

**Русин М. О.,**  
здобувач кафедри цивільного та господарського права  
юридичного факультету  
Національного університету біоресурсів і природокористування України

## ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ: ЗАГАЛЬНЕ ПОНЯТТЯ ТА ГАЛУЗЕВІ ОСОБЛИВОСТІ

### STATE ADMINISTRATION OF HIGHER EDUCATION: GENERAL NOTIONS AND BRANCH FEATURES

У статті проведено аналіз фундаментальної ролі держави в освітній сфері. Автором проведено дослідження загальних та галузевих особливостей державного управління вищою освітою в Україні. За результатами дослідження визначено напрями удосконалення державного управління вищою освітою.

**Ключові слова:** державне управління, вища освіта, рівні управління, законодавство, механізм державного управління.

В статье проведен анализ фундаментальной роли государства в образовательной сфере. Автором проведено исследование общих и отраслевых особенностей государственного управления высшим образованием в Украине. По результатам исследования определены направления совершенствования государственного управления высшим образованием.

**Ключевые слова:** государственное управление, высшее образование, уровни управления, законодательство, механизм государственного управления.

The article analyzes the fundamental role of the state in the sphere of education. The author studied the common and branch features of the state administration of higher education in Ukraine. According to the results of the study, the directions of improvement of the state administration of higher education were determined.

**Key words:** state administration, higher education, levels of administration, legislation, mechanism of state administration.

**Постановка проблеми.** Світова практика вказує, що напрацювання нової системи освіти є довгостроковим інноваційним проектом, провідним замовником у якому має бути саме держава. Стверджуючи, що система освіти повинна відповідати ринковим вимогам, варто враховувати факт, що саме вона є обов'язковою умовою існування та прогресивного розвитку етносу [24, с. 46].

Н.М. Курко називає такі фактори, якими визначається фундаментальна роль держави в освітній сфері, як:

- переважаючий обсяг державної і змішаної форми власності на засоби виробництва;
- громіздкий апарат державного управління;
- обов'язок держави забезпечувати національну безпеку, складниками якої є військова, політична, демографічна, економічна та екологічна безпека;
- довгостроковий характер виробничого циклу, який становить більше 10 років [15, с. 226].

**Метою статті** є визначення загальних та галузевих особливостей державного управління вищою освітою.

**Стан дослідження.** Дослідженням питання державного управління вищою освітою займалися такі відомі теоретики і практики в галузі державного управління та юриспруденції (зокрема, адміністративісти), як В.Б. Авер'янов, С.К. Андрейчук, Г.В. Атаманчук, Ю.П. Битяк, Л.В. Головій, С.В. Григанська, Н.Л. Губернська, Н.М. Курко, В.І. Пальчиков, О.В. Поступна та багато інших.

**Виклад основного матеріалу.** Вказану роль держава виконує через державне управління, ефективність якого є обов'язковим фактором сучасного роз-

витку держави, що підтверджується як вітчизняною, так і зарубіжною практикою.

Перш ніж перейти до визначення особливостей державного управління в галузі вищої освіти, варто визначити поняття та загальні риси державного управління.

Термін «управління» розглядається у двох аспектах:

- широке розуміння управління – це специфічний різновид діяльності, що може трансформувати неорганізований натовп у результативну, цілеспрямовану та продуктивну групу (через планування, організацію, мотивацію та контроль) [18, с. 197];
- вузьке розуміння управління – це діяльність, що спрямовує та врегульовує суспільні відносини за допомогою уповноваженого органу [17, с. 8].

Отже, термін «управління» варто розуміти як діяльність компетентних органів, яка спрямовується на досягнення чітких результатів за допомогою управлінських методів, способів та функцій [20, с. 10]. Це дає можливість зробити загальну дефініцію поняття «державне управління».

Державне управління, як і управління взагалі, розглядають у широкому та вузькому значенні.

Прихильниками широкого підходу до розуміння державного управління є науковці в галузі теорії держави і права, конституційного права та теорії управління. Для них державне управління – це різновид соціального управління, тобто практичний, організаційний та регулюючий вплив держави на життєдіяльність людини у суспільстві для її збереження чи перетворення, опираючись на владну силу [4, с. 62; 20, с. 12].

Переважну когорту прихильників вузького бачення державного управління становлять представники науки адміністративного права. Вони розглядають державне управління як діяльність держави, яка характерна не для будь-якого її органу, а переважно для органів виконавчої влади [28].

