

СФЕРА ВИЩОЇ ОСВІТИ: ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГАРАНТІЙ НАУКОВО-ПЕДАГОГІЧНИХ ПРАЦІВНИКІВ

У статті досліджено роль державного механізму в узгодженні соціальних інтересів та забезпеченні стійкої взаємодії між громадянським суспільством і державою, адже в сучасному суспільстві держава зацікавлена в здобутті своїми громадянами якісної освіти. Визначено, що сфера вищої освіти має свої специфічні особливості державно-правового регулювання, а саме розкрито особливості державного управління в контексті забезпечення гарантій для науково-педагогічних працівників, тому що ефективне забезпечення їх соціально-правового статусу є невід'ємною умовою успішного функціонування національної системи вищої освіти в цілому.

Ключові слова: система, державне управління, сфера вищої освіти, особливості, гарантії, науково-педагогічні працівники.

У складному процесі змін, що відбуваються на території України, одне з головних місць належить активізації ролі держави в регулюванні соціальних процесів, посиленні значення державного механізму для узгодження соціальних інтересів та забезпеченні стійкої взаємодії між громадянським суспільством і державою. Наразі Україна зацікавлена в здобутті своїми громадянами якісної освіти з урахуванням вимог, що висуває економіка, ринок праці, курс на інноваційний розвиток. Першочергове завдання держави – розроблення та реалізація програми дій, спрямованої на фінансове забезпечення освітнього процесу загалом та вищої освіти зокрема, у тому числі розробка відповідних нормативно-правових актів, що регулюють державне забезпечення гарантій для науково-педагогічних працівників.

Пошук ефективних механізмів державного управління сферою вищої освіти є предметом постійної уваги науковців, що вивчають проблеми теорії та практики у сфері державного управління. Це такі дослідники, як: С. К. Андрейчук, О. Л. Демченко, С. М. Домбровська, М. І. Дудка, В. М. Князев, Л. П. Кураков, В. І. Луговий, О. С. Поважний, С. Ф. Поважний, І. П. Приходько, І. М. Сікорська та ін. Проблемами регулювання професійної діяльності науково-педагогічних працівників протягом тривалого часу займалися такі науковці, як: А. А. Абрамова, Є. І. Войленко, В. Л. Гейхман, О. М. Крапивин, В. П. Пас-тухов, Л. Ф. Петренко, Г. І. Федькин, М. О. Філіпова та ін. Проте особливості державного регулювання гарантій для науково-педагогічних працівників досі не стали предметом ґрунтовних досліджень у сфері державного управління.

Мета статті – дослідити систему державного управління сферою вищої освіти, визначити її характерні особливості в контексті державного забезпечення соціально-правового захисту науково-педагогічних працівників.

Сфера освіти та науки, як і будь-яка інша сфера життєдіяльності людини, має специфічні особливості державно-правового регулювання. Процес законодавчого регулювання й контролю в цьому випадку двобічний: з одного боку, діють законодавчі акти, що забезпечують регулювання системи освіти та науки в Україні в цілому, з другого – нормативно-правові акти, які дають змогу забезпечити діяльність фінансово-кредитних установ з питань фінансування відповідної сфери.

Національна стратегія державної кадрової політики на 2012–2020 рр., що була затверджена Указом Президента України № 45/2012 від 01.02.2012 р., передбачає забезпечення всіх сфер життєдіяльності держави кваліфікованими кадрами, необхідними для реалізації національних інтересів у контексті розвитку України як демократичної, соціальної держави з розвинутою ринковою економікою [1, с. 44].

Видається, що розвиток науково-методологічного підґрунтя вдосконалення механізмів державного управління кадровим потенціалом суспільства є не лише одним з перспективних напрямів дослідження в межах державно-управлінської науки, а й "нагальною потребою українського суспільства, найважливішою передумовою успішної реалізації інноваційної стратегії розвитку держави, спрямованої на забезпечення високих темпів економічного зростання країни та досягнення високих стандартів життя громадян" [2, с. 4].

