконаними або спричинять нерівноправність конкуренції, якщо державою й надалі буде здійснюватися жорстке регулювання, детальний адміністративний і фінансовий контроль стосовно вищої освіти. Отже, стає необхідним перегляд організаційно-фінансової складової механізмів державного управління ВНЗ.

Другий важливий принцип у реалізації Болонського процесу засновується на відповідальності освіти перед суспільством, згідно з яким Зона європейської вищої освіти повинна будуватися на широкому й відкритому доступі як до доступеневого, так і післяступеневого навчання, а також на освіті для розвитку особистості й навчанні протягом усього життя. Це сприяє розвитку дистанційної й безперервної освіти та потребує збільшення капітальних вкладень на переоснащення матеріально-технічної бази (комп'ютерів, аудіо-, відеотехніки, систем і засобів телекомунікацій та ін.), тобто інноваційно-інформаційного забезпечення закладів, та необхідність удосконалення методологічних підходів до формування як організаційно-фінансової, так й інформаційної складової механізмів державного управління в освітній сфері.

Актуальним в сучасних умовах також є третій принцип декларації – організація диверсифікації вищої освіти, оскільки вона завжди була різноманітною в частині мов, національних систем, типів інститутів, орієнтації профілів підготовки та навчальних планів. Подальший розвиток та впровадження європейських норм і стандартів в освіті, науці і техніці спонукає до перегляду діючого нормативно-правового забезпечення механізмів державного управління освітніми закладами.

Взагалі державне управління – це цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави [4, с. 24].

Відносно сфери вищої освіти, як об'єкта державного управління загальнодержавного рівня державою виконуються подібні функції, які ми трактуємо таким чином:

1. Цільова – полягає у визначення цілей, пріоритетів та основних напрямків розвитку сфери вищої освіти.

2. Стимулююча – передбачає формування регуляторів впливу на діяльність ВНЗ та стимулює процеси в бажаному для держави і суспільства напрямку.

3. Нормативна (регламентуюча) – визначає певні правила за допомогою законів, законодавчих актів і нормативів, а також здійснює моніторинг та дає оцінку втілення їх у практичну діяльність.

4. Коригуюча – дозволяє вносити певні поправки до основних регламентуючих документів щодо організації надання освітніх послуг та розподілу фінансових ресурсів у відповідності до кількості закладів вищої освіти та їх інфраструктури.

5. Соціальна – забезпечує соціальний захист та соціальні гарантії з боку держави всім верстам суспільства щодо можливості надавати та отримувати вищу освіту.

6. Контролююча – забезпечує державний нагляд і контроль за виконанням й дотриманням правових норм та стандартів.

Механізм реалізації функцій держави відбувається через систему, що формується з методів, важелів й інструментів впливу з відповідним забезпеченням. Удосконалення державної політики в сфері вищої освіти необхідно впроваджувати саме через основні складові механізму державного управління. Тож розглянемо це більш детальніше.

За формами впливу методи державного управління вищих навчальних закладів, на нашу думку, можна класифікувати як прямі, непрямі та неформальні (рис. 1).

