Фукс Н.А.
кандидат економічних наук, доцент,
в. о. завідувача кафедри фінансового права
Навчально-наукового інституту «Юридичний інститут
ДВНЗ «Київський національний економічний університет
імені Вадима Гетьмана»,
м. Київ
Уложенко В.М.
старший викладач кафедри правового регулювання економіки
Навчально-наукового інституту «Юридичний інститут
ДВНЗ «Київський національний економічний університет
імені Вадима Гетьмана»,
м. Київ

ЗАКОНОДАВЧІ ТЕНДЕНЦІЇ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ВИЩИМИ НАВЧАЛЬНИМИ ЗАКЛАДАМИ УКРАЇНИ

Анотація

Нині вища освіта є вагомим чинником розвитку національної економіки, забезпечення добробуту суспільства й громадян. Одне з пріоритетних завдань держави полягає у формуванні прогресивної політики у сфері вищої освіти та її реалізації через систему органів державного управління. У статті досліджено правові аспекти модернізації державного управління у сфері вищої освіти в Україні. Виокремлено основні напрями вдосконалення державного управління вищими навчальними закладами в контексті Закону України «Про вищу освіту» в редакції від 1 липня 2014 р. № 1556-VII та європейського вектора розвитку національної системи вищої освіти. З'ясовано, що державне управління у сфері вищої освіти неодноразово зазнавало корегувань, проте питання підвищення ефективності діяльності вищих навчальних закладів залишилися невирішеними. Однією з актуальних проблем є побудова державно-громадської системи управління освітою із запровадженням реальної автономії вищих навчальних закладів. Обґрунтовано, що поступальна оптимізація співвідношення державного управління й автономії у сфері вищої освіти забезпечить реалізацію вітчизняними вищими навчальними закладами ефективної освітньої, наукової, науково-технічної й інноваційної діяльності.

Вступ

Вища освіта є одним із головних інструментів розбудови національної економіки відповідно до вимог сучасності. Забезпечення якісної вищої освіти та надходження на ринок праці висококваліфікованих людських ресурсів є пріоритетним завданням держави, яка прагне до соціально-економічного розвитку на інноваційних засадах і до зростання конкурентоспроможності на

регіональному та міжнародному рівнях. Інноваційний розвиток держави, економіки, суспільства має ґрунтуватися на ефективній діяльності вищих навчальних закладів, які є осередком освітньої, наукової, науково-технічної й інноваційної діяльності. Нині вітчизняні вищі навчальні заклади потребують створення адекватних правових засад і економічних умов для подальшої діяльності та підвищення якості освітніх послуг, модернізації державного управління у сфері вищої освіти й розширення автономії вищих навчальних закладів з урахуванням загальноєвропейських тенденцій.

Запровадження й утвердження інноваційної спрямованості в діяльності вітчизняних вищих навчальних закладів виходить із принципів державної політики у сфері вищої освіти, які закріплені у ст. 3 Закону України «Про вищу освіту» від 01 липня 2014 р. № 1556-VII. Реалізація цілей і завдань, визначених державою у сфері вищої освіти, здійснюється через систему органів державного управління, що вказує на необхідність модернізації державного управління вищими навчальними закладами задля забезпечення здобуття громадянами якісної вищої освіти, задоволення потреб суспільства й національної економіки у висококваліфікованих фахівцях. У такому разі можна сподіватися на досягнення встановлених Законом України «Про вищу освіту» пріоритетів, зокрема шляхом запровадження результативної взаємодії та співпраці між органами державного управління, роботодавцями й вищими навчальними закладами й досягнення оптимального співвідношення між ступенем автономії вищих навчальних закладів і державним управлінням у сфері вищої освіти.

1. Правові аспекти модернізації державного управління вищими навчальними закладами України

Правові засади державного управління у сфері вищої освіти в Україні визначені на рівні стратегічних документів розвитку національної освіти – Державної національної програми «Освіта» («Україна XXI століття»), затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 1993 р. № 896 [1], Національної доктрини розвитку освіти, затвердженої Указом Президента України від 17 квітня 2002 р. № 347/2002 [2], Національної стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 р., затвердженої Указом Президента України від 25 червня 2013 р. № 344/2013 [3] (див. табл. 1), і законодавчих актів, серед яких на особливу увагу заслуговують Закони України «Про освіту» від 23 травня 1991 р. № 1060-XII [4] та «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 р. № 1556-VII [5].

Виходячи зі змісту таблиці 1, можна зробити висновок про те, що наміри щодо модернізації системи управління у сфері вищої освіти були проголошені ще в 1993 р. Однак перманентне перебування України одночасно в стані трансформації, реформування та модернізації й відсутність єдиної дієвої концепції модернізації державного управління у сфері вищої освіти призвели до безсистемності реформування державного управління в цій сфері, незважаючи на наміри, задекларовані на рівні стратегічних документів розвитку національної освіти в 1993 р., 2002 р. та 2013 р.

Таблиця 1

Пріоритети модернізації державного управління у сфері національної вищої освіти на період до 2021 р.[1]

№ з/п	Назва документа	Визначені в документі пріоритети модернізації державного управління у сфері вищої освіти
1	Державна національна програма «Освіта» («Україна XXI століття») (1993 р.)	Радикальна перебудова управління сферою освіти шляхом її демократизації, що передбачає децентралізацію та регіоналізацію управління системою освіти з дотриманням найбільш визначальних принципів освітньої політики держави, надання автономії навчальним закладам у вирішенні основних питань їхньої діяльності, подолання монополії держави на освіту, перехід до державно-громадської системи управління освітою. ***Стратегічними завданнями реформування управління освітою є:*** перехід від державного до державно-громадського управління; чітке розмежування функцій між центральними, регіональними й місцевими органами управління; забезпечення самоврядування навчальних закладів і наукових установ; автономізація функціонування регіональних і місцевих органів управління освітою.
2	Національна доктрина розвитку освіти (2002 р.)	Розвиток сучасної системи управління сферою освіти як державно-громадської системи, ураховуючи регіональні особливості та тенденції до зростання автономії навчальних закладів. ***Серед напрямів модернізації управління освітою визначені такі***: оптимізація державних управлінських структур, децентралізація управління; перерозподіл функцій і повноважень між центральними й місцевими органами виконавчої влади, органами влади місцевого самоврядування та навчальними закладами; поєднання державного й громадського контролю.
3	Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 р. (2013 р.)	Узгодження системи управління вищою освітою з потребами розвитку національної економіки та запитами ринку праці й розширення автономії вищих навчальних закладів. ***До напрямів модернізації системи управління освіти та розвитку моделі державно-громадського управління у сфері освіти, зокрема, віднесено*** оптимізацію органів управління освітою, децентралізацію управління в цій сфері; перерозподіл функцій і повноважень між центральними та місцевими органами управління освітою й розроблення системи заходів стосовно впровадження ідеї автономії навчальних закладів, розширення їх прав і можливостей щодо фінансової самостійності.

[1] Складено авторами на основі джерел [1; 2; 3].

