

УДК 351.851(477)

**Філіппова Вікторія Дмитрівна**

докторант НАДУ при Президентогві України, к.е.н.

## **СПЕЦИФІКА ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В ГАЛУЗІ ОСВІТИ УКРАЇНИ**

У статті визначено сутність державного регулювання в галузі освіти, визначено принципи, форми і методи державного регулювання освіти, окреслено концептуальні положення змісту механізму державного регулювання освіти.

**Ключові слова:** освіта, державне регулювання освіти, механізм державного регулювання в галузі освіти.

**Filippova Victoria**

## **SPECIFIC OF GOVERNMENT CONTROL IN THE AREA OF EDUCATION OF FORMATION OF UKRAINE**

In the article the analysis of maintenance of government control in area of education. Are described principles of government control of education, his forms and methods. Are presented conceptual positions of content of mechanism of government control of education.

**Keywords:** education, government control of education, mechanism of government control in area of education.

**Филиппова Виктория Дмитриевна**

## **СПЕЦИФИКА ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ УКРАИНЫ**

В статье определена сущность государственного регулирования в области образования, охарактеризованы принципы, формы и методы государственного регулирования образования, приведены концептуальные положения содержания механизма государственного регулирования образования.

**Ключевые слова:** образование, государственное регулирование образования, механизм государственного регулирования в области образования.

**Постановка проблеми.** Освіта була і є фундаментом та гарантією прогресу суспільства в цілому та кожного індивіда зокрема. В умовах зростаючих темпів і масштабів модернізації виробничої та інформаційної бази цивілізації, роль системи освіти в житті соціуму та людини постійно зростає. В наш час в українському суспільстві разом з усвідомленням важливості системи освіти відбувається широке визнання проблем, властивих цій сфері. За таких умов першочерговими постають завдання державного управління і державного регулювання в галузі освіти.

**Аналіз останніх досліджень.** Дослідження різних аспектів державного регулювання освіти вже мали місце в науковій практиці. Економічні аспекти широко розглядалися в роботах А. Ахметової, С. Белякова, В. Боброва; адміністративно-правові питання державного регулювання вищої освіти досліджували С. Барабанова, А. Заєць, В. Журавський. У працях С. Майбороди, О. Жабенко, Л. Прокопенка здійснюється історико-теоретичний аналіз проблеми; взаємозв'язок державного регулювання та механізмів самоорганізації в управлінні освітою відображено в дослідженнях Н. Колісніченка; іноземний досвід вирішення питання вивчали Л. Гриневич, Я. Гречка, А. Пендель; державне регулювання діяльності навчальних закладів на ринку освітніх послуг, розвиток приватного сектора освіти розглядали В. Огаренко, О. Радченко та ін. Значний внесок науковців підготував основу для конкретизації теорії державного регулювання освіти. Разом з тим, до теперішнього часу остаточно не визначено сутність і зміст державного регулювання в галузі освіти, не позначено його принципові відмінності від державного управління освітою.

**Мета.** Вищезазначене зумовило мету статті – визначити та теоретично обґрунтувати специфіку державного регулювання в галузі освіти України.

**Виклад основного матеріалу.** Державне регулювання національної освіти є складним процесом з причини багатукладності й неоднозначності його об'єкта. Воно складається з взаємопов'язаних між собою певних цілей, завдань, методів і механізмів, які і складають інститут державного регулювання освіти, який цілком поєднується зі свободою діяльності.

Нові мотиви у баченні державного управління, зумовлені переходом до ринкових відносин, призвели до певних змін у традиційній термінології науки державного управління, перерозподілу змісту понять. Тому здається необхідним спочатку визначити співвідношення понять «управління» і «регулювання».

