

Список використаних джерел

1. Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх: Закон України від 24 січ. 1995 р. № 20/95-ВР // Збірник нормативно-правових актів у сфері захисту прав дітей. К., 2002. С. 249–251.
2. Про створення кримінальної міліції у справах неповнолітніх: постанова Кабінету Міністрів України від 8 лип. 1995 р. № 502//Офіц. вісн. України. 1995. № 39. С. 27.
3. Про типові Положення про притулок для неповнолітніх служби у справах неповнолітніх: постанова Кабінету Міністрів України від 9 черв. 1997 р. № 565//Про приймальники-розподільники для неповнолітніх: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 13 лип. 1996 р. № 384 [Електронний ресурс]. URL: <http://umdpd.info>.
4. Про приймальники-розподільники для неповнолітніх: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 13 лип. 1996 р. № 384 [Електронний ресурс]. URL: <http://umdpd.info>.
5. Руценко І. Соціологія злочинності: монографія. Харків: Вид-во Харків. нац. ун-ту внутр. справ, 2001. 370 с.
6. Про типові нормативи оснащення притулків для неповнолітніх: наказ Міністерства у справах сім'ї та молоді від 20 лип. 1998 р. № 298//Офіц. вісн. України. 1998. № 40. С. 94.
7. Про мінімальні норми забезпечення вихованців притулків для неповнолітніх одягом, взуттям та предметами особистої гігієни: наказ Державного комітету молодіжної політики, спорту і туризму України від 22 січ. 2001 р. № 120//Офіц. вісн. України. 2001. № 14. С. 67.
8. Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні: Закон України від 16 квіт. 2003 р. № 1276-VI//ВВР України. 2009. № 38. Ст. 535.
9. Про створення кримінальної міліції у справах неповнолітніх: постанова Кабінету Міністрів України від 8 лип. 1995 р. № 502//Офіц. вісн. України. 1995. № 39. С. 27.
10. Про додаткові заходи попередження дитячої безпритульності: Указ Президента України від 28 січ. 2000 р. № 113/2000//Офіц. вісн. України. 2000. № 5. С. 30.
11. Соціальні умови попередження девіантної поведінки молоді на сучасному етапі/ О. Балакірева, П. Дупленко, І. Жогло та ін.//Молодь України: стан, проблеми, шляхи розв'язання: зб. наук. публ. Київ, 2008. Вип. 7. С. 58–65.

Надійшла до редколегії 15.09.2016 р.

УДК 354.32

СТРУКТУРНО-ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ АНАЛІЗ УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

Зубчик О. А.,

*к.філос.н., доц., доцент кафедри державного управління
Київського національного університету імені Тараса Шевченка, м. Київ*

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. 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.

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

Zubchuk O. A.,

*PhD, Associate Professor, Associate Professor of Public Administration Department,
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv*

STRUCTURAL AND FUNCTIONAL ANALYSIS OF ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF HIGHER EDUCATION IN UKRAINE

The author applied the structural-functional approach. It involves the separation of the management system on the structure and the study of their functions. The author analyzes the functions and

© Зубчик О. А., 2016

competence of the governing bodies in the sphere of higher education in Ukraine. governance system of higher education has a complex. It consists of the national and regional levels. In addition, the powers granted to entities that are not public authorities. governance functions distributed among authorities on the sectoral competence and functional competence.

Key words: management of higher education, public administration higher education, educational policy, structural and functional analysis.

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” [5].

Механізми державного управління досить глибоко досліджені українськими вченими. Зокрема, результати цих досліджень подано в роботах таких авторів, як Л. Приходченко, Р. Рудницька, А. Сидорчук, А. Стельмах, А. Федорчук [7–12]. Питання державного управління вищою освітою знайшли відображення в багатьох публікаціях українських дослідників: Ю. Беляєва, І. Вакарчука, Л. Горбунової, Л. Гриневич, В. Журавського, М. Загірняк, М. Згуровського, І. Каленюк, О. Козієвської, В. Кременя, В. Лугового, С. Ніколаєнка, С. Серебрянського, Т. Фінікова. 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. Це Н. Бондарчук, Л. Церіч, Г. Товканець, Т. Фініков. Вони пропонують практичні заходи щодо вдосконалення управління освітою в Україні, у т. ч. посиляючись на досвід європейських країн. О. Поступна, проаналізувавши основні механізми реалізації державної політики України в галузі вищої освіти в умовах реформування освітньої сфери, запропонувала порівняльну характеристику ієрархічного управління провідних європейських країн – учасниць єдиного освітнього і наукового простору.

