

**Серкова Надія Анатоліївна,**

*здобувач кафедри соціальної і гуманітарної політики, Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, 61099, м. Харків, Маршала Рибалко, 51, кв 13, тел. +380500433850, E-mail: mbubliy@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-8537-915X>*

## **ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМАМИ ВИЩОЇ ОСВІТИ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ**

**Анотація:** У статті узагальнено особливості державного управління системами вищої освіти в європейських країнах. Визначено, що в умовах світового освітнього ринку дієвими формами впливу держави на заклади вищої освіти є: фінансування вищої освіти в основному з бюджетних джерел; державна система забезпечення якості вищої освіти. Все це дозволяє в умовах жорсткої конкурентної боротьби на світовому ринку вищої освіти зберігати високий престиж вищої освіти.

З'ясовано, що однією з найкращих у світі визнають систему вищої професійної освіти в Німеччині. За останні 50 років кількість студентів, які вступають до вузів Німеччини, включаючи іноземців, збільшилася в три рази. Навчання в університетах Німеччини є частиною державної системи безкоштовної освіти. Компетенції у сфері освіти строго розподілені між федеральним урядом і урядами земель. Федеральний уряд бере участь у загальному плануванні освіти для створення єдиних ринкових умов і рівноцінності вищої освіти. Уряд земель відповідає за планування і практичне здійснення освіти на своїй території.

Поряд з особливостями, характерними для кожної країни, зміни в державному регулюванні діяльності в галузі вищої освіти в умовах світового освітнього ринку мають яскраво виражені спільні риси. До них можна віднести: зростаючу роль державного управління та нових сучасних форм адміністративно-правового регулювання в галузі вищої освіти; законодавче закріплення таких адміністративних функцій, як прогнозування і планування, в управлінні вищою освітою; розширення автономії закладів вищої освіти та академічних свобод; поява нових типів закладів вищої освіти, що відповідають інноваційним вимогам світового ринку праці; перерозподіл управлінських функцій у галузі вищої освіти між центром і регіонами; багатоканальне фінансування діяльності закладів вищої освіти; забезпечення єдності та послідовності освітніх програм та якості навчання через всі рівні вищої освіти; нормативне регулювання діяльності закладів вищої освіти.

**Ключові слова:** державне регулювання, ринкове регулювання, система освіти, вища освіта, ринок освітніх послуг, інвестиції в освіту.

**Sierkova Nadiia Anatoliivna,**

*Applicant for a degree of Department of Social and Humanitarian Policy, Kharkiv regional institute of Public Administration of National academy for Public administration under the President of Ukraine, 61099, Kharkiv, Marshala Rybalko, tel.:+380500433850, E-mail: mbubliy@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-8537-915X>*

## **PECULIARITIES OF PUBLIC ADMINISTRATION IN HIGHER EDUCATION SYSTEMS IN EUROPEAN COUNTRIES**

**Annotation:** The article summarizes the features of public administration of higher education systems in European countries. It is determined that in the conditions of the world educational market, the effective forms of state influence on higher education institutions are: financing of higher education mainly from budgetary sources; the state system for ensuring the quality of higher education. All this makes it possible to maintain the high prestige of higher education in the conditions of severe competition in the global higher education market.

It was found out that the system of higher professional education in Germany is recognized as one of the best in the world. Over the past 50 years, the number of students entering German universities, including foreigners, has tripled. Education at universities in Germany is part of the state system of free education. Competence in education is strictly divided between the Federal and state governments. The Federal government participates in the overall planning of education in order to create a common market environment and the equivalence of higher education. The land government is responsible for planning and implementing education on its territory.

Along with the specific features of each country, changes in the state regulation of activities in the field of higher education in the conditions of the world educational market have pronounced common features. These include: the growing role of public administration and new modern forms of administrative and legal regulation in the field of higher education; the legislative consolidation of such administrative functions as forecasting and planning in the management of higher education; the expansion of the autonomy of higher education institutions and academic freedoms; the emergence of new types of higher education institutions that meet the innovative requirements of the world labor market; the redistribution of managerial functions in the field of higher education between the center and the regions; multi-channel financing of higher education institutions; ensuring the unity and consistency of educational programs and quality of training across all levels of higher education; regulatory regulation of higher education institutions.

**Key words:** state regulation, market regulation, education system, higher education, educational services market, investment in education.

