УДК [35:378](477)

Шеломовская О.Н.,
ассистент кафедры социологии Днепродзержинского государственного технического университета (Украина, г. Днепродзержинск)

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СТРУКТУРА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ВЫСШИМ ОБРАЗОВАНИЕМ В УКРАИНЕ

Статья посвящена исследованию институциональной структуры государственного управления высшим образованием в Украине. На основе анализа существующей научной литературы по проблемам государственного управления в сфере высшего образования дано определение данного понятия. Значительное внимание уделено изучению нормативно-правовых актов, подробно изучены функциональные полномочия центральных органов государственного управления высшим образованием. Осуществлено сравнение организационной структуры государственного управления высшим образованием в Украине и в ведущих европейских странах. Обозначены основные направления совершенствования государственного управления высшим образованием с учетом европейского опыта.

Ключевые слова: высшее образование, государственное управление, государственное управление высшим образованием, органы государственного управления, министерство, законодательство, университеты, высшие учебные заведения.

В последние десятилетия в Украине произошли значительные социально-экономические и политические преобразования. Они коснулись всех общественных сфер, в том числе и сферы высшего образования, где эти изменения носят наиболее динамичный характер. После распада СССР Украина встала на путь образовательной евроинтеграции, что привело к подписанию Болонской декларации, активному участию в построении европейского пространства высшего образования. В этих процессах ведущая роль принадлежит органам государственного управления высшим образованием. От эффективности их функционирования, особенностей взаимодействия между ними, компетенции и правильного определения целей развития системы высшего образования зависит деятельность всех высших учебных заведений.

Исторические аспекты становления и развития государственного управления образовательной сферой в Украине исследуются в роботах А. Жабенко, С. Майбороды, Л. Прокопенка, Н. Самандас. Анализ современного состояния системы государ-

ственного управления высшим образованием содержится в научных разработках К. Андрейчука, В. Викторова, С. Григанской, С. Домбровской, Д. Дзвинчука, В. Кременя, В. Лугового, И. Сикорской, В. Сиченко, А. Скидина и др. Несмотря на широкий круг публикаций, релевантных теме нашего исследования, еще не стали предметом углубленного исследования многие вопросы, касающиеся теоретического обоснования специфики государственного управления высшим образованием в Украине с учетом актуальных европейских тенденций. Все это актуализирует тему нашего исследования, целью которого является изучение существующей институциональной структуры государственного управления высшим образованием в Украине.

Систему высшего образования в Украине составляют высшие учебные заведения всех форм собственности, юридические лица, предоставляющие образовательные услуги в сфере высшего образования, и органы, которые осуществляют управление в сфере высшего образования. По состоянию на 2012/2013 учебный год в Украине насчитывается 823 вуза, в которых обучается на всех формах (дневная, вечерняя, заочная) 217 0141 студент. Преобладающее большинство учреждений высшего образования находится в государственной и коммунальной собственности. Анализ статистических данных позволяет выделить тенденцию уменьшения количества вузов I—II уровня аккредитации — с 782 в 1995/1996 гг. до 489 в 2012/2013 гг. и одновременного увеличения вузов III—IV уровня аккредитации — с 225 в 1995/1996 гг. до 345 в 2011/2012 гг. (в 2012/2013 гг. их насчитывается 334) [9].

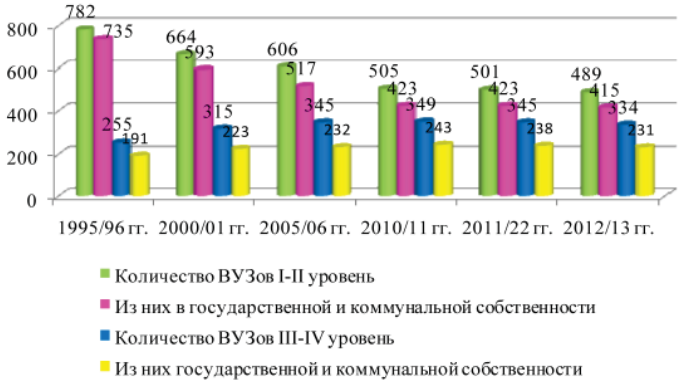


Рис. 1 — Количество высших учебных заведений в Украине (1995—2013 гг.)

