

УДК 37.014

АКТУАЛЬНІСТЬ ПРОБЛЕМИ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ В УКРАЇНІ

Дмитро Дзвінчук

*Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу,
вул. Короля Данила, 13, м. Івано-Франківськ 76010, Україна, fuid@ua.fm*

Розглянуто проблему відповідності характеристик сектора вищої освіти України й методів управління ним. Досліджено пропозиції вдосконалення державного управління і доведено актуальність переходу на громадсько-державне, філософія якого відповідає потребам суспільства знань.

Ключові слова: суспільство знань, модернізація управління системою освіти, державна політика у галузі вищої освіти, недержавний сектор вищої освіти, функції управління, методи управління, європейський простір вищої освіти.

Незалежна Україна з початком ХХІ століття прискореними темпами відновлює свій промисловий потенціал, але цей поступ спирається переважно на відновлення роботи створених ще в радянські часи підприємств із мінімальним залученням високих технологій і застосуванням досягнень фундаментальних наук, якими славилася її попередниця в складі СРСР у післявоєнний період. Це дає змогу нарощувати ВВП, але в перспективі не гарантує по-справжньому значного прогресу й загрожує стагнацією виробництва й перетворенням України в джерело неглибокої переробки первинних продуктів (феросплавів, чавуну, низькоякісних сталей, труб, рейок та ін.) і машин “великої маси” – суден, вагонів, локомотивів тощо. Провідні науковці нашої держави все частіше вказують на цю небезпеку і пропонують акцентувати фінансування тих нечисленних закладів і колективів, які спроможні багато зробити для появи в Україні так званих “високих” технологій і, що не менш важливо – нанонаук [2; 10; 19].

Нас особливо цікавлять філософські аспекти всіх, пов’язаних із вибором Україною свого шляху подальшого розвитку, питань, завдань і цілей вищої освіти. Частина відповідей знайдена нашим попередниками, зокрема Міністром освіти і науки України В. Кременем [8; 9], академіком АПН В. Андрущенко, професором В. Лутаєм [1; 2; 11] та іншими українськими науковцями [5; 13]. І все ж залишається багато “білих плям”, наприклад, питання щодо меж збереження у майбутньому сучасних українських підходів до управління освітою в аспекті проголошення орієнтації всього навчально-виховного процесу на “формування особистостей”. Постає засадниче запитання: чи є реальною спроба підготовки висококомпетентних працівників із розвиненим критичним мисленням, високою автономією і сформованою цивілізаційною повнотою знань шляхом багаторічного

стандартизованого навчання у цілковито контрольованій атмосфері всієї нашої мережі державних навчально-виховних закладів усіх рівнів?

Не менш актуальна проблема – співвідношення “ринкових” і “неринкових” аспектів у діяльності сектора вищої освіти України, вибір раціонального й сумісного з положеннями Конституції України співвідношення підготовки кадрів за рахунок державного бюджету, коштів населення та інших джерел фінансування вищої освіти. Ситуація тут розвивається у напрямі постійного скорочення відсотка тих студентів, хто навчається на кошти бюджету, й збільшення кількості тих, хто змушений платити за перебування у вищому навчальному закладі з власної кишені. Доведемо таке твердження офіційними статистичними даними (табл. 1)

Таблиця 1.
Розподіл студентів ВНЗ III–IV рівнів акредитації за джерелами фінансування їх навчання [14–15], %

Джерела фінансування навчання	На початок навчального року		
	1999/2000	2000/2001	2003/2004
Державний бюджет	54,9	48,3	37,0
Фізичні та юридичні особи	43,0	50,0	61,6
Місцевий бюджет	0,4	0,5	0,6
Галузеві міністерства, відомства, організації	1,7	1,2	0,8

Хоча дані й неповні, але тенденція підтверджується дуже виразно: спроможність державних органів виконувати положення Конституції зменшується, а тому найближчим часом із державного бюджету може фінансуватися навчання кожного четвертого першокурсника ВНЗ III–IV рівнів акредитації і двох з п'яти вступників до ВНЗ I–II рівнів акредитації. Формується така низка показників фінансування з державного бюджету в навчально-виховний процес і заклади різних рівнів освіти:

- система обов'язкової освіти (школи I–III рівнів) – понад 95% (якщо не враховувати «внески» батьків школярів на підтримку чи розвиток шкіл);
- вищі навчальні заклади I–II рівнів акредитації – 40%;
- вищі навчальні заклади III–IV рівнів акредитації – 25–30%.

