

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС;  
ФІНАНСОВЕ ПРАВО**


УДК 351.74(477)

DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2020.2.09>

**В'ячеслав Васильович Аброськін,**

*кандидат юридичних наук,*

*Одеський державний університет внутрішніх справ (ректор);*

 <https://orcid.org/0000-0002-4062-8105>,

*e-mail: oduvsofficial@gmail.com*

---

**КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ  
У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ:  
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

---

*Акцентовано увагу на тому, що завдяки грамотному використанню необхідного інструментарію під час вироблення та реалізації державної політики у сфері вищої освіти можливо створити умови для відтворення освітнього потенціалу нашої держави. У зв'язку з цим наголошено на важливості усвідомлення ролі та значення державної політики у сфері вищої освіти в системі державної освітньої політики в цілому, окреслення пріоритетних напрямків її модернізації з метою приведення у відповідність до загальноєвропейських стандартів у цій сфері. У результаті розкриття сутності державної освітньої політики сформульовано авторське визначення поняття «державна політика у сфері вищої освіти». Охарактеризовано мету, наведено коло завдань державної політики у сфері вищої освіти, що дозволило визначити її характерні особливості. Виокремлено фактори, що здійснюють вплив на ефективність державної політики у сфері вищої освіти.*

**Ключові слова:** освіта, вища освіта, державна освітня політика, адміністративне законодавство, адміністративно-правове регулювання, механізм реалізації, суб'єкт реалізації, ефективність.

*Оригінальна стаття*

**Постановка проблеми**

Сучасний етап реформування освітньої системи в Україні зумовлений тими політичними, соціальними й економічними перетвореннями, що відбуваються в державі останнім часом. У зв'язку з цим важливого значення набуває остаточне усвідомлення вирішального характеру впливу освіти на стан національної економіки, важливості вироблення дієвих заходів щодо адаптації сфери освіти до сучасних вимог інноваційного розвитку та забезпечення функціонування системи управління знаннями. Досягти цього можливо в результаті

модернізації (з використанням науково обґрунтованих стратегічних підходів) державної освітньої політики. Саме завдяки грамотному використанню необхідного інструментарію під час вироблення та реалізації державної освітньої політики можливо створити умови для відтворення освітнього потенціалу нашої держави.

Одним із невід'ємних складників системи освіти в Україні є вища освіта, основним призначенням якої є створення необхідних передумов для формування висококваліфікованих фахівців шляхом надання високоякісних освітніх послуг. У зв'язку з цим важливого значення набуває чітке усвідомлення місця та ролі державної політики у сфері вищої освіти в державній освітній політиці в цілому, використання необхідного правового інструментарію під час вироблення ефективної державної політики у сфері вищої освіти, оскільки від цього безпосередньо залежить конкурентоспроможність нашої держави на світовій арені, її соціально-економічний розвиток та входження до міжнародного освітнього та наукового простору.

### **Стан дослідження проблеми**

Питанням дослідження особливостей формування та реалізації державної політики у різних сферах суспільного життя (зокрема, у сфері освіти) присвятили свою увагу такі науковці, як О. Безпалова, І. Іванюк, Ю. Ковбасюк, О. Комарова, О. Лаврук, Я. Мельник, О. Нижник, А. Прокопенко, В. Ребкало, В. Швидкун, Н. Шульга та ін. Вказаними науковцями розкрито історико-теоретичні аспекти формування та реалізації державної освітньої політики, проаналізовано зміст поняття «державна освітня політика», визначено принципи та пріоритетні напрямки державної освітньої політики, охарактеризовано складові елементи механізму її реалізації, що дозволило їм сформулювати низку пропозицій щодо подальшої модернізації системи освіти в Україні, забезпечення високої якості освіти та вироблення індикаторів її моніторингу, окреслити першочергові кроки у напрямку розвитку державної освітньої політики. Слід зазначити, що питання реалізації державної політики у сфері вищої освіти як складової державної освітньої політики не залишилися осторонь уваги науковців. У цьому контексті варто звернути увагу на науковий доробок Н. Гедікової, А. Гриневич, Н. Губерської, І. Колодія, А. Наливайко, Ю. Фролова, І. Хошимин, Р. Щокіна та інших учених. Однак, незважаючи на те, що переважна кількість питань, пов'язаних із забезпеченням належної реалізації державної політики у сфері вищої освіти, набула свого наукового опрацювання, з використанням усього арсеналу адміністративно-правової науки питання формування та реалізації такої політики було проведено лише частково. Зокрема, поза увагою науковців залишилися питання з'ясування сутності державної політики у сфері вищої освіти в адміністративно-

правовому аспекті, вироблення адміністративно-правового механізму реалізації державної політики у сфері вищої освіти тощо. Власне це і зумовлює нагальну потребу у проведенні відповідного наукового дослідження.