Что касается финансирования высшего образования в Украине, то в течение последних 10 лет оно имело тенденцию к увеличению (таблица 1). Однако в 2012 году расходы на отрасль значительно уменьшились. Таким образом, несмотря на то, что уровень финансирования высшего образования в Украине считается одним из самых высоких среди европейских стран, данная социальная сфера нуждается в его увеличении.

Таблица 1 — Финансирование высшего образования в Украине в 2000 — 2012 гг.

	Общие расходы сводного бюджета, млн. грн	Расходы на сферу образования	Из них на высшее образования		
			млн. грн	% к общим расходам	% к ВВП
2000 г.	48148,6	7085,5	2285,5	4,7	1,3
2005 г.	141989,5	26801,8	7934,1	5,7	1,8
2009 г.	307399,4	66773,6	20966,3	6,8	2,3
2010 г.	377842,8	79826,0	24998,4	6,6	2,3
2011 г.	416853,6	86253,6	26619,6	6,4	2,0
2012 г.	335752,9	72680,4	21058,1	6,3	0,2

В Украине управление в сфере высшего образования осуществляют органы государственного управления высшим образованием разных уровней. Перед тем как перейти к исследованию их функциональных полномочий и обязанностей, считаем необходимым дать дефиницию понятий «управление высшим образованием» и «государственное управление высшим образованием».

В научной мысли пока не сформировалось единого мнения относительно сущности понятия «управление высшим образованием». Исследователи, как правило, концентрируют свое внимание на одном аспекте — субъектах управления и их функциях, целях и задачах управления, методах и средствах его реализации. Систематизировав существующие научные подходы к данной проблематике, в нашем исследовании мы будем исходить из того, что управление высшим образованием — это процесс целенаправленной непрерывной деятельности разнообразных субъектов управления (государство, самоуправление, общественные организации и т.д.), который состоит в осуществлении направляющего и регулирующего влияния на общественные отношения в сфере высшего образования для достижения целей ее функционирования, развития и усовершенствования — всестороннего развития личности в интересах общества и государства.

В условиях существования государства и концентрации в его руках основных рычагов влияния на сферу высшего образования среди всех разновидностей управления высшим образованием ведущая роль принадлежит именно государственному управлению высшим образованием. Оно представляет собой целенаправленный, организующий и регулирующий процесс влияния государства на сферу высшего образования, который носит исполнительный и распорядительный характер, осуществляется в процессе реализации государственной власти специально уполномоченными государственными органами путем применения государственно-властных полномочий и выполнения определенных управленческих функций с целью упорядочения общественных отношений в сфере высшего образования, достижения целей ее функционирования, а также усовершенствования ее структуры и организации.

Из вышесказанного следует, что основная роль в осуществлении государственного управления высшим образованием принадлежит органам управления разных уровней, которые имеют внутреннюю организацию, наделены соответствующими полномочиями, связаны с высшими учебными заведениями и другими органами государственного управления. При этом отметим, что деятельность государственных органов управления должна регламентироваться четкой нормативно-правовой базой. Так, государственное управление высшим образованием в Украине осуществляется в соответствии с законами и нормативно-правовыми актами. Основными из них являются: Конституция Украины (1996 г.); законы Украины «Об образовании» (1991 г.), «О высшем образовании» (2002 г.); Национальная программа «Образование» (Украина XXI ст.)» (1993 г.) и Национальная доктрина развития образования (2002 г.), а также указы Президента Украины, постановления Верховной Рады Украины и Кабинета Министров Украины, которые направлены на регулирование сферы высшего образования и положения о деятельности конкретных органов государственного управления высшим образованием в Украине.

Структура государственного управления системой высшего образования в Украине была введена Законом Украины «Об образовании» [2] от 23 мая 1991 г., который установил необходимость осуществления государственного контроля за деятельностью учебных заведений независимо от форм собственности с целью обеспечения реализации единой государственной политики в области образования. Эти функции были возложены на центральные и местные органы управления образованием и Государственную инспекцию образовательных учреждений при Министерстве образования Украины. Первоначально ее главная обязанность заключалась в инспекции и аттестации учебных заведений независимо от их принадлежности. За время существования этот орган несколько раз подвергался переименованию и реорганизации. Так, круг ее обязанностей был расширен до изучения работы государственных органов, которые имеют в своем подчинении учебные заведения, относительно реализации ими государственной политики в области образования; осуществления

контроля за вузами по соблюдению ними законов и др. нормативно-правовых актов; участия в разработке и усовершенствовании нормативной базы государственного контроля за работой учебных заведений и т.п.

