УДК 378:005

А. О. БІЛОУС
Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ

ДЕРЖАВНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ: ЗМІСТ І СПОСОБИ РОЗВ'ЯЗАННЯ

Наукові праці МАУП, 2012, вип. 1(32), с. 40–45

Реформування системи управління вищою освітою складний і багатовимірний процес, який на сьогодні є одним з найважливіших предметів дослідження цілого ряду дисциплін, серед яких провідне місце належить державно-правовим наукам, і зокрема – науці державного управління та юридичній науці.

Велика увага до реформування системи управління вищою освітою зумовлюється тим, що в умовах стрімкого розвитку всіх без винятку суспільних відносин, прискорення соціальних процесів, особливої ваги набуває освітній фактор, який дає змогу людині не лише адаптуватись до навколишнього суспільного середовища, а й ефективно функціонувати в соціумі, здійснювати свої права, свободи та обов'язки. У цьому сенсі для будь-якої сучасної держави управління освітою є не лише одним з ключових напрямів її діяльності, а й предметом наукових досліджень, які покликані сформувати надійну теоретичну і методологічну основу для управління системою вищої освіти, а також у цілому ряді випадків – як це спостерігається в Україні – для її реформування. Серед чималої кількості проблем, які постають в ході реформування системи вищої освіти в Україні, можна виокремити державно-правові, які до певної міри синтезують у собі спектр питань і пов'язані з державним фінансуванням системи вищої освіти, її матеріальним, технічним, організаційним, інформаційним, юридичним забезпеченням. У процесі їх розв'язання визначальну роль відіграє право, яке завдяки своєму нормативному впливу на суспільні відносини утворює специфічні моделі функціонування системи вищої освіти, а також механізми управління її розвитком.

Актуальність звернення до зазначеної проблеми пояснюється кількома причинами. По-перше, необхідно наголосити на тому, що в сучасних умовах саме держава виступає головним суб'єктом регулювання системи вищої освіти, оскільки без втручання держави (в плані її фінансового і матеріально-технічного забезпечення) ця система не може якісно розвиватись і реалізовувати у повному обсязі покладені на неї завдання. Разом з тим, як відносно самостійна галузь суспільних відносин, система вищої освіти потребує певної автономності, яка також забезпечується державою через розробку відповідних законодавчих та інших нормативно-правових актів. Таким чином, ставлячи на меті реформування системи вищої освіти в України, необхідно вирішувати питання державно-правового забезпечення цього процесу. По-друге, декларований Україною на найвищому правовому і державному рівні рух у напрямі побудови сучасної європейської правової і соціальної держави актуалізує потребу реформування системи вищої освіти, яка нині ще й досі функціонує за старими зразками і моделями, які вже не відповідають умовам глобалізованого світу. Очевидно, що цей процес реформування має

© А. О. Білоус, 2012

не лише практичну, а й теоретичну складову. Більше того останній, на наше переконання, повинна належати першість, адже запорукою успішності будь-яких державно-правових реформ в освітній сфері є саме їх науково-теоретична обґрунтованість. Інакше матимемо лише сукупність хаотичних дій, які можуть не тільки не поліпшити стан вищої освіти в Україні, а навіть навпаки – погіршити й зруйнувати ті позитиви, які вона має. По-третє, загальні трансформації системи соціального законодавства в Україні включають в себе відповідну законотворчу діяльність в освітній сфері, адже наразі не викликає сумніву, що чимала кількість законів, які регулюють ці відносини в Україні, не просто застаріли, але вимагають фундаментального перегляду з позицій нормативної імплементації у них нових гуманістичних цінностей і принципів. Цей процес нерозривно пов'язаний з визначенням основних державно-правових проблем управління системою вищої освіти в Україні, а отже робить значущим та актуальним наукові дослідження цих питань.

Таким чином, ставлячи на меті дослідити головні державно-правові проблеми реформування системи управління вищою освітою в Україні, ми повинні вирішити такі конкретні завдання: а) охарактеризувати основні державно-правові завдання управління розвитком освіти на сучасному етапі; б) обґрунтувати визначення поняття державно-правового механізму управління системою вищої освіти; в) запропонувати способи розв'язання державно-правових проблем управління розвитком системи вищої освіти в Україні.