### **Мета і завдання дослідження**

*Мета* статті полягає в розкритті змісту державної політики у сфері вищої освіти та визначенні факторів, що здійснюють вплив на її ефективність. Зважаючи на сформульовану мету, *завданнями* наукової статті є розкриття сутності категорій «державна освітня політика», «державна політика у сфері вищої освіти», визначення мети та завдань державної політики у сфері вищої освіти, розкриття особливостей державної політики у сфері вищої освіти та визначення факторів, що здійснюють безпосередній вплив на її ефективність.

### **Наукова новизна дослідження**

Наукова новизна полягає в тому, що робота є однією з перших наукових праць, в якій з'ясовано зміст державної освітньої політики, охарактеризовано місце в ній державної політики у сфері вищої освіти, визначено її сутність, мету, основні завдання та характерні ознаки.

### **Виклад основного матеріалу**

Перш ніж перейти безпосередньо до розкриття змісту державної політики у сфері вищої освіти, вважаємо за доцільне детальніше зупинитися на характеристичі державної освітньої політики як цілісної категорії. Це дозволить нам усвідомити роль та значення державної політики у сфері вищої освіти в системі державної освітньої політики в цілому, окреслити пріоритетні напрямки її модернізації з метою приведення у відповідність до загальноновизнаних європейських стандартів у цій сфері.

Як зазначає О. Безпалова, «під політикою у широкому сенсі слід розуміти свідому та цілеспрямовану діяльність політичних суб'єктів, спрямовану на налагодження ефективних відносин між державою та суспільством у різноманітних сферах суспільного життя (економічній, бюджетній, податковій, соціальній, демографічній, аграрній, культурній, технічній, науковій, екологічній, митній, монетарній, антиінфляційній, правоохоронній тощо)» [1]. Підтримуючи в цілому позицію названої дослідниці, слід додати, що про правову політику може йтися в тому випадку, коли діяльність уповноважених на те суб'єктів урегульована приписами нормативно-правових актів. Також вважаємо за необхідне звернути увагу на те, що однією зі сфер суспільного життя, щодо забезпечення належного функціонування якої має обов'язково розроблятися та реалізовуватися правова політика, є сфера освіти.

Варто зазначити, що в науковій літературі одночасно використується декілька схожих за своїм змістом термінів: «державна освітня політика», «державна політика у сфері освіти», «освітня політика», «державне управління системою освіти». Вважаємо за доцільне розкрити позиції науковців щодо трактування вказаних термінів, що дозволить нам обґрунтувати власну позицію стосовно використання категоріального апарату.

Так, відповідно до точки зору О. Комарової, «державна освітня політика є невід’ємною складовою державної соціальної політики, здійснюється як публічною владою, так і іншими суб’єктами для досягнення економічних, соціальних, культурних, науково-технічних цілей та вирішення завдань національного та глобального характеру» [2]. Схожим за змістовним наповненням є визначення державної освітньої політики, запропоноване Н. Шульгою, який розуміє її як «сукупність сформульованих і законодавчо закріплених цілей, завдань, функцій, принципів, якими керуються органи державного управління освітою у процесі своєї діяльності» [3]. Освітню політику як складову частину політики держави пропонують розглядати В. Куклін та С. Беляков, наголошуючи при цьому, що вона «являє собою сукупність теоретичних ідей, цілей і завдань, практичних заходів розвитку освіти» [4, с. 14]. К. Корсак пропонує розглядати національну освітню політику як сукупність пріоритетів і цілей, які формує уряд чи інший вищий орган для здійснення заходів щодо вдосконалення і розвитку системи освіти чи її елементів [5, с. 112]. Підсумовуючи викладені вище позиції науковців, можна дійти висновку, що вони переважно розглядають державну освітню політику як сукупність ключових ідей, пріоритетів або цілей, дотримання яких є обов’язковим для забезпечення функціонування сфери освіти в цілому.

Розкрити зміст державної освітньої політики за допомогою діяльнісного підходу пропонує Д. Гогін, який вважає, що «державна освітня політика є спрямовувальною і регулювальною діяльністю держави в галузі освіти, здійснюваною нею для досягнення цілком визначених стратегічних цілей і розв’язання задач загальнодержавного або глобального значення» [6, с. 56]. Схожої точки зору щодо трактування політики з позицій діяльнісного підходу дотримується і Я. Тицька, розуміючи державну політику у сфері освіти як передбачену законодавством сукупність дій органів державної влади щодо формування й реалізації стратегічних завдань сфери освіти, удосконалення та розвитку системи освіти з метою задоволення потреб людини й суспільства [7]. На нашу думку, подібний підхід до трактування державної освітньої політики не є цілком виправданим, оскільки розуміння політики виключно як діяльності в конкретній

сфері істотно звужує цю категорію та не дозволяє отримати вичерпне уявлення про її зміст.