Державне управління у сфері вищої освіти є складовою частиною системи державного управління освітою; це діяльність органів вищого, центрального та регіонального рівнів організаційно-функціональної структури державного управління, яка полягає у формуванні та реалізації державної політики у сфері вищої освіти. Отже, державне управління у сфері вищої освіти має бути спрямоване на досягнення стратегічних пріоритетів у розвитку національної вищої освіти, які нині можна сформулювати, виходячи зі ст. 3 Закону України «Про вищу освіту». Задля цього потрібно суттєво оновити механізм державного управління вищими навчальними закладами, а саме: уточнити принципи державного управління у сфері вищої освіти, співвідношення використовуваних у зазначеній сфері інструментів державного управління прямого та непрямого впливу, повноваження органів державного управління щодо формування та реалізації державної політики у сфері вищої освіти; залучити до управління вищими навчальними закладами організації роботодавців, інші громадські організації та вищі навчальні заклади. Усе це вказує на необхідність удосконалення державного управління у сфері вищої освіти відповідно до Закону України «Про вищу освіту», який заклав основи для модернізації державного управління вищими навчальними закладами.

Нині організаційно-функціональна структура державного управління у сфері вищої освіти в Україні складається з: 1) вищого рівня – Верховна Рада України, Президент України та Кабінет Міністрів України; 2) центрального рівня – центральний орган виконавчої влади у сфері освіти й науки (Міністерство освіти і науки України); галузеві державні органи, до сфери управління яких належать вищі навчальні заклади; Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти; 3) регіональний рівень – органи влади Автономної Республіки Крим і органи місцевого самоврядування, до сфери управління яких належать вищі навчальні заклади. Провідна роль серед суб'єктів державного управління у сфері вищої освіти належить Кабінету Міністрів України, центральному органу виконавчої влади у сфері освіти й науки – Міністерству освіти і науки України, галузевим державним органам, до сфери управління яких належать вищі навчальні заклади, та Національному агентству із забезпечення якості вищої освіти.

Головним органом серед центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в освітній і науковій сферах і спрямовує та координує діяльність інших органів виконавчої влади в зазначених сферах, є Міністерство освіти і науки України. На основі аналізу нормативно-правового забезпечення повноважень Міністерства освіти і науки України, які неодноразово корегувалися, у розвитку цього державного органу галузевої компетенції, на наш погляд, можна виділити чотири етапи.

І етап (1991–2000 рр.) – становлення центрального органу виконавчої влади з управління у сфері освіти, який мав централізувати управління освітою, створити уніфіковану систему освіти для всіх її рівнів (Міністерства освіти України на підставі Указу Президента України «Про утворення Міністерства освіти України та ліквідацію Міністерства народної освіти України та Міністерства вищої освіти України» від 12 грудня 1991 р. № 2 (утратив

чинність)) [6]. Створення Міністерства освіти України було спрямоване на об'єднання всіх сфер освітянської діяльності, що, безумовно, мало позитивно вплинути на подальше реформування національної системи освіти.

II етап (2000–2010 рр.) – реформування державного управління у сфері освіти, зокрема, Міністерство освіти України було реорганізоване, утворилося Міністерство освіти і науки України на підставі Указу Президента України «Про Міністерство освіти і науки України» від 7 червня 2000 р. № 773/2000 (утратив чинність) [7]. Згідно із цим Указом Міністерство освіти і науки України стало правонаступником Міністерства освіти України та Державного комітету України з питань науки й інтелектуальної власності. Особливістю цього етапу є отримання Міністерством освіти і науки України можливості реформувати свою діяльність згідно зі спеціальним законом – Законом України «Про вищу освіту» від 17 січня 2002 р. № 2984-III (утратив чинність) [8], який сфера вищої освіти отримала майже в останню чергу порівняно з іншими структурними елементами національної системи освіти.

Варто підкреслити, що в останній редакції Закону України «Про вищу освіту» (ст. 17) до органів виконавчої влади, що здійснюють управління у сфері вищої освіти, були віднесені Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері освіти, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері освіти, та інші центральні органи виконавчої влади, які мають у своєму підпорядкуванні вищі навчальні заклади. Зазначене збігається зі змістом ст. 11 чинного Закону України «Про освіту» від 23 травня 1991 р. № 1060-XII, проте викликає сумнів щодо доцільності розмежування функцій, пов'язаних із формуванням і реалізацією державної політики у сфері освіти на рівні Закону України «Про освіту», оскільки це суперечить нинішній редакції Закону України «Про вищу освіту» від 01 липня 2014 р. № 1556-VII (ч. 1 ст. 12, ч. 1 ст. 13).

III етап (2010–2013 рр.) – реорганізація Міністерства освіти і науки України відповідно до Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09 грудня 2010 р. № 1085/2010 [9], унаслідок чого було утворено Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України.

IV етап (2013 р. – донині) – оптимізація повноважень Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України шляхом його чергової реорганізації на підставі Указу Президента України «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» від 28 лютого 2013 р. № 96/2013 [10]. Зазначеним Указом було передбачено утворити Міністерство освіти і науки України й Міністерство молоді та спорту України, реорганізувавши Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України й Державну службу молоді та спорту України. Такі зміни у структурі системи центральних органів виконавчої влади, унаслідок яких галузеве міністерство з питань освіти майже за два роки двічі зазнало реорганізації, не могли не позначитися на ефективності його діяльності та загалом гальмували розвиток освітянської сфери. З іншого боку, варто відмітити, що міністерству з другої спроби було надано статус головного органу в системі центральних органів виконавчої

влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері освіти й науки, зважаючи на те, що саме вищі навчальні заклади є центрами наукових досліджень. Повернення до практики функціонування єдиного центрального органу виконавчої влади у сфері освіти і науки – Міністерства освіти і науки України – згодом отримало схвалення на парламентських слуханнях «Про стан і законодавче забезпечення розвитку науки та науково-технічної сфери держави», які відбулися 02 липня 2014 р. [11]. До речі, поєднання управлінських функцій щодо освітньої й наукової діяльності в одному державному органі є поширеним, зокрема, серед держав-сусідів: у Польщі діє Міністерство науки та вищої освіти, у Російській Федерації, в Естонії, Литві, Латвії, Грузії, Казахстані – Міністерство освіти й науки.

Вирішальне значення для сучасного етапу функціонування Міністерства освіти і науки України має Закон України «Про вищу освіту» в редакції від 1 липня 2014 р. № 1556-VII [5], який поставив перед системою державного управління у сфері вищої освіти (насамперед перед Міністерством освіти і науки України) низку важливих завдань, пов’язаних із модернізацією державного управління, зокрема, через децентралізацію управління у сфері вищої освіти, удосконалення системи оцінювання якості освіти та управління якістю освіти, оптимізацію системи державного управління у сфері вищої освіти та ін., вирішення яких дозволить побудувати модель державно-громадського управління у зазначеній сфері діяльності.

Нині, визначаючи повноваження Міністерства освіти і науки України, необхідно керуватися постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України» від 16 жовтня 2014 р. № 630 [12]. Відповідно до зазначеного Положення Міністерство освіти і науки України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах освіти й науки, наукової, науково-технічної й інноваційної діяльності, трансферу (передачі) технологій, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю навчальних закладів, підприємств, установ і організацій, які надають послуги у сфері освіти або провадять іншу діяльність, пов’язану з наданням таких послуг, незалежно від їх підпорядкування й форми власності. Водночас залишається чинним Положення про Міністерство освіти і науки України, затверджене Указом Президента України «Питання Міністерства освіти і науки України» від 25 квітня 2013 р. № 240/2013.