Виникає цілком логічне запитання: а чи узгоджується обсяг впливу й владних повноважень державних органів України з подібною їх участю у фінансуванні освіти? Чи достатньо широке те правове поле, яке в нас надається недержавному сектору освіти, і чи передбачені права громадськості в освітній сфері є пропорційними до її фінансової участі в діяльності освітньої системи?

Відповідь на ці три запитання не є позитивною, хоч і з різним ступенем категоричності. Вона впливає з першого звернення до Конституції і текстів законів України.

Стаття 41 нашої Конституції може вважатися однією з опор для здійснення ринкових перетворень в Україні, оскільки закріплює право на існування і дію

суб'єктів різних форм власності не лише у торгівлі чи виробництві, але й для надання освітніх послуг. Конституція наголошує на тому, що ці "ринкові перетворення" мають відбуватися шляхом політико-правового реформування, трансформації відносин власності на засоби виробництва, розбудову й модернізацію системи державного управління, формування якісно нових принципів господарської поведінки, нового способу економічного та правового мислення.

У розвинених країнах світу практично немає законодавчих заборон на діяльність приватних і недержавних (конфесійних, профасоціальних та ін.) закладів освіти, хоч завжди існують чіткі рамки для засновників, для статутних зобов'язань та ін. Одночасно, нам невідомо приклади того, що в них дотримуються правила: "державні ВНЗ готують фахівців для державного сектора зайнятості, всі інші – для приватних роботодавців". Ще більшою аномалією вважалася б ідея "готувати молодь до діяльності у ринковій економіці лише у недержавних ("ринковізованих" ВНЗ). В усіх розвинених країнах співвідношення державного й недержавного секторів освіти є суто індивідуальним і кожного разу пов'язаним із особливостями національної історії, формуванням виробництва й паралельною розбудовою системи освіти, культурою і законодавством, природними та іншими зовнішніми умовами тощо.

Тому факт появи й певної (хоч, можливо, недостатньої) законодавчої підтримки діяльності недержавного сектора вищої освіти в Україні слід лише вітати – це дійсно незаперечна ознака відходу від принципів тоталітарного управління, однопартійності й моноідеології у бік демократії, ідейного плюралізму, цивілізованого законодавства й регульованої ринкової економіки. Його абсолютні показники ми порівнюємо з розвиненими країнами й Росією (табл. 2).

Якщо ж звернутися до більшої кількості джерел, то виявиться, що сучасний стан розвитку приватної вищої освіти в Україні чи Росії значно поступається перед показниками більшості країн третього світу і вказаних у табл. 2 чотирьох розвинених країн. Досягнення України відповідають показникам країн Півдня Європи й значно випереджають рівень розвитку приватної вищої освіти в розвинених країнах Західної і Північної Європи. Висновок: за короткий час, із моменту відновлення незалежності, в Україні розбудований чималий сектор недержавних ВНЗ, який, так би мовити, цілком відповідає "світовим стандартам".

Діяльність державного й недержавного секторів вищої освіти України регулюється чинним законодавством: Законом України "Про освіту", Законом України "Про вищу освіту" та ін. Вже перше ознайомлення з ними засвідчує виразну перевагу держави над усіма іншими можливими учасниками забезпечення і діяльності вищих навчальних закладів – засновниками приватних ВНЗ, громадськістю, фаховими організаціями, професійними чи релігійними спілками тощо. Звісно, не бракує "розрахованих на майбутнє" формулювань, які вказують, що управління державним і недержавним секторами освіти здійснюється через систему державних органів управління й органів громадського самоврядування

(ст. 10 Закону України “Про освіту” та ін.). Стаття 17 Закону України “Про вищу освіту” лише після переліку державних органів й агентств з управління вказує, що функції управління можуть виконувати ще й:

- органи місцевого самоврядування;
- власники вищих навчальних закладів;
- органи громадського самоврядування.

