

Т. О. Костюк

кандидат політичних наук, доцент,
старший науковий співробітник науково-дослідної лабораторії
інтернаціоналізації вищої освіти
Київського університету імені Бориса Грінченка

РЕЛЯТИВНА АВТОНОМІЯ ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ: ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЧИ ЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ В УКРАЇНІ?

Реформи в українській вищій освіті відбуваються в рамках стратегії європейської інтеграції на основі західних цінностей і досвіду. Відтак на порядку денному постало питання розподілу обов'язків та відповідальності держави і закладів вищої освіти у забезпеченні якості та доброчесності вищої освіти. Міжнародний досвід надання автономії свідчить, що органи державного управління повинні створити правові умови для функціонування автономних університетів, заохочувати здорову конкуренцію, не втручаючись у їхню операційну та академічну діяльність. Проте Українська держава виявилась неготовою відмовитись від загального контролю за діяльністю університетів, а деякі заклади вищої освіти не здатні реґламентувати і регулювати академічне життя.

Ключові слова: державне управління, вища освіта, автономія закладів вищої освіти, інституційне самоврядування, Україна.

Постановка проблеми. Теорія та практика управління публічним сектором загалом та вищою освітою зокрема зазнали значних змін протягом останніх 20 років в усьому світі і в Україні. З набуттям незалежності усталений радянський бюрократичний підхід до сфери надання публічних послуг почав руйнуватися в умовах критики, невідповідності часу та соціальним вимогам.

У галузі вищої освіти акцент прогнозованих реформ змістився в інституційну площину. Інститути мають значення у державному управлінні, оскільки організаційна структура впливає на спосіб надання послуг, а пріоритетом визначається розвиток нових структурних моделей державного управління галузями. Акцент на структурних змінах є характерним для запропонованих реформ державного управління вищою освітою і в Україні.

Проте радянська управлінська номенклатура, брак досвіду, освітянські традиції «закритого» суспільства загальмували імплементацію інтернаціоналізованих реформ у систему управління вищою освітою в Україні. Інтернаціоналізація вищої освіти (далі – ІВО) досі залишається декларативним наміром, а не всеосяжною концепцією. Причин тому багато. З-поміж основних можливо виділити надлишок державного втручання у різні форми діяльності закладів

вищої освіти (далі – ЗВО), тобто централізацію державного управління в галузі, неефективний інституційний менеджмент, неналежне законодавче нормування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Українські реформи, на жаль, здійснюються з великим запізненням, часто навмання, не беручи до уваги досвід розвинених та економічно стабільних держав. Проте розуміння суті процесів, що відбуваються у сфері вищої освіти в Україні, неможливе без ґрунтовного і всебічного вивчення схожих процесів і змін у країнах Європи та Північної Америки. Там фахівці з державного управління створили надійну концептуальну та емпіричну літературу, спрямовану на розуміння того, як, чому і з якими наслідками структуровано діяльність державно-управлінського сектора в галузі (наприклад, Лінн, Генріх та Хілл, 2000 р.).

Управління у сфері вищої освіти регулюється юридичними документами, нормативними актами (серед яких аналізуватимемо Закон України «Про вищу освіту» 2014 р.); займається розподілом відповідальності та підзвітності щодо повноважень для прийняття рішень (Corgogan, 2004 р.).

Варто розрізнити внутрішнє та зовнішнє управління. Внутрішнє управління стосується управління на мікрорівні; це внутрішньоінсти-

туційний менеджмент, який займається визначенням процедур у межах інститутів. Зовнішнє управління стосується системного управління та інституційних механізмів на макрорівні (наприклад, правила та положення, джерела фінансування, оцінки якості). Коли ці два аспекти поєднуються і координуються, вони формують структуру управління вищою освітою (Boer & File, 2009 р.). Указана надструктура контролює правила, положення та заходи, які визначають права й обов'язки різних суб'єктів та характер їхніх взаємовідносин.

Якщо говорити про принцип автономії в управлінні ЗВО як про вектор напряму реформ і процесів, що надалі міг би гарантувати підвищення якості послуг і активізацію ІВО у ЗВО України, то тут варто звернутися до секторальної концепції в галузі вищої освіти, що є незалежним сектором, який неможливо прямо порівняти з іншими типами організацій, зокрема громадськими. Указана концепція є продуктом ідеології, яка сприймає академічну сферу як область, що керується принципами академічної автономії, і яка також потребує інституційної автономії (Ferlie, Musselin & Andresani, 2008 р.).

Більшість дослідників вищої освіти, проблем державного управління і галузевого реформування послуговуються модною термінологією, пропонують зміни на підставі досвіду західних країн, не беручи до уваги національні політичні реалії та традиції. Тому більшість «кроків до змін» залишаються декларативними заявками, адже вони не забезпечені ефективними механізмами реалізації запропонованих норм, ними не визначені основні суб'єкти змін і реформ.