Відомо, що в умовах ринку державний вплив на ту чи іншу сферу суспільних відносин, на діяльність будь-яких суб'єктів права включає в себе створення та припинення цих суб'єктів, планування, регулювання їх діяльності, тобто встановлення та забезпечення державою загальних правил поведінки (діяльності) суб'єктів суспільних відносин, їх корегування залежно від певних обставин, а також контроль за ними [7, с. 192–193]. Все разом це охоплюється поняттям «управління» у широкому розумінні цього слова. Раніше виділяли такі функції апарату державного управління (це і становило зміст поняття «управління» у вузькому сенсі), як прогнозування, організація, координація і контроль, регулювання і розпорядництво [3]. Сьогодні зміст діяльності держави як універсального керуючого суб'єкта змінився з точки зору термінології дуже незначно – змінився ступінь присутності, втручання: державне регулювання стає переважною формою впливу [9].

Існують й інші точки зору на співвідношення цих же понять. Наприклад, у теорії менеджменту в основному тяжіють до універсального застосування терміна «управління», вкладаючи в нього самі різні характеристики, в тому числі і ті, що відносяться до поняття «регулювання» [8]. В адміністративно-правовій науці упор робиться на первинність державного управління, а державне регулювання розглядається як одна з його функцій, елемент

управлінської діяльності [6], А. Агапов навіть називав особливу частину своєї праці «Державне регулювання в галузях і сферах управління» [1].

Як відомо, процес державного управління – це свідомо і цілеспрямована послідовна діяльність, пов'язана з реалізацією державно-владних повноважень суб'єктами державного управління, внаслідок чого відбувається зміна суспільних станів, подій і явищ. Процес державного управління спрямований на проведення в життя державної стратегії та політики і є основним способом реалізації суб'єктно-об'єктних відносин на державному рівні, де суб'єктом державного управління є система державної влади у вигляді спеціально утворених органів, між якими розподілені певні функції державного управління, а об'єктом державного управління є все суспільство [5, с. 166–167].

Поняття державного регулювання слід визначати на основі загальної теорії управління з урахуванням особливої сфери діяльності органів держави, які мають виконавчий характер. Відтак, «державне регулювання» є більш широким поняттям, ніж «державне управління», оскільки охоплює ширшу сферу організаційності діяльності держави. Тому державне регулювання тісно пов'язане з формами державного управління.

Державне регулювання й державне управління спрямовані на досягнення однієї мети управління: впорядкування соціальних об'єктів та соціальних процесів, переведення їх з одного стану в інший. Проте, державне регулювання й державне управління мають суттєві відмінності, пов'язані з використанням специфічних засобів (методів) управлінського впливу.

Державне регулювання створює умови для діяльності суб'єктів та об'єктів управління в напрямі, який є бажаним для держави і за яким відбуватиметься розвиток системи управління в цілому. Причому державне регулювання передбачає декілька варіантів майбутньої діяльності керованих об'єктів, створюючи можливість діяти найбільш ефективно. Саме тому державне регулювання інколи ототожнюють з використанням непрямих (економічних, заохочувальних, стимулюючих) методів управлінського впливу. Причому державне регулювання не може бути використане без застосування

методів безпосереднього впливу на об'єкти управління, і тому державне регулювання зрештою неможливе без державного управління [2].

З моменту свого виникнення і по сьогоднішній день проблема регулювання галузі освіти цікавить широке коло науковців, спеціалістів-практиків, тому бачення проблеми державного регулювання освіти як у вітчизняній, так і в зарубіжній науці передбачає наявність різних точок зору на цю проблему та різних підходів до її вивчення і вирішення. При цьому в сучасній науковій літературі феномен освіти як об'єкт наукового дослідження постає у вигляді різних її визначень. Категорія освіти має складний, міждисциплінарний, багатоаспектний характер, що одержує в різних галузях науки свій специфічний зміст як соціальної системи, однієї з підсистем суспільства, як соціального явища, соціального інституту, системи соціальних зв'язків, психолого-педагогічного феномену, освітньої послуги як економічної категорії та ін. Тобто саме поняття «освіта» розглядається в науці та практичній діяльності одночасно як соціальна цінність, як система, як процес і як результат, що ускладнює формалізацію його як об'єкта управління [4].