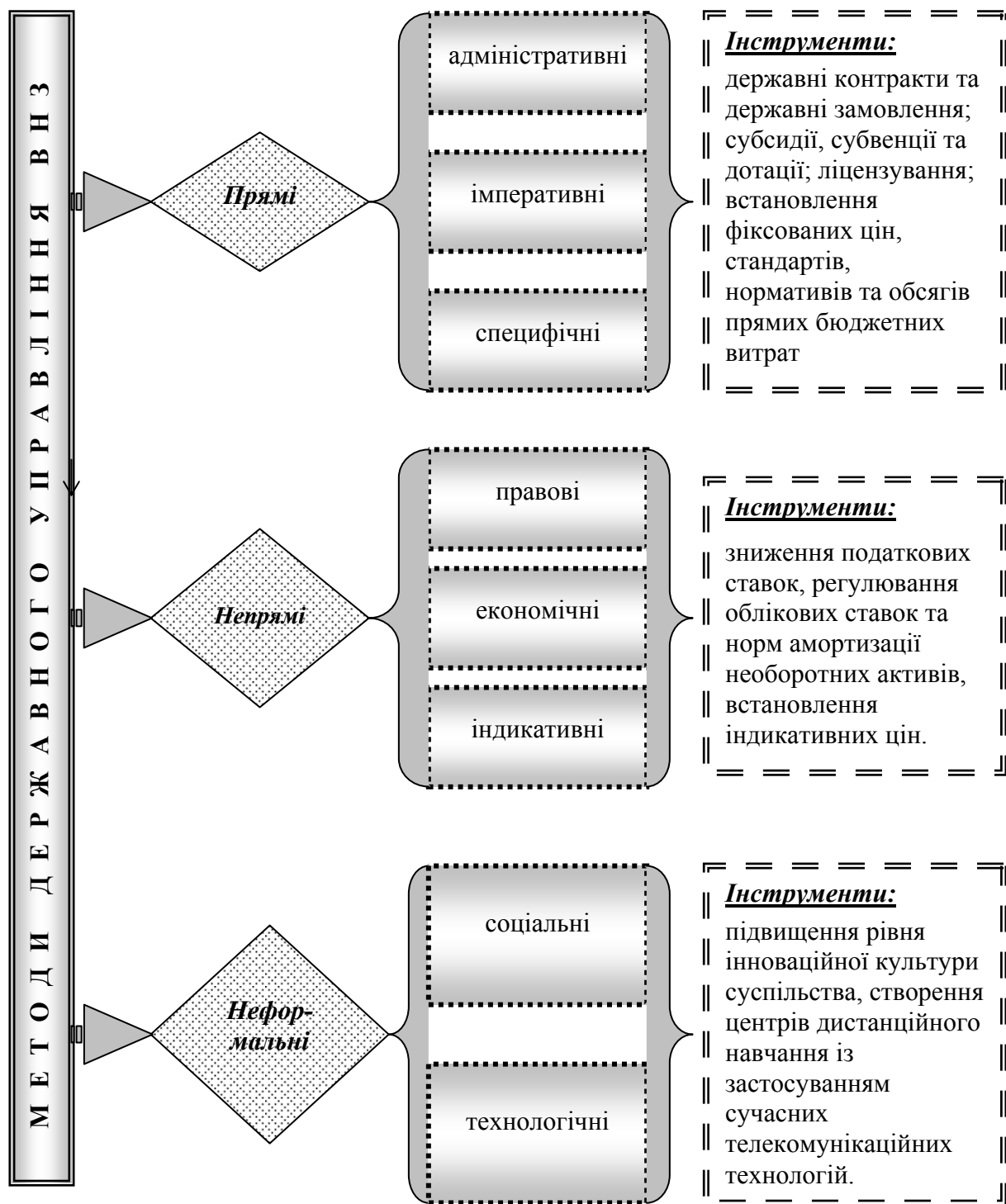


Рис. 1. Класифікація методів державного управління вищими навчальними закладами за формами впливу

Методи прямого впливу безпосередньо діють на функціонування суб'єктів управління. Можуть бути адміністративними (що базуються на використанні сили державної влади через заборону, дозвіл, примушування) або імперативними (як різновид адміністративного методу, тобто владний,

наказовий) [4, с. 39]. Для управління закладами вищої освіти, які повністю або частково знаходяться в державній власності, можуть також застосовуватися специфічні методи управління.

Інструментами прямого втручання в діяльність вищих закладів освіти можуть бути державні контракти та державні замовлення, субсидії субвенції, дотації, ліцензування, а також встановлення фіксованих цін, стандартів, нормативів та обсягів прямих бюджетних витрат.

Методи непрямого впливу – це сукупність опосередкованих засобів державного управління на діяльність навчальних закладів через підсистему правових, економічних та індикативних методів.

Підсистема правових методів визначає правовий простір вищої освіти та регламентує діяльність її суб'єктів через закони й законодавчі акти.

Економічні методи державного управління пов'язані зі створенням державою фінансових чи матеріальних стимулів, здатних впливати на економічні інтереси ВНЗ й обумовлювати їхню поведінку.

Індикативні методи, як різновид непрямого впливу державного управління, мають намір опосередкований, орієнтовний та рекомендований характер.

Інструментами непрямих методів можуть бути зниження податкових ставок, регулювання облікових ставок та норм амортизації необоротних активів, встановлення індикативних цін на деякі види активів.

Останнім часом набувають актуальності неформальні методи державного управління, які ми поділяємо на соціальні та технологічні. Реалізація цих методів може відбуватися шляхом підвищення рівня інноваційної культури суспільства через підтримку наукових і науково-популярних видань, наукових видавництв, розвиток освітніх і науково-популярних програм у засобах масової інформації, а також шляхом створення центрів дистанційного навчання із застосуванням сучасних телекомунікаційних технологій, забезпечення наукового та навчального

процесу сучасними комп'ютерними технологіями, популяризацію інформатизації тощо.