Таблиця 2.
Відносне значення приватного сектора у вищій освіті
розвинених країн, Росії та України²

Країна	Рік	Студентів у приватних ВНЗ (% загалу)
Японія	2002	75,3
Бельгія	2002	65,4
Нідерланди	2002	54,0
США	2002	22,1
Італія	2002	11,0
Іспанія	2002	9,8
Австрія	2002	3,0
Швеція	2002	1,4
Росія	2003	15,9
Україна	2003	12,1

²Для розвинених країн використано джерело [20], Росії – [3], України – [16].

Одночасно, на початку цього Закону (Стаття 3) недвозначно підкреслюється: “Державна політика у галузі вищої освіти ґрунтується на принципах: доступності та конкурсності здобуття вищої освіти кожним громадянином України; незалежності здобуття вищої освіти від впливу політичних партій, громадських і релігійних організацій”. Нерозмежована відповідальність держави і громадськості – з одного боку, Конституція і Закон України “Про освіту” створюють можливість появи недержавних ВНЗ, з другого – держава проголошує політику недопущення втручання громадських організацій у справи вищих навчальних закладів.

Наслідки цієї та інших суперечностей простежуються у багатьох місцях наших освітніх законів. Вони створювалися в момент нагальної необхідності саме державного втручання у формування цілісної системи вищої освіти України, тому акцентування високої ролі державного управління було цілком логічне й виправдане.

Та з перших років незалежності пройшло чимало часу, система вищої освіти перетворилася в потужну структуру, де навчається понад 2,5 млн студентів і працюють сотні тисяч викладачів, наукових працівників та інших осіб. Ця система вже не має потреби в гранично жорсткому управлінні, а тому більш доцільним ми вважаємо переорієнтацію державних ресурсів із розпорядчо-управлінських функцій на стратегічно-планові й загально-контрольні.

Такі функції також передбачає наявне законодавство. У згаданих законах йдеться про те, що лише держава з використанням відповідних органів має право встановлювати всі вимоги щодо змісту, обсягу й рівня освітньої і фахової підготовки шляхом створення “державних стандартів освіти”. Це завдання покладається на групи фахівців, але закони не вимагають широкого обговорення створених стандартів, не кажучи про їх громадсько-фахову експертизу.

Отже, з усіх можливих у наш час методів управління складними системами в Україні обрана й зберігається “наполеонівська” модель – метод прямого адміністрування. Вона, як видається, може бути виправданою у випадку поєднання двох рис освітньої системи – її незначного розвитку й простої структури та достатніх (значних) кадрових і фінансових ресурсів керівних (державних) органів. У випадку великих масштабів освітньої системи й браку ресурсів у керівного органу слід віддати перевагу непрямим методам управління, делегуванню повноважень “униз”, підвищенню автономії ВНЗ у поєднанні з розширення обсягу їх звітності й відповідальності тощо.

Усі вказані засоби у нас явно недостатні. Перехід до суспільства знань означає побудову соціуму, який складатиметься практично повністю з осіб, які отримали вищу освіту. “Муштрування” подібних особистостей і побудова з них тих чи інших структур – дуже складне завдання. Набагато доцільнішим, ми вважаємо, використання їх ініціативи, компетентності та відповідальності шляхом надання їм доцільного рівня автономії, можливості самостійно приймати виважені рішення та втілювати їх у життя.

Хоч у даний момент непрямі методи в державному управлінні вищою освітою в Україні майже відсутні, у майбутньому слід чекати зміни ситуації й поширення їх у тих чи інших формах.

Серед найбільш перспективних варіантів – орієнтація системи вищої освіти на потреби споживача кваліфікованих кадрів, якими є не лише державний сектор зайнятості, а й найрізноманітніші суб’єкти господарювання різних форм власності. Останнім часом в Україні стали розвиватися дослідження стану й перспектив зайнятості для власників тих чи інших дипломів [12], але все ще бракує поєднання зусиль державних і приватних роботодавців у формуванні вимог до дипломованих осіб.