На сучасному етапі розвитку національної системи освіти до основних напрямів модернізації державного управління у сфері вищої освіти, на нашу думку, можна віднести напрями, зазначені нижче.

1. Децентралізація управління у сфері вищої освіти на основі оптимізації розподілу функцій і повноважень між центральними й регіональними органами управління, громадськими організаціями та вищими навчальними закладами. Загалом Закон України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 р. № 1556-VII порівняно з попередньою редакцією від 17 січня 2002 р. № 2984-III має на меті модернізацію державного управління у сфері вищої

освіти в частині зростання питомої ваги елементів децентралізації. Водночас повноваження органів регіонального управління у сфері вищої освіти в цьому Законі майже не змінилися (ст. 14) порівняно зі ст. 20 Закону України «Про вищу освіту» від 17 січня 2002 р. № 2984-III в його останній редакції, продовжуючи таким чином практику обмеженого впливу з боку цих органів на управління вищою освітою.

2. Удосконалення системи оцінювання якості освіти та управління якістю освіти. Забезпечення доступності якісної, конкурентоспроможної освіти є одним із пріоритетів Національної стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 р., затвердженої Указом Президента України від 25 червня 2013 р. № 344/2013 [3]. Однак, незважаючи на це, в Україні ще не сформована система оцінювання якості освіти, яка б відповідала стратегічним завданням розвитку суспільства та національної економіки. Підвищення якості вищої освіти потребує вдосконалення управління якістю освіти, а це вимагає модернізації державного управління у сфері вищої освіти. Питання оцінки якості вищої освіти нарешті отримали належну увагу в Законі України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 р. № 1556-VII, яким запроваджено створення Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, уповноваженого реалізовувати державну політику у сфері забезпечення якості вищої освіти (ст. ст. 16, 17 Закону), і незалежних установ оцінювання та забезпечення якості вищої освіти (ст. ст. 16, 23 Закону). Також варто відмітити, що саме в Законі України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 р. № 1556-VII уперше з'явився спеціальний розділ V «Забезпечення якості вищої освіти». Однак вищевказане не означає, що до 2014 р. управління якістю вищої освіти взагалі не здійснювалося. Навпаки, реалізація цього напряму державного управління у сфері вищої освіти забезпечувалася системою інституцій (Міністерством освіти і науки України, Державною інспекцією навчальних закладів України, Акредитаційною комісією України та Державною науковою установою «Інститут інноваційних технологій і змісту освіти» (правонаступником якої є Державна наукова установа «Інститут модернізації змісту освіти»)), підпорядкованих Міністерству освіти і науки України, галузевими державними органами, до сфери управління яких належать вищі навчальні заклади, Українським центром оцінювання якості освіти та ін., що мало певні недоліки через надмірну розгалуженість.

3. Удосконалення окремих інструментів державного управління прямого впливу у сфері вищої освіти. Насамперед це стосується модернізації державного замовлення на підготовку фахівців із вищою освітою як інструмента державного управління у сфері вищої освіти, який прямо пов'язаний із фінансуванням за рахунок бюджетних коштів. Нині адекватний економіці ринкового типу механізм формування державного замовлення на підготовку фахівців із вищою освітою запроваджено відповідно до Законів України «Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних і робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів» від 20 листопада 2012 р. № 5499-VI (ст. 2) [13] та «Про вищу освіту» від 01 липня 2014 р. № 1556-VII

(ст. 72) [5]. Відповідно до цих Законів державне замовлення на підготовку фахівців із вищою освітою повинне формуватися з урахуванням середньострокового прогнозу потреби у фахівцях на ринку праці й обсягів видатків державного бюджету на зазначені цілі за участю вищих навчальних закладів, Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, роботодавців і їхніх об'єднань, що узгоджується зі ст. 26 Закону України «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права й гарантії їх діяльності» від 22 червня 2012 р. № 5026-VI [14].

Розміщення державного замовлення на підготовку фахівців із вищою освітою згідно з вищевказаними законами має відбуватися на конкурсних засадах, крім випадків, прямо передбачених законом, однак поширюється лише на вищі навчальні заклади державної та комунальної форм власності, які визначаються як виконавці державного замовлення. Отже, приватні вищі навчальні заклади не залучаються до розміщення державного замовлення на підготовку фахівців. Проте таке обмеження за формою власності суперечить п. 25 Національної доктрини розвитку освіти, затвердженої Указом Президента України від 17 квітня 2002 р. № 347/2002, яким передбачено забезпечення формування державного замовлення на підготовку фахівців у вищих навчальних закладах різних форм власності на конкурсній основі з урахуванням якості освітніх послуг [2], та ч. 1 ст. 13 Господарського кодексу України від 16 січня 2003 р. № 436-IV [15]. Україна нині є однією з небагатьох країн Центральної та Східної Європі, де вищі навчальні заклади приватної форми власності позбавлені права претендувати на отримання державного фінансування [16]. Усе це стримує розвиток змішаної моделі фінансування національної вищої освіти.

4. Підпорядкування вищих навчальних закладів виключно Міністерству освіти і науки України. Системі державного управління у сфері вищої освіти в Україні притаманна розпорошеність, оскільки відповідно до ст. 12 Закону України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 р. № 1556-VII до органів управління вищою освітою належать ще й галузеві державні органи, яким підпорядковуються вищі навчальні заклади, що випливає зі ст. 11 Закону України «Про освіту» від 23 травня 1991 р. № 1060-XII і попередньо було закріплено у ст. 17 Закону України «Про вищу освіту» від 17 січня 2002 р. № 2984-III. Крім того, управління у сфері вищої освіти здійснюють органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, до сфери управління яких належать вищі навчальні заклади, та засновники вищих навчальних закладів.

Міністерство освіти і науки України намагалося вирішити це питання, запропонувавши у 2011 р. програму оптимізації мережі вищих навчальних закладів державної та комунальної власності, у рамках якої планувалося передання іншими центральними органами виконавчої влади вищих навчальних закладів, які знаходилися в їхньому управлінні, у підпорядкування профільному міністерству. 9 січня 2013 р. у Верховній Раді України було зареєстровано проект Закону про внесення змін до Законів України «Про вищу освіту» та «Про освіту» (щодо мережі розпорядників бюджетних

коштів – навчальних закладів державної форми власності) за № 1221 [17], яким пропонувалося підпорядкувати Міністерству освіти і науки України навчальні заклади державної форми власності, зокрема й вищі, які належать до сфери управління інших центральних органів виконавчої влади. Однак 13 травня 2014 р. цей законопроект було відкликано, а практика підпорядкування вищих навчальних закладів іншим центральним і регіональним органам влади за наявності головного центрального органу виконавчої влади у сфері освіти й науки (Міністерства освіти і науки України) триває, спираючись на Закон України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 р. № 1556-VII (див. табл. 2).