Відтак у роботі ми розглянемо сучасний національний ландшафт управління державною вищою освітою. Далі дослідимо декілька актуальних векторів реформи державного управління вищою освітою, особливо щодо принципу автономності ЗВО. Крім того, проаналізуємо, як демографічні, економічні, організаційні та політичні характеристики держав у поєднанні зі ступенем «централізації» державної влади в галузі вищої освіти вплинули на зміщення акцентів та ефективність керування вищою освітою на інституційному та національному рівнях.

Метою статті є висвітлення взаємозалежності інституційного, правового та національного рівнів управління вищою освітою й ефективності реформ у вказаній галузі, особливо щодо інтернаціоналізації вищої освіти. Для досягнення мети нами визначено такі завдання: проаналізу-

вати нормативні акти, що регулюють діяльність закладів вищої освіти в Україні та за кордоном, стратегії інтернаціоналізації відповідно до місій університетів та наявні концепції і підходи до державного управління вищою освітою.

Виклад основного матеріалу. Міжнародний досвід організації, модернізації та реформування згідно з вимогами часу всіх сфер суспільного життя, традиції та підходи до ефективного розподілу обов'язків і відповідальності між державою та закладами галузевого забезпечення послуг, з одного боку, дають можливість запозичення і наслідування з обов'язковим внесням національно зумовлених коректив, а з іншого – збагачують науковий дискурс емпіричними відомостями про ефективність та необхідність тих чи інших змін у державному управлінні вищою освітою. Так, науковці в галузі державного управління переконують, що існують підстави для детального аналізу детермінанта змін у державному управлінні вищою освітою. Усе більша кількість досліджень указує на те, що спосіб, яким держави керують вищою освітою, важливий для розуміння того, які будуть результати. Таким чином, реструктуризація наявних моделей управління може мати важливі наслідки для загальної політики вищої освіти, фінансування та управління. Дослідження моделей державного управління вищою освітою зосереджує увагу на загальних закономірностях, за якими організовано державну вищу освіту, або на результативності механізмів управління на державному та кампусному рівнях.

Проте, незважаючи на апробацію більшості моделей державного управління у сфері вищої освіти, закономірність дій уряду в конкретному контексті її розвитку, більшість країн світу не мають успішної стратегії розвитку вищої освіти, національні університети не можуть конкурувати з великими міжнародними вишами. Причини цьому мають мікро- та макровимір: інституційний (структура, традиції, підпорядкування та розподіл повноважень) та національний (реформи на вимогу доби, принцип автономності, зумовленість економічними міркуваннями, політичними умовами чи внутрішніми проблемами вищої освіти тощо).

Управління загалом стосується того, як урядові, неурядові і громадські організації здатні вирішувати соціальні проблеми та створювати соціальні можливості, а також як вони піклуються про тих, хто перебуває під патронатом. Метою управління є формулювання загально-

го суспільного інтересу та реалізації його цілей для визначення меж повноважень у теорії та на практиці (хто і як відповідає за прийняття рішень). Управління у сфері вищої освіти означає юридичне закріплення прийнятих рішень у межах кожного окремо взятого університету, розподіл повноважень і відповідальності між різними структурними одиницями (факультети, академічні комітети, сенати, ради тощо) та адміністративними підрозділами (департаменти, програми, ректор, проректори і так далі).

В Україні участь держави у процесі реалізації функції нагляду за університетами стабільно асоціюється зі ступенем державного контролю і підзвітності університетів. Натомість у Європі проблема автономії університетів давно розв'язана. Так, перші університети були релігійними школами, які почали процвітати починаючи з 1150–1500 рр. У зазначений період відбулося багато соціальних змін: розвиток торгівлі, прискорення урбанізації, поява і розширення середнього класу, бюрократизація і тому подібні. Усе це сприяло ускладненню суспільних відносин і спричинило необхідність підготовки фахівців за певними напрямками. Університети слугували суспільству і його потребам. Вони включали гільдії вчителів та студентів як види корпорації, що прагне підтримувати інтереси групи. Діяльність університетів була зумовлена «духом» ефективності середньовіччя, коли вищу освіту сприймали як функціональну перевагу для випускників, що виражалося у фінансовій формі. Інститути функціонували в дусі партнерства між викладачами та студентами, органи управління не втручалися у їхню діяльність, надаючи їм повну менеджментську автономію. В університетах проводились дослідження, однак це було результатом індивідуальних ініціатив, а не частиною інституційної політики. Так, університети навіть не присвоювали наукових ступенів. Незважаючи на непрямий вплив університетів на формування інтелектуальної еліти, вони насамперед були професійними організаціями, що сприяли благополуччю їхніх членів.