В 2001 г. Государственная инспекция образовательных учреждений при Министерстве образования Украины из органа исполнительной власти, который подчинялся Министерству образования, превратилась в правительственный государственного управления, действующий в составе Министерства образования и науки Украины и ему подчиняющийся, и стала называться Государственной инспекцией учебных заведений. В таком виде она просуществовала до 2011 г., когда в рамках оптимизации управленческих структур и административной реформы была ликвидирована. В то же время для осуществления процесса контроля за деятельностью вузов Президентом Украины была создана Государственная инспекция учебных заведений Украины. Ей предоставлен статус центрального органа исполнительной власти, деятельность которого направляется и координируется Кабинетом Министров Украины через министра образования и науки Украины. Главным ее заданием является обеспечение реализации государственной политики в сфере образования путем осуществления контроля за деятельностью учебных заведений независимо от их подчинения и формы собственности [4].

Ведущая роль в разработке мероприятий государственного управления высшим образованием и их осуществлении принадлежит Президенту Украины, Верховной Раде Украины и Кабинету Министров Украины. Президент Украины свое влияние на сферу высшего образования осуществляет путем назначения и прекращения полномочий главы профильного министерства по вопросам образования, руководителей центральных органов исполнительной власти, председателей государственных администраций. Кроме того, Президент Украины образует, реорганизовывает и ликвидирует министерства и другие центральные органы исполнительной власти; подписывает или запрещает законы, принятые Верховной Радой Украины, утверждает и отменяет акты Кабинета Министров Украины. При Президенте Украины в качестве консультативно-совещательного органа действует Общественный гуманитарный совет, одним из направлений деятельности которого является анализ состояния государственного управления высшим образованием в Украине.

Миссия Верховной Рады Украины в государственном управлении высшим образованием состоит в принятии соответствующих законов и постановлений, которые регулируют сферу высшего образования. Вместе с этим она утверждает программы научно-технического, социального, национально-культурного развития, в которых сфера высшего образования занимает основное место.

Роль Кабинета Министров Украины в процессе государственного управления высшим образованием заключается в том, что именно этот орган обеспечивает проведение политики в сфере образования; инициирует и разрабатывает проекты законов, касающиеся сферы высшего образования; разрабатывает общегосударственные программы научно-технического, социального и культурного развития, которые потом утверждает Верховная Рада Украины; направляет и координирует работу профильного министерства по вопросам образования.

Следовательно, можно утверждать, что Президент Украины, Верховная Рада Украины и Кабинет Министров Украины осуществляют общегосударственное управление сферой высшего образования, определяя главные направления и приоритеты ее дальнейшего развития. Они разрабатывают, принимают или ветируют законопроекты и программы, которые касаются отрасли высшего образования, тем же устанавливая условия ее развития и осуществления управления этой сферой.

В соответствии с действующим Законом Украины «О высшем образовании» управление в сфере высшего образования осуществляется центральным органом исполнительной власти, который обеспечивает формирование государственной политики в сфере образования; центральным органом исполнительной власти, который реализует государственную политику в сфере образования; центральними органами исполнительной власти, которые имеют в своем подчинении высшие учебные заведения; органами власти АР Крым; органами местного самоуправления; владельцами вузов и органами общественного самоуправления [1].

Центральным органом исполнительной власти, который обеспечивает формирование государственной политики в сфере образования; центральным органом исполнительной власти, который реализует государственную политику в сфере образования, является профильное министерство, которое функционирует в составе Кабинета Министров Украины. Изначально в декабре в 1991 г. было создано Министерство образования Украины, которое объединило в себе государственное управление всеми уровнями образования. Оно стало центральным органом государственной исполнительной власти, который осуществлял руководство в сфере образования. Полномочия Министерства образования Украины были следующими: участие в определении государственной политики в отрасли образования; реализация государственной образовательной политики, осуществление контроля за ее воплощением и соблюдением актов законодательства об образовании; контроль за соблюдением государственных образовательных стандартов; проведение аккредитации высших учебных заведений; формирование и размещение государственного заказа на подготовку специалистов с высшим образованием и т.д. [8]. Руководство Министерством образования Украины (по состоянию на 1 января в 1997 г.) осуществляли министр, два первых заместителя министра и три заместителя министра. В его структуру входило более чем 12 управлений, в том числе и Главное управление высшего образования.

