

## ОСВІТА ЯК ОСОБЛИВИЙ ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

### EDUCATION AS A SPECIAL OBJECT OF PUBLIC ADMINISTRATION

**Локтіонова В.В., к.ю.н.,**  
доцент кафедри галузевих юридичних наук  
*Кременчуцький національний університет імені Михайла Остроградського*

**Плескун О.В., к.ю.н.,**  
старший викладач кафедри галузевих юридичних наук  
*Кременчуцький національний університет імені Михайла Остроградського*

**Уманська А.О., студентка V курсу**  
факультету права, гуманітарних і соціальних наук  
*Кременчуцький національний університет імені Михайла Остроградського*

Соціально-економічний розвиток нашої держави залежить від забезпечення на належному рівні та вдосконалення системи функціонування державного управління у сфері вищої освіти. Нині можемо спостерігати глобальну проблему, яка полягає у ненаданні належної якості освітніх послуг українцям та всім тим, хто бажає навчатися і працювати на Україні.

Акцентується увага на тому, що українська освіта має авторитет на міжнародному ринку праці, спостерігається активний рух до європейської інтеграції та спроби відповідати сучасним європейським стандартам.

У роботі використано комплекс загальнонаукових і спеціальних методів дослідження, що дало змогу забезпечити всебічність вивчення проблеми та достовірність висновків і результатів дослідження. Комплексний, системний та діяльнісний підходи є методологічною основою всієї наукової роботи і використовувалися для вирішення більшості завдань дослідження.

З метою розроблення пропозицій щодо вдосконалення законодавства автором використано евристичний метод.

Наукова новизна результатів виконання роботи полягає в тому, що вона дасть поштовх для розвитку правильного державного управління у сфері вищої освіти. Також розглянута можливість надання безвідсоткових кредитів на навчання студентам.

У підсумку автором зроблено висновки, що участь України у світовому освітньому просторі потребує виваженого підходу, з урахуванням як можливих перспектив в плані конкурентоспроможності українських закладів вищої освіти на ринку освітніх послуг, так і можливих наслідків, пов'язаних зі втратою найбільш талановитої молоді та викладацького складу, а також збіднінням інтелектуального потенціалу національних навчальних закладів.

**Ключові слова:** державне управління, вища освіта, освітній простір, міжнародне співробітництво, глобалізація, заклади вищої освіти.

Socio-economic development of our state in modern times depends on ensuring at the appropriate level and improving the system of public administration in the field of higher education. Today we can observe a global problem, which is the failure to provide proper quality educational services to Ukrainians and all those who want to study and work in Ukraine.

Emphasis is placed on the fact that Ukrainian education has a reputation in the international labor market, there is an active movement towards European integration and attempts to meet modern European standards.

The set of general scientific and special research methods is used in the work, which allowed to provide comprehensive study of the problem and reliability of conclusions and results of research. Integrated, systematic and activity approaches are the methodological basis of all scientific work and were used to solve most research problems.

In order to develop proposals for improving the legislation, the author used a heuristic method.

The scientific novelty of the results of the work is that this work will give impetus to the development of sound public administration in the field of higher education. And the possibility of providing interest-free student loans.

An important issue today is Ukraine's participation in the educational space, which requires a balanced approach, taking into account both the possible prospects for the competitiveness of Ukrainian higher education institutions in the market of educational services and the possible consequences of losing the most talented youth and teaching staff, as well as the impoverishment of the intellectual potential of national educational institutions.

As a result, the author concludes that Ukraine's participation in the global educational space requires a balanced approach, taking into account both possible prospects in terms of competitiveness of Ukrainian higher education institutions in the market of educational services and possible consequences associated with the loss of the most talented youth and teaching staff, as well as the impoverishment of the intellectual potential of national educational institutions.

**Key words:** public administration, higher education, educational space, international cooperation, globalization, higher education institutions.

У світлі реформування системи освіти України виникає повністю логічне питання: «Чи ефективне управління в такому вигляді, в якому воно існує зараз?».

Соціально-економічний розвиток нашої держави залежить від забезпечення на належному рівні та вдосконалення системи функціонування державного управління у сфері вищої освіти. Нині можемо спостерігати глобальну проблему, яка полягає у ненаданні належної якості освітніх послуг українцям та всім тим, хто бажає навчатися і працювати на Україні. Нині наша держава втрачає висококваліфікованих спеціалістів, науковців, талановитих людей, які могли би зробити вагомий внесок на користь України. Але такі люди масово виїжджають за кордон, шукаючи для себе більш широкі перспективи та можливості. На необхідності реформування державного управ-

ління у сфері вищої освіти зосереджують свою увагу фактично всі вітчизняні дослідники, науковці та практики.

