

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У ВИЩІЙ ОСВІТІ

PUBLIC ADMINISTRATION IN HIGHER EDUCATION

Визначено концептуальні засади реформування публічного управління вищою освітою. Проаналізовано сучасний стан публічного управління вищою освітою в Україні. Визначено основні проблеми реалізації публічного управління, на вирішення яких мають бути спрямовані заходи реформування публічного управління вищою освітою. Обґрунтовано концептуальні засади реформування публічного управління вищою освітою в Україні на основі узагальнення європейського досвіду і можливості його адаптації. Виявлено наявність ряду проблем, які потребують негайного вирішення, з урахуванням європейського досвіду, що набуває особливого значення, зважаючи на євроінтеграційні прагнення нашої держави.

Ключові слова: держава, публічне управління вищою освітою, реформування публічного управління вищою освітою, нормативно-правове забезпечення, суб'єктна складова.

Определены концептуальные основы реформирования публичного управления высшим образованием. Проанализировано современное состояние публичного управления высшим образованием в Украине. Определены основные проблемы реализации публичного управления, на решение которых должны быть направлены меры реформирования публичного управления высшим образованием. Обоснованы концептуальные основы реформирования публичного управления высшим образованием

в Украине на основе обобщения европейского опыта и возможности его адаптации. Вывявлено наличие ряда проблем, требующих немедленного решения, с учетом европейского опыта, что приобретает особое значение, учитывая евроинтеграционные стремления нашего государства.

Ключевые слова: государство, публичное управление высшим образованием, реформирование публичного управления высшим образованием, нормативно-правовое обеспечение, субъектная составляющая.

The conceptual principles of reforming public administration in higher education are defined. The present state of public management of higher education in Ukraine is analyzed. The main problems of realization of public administration are determined, the decision of which should be directed measures of reformation of public administration in higher education. The conceptual principles of reforming the public administration of higher education in Ukraine are grounded on the basis of the generalization of European experience and the possibility of its adaptation. The existence of a number of problems that require an immediate solution is identified, taking into account the European experience, which is of particular importance, given the European integration aspirations of our state.

Key words: state, public administration of higher education, reform of public administration in higher education, normative legal support, subjective component.

УДК 351:378(045)

Гольцова І.Б.

магістр фінансів
Київський національний економічний
університет імені Вадима Гетьмана
начальник відділу публічних закупівель
Київський політехнічний інститут
імені Ігоря Сікорського

Цимбаленко Я.Ю.

к. наук з держ. упр., доцент
Київський політехнічний інститут
імені Ігоря Сікорського

Постановка проблеми у загальному вигляді. У сучасних умовах розвитку української держави особливої актуальності набуває необхідність теоретичної розробки та практичного впровадження нових підходів до реформування публічного управління вищою освітою як одного з основних напрямів побудови демократичної, правової соціальної держави, створення громадянського суспільства з високими гуманістичними цінностями. Потреба в цьому значною мірою обумовлена невідповідністю існуючого стану публічного управління вищою освітою запитам суспільства і пріоритетам суспільного розвитку. Європейська спрямованість розвитку нашої країни детермінує потребу в нових, адекватних сучасним умовам, науково обґрунтованих підходах до реформування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичне підґрунтя для проведення дослідження становлять роботи з теорії та практики публічного управління таких учених, як: В. Лвер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, Т. Бутирська, Н. Гончарук, Ю. Кальниш, В. Князев, П. Надолішній, Н. Нижник, В. Мартиненко, С. Сergyгін, О. Оболенський, Ю. Сурмін, В. Цветков, у працях яких підкреслюється необхід-

ність подальшої розробки й обґрунтування теоретико-методологічних основ публічного управління.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на широке коло наукових напрацювань з питань публічного управління вищою освітою, існує багато проблем, які вимагають подальшої розробки, а існуючі праці не розкривають усієї повноти проблематики публічного управління вищою освітою. На цей час відсутнє комплексне дослідження реформування нормативно-правової, організаційної та функціональної складників публічного управління вищою освітою в Україні на основі європейського досвіду, в якому було б ураховано процес його розвитку та теоретичне осмислення сучасних тенденцій.

Мета статті – науково-теоретичне обґрунтування концептуального підходу до реформування публічного управління вищою освітою в Україні на основі європейського досвіду з урахуванням сучасних європейських тенденцій його розвитку, а також розробка практичних рекомендацій щодо вдосконалення публічного управління вищою освітою в Україні.