Основним напрямом реалізації державної кадрової політики в соціальному аспекті визначено "необхідність досягнення високого рівня розвитку людського потенціалу держави, задоволення очікувань населення щодо професійної самореалізації, гідної оплати праці" [1, с. 44]. Цей напрям у поєднанні з вирішенням завдань щодо забезпечення всіх галузей суспільного виробництва кваліфікованими кадрами логічно узгоджується із цілями та завданнями Національної стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 р. [3, с. 18]. Серед осно-

вних проблем, які потребують першочергового вирішення, Стратегія визначає недостатній рівень соціально-правового захисту учасників навчально-виховного процесу, відсутність цілісної системи соціально-економічних стимулів у педагогічних і науково-педагогічних працівників.

Зауважимо, що механізм державного управління – це приведення об'єкта управління до бажаного стану шляхом організації каналів прямих та зворотних зв'язків, що перетворюють життя суспільства на єдиний, цілеспрямований, ефективний виробничий організм, який постійно розвивається. Саме за допомогою механізму управління упорядковується зовнішня й внутрішня взаємодія органів системи управління: каналом прямого зв'язку до об'єкта управління надходить розпорядна інформація, а каналом зворотного зв'язку – звітна. Тому, на нашу думку, складовою механізму державного управління має бути механізм контролю. Крім механізму контролю, до складу механізму державного управління освітньої сфери можна віднести ще й такі механізми, як: регулювання, планування, організація, мотивація, координування, розпорядження, облік, аналіз.

На думку В. І. Лугового, державне регулювання освіти є системою "економічних, соціальних, правових, політичних та організаційних форм і методів впливу 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" [4, с. 97]. Відповідно, питання полягає в забезпеченні балансу між цілями держави (як основного замовника освітнянської послуги) та інтересами викладача (як посередника між науковим інформаційним ресурсом та студентом (слухачем)). На жаль, ця проблематика, попри всю свою важливість і значущість для розвитку якісного складника трудового потенціалу науково-педагогічних кадрів як обов'язкової умови для ефективного функціонування державної системи підготовки кадрів, не знайшла свого розвитку в межах вищезгаданої Національної стратегії розвитку освіти в Україні. Разом з тим, Стратегія визначає підвищення соціального статусу педагогів як одного з ключових напрямів державної освітньої політики [3, с. 18].

У галузі 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 заданих цілей.

Варто зазначити, що, починаючи з проголошення незалежності, в Україні відбувається процес реформування національної освітньої галузі, який впливає на визначення основних напрямів, пріоритетів, завдань і механізмів реалізації державної освітньої політики, що відображаються у відповідних нормативно-правових актах. Саме цей процес викликає інтерес у вітчизняних науковців, які досліджують зміни у формуванні

освітньої політики або розвитку державного управління освітою та визначають певні етапи й особливості цієї динаміки.

Так, І. П. Приходько визначає основні етапи розвитку державного управління системою вищої освіти в Україні в аграрному секторі та виділяє негативні й позитивні моменти кожного етапу [5]. С. К. Андрейчук встановлює основні етапи еволюції системи державного управління освітою в умовах незалежності, а саме: становлення державності України; реформування державного управління освітою; модернізаційний етап [6, с. 5]. І. М. Сікорська виокремила етапи розвитку національної вищої освіти та виявила динаміку розвитку відносин вищої школи й державного управління в ланцюзі "міжнародний простір – держава – регіон – вищий навчальний заклад" [7, с. 8].

Необхідність державного регулювання системи вищої освіти визначається двома аспектами: неспроможністю ринку надати освітні послуги в повному обсязі та певної якості; відмовою від жорсткого адміністративного управління системою вищої освіти. Ці аспекти в певному значенні протилежні. Вони визначають шлях до побудови моделі державного регулювання системи вищої освіти з двох сторін: від звичайного конкурентного ринкового механізму та від командного відомчого управління.

Управління освітою передбачає: оптимізацію державних управлінських структур, децентралізацію управління; перерозподіл функцій і повноважень між центральними місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та навчальними закладами; перехід до програмно-цільового управління; поєднання державного та 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; запровадження новітніх інформаційно-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 [8, с. 2].

