

О. В. Поступна,
аспірант кафедри соціальної і
гуманітарної політики
ХарPI НАДУ

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНЕ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Проаналізовано організацію управління вищою освітою на рівні регіону, з'ясовано причини неефективної роботи існуючих інституцій. Подано рекомендації щодо вдосконалення механізмів управління вищою освітою на регіональному рівні.

Ключові слова: організаційно-функціональне управління, вища освіта, регіональний рівень.

Сучасна система управління освітою в Україні визначена як державно-громадська, яка має враховувати регіональні особливості та тенденції до зростання автономії навчальних закладів, конкурентоспроможності освітніх послуг. Така модернізація управління передбачає перерозподіл функцій і повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та навчальними закладами [2, с. 68].

Система вищої освіти регіону, як складова загальнодержавної системи освіти, має ґрунтуватися на врахуванні позитивних надбань регіональної системи й водночас передбачати істотні зміни, зумовлені сучасними тенденціями розвитку суспільства та ринку праці. Проте аналіз статистичних даних функціонування вищої освіти в Україні свідчить про існування певних проблем у цій галузі, які можна вирішити на рівні регіону шляхом уточнення відповідних функцій органів державного управління. Тому для подальшого розвитку галузі вищої освіти України надзвичайної актуальності набуває питання організаційно-функціонального вдосконалення управління даною галуззю на регіональному рівні.

Аналіз останніх публікацій з даної проблематики свідчить про те, що

вітчизняні дослідники більше уваги приділяють питанням модернізації вітчизняної вищої освіти в умовах європейської інтеграції, визначенню проблем функціонування галузі та представленні рекомендацій щодо їх усунення. Однак поза увагою науковців усе ж залишаються питання діяльності державних органів влади, що здійснюють управління вищою освітою як в цілому по Україні, так і на місцях. Саме від їх ефективної роботи залежить подальший розвиток вищої освіти в країні.

Мета статті полягає у дослідженні існуючої організаційно-функціональної структури державного управління вищою освітою на регіональному рівні, з'ясуванні її реального стану та представленні рекомендацій щодо вдосконалення управління цією галуззю в регіоні.

На сучасному етапі в Україні сформовано організаційно-функціональну структуру державного управління освітою, тобто сукупність органів виконавчої влади, об'єднаних предметами їх відання та компетенцій. Зазначимо, що державне управління галуззю вищої освіти в загальнонаціональному масштабі здійснюють державні органи управління освітою, які ієрархічно побудовані та включають вищий, центральний і регіональний рівні, кожен з яких має власні повноваження для реалізації державної освітньої політики. Розглянемо більш детально управління вищою освітою на рівні регіону (рисунок).

На вищому рівні (Президент та Верховна Рада України) визначаються цілі, завдання, механізми реалізації державної освітньої політики, розробляються законопроекти, нормативно-правова база функціонування і розвитку освіти. До центрального рівня управління, який очолює Кабінет Міністрів України, належать Міністерство освіти і науки України, галузеві міністерства і відомства, яким підпорядковані відповідні вищі навчальні заклади (далі – ВНЗ), а також державні комітети, агентства, комісії. Зазначені державні органи реалізують державну освітню політику, здійснюючи контроль за її втіленням та дотриманням законодавчих актів у галузі вищої освіти, розробляють програму її розвитку та

стандарти, визначають нормативи матеріально-технічного і фінансового забезпечення ВНЗ, здійснюють аналітично-прогностичну діяльність у галузі, визначають тенденції і стратегічні напрями її розвитку, здійснюють організацію і контроль за навчально-виховною, навчально-методичною та науковою діяльністю ВНЗ.