В 2000 г. благодаря объединению Министерства образования Украины и Государственного комитета Украины по вопросам науки и интеллектуальной собственности было создано Министерство образования и науки Украины. Было установлено, что Министерство образования и науки Украины (далее — МОН Украины) является центральным органом исполнительной власти, деятельность которого направляется и координируется Кабинетом Министров Украины. Относительно сферы высшего образования на министерство были возложены такие задания: представление Кабинету Министров Украины предложений относительно упорядочения сети государственных высших учебных заведений; осуществление лицензирования, аттестации и аккредитации высших учебных заведений, ведение Государственного реестра учебных заведений; разработка и принятие решений относительно экспериментальных рабочих учебных планов, новых образовательных программ, педагогических новаций и технологий; осуществление мероприятий относительно материального и морального стимулирования работников образования и науки и др.[6]. Трансформирована была и структура министерства — вводилась новая должность первого заместителя министра по связям с Верховной Радой Украины, а вместо трех заместителей министра предусматривались только два; управления получили название департаментов.

Очередное усовершенствование структуры МОН Украины было осуществлено в 2002 г., которое привело к тому, что организационное, экспертно-аналитическое, правовое, информационное, материально-техническое и другое обеспечение деятельности МОН Украины, его текущей работы, а также обеспечение деятельности министра должно было осуществляться уже Государственным секретарем, а не первым заместителем министра — руководителем аппарата МОН Украины. Государственный секретарь имел первого заместителя и заместителей [3]. В 2006 г. должность Государственного секретаря была отменена. По состоянию на декабрь 2010 г. в составе МОН Украины действовал один первый заместитель министра и пять заместителей министра.

В декабре 2010 г. Министерство образования и науки и Министерство по делам семьи, молодежи и спорта были реорганизованы, а на их основе создано Министерство образования и науки, молодежи и спорта Украины. В соответствии с Положением «О Министерстве образования и науки, молодежи и спорта Украины» (далее — МОНС) [5] к его заданиям добавились еще некоторые, которые касаются осуществления государственного управления в сфере высшего образования: организация выборов (конкурса), назначение и освобождение с должностей руководителей подчиненных ему высших учебных заведений; утверждение уставов вузов; рассмотрение предложения относительно предоставления статуса национального и исследовательского высшим учебным заведениям, а также статуса научного центра научно-исследовательским

(научно-техническим) учреждениям; определение стратегии мониторинга качества образования и обеспечение его проведения и др. Поскольку Высшая аттестационная комиссия была ликвидирована, то осуществление руководства работой по присуждению научных степеней и ученых званий также взяло на себя МОНМС.

Данное министерство возглавлял министр, который имел первого заместителя и заместителя — руководителя аппарата. В структуре Министерства образования и науки, молодежи и спорта был создан Департамент высшего образования, который занимался анализом состояния сферы высшего образования, разработкой и внедрением организационного и правового механизмов ее функционирования.

В феврале 2013 г. институциональная структура государственного управления высшим образованием претерпела очередное изменение, которое ознаменовалось разделением после двухлетнего существования Министерства образования и науки, молодежи и спорта Украины на два министерства — Министерство образования и науки и Министерство молодежи и спорта. При этом отметим, что функции нового министерства тоже изменились. В частности, расширены его основные задачи путем наделения обязанностью осуществлять государственный контроль за деятельностью учебных заведений независимо от их подчинения и формы собственности. Кроме этого в соответствии с возложенными на него задачами теперь Министерство образования и науки Украины утверждает назначение на должности руководителей вузов государственной формы собственности, подчиненных другим центральным органам исполнительной власти; а также утверждает уставы частных учреждений высшего образования. Структура управления Министерством образования и науки не изменилась [7].