Державна політика в цій галузі спрямована на досягнення українською освітою сучасного світового рівня, відродження й подальший розвиток національних науково-освітніх традицій, оновлення змісту, форм і методів навчання, примноження інтелектуального потенціалу суспільства. Здійснення цих стратегічних накреслень у галузі вищої освіти значною мірою залежить від стану її нормативно-правової бази, яка має бути надійним підґрунтям і системою орієнтирів у практичній діяльності ви-

щик закладів освіти, їх керівників, усіх учасників навчального процесу [9, с. 2].

В Україні тривають процеси формування національної системи вищої освіти, яка за кількісними та якісними показниками здебільшого відповідає рівню розвинутих країн і є конкурентоспроможною на європейському освітньому просторі. Цьому сприяє вдосконалення нормативно-правової бази з позицій її відповідності сучасним вимогам. З прийняттям Закону України "Про вищу освіту", Національної доктрини розвитку освіти як державної концепції розвитку освіти було визначено основні правові засади демократичного функціонування й розвитку галузі. Їх реалізація на всіх рівнях вимагає системних послідовних дій, досить радикальних змін у структурі, змісті, економіці та управлінні вищою освітою [10, с. 3].

Серед головних засобів та інструментів державного регулювання освітньої діяльності виокремлюють: закони й законодавчі акти; державне замовлення; обсяги державного фінансування; обсяги фінансування з місцевих бюджетів; норми й нормативи тощо.

Національна доктрина розвитку освіти в Україні у XXI ст. визначила основні засади державної політики у сфері розвитку освіти. Такими пріоритетами є: особистісна орієнтація освіти; створення однакових можливостей для дітей і молоді в здобутті якісної освіти; удосконалення системи неперервної освіти та освіти впродовж життя; розвиток українського освітнього й культурного простору; забезпечення освітніх запитів національних меншин; формування національних і загальнолюдських цінностей; формування через освіту здорового способу життя; забезпечення економічних і педагогічних умов для професійної самореалізації педагогічних працівників, підвищення їх соціального статусу; впровадження інформаційних педагогічних технологій, розвиток бібліотечної справи, забезпечення доступності інформації, навчальної та довідкової літератури; створення індустрії навчальних засобів; створення ринку освітніх послуг; інтеграція української освіти в європейський і світовий освітній простір; гармонійне поєднання навчального процесу й наукової діяльності вищого навчального закладу; використання наукових результатів як бази та зміст навчання.

Реалізація задекларованих принципів вимагає модернізації управління освітою з впровадженням нових, відкритих і демократичних моделей управління галуззю. Ця діяльність є органічною складовою адміністративної реформи [11]. Технологію управління розглядають як ефективне поєднання можливостей наявних умов для провадження освітньої діяльності (матеріальна база, технічні засоби навчання, методичне та навчальне забезпечення) та організаційних форм роботи (планування, аналіз, прийняття рішень, організація виконання).

Тому для формування державно-суспільного управління потрібне дотримання не тільки взаємного інтересу суб'єктів, а й взаємних зобов'язань, відповідальності. Механізми державного регулювання стійким розвитком в освітній системі є динамічною

структурою гнучкої взаємодії соціальних суб'єктів, характер якої складається й визначається соціальною поведінкою цих суб'єктів. Механізми державного управління виконують регуляторну й мобілізуючу функції, що виявляються в активізації суб'єктів управління та зміні їх цільових і ціннісних настанов у процесі проектування змін в освіті, забезпечують зв'язок і взаємозумовленість управлінських рішень.

Нова система управління сферою освіти утверджується як державно-громадська. Вона має враховувати регіональні особливості, тенденції до зростання автономності навчальних закладів, конкурентності освітніх послуг, орієнтації освіти не на відтворення, а на розвиток.

Модернізація управління галуззю освіти передбачає: оптимізацію організаційно-управлінських структур; зміни в технології реалізації управлінських функцій; впровадження інформативно-управлінських, комп'ютерних технологій; ефективний перерозподіл функцій і повноважень між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування; впровадження нової етики управління – партнерський, рівноправний стиль відносин, відмова від декларативного спілкування та дріб'язкової опіки; зміну форм і методів контролю, націленість на допоміжний, випереджальний контроль, підвищення його компетентності, зміщення акцентів на кінцевий результат; створення центральних і регіональних систем моніторингу якості освітніх послуг; демократизацію призначення керівників навчальних закладів; удосконалення процедури ліцензування, атестації та акредитації закладів освіти; підготовку й перепідготовку управлінців усіх рівнів, лідерів у освіті; активне залучення до управлінської діяльності талановитої молоді.