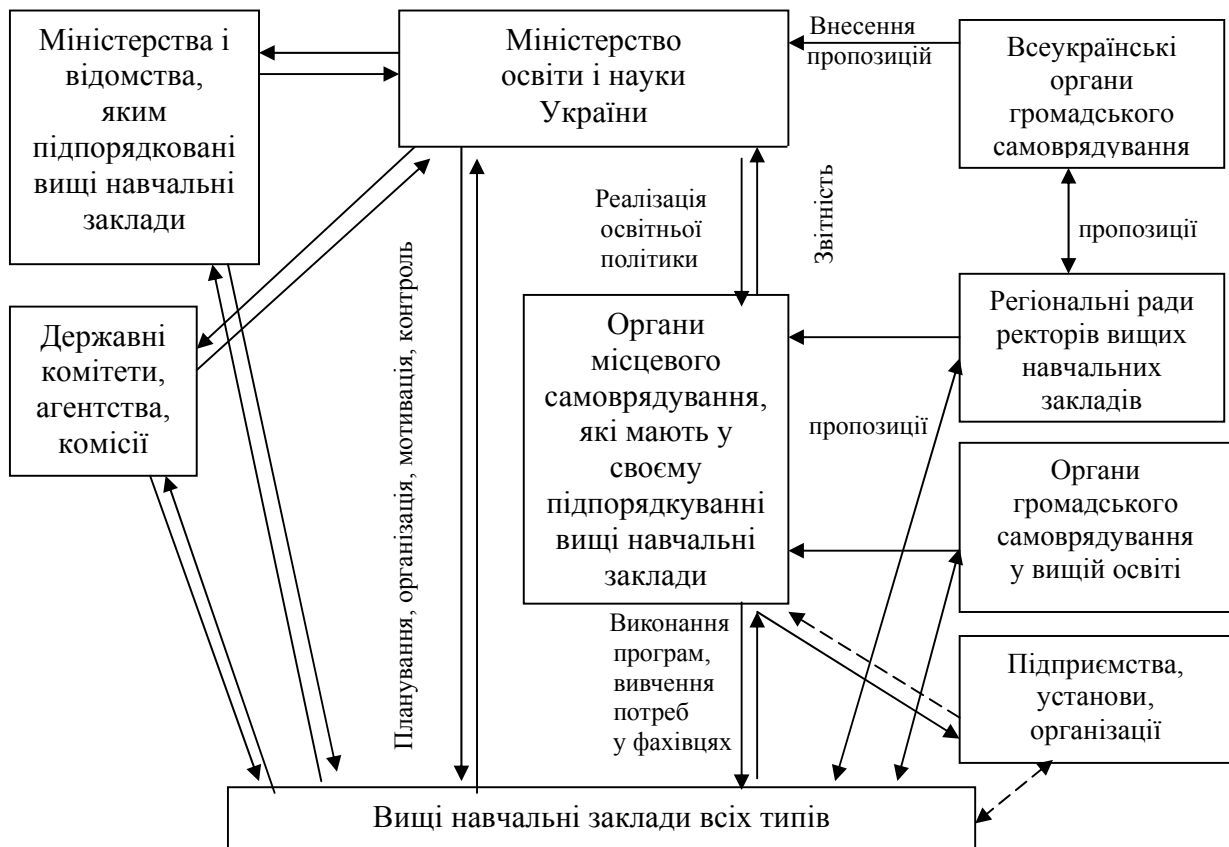


Рисунок. Схема державно-громадського управління вищою освітою на рівні регіону

Управління освітою на рівні регіону – це “...діяльність регіональних органів державного управління освітою та органів місцевого самоврядування, спрямована на загальнонаціональне формування регіонального компонента освіти з урахуванням принципів структурної ієрархії, фінансово-економічного забезпечення та оптимального поєднання централізації, децентралізації й регіоналізації управління [1, с. 768]”. Регіональний рівень управління вищою

освітою, за вітчизняним законодавством, представлений органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування, які мають у своєму підпорядкуванні ВНЗ. У межах своєї компетенції ці органи:

- “забезпечують виконання державних програм у галузі вищої освіти;
- вивчають потребу у фахівцях на місцях і вносять спеціально уповноваженим центральним органам виконавчої влади у галузі праці та соціальної політики, економіки, освіти і науки та іншим центральним органам виконавчої влади, які мають у своєму підпорядкуванні вищі навчальні заклади, пропозиції щодо обсягів державного замовлення на підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації фахівців;
- подають до спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у галузі освіти і науки пропозиції щодо формування мережі вищих навчальних закладів;
- затверджують за погодженням із спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у галузі освіти і науки статuti підпорядкованих їм вищих навчальних закладів;
- сприяють працевлаштуванню випускників підпорядкованих їм вищих навчальних закладів, їх соціальному захисту;
- залучають у порядку, передбаченому законом, підприємства, установи, організації (за їх згодою) до вирішення проблем розвитку вищої освіти [4, с. 15]”.

Слід зазначити, що в АРК діє освітнє міністерство автономії, а в областях України органами місцевого самоврядування утворюються регіональні управління освіти і науки. Сьогодні в Україні нараховується 27 таких управлінь. Управління освіти і науки в регіоні – це “адміністративна установа, структурний підрозділ, підзвітний і підконтрольний адміністрації регіону та Міністерству освіти і науки України [1, с. 943]”. У 2000 р. Кабінетом Міністрів України було затверджено “Типове положення про Головне управління освіти і науки Київської міської державної адміністрації, управління освіти і науки обласної, Севастопольської

міської державної адміністрації” від 22.08.2000 р. № 1326, в якому визначаються основні завдання, права та функції управління. З метою організації управління вищими навчальними закладами області при регіональних управліннях освіти і науки створюються відділи, сектори, інші структурні підрозділи, які мають відповідні управлінські функції.

За результатами проведеного дослідження роботи відділу вищої освіти і науки Головного управління освіти і науки (далі – ГУОН) Харківської ОДА можна дійти висновку, що воно приділяє значну увагу питанням виховання молоді, проведенню виховних заходів, нарад і розгляду звернень громадян до ГУОН. Однак, згідно з “Положенням про відділ вищої освіти і науки Головного управління освіти і науки обласної державної адміністрації”, затвердженим наказом начальника ГУОН Харківської ОДА від 22.11.2006 р. № 949-К, серед основних завдань відділу визначаються такі: координація діяльності вищих навчальних закладів, організація роботи з питань їх кадрового, матеріально-технічного і науково-методичного забезпечення, формування регіональної політики, забезпечення моніторингу рішень у сфері вищої освіти тощо. Крім того, відділ вищої освіти і науки має проводити аналіз стану вищої освіти та розробляти регіональні програми розвитку галузі.

Аналіз реалізації державних і регіональних програм у галузі вищої освіти, що здійснювалися ГУОН Харківської ОДА у 2005, 2007 та 2008 рр., свідчить про те, що у 2005 р. було реалізовано найбільшу їх кількість, але всі вони більше стосуються виховної роботи. Лише у 2008 р. було розроблено обласну програму “Вища освіта і наука – регіональний розвиток”, прийняття якої зумовлено необхідністю реалізації стратегії соціально-економічного розвитку Харківського регіону. Програма розрахована на чотири роки й спрямована на прискорення подальшої розбудови системи вищої освіти та її адаптацію до соціально орієнтованої ринкової економіки, створення умов для реалізації інтелектуального потенціалу молоді у сфері наукової та науково-технічної діяльності, забезпечення

рівного доступу до здобуття якісної освіти та соціального захисту всіх учасників навчально-виховного процесу. Отже, на регіональному рівні розробляється значна кількість програм у галузі освіти, однак програма, спрямована на функціонування і розвиток вищої освіти регіону, була затверджена лише у 2008 р.

