

УДК 351

В. М. Шевченко,
к. держ. упр., доцент кафедри міжнародного обліку і аудиту,
Дніпропетровський університет імені Альфреда Нобеля, м. Дніпропетровськ

АНАЛІЗ МЕХАНІЗМІВ ВПРОВАДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ З УРАХУВАННЯМ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

V. Shevchenko,
PhD in Public Administration,
Associate Professor of Department of International Audit and Accounting Dnipropetrovs'k Alfred Nobel University

ANALYSIS OF MECHANISMS OF IMPLEMENTATION OF STATE POLICY IN THE SPHERE OF HIGHER EDUCATION WITH THE EUROPEAN INTEGRATION PROCESSES

Європейська інтеграція є складним і комплексним процесом, що зачіпає майже всі сфери суспільного життя та галузі національної економіки. Для України європейська інтеграція передусім пов'язана із внутрішніми реформами: адаптацією законодавства України до законодавства ЄС, реформуванням інституцій, переходом до європейських стандартів, норм і процедур, в тому числі і в сфері вищої освіти. Нагальною проблемою, що потребує подальшого дослідження, є формування умов щодо реалізації державної політики у даній галузі, яка має стати реальною передумовою для вирішення базових завдань країни в сучасних умовах. Автор розкрив сутність комплексного механізму впровадження державної освітньої політики, до складу якого можна віднести правовий, організаційний, фінансовий та інформаційний механізми. Як свідчать результати проведеного аналізу, реалізація державної політики в галузі вищої освіти має забезпечуватися відповідними організаційно-правовими, фінансовими, матеріально-технічними, інформаційними та іншими ресурсами.

European integration is a complex process that affects nearly every sphere of public life and industry of the national economy. For Ukraine, European integration is primarily related to domestic reforms: the adaptation of Ukraine's legislation to the EU legislation, the reform of institutions, the transition to European standards, norms and procedures, including in the field of higher education. Therefore, a pressing issue that requires further research is the creation of conditions for realization of the state policy in this area, which has become a prerequisite for solving the basic problems of the country in modern conditions. The author revealed the complex nature of the mechanism of implementation of state educational policy, which may include legal, organizational, financial and information mechanisms. As evidenced by the results of the analysis of the implementation of the state policy in the field of higher education should be provided with appropriate legal, financial, logistical, informational and other resources.

Ключові слова: державна освітня політика, європейський освітній простір, механізми впровадження державної освітньої політики.

Key words: state educational policy, European educational space, mechanisms of introduction of the state educational policy.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Європейська інтеграція є складним і комплексним процесом, що зачіпає майже всі сфери суспільного життя та галузі національної економіки. Для України європейська інтеграція передусім пов'язана із внутрішніми реформами: адаптацією законодавства України до законодавства ЄС, впровадженням у життя європейських цінностей, реформуванням інституцій, переходом до європейських стандартів, норм і процедур. Все це змусило переглянути пріоритети державної освітньої політики країни, розробляти і впроваджувати державні програми, які спрямовані на сприяння формуванню та розвитку освітньої галузі, в тому числі і в сфері вищої освіти. Проблема якості вищої освіти в Україні сьогодні набуває важливого ідеологічного, соціального та економічного значення. Як наслідок, гостро постало питан-

ня про невідворотний, всебічний та докорінний перегляд державної політики у даній сфері.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Питання формування та реалізації державної політики в галузі освіти в Україні, модернізації системи державного управління висвітлюються в наукових працях вітчизняних вчених В. Авер'янова [1], Г. Атаманчука [2], В. Бакуменка [3], О. Ковалока [4], М. Корецького [5], О. Коротича [6], В. Малиновського [7], Н. Нижника [8] та інші. У них розглядаються сутність, методологічні засади та різноманітні аспекти формування державної освітньої політики. Проте окремі проблеми вимагають детальнішого опрацювання. Так, на сьогодні у зв'язку із прийняттям нового законодавства, як-то Закон