Освіта – багатоаспектний складний об'єкт управління, керована система, яка поділяється на безліч самостійних, цілісних підоб'єктів керуючого впливу. Ними виступають освітні установи, освітні програми, освітній процес і його результати. Специфіка предмета впливу, обумовлена змістом освітніх відносин і соціальним значенням галузі освіти та діючі нормативно-правові акти у галузі освіти, визначають особливості державного регулювання освіти, серед яких: суспільно-державний характер освіти; нетипове розмежування компетенції; особливий метод правового регулювання; автономія навчальних закладів; багатосуб'єктний склад органів, що оказують регулюючий вплив, та багато інших (зміна змісту освіти, експерименти в галузі освіти тощо).

Складність і неоднозначність механізму функціонування освіти в першу чергу визначається специфічними особливостями освітнього процесу, найбільш відома серед яких – множинність продуктів освіти. Розмежувати сутність і зміст даних продуктів можна на основі двох основних критеріїв: за типом

економічних суб'єктів, які отримують дані освітні продукти, за типом і способом матеріалізації продукту. Відмінності створюваних продуктів визначають неможливість їх реалізації в рамках тільки ринкового механізму, необхідність державної участі в регламентації суспільних взаємовідносин, що виникають в освітніх процесах, і у використанні отриманих освітніх продуктів.

Сучасні тенденції та загальнонаукові підходи, а також специфіка освіти, визначені нормативно межі державного втручання, участь суспільно-державних структур дозволяють говорити саме про процес державного регулювання освіти.

На нашу думку, державне регулювання освіти являє собою систему економічних, соціальних, правових, політичних і організаційних форм і методів впливу на суб'єктів освітніх процесів, що визначають середовище для реалізації ними цілей і завдань, одночасно відповідають як стратегічним інтересам держави, так і безпосереднім інтересам самих цих суб'єктів.

Необхідність державного регулювання освіти посилюється наявністю недосконалостей ринку в цій галузі. Освіті як специфічній галузі соціальних послуг притаманні всі найбільш відомі ознаки ринку: суспільні блага, зовнішні ефекти, неповна і асиметрична інформація, обмежена конкуренція. Поряд із зазначеними основними ознаками ринку освіти їй властиві й специфічні риси ринкового механізму: невизначеність ресурсу часу, що виникає на основі специфіки технологій освітнього процесу і посилюється в міру розвитку «освіти дорослих»; недостатня раціональність використання продуктів освіти. Подібні явища не мають аналогів в інших галузях і сферах діяльності.

Обмеженість ринкового механізму організації освіти повинна компенсуватися державним регулюванням цієї сфери. Однак, подібне регулювання не може бути простим продовженням практики адміністративного управління освітою. Колишнє командне управління освітою стає гальмом реформування та модернізації освіти і призводить до «псевдореформування», що виражається в бурхливому проведенні усілякого роду експериментів.

Таким чином, необхідність розвитку системності в державному регулюванні галузі освіти визначається наступними моментами: невизначеністю і різноманіттям продуктів освіти в одному і тому ж освітньому процесі; специфікою попиту і пропозиції на ринках освітніх продуктів і недосконаlostями ринкового механізму в освіті; невідповідністю змісту і форм державного управління освітою інноваційної сутності освітніх процесів та нової ролі галузі освіти в постіндустріальному суспільстві.

Для дійсного розвитку механізму регулювання, на відміну від командного управління, необхідне здійснення лібералізації галузі освіти. При цьому звільнення галузі освіти має здійснюватися не через процес приватизації освітніх установ, а на основі роздержавлення управління, позбавлення від зайвої, дріб'язкової опіки над ними з боку Міністерства освіти і науки України. Для того, щоб подібні зміни стали реальними, необхідна зміна статусу, функцій і повноважень освітнього державного органу – з відомчого міністерства він має перетворитися на міжвідомчий координуючий комітет.

