

УДК 371.2+37.013.74(4-15)

СТРАТЕГІЇ УПРАВЛІННЯ СЕКТОРОМ ВИЩОЇ ОСВІТИ В КРАЇНАХ ЄВРОПИ В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ РЕФОРМ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЙНОГО СПРЯМУВАННЯ

Кряжев П.В.

Ніжинський державний університет імені Миколи Гоголя

DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2018-12-64-98>

У статті розглянуто стратегії управління сектором вищої освіти в країнах Європи на межі ХХ–ХХІ ст. Серед акцентованих у статті стратегій висвітлено зміст стратегії раціонального планування і контролю, стратегії саморегулювання і стратегії державного нагляду. Наголошено на тому, що західні науковці обґрунтували необхідність здійснення адміністративних реформ децентралізаційного спрямування у галузі управління вищою освітою не лише у країнах Європейського Союзу, але і в Україні та країнах СНД. В цьому контексті вони запропонували змінити модель державного контролю за функціонуванням сектору вищої освіти на модель державного нагляду. В процесі висвітлення у статті децентралізаційних реформ визначені її варіанти втілення.

Ключові слова: вища освіта, стратегія управління, адміністративна реформа, державний контроль, державний нагляд, саморегулювання, децентралізація, деконцентрація, делегування, денаціоналізація.

Постановка проблеми. В закордонній і вітчизняній педагогічній науці вже декілька десятиліть тривають пошуки найбільш оптимальних і ефективних варіантів здійснення реформ у галузі вищої освіти. Ці реформи покликані модернізувати сектор вищої школи у відповідності з потребами ринку праці тих чи інших країн, і запитами широких кіл громадськості, яка завжди прагне отримувати сучасну якісну вищу освіту. Будь-які реформи у вищій освіті будуть малоефективними і малорезультативними, якщо у переліку подібних інновацій на першому щаблі не будуть проведені зміни в управлінні сектором вищої освіти.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Більшість наукових праць із теми «управління вищою освітою» стосувалися питань з двома ключовими словами – «децентралізація» і «демократизація» [18–19; 23]. Ціла низка дослідницьких робіт, присвячених аналізу реформ у галузі освітнього менеджменту, отримали широкий відгук і визнання в освітніх зарубіжних і вітчизняних наукових колах [1; 3–12]. Крім того, ґрунтовно аналізувалися закони про вищу освіту чи зміни в законодавстві тих чи інших країн [13; 15; 17; 20].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. У вищезазначених наукових розвідках не здійснювався комплексний системний аналіз стратегій управління сектором вищої освіти в країнах Європи на межі ХХ–ХХІ ст., а також варіантів втілення реформ децентралізаційного спрямування. У зв'язку з цим, метою статті є розкриття змісту стратегій управління вищою освітою та їхнє порівняння; висвітлення варіантів втілення децентралізаційних реформ у секторі управління вищою школою.

Виклад основного матеріалу дослідження. Проведений нами аналіз засвідчив, що у країнах Європи сформувався консенсус щодо доцільних меж втручання державних органів у діяльність сектору вищої освіти. Вони можуть і повинні забезпечувати:

- високу якість навчального процесу і об'єктивний контроль його кінцевих результатів;
- контроль бюджетних коштів на ВНЗ щодо того, як саме вони витрачаються і чи не порушуються при цьому якісь закони і приписи;

– фінансування підготовки кадрів для забезпечення потреб державного сектору зайнятості й участь при розробці планів економічного і соціального розвитку шляхом модернізації освітньо-наукового комплексу.

Ця узгодженість зникає на рівні пропозицій втілення у життя державного контролю за вищою освітою та перебігом її діяльності й розвитку. У працях зарубіжних науковців можна зустріти вельми різноманітні варіанти, які містяться між двома полюсами, якими є «стратегія раціонального планування і контролю» і «стратегія саморегулювання».