У процесі виконання покладених на нього завдань, ГУОН взаємодіє з іншими структурними підрозділами обласної державної адміністрації, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, об'єднаннями громадян. Слід сказати, що для вдосконалення системи управління освітою та координації діяльності вищих навчальних закладів з питань виховної, навчально-методичної і наукової роботи було створено Раду ректорів як постійно діючий орган громадського самоврядування в системі вищої освіти. Сьогодні регіональні ради ректорів існують у 24 обласних центрах України. Вони мають постійні органи громадського самоврядування, які управляють і узгоджують освітню й наукову діяльність на рівні ВНЗ. Рішення, що виносять регіональні ради, розглядає Міністерство освіти і науки України. Регіональні ради приймають рекомендації в межах своїх компетенцій. Головною метою діяльності рад є: удосконалення правових документів, які регулюють освітні питання; ототожнення навчальних пріоритетів відповідно змінам на ринку праці; аналіз попиту населення на освітні послуги для створення нових вищих навчальних закладів в даному регіоні; надання рекомендацій стосовно поліпшення соціального захисту персоналу й студентів [3, с. 60-61]. Ради ректорів створюються окремо для ВНЗ I-II та III-IV рівнів акредитації. До складу Ради мають право входити керівники акредитованих ВНЗ і післядипломної освіти, тобто представники всіх закладів вищої освіти, що розташовані на території регіону й незалежно від їх підпорядкування і форм власності.

Разом із тим, у регіонах, як орган громадського об'єднання, діють організації профспілки працівників освіти і науки, які здійснюють представництво та захист трудових, соціально-економічних прав та інтересів своїх членів в органах

державної влади та органах місцевого самоврядування. Отже, разом із державними органами виконавчої влади в регіоні не тільки діють, а і співпрацюють органи громадського самоврядування, дії яких на сьогодні ще не можна назвати активними, але вони набирають обертів з метою підвищення ефективності функціонування та розвитку освіти в регіоні.

Зазначимо, що ВНЗ як об'єкти державного управління, на які спрямовується управлінський вплив всіх державних органів, сьогодні залишаються низовими елементами ієрархічно побудованої системи, в якій відповідальність за кінцевий освітньо-професійний результат розсіяна між багатьма державними інституціями. Слід зауважити, що ВНЗ змушені звітуватися про свою діяльність перед усіма державними органами, яким вони підпорядковані. При цьому в українському законодавстві наголошується, що управління вищим навчальним закладом здійснюється на основі принципів автономії та самоврядування, розмежування прав, повноважень та відповідальності власника (власників), органів управління вищою освітою та його структурних підрозділів [4, с. 18]. Таким чином, сьогодні гостро стоїть питання надання справжньої автономії ВНЗ, але вирішити його можливо лише на вищому рівні управління шляхом удосконалення правового механізму.

У зв'язку з переходом країни до ринкової економіки завдання ВНЗ з підготовки фахівців значно розширилися. Виконуючи державне замовлення на підготовку спеціалістів за рахунок державного бюджету, ВНЗ необхідно враховувати потреби й особливості регіонального ринку праці, на якому висувуються жорсткі й часто суперечливі вимоги до молодих спеціалістів.

Крім того, для ефективного працевлаштування випускників важливе значення має територіальний аналіз потреби ринку праці, тобто складання спеціального кадастру, який має бути структурований по рокам і територіям. Саме структурні підрозділи, що відповідають за функціонування й розвиток вищої освіти в регіоні, повинні проводити такий моніторинг і надавати відповідну

інформацію ВНЗ і працедавцям. Це дозволить об'єднати зусилля закладів і працедавців у проведенні продуманої територіальної політики при роботі з абітурієнтами, використовуючи можливості цільової підготовки за угодами з місцевою адміністрацією. При цьому адресна цільова підготовка спеціалістів за замовленнями працедавців повинна посідати особливе місце і бути визначальною у підготовці кадрів для регіону.

Слід зауважити, що розташування ВНЗ як в цілому по Україні, так і навіть в окремому регіоні, нерівномірне. Тому освітня політика на регіональному рівні має передбачати врахування особливостей і закономірностей функціонування та розвитку регіонів, раціональне використання їх ресурсних можливостей, удосконалення механізмів реалізації освітньої політики в регіоні, підвищення ролі державних органів влади у розробленні й реалізації програм регіонального розвитку тощо.

