

## ПРАВОВІ НАУКИ ТА ФІЛОСОФІЯ

### **Олександр Яременко, Олег Лазор, Оксана Лазор ЕФЕКТИВНІСТЬ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ СИСТЕМОЮ ВИЩОЇ ОСВІТИ ТА НАУКИ В УКРАЇНІ У КОНТЕКСТІ ГЛОБАЛЬНОГО КОНКУРЕНТНОГО СЕРЕДОВИЩА ТА ЧАСОПРОСТОРОВОГО ВИМІРУ**

*У статті проаналізовано індикатори ефективності публічного управління та адміністрування системою вищої освіти та науки в Україні у контексті глобального конкурентного середовища та часопросторового виміру. Охарактеризована низка інтегральних показників оцінки цього процесу, їх змістове наповнення, динаміка та взаємозв'язки. Обґрунтовано необхідність адаптації міжнародних індикаторів у вітчизняні нормативно-правові акти та статистичні документи.*

*Ключові слова: рейтинги, індикатори, інвестиції, ресурси, політика, регуляторне середовище, міжнародні зв'язки, результати.*

У сучасній практиці міждержавного порівняння для оцінки ефективності діяльності органів публічного управління та адміністрування, реалізації публічної політики застосовується широкий спектр інструментарію: стандарти, правила, критерії, окремі та інтегральні показники – індикатори. Над їх сутнісним визначенням, наповненням і використанням міркують не лише теоретики, але й практики багатьох країн, намагаючись вкласти у показники те, що саме вони прагнуть вимірювати з метою неупередженого та обґрунтованого слугування у міждержавному порівнянні впродовж тривалого періоду. Дедалі частіше у міжнародній практиці використовується кількісний інструментарій – конкретні інтегральні показники, розроблені міжнародними організаціями.

Використання цього інструментарію на основі компаративного аналізу уможливорює визначення позицій ефективності управлінських процесів не лише в міждержавному розрізі, але і в окремо взятій державі чи галузі впродовж певного періоду, тобто у часопросторовому вимірі. Звичайно можна дискутувати щодо об'єктивності таких оцінок міждержавних порівнянь, а також можливості їх використання в національній системі контролінгу публічного управління та адміністрування певної сфери чи галузі, проте, значне відставання України від розвинутих країн, і не тільки, є очевидним, незважаючи на задекларований демократичний шлях її поступу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Чимало науковців досліджували проблематику публічного управління та адміністрування у різних сферах, зокрема В. Авер'янов, Г. Атаманчук, Ю. Битяк, І. Голосніченко, В. Мартиненко, Ю. Сурмін та ін. Адміністративно-правові питання у сфері вищої освіти ґрунтовно розглядали у своїх публікаціях О. Авдєєв, Д. Ворон, Н. Губерська, М. Курко, С. Кушнір, В. Савіщенко, Р. Шаповал та ін. Чимало наукових публікацій та методичних напрацювань присвячено індикаторам у сфері загальної середньої освіти, зокрема Л. Гриневич, Т. Лукиної, Л. Паращенко та ін.

У частині проведеного дослідження варто відмітити публікацію П. Полянського «Австралійський вимір українських вишів» (2012 р.) [1], яка присвячена оцінці першого рейтингу систем вищої освіти багатьох країн за версією Universitas 21. Частково окремі питання оцінки ефективності функціонування системи вищої освіти за допомогою індикаторів «доброго врядування» представлено у публікаціях авторів [2, 3].

Відтак вважаємо недостатньо дослідженими питання змістового наповнення вітчизняних індикаторів системи вищої освіти та науки, їх взаємозв'язку із міжнародними індикаторами, розроблення та використання низки інтегральних показників оцінки ефективності публічного управління та адміністрування національної системи вищої освіти та науки у контексті глобального конкурентного середовища та часопросторового виміру.

Метою публікації є дослідження ефективності публічного управління та адміністрування національної системи вищої освіти та науки у контексті глобального конкурентного середовища через розкриття сутності, взаємозв'язку та динаміки критеріїв її оцінки.

