

УДК 378:336(477)

## ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ВНЗ, ЙОГО ЗНАЧЕННЯ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПОСТУПАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ВИЩОЇ ОСВІТИ

О.Є. Кузьмін, д.е.н., проф.

М.Я. Яструбський, к.е.н., доц.

*Національний університет «Львівська політехніка», Львів Україна*

*Кузьмін О.Є., Яструбський М.Я. Державне регулювання діяльності ВНЗ, його значення у забезпеченні поступального розвитку вищої освіти.*

Проведений огляд законодавчих і нормативних документів з питань державного регулювання діяльності ВНЗ України. Дослідження показало гостроту піднятої тематики, його затребуваність в період впровадження Закону «Про вищу освіту», метою якого є реальне підвищення якості вищої освіти в Україні і формування конкурентоздатної системи вищої школи. Висвітлені основні засади державного регулювання вищої школи провідних країн світу. Наведені рекомендації з питань вибору пріоритетних напрямків реформування системи державного регулювання системи вищої школи в Україні.

*Ключові слова:* вища школа, державне регулювання, концепція розвитку, Міністерство освіти і науки, реформування, ВНЗ, акредитація

*Kuzmin O.Ye., Yastrubskyy M.Ya. State regulation of the university, its importance in ensuring the sustainable development of higher education.*

The review of laws and regulations on state regulation of universities in Ukraine. The basic principles of state regulation of high school leading countries. The study showed the urgency of the raised topics, its demand during the implementation of the Law "On Higher Education", the purpose of which is to improve the quality of higher education in Ukraine and the formation of a competitive system of higher education. The recommendations on the choice of priorities the reform of public regulation of higher education in Ukraine.

*Keywords:* high school, state regulation, concept development, Ministry of education and science, reform, high school, accreditation

**П**итання державного регулювання освітньої галузі і її важливої складової – системи вищої школи було і залишається предметом дискусій, вивчення, об'єктом постійного вдосконалення. Україна в цьому відношенні не є винятком, а скоріше – черговим учасником означеного процесу, опрацювання якого неминуче по причині дії об'єктивних факторів впливу освітньої галузі на стан економічного розвитку, результатом якого може бути розвиток чи занепад. Не можна оминати також наявність проблемних питань, які постали перед національною системою вищої школи і потребують нагального вирішення.

### Аналіз останніх досліджень і публікацій

Значний внесок у розвиток державного регулювання системи вищої школи зробили видатні українські та зарубіжні вчені, політичні діячі, урядовці, серед яких можна виділити Л. Гриневич, проф. О.Є. Кузьміна, проф. П.М. Кулікова, Т. Боголіб, М. Яструбського [1] та інших.

Проведені дослідження досить часто зводяться до опису наявних провідних систем вищої школи, або навпаки – абстрагуються від дієвих зовнішніх факторів впливу, концентруючи увагу на дослідженні системи вищої школи як окремо взятого об'єкта дослідження. Визначення наукових засад і напрямів державного регулювання діяльності вищих навчальних закладів має зазвичай оглядовий теоретичний характер. Водночас окремі дослідження носять системний характер і потребують подальшого розвитку.

*Метою статті є* вироблення системного підходу до питання державного регулювання діяльності ВНЗ з метою окреслення перспективних шляхів реформування системи вищої школи в цілому, що базуються на вивченні зарубіжного досвіду, врахуванні національних особливостей і запровадженні прогресивних методів і форм їх реалізації.

### Виклад основного матеріалу дослідження

Переважає більшість вищих навчальних закладів України перебувають у державній власності. Так, протягом 2015-2016 навчального року в Україні нараховувалось 659 ВНЗ I-IV рівнів акредитації, з яких державної і комунальної форм власності 525 закладів і 134 приватних. В них навчалось 1375160 осіб у ВНЗ III-IV рівнів акредитації і 230110 осіб у ВНЗ I-II рівнів акредитації. Варто зазначити, що за останні три роки має місце тенденція до зниження кількості ВНЗ, а заодно й контингенту студентів. Ще однією важливою характеристикою є рівень фінансування з боку держави системи вищої освіти. Протягом 2016 р. загальні видатки бюджету України на вищу освіту становили 30595,9 млн. грн., або 1,9% ВВП [2].