України "Про вищу освіту" [9], потребують глибокого дослідження теоретичні засади щодо механізмів впровадження державної політики у сфері вищої освіти.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ

В умовах глобалізації генезис освіти формується як єдиний безперервний процес, пов'язаний з об'єктивною потребою забезпечення суспільством постійного оновлення знань як складової науково-технічного розвитку. Тому під впливом потреб суспільства формуються нові вимоги до концепцій розвитку знань шляхом координованості всіх етапів набуття та їх оновлення. Залучення України до європейського освітнього простору вимагає від вищих навчальних закладів конкурентоспроможних освітньо-наукових продуктів, тому на сьогодні потрібно надати нового імпульсу розвитку освіти і науки як потужним важелям економічного та й загалом суспільного прогресу. В цьому контексті нагальною проблемою, що потребує подальшого дослідження, є формування умов щодо реалізації державної політики у сфері вищої освіти, яка має стати реальною передумовою для вирішення базових завдань країни в сучасних умовах.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є здійснення загального аналізу механізмів впровадження державної політики у сфері вищої освіти з урахуванням євроінтеграційних процесів.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Нагадаємо, що ще в 2004 році Україна заявила про свої наміри приєднатися до Болонського процесу. З того часу багато що вже напрацьовано й виконано вищими навчальними закладами, але і досі не можна констатувати створення єдиного європейського освітнього простору. Звичайно, є проблеми як зі сторони європейських університетів (пов'язаних, насамперед, з політичними змінами), так й зі сторони вітчизняних вищих навчальних закладів. Проте подальший розвиток і захист найбільш значущих досягнень України вимагають чіткої визначеності держави в стратегічних пріоритетах і цілях, які повинні відповідати тенденціям ХХІ сторіччя та його взаємодії з сучасними системами європейської освіти. Крім зовнішніх факторів, на стратегічні плани діяльності закладів вищої освіти вплинули й такі внутрішні об'єктивні передумови, як:

- "перевиробництво" — насичення ринку пропозиціями освітніх послуг;
- "вибагливість" — підвищення рівня вимог громадян до якості освіти;
- "інноваційність" — значне поліпшення технічних, методичних та організаційних можливостей надання освітніх послуг (мультимедіа, Internet та дистанційне навчання);
- "динамічність" — орієнтація на скорочення термінів навчання;
- "конкуренція" — боротьба вищих навчальних закладів за свої сегменти ринку та потенційний контингент тих, що вчать.

Тож, проаналізуємо детальніше проблеми реалізації державної освітньої політики та механізми її впровадження.

Зазначимо, що реалізації державної політики — це постійний, динамічний процес досягнення поставлених

цілей, у якому беруть участь різні органи державної влади та інститути громадського суспільства. Складовою частиною здійснення державної політики є визначення механізму її реалізації, що передбачає сукупність засобів, методів і ресурсів, які забезпечать вжиття запланованих заходів відповідно до поставлених завдань [10, с. 31].

Державну політику у сфері вищої освіти визначає Верховна Рада України, а реалізують Кабінет Міністрів України та центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки [9]. Правовою основою її реалізації є Конституція України, Закони України "Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки", "Про вищу освіту" та інші нормативно-правові акти і міжнародні угоди, ратифіковані Верховною Радою України, які в сукупності визначають основу політики держави у сфері освітніх послуг.

Головна мета (місія) державної освітньої політики полягає у визначенні основних напрямів, цілей і завдань розвитку освітньої галузі [10, с. 206], а саме: у забезпеченні такого рівня національної освіти, який би гарантував поступальний її розвиток, конкурентоспроможність, подальше зміцнення міжнародних позицій і авторитету української держави в європейському освітньому просторі. Досягнення головної мети можливе шляхом затвердження основ національної єдності заради розвитку демократичної, правової, конкурентноздатної держави, формування соціально орієнтованої ринкової економіки, зміцнення науково-технологічного потенціалу, забезпечення інноваційного розвитку та зростання рівня людського капіталу країни.