Зазначене вказує на одночасне використання різних моделей підпорядкування вищих навчальних закладів: Міністерству освіти і науки України, Міністерству освіти і науки України й галузевому міністерству (відомству), Міністерству освіти і науки України й органам влади Автономної Республіки Крим (органам місцевого самоврядування) або Міністерству освіти і науки України та засновникам вищих навчальних закладів, що спричиняє певну розбалансованість мережі вищих навчальних закладів. Так, станом на початок 2016–2017 навчального року в підпорядкуванні профільного міністерства (Міністерства освіти і науки України) перебуває лише 41,55% вищих навчальних закладів від їх загальної кількості.

Проте й у контексті наведеного роль Міністерства освіти і науки України як головного органу в системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах освіти й науки, та Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, діяльність якого спрямована на реалізацію державної політики у сфері забезпечення якості вищої освіти, в управлінні вищими навчальними закладами незалежно від форм власності та їх підпорядкованості є беззаперечною.

5. Здійснення державного управління у сфері вищої освіти з урахуванням особливостей діяльності тимчасово переміщених вищих навчальних закладів з окупованої території та з населених пунктів, на території яких органи державної влади України не здійснюють свої повноваження, відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності вищих навчальних закладів, наукових установ, переміщених із тимчасово окупованої території та з населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження» від 3 листопада 2016 р. № 1731-VIII.

Таблиця 2

Розподіл вищих навчальних закладів України за підпорядкованістю галузевим міністерствам (відомствам)[2]

Назва міністерства (відомства)	Кількість вищих навчальних закладів на початок навчального року, одиниць			
	2010–2011		2016–2017	
	Усього	у %	Усього	у %
Україна – усього, зокрема:	854	100	657	100
Міністерство аграрної політики України (**нині – Міністерство аграрної політики та продовольства України**)	45	5,27	11	1,67
Міністерство освіти і науки України	***291***	***34,07***	***273***	***41,55***
Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту (**нині – Міністерство молоді та спорту України**)	10	1,17	1	0,15
Міністерство оборони України	5	0,59	6	0,91
Державний комітет лісового господарства України (**нині – Державне агентство лісових ресурсів України**)	8	0,94	1	0,15
Міністерство праці та соціальної політики України (**нині – Міністерство соціальної політики України**)	5	0,59	1	0,15
Міністерство культури й туризму України (**нині – Міністерство культури України**)	35	4,10	26	3,96
Українська державна будівельна корпорація «Укрбуд»	12	1,40	3	0,46
Міністерство охорони здоров'я України	52	6,09	35	5,33
Міністерство транспорту та зв'язку України (**нині – Міністерство інфраструктури України**)	20	2,34	2	0,31
Міністерство внутрішніх справ України	13	1,52	7	1,07
Служба безпеки України	1	0,12	1	0,15
Інші	169	19,79	160	24,35
Приватні вищі навчальні заклади	188	22,01	130	19,79
Центральна спілка споживчих товариств України	24	2,81	17	2,59

[2] Розраховано та складено авторами за даними статистичних бюлетенів Державної служби статистики України (Основні показники діяльності вищих навчальних закладів України на початок 2010/11 навчального року: статистичний бюлетень // Державний комітет статистики України / Відп. за вип. І. Калачова. – К., 2011. – С. 22; Основні показники діяльності вищих навчальних закладів України на початок 2016/17 навчального року: статистичний бюлетень // Державна служба статистики України / Відп. за вип. О. Кармазіна. – К., 2017. – С. 21 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ukrstat.gov.ua).

2. Законодавчі засади автономізації вищих навчальних закладів в Україні

Діяльності сучасних вищих навчальних закладів, зокрема європейських, притаманна автономія, проте визначення її меж відрізняється залежно від історичних, економічних, соціальних, культурних передумов, які склалися в тій чи іншій державі, її освітянських традицій та інших чинників. Сьогодні основні принципи автономії вищих навчальних закладів визначені низкою міжнародних документів – Великою хартією університетів (м. Болонья, 18 вересня 1988 р.), Лімською декларацією про академічну свободу й автономію вищих навчальних закладів (м. Ліма, 10 вересня 1988 р.), Ерфуртською декларацією «До відповідального університету двадцять першого століття» (м. Ерфурт, 1–2 березня 1996 р.), Болонською декларацією, або Спільною декларацією міністрів освіти Європи «Європейський простір у сфері вищої освіти» (м. Болонья, 19 червня 1999 р.), Лісабонською декларацією «Університети Європи після 2010 року: різноманіття за єдності мети» (м. Брюссель, 13 квітня 2007 р.) та ін. Загалом в європейському просторі у сфері вищої освіти автономія вищого навчального закладу розглядається як його спроможність самостійно приймати рішення щодо чотирьох напрямів діяльності – організаційних структур, фінансових питань, управління персоналом і академічних справ. У структурі автономії вищого навчального закладу розрізняють чотири основні складові частини – організаційну, фінансову, кадрову й академічну автономії [18, с. 187].

Необхідність розширення автономії українських вищих навчальних закладів не викликає сумнівів ані на рівні держави в особі уповноважених органів, ані в суспільства, ані в роботодавців, запити яких на робочу силу віддзеркалюють поточні та перспективні потреби національної економіки. Актуальність питання автономізації вітчизняних вищих навчальних закладів також обумовлюється вектором європейської інтеграції, який обраний Україною. Приєднавшись 19 травня 2005 р. до Болонської декларації, Україна дала згоду на реформування національної системи вищої освіти. Нині ст. 431 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27 червня 2014 р. [19] передбачена активізація співробітництва у сфері вищої освіти між сторонами Угоди, зокрема з метою реформування та модернізації системи вищої освіти, підвищення її якості й важливості, розширення можливостей вищих навчальних закладів та ін.

Досягнення цієї багатопланової мети, безперечно, пов’язується з активізацією процесів автономізації вітчизняних вищих навчальних закладів. Отже, вищі навчальні заклади України, ураховуючи європейський вектор розвитку національної системи вищої освіти, мають прагнути здобути певну незалежність від держави щодо здійснення освітньої й наукової діяльності. У цьому контексті варто зауважити, що лібералізація відносин між вищими навчальними закладами й суб’єктами державного управління у сфері вищої освіти передбачає одночасне посилення державного та суспільного контролю за ефективністю діяльності вищих навчальних закладів і якістю освіти. Однак процес автономізації

вітчизняних вищих навчальних закладів потребує відповідного правового забезпечення та створення сприятливих економічних умов.