Екстраполюючи відоме комуністичне гасло «Кадри вирішують все!» на сучасний розвиток держав, вважаємо, що значною мірою він залежить від наявності освічених та компетентних фахівців у різних сферах. Частково ці запити задовольняє рівень розвитку системи вищої освіти кожної з держав. У своїй публікації П. Полянський стверджує, що «економічний розвиток будь-якої країни багато в чому залежить від наявності освічених і кваліфікованих кадрів та технологічних винаходів як визначальних чинників підвищення продуктивності праці. Сектор вищої освіти якнайбільше сприяє задоволенню обох цих передумов інноваційного розвитку країн, оскільки, з одного боку, забезпечує надання послуг у галузі навчання і виховання, а з іншого, є (в українських реаліях слід читати *повинен бути*) зосередженням фундаментальних і прикладних наукових досліджень».

Починаючи з 1990-х рр. зарубіжні фахівці зосередили свої зусилля на «доброму врядуванні» як механізмові розвитку його якісного рівня в різних сферах. Зокрема, використання індикаторів «доброго врядування» для оцінки державної системи вищої освіти та науки представлено глобальними дослідженнями та узагальненими результатами: Рейтинги національних систем вищої освіти (U21 Ranking of National Higher Education Systems, далі – Universitas 21) [4, 5, 7, 8], Рейтинг ефективності національних систем освіти (Global Index of Cognitive Skills and Educational Attainment), Рейтинг країн світу за рівнем освіти (Education Index), Рейтинг кращих університетів світу (QS World University Rankings) та ін.

У доповіді [6, с. 7] Universitas 21 описується як «провідна глобальна мережа наукомістких університетів». Рейтинги Universitas 21 розраховуються за методикою Інституту прикладних економічних та соціальних досліджень Університету Мельбурна (Австралія). Для початкового ранжування Universitas 21 2012 р. [4] за регіональним принципом було згруповано 48 країн (табл. 1), відібраних із кращих 50-ти за даними Національного наукового фонду (NSF), станом на 2006-2007 рр. Згодом, у звіті U21 Ranking-2013 було представлено рейтинг 50-ти країн, доповнений Саудівською Аравією та Сербією. Водночас, цей рейтинг П. Полянський [1] вважає «умовно світовим, що разом з тим зовсім не

применшує його значення». Розподіл країн за регіональним принципом за версією Universitas 21 (2012 р.):

№ з/п	Регіональний принцип розподілу країн	Країни	К-сть
1.	Європейські країни	Австрія, Бельгія, Болгарія, Велика Британія, Греція, Данія, Іспанія, Ірландія, Італія, Нідерланди, Німеччина, Норвегія, Польща, Португалія, Росія, Румунія, Словаччина, Словенія, Хорватія, Чехія, Фінляндія, Франція, Угорщина, Швеція, Швейцарія, Україна	26
2.	Країни Азії та Океанії	Австралія, Китай, Гонконг, Індія, Індонезія, Японія, Корея, Малайзія, Нова Зеландія, Сінгапур, Тайвань, Таїланд	12
3.	Латиноамериканські країни	Аргентина, Бразилія, Чилі, Мексика	4
4.	Країни Африки та Середнього Сходу	Ізраїль, Іран, Південно-Африканська Республіка, Туреччина	4
5.	Північноамериканські країни	Канада, США	2
	Разом		48

*Джерело: U21 Rankings [7]*

Здійснюючи щорічні глобальні дослідження, починаючи з 2012 р., укладачі рейтингу Universitas 21 окрім того, що вивчають стан низки вищих навчальних закладів у кожній країні, оцінюють досягнення національної системи вищої освіти багатьох держав різних рівнів соціально-економічного розвитку, застосовують комплексний набір визначених більше 20 вимірників, інтегрованих у чотири групи-модулі:

- Ресурси / Resources (R) – інвестиції різних секторів;
- Середовище / Environment (E) – державна політика та регуляторне середовище, наявність альтернативних форм освіти та можливість її отримання для різних верств населення, інституційна автономія навчальних закладів, відповідність системи освіти в країні потребам конкурентоспроможної економіки;
- Зв'язки / Connectivity (C) – міжнародні зв'язки та співробітництво, рівень розвитку мережі взаємозв'язків елементів системи вищої освіти з іншими сферами як на національному, так і міжнародному рівнях;
- Результати / Output (O) – відповідність вищої освіти, зокрема результатів наукових досліджень, запитам національного ринку праці, кваліфікована робоча сила, яка підготовлена якісною системою вищої освіти, відповідає потребам країни та забезпечує розвиток нації.