Зазначимо, що особливістю формування державної політики у сфері освітніх послуг в умовах євроінтеграції та інноваційного розвитку України є те, що в ході розвитку ринкових відносин і стабілізації економіки функції прямого впливу держави на сферу освіти будуть звужуватися. Отже, удосконалення державної політики в сфері вищої освіти треба більше зосередити на непрямому та неформальному методах механізмів державного управління вищими навчальними закладами.

До другої важливої складової системи реалізації державної політики відносяться важелі механізмів державного управління освітньою діяльністю. На нашу думку останні тісно пов'язані з характером надання освітніх послуг і для всіх різновидів механізмів державного управління (як то правового, фінансового та ін.) не будуть відрізнятися. Базовими серед них ми вважаємо:

- економічну доцільність (тобто мотивація освітньої діяльності);
- обґрунтування обсягів і джерел фінансування;
- дотримання правових регуляторів.

Отже, на наш погляд, удосконалення механізмів державного управління в освітній галузі необхідно розглядати системно в нерозривному взаємозв'язку: “методи – важелі – інструменти”, а особливості формування державної політики має відбуватися саме у відповідному забезпеченні механізмів її реалізації, що приймаються в межах компетенції органів державного управління.

Проаналізуємо більш детально забезпечення механізмів державного управління та визначимо напрями їх удосконалення згідно з головними принципами Болонської декларації (рис. 2).

Залежно від того, які саме проблеми вирішуються із застосуванням конкретного державного механізму управління, він може бути складним (комплексним) і включати в себе декілька самостійних механізмів.