Автономізація навчальних закладів, зокрема й вищих, розглядалася як одне з пріоритетних питань реформування національної освіти ще на початку 90-х рр. XX ст. Так, у Державній національній програмі «Освіта» («Україна XXI століття»), затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 1993 р. № 896 [1], серед принципів її реалізації названий принцип демократизації освіти, який включає надання автономії навчальним закладам у вирішенні основних питань їхньої діяльності. Також у цьому програмному документі забезпечення автономності в діяльності навчальних закладів віднесене до перспектив удосконалення управління у сфері освіти. У Національній доктрині розвитку освіти, затвердженій Указом Президента України від 17 квітня 2002 р. № 347/2002 [2], було визначено, що сучасна система управління у сфері національної освіти має враховувати тенденції до зростання автономії навчальних закладів, а в Національній стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 р., затвердженій Указом Президента України від 25 червня 2013 р. № 344/2013 [3], яка конкретизує шляхи реалізації концептуальних ідей Національної доктрини розвитку освіти 2002 р., серед основних завдань у сфері вищої освіти назване розширення автономії вищих навчальних закладів, а в контексті модернізації системи управління освітою передбачене розроблення системи заходів, спрямованих на впровадження ідеї автономії навчальних закладів, розширення можливостей щодо їх фінансової самостійності. Отже, основоположні засади утвердження автономії вітчизняних вищих навчальних закладів було закладено майже двадцять п’ять років тому. Проте, зважаючи на перманентність процесів трансформації системи вищої освіти в Україні через певну безсистемність, одна з основних проблем модернізації державного управління – визначення форм і меж автономії вищих навчальних закладів – залишилася невирішеною до сьогодні.

Законодавчі засади автономії вищих навчальних закладів в Україні насамперед визначені в Законі України «Про освіту» від 23 травня 1991 р. № 1060-XII [4]. Як видно з таблиці 3, розуміння складових частин автономії вищих навчальних закладів у Законі України «Про освіту» в першій редакції від 23 травня 1991 р. та в редакції від 23 травня 1996 р. було доволі обмеженим і потребувало конкретизації. Однак на цьому увага не акцентувалася, оскільки в період становлення національної системи вищої освіти для вирішення питання автономії вищих навчальних закладів ще не було створено належних умов. Лише на межі 1990–2000-х рр. в освітянському середовищі об’єктивно сформувалися прагнення до автономії, які в часі співпали з процесами розроблення й обговорення довгоочікуваного проекту Закону України «Про вищу освіту». Прийнятий 17 січня 2002 р. Закон України «Про вищу освіту» за № 2984-III (утратив чинність) [8] мав стати базовим нормативно-правовим актом щодо регулювання питання автономії вищих навчальних закладів і, як видно з таблиці 4, у розумінні її складових частин просунувся далі порівняно з нормами Закону України «Про освіту» від 23 травня 1991 р. № 1060-XII, адже автономію й

самоврядування було віднесено до принципів управління вищим навчальним закладом та визначено систему прав (хоча й обмежену), яких набувають вищі навчальні заклади, реалізуючи принцип автономії та самоврядності (ст. 29).

Таблиця 3

Визначення автономії вищих навчальних закладів у Законі України «Про освіту» від 23 травня 1991 р. № 1060-XII[3]

Закон України «Про освіту» від 23 травня 1991 р. № 1060-XII в першій редакції	**Закон України «Про освіту» від 23 травня 1991 р. № 1060-XII в редакції Закону України «Про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР «Про освіту» від 23 травня 1996 р. № 100/96-ВР**	**Закон України «Про освіту» від 23 травня 1991 р. № 1060-XII, ст. 46 у редакції Закону України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 р. № 1556-VII (чинна редакція)**
Ст. 39. Автономія вищого навчального закладу Автономія надається вищому навчальному закладу в установленому порядку відповідно до акредитації й передбачає додаткові права закладу на: – визначення змісту освіти; – визначення плану прийому студентів, аспірантів, докторантів з урахуванням державного замовлення; – установлення й присвоєння вчених звань навчального закладу; – власність на будівлі, техніку, інше належне йому майно; – інші повноваження, що делегують вищому навчальному закладу відповідно до його статусу органи державного управління. Вищий навчальний заклад може делегувати окремі свої повноваження органам державного управління освітою.	***Ст. 46. Автономія вищого закладу освіти*** 1. Автономія може надаватися вищому закладу освіти відповідно до рівня акредитації й передбачає права закладу на: – визначення змісту освіти; – визначення планів прийому студентів, аспірантів, докторантів з урахуванням державного контракту (замовлення) **та угод із підприємствами, установами, організаціями, громадянами;** – установлення й присвоєння вчених звань вищого закладу освіти **четвертого рівня акредитації**; – інші повноваження, що делегують вищому закладу освіти відповідно до його статусу державні органи управління освітою. 2. Вищий заклад освіти може делегувати окремі свої повноваження державним органам управління освітою.	***Ст. 46. Автономія вищого навчального закладу*** 1. Автономія вищого навчального закладу – це самостійність, незалежність і відповідальність вищого навчального закладу в прийнятті рішень стосовно розвитку академічних свобод, організації наукових досліджень, освітнього процесу, внутрішнього управління, економічної й іншої діяльності, самостійного добору й розстановки кадрів у межах, передбачених цим Законом. 2. Права вищого навчального закладу, що визначають зміст його автономії, визначаються Законом України «Про вищу освіту» й не можуть бути обмежені іншими законами та нормативно-правовими актами.

[3] Складено авторами на основі джерела [4].

Варто зазначити, що норми Закону України «Про вищу освіту» від 17 січня 2002 р. № 2984-III не створили необхідної правової основи для запровадження автономії вищих навчальних закладів, серед яких більшість належала до державної або комунальної форми власності, через що об'єктивно потребувала (порівняно з іншими державними та комунальними установами) розширення автономії та звуження сфери впливу уніфікації. Водночас переважна приналежність вищих навчальних закладів до державної або комунальної власності певною мірою уповільнювала процес їх автономізації, особливо в частині фінансової автономії.

До проблем автономізації вищих навчальних закладів загалом та державних і комунальних зокрема приверталася увага на парламентських слуханнях «Про стан і перспективи розвитку вищої освіти в Україні», які відбулися 13 травня 2004 р., за результатами яких у Рекомендаціях парламентських слухань «Про стан і перспективи розвитку вищої освіти в Україні», схвалених постановою Верховної Ради України від 4 червня 2004 р. № 1755-IV [20], учасники парламентських слухань рекомендували Кабінету Міністрів України підготувати та внести на розгляд Верховної Ради України зміни до законодавчих актів України, що регулюють фінансово-економічні відносини в системі вищої освіти, зокрема щодо розширення автономії вищих навчальних закладів, створення умов для вдосконалення механізмів фінансування, розподілу доходів вищих навчальних закладів і розширення їх прав у самостійному веденні економічної діяльності, надання права місцевим органам виконавчої влади здійснювати фінансування вищих навчальних закладів із місцевих бюджетів. Питання реалізації принципу автономії також актуалізувалося в п. 3.8 Хартії університетів України «Академічні свободи, університетська автономія й освіта», зміст якої було ухвалено ректорами університетів України під час міжнародної науково-практичної конференції «Ольвійський форум – 2009» (м. Ялта, 11–14 червня 2009 р.) [21]. У цьому документі міститься заклик до Кабінету Міністрів України визнати принцип автономії вищих навчальних закладів у частині таких її складників, як академічна, фінансова, організаційна та кадрова автономія, що відповідає європейській і світовій практиці.