Однією з найважливіших складових у досягненні головної мети є формування цілей, які стають перед системою державного управління, в тому числі й у сфері вищої освіти. Сучасними цілями державної освітньої політики України є інтеграція системи освіти в глобальний світовий, зокрема європейський освітній простір, та адаптація національної освітньої сфери до нових суспільних реалій та викликів часу і водночас збереження кращих здобутків минулого [10, с. 206].

У цьому контексті слід зауважити, що сьогодні вища освіта переживає значні інституційні, структурні й функціональні зміни, в управлінні якими значну роль відіграє державна політика. Так, до традиційних завдань закладів вищої освіти (як-то відтворення, збереження та передавання знань) додаються нові, що пов'язані із євроінтеграцією, стратегічною ціллю якої є створення "європейського освітнього простору". До речі, останнє можна розглядати не тільки як середовище, територію, в межах якої діють єдині, узгоджені правила освітньої діяльності, а й як цілісну систему, результатом функціонування якої є новітні ідеї та оригінальні технології. За таких умов інфраструктуру єдиного освітнього простору можна розглядати як сукупність закладів вищої освіти, їх науково-методичних та інформаційно-бібліотечних центрів тощо.

Для реалізації державної освітньої політики створюється система як державних виконавчих органів влади, так і органів громадського самоврядування. Оновлений Закон України "Про вищу освіту" значно наблизив заклади вищої освіти в Україні до європейських стандартів, а також підвищив рівень децентралізації управління системою вищої освіти та забезпечення її зв'язку з вимогами сучасного ринку праці.

Для впровадження державної освітньої політики, в тому числі у сфері вищої освіти, застосовуються певні механізми, основними з яких можна виокремити правовий, організаційний, фінансовий та інформаційний (рис. 1).

Розглядаючи процес реалізації владних повноважень органами виконавчої влади, слід зауважити, що їх дієвість не можлива без правового підґрунтя (тобто правового механізму впровадження державної освітньої політики). Зрозумілим є й той факт, що в процесі розвитку виникає необхідність вносити певні поправки до нормативно-правових актів щодо організації управління й розподілу ресурсів, а також державного нагляду і контролю за дотриманням об'єктами управління правових норм. Безпосередньо ж організація впровадження державної освітньої політики шляхом визначення цілей, завдань, методів управління та формування інфраструктури має забезпечувати саме організаційний механізм. У цьому контексті важливим є прийняття нового Закону України "Про вищу освіту", який надав широких автономій вищим навчальним закладам, яка реалізується шляхом створення умов для забезпечення самостійності в прийнятті рішень вищими навчальними закладами щодо освітньо-наукового, інноваційного, організаційного, кадрового та економічного напрямів їх діяльності. Водночас у Законі розмежовано повноваження органів державної виконавчої влади, в підпорядкуванні яких знаходяться вищі навчальні заклади, і власне самих закладів. Тож, органи державного виконавчої влади переважно відповідатимуть за розробку і втілення державної політики в сфері освіти, а вищі навчальні заклади здійснюватимуть весь обсяг повноважень, пов'язаних з наданням освітніх послуг.

Однак ефективне функціонування галузі вищої освіти як складової народногосподарського комплексу країни неможливе без потужних фінансових інвестицій з боку держави. Реалізація фінансового механізму впровадження державної освітньої політики має відбуватися відповідно до поставлених цілей і завдань.

Останнім часом особливо актуальним стає інформаційний механізм впровадження державної освітньої політики. Для виконання поставлених завдань та можливості швидко реагувати на зміни в суспільстві необхідно мати якісне інформаційно-аналітичне забезпечення, в тому числі шляхом запровадження електронного адміністрування між суб'єктами та об'єктами управління.