У 1500–1800 рр., коли спостерігається розвиток суверенних держав із певними кордонами і громадянами, концепція університету зазнала змін. Піднесення націоналізму перешкоджало академічній автономії, оскільки освітні заклади почали служити уряду/монархії, які мали намір структурувати державні установи. У рамках такого служіння університети займаються викладанням, дослідженнями та наданням послуг

громаді. Університети, контрольовані на муніципальному рівні державою, стали інструментом розвитку її еліти. Університет сприймався як соціально-політична та як ідеологічна гілка влади, з якою вона мала взаємні відносини: «державна захищає діяльність університету; університет захищає думку про державу» [4].

У 1810 р., після заснування Берлінського університету Вільгельмом фон Гумбольдтом, указана роль вишу почала зникати. Філософ запропонував модель академічної діяльності, яка відповідає принципу єдності викладання та досліджування і принципу академічної свободи отримувати знання та проводити дослідження (нім. *Lehrfreiheit* – кожен за бажанням свого серця) [7]. Автономна вища освіта була основою Гумбольдтського підходу, який став прикладом для багатьох країн. Указана модель мала значний вплив на формування дослідницьких університетів у всьому світі. Із часом вона визначала подвійну функцію вишу: дослідження та викладання як основа академічної діяльності й автономне управління. Така структурно-академічна ідеологія привела до традиції, у якій держава, як очіувалося, обмежила своє втручання у вищу освіту. Таким чином, вищі навчальні заклади були перетворені на державні установи, які фінансувалися з державних коштів і були захищені неї ж, тому могли діяти відповідно до власних стандартів.

Перехід до капіталістичної економіки, а згодом до капіталістичного суспільства значно вплинув на статус та концепцію університетів, які були суворо розкритиковані за непідконтрольність [3]. Від цих закладів почали вимагати підзвітності, а в державному управлінні велась широка дискусія про необхідність залучення органів державного управління у справи закладів вищої освіти, у яких пропонувалось запровадити оцінку, контроль та моніторинг [5]. Такі зміни, крім швидкого зростання кількості студентів та перетворення вищої освіти на масовий товар, призвели до того, що уряди багатьох країн почали розробляти нові моделі управління, які би дозволили запровадити когерентність та ефективність в академічному світі [6].

В Україні традиції академічного інституційного становлення доволі давні і відповідають національним особливостям розвитку суспільства, еліти і держави. Набуття автономності університетами стало можливим лише після здобуття Україною незалежності. Чинний Закон України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 р. норма-

тивно закріпив певні положення, які давно узаконені в усьому світі та які могли би сприяти якості державного управління вищою освітою України. Зокрема, у ст. 32 цього Закону перераховано основні права вищого навчального закладу. При цьому в підпункті 2.25 зазначається, що вищий навчальний заклад має можливість «здійснювати інші права, що не суперечать законодавству» [1]. Насправді перераховані ознаки автономності закладу освіти мають на увазі одну зміну – у тому, що стосується диктату держави та дозвільної системи. Проте більшість експертів скептично зазначили, що не така автономія потрібна ЗВО, тому ця частина згаданого Закону потребує доповнення та змін.

Так, 5 жовтня 2015 р. народним депутатом Б.А. Філатовим на розгляд Верховній Раді України було винесено законопроект «Про внесення змін до деяких законів України щодо автономії вищих навчальних закладів» (№ 3219) [2]. Проте і там ініційовані зміни у вигляді нового трактування ст. 32, згідно з якою «необхідною умовою автономії вищого навчального закладу є його повна підзвітність та відповідальність перед суспільством та державою», на нашу думку, є черговою декларативною заявкою, адже невизначеними залишаються суб'єкти суспільства, яким мають звітувати університети. Таке формулювання унеможлиблює децентралізацію у відносинах «держава – заклади вищої освіти», адже звітувати можливо фактично лише Міністерству освіти та науки України.

Неготовність органів державного управління надати більших повноважень університетам є ключовою проблемою, яка свідчить про інституційну слабкість, що призводить до неспроможності адекватно реагувати на виклики часу. На нашу думку, зміни потрібно внести до організаційної структури органів, що відповідають за управління вищою освітою, таким чином, щоб їхня взаємодія з урядом проголошувала відносини, «присвячені підтримці автономії у вищій освіті» з урахуванням національних потреб та стратегічних цілей розвитку держави.

Висновки і пропозиції. Кожна країна обирає оптимальну для себе модель державного управління вищою освітою (державна модель, модель самоврядування, маркетингова модель), враховуючи її переваги і недоліки. У класичній моделі, де академічна спільнота керує своїми справами самостійно, зберігається свобода й автономія в наукових дослідженнях і викладанні, університет стає імунітетом від

зовнішніх впливів. Влада країн, які є прихильниками такого підходу, не вдається до координації та планування вищої освіти. Крім того, методи управління можуть суперечити вимогам суспільства, яке фінансує певну діяльність державних ЗВО.