Невдовзі Україна стане учасником Болонського процесу, а в більш віддаленій перспективі вона опиниться у відкритому європейському просторі вищої освіти і науки, який має з’явитися саме внаслідок завершення цього процесу. Тому керівникам нашої системи освіти й вищим навчальним закладам варто завчасно подумати про розширення географії замовників бакалаврів і магістрів, можливо, перейти до цільової підготовки і намагатися разом із зарубіжними партнерами створювати спільні відділення, факультети чи й окремі вищі навчальні заклади. Наша участь у Болонському процесі дасть поштовх – і це вже відчувається – для підвищення рівня стандартів освіти в Україні до рівня європейських, покращання підготовки викладацьких і наукових кадрів, інтенсифікації науково-дослідної роботи.

У працях наших попередників ми можемо знайти різноманітні пропозиції щодо вдосконалення управління системою освіти, зокрема, підвищення гнучкості й оперативності системи державного управління вищою освітою. Наприклад, О. Бандурка і О. Рябченко вважають, що досить здійснити чотири кроки [4, с. 19–20]:

1. Будувати систему вищої освіти на основі історичних, національних, культурних, етнічних особливостей розвитку української нації, проводити підготовку й виховання педагогічних і науково-педагогічних кадрів у цьому напрямку;

2. Поглибити загальнотеоретичні засади дії системи державного управління вищою освітою, що дозволить оптимально вибудовувати відносини із закладами освіти європейських держав і сприятиме інтеграції України у Європейський Союз;

3. Формувати відповідні до вимог ринку структурні підрозділи всередині державних органів управління освітою (як суб'єкта управління), насамперед, у Міністерстві освіти. Таким структурним підрозділом може бути, наприклад, стратегічний відділ або відділ державної політики у галузі освіти. До функціональних обов'язків такого відділу належатиме постійний моніторинг споживачів – фахівців, здійснення зв'язків із замовником спеціалістів, розробка завдань на державне замовлення щодо підготовки кадрів та інше. При цьому слід розробити Положення про Міністерство освіти, де основу його діяльності складав би принцип гнучкості й оперативного реагування на потреби споживачів кваліфікованих кадрів;

4. Розширити коло органів управління освітою через запровадження Піклувальних або Наглядових рад, які б допомагали освітнім закладам в організації навчального процесу, у вирішенні складних завдань їх діяльності. Прикладом тому є Піклувальна рада Міжрегіональної Академії управління персоналом, до складу якої ввійшли керівники міністерств, відомств, депутати, представники міжнародних організацій [17]. Формування саме такого типу органу управління зумовлене необхідністю забезпечення ринкової орієнтації у підготовці фахівців. Структура об'єкта державного управління вищою освітою містить державні й недержавні заклади освіти. Разом з тим, структура суб'єкта складається тільки з державних органів, що не сприяє гнучкості усїєї системи державного управління вищою освітою. Розширення кола суб'єктів управління передбачає необхідність внесення змін і доповнень до чинного Закону України "Про освіту".

На наш погляд, такі пропозиції позитивні, але не створюють належної бази модернізації системи державного управління вищою освітою України в умовах гострої потреби переходу від індустріального суспільства до суспільства знань, а також злиття в єдине потужне й креативне ціле сектора вищої освіти та фундаментальних і прикладних наукових досліджень. Для виконання подібного складного стратегічного завдання забракне компетенції і ресурсів, запропонованого в аналізованій статті будь-якого нового підрозділу Міністерства освіти і науки. Практика країн-лідерів, які досягли за останні роки значного прогресу в побудові економіки знань (насамперед – Фінляндії), свідчить про те, що в цьому разі необхідні об'єднання інтелекту й ресурсів уряду, провідних фірм і представників фундаментальних наук. Цей спільний орган повинен мати значні ресурси й свободу дій, що

й гарантуватиме поєднання швидкості інновацій з їх результативністю. Більш детально ми розглянемо це в іншій праці.

На завершення зауважимо: модернізаційні зміни в моделях і методах управління вищою освітою України стають все необхіднішими й мають розпочатися у найближчі роки. Тому ми вітаємо приєднання України до Болонського процесу, яке може стати поштовхом до перетворення нашої сучасної централізовано-державної системи управління в громадсько-державну європейського зразка.