Так, В.А. Авер'янов під державним управлінням розумів специфічний та незалежний вид державної діяльності, яким займається система державних органів виконавчої влади [11].

Ю.П. Битяк державне управління розглядає як самостійний вид державної діяльності, яка наділяється організаційним, виконавчо-розпорядчим та підзаконним характером, спеціальної групи державних органів чи їх посадових осіб у сфері практичного здійснення державних функцій і завдань під час повсякденного та безпосереднього управління економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом [1, с. 261].

Єдине визначення державного управління, що міститься у підзаконному нормативному акті, також схиляється до вузького підходу до державного управління, розуміючи його як вид діяльності держави щодо здійснення нею управлінського (організуючого) впливу на ті галузі життя суспільства, що вимагають певного рівня втручання держави через застосування повноважень органів виконавчої влади; державне управління здійснюється також і за межами виконавчої влади – на державних підприємствах, в установах та організаціях [22].

Для встановлення змісту державного управління варто визначити його функції, тобто основні напрями управлінської діяльності, які виконують державні завдання та досягають мети, яку визначив законодавець у правових нормах. М.П. Ткач за сферами впливу на управлінську систему функції державного управління поділяє на такі групи, як:

- функції для орієнтування системи (планування, методичне керівництво, прогнозування тощо);
- функції для забезпечення системи (кадрами, фінансами, матеріально-технічною базою тощо);
- функції для оперативного управління системою (безпосереднє керівництво, контроль, оцінка координація тощо).

Водночас конкретний перелік функцій державного управління, які застосовуються у конкретній сфері суспільного життя, визначається потребою системи управління та конкретизується повноваженнями органів державної влади, що реалізують державне управління [26, с. 61].

В.В. Цветков виділяє характерні риси (ознаки) державного управління:

- воно насамперед є соціально-політичним явищем;
- воно є процесом реалізації державної влади, її зовнішнім, матеріалізованим вираженням та не існує поза нею (найповніше характеризує зміст влади);
- це виконавчо-розпорядча діяльність, що обґрунтовує його виконавче призначення;

– це підзаконна діяльність, хоч і наділена владно-розпорядчою компетенцією, оскільки здійснюється згідно із законами та для їх виконання [9, с. 127].

М.П. Ткач називає такі ознаки державного управління:

- проводиться у тих галузях, що вимагають активного державного втручання;
- об'єкт державного управління – це законодавчо врегульовані суспільні відносини, а мета – досягнення законодавчо визначеного рівня впорядкування суспільних відносин;
- кінцевий етап державного управління – контроль за законністю діяльності суб'єктів суспільних відносин та за її доцільністю;
- точний перелік функцій державного управління визначається сферою суспільних відносин, що врегульовані відповідним законом;
- здійснюється у сфері виконавчої влади;
- державне управління з виконання законів супроводжується внутрішньоорганізаційною діяльністю органів держави [26, с. 63].

Як і будь-який державний інститут, державне управління визначається сукупністю принципів – керівними правилами, які відображають зміст законів та закономірностей, закріплюються у нормативно-правових актах і застосовуються у практичній діяльності фахівця з управління [16, с. 43].

Вітчизняними науковцями принципи державного управління поділяються на три групи:

- загальносистемні (об'єктивність, демократизм, правова впорядкованість, законність, поділ влади, публічність, централізація та децентралізація);
- структурні (функціональні, організаційні, процесуальні);
- спеціалізовані принципи (державної служби, роботи з персоналом управління, інформаційного забезпечення, принципи діяльності органів виконавчої влади, принципи прийняття управлінського рішення) [10, с. 38].

Законодавство, окрім терміна «державне управління», оперує поняттям «державне регулювання». Теорія адміністративного права розглядає ці поняття як явища соціальні, які, маючи спільну галузь використання, здійснюють різний вплив на об'єкт управління для досягнення конкретних результатів:

- управління – здійснення цілеспрямованого впливу на об'єкт, використання суб'єктом управління щодо об'єкта методів управлінського впливу;
- регулюванню властивий високий рівень альтернативності у поведінці керіваних об'єктів.

Обидва поняття є видами організаційної діяльності, наділені спільними рисами, які відкривають природу цих понять через установлення характеру організаційного впливу на конкретні суспільні об'єкти [2, с. 65].