Однак на законодавчому рівні реальних зрушень щодо вирішення цього питання не спостерігалося до прийняття Закону України «Про вищу освіту» в редакції від 1 липня 2014 р. № 1556-VII, яка відрізняється більш ґрунтовним і прогресивним підходом до розуміння автономії вищих навчальних закладів (ст. 32). Чинна редакція Закону України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 р. № 1556-VII визначає автономію вищих навчальних закладів у широкому розумінні як сукупність прав за такими її основними видами, як академічна, фінансова, організаційна та кадрова автономія (див. табл. 4) й одночасно перекладає на вищі навчальні заклади відповідальність за якість їх реалізації, що корелює з європейськими тенденціями. Так, відповідно до ч. 3 ст. 32 Закону України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 р. № 1556-VII вищі навчальні заклади зобов'язані мати внутрішню систему забезпечення якості освітньої діяльності та якості вищої освіти й оприлюднювати інформацію про

реалізацію своїх прав і виконання зобов'язань. Важливо відмітити, що згідно зі ст. 2 Закону України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 р. № 1556-VII та ч. 2 ст. 46 Закону України «Про освіту» від 23 травня 1991 р. № 1060-XII права вищого навчального закладу, що визначають зміст його автономії, установлюються Законом України «Про вищу освіту» і не можуть бути обмежені іншими законами чи підзаконними нормативно-правовими актами.

Таблиця 4

Модернізація розуміння автономії вищих навчальних закладів у Законі України «Про вищу освіту»[4]

Закон України «Про вищу освіту» від 17 січня 2002 р. № 2984-III	**Закон України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 р. № 1556-VII**
Ст. 29. Принципи управління вищим навчальним закладом 2. Автономія та самоврядування вищого навчального закладу реалізуються відповідно до законодавства й передбачають право: 1) самостійно визначати форми навчання, форми та види організації навчального процесу; 2) приймати на роботу педагогічних, науково-педагогічних та інших працівників; 3) надавати додаткові освітні послуги; 4) самостійно розробляти та запроваджувати власні програми наукової й науково-виробничої діяльності; 5) створювати в порядку, установленому Кабінетом Міністрів України, інститути, коледжі, технікуми, факультети, відділення, філії, навчальні, методичні, наукові, науково-дослідні центри та лабораторії,	**Стаття 32. Принципи діяльності, основні права й обов'язки вищого навчального закладу** 2. Вищі навчальні заклади мають рівні права, що становлять зміст їх автономії та самоврядування, зокрема мають право: 1) розробляти й реалізовувати освітні (наукові) програми в межах ліцензованої спеціальності; 2) **самостійно визначати форми навчання та форми організації освітнього процесу**[5]; 3) обирати типи програм підготовки бакалаврів і магістрів, що передбачені Міжнародною стандартною класифікацією освіти; 4) **приймати на роботу педагогічних, наукових, науково-педагогічних та інших працівників;** 5) формувати й затверджувати власний штатний розпис відповідно до законодавства; 6) приймати остаточне рішення щодо визнання, зокрема встановлення еквівалентності, здобутих в іноземних вищих навчальних закладах ступенів бакалавра, магістра, доктора філософії, доктора наук і вчених звань доцента, професора під час зарахування на навчання та/або на посаду наукового чи науково-педагогічного працівника; 7) запроваджувати рейтингове оцінювання освітніх, науково-дослідницьких та інноваційних досягнень учасників освітнього процесу; 8) **надавати додаткові освітні й інші послуги відповідно до законодавства;** 9) **самостійно розробляти та запроваджувати власні програми освітньої, наукової, науково-технічної й інноваційної діяльності;** 10) самостійно запроваджувати спеціалізації, визначати їх зміст і програми навчальних дисциплін;

[4] Складено авторами на основі джерел [5; 8].

[5] Окремі пункти ч. 2 ст. 32 Закону України «Про вищу освіту» від 01 липня 2014 р. № 1556-VII виділені з метою встановлення зв'язку з ч. 2 ст. 29 Закону України «Про вищу освіту» від 17 січня 2002 р. № 2984-III (утратив чинність).

конструкторські й конструкторсько-технологічні бюро, територіально відокремлені й інші структурні підрозділи; 6) здійснювати видавничу діяльність, розвивати власну поліграфічну базу; 7) на підставі відповідних угод провадити спільну діяльність з іншими вищими навчальними закладами, підприємствами, установами й організаціями; 8) брати участь у роботі міжнародних організацій; 9) запроваджувати власну символіку й атрибутику; 10) звертатися з ініціативою до органів управління вищою освітою про внесення змін до чинних або розроблення нових нормативно-правових актів у галузі вищої освіти, а також брати участь у роботі над проектами щодо їх удосконалення; 11) користуватися земельними ділянками в порядку, установленому Земельним кодексом України.	11) присуджувати ступені вищої освіти здобувачам вищої освіти, які відповідно до законодавства успішно пройшли процедуру атестації після завершення навчання на відповідному рівні вищої освіти; 12) приймати остаточне рішення щодо присудження наукових ступенів акредитованими спеціалізованими вченими радами; 13) **утворювати загальноосвітні навчальні заклади за погодженням з органами місцевого самоврядування;** 14) утворювати, реорганізовувати та ліквідовувати свої структурні підрозділи; 15) **провадити видавничу діяльність, зокрема видавати підручники, навчальні посібники й наукові праці, а також розвивати власну поліграфічну базу;** 16) **провадити на підставі відповідних договорів спільну діяльність із навчальними закладами, науковими установами й іншими юридичними особами;** 17) розміщувати свої навчальні, науково-дослідні та навчально-науково-виробничі підрозділи на підприємствах, в установах і організаціях; 18) **брати участь у роботі міжнародних організацій;** 19) **запроваджувати власну символіку та атрибутику;** 20) установлювати власні форми морального та матеріального заохочення учасників освітнього процесу; 21) **звертатися з ініціативою до органів, що здійснюють управління у сфері вищої освіти, про внесення змін до чинних або розроблення нових нормативно-правових актів у сфері вищої освіти, а також брати участь у роботі над проектами;** 22) провадити фінансово-**господарську та іншу діяльність** відповідно до законодавства та статуту вищого навчального закладу; 23) розпоряджатися власними надходженнями (для вищих навчальних закладів державної й комунальної форми власності), зокрема, від надання платних послуг; 24) відкривати поточні та депозитні рахунки в банках; 25) здійснювати інші права, що не суперечать законодавству.

Отже, автономія – це до певної міри форма лібералізації механізму державного управління у сфері вищої освіти, за якої надання значних повноважень вищим навчальним закладам обумовлює необхідність посилення державного та суспільного контролю за якістю освіти, зокрема через

Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти та незалежні установи оцінювання й забезпечення якості вищої освіти. Відповідно до ч. 3 ст. 3 Закону України «Про вищу освіту» від 01 липня 2014 р. № 1556-VII державна політика у сфері вищої освіти має бути спрямована на розвиток автономії вищих навчальних закладів як один із напрямів модернізації вищої освіти в Україні в контексті інтеграції в європейський простір у сфері вищої освіти. До речі, розуміння важливості принципу автономії для розвитку вищих навчальних закладів також віддзеркалене в преамбулі Закону України «Про вищу освіту» від 01 липня 2014 р. № 1556-VII.