Перша з вказаних стратегій стала фундаментом усіх засад державного політичного та економічного управління в СРСР, де фігурувала, щоправда, під псевдонімом «наукової організації і планування», а на низовому рівні – НОП (наукової організації праці). Вона виглядає логічною і виправданою – візьмемо всі точні початкові дані, залучимо до аналізу і планування світлі голови і потужні технічні засоби, врахуємо і порівняємо безліч варіантів і альтернатив (математична задача на віднайдення екстремальної точки), а потім швидко і впевнено здійснимо найбільш раціональний варіант. Ось тільки на практиці кожного разу з неймовірними зусиллями вдавалося здійснювати лише частину запланованого – з'являлися непередбачувані гальмівні чинники, на повний голос виявляли себе неточності у початкових даних і природне бажання «зробити, як краще».

У західноєвропейській вищій освіті подібних явищ ми не знаходимо, але й досі легко віднайти приклади (чи не найбільш відомий в Україні – управління системою освіти Франції) практично повного збереження урядового контролю у повній відповідності з «раціональним плануванням». Цей феномен у загалом досить демократичній Франції ми можемо пояснити тим, що країна вкладає просто грандіозні кошти у фінансування освіти – значно більше 100 млрд. євро щороку, а тому ця система працює, на думку громадян, досить успішно і не потребує радикальних нововведень на зразок повної децентралізації і автономізації [2; 8].

«Стратегія саморегулювання» є практично цілком протилежною підходом тотального регу-

лювання з одного інтелектуального і політичного центру. Її теоретичним обґрунтуванням є переконання у тому, що у разі спроб точного планування є сподівання на успіх лише у разі гранично примітивних систем із мінімальною кількістю зв'язків між її елементами. Якщо ж система настільки складна, як це ми бачимо у випадку мереж закладів середньої і вищої освіти та усіх допоміжних структур, то практично неможливо зібрати необхідний для точного планування комплекс даних і про ці мережі, і про потреби суспільства й економіки щодо «продукції» освітньої системи.

Для складних систем, які змушені діяти у швидкозмінному середовищі, більш раціональним може бути не жорстке однолінійне централізоване управління, а фрагментація відповідальності, надання можливості прийняття рішень та їх модифікації для основних продуктивних елементів системи. У випадку освітньої системи ними є навчально-виховні заклади, відповідний рівень автономії яких необхідний для досягнення більшої гнучкості та спроможності до інноваційної діяльності.

«Стратегія саморегулювання» надає перевагу внутрішнім можливостям операційних елементів системи освіти, але ускладнює структуру управління і вимагає досконалого розвитку засобів зв'язку для своєчасних обмінів і взаємодії. Вона поширена у тих країнах, які дотримуються гіпотези про достатність стратегічної участі держави у формуванні планів спільного розвитку освіти й економіки без необхідності безперервного стеження за кожним окремим навчальним закладом. Подібна стратегія у найбільш повному її вигляді втілена на теренах Західної Європи – у Великобританії. У цій розвиненій країні все вирішують гільдії викладачів, адміністрація і піклувальники.

Успіхи Великобританії у вищій освіті і розвитку наукових досліджень призвели до того, що більшість західних науковців-педагогів вважають «стратегію державного нагляду» за вищою освітою найкращим варіантом для сучасних умов. Для неї характерні автономія ВНЗ, професійна незалежність професорів, незалежні органи конкурсного розподілу значної частини бюджетних коштів на наукові дослідження тощо. Зусиллями самих представників цих країн та їх прихильників в інших країнах на більшості міжнародних конференцій та в останніх працях ЮНЕСКО, ОЕСР, Ради Європи та інших освітніх організацій поширюється інформація про те, що в сучасних умовах кращими рішеннями в управлінні вищою освітою та під час вирішення завдань її реформування є розподіл влади між багатьма закладами і учасниками. Спроби ж посилити зовнішній контроль за вищою освітою мають шанси на відносний успіх лише у разі повного обмеження організаційної різноманітності системи вищої освіти та ліквідації автономії закладів і права науковців на вибір тематики й методів досліджень. Подібні дії, і це доводить досвід багатьох тоталітарних країн світу, значно знижує спроможність науково-освітнього комплексу до створення і поширення знань, до відкриттів і значних інновацій. Спроможність освітньо-наукового комплексу до швидких і радикальних змін залежить не лише від необхідного рівня матеріально-кадрового забезпечення, а й від ступеня його свободи дій: від автономізації, децентралізації, фрагментації та диверсифікації. Підвищення централізації знижує ефективність і гнуч-

кість освітньої системи, а розширення автономії та децентралізації управління – підвищує.