У межах кожного показника країна з найвищим досягненням отримує 100 балів, а оцінки для інших держав виражаються у відсотках до цієї найвищої оцінки [6]. Узагальнений підсумковий індекс, сформований на підтверджених статистичних даних, визначає позицію кожної країни у загальному міждержавному рейтингу. Необхідно зауважити, що перші глобальні дослідження, результати яких були опубліковані у 2012 р.,

*ВІСНИК факультету історії, права і публічного управління*

базувались на даних, зібраних за попередні періоди, зокрема 2005-2009 рр., а не лише за минулий 2011 рік. Однак згодом, аналіз різних характеристик і взаємозв'язків, уніфікація зібраного та опрацьованого статистичного матеріалу, його систематизація сприяли щорічному проведенню таких досліджень, опублікуванню звітів та врешті підвищенню вагомості Universitas 21 на міждержавному рівні.

Складові оцінки ефективності системи вищої освіти у глобальному середовищі за версією Universitas 21

№ з/п	Групи /модулі	Показники, які є основою розрахунків [4, с. 10-14; 5, с. 10-17] (розділ 3.1)	Вага групи у загальному вимірі, %	
			2012-2013	2014-2019
1.	Ресурси / Resources	R 1: Державні витрати на вищі навчальні заклади у відсотках від ВВП; R 2: Загальні витрати на вищі навчальні заклади у відсотках від ВВП; R 3: Щорічні витрати на одного студента у доларах США за купівельною спроможністю в цінах періоду, який оцінюється; R 4: Витрати у вищих навчальних закладах на НДР у відсотках від ВВП; R 5: Витрати у вищих навчальних закладах на НДР на душу населення у доларах США за купівельною спроможністю в цінах періоду, який оцінюється.	25	20
2.	Середовище / Environment	E 1: Частка студенток у ЗВО; E 2: Частка викладачів-жінок у ЗВО; E 3: Рейтинг якості даних; E 4: Якісні показники політики та регуляторів середовища: E 4.1: різноманітність інститутів, її ступінь; E 4.2: індекс вищої освіти та підготовки, заснований Світовим економічним форумом E 4.3: індекс, заснований на опитуванні, проведеному Universitas 21 у ЗВО.	25	20
3.	Зв'язки / Connectivity	C 1: Частка іноземних студентів у ЗВО; C 2: Частка спільних публікацій із міжнародними співавторами; C 3 <sup>2</sup> : Кількість повнотекстових файлів відкритого доступу в Інтернеті, опублікованих у 2008-2012 рр.(надаються іспанською дослідницькою групою Cybermetrics Lab) C 4: Рівень під'єднання до Інтернету надаються іспанською дослідницькою групою Cybermetrics Lab C 5: Погляди бізнесу щодо ступеня передачі знань, тобто оцінка ступеня «передачі знань між компаніями та університетами» у країні (надається Міжнародним центром розвитку IMD, Швейцарія); C 6: Спільні публікації з авторами з промисловості, тобто частка наукових публікацій університетів, які в співавторстві з галузевими дослідниками, 2008-2010рр.	10	20

<sup>2</sup> C 3-C 6 введени у 2014 р.