Така статистика свідчить про домінуючу роль держави у регулюванні освітньої діяльності вищої школи. Насправді рівень такого регулювання з боку держави доволі високий, причому не тільки в державному секторі, а загалом по галузі. Основним нормативним документом, у якому закріплені положення з питань державного регулювання діяльності ВНЗ, є Закон України «Про вищу освіту». У ньому передбачено, що «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» [3]. Постановою Кабінету Міністрів України (КМУ) було утворене Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти, як постійно діючий колегіальний орган з питань реалізації державної політики у сфері забезпечення якості вищої освіти [4]. І нарешті ще одним дієвим проявом державного регулювання, що стосується реформи вищої освіти, є рішення КМУ про утворення Національної ради України з питань розвитку науки і технологій, як основного стратегічного органу реформування сфери науки та інновацій в Україні. Її діяльність підпорядкована безпосередньо прем'єр-міністру. Передбачається, що до завдань Національної ради належатиме підготовка пропозицій щодо формування засад державної політики у сфері наукової та науково-технічної діяльності, розвитку наукової та науково-технічної сфери, пріоритетів такого розвитку, інтеграції української науки в світовий науковий та європейський дослідницький простори тощо [5].

Якщо виходити з положень Закону «Про вищу освіту», то «формування і реалізація державної політики у сфері вищої освіти забезпечуються шляхом гармонійної взаємодії національних систем освіти, науки, бізнесу та держави з метою забезпечення стійкого соціально-економічного розвитку держави» [3].

Центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки є Міністерство освіти і науки України (МОН), діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. До основних завдань міністерства належить забезпечення формування та реалізація державної політики у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, трансферу (передачі) технологій, а також здійснення державного контролю за діяльністю навчальних закладів, підприємств, установ та організацій, які надають послуги у сфері освіти або провадять іншу діяльність, пов'язану з наданням таких послуг, незалежно від їх підпорядкування і форми власності [6]. Акти МОН України у межах його повноважень є обов'язковими для міністерств і відомств, яким підпорядковані заклади освіти.

Схематично система державного регулювання вищої школи в Україні наведена на рис. 1.