Викорінення корупції, дотримання академічної доброчесності – це ті складові частини суспільного життя, над якими має працювати не тільки держава, а й усі люди. Болонська декларація вимагає від українських навчальних закладів конкурентоспроможних освітньо-наукових продуктів та різних досягнень. На нашу думку, ця концепція має стимулювати Україну та органи державного управління у сфері вищої освіти, щоб досягти успіху та прогресу у системі освіти.

Необхідно проаналізувати функції та особливості державного управління вищих навчальних закладів у правовому полі; визначити роль та місце вищої освіти на сучасному етапі становлення суспільства; з'ясувати, чи

належним чином виконуються обов'язки, які покладені на органи державного управління у сфері вищої освіти; виокремити проблеми у сфері вищої освіти та запропонувати власні шляхи вирішення цих питань.

Питання правничого регулювання державного управління у сфері вищої освіти розглядали такі автори, як В.Г. Атаманчук, В.А. Юсупов, А.В. Пікулькін, Ю.П. Битяк, М. Вебер, Б. Гурне, П. Друкер, Г. Райт, В. де Фельтре, Ж.-Ж. Руссо, Й.Г. Песталоцці, Р.Г. Валєєв, К.В. Корсак та інші.

У розрізі сьогодення немає чітко визначеного погляду, у різних літературних джерелах і різними авторами визначення декларуються по-різному. Як приклад можна навести визначення Г.В. Атаманчука, який зазначає, що державне управління – це практичний, організуючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження або перетворення, який спирається на її владну силу. В.А. Юсупов, А.В. Пікулькін, Ю.П. Битяк, М. Вебер, Б. Гурне, П. Друкер, Г. Райт та інші також намагалися трактувати це поняття.

На нашу ж думку, більш доцільно використовувати визначення, яке наведено в енциклопедії державного управління, де зазначається, що державне управління (англ. *governance*) являє собою діяльність як держави, так і органів державної влади, яка спрямована на створення умов для найповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами [2, с. 157].

Для початку необхідно зрозуміти, що приховується за поняттям «освіта». У підручниках із педагогіки можна знайти здебільшого таке визначення: «освіта – це процес і результат засвоєння людиною систематичних знань, умінь і навичок, розвиток розуму та почуттів, формування світогляду та пізнавальних процесів». Тобто, на нашу думку, із цього пояснення випливає, що освіченою людиною є та, яка має та вміє використовувати свій високий рівень розвинутих здібностей, а також застосовувати набуті знання в будь-яких ситуаціях.

Сутність освіти – це історично-мінлива категорія, що залежить від технічного й економічного розвитку суспільства та поставлених цілей перед системою освіти, від рівня розвитку наук, а також від навчальних закладів.

Вважаємо за необхідне зазначити, що відповідно до концепції Міжнародної стандартної класифікації вищої освіти (2011, 2013) освіта – це процеси, якими суспільство цілеспрямовано передає накопичені інформацію, знання, розуміння, погляди, цінності, уміння, компетентності та вчинки від покоління до покоління [4].

На нашу думку, саме освіта є основним важелем, фактором та однією із складових частин для розвитку внутрішнього духовного світу людини, для її пристосування у соціумі, для культурного, психологічного та всебічного виховання, а також для забезпечення її життєдіяльності. Але історична еволюція нашої держави у сфері забезпечення навчання і виховання поступово впроваджувала нові погляди та форми ідеологізації, що затмарювали собою саму людину. Таким чином, знецінюються та ігноруються освітні, культурні, духовні, життєві потреби особистості, нехтується природна активність кожного, хто прагне до самовираження, самоствердження, формування власної позиції та індивідуальності. Тому це виклик не тільки для людини, а й для усього суспільства загалом.

Державна політика відіграє не головну роль у державному управлінні вищою освітою, тому ми пропонуємо ознайомитися з поглядами науковців на розуміння державної освітньої політики.

Зміст статті 53 Конституції України полягає у встановленні для кожної людини права на освіту [5]. Таким чином, можна констатувати той факт, що ніхто не може

бути обмежений у праві на здобуття освіти, незважаючи на вік, расові ознаки, стан здоров'я, мову, релігійні переконання та низку інших особливостей. Не відходячи від приписів Конституції України, наша держава має створювати умови для усіх категорій осіб з урахуванням їхніх можливостей, індивідуальних потреб, інтересів та здібностей.