4.	Результати / Output	О 1: Загальна кількість наукових публікацій; О 2: Загальна кількість наукових публікацій на душу населення; О 3: Міра впливу ВНЗ, наукових праць (база даних SCImago); О 4: Наявність ЗВО світового рівня у країні (top 500); О 5: Наукові дослідження; О 6: Відсоток населення, визначеного як наступна п'ятирічна вікова група після закінчення середньої освіти; О 7: Відсоток населення у віці старше 24 років з вищою кваліфікацією; О 8: Кількість дослідників (еквівалент повної зайнятості) в країні на душу населення, О 9: Працевлаштування випускників навчальних закладів; рівень безробіття серед осіб з вищою освітою у віці 25-64 р. у порівнянні з рівнем безробіття тих, у кого її немає.	40	40
----	---------------------	--	----	----

Джерело: U21 Rankings [7] Окремі визначені вимірники у звіті 2012 р. з часом зазнали змін та доповнень, які знаходили своє відображення у наступних звітах за результатами досліджень. Так за показниками групи-модуль Середовище / Environment (E) у 2012 р. визначалась країна із найкращим регуляторним середовищем (*country with the best regulatory environment*), згодом як із політичним (2014 р.). У цей же період зазнали змін і величини питомої ваги трьох груп у загальному вимірі (див. табл. 2). Незмінною у цій частині залишилась група-модуль Результати / Output (O), питома вага якої у загальному вимірі впродовж тривалих досліджень складає 40 %. У звіті Universitas 21-2014 було введено також ранжування кожного з показників у межах групи, зокрема: ресурсної групи-модуля R 1 – R 5, де першим трьом R 1 – R 3 відводилось по 5 % кожному і двом останнім – по 2,5 % відповідно; групи Середовище/Environment: E 1 – E 3 по 2%, E 4 – 14%; групи Зв'язки/Connectivity: C 1, C 2, C 5, C 6 – по 4%, C 3 і C 4 – по 2%.

Якщо розглядати в динаміці системи національної вищої освіти різних держав, то можна виявити і усталених лідерів, і незмінних аутсайдерів, і «посередніх» серед визначених 50-ти країн. Так, до першої п'ятірки рейтингу «Universitas 21: Ranking of National Higher Education Systems 2012» із найкращими системами національної вищої освіти за всіма показниками ввійшли такі держави: США (100 %), Швеція (84 %), Канада (83 %), Фінляндія (82 %), Данія (81 %). Упродовж періоду досліджень (2012-2019 рр.) склад п'ятірки дещо змінювався і в 2017 р. його представили: США (100 %), Швейцарія (86,9 %), Великобританія (85,5 %), Данія (83,5 %), Швеція (83,4 %). За результатами Universitas 21-2019 ці ж країни підтвердили позитивні тенденції функціонування державної системи вищої освіти, утримуючись у першій п'ятірці й надалі.

Динаміка загального рейтингу державної системи вищої освіти України та окремих груп-модулів за період 2012-2019 рр. представлена у таблиці 3. На початку проведення дослідження, для України, перебування на 24 місці у загальному рейтингу Universitas 21-2012, було досить вагомим результатом оцінки ефективності публічного управління та адміністрування системи

*ВІСНИК факультету історії, права і публічного управління*

вищої освіти за попередній період. Однак, наведені результати наступних досліджень засвідчують різке у 2013 р. та загалом поступове зниження рейтингу України впродовж 2012-2019 рр. (на 13 пунктів), навіть якщо взяти до уваги часткове відновлення її позицій у 2017 р.

Динаміка індикаторів національної системи вищої освіти України за версією Universitas 21

Роки звітності	Заг. к-кість досліджуваних країн	Загальний		± у порівнянні з попереднім роком	Рейтинг / Індекс груп-модулів			
		рейтинг	індекс		R	E	C	O
2012	48	24	59	-	10 / 76	26 / 85	32 / 39	34 / 24
2013	50	36	49,0	-12 / -10	30 / 52	42 / 75	27 / 51	35 / 25
2014	50	43	43,9	- 7 / - 5,1	28 / 50	43 / 75	44 / 31	38 / 24
2015	50	41	44,0	2 / -0,1	28 / 54	46 / 68	41 / 33	45 / 23
2016	50	42	42,1	- 1 / - 1,9	26 / 53,0	46 / 69,0	46 / 27,1	45 / 23,3
2017	50	35	47,7	7 / 5,6	18 / 66,9	37 / 72,8	38 / 36,0	45 / 23,5
2018	50	38	47,4	- 3 / - 0,3	25 / 59,1	37 / 71,4	37 / 38,7	44 / 26,5
2019	50	38	45,1	0 / - 2,3	33 / 49,3	39 / 70,4	43 / 33,9	38 / 29,1
Середньозважені показники		<b>37</b>	<b>47,3</b>		<b>25 / 57,5</b>	<b>39 / 73,3</b>	<b>38 / 36,2</b>	<b>40,5/24,8</b>