Отже, аналіз сучасного стану реалізації державної політики у сфері вищої освіти дає підстави стверджувати, що з позицій системного підходу впровадження державної освітньої політики органами центральної виконавчої влади слід розглядати як цілісну, відкриту структуру з ієрархічною підпорядкованістю та узгодженістю централізованого управління. Мова йде про комплексний механізм впровадження державної освітньої політики, до



Рис. 1. Основні механізми впровадження державної освітньої політики органами центральної виконавчої влади

складу якого можна віднести правовий, організаційний, фінансовий та інформаційний механізми. Тож, для успішного досягнення головної мети державної політики у сфері вищої освіти необхідно здійснювати:

- а) удосконалення правового механізму шляхом:
 - розвитку правових основ з управління закладами вищої освіти (розробки відповідних законів, концепцій, доктрин, стратегій, програм та ін.);
 - визначення головних напрямів розвитку і законодавчого уточнення завдань системи вищих навчальних закладів щодо підвищення їх рівня науково-технічної кооперації та поглиблення міжнародного співробітництва;
 - законодавчого уточнення щодо реформування податкової системи, забезпечення спрямованості політики держави на зменшення фіскального тиску по відношенню доходів вищих навчальних закладів від надання освітніх послуг;
- б) удосконалення організаційного механізму шляхом:
 - уточнення і чіткого розділення завдань і сфер відповідальності суб'єктів і об'єктів управління через поширення процесу поступової децентралізації державного управління закладами вищої освіти до їх саморегулювання;
 - визначення оптимальної структури і штатної чисельності вищих навчальних закладів з одночасною оптимізацією організаційно-штатних структур закладів і приведенням їх у відповідність до положень нового Закону України "Про вищу освіту";
- в) удосконалення фінансового механізму шляхом:
 - розробки механізму саморегулювання вищих навчальних закладів, який передбачає самостійну діяльність підрозділів в стратегічній і оперативній площинах, управління контрольованими доходами і витратами, створення за рахунок залишку коштів на особовому рахунку і використання заохочувальних фондів;
 - поліпшення інвестиційного клімату, удосконалення регуляторного законодавства і розвитку фінансової автономії вищих навчальних закладів;

— підвищення ефективності використання державних коштів, забезпечення дієвого державного контролю над діяльністю вищих навчальних закладів, прозорість використання ними фінансових ресурсів, ефективність тарифної і регуляторної політики;

— зміцнення фінансового стану вищих навчальних закладів, забезпечення їх націленості на диверсифікацію джерел фінансування та зростання частки приватних ресурсів;

— реалізація фундаментальних досліджень та розроблення найважливіших новітніх технологій за пріоритетними напрямками розвитку науки і техніки за державним замовленням;

г) удосконалення інформаційного механізму шляхом:

— розробки і впровадження національних стандартів і технічних регламентів застосування інформаційно-комунікаційних технологій, гармонізованих з відповідними європейськими стандартами;

— інформаційно-аналітичної підтримки діяльності органів центральної виконавчої влади та впровадження захищених інформаційно-телекомунікаційних мереж в єдиній інформаційній системі закладів вищої освіти;

— підвищення рівня інноваційної активності вищих навчальних закладів через формування національної міжвузівської інноваційної системи, активізацію інноваційних процесів в освітній, науково-технологічній та інформаційно-комунікаційній сферах.

ВИСНОВКИ

Таким чином, на підставі проведеного аналізу реалізації державної політики у сфері вищої освіти з урахуванням євроінтеграційних процесів можна виокремити основні її механізми, як-то: правовий, організаційний, фінансовий та інформаційний. Реалізація державної політики в галузі вищої освіти має забезпечуватися відповідними організаційно-правовими, фінансовими, матеріально-технічними, інформаційними та іншими ресурсами. Належне фінансове і матеріально-технічне забезпечення виконання заходів повинне ґрунтуватися на постійному і динамічному розвитку національної економіки та розширенні фінансових можливостей держави.