Як видно з визначення поняття «автономія вищого навчального закладу» (ст. 1 Закону України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 р. № 1556-VII), яке тепер також наведене в чинній редакції Закону України «Про освіту» від 23 травня 1991 р. № 1060-XII (ст. 46) і в ст. ст. 32, 67 Закону України «Про вищу освіту», останній запроваджує чотири види автономії вищих навчальних закладів – академічну (у межах якої можна виділити освітню й наукову), фінансову, організаційну та кадрову. Однак слід підкреслити, беручи до уваги передбачену освітянським законодавством типологію вищих навчальних закладів (університет, академія, інститут, коледж) і можливість набуття першими трьома типами статусу національного, а згодом – і дослідницького ВНЗ, що віднесення вищого навчального закладу до того чи іншого типу обумовлює особливості реалізації ним автономії.

За прогнозами Міністерства освіти і науки України надання вищим навчальним закладам повної автономії мало завершитися наприкінці 2015 р. Проте цьому завадила низка чинників, зокрема, як уже зазначалося, більшість вітчизняних вищих навчальних закладів є державними або комунальними, а отже, підпорядкованими Міністерству освіти і науки України, галузевим міністерствам (відомствам), органам влади Автономної Республіки Крим (органам місцевого самоврядування) і залежними від фінансування за рахунок державного або місцевих бюджетів (див. табл. 5).

Так, станом на початок 1995–1996 навчального року в національній системі вищої освіти налічувалося 1037 вищих навчальних закладів, серед яких 926 закладів (89,30%) належали до державної та комунальної власності. За двадцять наступних років загальна кількість вищих навчальних закладів суттєво зменшилася – з 1037 до 657, тобто на 380 закладів, або на 36,64%. Відповідно до даних, наведених у таблиці 5, на початок 2016–2017 навчального року серед 657 вищих навчальних закладів 338 належить до державної форми власності (51,44% від їх загальної кількості), 189 – до комунальної форми власності (28,77% від їх загальної кількості). При цьому сукупна питома вага вищих навчальних закладів державної та комунальної форм власності становить 80,21%, тобто зменшилася лише на 9,09%.

Таблиця 5

Розподіл вищих навчальних закладів України за формами власності в 1995–2017 рр.[6] *(одиниць)*

Показники / Навчальний рік	Усього ВНЗ	зокрема		
		ВНЗ державної форми власності	ВНЗ комунальної форми власності	ВНЗ приватної форми власності
1995-1996 навч. рік				
усього	1037	926[7]		111
у %	100,00	89,30		10,70
2000-2001 навч. рік				
усього	979	816		163
у %	100,00	83,35		16,65
2005-2006 навч. рік				
усього	951	749		202
у %	100,00	78,76		21,24
2010-2011 навч. рік				
усього	854	446	220	188
у %	100,00	52,23	25,76	22,01
2016-2017 навч. рік				
усього	657	338	189	130
у %	100,00	51,44	28,77	19,79

Справжньої автономії вітчизняні вищі навчальні заклади набудуть лише за умови диверсифікації джерел фінансування. Державною національною програмою «Освіта» («Україна XXI століття»), затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 1993 р. № 896 [1], Національною доктриною розвитку освіти, затвердженою Указом Президента України від 17 квітня 2002 р. № 347/2002 [2], ст. 61 Закону України «Про освіту» від 23 травня 1991 р. № 1060-XII (щодо державних вищих навчальних закладів) [4], ст. ст. 70, 71 Закону України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 р. № 1556-VII [5] передбачена багатоканальна система фінансового забезпечення діяльності вищих навчальних закладів. Це, зокрема, кошти державних і приватних підприємств, громадських організацій, ендавмент, кошти громадян, міжнародних освітніх фондів, благодійних організацій, банківські кредити тощо. Сучасний розвиток вищої освіти в Україні характеризується тим, що вищі навчальні заклади державної та комунальної форм власності досі є фінансово й адміністративно залежними від держави, а вищі навчальні

[6] Розраховано та складено авторами за даними статистичних бюлетенів Державної служби статистики України (Основні показники діяльності вищих навчальних закладів України на початок 2010/11 навчального року: статистичний бюлетень // Державний комітет статистики України / Відп. за вип. І. Калачова. – К., 2011. – С. 8, 23; Основні показники діяльності вищих навчальних закладів України на початок 2016/17 навчального року : статистичний бюлетень // Державна служба статистики України / Відп. за вип. О. Кармазіна. – К., 2017. – С. 22 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ukrstat.gov.ua).

[7] Об'єднані дані наведені відповідно до джерела (Основні показники діяльності вищих навчальних закладів України на початок 2010/11 навчального року: статистичний бюлетень // Державний комітет статистики України / Відп. за вип. І. Калачова. – К., 2011. – С. 8).

заклади приватної форми власності – від ринку, який характеризується короткостроковими очікуваннями. Отже, ні державні, ні комунальні, ні приватні вищі навчальні заклади не можуть забезпечити належну фінансову базу для свого розвитку. До того ж більшість із вищеназваних джерел нині не можуть переважати у фінансуванні вищої освіти через трансформаційні й посттрансформаційні процеси, які затягнулися в нашій державі, а останнім часом узагалі переросли в чергову економічну кризу, що пов'язано не лише з економічними, а й із військово-політичними проблемами України.

Водночас, як показує світовий досвід, фінансова автономія вищих навчальних закладів від держави є відносним явищем, тобто автономія не означає повної незалежності вищих навчальних закладів від держави. На сьогодні Європейською асоціацією університетів проаналізовано 34 моделі автономії вищих навчальних закладів і встановлено, що найбільш незалежними останні є щодо вирішення питань управління персоналом (кадрова автономія), далі йде академічна автономія, організаційна автономія і в останню чергу – фінансова автономія [18, с. 187]. Так, у більшості держав, які входять до Організації економічного співробітництва й розвитку, державне фінансування складає до 70% обсягів бюджетів вищих навчальних закладів, а тому є основним важелем впливу держави на процеси перетворень у вищих навчальних закладах і основним інструментом досягнення позитивних результатів в освітній сфері. При цьому схеми фінансування вищої освіти відрізняються за ступенем покриття державою вартості навчання у вищих навчальних закладах, рівнем їх самостійності у визначенні ціни навчання, включенням до системи державного фінансування приватних вищих навчальних закладів і за іншими чинниками [22, с. 19–20]. Також слід підкреслити, що у світовій практиці нині застосовується до 4 тис. схем фінансування вищих навчальних закладів [18, с. 190], принциповим складником більшості з яких є спільне фінансування діяльності вищих навчальних закладів за рахунок державного та приватного капіталів.

Незважаючи на переважання бюджетних коштів у фінансуванні вищих навчальних закладів, за структурою джерел фінансування в Україні все ж таки розвивається змішана модель фінансового забезпечення вищої освіти, хоча й за наявності законодавчих обмежень щодо приватних вищих навчальних закладів, про що вже йшлося вище. Так, за даними Державної служби статистики України, станом на початок 2016–2017 навчального року кількість студентів вищих навчальних закладів (1 586 754 особи) за джерелами фінансування їх навчання розподілилася таким чином: 732 949 осіб (46,2%) навчаються за кошти державного бюджету, 770 571 особа (48,6%) – за кошти фізичних осіб, 73 610 осіб (4,6%) – за кошти місцевих бюджетів, 9624 (0,6%) – за кошти органів державної влади та юридичних осіб [23, с. 11].