Отже, державне управління варто розглядати як спосіб здійснення виконавчої влади, зміст якої полягає в організації виконання законів на практиці як суб'єктами державного управління, так і всіма іншими учасниками суспільних відносин.

Управління освітою є не лише важливим елементом у загальній системі управління, а й одним із головних напрямів сучасного соціального управління [5, с. 30–48].

Загалом управління вищою освітою можна охарактеризувати як спеціально організовану діяльність органів державної влади і недержавних інституцій, яка забезпечує належне функціонування вищої освіти в межах цілей та завдань освітньої політики [3, с. 8].

С.В. Григанська виділяє такі завдання у регулюванні розвитку вищої освіти, як:

- спрямування освітнього процесу на задоволення державних потреб у конкурентоспроможних фахівцях;

- адаптація спеціальностей до потреб ринку в різних галузях;

- проведення постійного моніторингу якості вищої освіти та оцінка якості вищого начального закладу;

- впорядкування освітньої діяльності у вищих навчальних закладах щодо кінцевих споживачів;

- створення прозорих механізмів визначення цін на освітні послуги [7, с. 9].

Державному управлінню вищою освітою притаманна своя специфіка, яка виражається сукупністю особливих властивостей, ознак, що характерні винятково цій галузі. Так, В.В. Крижко специфіку управління освітою вбачає в особливостях:

- предмета – керівника навчального закладу як суб'єкта управління;

- продукту праці – інформації щодо навчально-виховного процесу;

- знаряддя праці – слів, мови;

- результату діяльності менеджера освіти – рівня грамотності, виховання та розвитку здобувача освіти [13].

Держава визначає головним завданням системи вищої освіти побудову високопрофесійного аналітичного, наукового та інформаційного супроводження управлінських рішень, подолання розбіжностей в адміністративних даних тощо [23].

До функцій державного управління відносять стратегічне та тактичне планування; врахування соціальних цінностей, правового забезпечення освітньої послуги; забезпечення якості вищої освіти; фінансову функцію; соціальну функцію; функцію стимулювання та коригування; організаційну функцію; координаційну функцію тощо [8, с. 51].

Система державного управління вищою освітою – це взаємопов'язана сукупність елементів, які впливають на суспільні відносини в галузі вищої освіти для їх організації відповідно до завдань і функцій держави. Її структурними елементами є:

- об'єкт – система вищої освіти, що складається з кількох самостійних цілісних елементів управління (освітній процес, процедура здійснення освітньої діяльності тощо);

- суб'єкти – система державних органів та органів громадського самоврядування, які здійснюють управління вищою освітою;

- механізм управління – сукупність форм, методів та засобів й інструментів, якими держава здійснює вплив на кон'юнктуру ринку освітніх послуг та діяльність навчальних закладів для створення найкращих умов їхнього функціонування, забезпечення якості та доступності вищої освіти й інтеграції національної системи освіти до європейського освітнього простору [8, с. 51–53].

Державне управління вищою освітою здійснюється за допомогою як загальних (контроль, організація, мотивація, планування, координація, аналіз, розпорядження, облік), так і спеціальних механізмів.

О.В. Поступна виокремлює спеціальні механізми державного управління вищою освітою.

1. Механізм запровадження освітніх реформ – постійне напрацювання та реалізація необхідної програмної документації, яка визначатиме завдання державної політики у сфері вищої освіти. Особливо актуальним цей механізм стає у процесі реформування вищої освіти на шляху до європейського освітнього простору.

На думку Л.П. Куракова, методичне керівництво (документальний супровід) вищої освіти має відбуватися через принципи автономії вищих навчальних закладів у таких трьох напрямках, як:

- вироблення і правове оформлення методичної документації;

- аналіз стану навчально-виховної роботи;

- діяльність із вдосконалення підготовки науково-педагогічних працівників та підвищення їхньої кваліфікації [14].

2. Фінансово-економічний механізм, метою якого є забезпечення стабільної фінансової ситуації у вищому навчальному закладі для збереження і розвитку освітньо-культурного та виробничого потенціалу. А це вимагає наявності як у керівника вищого навчального закладу, так і у працівників Міністерства освіти і науки України необхідних знань у сфері фінансового менеджменту.