У нашому ж дослідженні в першу чергу цікавить аналіз системи державного управління вищою освітою в Україні після прийняття Закону України “Про вищу освіту” (2014 р.).

Метою дослідження є аналіз системи організацій державного управління вищою освітою в Україні та обґрунтування пропозицій щодо її вдосконалення.

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” [12]. Розгляньмо, чи дійсно причини трансформації деяких політичних явищ локалізуються в ускладненні структурно-функціональних елементів системи управління в сфері вищої освіти?

Згідно з п. 6 ст. 11 Закону України “Про вищу освіту” до системи вищої освіти належать органи, що здійснюють управління у сфері вищої освіти [2]. У широкому сенсі систему таких органів становлять: 1) Верховна Рада України; 2) Кабінет Міністрів України; 3) центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки (на даний момент це Міністерство освіти і науки України); 4) галузеві державні органи, до сфери управління яких належать вищі навчальні заклади; 5) територіальні органи влади, органи місцевого самоврядування, у сфері управління яких є вищі навчальні заклади;

6) Національна академія наук України та національні галузеві академії наук, що виступають як засновники вищих навчальних закладів; 7) органи громадського самоврядування у сфері вищої освіти та науки; 8) Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти.

Отже, по-перше, це система державних органів (суб'єктів владних повноважень), які розробляють освітню політику і здійснюють управління у сфері вищої освіти (позиції 1–5). По-друге, це органи громадського управління і контролю (позиції 6–8). Аналіз системи державних органів, які розробляють і реалізують політику в сфері вищої освіти в Україні, розкриває сенс державного управління. Крім того, стає зрозумілою характеристика адміністративно-правових інструментів освітньої політики. Розгляньмо ці складові системи докладніше.

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 закріпленій Законом України “Про вищу освіту” перелік 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.

Інші державні органи [2], до сфери управління яких належать вищі навчальні заклади, також беруть участь у реалізації державної політики у сфері вищої освіти та науки. Вони беруть участь у професійній підготовці фахівців, у ліцензуванні освітньої діяльності, здійснюваної вищими навчальними закладами, формують пропозиції та розмішують 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.

Органи місцевого самоврядування [2], 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 їхні 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 атестаційної 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.

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.

Засновник (засновники) вищого навчального закладу або уповноважений ним (ними) орган [2] затверджує статут вищого навчального закладу, укладає і розриває контракт з керівником вищого навчального закладу, здійснює контроль фінансово-господарської діяльності вищого навчального закладу, контроль над дотриманням статуту вищого навчального закладу.

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.

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 упровадження 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.

Як вважає Міністр освіти і науки України Л. Гриневич, з точки зору ефективності управління важливо забезпечити такий розподіл повноважень, який захищає від дублювання і безвідповідальності, а також не допускає монополізації управління вищою освітою [1].

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.

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.

Список використаних джерел

1. Гриневич Л. Важливо, щоб громадськість допомогла в моніторингу нового закону//Урядовий кур'єр. 2014. 14 серп. URL: <http://ukurier.gov.ua/uk/articles/visha-osvita-zhittya-za-novimi-pravilami/>
2. Закон України “Про вищу освіту”//ВВР України. 2014. № 37/38. Ст. 2004. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1556-18/print1444301441120304>.
3. 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/>
4. Згуровський М. Вища освіта на зламі суспільного розвитку//Українознавство. 2013. № 1. С. 160–162.
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. Каленюк І. С., Куклін О. В. Розвиток вищої освіти та економіка знань: монографія. Київ: Знання, 2012. 343 с.
8. Козієвська О. Вища освіта в Україні: уроки реформування//Вища шк. 2013. № 6. С. 49–62.
9. Приходченко Л. Сутність понять механізмів держави, державного управління та державного регулювання//Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2008. Вип. 3 (35). С. 61–68.
10. 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.
11. Федорчак О. В. Класифікація механізмів державного управління//Демократичне врядування: зб. наук. пр. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2008. Вип. 1. URL: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf.
12. Федорченко С. Н., Рыбина М. В. Методология политического менеджмента как разновидность прикладной политологии//Известия МГТУ. 2013. № 1 (15). URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/metodologiya-politicheskogo-menedzhmenta-kak-raznovidnost-prikladnoy-politologii>.

Надійшла до редколегії 12.09.2016 р.