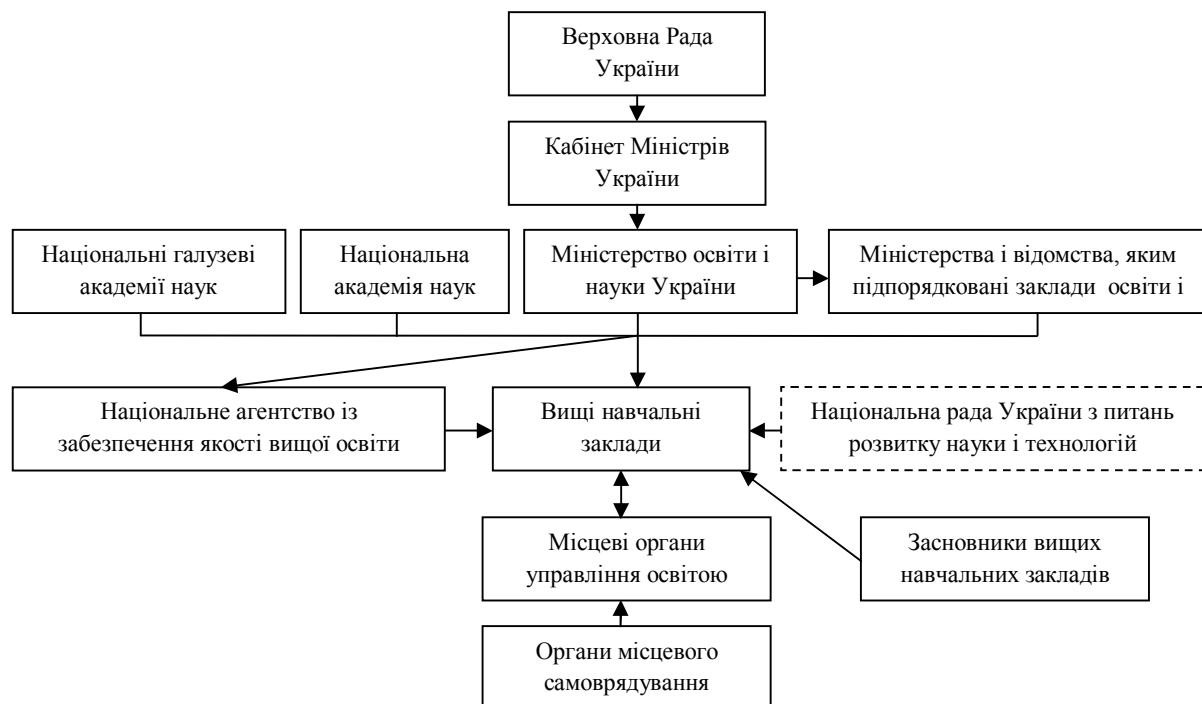


Рис. 1. Система державного регулювання вищої школи в Україні

Джерело: Власна розробка авторів

Міністерство освіти і науки значну частину своїх повноважень делегує Національному агентству із забезпечення якості вищої освіти, 25 членів якого обираються на три роки. При цьому до складу агентства входить 9 представників ВНЗ державної форми власності, 3 представники приватних ВНЗ, 1 представник ВНЗ комунальної форми власності; 5 представників галузевих академії наук; 3 представники об'єднання роботодавців; 2 представники Національної академії наук та 2 – від органів студентського самоврядування.

До повноважень Міністерства освіти і науки належать розробка умов прийому до закладів освіти. Разом з іншими міністерствами і відомствами, яким підпорядковані заклади освіти, воно реалізує державну політику в галузі освіти, здійснює контроль за її практичним втіленням, дотриманням актів законодавства про освіту в усіх закладах освіти незалежно від форм власності і підпорядкування; здійснює керівництво державними закладами освіти [7]. До сфери управління МОН України належать 16 різноманітних державних підприємств, установ та організацій, зокрема державне спеціалізоване видавництво «Освіта».

Повноваження засновника щодо управління вищим навчальним закладом визначаються Законом України «Про вищу освіту» та іншими законами, а також статутом вищого навчального закладу. Засновник затверджує статут ВНЗ та за погодженням з вищим колегіальним органом громадського самоврядування ВНЗ вносить до нього зміни та доповнення. До повноважень засновника входить здійснення контролю за фінансово-господарською діяльністю освітнього закладу, а також за дотриманням положень статуту вищого навчального закладу.

Органи місцевого самоврядування також здійснюють державну політику в галузі освіти в межах їх повноважень. Перш за все вони забезпечують виконання державних програм у сфері вищої освіти. До їх компетенції входить вивчення потреби у фахівцях з вищою освітою на місцях і внесення центральному органу виконавчої влади у сфері економічного розвитку і торгівлі та центральному органу виконавчої влади з формування державної політики у сфері освіти і науки пропозицій щодо обсягу державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою та підвищення їх кваліфікації. Відповідно до законодавства органи місцевого самоврядування здійснюють соціальний захист працівників освіти, дітей, учнівської і студентської молоді, сприяють працевлаштуванню випускників вищих навчальних закладів, які належать до сфери їх управління. Органи місцевого самоврядування на добровільних засадах залучають підприємства, установи, організації до розв'язання проблем розвитку системи вищої освіти. Ними створюються структурні підрозділи з питань освіти у формі місцевих органів управління освітою. Діяльність останніх спрямовується, зокрема, на визначення потреб, розроблення пропозицій щодо державного контракту і формування регіонального замовлення на педагогічні кадри, укладання договорів на їх підготовку [8].

Як бачимо, вплив держави в особі її органів на діяльність ВНЗ в Україні займає пріоритетне місце. Така тенденція має як своїх прихильників, так і опонентів. Окремими фахівцями обґрунтовується позиція лібералізації галузі освіти, яка передбачає роздержавлення управління вищою освітою, позбавлення від зайвої, дріб'язкової опіки над ВНЗ з боку Міністерства освіти і науки України [9]. При цьому державне регулювання системи вищої освіти також приймається за основу.

При виборі стратегії державного регулювання діяльності вищої школи доречно звернутись до досвіду провідних шкіл, визнаних у світовому масштабі кращими. Прикладом може слугувати британська і американська системи вищої освіти, які за підходом державного регулювання різняться від європейської системи. Вироблення спільної політики в галузі вищої освіти і нагляд за діяльністю вищих навчальних закладів США здійснює федеральне Міністерство освіти, одночасно з яким у кожному з 50 штатів існує своя система керівництва освітою у формі відділу народної освіти. До складу відділу народної освіти штату входять місцеві комітети, які здійснюють керівництво у своїх містах або округах.