**Постановка проблеми.** Світовий освітній ринок в даний час оцінюється в 1,5 трлн. дол. [1, с. 28]. Глобальний попит на вищу освіту становить 97 млн. місць, а попит на міжнародну вищу освіту 1,8 млн. місць. За прогнозами до 2025 р. попит на міжнародну освіту збільшиться і складе 262 млн. місць, причому частка вищої освіти складе не менше 7,2 млн. місць. Виходячи з цих даних, експорт послуг у сфері навчання стане одним з найбільш прибуткових галузей економіки, як у фінансовому, так і стратегічному плані. Працевлаштування після закінчення вузу і можлива натуралізація в країні навчання – не менш важливі фактори, що впливають на отримання вищої освіти за кордоном. Для забезпечення цивілізованого рівня прогресу і встановлення економічної і політичної незалежності в кожній країні необхідно мати налагоджену освітню державну політику в системі вищої освіти. Тому всі країни прагнуть до побудови адекватних національних систем вищої освіти.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Особливості державного управління системами вищої освіти в європейських країнах було розглянуто у працях багатьох зарубіжних та вітчизняних вчених. Вагомий внесок у дослідження особливостей впливу держави на систему вищої освіти зробили такі вчені, Н. Борецька [6], С. Вавренюк [5], Ф. Ващук [1], О. Грішнова [7], С. Домбровська [3], Г. Лопушняк [8], Н. Мельник [2], А. Прокопенко [10], Х. Рибчанська [8], В. Садковий [5], Г. Хоружий [4], В. Шведун [5], С. Шевченко [9] та ін. Однак, незважаючи на численні дослідження, недостатньо висвітленими залишаються основні адміністративно-регулятивні заходи держави на систему вищої освіти.

**Метою статті** є визначення особливостей державного управління сис-

темами вищої освіти в європейських країнах, та надання пропозицій з удосконалення даного процесу в Україні.

#### **Виклад основного матеріалу. ч**

Розглянемо систему і принципи державного регулювання в галузі вищої освіти в Німеччині. Конституцією Німеччини встановлено розмежування повноважень в галузі державного управління вищою освітою між федерацією і землями. При цьому відповідальність за поточну діяльність закладів вищої професійної освіти несуть уряди земель. Таким чином, в Німеччині існує дворівнева система управління освітою: функції управління розподілені між федеральним органом – Міністерством освіти Німеччини, і урядами земель. Федеральний орган управління освітою розробляє концепцію освітньої політики, визначає загальнонаціональні юридичні рамки функціонування системи освіти, виділяє кошти на розширення установ вищої професійної освіти і створення сучасної інфраструктури для їх ефективної діяльності.

Для координації політики в галузі вищої освіти, розробки єдиних стандартів її адміністративно-правового регулювання діяльності в цій галузі, узгодження взаємного визнання дипломів та навчальних програм утворені керівні органи системи освіти: Постійна Конференція міністрів освіти і культури земель Німеччини; Конференція ректорів навчальних закладів Німеччини; Федеральна земельна комісія з планування освіти та розвитку досліджень; Рада по науці [2, с. 34].

На рівні земель юридичний статус закладів вищої освіти прирівнюється до статусу державних організацій, бюджетну і кадрову політику яких регулюють уряди земель, включаючи подібним чином заклади вищої освіти в систему державного управління. Річні бюджети закладів вищої освіти

є частиною бюджетів земель, які приймаються відповідними парламентами земель. Поточні витрати на наукові дослідження та навчальний процес (виплата заробітної плати, поточні матеріальні витрати) покриваються насамперед з бюджетів земель [3, с. 17]. У питаннях навчальної та дослідницької роботи заклади вищої освіти мають функціональну автономію, використовуючи при цьому різні механізми самоврядування. Земельні влади передають установам вищої освіти вирішення багатьох фінансових і адміністративних питань, залишаючи за собою загальну стратегічну відповідальність за галузь вищої освіти [4, с. 58]. З урахуванням вищенаведеного в умовах, освітнього ринку державне управління в Німеччині полягає у визначенні юридичних рамкових умов, наданні установам вищої освіти необхідного фінансового забезпечення та задоволенні їх потреб у розвиненій інфраструктурі.

Одночасно Рада з науки визначає завдання, виконання яких вимагає спільного фінансування з боку федерального центру і земель: створення і розширення установ вищої освіти, вдосконалення їх інфраструктури, підтримка університетських клінік і дослідницьких робіт.