Централізована модель державного управління вищою освітою включає переважно планування та контроль, обмежує академічні свободи, зокрема свободу досліджень, призупиняє розвиток галузей, які не відповідають інтересам держави.

Що стосується моделі, орієнтованої на ринок, то її перевагами є заохочення конкуренції та створення інновацій. Університети США, управління у яких здійснюється на підставі цієї моделі, є провідними світовими установами у всіх сферах, тому вона може вважатись найефективнішою. Проте і тут є недоліки. Управління вищою освітою за допомогою ринкових механізмів може призвести до зникнення менш популярних або менш прибуткових галузей знань. Більше того, у США вища освіта є дорогою і недоступною, що унеможлиблює соціальну мобільність, яку вона повинна передбачити, інакше така освіта стане модною коштовною опцією – *must have* для заможних. І тоді про якість уже не йдеться.

Український науковий дискурс навколо порушеної теми також сповнений протиріч і характеризується відсутністю консенсусу. Деякі науковці стверджують, що необхідно збільшити роль уряду в управлінні вищою освітою, тоді як інші виступають за те, щоб відкрити вищу освіту для конкуренції та ринкових сил, а також зменшити владу політичного та державного елемента.

На нашу думку, варто провести децентралізацію влади в системі органів державного управління вищою освітою. Автономія ЗВО насамперед повинна бути визначена: 1) у менеджерських та фінансових структурах (оплата за навчання, тарифна сітка заробітної плати професорсько-викладацького штату); 2) стосовно якості освіти, акредитації спецрад та присудження наукових ступенів; 3) щодо співпраці із професійними об'єднаннями й асоціаціями працедавців для уникнення контролю і диктату держави в питаннях формування навчальних планів.

Надалі плануємо вивчити механізми надання фінансової автономії ЗВО та перспективи їх застосування в умовах українських реалій у галузі вищої освіти й державного управління нею.

Список використаної літератури:

1. Про вищу освіту: Закон України від 1 липня 2014 р. № 1556-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.
2. Про внесення змін до деяких законів України щодо автономії вищих навчальних закладів: Закон України від 5 жовтня 2015 р. № 3219. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GH2HF00A.html.
3. Amaral A., Neave G., Musselin Ch., Maassen P. European Integration and the Governance of Higher Education and Research. Springer, 2009.
4. Graham H.D. Structure and governance in American higher education: Historical and comparative analysis in state policy. Journal of Policy History. 1989. № 1 (1). P. 80–107.
5. McLendon M.K. State governance reform of higher education: Patterns, trends, and theories of the public policy process / ed. J. Smart. London: Kluwer, 2003.
6. McLendon M.K., Hearn J.C. Incorporating political indicators into comparative-state research on postsecondary policy. Sterling, VA: Stylus, 2007.
7. Rockman B. The new institutionalism and the old institutions. Washington, DC: CQ Press, 1994.

Костюк Т. А. Релятивная автономия высших учебных заведений: децентрализация или централизация государственного управления высшим образованием в Украине?

Реформы в украинском высшем образовании происходят в рамках стратегии европейской интеграции на основе западных ценностей и опыта. В указанном контексте на повестке дня встал вопрос распределения обязанностей и ответственности государства и учреждений высшего образования в обеспечении качества и добросовестности высшего образования. Международный опыт предоставления автономии свидетельствует, что органы государственного управления должны создать правовые условия для функционирования автономных университетов, поощрять здоровую конкуренцию, не вмешиваясь в их практическую и академическую деятельность. Однако в Украине государство оказалась не готовым отказаться от общего контроля за деятельностью университетов, а некоторые высшие учебные заведения не могут регламентировать и регулировать академическую деятельность.

Ключевые слова: государственное управление, высшее образование, автономия высших учебных заведений, институциональное самоуправление, Украина.

Kostiuk T. O. Relative HEIs' autonomy: decentralization or centralization of public administration in the field of higher education in Ukraine?

Reforms in Ukrainian higher education take place within the framework of the European integration strategy, based on Western values and experience. In this context, the issue of duties and responsibilities division between the state and the University in ensuring the quality and integrity of higher education has got actual. International experience in providing autonomy shows that public administration should create legal conditions for the functioning of autonomous universities, encourage right competition without interfering with their operational and academic activities. However, in Ukraine the state appeared immature to give up general control over the activity of universities, and some universities – to regulate and coordinate academic life.

Key words: public administration, higher education, autonomy of higher education institutions, institutional self-government, Ukraine.