Варто звернути увагу на позицію Н. Протасової, В. Лугового та Ю. Молчанової, які вважають, що «державна освітня політика – це планомірно організована діяльність та відповідно цілісна, комплексна система заходів державних інституцій щодо цілеспрямованого управління освітньою галуззю з метою її оптимізації, повноцінного функціонування та розвитку, це концентроване вираження ідеологічних та соціальних принципів, що визначають відношення держави до функціонування і розвитку галузі, визначають її роль в суспільстві» [8, с. 4]. Названі науковці також є прихильниками діяльнісного підходу до трактування політики, але вони одночасно у вказаному визначенні акцентують увагу на призначенні державної освітньої політики, яке полягає у здійсненні певних управлінських заходів з метою впорядкування сфери освіти. У зв'язку з цим доцільно наголосити, що, дійсно, під час реалізації державної освітньої політики з боку уповноважених на те суб'єктів здійснюється управлінський вплив, орієнтований на забезпечення належного функціонування сфери освіти.

Вважаємо за можливе не погодитися з підходом Н. Протасової, В. Лугового та Ю. Молчанової до розуміння державного управління освітою виключно як «системи органів державної влади, державних установ, організацій, посадових осіб, які взаємодіють між собою в процесі виконання покладених на них функцій з метою забезпечення діяльності та розвитку освітньої галузі; окрема галузь державного управління, яка забезпечує планомірний вплив на освітню сферу, що ґрунтується на законах та інших нормативних актах, і спрямована на розвиток цієї цілісної системи» [8, с. 4]. Наша позиція обумовлена тим, що система суб'єктів є лише одним з елементів державного управління відповідною сферою, тобто науковці поза увагою залишили інші складові (зокрема, об'єкти та взаємозв'язки між ними).

Підсумовуючи наведене вище, пропонуємо під державною освітньою політикою розуміти сукупність закріплених у національному законодавстві ключових ідей, пріоритетів або цілей, з урахуванням яких уповноважені на те суб'єкти за допомогою певного правового інструментарію здійснюють управлінський вплив з метою забезпечення належного функціонування сфери освіти.

Державна освітня політика є комплексною категорією та складається з декількох підвидів: державної політики у сфері дошкільної освіти, державної політики у сфері повної загальної середньої освіти, державної політики у сфері позашкільної освіти, державної політики у сфері спеціалізованої освіти, державної політики у сфері професійної освіти, державної політики у сфері фахової передвищої освіти,

державної політики у сфері вищої освіти та державної політики у сфері післядипломної освіти. Доцільність виокремлення таких видів державної освітньої політики зумовлена положеннями ст. 10 Закону України «Про освіту» від 5 вересня 2017 р. № 2145, в якій визначаються складники системи освіти. Варто зазначити, що лише у випадку створення належних умов для реалізації кожного з видів державної освітньої політики можна вести мову про ефективність державної освітньої політики в цілому, провести відповідний моніторинг якості та обґрунтованості заходів, що здійснюються в межах її реалізації уповноваженими на те суб'єктами, проаналізувати стан гарантування державою конституційного права громадян на освіту з урахуванням стандартів освіти.

Як ми вже зазначили, однією з важливих складових державної освітньої політики є державна політика у сфері вищої освіти. Саме в межах реалізації такої політики на перше місце повинна виходити якість вищої освіти. Це зумовлено тим фактом, що основним призначенням вищої освіти є вкладення державою інвестицій у людський капітал з метою формування навичок та професійних компетентностей для пріоритетних галузей економічної діяльності, вміння грамотно користуватися якими дозволить забезпечити інноваційний соціально-економічний та культурний розвиток нашої держави з урахуванням сучасних потреб людини та суспільства. На законодавчому рівні визначено, що «вища освіта – сукупність систематизованих знань, умінь і практичних навичок, способів мислення, професійних, світоглядних і громадянських якостей, морально-етичних цінностей, інших компетентностей, здобутих у закладі вищої освіти (науковій установі) у відповідній галузі знань за певною кваліфікацією на рівнях вищої освіти, що за складністю є вищими, ніж рівень повної загальної середньої освіти»<sup>1</sup>. Тобто можна дійти узагальнюючого висновку, що держава повинна створити умови для набуття здобувачами вищої освіти навичок та професійних компетентностей, розвитку їх здібностей до працевлаштування з використанням широкої бази навчальних знань у рамках проведення досліджень та застосування інновацій.