Та цю закономірність не так легко використати на практиці найбільш ефективним вибором. Перша перешкода – складність переходу від наявної у нас чи в Росії «стратегії державного планування і контролю» до «стратегії нагляду» за вищою освітою, наступна – вибір і збереження балансу між державним втручанням, від якого не можна відмовлятися цілковито, й автономією вищих навчальних закладів і професорсько-викладацького персоналу. Останні мають потребу в автономії для свободи вибору змісту і методів навчання у межах загальноузгоджених планів підготовки студентів. Ще необхідніша їх автономія під час наукових досліджень. Але, з іншого боку, автономія без наявного мінімального контролю і звітності, без обов'язкової відповідальності за наслідки роботи може знизити мотивацію частини викладачів до виконання фахових функцій і штовхнути на «працю для себе», на вибір лише індивідуально цікавих чи просто вигідних сюжетів досліджень.

Тому західні експерти радять керівникам освіти України і держав СНД децентралізацію як єдиний перевірений шлях переходу від моделі державного контролю до моделі державного нагляду за вищою освітою [16; 21-22]. Наприклад, щойно згаданий експерт Світового Банку Е. Фіске наводить переконливі докази того, чому слід перейти до децентралізації системи управління вищою освітою, а також особливості цього переходу в державах, подібних до України:

- 1) для цього є багато вагомих причин, кількість і значення яких весь час зростають;
- 2) децентралізація є складним процесом, а тому не слід розраховувати на швидке і прямолінійне втілення всіх намірів;
- 3) у розвинутих країнах і у країнах, що розвиваються, децентралізація освіти є політичним за своєю природою заходом;
- 4) децентралізація – засіб досягнення політичних цілей, зокрема, хороший шлях до стабілізації суспільства і легітимізації та підвищення реноме центрального уряду;
- 5) для успішного здійснення децентралізації освіти та інших важливих інновацій потрібен консенсус у суспільстві з цього питання;
- 6) децентралізація не є панацеєю від усіх проблем і конфліктів у вищій школі, але вона є необхідною передумовою їх подолання і врегулювання.

Високий політичний потенціал процесів децентралізації і модернізації вищої освіти, за Е.Фіске, пов'язаний із тим, що вона у наш час є зоною концентрації національних інтересів і цінностей, засобом розбудови держави і зміцнення її незалежності, джерелом інтелектуальної підтримки для частини політичних сил тощо. В сучасних умовах політична позиція студентів стає все більш впливовою як для розвитку національної вищої школи, так і для побудови європейського простору вищої освіти і науки згідно планів країн-учасниць Болонського процесу.

Фіске вказує вісім різних політично активних груп, пов'язаних із системою вищої освіти, – політичні лідери і діячі; працівники міністерств освіти; викладачі, адміністратори університетів; профспілки; місцева влада, батьки і студенти. Насправді ж їх ще більше – неурядові громадські організації

(насамперед, релігійні), промисловці, міжнародні корпорації та міжурядові організації тощо.

Кожна із вказаних та інших груп має власні інтереси і цілі, різняться вони й силою впливу на освітні реформи. Для України і Росії провідним є конфлікт між інтересами політиків і вищих адміністраторів, які прагнуть контролювати систему освіти, та освітніми реформаторами, які проводять різні дії й акції з наміром реформувати і вдосконалити систему вищої освіти. У подібних умовах децентралізація може відбуватися не за позитивним сценарієм, який у Західній Європі називають «політичним», а за негативним – «адміністративним». В останньому разі децентралізація буде «несправжньою» і не призведе до передачі права приймати рішення щодо освіти громадянам або їх представникам на нижчих рівнях управління, що й гарантує введення так званого «громадського управління». Адміністративна децентралізація в усіх випадках залишає всю повноту розпорядчих владних повноважень центру (у бюрократів найвищого рангу), а формування поточних рішень, їх втілення і контроль доручається наявним або новоствореним проміжним частинам піраміди державного апарату. Подібні зміни розвантажують робочий день працівників міністерств освіти, але збільшують кількість працівників апарату управління освітою в інших місцях – областях, районах чи деінде.