Нова модель управління є відкритою й демократичною. У ній органічно поєднуються засоби державного впливу з громадським управлінням. Відкритість системи передбачає розширення управлінських можливостей громадської думки, меншу залежність управління від впливу конкретних посадових осіб. Вона змінює навантаження, функції, структуру й стиль центрального та регіонального управління освітою: контроль і пряме втручання в навчальний процес мають поступитися місцем гнучкості, дієвості рішень, науково-методичним, прогностичним, експертним, інформаційним та іншим функціям [11].

У нестабільному світі державне управління виступає як фактор збереження стабільності вищої освіти в часи трансформацій шляхом знаходження нових джерел порядку, зміни функцій діяльності системи і управління. Основною функцією управління системою вищої освіти залишається розвиток організаційних процесів та системи загалом, що підтримується самооновленням і самоорганізацією [12, с. 3].

Управління вітчизняною вищою школою, на думку М. І. Дудки, передбачає здійснення адміністративної діяльності, тобто участь у виконавчо-розпорядній діяльності системи органів державного управління, а також

методичне керівництво. Саме Міністерство освіти і науки України здійснює програмно-методичне керівництво в Україні як центральний державний орган. Як вважає М. І. Дудка, програми й методичні вказівки, що виробляє Міністерство освіти і науки України, – фактично єдиний інструмент, що об'єднує вищі навчальні заклади України (незалежно від їх відомчої підпорядкованості) в єдину систему й допомагає зберегти єдиний освітній простір [13, с. 78].

Власну думку щодо цього має Л. П. Кураков, який вважає, що методичне керівництво має реалізовуватися за трьома напрямками: розроблення та правове оформлення методичної документації; вивчення стану педагогічної й виховної роботи; організація роботи з удосконалення підготовки науково-педагогічних кадрів та підвищення їх кваліфікації. А все це впливає з принципів автономії вищих навчальних закладів, які визначають, що всі питання функціонування треба вирішувати відповідно до своїх статутів [14].

Висновки. Таким чином, будь-яка сфера життєдіяльності людини, зокрема, сфера вищої освіти, має певні особливості державно-правового регулювання, що зумовлено специфічністю системи форм і методів впливу держави на суб'єктів освітніх процесів, що створює умови для реалізації ними цілей і завдань, які одночасно відповідають як особистим інтересам цих суб'єктів, так і стратегічним інтересам держави. Державне регулювання гарантій для науково-педагогічних працівників, як безпосередніх учасників освітнього процесу, не є винятком у цьому випадку, оскільки ефективно забезпечення їх соціально-правового статусу є невід'ємною умовою успішного функціонування національної системи вищої освіти. Дослідження шляхів удосконалення механізму їхньої реалізації є актуальним для подальшої роботи в цьому напрямі.

Список використаної літератури

1. Стратегія державної кадрової політики на 2012–2020 роки : Указ Президента України від 01.02.2012 р. № 45/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 10.
2. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку : наук. доп. / Ковбасюк Ю. В., Ващенко К. О., Сурмін Ю. П. та ін.; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. – Київ : НАДУ, 2012.
3. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року : Указ Президента України від 25.06.2013 р. № 344/2013 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 50.
4. Луговий В. І. Управління освітою : навч. посіб. [для слухачів, аспірантів, докторантів спеціальності “Державне