Зважаючи на викладене вище, пропонуємо під державною політикою у сфері вищої освіти розуміти сукупність закріплених у національному законодавстві ключових ідей, пріоритетів або цілей, з урахуванням яких уповноважені на те суб'єкти за допомогою певного правового інструментарію здійснюють управлінський вплив з метою забезпечення належного функціонування сфери вищої освіти,

---

<sup>1</sup> Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> (дата звернення: 16.03.2020).

набуття здобувачами вищої освіти навичок та професійних компетентностей, розвитку їх здібностей до працевлаштування.

Метою державної політики у сфері вищої освіти є створення ідеальної моделі системи вищої освіти та інтегрування її в загальнодержавну систему освіти, зміцнення зв'язків закладів вищої освіти з ринком праці, забезпечення подальшого розвитку соціально-економічного, наукового та культурного потенціалу нашої держави, посилення інтелектуального потенціалу та конкурентоспроможності держави на світовій арені, входження України до європейського освітнього та наукового простору.

З огляду на наведену вище мету державної політики у сфері вищої освіти вважаємо, що до її основних завдань слід віднести такі:

- запровадження реального розуміння якості вищої освіти та культури якості такої освіти, доведення вимог щодо обов'язкового неухильного дотримання вимог якості вищої освіти для всіх учасників освітнього процесу;

- врахування потреб та очікувань усіх стейкхолдерів, суспільства та держави під час забезпечення функціонування системи вищої освіти;

- забезпечення під час оновлення існуючих підходів до функціонування системи вищої освіти, надання освітніх послуг та забезпечення здобувачів вищої освіти академічними знаннями не лише європейських освітніх традицій, а й національних соціально-економічних традицій, освітніх стандартів, культурних та наукових прагнень і очікувань;

- створення умов для належного функціонування інституційної системи забезпечення якості вищої освіти (суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері вищої освіти, закладів вищої освіти усіх форм власності);

- запровадження практики дотримання вимог академічної мобільності, академічної доброчесності і свободи, недопущення випадків академічного шахрайства (плагіату);

- забезпечення конструктивної взаємодії внутрішніх (науково-педагогічного складу, персоналу закладів вищої освіти та студентів) та зовнішніх (роботодавців та зовнішніх партнерів) стейкхолдерів;

- вироблення дієвого механізму стимулювання (мотивації) здобувачів вищої освіти щодо залучення до освітнього процесу, зокрема щодо процесів запровадження гнучких навчальних траєкторій, розроблення та реалізації освітніх програм, а також оцінювання результатів навчання, що є підтвердженням студентоцентрованого підходу освітнього процесу тощо.

Державній політиці у сфері вищої освіти притаманна низка ознак, що відрізняють її від інших видів державної політики в цілому

та державної освітньої політики зокрема. На нашу думку, до них можна віднести такі:

- спрямована на забезпечення реалізації конституційного права громадян на вищу освіту (зокрема, її доступність і безоплатність), що у результаті отримання вищої освіти має призвести до реалізації права на працю;

- основними пріоритетами такої політики є доступність, рівність, якість та ефективність;

- реалізується спеціально уповноваженими на те суб'єктами: відповідними органами державної влади, закладами вищої освіти із залученням стейкхолдерів, інституцій громадянського суспільства та бізнес-структур;

- реалізація такої політики відбувається переважно із застосуванням положень адміністративного законодавства, в яких врегульовано особливості правового статусу відповідних суб'єктів, процедурні питання, пов'язані з наданням освітніх послуг, прийняттям та реалізацією управлінських рішень;

- забезпечення реалізації такої політики відбувається шляхом використання широкого арсеналу правових інструментів (форм та методів), основним призначенням яких є забезпечення високої якості вищої освіти, надання доступу до вищої освіти усім громадянам, створення умов для їх самореалізації та запровадження дієвості підходу щодо освіти протягом життя;

- багатоаспектність такої політики, що зумовлено її вирішальним впливом на ефективність функціонування практично всіх сфер суспільного життя: політичної, економічної, соціальної, культурної, правоохоронної, екологічної тощо;

- передбачає можливість отримання першої вищої освіти за рахунок коштів державного або місцевого бюджетів.