3. Механізм управління міжнародною діяльністю вищого навчального закладу, що визначається інтенсивністю міжнародної діяльності навчальних закладів після здобуття Україною незалежності. Управління міжнародною діяльністю відбувається на таких рівнях, як:

- центральний – Міністерство освіти і науки України;

- регіональний – обласні відділи освіти та науки;

- муніципальний – міські відділи освіти;

- локальний – відділи міжнародних зв'язків ВНЗ [25].

4. Механізм організаційної освітньої інновації – застосування інтерактивних (комп'ютерних та телекомунікаційних) технологій у сфері освіти у зв'язку з розвитком сучасної освітньої технології та ринкового механізму [21].

Під методами державного управління в адміністративному праві розуміють сукупність засобів досягнення цілі управління (реалізація управлінської діяльності і забезпечення потрібної поведінки усіх суб'єктів відносин управління). До основних методів належать:

– примус – регулювання правовідносин у сфері вищої освіти;

– переконання – теоретичні напрацювання, соціологічні дослідження тощо;

– заохочення – економічні, моральні, адміністративно-правові та інші засоби стимулювання необхідної поведінки суб'єктів [8, с. 53].

Органи державного управління освітою утворюють ієрархічну систему, яка складається з вищого, центрального та регіонального рівня:

– вищий – визначаються цілі, завдання та механізми реалізації державної політики у сфері освіти, формується законодавча база її функціонування;

– центральний – очолюється Кабінетом Міністрів України, який управляє вищою освітою через Міністерство освіти і науки України, інші міністерства та відомства, які мають у підпорядкуванні вищі навчальні заклади, тощо. Ці органи здійснюють реалізацію державної політики в галузі вищої освіти, визначають нормативи забезпечення вищих навчальних закладів, тенденції та стратегічні напрями її розвитку і контроль за навчально-виховною та науковою діяльністю вищих навчальних закладів;

– регіональний – Рада міністрів АРК, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Визначається обсяг фінансування ВНЗ державної та комунальної форм власності з бюджету, здійснюється соціальний захист учасників навчального процесу, визначаються потреби у фахівцях тощо [12, с. 176–177].

Ці органи утворюють єдину систему управління вищою освітою, що поєднує керуючу та керовану підсистеми та діє для отримання відповідних результатів. Отже, державні органи розглядаються і як об'єкти, і як суб'єкти управління.

Деякі фахівці виокремлюють ще й локальний рівень управління вищою освітою – на рівні вищих навчальних закладів. На цьому рівні керівник вищого навчального закладу є об'єктом управління, а сам навчальний заклад – суб'єктом [27, с. 367].

Та на шляху інтеграції до європейського освітнього простору на перший план виходить діяльність із модернізації державного управління вищою осві-

тою шляхом децентралізації управління, удосконалення координації дій між всіма рівнями управління вищою освітою, застосування функцій стратегічного планування та надання системі вищої освіти гнучкості відповідно до політичної системи держави та вимог ринку [19].

Л.В. Головій також вважає за необхідне посилити державний контроль за працевлаштуванням випускників, здійснювати їх соціальний захист на першому місці роботи за фахом та зменшувати імперативний вплив держави на вищі навчальні заклади [6, с. 152].

**Висновки.** Управління вищою освітою можна охарактеризувати як спеціально організовану діяльність органів державної влади і недержавних інституцій, яка забезпечує належне функціонування вищої освіти в межах цілей та завдань освітньої політики.

Система державного управління вищою освітою – це взаємопов'язана сукупність елементів, які впливають на суспільні відносини в галузі вищої освіти для їх організації відповідно до завдань і функцій держави. Її структурними елементами є об'єкт, суб'єкти та механізм управління.

До спеціальних механізмів державного управління вищою освітою відносять механізм запровадження освітніх реформ, фінансово-економічний механізм, механізм управління міжнародною діяльністю вищого навчального закладу та механізм організаційної освітньої інновації тощо.

Органи державного управління освітою утворюють ієрархічну систему, яка складається з вищого, центрального, регіонального та локального рівня.

На шляху інтеграції до європейського освітнього простору на перший план виходить діяльність із модернізації державного управління вищою освітою шляхом децентралізації управління, удосконалення координації дій між всіма рівнями управління вищою освітою, застосування функцій стратегічного планування та надання системі вищої освіти гнучкості відповідно до політичної системи держави та вимог ринку.