- управління”] / В. І. Луговий. – Київ : Вид-во УАДУ, 1997. – 302 с.
5. Приходько І. П. Основні етапи розвитку державного управління системою вищої освіти в аграрному секторі [Електронний ресурс] / І. П. Приходько // Науковий вісник Академії муніципального управління : зб. наук. праць Серія “Управління”. – 2010. – Вип. 4. – Режим доступу: http://archive.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Nvamu_upravl/2010_4/26.pdf.
6. Андрейчук С. К. Державне управління реформуванням вищої освіти в Україні в контексті Болонського процесу: автореф. дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.01 / С. К. Андрейчук. – Львів, 2007. – 19 с.
7. Сікорська І. М. Удосконалення державного управління вищою освітою в контексті європейської інтеграції: автореф. дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.02 / І. М. Сікорська. – Донецьк, 2006. – 22 с.
8. Домбровська С. М. Механізми реалізації державної політики в галузі вищої освіти [Електронний ресурс] / С. М. Домбровська // Актуальні проблеми державного управління. – 2011. – № 2(40). – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2011-2/doc/2/04.pdf>.
9. Болубаш Я. Я. Організація навчального процесу у вищих навчальних закладах освіти : навч. посіб. для слухачів закладів підвищення кваліфікації системи вищої освіти. – Київ : ВВП “Компас”, 1997. – 64 с.
10. Модернізація вищої освіти України і Болонський процес : матеріали до першої лекції / [уклад. М. Ф. Степко, Я. Я. Болубаш, К. М. Левківський та ін.] ; відп. ред. М. Ф. Степко. – Київ : ВІД МОН України, 2004. – 24 с.
11. Національна доктрина розвитку освіти в Україні у XXI столітті [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mon.gov.ua/main.php>.
12. Демченко О. Л. Державне регулювання в системі управління вищими навчальними закладами в умовах модернізації освіти : автореф. дис. ... канд. наук держ. упр. : 25.00.02 / О. Л. Демченко. – Львів, 2008. – 20 с.
13. Дудка М. І. Вища школа України: стратегія управління й проблеми реформування : монографія / М. І. Дудка. – Харків : Основа, 2002. – 272 с.
14. Кураков Л. П. Проблемы управления высшей школой на современном этапе / Л. П. Кураков. – Москва : Республика, 1995. – 157 с.

Стаття надійшла до редакції 04.06.2015.

Петрик Е. Л. Сфера высшего образования: особенности государственного управления в контексте обеспечения гарантий научно-педагогических работников

В статье исследовано роль государственного механизма в соответствии с социальными интересами и обеспечением устойчивого взаимодействия между гражданским обществом и государством, так как в современном обществе государство заинтересовано в получении своими гражданами качественного образования. Определено, что сфера высшего образования имеет свои специфические особенности государственно-правового регулирования, а именно раскрыты особенности государственного управления в контексте обеспечения гарантий для научно-педагогических работников, поскольку эффективное обеспечение их социально-правового статуса является неотъемлемым условием успешного функционирования национальной системы высшего образования в целом.

Ключевые слова: система, государственное управление, сфера высшего образования, особенности, гарантии, научно-педагогические работники.

Petryk O. The Sphere of Higher Education: Peculiarities of State Administration in the Context of Providing of Scientific-Pedagogical Workers' Guarantees

In the complex process of changes, that are going on in Ukraine now, one of the main places takes the activation of the role of the state in regulating social processes, strengthening the role of the state mechanism to harmonize social interests and ensuring sustainable interaction between civil society and the state. In modern society a state is interested in providing its citizens with high standard education, taking into account the requirements of economy, labour market and innovation development course. The primary task of the state is to develop and implement action programs aimed at financial support of the educational process as a whole and of higher education in particular, including the development of appropriate legal acts regulating state guarantees for scientific and pedagogical staff. The study of the system of public administration in the sphere of higher education, defining its characteristic features in the context of state provision of social and legal protection for scientific-pedagogical staff. The sphere of education and science, as well as any other sphere of human activity, has specific features of state-legal regulation. The process of legislative regulation and control in this case is intermutual: on the one hand, there are laws that provide regulation of the overall system of education and science in Ukraine, on the other – there are legal acts that allow the activities of credit and financial institutions within the issues of financing of the relevant sphere. Thus, any sphere of human activity, and the one of higher education in particular, is characterized by certain features of state-legal regulation due to the specificity of the system of forms and methods of state influence on educational processes' entities, which creates conditions for the implementation of goals and objectives, that simultaneously meet both their personal interests and strategic interests of the state. State regulation of guarantees of scientific-pedagogical staff as direct participants of the educational process is not an exception in this case, as the effective provision of their social and legal status is essential for the successful operation of the national higher education system.

Key words: system, public administration, the sphere of higher education, features, warranty, scientific and teaching staff.