*Джерело: U21 Rankings [7], власні розрахунки*

Такий розподіл на групи, генерований на основі міжнародної компаративної методології, дає можливість виявити сильні і слабкі місця у процесі функціонування системи вищої освіти у міждержавному та національному вимірах, проаналізувати причини підняття чи зниження позицій окремих груп-модулів та критеріїв їх складових, що впливають на підсумковий загальний індикатор. До використання такого поелементного підходу тяжіє й позиція авторів, оскільки він уможливорює визначення проблем функціонування системи вищої освіти та науки в Україні, а також відповідних сфер, які необхідно покращувати насамперед. Фактично такий підхід мав би бути керівництвом до дій органів публічної влади.

Кожний із представлених у таблиці 3 показників груп-модулів має свій діапазон рейтингу, максимальні та мінімальні межі кожної з яких: 10 - 33 (R), 26 - 46 (E), 27 - 46 (C), 34 - 45 (O). Шляхом проведення математичних розрахунків виведено середньозважені показники за період 2012-2019 рр., аналіз яких засвідчує, що національна система вищої освіти та науки України із загальним середнім рейтингом / індексом – 37 / 47,3 вже тривалий час знаходиться нижче середнього рівня серед досліджуваних 50-ти країн. Беручи до уваги те, що за середньозваженим показником фінансування вищої освіти (R) Україна знаходиться на 25 місці із індексом 57,5 відносно інших країн, що є непоганим результатом за історично складених реалій, утім, за показниками інших груп-модулів (E, C, O) займає значно нижчі позиції (табл. 3). За допомогою аналізу вигід та витрат спостерігаємо взаємозв'язок між групами-модулями, зокрема із покращенням фінансування (2012, 2017 рр.) показники інших груп-модулів піднімались на 10 пунктів у порівнянні із попередніми роками. Частково цей ефект зберігався і в наступних роках (2013 р., 2018 р.).

За результатами міжнародного дослідження «Universitas 21: Ranking of National Higher Education Systems 2019» [8], Україна у підсумку вийшла на 38 місце у загальному міждержавному рейтингу, де серед усіх проаналізованих інтегрованих груп-модулів Ресурси / Resources займають найвище 33 місце з індексом 49,3 [там само, с. 9], Середовище / Environment – 39 місце з індексом 70,4 [там само, с. 11], Зв'язки / Connectivity – 43 місце з індексом 33,9 [там само, с. 13] та Результати / Output – 38 місце з індексом 29,1 [там само, с. 15]. Порівнюючи з рейтингом Universitas 21-2017, де Україна займала дещо вищу – 35 позицію, розподіл груп був інший, зокрема 18 місце – ресурси, 37 – середовище, 38 – зв'язки і 44 – результати. Отже, не дивлячись на те, що за ресурсами Україна мала 18-місце (2017 р.), частково це дало поштовх для розвитку системи вищої освіти на наступні роки, зокрема показники другої та третьої груп піднялись на декілька пунктів, проте найслабшим місцем якісного виміру системи впродовж останніх років залишаються показники четвертої групи (О).

Отже, ресурсне забезпечення системи вищої освіти, хоча і є необхідною умовою для її функціонування, проте незначні інвестиції не можуть кардинально підвищити її якісний рівень.

Висновки та перспективи. Розроблені міжнародні індикатори – це не просто упорядкований у групи перелік показників досліджуваної сфери, а цілісна рейтингова модель, яка:

- репрезентує стан та якість освітянської галузі, зокрема поелементно її внутрішнє середовище, в різних країнах за допомогою компаративного аналізу;
- допомагає підвищити рівень конкурентоспроможності систем вищої освіти та науки кожної з країн шляхом аналізу та виявлення слабких місць та недоліків;
- пропонує застосовувати удосконалений комплексний набір певних вимірників оцінювання систем вищої освіти та науки держав для подальшої її модернізації;
- сприяє узагальненню, систематизації, зберіганню та передачі фахової наукової інформації у цій сфері;
- демонструє тенденції розвитку систем вищої освіти та науки у світі;
- формує об'єктивну оцінку ефективності публічного управління та адміністрування національної системи вищої освіти та науки кожної держави у контексті глобального конкурентного середовища та часопросторового виміру.