В умовах зростання ролі вищої освіти в соціально-економічному розвитку країни важливим є дослідження щодо реалізації державної освітньої політики шляхом впровадження дієвого інноваційного інструментарію й відповідного організаційно-правового забезпечення.

Література:

1. Державне управління в Україні: навчальний посібник / За заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В.Б. Авер'янова. — К.: Видавництво ТОВ "СОМІ", 1999. — 432 с.

2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: учебник / Г.В. Атаманчук. — М.: Омега-Л, 2010. — 525 с.

3. Державне управління: словник-довідник / За заг. ред. В.М. Князєва, В.Д. Бакуменка. — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — 228 с.

4. Ковалюк О.М. Фінансовий механізм організації економіки України: (проблеми теорії і практики): моно-

графія / О.М. Ковалюк. — Львів: Видавничий центр Львівського національного університету ім. Івана Франка, 2002. — 396 с.

5. Корецький М.Х. Державне регулювання аграрної сфери у ринковій економіці: монографія / М.Х. Корецький. — К.: Видавництво УАДУ, 2002. — 260 с.

6. Коротич О.Б. Державне управління регіональним розвитком України: монографія / О.Б. Коротич. — Харків: Видавництво ХарРІДУ НАДУ "Магістр", 2006. — 220 с.

7. Малиновський В.Я. Державне управління: навчальний посібник / В.Я. Малиновський. — 2-ге вид., доп. та перероб. — К.: Атака, 2003. — 576 с.

8. Нижник Н.Р., Системний підхід в організації державного управління: навч. посібн.; Н.Р. Нижник, О.А. Машков / За заг. ред. Н. Р. Нижник. — К.: УАДУ, 1998. — 160 с.

9. Про вищу освіту: Закон України від 01 липня 2014 року № 1556-VII (із змінами) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1556-18/page6>

10. Державна політика: підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.В. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. — К.: НАДУ, 2014. — 447 с.

References:

1. Aver'ianov, V.B. (1999), *Derzhavne upravlinnia v Ukraini* [Public administration in Ukraine], SOMY, Kyiv, Ukraine.

2. Atamanchuk, H.V. (2010), *Teoriya hosudarstvennoho upravleniya* [Theory of Public Administration], Omega-L, Moscow, Russia.

3. Kniaziev, V.M. and Bakumenko, V.D. (2002), *Derzhavne upravlinnia: slovnyk-dovidnyk* [Public administration: Dictionary Directory], UADU, Kyiv, Ukraine.

4. Kovaliuk, O.M. (2002), *Finansovyy mekhanizm orhanizatsii ekonomiky Ukrainy: (problemy teorii i praktyky)* [Financial mechanism of organization of Economy of Ukraine: (theory and practice)], *Vydavnychyj tsentr L'vivs'koho natsional'noho universytetu im. Ivana Franka*, L'viv, Ukraine.

5. Korets'kyj, M.Kh. (2002), *Derzhavne rehuliuвання ahrarnoi sfery u rynkovij ekonomitsi* [State regulation of the agricultural sector in a market economy], UADU, Kyiv, Ukraine.

6. Korotych, O.B. (2006), *Derzhavne upravlinnia rehional'nyh rozvytkom Ukrainy* [State management of regional development Ukraine], *Vydavnytstvo KharRIDU NADU "Mahistr"*, Kharkiv, Ukraine.

7. Malynovs'kyj, V.Ya. (2003), *Derzhavne upravlinnia* [Public administration], 2-d ed., Ataka, Kyiv, Ukraine.

8. Nyzhnyk, N.R. and Mashkov, O.A (1998), *Systemnyj pidkhid v orhanizatsii derzhavnoho upravlinnia* [System approach to the organization of public administration], UADU, Kyiv, Ukraine.

9. Verkhovna Rada of Ukraine (2014), law "On Higher Education", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1556-18/page6> (Accessed 22 July 2015).

10. Kovbasiuk, Yu.V. (2014), *Derzhavna polityka* [Government policy], NADU, Kyiv, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 29.07.2015 р.