Науковці Заходу легко розрізняють одразу кілька варіантів адміністративних (чи бюрократичних) реформ децентралізаційного спрямування.

Варіант «деконцентрації» (deconcentration) полягає у зміщенні керівних освітянських органів зі столиці в інші місця – в регіональні столиці чи в інші адміністративні одиниці держави. Він широко використовується в тих країнах, де політичні зміни призводять до адміністративно-територіальних (Іспанія) і передачі основної відповідальності за організацію поточної діяльності освітніх закладів з кабінетів у столиці в кабінети регіональних центрів (менших столиць). Якщо країна зберігає цілісність, то столичний освітній офіс не ділиться з регіонами чи областями вищими контрольними функціями.

Поділ контрольних функцій за екзаменами чи іншими видами освітньої діяльності відбувається під час «делегування» (delegation) влади. У цьому разі адміністративна децентралізація полягає у трансляції частини вищих контрольних функцій униз – на нижчі щаблі бюрократичної ієрархії чи в спеціально створені структури (бюро, агентства, центри тощо). Варіант «делегування» влади застосували наступні країни Західної Європи: Австрія, Італія, Фінляндія, Нідерланди.

Ще глибші зміни, які потребують законодавчих рішень, передбачає варіант «передачі» (devolution) повноти відповідальності за освітню діяльність місцевим громадам чи іншим організаціям (наприклад, мовним громадам у Бельгії). Останні мають регулювати і фінансові потоки, і кадрові питання, і відбір змісту навчання. Цей варіант важко відділити від політичної децентралізації чи реформи – він передбачає певну політичну домовленість і найчастіше виходить за рамки одного лише міністерства освіти.

Специфічним варіантом децентралізації є «денаціоналізація» (denationalization), яка реалізується шляхом створення або розширення сектору приватної вищої освіти. Прикладом є створення у 1999 р. в Австрії мережі приватних університетів.

Найбільш помірковані прихильники, як і супротивники децентралізації та інших інновацій, застерігають – вони можуть мати і негативні наслідки у разі неповного втілення чи помилкових дій. Аналіз у ЮНЕСКО спроб освітніх реформ у багатьох країнах світу у другій половині ХХ ст. засвідчив, що може зрости розрив у доступності до якісної середньої і вищої освіти між різними верствами населення, багатими та бідними регіонами. Можуть збільшитися витрати на адміністративний апарат унаслідок розростання регіональних управлінських структур чи створення цілком нових (центрів тестування чи чогось подібного).

Тому успішне втілення реформ децентралізаційного чи іншого значного за наслідками плану вимагає значних і довготривалих зусиль та як буде показано нижче, раціональних і сучасних моделей планування і втілення. Ми погоджуємося з тихом узагальненнями, які, за матеріалами багатьох американських науковців, робить у своєму дослідженні науковець М.Фініков. За його висновками, щоб уникнути небажаних наслідків і забезпечити успіх децентралізації системи освіти, потрібна добре продумана стратегія, яка б урахувала всі чинники, що можуть сприяти чи перешкоджати її втіленню в життя [14, с. 124-125].

Слід виходити з того, що для успіху децентралізації потрібне сприятливе політичне середовище (political environment), тому її стратегія має ґрунтуватися на всебічному і глибокому аналізі всіх політичних чинників. Імперативом децентралізації є врівноваження політичних та інших її цілей. Оскільки успіх чи невдача децентралізації державної системи освіти (як організаційної моделі) значною мірою залежать від зовнішніх сил, дуже важливим є визнання цих сил, розуміння і підтримка ними заходів щодо самої децентралізації. Власне кажучи, йдеться про необхідність досягнення і збереження консенсусу усіх відповідних політичних сил.