На думку переважної більшості вітчизняних дослідників проблем державно-правового управління освітою, незаперечним фактом є те, що освіта є джерелом добробуту кожної людини. У цьому аспекті великого значення набуває можливість доступу всіх прошарків населення України до якісної і сучасної освіти. Не випадково, характеризуючи взаємодію органів управління освітою та громадянського суспільства, вітчизняні фахівці зазначають, що розвинене громадянське суспільство потребує створення такої самої розвиненої національної інфраструктури для захисту якості, рівності, доступності та ефективності освіти [1]. З цієї причини одним із найголовніших завдань розвитку освіти на сучасному етапі державотворення і правотворення в Україні є державно-правове реформування системи управління освітою. Справді, якщо погодитись з позицією, що управління освітою – це самостійна система загальної структури педагогічної діяльності, що відіграє найважливішу роль у розвитку суспільства, то тоді стає зрозумілою роль держави в цьому процесі, адже одним з головних елементів реалізації її соціальної функції є ніщо інше як гарантування стабільного розвитку системи вищої освіти, її нормативне забезпечення, а також створення умов для громадян і суспільства в цілому у сфері здобуття освіти та постійного підвищення свого освітнього рівня [2].

З цієї позиції державне управління освітою передбачає оптимізацію державних управлінських структур, децентралізацію управління; перерозподіл функцій та повноважень між центральними місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та навчальними закладами; перехід до програмно-цільового управління; поєднання державного і громадського контролю; запровадження нової етики управлінської діяльності, що базується на принципах взаємоповаги, позитивної мотивації; прозорість розроблення, експертизи, апробації та затвердження нормативно-правових документів; створення систем моніторингу ефективності управлінських рішень, їх впливу на якість освітніх послуг на всіх рівнях; організацію експериментальної перевірки та експертизи освітніх інновацій; упровадження новітніх інформативно-управлінських і комп'ютерних технологій; демократизацію процедури призначення керівників навчальних закладів, їх атестації; удосконалення механізму ліцензування, атестації та акредитації навчальних закладів; підвищення компетентності управлінців усіх рівнів; більш широке залучення до управлінської діяльності талановитої молоді, жінок. Основні положення, які регламентують процеси державного

управління освітою, викладені в законах України: "Про освіту", "Про професійно-технічну освіту", "Про загальну середню освіту", "Про позашкільну освіту", "Про дошкільну освіту", "Про вищу освіту".

Як доводив відомий російський дослідник В. Афанасьєв, механізмами управління освітою є ті практичні заходи, засоби, важелі, стимули, через які органи державного управління впливають на суспільство з метою досягнення цілей, що стоять перед ними, та для виконання поставлених завдань, а отже механізми управління освітою виконують важливу посередницьку роль між суспільними процесами, що проходять об'єктивно, і суб'єктивною практикою людей, а також є знаряддям системи управління щодо впливу на суспільство [3]. Водночас під механізмами соціального управління розуміють спосіб організації та функціонування управління, який виражається у висуванні обґрунтованих цілей, створенні й розвитку керуючої системи, що має здійснювати в ході управлінського процесу досягнення цілей [4]. Таким чином можна стверджувати, що в галузі освіти (і зокрема – вищої освіти) механізм управління – це процес узгодженого впливу суб'єктів управління на галузь освіти, а також застосування певної послідовності відповідних процедур та інструментів, що забезпечують перехід від старого до нового стану з метою досягнення окреслених цілей. Це означає, що вибір механізмів державного управління в системі вищої освіти залежить від стратегічних і тактичних цілей держави у сфері соціальної політики [5]. Серед стратегічних цілей потрібно, на нашу думку, виділити: наповнення реформ, які проводяться у вищій школі, соціальним змістом; розвиток демократичних засад, реалізацію прав людини щодо здобуття вищої освіти; активізацію соціальної ролі держави, відпрацьовування механізму взаємодії держави й суспільства в соціальній сфері; створення можливостей для реалізації здібностей людини; оптимізацію ситуації на ринку освітніх послуг; розвиток інфраструктури системи вищої освіти. Щодо тактичних цілей, то вони пов'язані з вирішенням цілого спектру соціальних питань, таких як: підвищення заробітної плати працівникам вищої школи, надання адресної допомоги громадянам, яким вона потрібна, стимулювання зайнятості, запобігання соціальній деградації тощо.

Отже, державне управління в цілому є динамічною системою, спрямованою на збалансований розвиток суспільства в рамках певної держави або його територіальних утворень на основі адекватної зміни структури й механізму діяльності відповідно до змін у соціально-економічній ситуації. Стосовно змісту державного управління вищою освітою, то суть цієї категорії формується виходячи з економічної та соціальної складових. Враховуючи те, що освіта по суті спочатку соціальний процес, і вже потім економічний, необхідно приділяти увагу саме соціальній суті й значущості освіти та державного управління ним. У цьому плані не можна не погодитись з аргументами В. Боброва, О. Падалки, які зазначають, що зусилля вчених і державних органів управління нині зосереджені на розробці проекту інноваційної моделі структурної перебудови економіки України і механізму її впровадження, що передбачає забезпечення "провідного місця у створенні перспективної програми соціально-економічного розвитку країни вищій освіті і підготовці на сучасному рівні науки і нових технологій висококваліфікованих фахівців" [6].