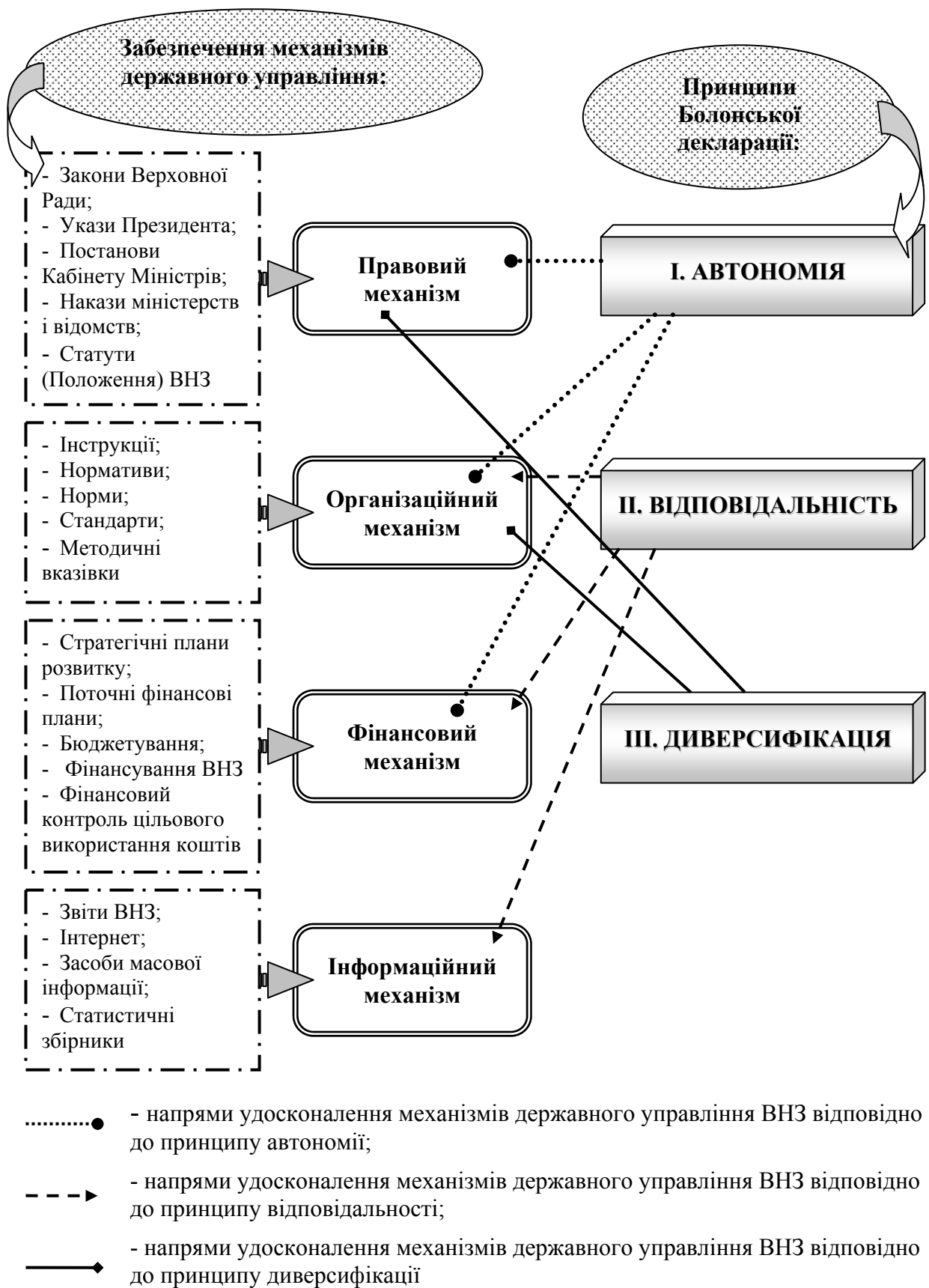


Рис. 2. Напрями удосконалення механізмів державного управління ВНЗ відповідно до принципів Болонської декларації

Комплексний механізм державного управління сфери вищої освіти, що потребує удосконалення, може складатися із таких видів механізмів як:

- правовий (регулює відносини між державою та суспільством через закони і постанови Верховної Ради України, укази Президента, постанови Кабінету Міністрів України, а також накази відповідних міністерств і відомств);
- організаційний (визначає об'єкти, суб'єкти державного управління, їх цілі, завдання, функції, методи управління та організаційні структури через методичні вказівки, інструкції, норми, нормативи й стандарти);
- фінансовий (забезпечує регулювання фінансової, інвестиційної та інноваційної діяльності шляхом складання стратегічних планів розвитку, поточного бюджетування та фінансування закладів вищої освіти);
- інформаційний (запроваджує інформаційне забезпечення в державному управлінні через складання звітності ВНЗ, статистичних збірників та застосування Інтернет-ресурсів).

Удосконалення правового механізму державного управління має відбуватися відповідно до принципів автономії та диверсифікації вищих навчальних закладів (див. рис. 2). Зазначимо, що автономія ВНЗ – це перш за все високий ступінь відповідальності перед суспільством, адже незалежно від того, студент державної чи контрактної форми навчання, його мають забезпечити якісною освітою. Автономія і диверсифікація ВНЗ, насамперед, забезпечує закладам академічну свободу. Оскільки вони самі забезпечують себе відповідним контингентом студентів на контрактну основу, то повинні й адекватно реагувати на вимоги часу. Законодавчі реформи в освіті мають створити сприятливе правове середовище, яке забезпечило б сукупність свобод і прав вітчизняних суб'єктів і фізичних осіб у виборі видів освітньої діяльності та її організаційних форм.

Розробка змін в системі законів повинна бути спрямована на функціонування ринкових саморегуляторів, які тісно пов'язані з організаційним механізмом державного управління. Нагадаємо, що розвиток

дистанційної і безперервної освіти вимагає не тільки збільшення капітальних вкладень на переоснащення матеріально-технічної бази, а й перегляду нормативів чисельності навчально-допоміжного персоналу, його кваліфікації і оплати праці. Діючі типові штати затверджувались Міністерством вищої і середньої спеціальної освіти СРСР ще в 1980 р., коли не існувало ні сьогоденних комп'ютерів, ні сьогоденного ринку праці. Проте ключові концепції нового десятиліття – це інновації і швидкість обслуговування й якості. Тож для більш ефективного використання можливостей сучасних інформаційних технологій та реалізації основних принципів Болонського процесу необхідно: змінити застарілі структури і підходити до перебудови діяльності ВНЗ за новими принципами; передбачити розробку норм і нормативів щодо забезпечення матеріально-технічними та фінансовими ресурсами державних ВНЗ; розробити Державну програму оновлення і забезпечення ВНЗ новітніми приладами і лабораторним обладнанням. Особливу увагу варто звернути на інформаційне забезпечення навчального та наукового процесів та формування єдиного науково-освітнього інформаційного простору й національних телекомунікаційних мереж.

Характеризуючи сучасні завдання фінансового механізму державного управління вищою освітою зазначимо що, замість існуючого на сьогодні директивно-планового управління централізованими капітальними вкладеннями і монополізації функції фінансування реформа бюджетної регуляторної політики держави повинна включати розробку довгострокових концепцій розвитку вищої освіти механізму й надання права керівникам вищих навчальних закладів державної і комунальної форм власності самостійно перерозподіляти державні кошти для потреб вищого навчального закладу. Реформування має бути спрямоване на подальше удосконалення форм і методів фінансування через залучення інвестицій й довгострокового кредитування в діяльність закладів.