Доводиться констатувати, що до теперішнього часу кардинальні зміни в економічному механізмі функціонування галузі освіти в напрямку його роздержавлення лише декларовані, а реальних зрушень у кращий бік майже немає. Причина подібної ситуації полягає в недостатньому концептуальному осмисленні змістовних моментів механізму державного регулювання, його сутності, принципів, форм і методів.

Сенсом трансформації командного управління освітою в регулювання освіти має стати перехід від спускання навчальним закладам директив для виконання будь-яких рішень відомчого органу щодо створення економічних умов функціонування всіх суб'єктів сфери освіти. Вони мають сприяти досягненню тих або інших результатів, оптимальних як з позицій індивідів і колективів, так і з державних позицій.

При цьому державний вплив має виражатися не тільки з боку пропозиції освітніх послуг у вигляді державного сектора освіти, але і з боку попиту на освіту, так, наприклад, у формі державного освітнього замовлення, що гарантує

загальний високий рівень розвитку людського потенціалу. Визначена подібним чином сутність і необхідність державного регулювання галузі освіти реалізується в конкретних елементах даного механізму, якими є: основні принципи державного регулювання; державна стратегія розвитку освіти; прогнозування і програмування сфери освіти; форми і методи адміністративного регулювання; фінансово-економічні методи регулювання, пріоритетні напрямки регулювання.

Успішний розвиток механізму державного регулювання галузі освіти багато в чому визначається станом концептуальної розробленості його змістовних аспектів. При цьому орієнтиром для застосування тих чи інших конкретних форм і методів регулювання, своєрідним обмежувальним контуром повинні стати науково обґрунтовані принципи цього регулювання.

Найбільш актуальними для регулювання ми визначаємо наступні принципи функціонування галузі освіти, що відображають економічний механізм, політичний і соціальний пристрій: оптимальне поєднання централізації і децентралізації регулювання; забезпечення розвитку пропорційності та єдності державного і регіональних освітніх просторів; академічна автономія освітніх установ, усіх суб'єктів освітньої діяльності; поєднання економічної самостійності та фінансової відповідальності освітніх установ; поєднання пріоритетності освіти з досяжністю стратегічних освітніх цілей.

Науково визначені принципи регулювання дозволяють більш обґрунтовано підійти до розробки стратегії розвитку освіти, визначити форми і методи успішного впливу держави на систему освіти, розробити безпосередні інструменти регулювання.

Ґрунтуючись на загальноприйнятих принципах регулювання та використовуючи сучасну методологію стратегічного менеджменту (аналіз зовнішнього і внутрішнього середовища галузі освіти, методологія PEST- і SWOT-аналізу, системна оцінка її ролі), можна визначити основні елементи державної освітньої стратегії:



1) *вихідні умови*: сучасний стан освіти кризовий, тому будь-які програми та концепції розвитку повинні носити стратегічний характер. Однак, наявні програми, доктрини та концепції як на державному, так і на регіональних рівнях властивостями стратегічних повною мірою не відрізняються;

2) *стратегічна мета*: розвиток освіти, що включає наступні аспекти: розвиток освіти як умова саморозвитку людини; розвиток освіти як умова розвитку економіки; розвиток освіти як умова розвитку суспільства; розвиток освіти як умова саморозвитку сфери освіти.

3) *механізм реалізації стратегії*: при реалізації стратегії повинні використовуватися інструменти не тільки державного управління освітою, а й державного регулювання освіти.

За наявності певних основних принципів регулювання і розробленості стратегії розвитку безпосереднє регулювання освіти повинне починатися з прогнозу освіти і підготовки програм.

Форми і методи регулювання освітою можуть бути структуровані як адміністративне і фінансово-економічне регулювання.

До адміністративного можна віднести: нормативно-правове регулювання освіти; державний сектор і державну власність в освіті; прояви державної монополії в освіті, виражені у формах ліцензування, атестації та акредитації, включаючи контроль якості освіти; державні інвестиції у розвиток освіти.