У конкурентній боротьбі на світовому ринку вищої освіти за залучення іноземних студентів до навчання в німецьких закладах вищої освіти інтереси Німеччини представляє Німецька служба академічних обмінів – самоврядна організація закладів вищої освіти Німеччини., Ради з науки НАТО, Фонду підтримки німецької науки і ряду інших.

Таким чином, особливості державного управління системою вищої освіти у Німеччині такі:

- розмежування повноважень в галузі управління вищою освітою

між федерацією і землями встановлено на найвищому законодавчому рівні – Конституцією Німеччини;

- адміністративно-правове регулювання діяльності в галузі вищої освіти здійснюється кількома спеціально створеними органами;

- введення нової системи освітніх програм і кваліфікацій відповідно до Болонської декларації у Німеччині проводиться без шкоди національній системі вищої освіти, що сприяє більшій конкурентоспроможності німецьких закладів вищої освіти на освітньому ринку;

- установи вищої освіти Німеччини володіють функціональною автономією, використовуючи при цьому різні механізми самоврядування.

На відміну від Німеччини, французька система управління вищою освітою залишається високоцентралізованою, зберігається переважна роль держави і висока централізація управління.

Французька система освіти – користується світовим визнанням. В даний час функціонує близько 3000 державних і приватних навчальних і освітніх установ, з яких 90 університетів (де представлені практично всі спеціальності), 240 інженерних шкіл, 230 комерційних шкіл і 2000 спеціалізованих шкіл – профліцею з навчанням за такими напрямками: сфера послуг, дизайн і мода, живопис і архітектура. [5, с. 24].

Якість викладання у вищих навчальних закладах гарантується державою, яка контролює і фінансує державні навчальні освітні установи. Державні структури здійснюють ретельний контроль організації та якості навчального процесу в приватних навчальних закладах. Державна система контролю є гарантом якості освіти та дипломів, що користуються міжнародним визнанням. Звертає на

себе увагу, що французька держава бере на себе більшу частину витрат по бюджету державних навчальних та освітніх закладів (як, наприклад, всіх університетів), витрачаючи близько 10000 євро на рік на кожного. Студенти оплачують лише невелику частину від вартості навчання – університетський реєстраційний збір, який також встановлюється державою (від 130 до 700 євро на рік) [6, с. 59].

Французька система освіти – зразок якості, – французькі дипломи користуються міжнародним визнанням. Державна вища освіта котирується вище приватної. Наймачі цінують диплом державного навчального закладу більше, ніж приватного. По-перше, навчальні плани державного університету регламентовані і стандартизовані Міністерством національної освіти. По-друге, претенденти на викладацьке місце в державних університетах проходять довгий і суворий відбір: треба захистити дисертацію і пройти конкурс, який триває близько року. Викладачі університету мають особливий статус: їх стабільний дохід і кваліфікація гарантовані Урядом.

На загальнонаціональному рівні центральна роль в управлінні вищою освітою належить Міністерству у національному навчання, вищої освіти і науки, яке виконує більшість функцій управління закладами вищої освіти, у тому числі: затверджує навчальні програми, дипломи державного зразка та здійснює основне фінансування, проводить кадрову політику, зокрема призначає генеральних секретарів (адміністративне керівництво) установами вищої освіти, виділяє ставки викладацького та адміністративного персоналу, визначає правовий статус і внутрішній регламент роботи закладів вищої освіти, оцінює якість науково-дослідних програм у вузах і, що особливо важливо для роботи в умовах

освітнього ринку, встановлює принципи організації навчального процесу, механізми і межі реалізації установами вищої освіти наданої їм автономії.

Особливо відзначимо, що навіть в умовах різко збільшеної конкуренції на освітньому ринку децентралізація управління вищою освітою у Франції не зачіпає пріоритетної складової системи вищої освіти – кадрової підсистеми. Всі викладачі отримують призначення за підсумками проходження Національного конкурсу і стають державними службовцями на підставі наказу Міністра [7, с. 29]. На нашу думку, така стабільність у проведенні кадрової політики лише заохочує викладачів до покращення якості навчання, що, безумовно, сприяє підвищенню конкурентоспроможності французьких закладів вищої освіти на світовому освітньому ринку.