Для України необхідно ввести пропоновані міжнародні вимірники у загальнодоступні національні статистичні звіти, наприклад Державної служби статистики України, вивчати сучасні світові тенденції розвитку цієї сфери та формувати умови для їх започаткування з метою очікування позитивних результатів, хоча б у середньостроковій перспективі. Адже саме позиції держави у відповідних міжнародних рейтингах є важливим індикатором ефективності публічного управління та адміністрування у сфері вищої освіти, покращення яких свідчатиме про успішність реалізації започаткованих освітянських реформ у Україні.

З метою об'єктивної оцінки динаміки стану публічного управління та адміністрування системою вищої освіти та науки в Україні передбачається подальший аналіз означених міжнародних індикаторів.

#### **ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА:**

1. Полянський П. Австралійський вимір українських вишів. URL : [https://dt.ua/EDUCATION/avstraliyskiy\\_vimir\\_ukrayinskih\\_vishiv.html](https://dt.ua/EDUCATION/avstraliyskiy_vimir_ukrayinskih_vishiv.html). Вип. 17. 11-18.05.2012.
2. Лазор О. Д., Лазор О. Я. До питання сутності індикаторів «доброго врядування». Організаційно-правові аспекти публічного управління в Україні : матер. VI Всеукраїнської наук.-практ. конф. (м. Полтава, 23 квіт. 2019 р.). Полтава : ПолтНТУ ім. Ю. Кондратюка. 2019. С. 71—74.
3. Лазор О. Д., Лазор О. Я. Індикатори «доброго врядування»: оцінка державної системи вищої освіти. Державне управління в Україні: виклики та перспективи : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 10 – 11 трав. 2019 р.). Запоріжжя : Класичний приватний ун-т, 2019. С. 71 – 75.
4. Williams, R., de Rassenfosse, G., Jensen, P.H. and Marginson, S. (2012). U21 Ranking of National Higher Education Systems, Universitas 21 Report. University of Melbourne. 2012. 27 p.
5. Williams, R., de Rassenfosse, G., Jensen, P.H. and Marginson, S. (2014). U21 Ranking of National Higher Education Systems, Universitas 21 Report. University of Melbourne. 2014. 29 p.
6. Geoff Maslen. Five nations lead latest higher education rankings. URL : <https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20190403133322569>
7. U21 Rankings | Universitas 21. URL : <https://universitas21.com/what-we-do/u21-rankings/u21-ranking-national-higher-education-systems-2019/comparison-table>
8. Williams, R., Leahy, A. U21 Ranking of National Higher Educational Systems (2019). Universitas 21 Report. University of Melbourne. 2019. 50 p.

#### **Олександр Яременко, Артур Левицький ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКІ АСПЕКТИ ІНФОРМАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ**

*У статті на основі аналізу нормативно-правової бази та адміністративної практики проаналізовано особливості публічно-управлінських аспектів інформаційного розвитку сільських територій.*

*Ключові слова: інформаційне суспільство, публічне управління, процеси, інформація, бази даних.*

Активне формування глобального інформаційного суспільства обумовлює потребу інтеграції сільських територій в ці процеси, оскільки, в сучасних умовах інформація є одним із ключових ресурсів сталого розвитку самоврядних та державних інституцій. Традиційно сільські території розглядаються як сфера аграрного виробництва, що в певній мірі дистанціює їх від таких нематеріальних активів як інформація, знання, інтелектуальна власність тощо. Такий підхід є стримуючим фактором для інституалізації сільських територій в сучасний постіндустріальний світ, у зв'язку з цим актуалізується проблема аналізу інформаційного розвитку сільських територій та публічно – управлінського впливу на ці процеси, що і становить мету даної статті.