Згідно зі статтею 1 пункту 5 Закону України «Про вищу освіту» вищою освітою є «сукупність систематизованих знань, умінь і практичних навичок, способів мислення, професійних, світоглядних і громадянських якостей, морально-етичних цінностей, інших компетентностей, здобутих у вищому навчальному закладі (науковій установі) у відповідній галузі знань за певною кваліфікацією на рівнях вищої освіти, що за складністю є вищими, ніж рівень повної загальної середньої освіти».

Не можна не брати до уваги ті події, які відбуваються впродовж останнього десятиліття в Україні. Це масове поширення вищої освіти на теренах нашої держави. Починаючи з 1970-х років Україна тримає лідерство з охоплення населення вищою освітою. Варто зазначити, що, за даними ЮНЕСКО, у 1971 р. Україна, перебуваючи у складі СРСР, займала третю позицію у світі з поширення вищої освіти і значно відривалася за показниками від Білорусії, Швеції, Лівану, Монголії та Нідерландів.

Період із другої половини 1970-х до кінця 1980 рр. був найактивнішим, адже кількість охочих отримати вищу освіту зросла від 40% до 49%. А от із 1994 до 2009 р. коефіцієнт зріс від 40,3% до 81,9% [3]. Але якщо аналізувати статистичні дані 2007–2018 рр., то варто зауважити, що попит на навчання у приватних вищих навчальних закладах скоротився у 4 рази, а в державних та комунальних – в 1,6 рази, і тому відбувалося масове звільнення викладачів, закриття закладів вищої освіти та зменшення кількості студентів.

Дані щодо кількості закладів вищої освіти станом на 2018–2019 н.р. відображено на рис. 1, який демонструє наявність в Україні 149 університетів, інститутів, академій у 1991 р., пікову цифру – 353 заклади – у 2009 р. та поступовий рух у бік зменшення у наступні роки. Також різкий спад кількості ЗВО у 2015 р. пов'язаний саме зі збройною агресією Російської Федерації та тимчасовою втратою Україною частини території [7].

Для того щоб зібрати актуальні статистичні дані та отримати певну інформацію стосовно нині діючих навчальних закладів вищої освіти, звертаємося до реєстру суб'єктів освітньої діяльності Єдиної державної електронної бази з питань освіти (ЄДБО). Наприклад, у листопаді 2019 року зареєстровано 671 заклад вищої освіти в Україні: 193 університети, 152 інститути, 127 відокремлених підрозділів, 118 наукових установ (організацій), 73 академії та 8 наукових центрів [7].

Згідно із статистичними даними, які опублікувало Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти у річному звіті, у листопаді 2019 року в Україні зареєстровано 671 заклад вищої освіти на 42 млн людей, тобто в середньому на 1 млн населення припадає близько 16 закладів вищої освіти. Якщо брати до уваги показники зарубіжних країн, то отримуємо такі дані: у Грузії на 1 млн населення розраховано 15 університетів; у Польщі – 12; у Франції, Німеччині, Нідерландах, Великій Британії – від 4 до 63 закладів вищої освіти [7].

У ст. 1 Закону України «Про вищу освіту» закріплено, що «академічна мобільність – це можливість учасників освітнього процесу (студентів, викладачів тощо) навчатися, викладати, стажуватися чи проводити наукову діяльність в іншому закладі вищої освіти або науковій установі на території України чи поза її межами» [5]. Таким чином, варто зауважити, що, крім міжнародної, існує ще й внутрішня академічна мобільність, тобто викладачі та студенти відвідують інший навчальний або дослідницький заклад всередині своєї країни.

Сутність внутрішньої академічної мобільності в Україні полягає в участі у різних кількаденних заходах, таких як конференції, олімпіади, конкурси наукових робіт, тренінги. Але постає проблема у поширенні та популярності тривалої внутрішньої академічної мобільності за наявності таких обставин: 1) якщо університети України мають типову або подібну навчальну програму, то студенти здебільшого залишаються незацікавленими в тому, щоби брати участь у таких заходах; 2) в Україні відсутні офіційні джерела фінансування для забезпечення тривалих подорожей студентів та викладачів; 3) станом на сьогодні припинив існувати механізм «перенесення» частини коштів на оплату навчання з «рідного» у «приймаючий» університет, тому що не надходить плата за підготовку студента ні з державного бюджету, ні від самого студента [3, с. 15].