Висновки дослідження. Роблячи висновок із проведеного нами аналізу стратегій управління вищою освітою в європейських країнах і особливостей втілення варіантів децентралізаційних реформ у секторі управління вищою школою, можемо наголосити на тому, що децентралізація управління вищою освітою стала провідною тенденцією реформування освітньої галузі. Децентралізація управління мала свій прояв у вигляді чотирьох субтенденцій: деконцентрація; делегування влади; передача повноти відповідальності за освітню діяльність місцевим громадам і денационалізація.

Вивчено ситуацію з пріоритетною тематикою тих досліджень, які обирають для себе зарубіжні науковці у сфері вищої освіти, і доведено, що, у першу чергу, вони концентруються на проблемах управління в контексті світової тенденції поглиблення демократизації і розвитку різних форм децентралізації. Наслідком подібного підходу стала не надто добре обґрунтована гіпотеза стосовно України і Росії: головною причиною негараздів у секторі вищої освіти є успадкована від СРСР централізація управління, а відмова від цієї централізації має стати потужним прискорювачем розвитку вищої школи і засобом ліквідації всіх проблем. Подібні погляди мають право на існування, але важко погодитися з тим, що таким простим способом ми розв'яжемо всі свої освітні проблеми.

Список літератури:

1. Д'юї Д. Демократія і освіта / Д. Д'юї. – Львів: Літопис, 2003. – 294 с.
2. Корсак К. Система освіти Франції: цілі, структура, досягнення і проблеми / К. Корсак // Вища освіта України. – 2001. – № 1. – С. 91-104.
3. Раймерз Ф., Ноел М.-Г. Компетентний діалог: використання досліджень для формування світової освітньої політики / Ф. Раймерз, М.-Г. Ноел. – Львів: Літопис, 2004. – 219 с.
4. Парог Ю. Вплив політичних трансформацій в українському суспільстві на реформування вищої освіти у 90-х / Зб. статей “Зміни у свідомості українського суспільства на зламі тисячоліть” / Ю. Парог. – К.: Видавничий дім “KM Academia”, 2001. – 268 с. – С. 52-59.
5. Рудавський Ю. Реалії та проблеми інтеграції вищої школи України в європейський освітній та науковий простір (на прикладі “Львівської політехніки”) / Ю. Рудавський // Вища школа. – 2004. – № 1. – С. 45-49.
6. Сарасон С. Політичне провідництво і можливі невдачі в реформуванні освіти. Пер. з англ. Г. Пехник / С. Сарасон. – Львів: Літопис, 2004. – 176 с.
7. Сбруєва А.А. Идеологии освітніх реформ кінця XX – початку XXI ст.: конвергентні тенденції / А.А. Сбруєва // Гуманітарні науки. – 2003. – № 2. – С. 11-16.
8. Семєко Г.В. Образование во Франции: экономические и социальные проблемы / Г.В. Семєко // Экономика образования. – 2002. – № 3. – С. 25-35.
9. Скилбек М., Коннелл Х. Управление высшей школой и ее финансирование / М. Скилбек, Х. Коннелл // Перспективы. – Т. XXVII. – 1998. – № 3. – С. 65-88.
10. Сорока І.В., Омелянович Л.О., Супрун В.В. Оцінка якості освітньої діяльності ВНЗ: інтеграція національного та європейського стандарту. – 2-е вид., доповнене і перероблене / І.В. Сорока, Л.О. Омелянович, В.В. Супрун. – Київ; Донецьк: ДонДУЕТ, 2000. – 322 с.
11. Тімар Т.Б., Кіпр Д.Л. Як домогтися досконалості в освіті / Пер. з англ. А. Кам'янець / Т.Б. Тімар, Д.Л. Кіпр. – Львів: Літопис, 2004. – 176 с.
12. Фуллан М. Сили змін: Вимірювання глибини освітніх реформ – Change Forces: Probing the Depths of Educational Reform / Пер. з англ. Г. Шиян, Р. Шиян / М. Фуллан. – Л.: Літопис, 2000. – 271 с.
13. Фініков Т.В. До законодавства про вищу освіту Польщі, Росії, України, Чехії: Ситуація та міркування / Т.В. Фініков. – К.: Таксон, 2000. – 346 с.
14. Фініков Т.В. Сучасна вища освіта: світові тенденції і Україна / Т.В. Фініков. – К.: Таксон, 2002. – 176 с., с. 124-125.
15. Academic Freedom and University Autonomy. – Bucharest: UNESCO-CEPES, 1993. – 309 p.
16. Fiske E. Decentralization of Education. Politics and Consensus / E. Fiske. – W., 1996. – 416 p.
17. Hryniewicz J. Decentralizacja funkcji społecznych państwa / J. Hryniewicz. – Warszawa: Inst. spraw publicznych, 2001. – 212 s.
18. Internationalisation of Higher Education. OECD Documents. – Paris: OECD, 1997. – 135 p.
19. Jallade L., Radi M., Cuenin S. National education policies and programmes and international cooperation. What role for UNESCO? / L. Jallade, M. Radi, S. Cuenin. – Paris: UNESCO, 2001. – 91 p.
20. Orientation, preoccupation at nouvelles lois dans l'enseignement superieur // Higher Education in Europe. – 1994. – Vol. XIX. – № 1. – 159 p.
21. Priorities and Strategies for Education. A World Bank Review. – W., 1995. – 332 p.
22. Stetar J. Higher Education Innovation and Reform: Ukrainian Privat Higher Education 1991-1996 / J. Stetar. – Bloomsbury: Seton Hall University, 1996. – 30 p.
23. Vroeijenstijn R. Quelques questions et quelques reponses concernant Evaluation externe de la qualite / R. Vroeijenstijn // Enseignement Superieur en Europe. – 1993. – Vol. XVIII. – № 3. – P. 55-74.