На протяжении всего времени существования профильного министерства по вопросам образования при нем функционировала коллегия для согласованного решения вопросов, относящихся к его компетенции. Решения коллегии воплощаются в жизнь приказами министерства, а ее члены назначаются и освобождаются от обязанностей Кабинетом Министров Украины по представлению министра. Главой коллегии является министр образования и науки, а в ее состав входят первый заместитель министра, заместитель министра, заместитель министра — руководитель аппарата, глава Государственной инспекции учебных заведений, представитель Совета национальной безопасности и обороны, народные депутаты, руководители ведущих учебных заведений, руководящие сотрудники Министерства образования и науки.

Таким образом, анализ процесса трансформации центрального органа государственного управления высшим образованием в Украине (профильного министерства) позволил исследовать, как именно изменялись его структура, полномочия и особенности влияния на сферу высшего образования за время независимости. Следует отметить, что регулирование сферы высшего образования всегда являлось приоритетной сферой деятельности министерства. Об этом свидетельствует даже тот факт, что, несмотря на постоянно изменяющееся количество управлений, департаментов и заместителей министра (что, как правило, действительно было оправданным), отдел по вопросам высшего образования существовал всегда.

На региональном уровне государственное управление высшим образованием осуществляют Главные управления образования и науки областных государственных администраций. Они подчинены Министерству образования и науки, а в регионах — областной государственной администрации. Что касается управления сферой высшего образования, его основной задачей является реализация государственной политики в сфере образования с учетом особенностей социально-культурной среды региона и контроль за соблюдением законодательства в сфере образования. Главное управление образования и науки создает условия для реализации права граждан на получение высшего образования; прогнозирует потребность региона в специалистах и формирует региональный заказ на их подготовку; организовывает и контролирует работу государственных и коммунальных высших учебных заведений в соответствии с делегированными Министерством образования и науки полномочиями; готовит предложения относительно назначения на должности и освобождения с должностей руководителей научно-исследо-

вательских учреждений и научно-исследовательских подразделений вузов.

Относительно органов власти Автономной Республики Крым и органов местного самоуправления, которые имеют в своем подчинении вузы, то их полномочия состоят в следующем: обеспечение выполнения государственных программ в сфере высшего образования; определение потребности в специалистах на местах и формирование предложений объемов государственного заказа на подготовку, переподготовку и повышение квалификации специалистов; разработка предложений по оптимизации сети вузов; привлечение предприятий и организаций для разрешения проблем высшего образования и др. [1].

В последнее время изменения, происходящие в структуре органов государственного управления высшим образованием, свидетельствуют об ужесточении контроля над высшими учебными заведениями со стороны центральных органов государственного управления в лице Министерства образования и науки, а также централизации управления. При этом отметим, что эти особенности государственного управления высшим образованием во многом обусловлены устаревшей нормативно-правовой базой, а также слепым копированием западного опыта без учета национальных особенностей. Так, существующая нормативно-правовая база относительно сферы высшего образования характеризуется недостаточным уровнем проработанности, противоречивостью и несоответствием реалиям современной жизни. В частности, Закон «О высшем образовании» был принят еще в 2002 г. В 2005 г. Украина присоединилась к Болонскому процессу, чем заявила свои евроинтеграционные стремления в образовательной сфере. Это, в свою очередь, потребовало от Украинского государства изменений не только в самом высшем образовании, но и в управлении ним. Отметим, что попытки разработать новый закон осуществляются по крайней мере три последних года, но все они пока заканчиваются неудачей. Сейчас в Верховной Раде Украины находятся на рассмотрении три законопроекта «О высшем образовании», но который из них и когда будет принят, пока неизвестно, поскольку важные для образовательной сферы проекты законодательных и нормативных актов почти никогда не получают приоритетного статуса, вследствие чего до утверждения длительное время рассматриваются и прорабатываются.

Что касается европейского опыта институциональной и функциональной составляющих государственного управления высшим образованием, то отметим следующее. В большинстве европейских стран, так же как и в Украине, ответственность за сферу высшего образования возложена на профильное министерство или центральный руководящий орган (например, Департамент по вопросам высшего образования, инноваций и искусства в Великобритании; Министерство образования и науки в Норвегии, Финляндии; Министерство высшего образования и научных исследований во Франции и т.д.). При этом многие функции управления учреждениями высшего образования делегированы на региональный уровень, агенствам-посредникам, органам общественного самоуправления, а также самим вузам, которые обладают значительной автономией. Анализ украинского опыта государственного управления высшим образованием пока таким состоянием вещей похвастаться не может. В Украине постулат об автономности высших учебных заведений, который закреплен в законодательстве, не находит проявлений в реальной жизни. С целью учета общественно значимых интересов в разрешении проблем сферы высшего образования при органах государственной власти функционируют общественные консультативные органы — Общественный гуманитарный совет при Президенте Украины, Общественный совет при Министерстве образования и науки. Ведущее место в структуре общественных органов, которые влияют на сферу высшего образования, занимает Союз ректоров высших учебных заведений. Деятельность этих органов характеризуется структурированностью, но вместе с тем важно отметить, что она еще не очень эффективна, так как их рекомендации не находят практического воплощения в государственном управлении системой высшего образования.