Саме такі зміни дадуть змогу модернізувати державне управління вищою освітою та наблизити його до кращих європейських зразків.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Адміністративне право України / [за ред. Ю.П. Битяка]. – Х.: Право, 2001. – 528 с.
2. Адміністративне право України: Академічний курс [Текст]: підручник: у двох томах: / [ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова)]. – К.: Вид-во «Юридична думка», 2004. – Т. 1: Загальна частина. – 2004. – 584 с.
3. Андрейчук С.К. Державне управління реформуванням вищої освіти в Україні в контексті Болонського процесу: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / С.К. Андрейчук; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Л., 2007. – 19 с.
4. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления [Текст]: курс лекций / Г.В. Атаманчук. – изд. 2-е, дополн. – М.: Омега-Л, 2004. – 584 с.
5. Валуєвський О.Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження: [монографія] / О.Л. Валуєвський. – К.: НІСД, 2001. – 242 с.
6. Головій Л.В. Державне управління вищою освітою в Україні / Л.В. Головій // Науковий вісник НУБіП України. – 2013. – Вип. 182. – Ч. 3. – С. 148–154.
7. Григанська С.В. Державне регулювання системи вищої освіти в Україні [Текст]: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Григанська Світлана Василівна; Класич. приват. ун-т. – Запоріжжя, 2008. – 20 с.
8. Губернська Н.Л. Система державного управління вищою освітою в Україні / Н.Л. Губернська // Право і суспільство. – № 6-2. – 2014. – С. 49–56.

9. Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика / В.В. Цвєтков. – К.: Юридична думка, 2007. – 336 с.
10. Державне управління: Навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко; За ред. А.Ф. Мельник. – К.: Знання-Прес, 2003. – 343 с.
11. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики [Текст] / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.
12. Енциклопедія освіти / Акад. пед. наук України; головний ред. В.Г. Кремень. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 1040 с.
13. Крижко В.В. Теорія та практика менеджменту в освіті: Навч. посібник. / В.В. Крижко. – К.: Освіта України, 2005. – 260 с.
14. Кураков Л.П. Проблемы управления высшей школой на современном этапе / Л.П. Кураков. – М.: Республика, 1995. – 157 с.
15. Курко М.Н. Роль вищої освіти в умовах становлення правової держави / М.Н. Курко // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 224–230.
16. Мельтюхова Н.М. Закони та принципи державного управління / Н.М. Мельтюхова // Актуальні проблеми державного управління. – 2009. – № 1. – С. 42–50.
17. Наука управління загальноосвітнім навчальним закладом / [Десятков Т.М., Коберник О.М., Тевлін Б.Л., Чепурна Н.М.]. – Харків: «Основа», 2004. – 240 с.
18. Основи економічної теорії: підручник у 2-х кн. / [за ред. Ю.В. Ніколенка]. – К.: Либідь, 1998. – 272 с.
19. Пальчиков В.І. Правові проблеми вдосконалення організації діяльності та управління у сфері освіти [Текст]: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2005. – 16 с.
20. Пилипишин В.П. Поняття та основні риси державного управління / В.П. Пилипишин // Юридична наука і практика. – 2011. – № 2. – С. 10–14.
21. Поступна О.В. Механізми державного управління вищою освітою України / О.В. Поступна // Стратегічні пріоритети, 2010. – № 1(14). – С. 107–111.
22. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу – <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.
23. Про Національну доктрину розвитку освіти: Указ Президента України від 17 квітня 2002 р. № 347/2002 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 16. – Ст. 860.
24. Сисоєва С. Нариси з історії розвитку педагогічної думки / С. Сисоєва, І. Соколова. – К.: ЦУЛ, 2003. – 307 с.
25. Сікорська І.М. Удосконалення державного управління вищою освітою в контексті європейської інтеграції: дис. ... к. н. держ. упр.: 25.00.02 / І.М. Сікорська. – Донецьк, 2006. – 217 с.
26. Ткач М.П. Проблеми визначення поняття державного управління [Текст] / М.П. Ткач // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2012. – № 1 (6). – С. 60–65.
27. Шеломовська О.М. Синергетичні засади державного управління вищою освітою / О.М. Шеломовська // Державне управління та місцеве самоврядування: тези ІХ міжнар. наук. конгресу, 26–27 березня 2009 р. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. – С. 367.
28. Юсупов В.А. Научные основы государственного управления СССР [Текст] / В.А. Юсупов, Н.А. Волков. – Казань: Издательство Казанского университета, 1972. – 98 с.