Кряжев П.В.

Нежинский государственный университет имени Николая Гоголя

СТРАТЕГИИ УПРАВЛЕНИЯ СЕКТОРОМ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В СТРАНАХ ЕВРОПЫ В КОНТЕКСТЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕФОРМ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИОННОГО НАПРАВЛЕНИЯ

Аннотация

В статье рассмотрены стратегии управления сектором высшего образования в странах Европы на рубеже XX–XXI вв. Среди акцентированных в статье стратегий освещено содержание стратегии рационального планирования и контроля, стратегии саморегулирования и стратегии государственного надзора. Обращено внимание на том факте, что западные учёные обосновали необходимость осуществления административных реформ децентрализованного направления в области управления высшим образованием не только в странах Европейского Союза, но и в Украине, а также в странах СНГ. В этом контексте они предложили заменить модель государственного контроля за функционированием сектора высшего образования на модель государственного надзора. В процессе освещения в статье децентрационных реформ определены её варианты воплощения.

Ключевые слова: высшее образование, стратегия управления, административная реформа, государственный контроль, государственный надзор, саморегулирование, децентрализация, деконцентрация, делегирование, денационализация.

Kryazhev P.V.

Nizhyn State University named after Mykola Gogol

THE MANAGEMENT STRATEGIES FOR HIGHER EDUCATION SECTOR IN THE COUNTRIES OF EUROPE IN THE CONTEXT OF ADMINISTRATIVE DECENTRALIZATION REFORMS

Summary

In the article we examined the management strategies for higher education sector in the countries of Europe at the turn of XX–XXI centuries. We illuminated the contents of rational planning and control strategy, self-regulation and state supervision strategies. We focused attention on the fact that the western scientists substantiated the necessity of realization of administrative decentralization reforms in the sphere of higher education management in the EU, Ukraine and the CIS. They offered to substitute for the state control model of functioning of higher education sector on the state supervision model. In the article we defined the variants of decentralization reforms.

Keywords: higher education, management strategy, administrative reform, state control, state supervision, self-regulation, decentralization, deconcentration, delegation, denationalization.