Таким образом, анализ институциональной структуры государственного управления высшим образованием позволил выявить два уровня — общегосударственный

и региональный. На общегосударственном уровне управление высшим образованием осуществляют Президент Украины, Верховная Рада Украины и Кабинет Министров Украины, в составе которого функционирует специально уполномоченный центральный орган исполнительной власти в сфере образования и науки — Министерство образования и науки. Региональный уровень представлен Главными управлениями образования и науки областных государственных администраций. Проведенный анализ свидетельствует о том, что в последние годы в системе органов государственного управления сферой высшего образования произошли значительные изменения. Существующая сейчас институциональная структура государственного управления высшим образованием соответствует опыту большинства европейских стран, которые также доверили государственное управление высшим образованием профильному министерству. Однако имеются еще значительные резервы усовершенствования этой системы, в частности ослабление директивного управления, делегирование управленческих полномочий на более низкие уровни управления и внедрение реальной автономии высших учебных заведений. Исследованию данных проблем будут посвящены наши последующие разработки.

Библиографический список

1. Про вищу освіту: закон України від 17 січн. 2002 р. № 2984-III // Відом. Верховної Ради України. — 2002. — № 20. — Ст. 134.

2. Про освіту: закон України від 23 трав. 1991 р. № 1060-XII // Відом. Верховної Ради України. — 1991. — № 34. — Ст. 451.

3. Про внесення змін до Положення про Міністерство освіти і науки України: указ Президента України від 26 квітн. 2002 р. № 404/2002 // Офіц. вісн. України. — 2002. — № 18. — С. 2.

4. Про затвердження Положення про Державну інспекцію навчальних закладів України: указ Президента України від 8 квітн. 2011 року № 438/2011. — Режим доступу: http://www.president.gov.ua/documents/13417.html

5. Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України: указ Президента України від 08 квітн. 2011 р. № 410/2011 // Офіц. вісн. Президента України. — 2011. — № 10. — С. 69.

6. Про Міністерство освіти і науки України: указ Президента України від 07 черв. 2000 р. № 773/2000 // Офіц. вісник України. — 2000. — № 23. — С. 32.

7. Питання Міністерства освіти і науки України: указ Президента України від 25 квіт. 2013 р. № 240/2013 URL: http://www.mon.gov.ua/ua//about-ministry/provisions/ (дата обращения 6.05.2013)

8. Луговий В.І. Управління освітою: навч. посібник для слухачів, аспірантів, докторантів спеціальності «державне управління» / В.І. Луговий. — К.: Вид-во УАДУ, 1997. — 302 с. — С. 120.

9. Основні показники діяльності вищих навчальних закладів України на початок 2012/13 навчального року. URL: www.ukrstat.gov.ua (дата обращения 4.05.2013)

Shelomovskaya O.N., e-mail: o_nix@ukr.net
Assistant of the department of sociology of Dneprodzerzhinsk state technical University (Ukraine, Dneprodzerzhinsk)

THE INSTITUTIONAL STRUCTURE OF STATE MANAGEMENT OF HIGHER EDUCATION IN UKRAINE

The article is devoted to the study of the institutional structure of the state management of higher education in Ukraine. A definition of the given concept is presented on the basis of the analysis of existing literature on the issues of problems in state management of higher education. Considerable attention is paid to the study of regulations; functional authorities of the central government in the sphere of higher education management are studied in detail. Comparative analysis of the organizational structure of the state management of higher education in Ukraine and in the leading European countries is presented. The main directions of improving state management of higher education in view of the European experience are identified.

Key words: higher education, public administration, state management of higher education, government, ministry, legislation, universities, institutions of higher education.