Вклад основного матеріалу. Термін «публічне управління» (англ. public manage-

ment), який замінив термін «публічне адміністрування» (англ. public administration), вперше використовує англійський державний службовець Десмонд Кілінг у 1972 р. [2, с. 15]. «Публічне управління – це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики» [1, с. 15] (визначення Кілінга). Поява нової форми управління в публічній сфері була спричинена потребою модернізувати організаційні структури і процедури, які вони використовують, для того, щоб усі інституції публічної сфери працювали краще. Публічне управління стосується ефективного функціонування всієї системи політичних інституцій.

У літературі можна знайти багато різних визначень публічного адміністрування та публічного управління. У глосарії Програми розвитку ООН знаходимо твердження про те, що термін «публічне адміністрування» має два тісно пов'язаних значення:

- цілісний державний апарат (політика, правила, процедури, системи, організаційні структури, персонал тощо), який фінансується за рахунок державного бюджету і відповідає за управління і координацію роботи виконавчої гілки влади та її взаємодію з іншими зацікавленими сторонами в державі, суспільстві та зовнішньому середовищі;

- управління та реалізація різних урядових заходів, що пов'язані з виконанням законів, постанов та рішень уряду та управління, що пов'язано з наданням публічних послуг [1].

Щодо терміна «публічне управління», то Програма розвитку ООН послуговується визначенням, запропонованим американським ученим Джеєм М. Шавріцом у Міжнародній енциклопедії державної політики та адміністрування: «Публічне управління – це галузь практики та теорії, яка є ключовою для публічного адміністрування та зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні таких управлінських питань, як контроль, керівництво, планування, організаційне забезпечення, забезпечення інформаційними технологіями, управління персоналом, та оцінка ефективності» [1].

Відповідно до теорії публічного управління діяльність уряду і неприбуткових організацій в деяких важливих питаннях є подібною до діяльності установ приватного сектора. Таким чином, одні й ті самі управлінські інструменти, що максимізують ефективність та результативність роботи, можуть використовуватись як у приватному, так і в публічному секторі. Джей М. Шавріц наголошує на тому, що належне публічне управління має бути

сфокусоване на забезпечення спроможності задля досягнення результатів.

Публічне управління включає, зокрема, ту діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування всієї системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування і передбачає широке залучення різних зацікавлених сторін до розробки та реалізації державної політики.

Для того, щоб якнайкраще розкрити зміст нового поняття «публічне управління», звернемося до етимології слів «публічний» та «управління». Поняття «публічний» походить від латинського слова publicus – суспільний, народний. Мовознавець-лексиколог та перекладач Юліан Кобилянський у своєму латинсько-українському словнику слово publicus перекладає як «людовий, народний, громадський, державний» [2].

«Словник іншомовних слів» визначає поняття «публічний» як відкритий, гласний, суспільний [2, с. 60]. «Новий тлумачний словник української мови» подає кілька значень слова «публічний»: 1. Який відбувається в присутності публіки, людей; прилюдний, привселюдний, гласний, відкритий. 2. Призначений для широкого відвідування, користування; громадський, загальний, загальнодоступний.

Євроінтеграційні процеси у вищій освіті поступово змінюють не тільки освітнє законодавство України, а й парадигму функціонування вищої школи. Важливим є надання справжньої самостійності вищим навчальним закладам у визначенні того, що викладати і як викладати з кожної спеціальності.

Система вищої освіти з даної спеціальності не зовсім гнучка і частіше спроможна швидко змінювати тільки форми (назви спеціалізацій, дисциплін тощо), а не зміст. Це є головною проблемою в розвитку та поширенні знань у країні, та, як наслідок, ускладнює життя здобувачів освіти в подальшій реалізації себе на ринку праці. Так звані «новомодні фішки» в освіті не завжди себе виправдовують. І частіше за ними нічого нового не знаходиться.

У свою чергу, вищі навчальні заклади (далі – ВНЗ) не поспішають пояснювати зміст своїх освітньо-професійних програм – ОПП (зміст компетентностей спеціальності), а тим більше їх практичну реалізацію в сучасних умовах ринку праці. Тому абітурієнту у виборі будь-якої спеціальності сьогодні набагато складніше, ніж, наприклад, ще 7–8 років тому. Навіть якщо обізнаний абітурієнт вимагатиме від ВНЗ ознайомити його з ОПП, це йому не надасть дуже чіткої картини, оскільки ці програми є досить складними для сприйняття непрофесіоналом.