Стосовно вдосконалення інформаційного механізму державного управління зазначимо, що створення єдиного “європейського освітнього

простору” можна розглядати як цілісну систему, результатом функціонування якої є новітні ідеї та оригінальні технології. За таких умов інноваційно-інформаційну інфраструктуру можна розглядати як сукупність закладів вищої освіти, їх науково-методичних та бібліотечно-інформаційних центрів тощо. Обґрунтування необхідності формування єдиної інформаційної бази, в тому числі й міжвузівської, знайшло відображення в Концепції Державної цільової національно-культурної програми створення єдиної інформаційної бібліотечної системи “Бібліотека – XXI” [9], в якій одним із шляхів розв’язання проблеми передбачається переведення в електронну форму документів, що зберігаються у бібліотеках, та створення Інтранет-мережі бібліотечних установ з можливістю інтеграції до вітчизняних наукових та освітніх мереж. У цьому контексті виникає необхідність пошуку нових механізмів щодо формування бібліотечний-інформаційної політики в стратегіях управління вищих навчальних закладів, оскільки використання досягнень сучасних технологій істотно міняють підходи, як до організаційної структури ВНЗ, так і до системи їх внутрішнього управління. Особливість завдання цього напрямку полягає в його технологічній складності та пов’язана з необхідністю оброблення великого обсягу різноманітної інформації, що надходить із значної кількості джерел, а також із високими вимогами до оперативності й форм її надання, достовірності, актуальності та безпеки.

Таким чином, на основі проведеного аналізу визначено, що особливістю формування механізмів державного управління вищими навчальними закладами в умовах євроінтеграції та інноваційного розвитку держави є звуження функції прямого впливу держави на сферу освіти, що надасть можливість більше зосередитися на методах непрямого й неформального впливу на освітню сферу.

Тож, в подальших дослідженнях доцільно зупинитись на удосконаленні правового статусу закладів вищої освіти; запровадженні сучасного організаційно-фінансового та інформаційного забезпечення в державному управлінні закладами, і, зокрема, розробка та впровадження наукового

підходу до нього. Необхідно продовжувати дослідження формування державної політики у сфері вищої освіти з метою її удосконалення за допомогою впровадження сучасних методологій.

Список використаних джерел

1. Антошкіна Л. І. Науково-методичні основи державного регулювання вищої освіти : дис. ...д-ра екон. наук : 08.02.03 / Л. І. Антошкіна. – К., 2005. – 420 с.
2. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: Курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – С. 86.
3. Державне управління в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В. Б. Авер'янова. – К. : Вид-во ТОВ “СОМИ”, 1999. – С. 35–39.
4. Дідківська Л. І. Державне регулювання економіки : навч. посіб. / Л. І. Дідківська, Л. С. Головка. – [5-те вид., стер.]. – К. : Знання, 2006. – 213 с. – (Вища освіта XXI століття).
5. Ковалюк О. М. Фінансовий механізм організації економіки України (проблеми теорії і практики) : монографія / О. М. Ковалюк. – Львів : Вид. центр Львів. нац. ун-ту ім. Івана Франка, 2002. – 396 с.
6. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України : монографія / О. Б. Коротич. – Х. : Вид-во ХарРІДУ НАДУ “Магістр”, 2006. – 220 с.
7. Лисенко Ю. Організаційно-економічний механізм управління підприємством / Ю. Лисенко, П. Єгоров // Економіка України. – 1997. – № 1. – С. 86-87.
8. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – [2-ге вид, доп. та перероб.]. – К. : Атака, 2003. – 576 с.
9. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.12.2009 року № 1579-р “Про схвалення Концепції Державної цільової національно-культурної програми створення єдиної інформаційної бібліотечної системи “Бібліотека – XXI””. – Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua>
10. The Bologna Declaration of 19 June 1999. Joint declaration of the European Ministers of Education. – Р. 3/ – Режим доступу : http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/bologna_declaration.pdf.

Шевченко В. М. Особенности формирования механизмов государственного управления высшими учебными заведениями в условиях евроинтеграции и инновационного развития Украины.

Проанализированы особенности формирования правового, организационного, финансового и информационного механизмов государственного управления высшими учебными заведениями системы Министерства образования и науки Украины в условиях инновационного развития и интеграции к европейскому образовательному пространству.

Ключевые слова: государственное управление, механизмы государственного управления, инструменты государственного управления, высшие учебные заведения.

Shevchenko V. M. Features of education from the mechanisms of state administration, higher educational establishments in the conditions of eurointegration and innovative development of Ukraine

The features of forming of legal, organizational, financial and informative mechanisms of state administration of higher educational establishments of the system of Department of education and science of Ukraine are analyzed in the conditions of innovative development and integration to European educational space.

Key words: state administration, mechanisms of state administration, instruments of state administration, higher educational establishments.