У фінансово-економічному регулюванні слід виділити такі форми: бюджетне фінансування освіти; альтернативні форми фінансування освіти; податкове регулювання освіти; регулювання ціноутворення на ринку товарів і послуг освітніх установ, тобто, запас конкретних методів та інструментів державного регулювання освіти досить широкий. Однак більшість з них знаходяться на стадії внутрішньо суперечливого становлення, проходять період відбору найбільш стійких і оптимальних алгоритмів і моделей, часто протидіючих один одному. Складність формування безпосередніх інструментів регулювання освіти посилюється тим, що сама освіта як соціально-економічний інститут зазнає процесів трансформації та розвитку власного змісту, що носять

деструктивний характер. Щоб говорити про розвиток диверсифікованого механізму освіти в стійку цілісність, необхідно визначати результативність державного впливу на сферу освіти. Можливі кілька варіантів оцінки цієї результативності: на основі критерію ефективності освіти, на основі оцінки якості освіти, а також на основі оцінок успішності регулювання.

Для того, щоб процес становлення і розвитку конкретних форм механізму регулювання освіти був найбільш успішним, необхідно зосередити вплив держави лише на таких напрямках, які забезпечать найбільшу результативність. Серед таких напрямків можна виділити: стимулювання впровадження нових освітніх технологій на основі інформатизації освіти, реструктуризацію галузі освіти і розвиток нового економічного механізму.

Отже, організація державного регулювання освіти повинна забезпечувати баланс публічного та приватного інтересу в цій галузі і відображати всі перераховані особливості. З метою забезпечення ефективності функціонування галузі освіти необхідно разом з обов'язковою державною підтримкою зберегти державно-громадський характер управління, розвивати самоврядування в галузі освіти, відобразити організаційно та нормативно створення регіональних освітніх комплексів. Ці завдання повинен вирішувати відповідний механізм державного регулювання в галузі освіти України на основі необхідної нормативної бази. У сучасних умовах держава повинна приймати до відома суперечливі реалії, які проявляються в різних сферах суспільного життя і, враховуючи це, робити усе можливе на законодавчому рівні, щоб підвищити освітній рівень українського суспільства та забезпечити належне функціонування діяльності галузі освіти. Саме тому в подальшому необхідно приділити увагу вивченню законодавства як чинника державної політики в галузі освіти України, реалізація якої сприятиме розвитку сфери освіти.

### **Література.**

1. Агапов А. Б. Административное право / А. Б. Агапов. – 8-е изд., перераб. и доп. – М.: Изд-во Юрайт. 2012. – 874 с .

2. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2-х томах Т. 1.: Загальна частина / [ред. кол. В. Б. Авер'янов (голова)]. – К.: Юрид. думка, 2007. – 592 с.
3. Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк та ін. / ред. Ю. П. Битяк. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
4. Вельчева Н. І. Науково-теоретичні основи державного регулювання вищої освіти // Державне будівництво [Електронний ресурс] – № 2 . – 2009. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/doc/1/11.pdf>.
5. Державне управління: Словн.-довід. / Уклад.: В. Д. Бакуменко (кер.творчого кол.), Д. О. Безносенко, І. М. Варзар, В. М. Князев, С. О. Кравченко, Л. Г. Штика; Заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. – К.: Вид-во УАДУ. – 2002. – 228 с.
6. Ківалов С. В., Біла Л. Р. Адміністративне право України: Навчально-методичний посібник. – Вид. друге, перероб. і доп. – Одеса: Юридична література, 2002. – 312 с.
7. Мартемьянов В. С. Хозяйственное право. Том 1. Общие положения. Курс лекций – М.:Издательство БЕК, 1994. – 312 с.
8. Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. – М.: Дело. – 1991. – 701 с.
9. Чиркин В. Е. Государственное и муниципальное управление / В. Е. Чиркин. – М.: Юристъ, 2004. – 320 с.