Міністерство освіти і спеціальний Комітет з освіти і праці, що входить до складу американського конгресу, здійснює координацію діяльності комітетів і відділів народної освіти штатів. Вищим органом будь-якого навчального закладу США є Рада опікунів або піклувальників, до складу якої входять провідні представники фінансово-промислових кіл, які займають керівні посади в сфері бізнесу і політики або штату, або держави в цілому.

Рада піклувальників ВНЗ наділена великими повноваженнями і обирає його президента, віце-президента, у великих інститутах – кількох віце-президентів з наукової та навчальної роботи, адміністративних справах; вирішує фінансові питання; призначає склад деканату, керівників відділів і департаментів, визначає загальну політику освітнього закладу, розробляє і затверджує план педагогічної та науково-дослідної діяльності; визначає, за якими спеціальностями навчальний заклад здійснює підготовку, а також зміст, ідеологічну спрямованість викладання; розробляє правила прийому та формування контингенту студентів. Все більшого поширення й вагоме місце у визначенні багатьох питань вишу, які вирішувалися раніше на рівні адміністрації, набуває студентське самоврядування.

Важливе місце в структурі управління ВНЗ займає Відділ працевлаштування, який підтримує широкі контакти з промисловими компаніями, фірмами, вирішуючи питання працевлаштування випускників даного навчального закладу, а також роботи в період студентських канікул. Вишівські відділи працевлаштування беруть також участь в укладенні на літній час закордонних трудових угод для американського студентства.

Однією з форм контролю з боку держави за діяльністю вищої школи Америки є проведення акредитації вищих навчальних закладів, яка передбачає перевірку відповідності якості навчання у ВНЗ необхідним стандартам, визнання значення акредитованого освітнього закладу. Такою організацією в справах акредитації у США є Рада у справах вищої освіти. Незважаючи на функціонування в США Міністерства освіти, планування і повсякденне управління ВНЗ залишаються прерогативою органів вищої освіти штатів, місцевої влади та приватних організацій [10].

Водночас прийняття «Закону про матеріально-технічне забезпечення вищих навчальних закладів», яким передбачено надання кредитів і асигнувань вищій школі з федерального бюджету, дозволило збільшувати набір студентів коледжів і університетів у середньому на 8,1%. Прямі витрати федерального уряду на всі види освіти у США мають тенденцію до постійного зростання.

Як бачимо, ліберальний підхід до організації системи вищої школи також дає свій позитивний результат, однак присутність впливу держави на організацію освітнього процесу, що проявляється у дієвих кроках на різних його стадіях, незаперечна. При цьому успішний розвиток механізму державного регулювання галузі освіти виражений у стратегії урядового регулювання, яка закладена в моделі державного контролю системи вищої освіти.

Модель державного контролю традиційно використовується в континентальній Європі, де заклади вищої освіти були створені і фінансуються майже винятково державою. Зокрема, французька система вищої освіти характеризується централізованим контролем, здійснюваним Міністерством національної освіти [11].

Підсумовуючи аналітичний огляд питання державного регулювання діяльності ВНЗ, можна виділити кілька основних закономірностей, які притаманні різним системам організації державного управління вищою школою. Перш за все це державна підтримка діяльності ВНЗ на основі продуманих цільових програм, розроблених на макrorівні і контрольованих в процесі їх виконання державними органами. Ті кроки, які здійснюються в Україні в процесі реформування вищої школи, спрямовані на впровадження передових методів провідних освітніх систем світу. Однак запровадити реформа може за умов врахування дієвих чинників, залучення яких може забезпечити досягнення успіху. До таких чинників належать фактори макро- і макrorівня. Концепція реформування вищої школи повинна базуватись на розумінні її важливості й ролі у розвитку і розбудові держави. За існуючими оцінками експертів вкладення у людський капітал набагато ефективніше, ніж інвестиції в основні фонди. Підтвердженням цієї думки є підрахунки норми віддачі вищої освіти в США, проведені за десятирічний період. Вони становили 8-12%, тоді як середня норма прибутку реального капіталу – близько 4% [12].

ВНЗ зможуть успішно запрацювати за наявності належного сприяння з боку держави та розроблення концепції розвитку, причому як економіки держави загалом, так і її провідної складової – вищої школи, місце і роль якої повинно відповідати задекларованим у Законі «Про вищу освіту».