1. Андрущенко В. П. Роздуми про освіту: Статті, нариси, інтерв'ю. – К.: Знання України, 2004. – 804 с.
2. Андрущенко В. П.; Лутай В. С. Про концептуальні засади філософії освіти України // Практична філософія. – 2004. – №2. – С. 35–43.
3. Базанов Е. Краеугольные камни образования // В мире науки. – 2004. – С. 82–83. – №5.
4. Бандурка О., Рябченко О. Державне управління вищою освітою в Україні. Проблеми. Шляхи вдосконалення / Новий Колегіум. – 2000. – С.18–20. – №1.
5. Гальчинський А. С. Обраним шляхом. – К.: Либідь, 1999. – 64 с.
6. Закон України про вищу освіту // Освіта. 20–27 лютого 2002 р. – №12–13.
7. Каленюк І.С., Корсак К. В. Рух Європи до суспільства знань, Болонський процес і Україна // Вища освіта України. – 2004. – С. 22–28. – №3.
8. Кремень В.Г. Освіта і наука України: шляхи модернізації (Факти, роздуми, перспективи). – К.: Грамота, 2003. – 216 с.
9. Кремень В. Філософія освіти ХХІ століття // Шлях освіти. – 2003. – С. 2–5. – №2.
10. Лукьянец В.С. Наукоемкое будущее. Философия нанотехнологии. Загадка Silentium Universi // Прикладна філософія. – 2003. – С. 10–27. – №3 (9).
11. Лутай В.С. Філософія сучасної освіти: Навчальний посібник. – К.: Центр “Магістр-5” Творчої спілки вчителів України, 1996. – 256 с.
12. Мельник С. В. Перспективи формування попиту на робочу силу в розрізі основних груп професій // Проблеми освіти. – 2004. – Вип.34. – С. 26–44.
13. Михальченко М. І. Україна ХХІ століття: і знову пошук шляхів розвитку // Віче. – 2001. – С. 3–15. – №1(106).
14. Основні показники діяльності вищих навчальних закладів України на початок 1999/2000 навчального року. Статистичний бюлетень. – К.: Держ. Комітет статистики, 2000. – С. 11.
15. Основні показники діяльності вищих навчальних закладів України на початок 1999/2000 навчального року. Статистичний бюлетень. – К.: Держ. Комітет статистики, 2001. – С. 12.
16. Основні показники діяльності вищих навчальних закладів України на початок 2003/2004 навчального року. Статистичний бюлетень. – К.: Держ. Комітет статистики, 2004. – С. 12.
17. Павленко Л. Недержавний вуз – під надійною опікою // Урядовий кур'єр. – 1999. – № 246.

18. Про освіту: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – Ст. 451. – № 34; із змінами і доповненнями, внесеними згідно із Законами №608/96–ВР від 17.12.96; Відомості Верховної Ради України. – 1997. – Ст. 62. – № 8; № 178–XIV (178 – 14) від 14.10.98.
19. Семиноженко В. Україна в координатах постіндустріального світу // День. – 2004. 14 жовт. – С. 4. – №185.
20. Lewis D.R., Hendel D., Demyanenko A. Private Higher Education in transitions countries. – Kyiv, Publ. House “KM.Academie”, 2003. – 97 p.

THE IMPORTANCE OF MANAGEMENT SYSTEM IMPROVEMENT IN THE HIGHER EDUCATION OF UKRAINE

Dmytro Dzvinchuk

*Ivano-Frankivs'k University of Oil and Gas,
Korol' Danylo Str., 13, Ivano-Frankivs'k 76010, Ukraine, fuid@ua.fm*

The article deals with the problem of characteristics of conformity in the sphere of higher education of Ukraine and with the effective methods of its management. The suggestions to improve the state management are in the focus of attention as well as the urgency to transmit to public-state management, the philosophy of which meets the society needs.

Key words: the society of knowledge, the renewal of the education system management, state policy in the sphere of higher education, functions of management, management methods, the European space of higher education.

*Стаття надійшла до редколегії 2.02.2005
Прийнята до друку 23. 05. 2005*