Процеси автономізації вищих навчальних закладів тісно пов'язані з проблемою оптимізації їх мережі, яка була віднесена до пріоритетів реформи вищої освіти ще Державною національною програмою «Освіта» («Україна XXI століття»)», затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 1993 р. № 896 [1], а Національною стратегією розвитку освіти в

Україні на період до 2021 р., затвердженою Указом Президента України від 25 червня 2013 р. № 344/2013 [3], узгодження мережі вищих навчальних закладів із потребами національної економіки визначене серед основних завдань для сфери вищої освіти. У цьому контексті привертає увагу думка Левківського К. щодо необхідності оптимізації мережі вищих навчальних закладів шляхом їх об'єднання та створення потужних регіональних, корпоративних, дослідницьких університетів з урахуванням регіональних і загальнодержавних потреб у фахівцях із вищою освітою [24, с. 6], що узгоджується з прогнозами європейських експертів стосовно того, що для надання якісної освіти Україні достатньо мати 40–50 вищих навчальних закладів зі статусом автономної діяльності [25, с. 37].

Отже, автономія вищих навчальних закладів аж ніяк не спрощує, а навпаки, ускладнює відносини у сфері вищої освіти, оскільки зобов'язує вищі навчальні заклади відповідати потребам національної економіки, запитам суспільства, які швидко змінюються. Водночас автономія вищих навчальних закладів має сприяти досягненню стратегічної мети – входженню України до європейського простору у сфері вищої освіти задля забезпечення сталого розвитку суспільства, економіки, держави та добробуту окремих громадян, а отже, підвищенню конкурентоспроможності держави на світовому рівні.

Висновки

На основі викладеного вище сформульовані такі висновки.

Для сучасного етапу модернізації державного управління у сфері вищої освіти вирішальне значення має Закон України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 р. № 1556-VII, який поставив низку важливих завдань, спрямованих на побудову моделі державно-громадського управління в зазначеній сфері діяльності.

Аналіз нормативно-правового забезпечення повноважень Міністерства освіти і науки України дозволив виділити в розвитку цього органу галузевої компетенції чотири етапи: I етап (1991–2000 рр.) – становлення Міністерства освіти України як центрального органу виконавчої влади з управління у сфері освіти; II етап (2000–2010 рр.) – реформування державного управління у сфері освіти, зокрема реорганізація Міністерства освіти України й утворення Міністерства освіти і науки України; III етап (2010–2013 рр.) – реорганізація Міністерства освіти і науки України, яка призвела до появи Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України; IV етап (2013 р. – донині) – оптимізація повноважень Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України шляхом його чергової реорганізації та створення Міністерства освіти і науки України.

До основних напрямів модернізації державного управління вищими навчальними закладами, які є пріоритетними в контексті Закону України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 р. № 1556-VII, віднесено: 1) децентралізацію управління у сфері вищої освіти; 2) удосконалення системи оцінювання якості освіти й управління якістю освіти; 3) удосконалення окремих інструментів

державного управління прямого впливу у сфері вищої освіти; 4) автономізацію вищих навчальних закладів.

Процес оптимізації співвідношення державного управління у сфері вищої освіти й автономії вищих навчальних закладів сприятиме підвищенню ефективності їх освітньої та наукової діяльності, якщо матиме поступальний характер, адекватне правове забезпечення й сприятливі економічні умови.

Список використаних джерел

1. Державна національна програма «Освіта» («Україна XXI століття») : постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 1993 р. № 896 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/896-93-%D0%BF.
2. Про Національну доктрину розвитку освіти : Указ Президента України від 17 квітня 2002 р. № 347/2002 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 16. – Ст. 860.
3. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року : Указ Президента України від 25 червня 2013 р. № 344/2013 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 50. – Ст. 1783.
4. Про освіту : Закон України від 23 травня 1991 р. № 1060-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1060-12.
5. Про вищу освіту : Закон України від 1 липня 2014 р. № 1556-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1556-18**.**
6. Про утворення Міністерства освіти України та ліквідацію Міністерства народної освіти України та Міністерства вищої освіти України : Указ Президента України від 12 грудня 1991 р. № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2/91 (утратив чинність).
7. Про Міністерство освіти і науки України : Указ Президента України від 7 червня 2000 р. № 773/2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/773/2000 (утратив чинність).
8. Про вищу освіту : Закон України від 17 січня 2002 р. № 2984-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2984-14 (утратив чинність).
9. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010.
10. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 28 лютого 2013 р. № 96/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/96/2013.
11. Про стан та законодавче забезпечення розвитку науки та науково-технічної сфери держави : парламентські слухання від 02 липня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://static.rada.gov.ua/zakon/skl7/5session/par_sl/sl0207114.htm.
12. Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України : постанова Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 630 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-%D0%BF.
13. Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних і робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів : Закон України від 20 листопада 2012 р. № 5499-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5499-17.
14. Про організації роботодавців, їх об’єднання, права і гарантії їх діяльності : Закон України від 22 червня 2012 р. № 5026-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5026-17/page.
15. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/436-15.

16. Забезпечення якості вищої освіти: європейські кращі практики для України / Г. Воскобойникова, М. Головянко, С. Гришко та ін.; упоряд. Т. Добко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://education-ua.org/ua/.

17. Про внесення змін до законів України «Про вищу освіту» та «Про освіту» (щодо мережі розпорядників бюджетних коштів – навчальних закладів державної форми власності) : проект Закону від 9 січня 2013 р. № 1221 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=45397.

18. Воробйова О. Автономія та врядування у вищій освіті : [монографія] / О. Воробйова, Т. Горецька, Н. Дем'яненко та ін. – К. : Інститут вищої освіти НАПН України, 2015. – 192 с.

19. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : міжнародний документ від 27 червня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

20. Про Рекомендації парламентських слухань «Про стан і перспективи розвитку вищої освіти в Україні» : постанова Верховної Ради України від 4 червня 2004 р. № 1755-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1755-15.

21. Хартія університетів України: академічні свободи, університетська автономія та освіта (ухвалена на міжнар. наук-практ. конф. «Ольвійський форум – 2009», м. Ялта, 11–14 червня 2009 р.) // Освіта України. – 2009. – 10 лип. – С. 5.

22. Шевченко Л. Фінансова автономія університету: світовий досвід для України / Л. Шевченко // Право та інновації. – 2015. – № 1 (9). – С. 19–25.

23. Основні показники діяльності вищих навчальних закладів України на початок 2016/17 навчального року : статистичний бюлетень // Державна служба статистики України / Відп. за вип. О. Кармазіна. – К., 2017. – 208 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ukrstat.gov.ua.

24. Левківський К. Якісна освіта – запорука самореалізації особистості / К. Левківський // Вища школа. – 2010. – № 1. – С. 5–14.

25. Шаповал Р. Освітня діяльність в Україні : проблеми та перспективи розвитку / Р. Шаповал // Європейські перспективи. – 2010. – № 4. – С. 36–40.