Питання реформування публічного управління вищою освітою в Україні залишаються недостатньо опрацьованими, що пов'язується зі складністю пропонування в умовах політичної та економічної нестабільності довгострокової стратегії публічного управління. Проте з поступовим розгортанням процесу розбудови держави, організаційно-правового оформлення структур управління, вдосконалення змісту повноважень органів державної виконавчої влади й органів місцевого самоврядування створюються реальні умови для переведення систем управління на якісно новий рівень.

Слід наголосити, що найближчими роками в Україні роль держави в управлінні вищою освітою буде значно вищою, ніж у країнах Європи. Зважаючи на це, саме держава в особі її органів має усвідомити необхідність реформування публічного управління вищою освітою і приведення його у відповідність до сучасних умов.

Усю відповідальність за початок і хід реформи публічного управління вищою освітою в Україні зобов'язані взяти на себе, насамперед, Президент України, Кабінет Міністрів України, Міністерство освіти і науки України. Якщо у виконавчої влади немає впевненості щодо реалізації окремих змін, то для відпрацювання моделей реформування публічного управління вищою освітою необхідно провести експеримент, який дав би відповіді, якщо не на всі, то на більшість запитань.

Насамперед, на нашу думку, реформування публічного управління вищою освітою має відбуватися шляхом виконання конкретно визначених дій. Саме тому є потреба в розробці, затвердженні й упровадженні Концепції реформування публічного управління вищою освітою в Україні.

Чітке визначення завдань, заходів, термінів і відповідальних виконавців, на нашу думку, сприятиме системному і ґрунтовному підходу під час реформування публічного управління вищою освітою. Це дозволить максимально акумулювати ресурси всіх органів державної влади, забезпечити поєднання зусиль, координацію і взаємодію під час визначення ефективних шляхів вирішення актуальних проблем.

Однією з основних проблем, яка потребує негайного вирішення, є проблема фінансування сфери вищої освіти, яка, до речі, зазначена і в нормативних документах.

Порівняно з європейськими країнами, Україна знаходиться в першій десятці країн із найвищим рівнем вкладення державних коштів у ВНЗ [2; с. 6]. Однак їх недостатність свідчить про неефективність існуючої моделі публічного фінансування вищої освіти.

Головна рада вищої освіти і науки являє собою виборний представницький орган і у своїй роботі керується принципами демократичності, незалежності, системності, компетентності, взаємодії з органами державної влади. До складу Головної ради вищої освіти і науки мають входити 35 членів, а саме: науково-педагогічні представники ВНЗ I–II рівнів акредитації, обраних Спілкою директорів ВНЗ I–II рівнів акредитації у кількості 2% від загальної кількості ВНЗ I–II рівнів акредитації (8 осіб); науково-педагогічні представники ВНЗ III–IV рівнів акредитації, обраних Конференцією ректорів ВНЗ у кількості 4% від загальної кількості ВНЗ III–IV рівнів акредитації (16 осіб); представники Національної академії наук України в кількості 5 осіб; студенти, обрані головами студентських парламентів ВНЗ у кількості 1% від кількості ВНЗ державної власності (6 осіб).

Головна рада вищої освіти і науки обирає зі свого складу президента і його заступника незалежно від їх посади і визначає порядок їх роботи. Членами ради не можуть бути ректори (директори) і проректори ВНЗ, члени Державної служби з оцінки якості вищої освіти, президент і віце-президенти Національної академії наук. Каденція Головної ради вищої освіти і науки починається з 1 січня і триває 5 років.

Реформування системи публічного управління, обумовлене реалізацією в країні децентралізаційної стратегії, вимагає зміни і стратегії адміністративного реформування в Україні, що пов'язано з адаптацією української системи до європейських стандартів управління та ратифікацією Україною угоди про європейську асоціацію [2].

Європейська модель публічного управління для України потребує зміни базових завдань:

- мети, ролі, функцій, процедур діяльності, структури органів влади;
- децентралізації влади з відповідним розподілом прав та обов'язків між виконавчою владою та вищим навчальним закладом;
- підвищення якості діяльності за рахунок використання новітніх інформаційних технологій, системи державної служби;
- напрацювання інноваційних соціальних і гуманітарних аспектів управління;
- прийняття належного законодавчого та нормативно-правового підґрунтя;
- впровадження інструментів сталого розвитку економіки, спрямованої на забезпечення добробуту населення;
- відновлення довіри в населення до органів влади;
- забезпечення взаємодії між владою та інститутами громадянського суспільства [3].