Як бачимо, міжнародна академічна мобільність має більшу популярність, ніж внутрішня, тому що іноземні організації надають грантову підтримку для участі у відповідному заході, є короткостроковість академічної мобільності студентів та певна зацікавленість українців відвідати іноземні заклади вищої освіти. Для прикладу, у програмах Erasmus+ (Європейський Союз) і DAAD (Німеччина) в середньому на кожні 5 учасників з України припадає 1 учасник з європейської країни.

Для того щоб реалізувати можливість взяти участь в одній із програм академічної мобільності, необхідно звернутися до сайтів посольств, стипендіальних фондів, служб академічних обмінів, освітніх організацій тощо. Можна, наприклад, скористатися такими програмами академічного обміну, як Global UGRAD (США), Fulbright Graduate Student Program (США), «Mevlana» (Туреччина), Erasmus+ (ЄС), British Council Ukraine, Французького інституту в Україні, Італійського інституту культури в Києві, Kyiv Educational Advising Centre тощо.

Зважаючи на все вищевикладене, вважаємо за необхідне з'ясувати пріоритетність вищих навчальних закладів на території України. Варто зазначити, що вищі навчальні заклади України розташовані у порядку за індексом Гірша – кількісним показником, що базується на кількості наукових публікацій і кількості їх цитувань [8].

Згідно з даними рейтингу 2020 року, найвищий індекс Гірша серед університетів України мають Київський національний університет ім. Шевченка – 93 (89 у рейтингу 2019 року), Харківський національний університет ім. Каразіна – 73 (70) та Львівський національний універси-

тет імені Івана Франка – 64 (60). На четверту сходинку піднявся Одеський національний університет ім. Мечникова 62 (60). На п'ятому місці з індексом 61 (61) опинився Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича, що втратив дві позиції порівняно з минулим роком [8]. Що стосується Кременчуцького національного університету імені Михайла Остроградського, то він займає 43-ю позначку в таблиці за індексом Гірша.

Отже, можна зробити висновок, що основними проблемами забезпечення вищої освіти в Україні є застаріла система управління в державних та приватних вищих навчальних закладах; неналежне фінансування, що є однією з основних причин скорочення кількості таких закладів; відсутність щорічної акредитації освітніх програм та слабе застосування міжнародного досвіду, що впливає на розроблення освітніх програм та зацікавленість студентів у процесі навчання. Тому одним із способів вирішення зазначених проблем є зміна системи організації навчання відповідно до сучасних стандартів.

Важливим питанням нині залишається участь України в освітньому просторі, що потребує виваженого підходу, з урахуванням як можливих перспектив у плані конкурентоспроможності українських закладів вищої освіти на ринку освітніх послуг, так і можливих наслідків, пов'язаних зі втратою найбільш талановитої молоді та викладацького складу, а також збіднінням інтелектуального потенціалу національних навчальних закладів.

Але ми не можемо акцентувати увагу тільки на проблемах вищої освіти в Україні, тому що нині спостерігаються й позитивні зрушення у зазначеній сфері. У 2020 році в нашій державі стартувала реформа вищої освіти. 13 січня цього року Президент України Володимир Зеленський підписав Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо освітньої діяльності у сфері вищої освіти», який визначає чіткі критерії оцінювання роботи ректорів, підстави впровадження дуальної освіти та обов'язкової акредитації навчальних програм, умов ліцензування закладів вищої освіти та деяких спеціальностей. Також новим підходом для установ вищої освіти стало запровадження ключових показників ефективності для ректорів, мотиваційного листа для вступу студентів та відміна поняття «диплому державного зразка».

Таким чином, Україна поступово намагається через запровадження освітніх реформ підвищити рівень та якість вищої освіти відповідно до встановлених європейських стандартів.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Атаманчук В.Г. Теория государственного управления: курс лекций. Москва: Юридическая литература, 1997. 400 с.
2. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / за наук.-ред. колегією: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ: НАДУ, 2011. 732 с.
3. Ніколаєв Є., Совсун І. Вища освіта в незалежній Україні / Kyiv School of Economics. 39 с. URL: <https://kse.ua/ua/kse-research/vishha-osvita-v-nezalezhniy-ukrayini/>.
4. Національний освітній глосарій: вища освіта / за ред. В. Г. Кременя. 2-ге вид., перероб. і доповн. Київ: Плеяди, 2014. 100 с.
5. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96ВР.
6. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 р. №1556-VII.
7. Річний звіт Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти за 2019 рік / за заг. ред. проф. Сергія Квіта. Київ: Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти, 2020. 244 с.
8. Рейтинг університетів за показниками Scopus 2020 року (за даними Освіта.ua). URL: <https://osvita.ua/vnz/rating/64398/>.