## **Висновки**

Таким чином, проведене дослідження дозволило нам дійти висновку, що ефективність державної політики у сфері вищої освіти залежить від низки факторів, до яких належать, зокрема, такі:

- одночасне врахування потреб людини, суспільства, держави, територіальних громад, роботодавців та представників бізнес-структур;

- забезпечення рівних умов доступу до вищої освіти;

- підвищення вимог до якості вищої освіти;

- запровадження практики підвищеного фінансового та матеріально-технічного забезпечення тих закладів вищої освіти, випускники яких є найбільш затребуваними на ринку праці;

- врахування науково та економічно обґрунтованих обсягів підготовки фахівців з вищою освітою;



– забезпечення взаємодії закладів вищої освіти з роботодавцями та запровадження на її основі дуальної освіти тощо.

Підсумовуючи викладене вище, варто зазначити, що сучасний етап модернізації державної політики у сфері вищої освіти в Україні характеризується орієнтацією на вищу освіту як на найважливішу інноваційну складову сучасної економіки знань, як на необхідну передумову економічного зростання, культурного та інтелектуального розвитку держави.

**Список бібліографічних посилань:** 1. Безпалова О. І. Концептуальні засади державної політики у правоохоронній сфері. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2012. № 2 (57). С. 8–16. 2. Комарова О. А. Пріоритетні напрями державної освітньої політики. *Проблеми економіки*. 2015. № 1. С. 107–113. 3. Шульга Н. Д. Характеристика базових понять феномена «державна освітня політика». *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 2 (49). URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2015-2/doc/2/04.pdf> (дата звернення: 16.03.2020). 4. Куклин В. Ж., Беляков С. А. Системные аспекты образовательной политики и управления образованием. *Университетское управление: практика и анализ*. 2003. № 3. С. 10–23. 5. Корсак К. Освіта, суспільство, людина в ХХІ столітті: інтегрально-філософський аналіз. Київ : Ніжин, 2004. 221 с. 6. Гогин Д. Ю. Государственная образовательная политика Российской Федерации на современном этапе : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02. М., 2005. 159 с. 7. Тицька Я. О. Державна політика у сфері освіти: правовий аспект. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 2 (23). С. 55–60. 8. Державне управління у сфері освіти: глосарій з дисциплін магістерської програми за спеціальністю «Державне управління в сфері освіти» / авт. кол.: Н. Г. Протасова, В. І. Луговий, Ю. О. Молчанова та ін. ; за заг. ред. Н. Г. Протасової. Київ : НАДУ, 2013. 48 с.

Надійшла до редколегії 20.03.2020



## **Abroskin V. V. Conceptual Principles of State Policy in the Field of Higher Education in Ukraine: Administrative and Legal Aspect**

*The emphasis has been placed on the fact that due to the competent use of the necessary tools during the development and implementation of state policy in the field of higher education it is possible to create conditions for the reproduction of educational potential of our state. Particular attention has been paid to the fact that the main purpose of higher education is the state investment in human capital in order to develop skills and professional competencies for priority areas of economic activity. The ability to use them properly will ensure innovative socio-economic and cultural development of our country taking into account current needs of human beings and society. In this regard, it is important to have a clear understanding of the place and role of state policy in the field of higher education within state education policy in general, the*

*use of the necessary legal tools in developing effective state policy within higher education, since it directly affects the competitiveness of our state on the world stage, its socio-economic development and Ukraine's entry into the international educational and scientific space. The author has emphasized the importance of understanding the role and significance of the state policy in the field of higher education within the system of state education policy in general, outlining the priority areas of its modernization in order to bring it into line with generally accepted European standards in this area. As a result of revealing the essence of the state education policy, the author has offered to understand the state policy in the field of higher education as a set of key ideas, priorities or goals enshrined in national legislation, when the authorized subjects implement managing impact with the assistance of certain legal tools in order to ensure the proper functioning of higher education area, acquisition of skills and professional competencies by applicants for higher education, development of their employment abilities. The purpose of the state policy in the field of higher education is to create an ideal model of higher education system and its integration into the national education system, strengthening relationship between higher education institutions and the labor market, ensuring further development of socio-economic, scientific and cultural potential of our country, strengthening the intellectual potential and the state's competitiveness on the world stage, Ukraine's entry into the European educational and scientific space. The tasks of the state policy in the field of higher education have been systematized. That allowed to determine its characteristic features that distinguish it from other types of state policy in general and state educational policy in particular. The factors influencing the effectiveness of the state policy in the field of higher education have been highlighted. It has been emphasized that the current stage of modernization of the state policy in higher education in Ukraine is characterized by the focus on higher education as the most important innovative component of the modern economy, as the necessary prerequisite for economic growth, cultural and intellectual development.*

**Key words:** education, higher education, state education policy, administrative legislation, administrative and legal regulation, implementation mechanism, subject of implementation, efficiency.