З огляду на зазначене, можна зробити висновок, що визначальною державно-правовою проблемою у реформуванні управління освітою є насамперед забезпечення тісного співробітництва органів державного управління освітою всіх рівнів, навчально-виховних закладів, громадського самоврядування та піднесення їх відповідальності у межах повноважень; створення цілісної системи управління освітою, якій були б притаманні гнучкість, демократизм, динамізм, мобільність, здатність до самоорганізації. На підтвердження цього положення можна навести думку Н. Нижник та Р. Ільясова, які доводять, що управління освітою має бути спрямова-

ним на організацію та забезпечення оптимальних умов функціонування освітньої галузі, створення системного механізму її саморегуляції на загальнонаціональному, регіональному, місцевому рівнях та в навчально-виховних закладах [7]. Тобто в нових економічних умовах освітяни покликані вчитися діяти й розвиватися, використовуючи різні джерела фінансування, поєднувати різні рівні бюджетів для задоволення попиту різноманітних замовників освіти. Фактично на сьогодні у сфері державного управління вищою освітою постали такі конкретні проблеми: невідповідність наявної структури потребам ринкової економіки; зменшення, недостатність та нестабільність фінансування системи освіти; недостатня придатність знань і умінь, набутих у системі освіти, для застосування в ринковій економіці; неповноцінність механізмів контролю й відсутність гарантій якості освіти; посилення тенденцій нерівноправності в здобутті освіти [8].

Соціальна значущість державного управління полягає у створенні й підтримці соціальної інфраструктури, яка, у свою чергу, забезпечує економічний розвиток країни. Останніми роками в основних нормативно-правових актах Української держави, пов'язаних з розвитком і модернізацією системи вищої освіти, проголошується необхідність переходу до державного регулювання вищої освіти. Так, у Концепції Державної програми розвитку освіти на 2006–2010 рр. передбачалось вирішення таких завдань, як: формування якісної та конкурентноспроможної робочої сили на ринку праці, створення умов для ефективної освітньої діяльності через формування необхідного ресурсного забезпечення, посилення ролі університетів як осередків інтеграції системи вищої освіти у європейський і світовий освітній простір. Водночас передбачався перехід до нової моделі управління освітою, яка мала стати реальним механізмом дієвої суспільної участі в розвитку освіти. Однак ані у цій концепції, ані в інших нормативно-правових актах суть державного регулювання системи вищої освіти однозначно не була визначена, адже під державним регулюванням вищої освіти як правило мається на увазі перехід вищих навчальних закладів на договірну основу із засновниками і органами управління вищої освіти. Подібний зсув акцентів у державному управлінні освітою відображено і на науковому рівні. Зокрема, можна зустріти думку, що нині змінюються функції державних органів управління освітою, які поступово перетворюються на замовника і споживача [9]. Не викликає сумніву, що без лібералізації сфери вищої освіти, реальної трансформації державного управління в регулювання розвиненої системи вищої освіти бути не може. Однак при цьому не можна забувати про те, що нині процес лібералізації вищої освіти ще не осмислений належним чином ані державною владою в Україні, ані громадянами. Справді, функціонування вищої освіти істотно відрізняється від ринкового механізму в комерційному секторі. У сфері вищої освіти мотиваційні процеси у суб'єктів пропозиції вищої освіти інші, ніж максимізація прибутків. Для держави мотив розвитку вищої освіти – це насамперед соціальний ефект і конкурентоспроможність, параметром яких є індекс розвитку людини. Для безпосередніх же учасників освітнього процесу ця мотивація визначається соціальним статусом, креативними й пізнавальними цінностями. Таким чином у системі вищої освіти можлива й необхідна лібералізація у формі роздержавлення, тобто звільнення освітніх установ будь-якого типу від детального планування і всеосяжного контролю за освітніми процесами з боку відомчих органів державного управління. Необхідність цього давно осмислена в термінах: переходу до державного регулювання вищої освіти замість адміністративного управління освітою; державно-суспільного управління освітою; демократизації й децентралізації вищої освіти; запровадженням програмно-цільових форм управління освітою; розвитку вищої освіти як відкритої державно-суспільної системи.