Найбільш значне розширення автономії закладів вищої освіти внаслідок посилення конкуренції на освітньому ринку останнім часом виразилося в укладенні між ними і урядом чотирирічних контрактів на ведення освітньої діяльності, у тому числі часткової фінансової автономії закладів вищого професійної освіти, а також у можливості організації та реалізації різноманітних програм додаткової освіти та підвищення кваліфікації. Ректори, тим не менш, продовжують грати роль виконавців урядової політики, а не самостійних топ-менеджерів.

З 1989 р. адміністративно-правове регулювання діяльності закладів вищої освіти у вигляді їх щорічної акредитації як форми державного управління було замінено іншою формою державного управління – підписанням адміністративних договорів, а саме чотирирічних контрактів між закладами вищої освіти і державою, що дозволяють установам вищої освіти більшою мірою проявити

свою самостійність [8, с. 36]. При підписанні адміністративного договору державне управління в галузі вищої освіти здійснюється через взаємодію керуючої та керованої сторін – Міністерства та установи вищої освіти, що викликається:

1) необхідністю вироблення обома сторонами державного управління спільної позиції з будь-якого питання; 2) обов'язком керуючої сторони (Міністерства з Національного навчання, вищої освіти і науки) процесу державного управління в галузі вищої освіти з'ясувати відносини до, під час або після прийняття відповідного рішення. Предметом контрактів стають проекти розвитку, що враховують загальнонаціональні цілі та регіональні потреби вищої освіти. Ці проекти розробляються закладами вищої освіти та обговорюються спільно з представниками Міністерства з Національного навчання, вищої освіти та науки. Контракти виконують потрібну функцію: вони дозволяють враховувати інтереси представників різних підрозділів установ вищої освіти, є ефективним інструментом діалогу між ними та державою, а також досить гнучким механізмом середньострокового планування їх розвитку, що дозволяє враховувати потреби системи вищої освіти в цілому та окремих установ вищої освіти, гарантуючи при цьому їх фінансову стабільність на чотирирічний період, що особливо важливо в умовах гострої конкурентної боротьби за сегменти на світовому ринку вищої освіти.

Адміністративний договір, що забезпечує адміністративну автономність закладів вищої освіти, є, на погляд автора, найбільш оптимальною формою державно-суспільного характеру управління системою вищої освіти, встановлюючи формальну рівноправність сторін адміністративних правовідносин і здійснення владних

повноважень однією зі сторін адміністративного договору. Адміністративний договір, що укладається в системі вищої освіти – спосіб індивідуалізації дії загальних адміністративних норм у конкретних відносинах між органами управління вищою освітою та установами вищої освіти.

У питаннях управління установи вищої освіти Франції отримують все більший ступінь автономії, перш за все в питаннях вибору і змісту навчальних і наукових програм, що особливо важливо з точки зору підвищення конкурентоспроможності французьких установ вищої освіти на освітньому ринку, що характеризується активною участю вищої школи Франції в Болонському процесі.

Досвід Франції в справі управління в галузі вищої освіти свідчить про те, що в умовах активного розвитку світового освітнього ринку і загострення міжнародної конкуренції в цьому сегменті діяльності домогтися значущих результатів у цій галузі неможливо без цілеспрямованої участі і активної ролі держави. Підвищити статус викладача державної установи вищої освіти за підсумками проходження конкурсу доцільно через наближення його статусу до державних службовців, що, на наш погляд, сприятиме підвищенню інноваційної активності викладачів у навчальному процесі.

**Висновки.** В умовах світового освітнього ринку дієвими формами адміністративно-регулятивного впливу держави на заклади вищої освіти є: фінансування вищої освіти в основному з бюджетних джерел; державна система забезпечення якості вищої освіти.

Все це дозволяє в умовах жорсткої конкурентної боротьби на світовому ринку вищої освіти зберігати високий престиж вищої освіти.

Поряд з особливостями, характерними для кожної країни, зміни

в державному регулюванні діяльності в галузі вищої освіти в умовах світового освітнього ринку мають яскраво виражені спільні риси. До них можна віднести:

- зростаючу роль державного управління та нових сучасних форм адміністративно-правового регулювання в галузі вищої освіти;
- законодавче закріплення таких адміністративних функцій, як прогнозування і планування, в управлінні вищою освітою;
- розширення автономії закладів вищої освіти та академічних свобод;
- поява нових типів закладів вищої освіти, що відповідають інноваційним вимогам світового ринку праці;
- перерозподіл управлінських функцій у галузі вищої освіти між центром і регіонами;
- багатоканальне фінансування діяльності закладів вищої освіти;
- забезпечення єдності та послідовності освітніх програм та якості навчання через всі рівні вищої освіти;
- нормативне регулювання діяльності закладів вищої освіти.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Інтеграція в європейський освітній простір: здобутки, проблеми, перспективи: Монографія / За заг. ред. Ф.Г. Ващука. – Ужгород: ЗакДУ, 2011. – 560 с.
2. Мельник Н. І. Професійна підготовка дошкільних педагогів у країнах Західної Європи: теорія і практика: монографія / Н. І. Мельник. – Умань : ФОП Жовтий О.О., 2016. – 392 с.
3. Домбровська С.М. Державне управління вищою освітою в умовах трансформаційних змін : монографія / С.М. Домбровська. – Х. : Вид-во «Оберіг», 2009. – 176 с.

4. Хоружий Г.Ф. Європейська політика вищої освіти. Монографія. – Полтава: Дивосвіт, 2016. – 384 с.

5. Державне управління виховним процесом в закладах вищої освіти України: монографія / В.П. Садковий, С.М. Домбровська, В.О. Шведун, С.А. Вавренюк.: 2019. – 352 с.

6. Борецька Н.О. Форми та методи державного регулювання сфери вищої освіти // Н.О. Борецька / Актуальні проблеми державного управління. – 2012. – № 6 (51). – С. 51–54.

7. Грішнова О.А. Людський капітал: формування в системі освіти і професійної підготовки : монографія. / О.А. Грішнова. – Київ : Знання, 2001. – 254 с.

8. Лопушняк Г.С. Вища освіта України: державне регулювання та перспективи розвитку: монографія. / Г.С. Лопушняк, Х.В. Рибчанська. – Львів: Ліга Прес», 2018. – 283 с.

9. Шевченко С.О. Механізм державного та громадського управління якістю вищої освіти: зарубіжний досвід. // С.О. Шевченко / Держава та регіони. – 2017. № 3. – С. 171–176.

#### **REFERENCES:**

1. Vashchuk, F.H., (2011), *Integratsiia v yevropeyskii osvittinii prostir: zdobutky, problemy, perspektyvy [Integration into the European educational space: achievements, problems, prospects]*. Uzhhorod: ZakDU [in Ukrainian].
2. Melnyk, N.I., (2016), *Profesiina pidhotovka doshkilnykh pedahohiv u krainakh Zakhidnoi Yevropy: teoriia i praktyka [Professional training of pre-school teachers at the territories of Western Europe: theory and practice]*. Uman: FOP Zhovtyi O.O. [in Ukrainian].
3. Dombrovska, S.M., (2009), *Derzhavne upravlinnia vyshchoiu osvitoiu v umovakh transformatsiinykh zmin [State management of higher education in the conditions of*

*transformational changes*]. Kharkiv: Vyd-vo «Oberih». [in Ukrainian].

4. Khoruzhyi, H.F. (2016), *Yevropeiska polityka vyshchoi osvity [European policy of higher education]*. Poltava: Dyvosvit, [in Ukrainian].

5. Sadkovyi, V.P., Dombrovska, S.M., Shvedun, V.O., Vavreniuk, S.A. (2019), *Derzhavne upravlinnia vykhovnym protsesom v zakladakh vyshchoi osvity Ukrainy [State management of educational process in higher education institutions of Ukraine]*. Kharkiv: NUTSZU, [in Ukrainian].

6. Boretska, N.O. (2012), *Formy ta metody derzhavnoho rehuliuвання sfery vyshchoi osvity. Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia – Actual problems of public administration*, 6 (51), 51–54 [in Ukrainian].

7. Hrishnova, O.A. (2001), *Liudskiy kapital: formuvannya v systemi osvity i profesiinoy pidhotovky [Human capital: formation in the system of education and training]*. Kyiv: Znannia [in Ukrainian].

8. Lopushniak, H.S., Rybchanska, Kh.V. (2018), *Vyshcha osvita Ukrainy: derzhavne rehuliuвання ta perspektyvy rozvytku [Higher education in Ukraine: state regulation and development prospects]*. Lviv: Liha Pres, [in Ukrainian].

9. Shevchenko, S.O. (2017), *Mekhanizm derzhavnoho ta hromadskoho upravlinnia yakistiu vyshchoi osvity: zarubizhnyi dosvid. Derzhava ta rehiony – State and regions*, 3. 171–176 [in Ukrainian].