## Висновки

Проведене дослідження показало гостроту піднятої тематики, його затребуваність в період впровадження Закону «Про вищу освіту», метою якого є реальне підвищення якості вищої освіти в Україні і формування конкурентоздатної системи вищої школи.

Роль держави в питаннях реалізації поставленої мети незаперечна. Як показує досвід розвинених країн з передовими системами вищої освіти, зокрема США, чия вища школа по праву вважається однією з кращих у світі, успіх в освітній галузі досягався саме завдяки продуманому державному регулюванню, що проявлялось у виробленні стратегії розвитку. Держава в особі її владних органів відмовилась від дріб'язкової опіки й прискіпливого регламентування діяльності ВНЗ, натомість взяла на себе обов'язок розроблення концепції розвитку вищої школи, впровадження якої супроводжувалось прийняттям відповідних законів, покликаних стимулювати такий розвиток; моніторингу освітніх закладів; створення сприятливих умов для поступального розвитку.

Наведені у статті рекомендації не є вичерпними, а скоріше потребують подальшого вивчення і розвитку у наступних публікаціях з означеної тематики.

## Abstract

The article emphasized the dominant role of the state in regulating the educational activities of higher education. The article presents the characteristics of public bodies that implement the state policy in the field of higher education. The article describes the main tasks of the Ministry of Education and Science of Ukraine, which is the central executive authority in the field of education and science. The article is a diagram illustrating the system of state regulation of higher education in Ukraine.

The article presents the characteristics of the National Agency for Quality Assurance in Higher Education. This article describes the powers of the founder to manage higher education institution. We describe the place and role of local governments in the implementation of state policy in education.

The article describes the different approaches to the management of higher education. In order to select the strategy of state regulation of higher school conducted an analytical review of experience leading schools recognized by the best in the world. The results of the analytical review out patterns that are unique to different systems of organization of public administration high school.

The article discusses the need for government support of the High School based on deliberate programs designed at the macro level and controlled in their execution of public authorities. The article states that success in education is achieved through thoughtful government regulation, which is manifested in the development strategy.

The article highlighted effective macro and macro factors, attraction which can ensure success in the reform of public administration high school. In the article the concept of higher education reform, based on an understanding of its importance and role in the growth and development of the state. The article substantiates the need for the development of the concept of higher education, the introduction of which was accompanied to the adoption of appropriate laws designed to encourage such developments; monitoring of educational institutions; creating favorable conditions for sustainable development. However, the state government through its agencies should abandon the meticulous micromanagement and regulation of higher education institutions that diverts resources and potential, but is ineffective. The liberal approach to higher school does not deny, but rather strengthens the role of state control of higher education.

It is noted that the above recommendations in the article are not exhaustive and need further study and development in order to develop a comprehensive program to reform the system of state regulation of higher education in Ukraine.

*JEL Classification: I28.*

### Список літератури:

1. Яструбський М.Я. Фінансове забезпечення автономних дослідницьких ВНЗ України в умовах реформування / М.Я. Яструбський // Вісник Національного університету Львівська політехніка – 2016, №846.
2. Основні показники діяльності вищих навчальних закладів України на початок 2016/17 навчального року: Державна служба статистики України. Статистичний бюлетень, Київ, 2017.
3. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII.
4. Про утворення Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 № 244.
5. Вища освіта в Україні. В Україні запроцює Нацрада з розвитку науки і технологій. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://osvita.ua/vnz/55366/>.
6. Положення про Міністерство освіти і науки України: постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 № 630.
7. Структура управління освітою в Україні. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ualib.com.ua/br\\_3378.html](http://ualib.com.ua/br_3378.html).
8. Про формування органів управління освітою: Лист МОН від 30.12.15 № 1/9-633.
9. Філіпова В.Д. Специфіка державного регулювання в галузі освіти України [Електронний ресурс] / В.Д. Філіпова. – Режим доступу: <http://www.oridu.odessa.ua>.
10. Георгієва Т.С. Вища школа США на сучасному етапі: Моногр. – М.: Вищ. шк., 1989. – 144 с.
11. Курмаєв П. Теоретичні та практичні аспекти державного регулювання вищої освіти в Україні / П. Курмаєв. – Теорія та методика управління освітою, №10, – 2013. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://umo.edu.ua/>.
12. Марцин В. Вища школа України на шляху трансформації у європейський освітній простір / В. Марцин // Вища школа. – 2007. – № 27-35.