Необхідність лібералізації вищої освіти визначається ситуацією, що склалася в системі вищої освіти України, наявністю кризових явищ у ній, які значною мірою спричинені неефективністю діяльності відомчого

органу державного управління освітою. З іншого боку, лібералізація вищої освіти можлива на основі тих переваг, які відрізняють вищу освіту від інших сфер і галузей. Насамперед це стосується вищої кваліфікації кадрового потенціалу в освіті порівняно з іншими галузями, високих внутрішніх ціннісних орієнтацій людей, зайнятих у сфері вищої освіти, пов'язаних з можливостями самовираження й самореалізації. Детальний аналіз змісту більшості сучасних концепцій розвитку освіти показує, що на сьогодні державна стратегія поки не визначена і можна говорити лише про окремі напрями, окремі інновації в розвитку системи вищої освіти. У цьому сенсі, на нашу думку, саме відомчий підхід є тією перешкодою, яка заважає виробленню реальної, ефективної і значущої з державної позиції щодо стратегії вищої освіти.

Таким чином, підбиваючи підсумок проведеному дослідженню державно-правових проблем реформування управління системою вищої освіти в Україні, можна стверджувати, що для справжньої лібералізації вищої освіти в Україні необхідна модернізація самої моделі державного управління системою вищої освіти, тобто її трансформація в модель державного регулювання, пов'язана з відмовою від жорсткого адміністративного управління системою вищої освіти. З огляду на це, державне регулювання системи вищої освіти можна визначити як систему економічних, соціальних, правових, політичних і організаційних форм і методів дії держави на суб'єктів освітніх процесів, яка створює умови для реалізації ними тих цілей і завдань, які одночасно відповідали б як стратегічним інтересам держави, так і безпосереднім інтересам самих цих суб'єктів. Поєднання інтересів держави з інтересами всіх інших суб'єктів в освіті можливе на основі правового забезпечення процесу агрегації продуктів вищої освіти, коли держава отримує розвиток людського потенціалу, а громадяни – розвиток особи, людський та інтелектуальний капітал.

Література

1. *Майборода В., Луговий В., Крисюк С., Протасова Н., Майборода С.* Всебічний розвиток освіти – примноження наукового та інтелектуального потенціалу суспільства // Україна: поступ у XXI століття. – К.: УАДУ, 2000. – С. 188.
2. *Луговий В. І.* Проблема адаптації системи вищої освіти України до стандартів європейського освітнього простору // Вища освіта України: "Вища освіта у контексті інтеграції до європейського освітнього простору". – 2006. – Т. 1. – С. 123.
3. *Афанасьєв В. Г.* Человек в управлении обществом. – М.: Политиздат, 1977. – С. 234.
4. *Державне* управління, державна служба і місцеве самоврядування: Монографія / За ред. О. Ю. Оболенського. – Хмельницький: Поділля, 1999. – С. 65.
5. *Реформування* державного управління в Україні: проблеми та перспективи / За ред. В. В. Цвєткова. – К.: Оріяни, 1998. – С. 36
6. *Бобров В., Падалка О.* Проблеми вищої освіти у створенні моделі інноваційно орієнтованої економіки // Вища освіта України. – 2004. – № 3. – С. 46.
7. *Нижник Н., Ільясов Р.* Проблеми вдосконалення управління народною освітою в Україні // Вісн. Укр. акад. держ. упр. – 1996. – № 3. – С. 29.
8. *Загородній А.* Європейська система забезпечення якості вищої освіти // Вища школа. – 2006. – № 4. – С. 15–22.
9. *Тихонов А. Н., Абрамешин А. Е.* Управление современным образованием: социальные и экономические аспекты. – М.: Вита-Пресс, 1998. – С. 37.

Дослідження державно-правового процесу реформування системи управління освітою вказує на його цілі, обґрунтовує пропозиції щодо правового розв'язання ряду проблем трансформації управління освітою. Визначальною є роль державно-правового забезпечення реформування системи управління вищою освітою в Україні у процесі реалізації цінностей і принципів сучасної демократичної, правової та соціальної держави.

Исследование государственно-правового процесса реформирования системы управления образованием указывает на его цели, обосновывает предложения относительно правового решения ряда проблем трансформации управления образованием. Определяющей является роль государственно-правового обеспечения реформирования системы управления высшим образованием в Украине в процессе реализации ценностей и принципов современного демократического, правового и социального государства.

Research of public-legal content of the reform process of the education department indicate its purpose, justifying proposals for solving the legal problems of transformation of the education department. The defining the role of state and legal reform of higher education in Ukraine in the implementation of values and principles of modern democratic, legal and social state.

Надійшла 30 жовтня 2011 р.