Досвід європейських країн щодо модернізації публічного управління доводить, що досягнення ефективності в такому реформуванні можливе лише завдяки розробці концептуальних засад реформування публічного адміністрування, що відповідають сучасним вимогам та перспективам розвитку суспільства на засадах сталого розвитку. Вихідними концептами зміни акцентів такого реформування є:

- невторчання органів виконавчої влади в життєву сферу суспільства;
- мінімізація регуляторного впливу на бізнес-середовище;
- зміна вектору діяльності органів виконавчої влади з адміністративно-розпорядчого на сервісне з дотриманням принципу верховенства права;
- упорядкування важелів впливу за соціально важливими процесами для органів виконавчої влади, коли це необхідно та виправдано.

На нашу думку, реформуванню системи публічного управління має передувати створення ефективних механізмів публічної адміністрації, що надасть можливість впровадити нові ефективні моделі управління, створити раціональну та стабільну систему вищої освіти, здійснити ефективний розподіл функцій і повноважень між органами державної влади та вищими навчальними закладами, надати широке коло якісних управлінських та адміністративних послуг громадянам, забезпечити розвиток вищих навчальних закладів, створити професійну, політично нейтральну, відповідальну та авторитетну публічну службу та укріпити партнерські відносини між державою та громадянами.

На нашу думку, значні переваги під час реформування публічного управління вищою освітою в Україні має методологія соціально-організаційного проектування, що дозволяє суб'єктам публічного управління вищою освітою більш ефективно здійснювати аналітичні, організаційно-управлінські та консультативно-методичні функції. Дана методологія сприятиме комплексному вирішенню наявних проблем і забезпечить створення єдиної системи реформування державного управління вищою освітою, яка має виходити із центральних органів влади шляхом розробки стратегії, а реалізовуватися регіональними органами публічного управління шляхом досягнення мети та виконання завдань цієї стратегії.

Сутність соціально-організаційного проектування полягає в науково-теоретичному обґрунтуванні можливостей упровадження цілеспрямованих організаційних змін у соці-

альних системах і соціальних інститутах, яке застосовується під час вирішення конкретних управлінських проблем. Його зміст також полягає в розробці таких організаційних елементів і відносин у створюваній (модельованій) системі, за реалізації яких організаційне ціле, що виникло, характеризувалося б високою надійністю, стійкістю та економічністю.

Висновки. Таким чином, проведений нами аналіз сучасного стану публічного управління вищою освітою в Україні виявив наявність ряду проблем, які потребують негайного вирішення, з урахуванням європейського досвіду, що набуває особливого значення, зважаючи на євроінтеграційні прагнення нашої держави.

У результаті проведеного дослідження було науково обґрунтовано концептуальні засади реформування публічного управління вищою освітою в Україні на основі узагальнення європейського досвіду і можливості його адаптації, що спрямовані на вдосконалення правової, організаційної та функціональної складників публічного управління вищою освітою, правового забезпечення та експертно-аналітичного супроводу розробки та прийняття управлінських рішень з формування і реалізації публічного управління вищою освітою. Ці заходи полягають у законодавчому закріпленні практики прийняття та реалізації дворічних програм розвитку вищої освіти в Україні зі щорічним звітом про їх виконання на Парламентських і регіональних слуханнях з питань вищої освіти; узгодженні документів програмного характеру з нормативними актами органів влади; надання Департаменту організаційно-аналітичного забезпечення і взаємодії із засобами масової інформації та громадськими об'єднаннями функцій щодо стратегічного програмування і прогнозування розвитку сфери вищої освіти і публічного управління нею; створення Головної ради вищої освіти і науки як національного колегіального органу громадського самоврядування у сфері вищої освіти, яка має стати експертом уряду щодо основних питань розвитку вищої освіти в Україні.

У зв'язку з вищезазначеним перспективи подальших наукових розвідок у сфері реформування системи публічного управління вищою освітою на основі європейського досвіду визначаються, передусім, теоретико-методологічним і науково-експертним забезпеченням відповідних процесів оновлення нормативно-правового забезпечення, організаційної структури і функціональної компоненти органів публічного управління вищою освітою.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія / за заг. ред. Сергія Чернова, Валентини Воронкової, Віктора Банаха, Олександра Сосніна, Пранаса Жукаускаса, Йоліти Ввайнхардт, Регіни Андрюкайтене; Запоріз. держ. інж. акад. Запоріжжя: ЗДІА, 2016. 606 с.
2. Публічне управління: теорія та практика: збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. Х.: Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2011. № 1 (5). 196 с.
3. Публічне управління: теорія та практика: збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. Х.: Вид-во «ДокНаукДержУпр». Спеціальний випуск. Червень, 2013. 272 с.