### References:

1. Yastrubsky, M.Ya. (2016). Finansove zabezpechennya avtonomnykh doslidnytskykh VNZ Ukrayiny v umovakh reformuvannya [Financial support independent research universities in terms of reforming Ukraine]. Visnyk Natsionalnoho universytetu Lvivska politekhniky – Bulletin of Lviv Polytechnic National University, 846, 191-196 [in Ukrainian].
2. Osnovni pokaznyky diyalnosti vyshchykh navchalnykh zakladiv Ukrayiny na pochatok 2016/17 navchalnoho roku: Derzhavna sluzhba statystyky Ukrayiny [Key performance indicators universities in Ukraine at the beginning of 2016/17 school year, the State Statistics Service of Ukraine]. Statystychnyy byuleten – Statistical Bulletin, Kyiv, [in Ukrainian].
3. Zakon Ukrayiny Pro vyshchu osvitu vid 01.07.2014 № 1556-VII [Law of Ukraine Higher Education from 01.07.2014 number 1556-VII]. (2014, 01 July). Verkhovna Rada Ukrayiny – The Verkhovna Rada of Ukraine [in Ukrainian].
4. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny "Pro utvorennya Natsionalnoho ahentstva iz zabezpechennya yakosti vyshchoyi osvity" vid 15.04.2015 № 244 [The Cabinet of Ministers of Ukraine "On establishment of the National Agency for Quality Assurance in Higher Education" of 15.04.2015 number 244]. (2015, 15 April) [in Ukrainian].

5. Vyshcha osvita v Ukraini. V Ukraini zapratsyuye Natsrada z rozvytku nauky i tekhnolohiy [Higher education in Ukraine. In Ukraine will work with the National Council of Science and Technology]. Retrieved from <http://osvita.ua/vnz/55366/> [in Ukrainian].
6. Polozhennya pro Ministerstvo osvity i nauky Ukrainy vid 16.10.2014. [Regulations of the Ministry of Education and Science of Ukraine dated 16.10.2014]. Kabinet ministriv ukrainy – The Cabinet Of Ministers Of Ukraine Resolution. (2014, October 16), № 630 [in Ukrainian].
7. Struktura upravlinnya osvitoyu v Ukraini [Structure of management education in Ukraine]. Retrieved from [http://ualib.com.ua/br\\_3378.html](http://ualib.com.ua/br_3378.html) [in Ukrainian].
8. The Ministry of education and science (2015). Pro formuvannya orhaniv upravlinnya osvitoyu [Formation of management education]. Letter, adopted on 2015, December 30, № 1/9-633 [in Ukrainian].
9. Fillipova, V.D. Spetsyfika derzhavnoho rehulyuvannya v haluzi osvity Ukrainy [The specifics of state regulation in the field of education Ukraine]. Retrieved from <http://www.oridu.odessa.ua>.
10. Heorhiyeva, T.S. (1989). Vyshcha shkola SSHA na suchasnomu etapi [US High School nowadays]. Moscow: High school [in Ukrainian].
11. Kurmayev, P. (2013). Teoretychni ta praktychni sspekty derzhavnoho rehulyuvannya vyshchoyi osvity v Ukraini [Theoretical and practical sspekty state regulation of higher education in Ukraine]. Teoriya ta metodyka upravlinnya osvitoyu – Theory and methods of education management, 2, 10. Retrieved from <http://umo.edu.ua/> [in Ukrainian].
12. Martsyn, V. (2007). Vyshcha shkola Ukrainy na shlyakhu transformatsiyi u yevropeyskyy osvitniy prostir [Higher School of Ukraine towards the transformation of the European educational space]. Vyshcha shkola – High school, 27-35 [in Ukrainian].

Надано до редакційної колегії 18.03.2017

Кузьмін Олег Євгенович / Oleh Ye. Kuzmin  
*Oleh.Y.Kuzmin@lpnu.ua*

Яструбський Михайло Ярославович / Yastrubskyy Ya. Mykhailo  
*mypolynet@rambler.ru*

**Посилання на статтю / Reference a Journal Article:**

*Державне регулювання діяльності ВНЗ, його значення у забезпеченні поступального розвитку вищої освіти. О. С. Кузьмін, М. Я. Яструбський // Економічний журнал Одеського політехнічного університету. – 2017. – № 1 (1). – С. 64-69. – Режим доступу до журн.: <http://economics.opu.ua/ejorj/2017/No1/64.pdf>*