Нестабільність у суспільстві, зміни у змісті освіти, недосконалість нормативно-правового й інформаційного забезпечення гальмують процеси розвитку управління освітою на регіональному рівні. Саме цим обумовлені недоліки регіонального управління освітою: нераціональне співвідношення централізації та децентралізації, управління й самоуправління; відсутність управлінських методів, які дозволяють побудувати адекватну освітню політику; відсутність чітких механізмів взаємодії різних суб'єктів управління; незацікавленість посадових осіб у результативності своєї праці тощо.

Таким чином, з огляду на викладене можна запропонувати рекомендації щодо вдосконалення управління вищою освітою на рівні регіону: діяльність Міністерства освіти і науки України слід зосередити на таких функціях як збір правдивої й повної інформації про діяльність ВНЗ та забезпечення підтримки інвестицій у вищу освіту; роботу структурних підрозділів управлінь освіти і науки при органах місцевого самоврядування треба спрямувати на формування регіональної політики (аналіз стану вищої освіти, вивчення ринку праці,

формування регіонального замовлення на підготовку фахівців, сприяння працевлаштуванню випускників, розробка програм тощо); надати більшої самостійності ВНЗ (університетам); зосередити діяльність регіональних рад ректорів на підготовці пропозицій щодо розвитку вищої освіти регіону, вивченні та поширенні передового досвіду організації діяльності ВНЗ, проведенні виховних заходів і соціологічних досліджень в колективах; органам обласних профспілкових організацій зосередити свою діяльність на розробці та реалізації заходів з соціального захисту працівників освіти і науки; розширити горизонтальні зв'язки з державними органами влади та недержавними організаціями й об'єднаннями.

Такий розподіл функцій на регіональному рівні дозволяє удосконалити організаційний механізм управління вищою освітою.

Список використаних джерел:

1. Енциклопедія освіти / АПН України ; голов. ред. В. Г. Кремень. – К. : Хрінком Інтер, 2008. – 1040 с.
2. Національна доктрина розвитку освіти : Указ Президента України від 17 квітня 2002 р. № 347/2002 // Вища освіта. Нормативно-правові акти про організацію освіти у вищих навчальних закладах III-IV рівнів акредитації : у 2 кн. / [М. І. Панов, Ю. П. Битяк, Г. С. Гончарова та ін.] ; за ред. М. І. Панова. – Х. : Право, 2006. – С. 63–71.
3. Положення про ради ректорів (директорів) вищих закладів освіти України : Наказ Міністерства освіти України від 12 травня 1996 р. № 146 // Вища освіта. Нормативно-правові акти про організацію освіти у вищих навчальних закладах III-IV рівнів акредитації : у 2 кн. / [М. І. Панов, Ю. П. Битяк, Г. С. Гончарова та ін.] ; за ред. М. І. Панова. – Х. : Право, 2006. – С. 60-61.
4. Про вищу освіту : Закон України від 17 січня 2002 р. № 2984-III // Вища освіта. Нормативно-правові акти про організацію освіти у вищих навчальних

зкладах III-IV рівнів акредитації : у 2 кн. / [М. І. Панов, Ю. П. Битяк, Г. С. Гончарова та ін.] ; за ред. М. І. Панова. – Х. : Право, 2006. – С. 7–35.

Postupna O. V. The organization-functional improvement of the mechanisms of the higher education administration at the regional level.

The analysis of the higher education administration organization at the regional level has been done and the causes of the ineffective work of the present state institutions have been found out. The guidelines of the higher education administration improvement of the mechanisms at the regional level have been introduced.

Key words: organization-functional administration, higher education, regional level.

Поступная Е. В. Организационно-функциональное усовершенствование механизмов управления высшим образованием на региональном уровне.

Проанализировано организацию управления высшим образованием на уровне региона, выяснены причины неэффективной работы существующих институций. Представлены рекомендации по усовершенствованию механизмов управления высшим образованием на региональном уровне.

Ключевые слова: организационно-функциональное управление, высшее образование, региональный уровень.