УДК 351:37.046.16:316.4

В. В. СИЧЕНКО

ОСНОВНІ ЕТАПИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ВИЩОЇ ОСВІТИ

***Р**озглянуто і виділено основні етапи розвитку державного управління системою вищої освіти у роки незалежності України.*

***T**o consider and select the basic stages of development of state administration by the system of higher education in the years of independence of Ukraine.*

Аналіз ролі держави в удосконаленні структури вищої школи в Україні як об'єкта управління з моменту становлення її незалежності з певною мірою ретроспективності дозволяє зробити висновок, що системних властивостей вища освіта як об'єкт державного управління набуває тільки у взаємодії з державною владою, що ініціює реформи, визначає її цілі, завдання і стратегію розвитку. З огляду на це можливо виділити основні етапи розвитку державного управління системою вищої освіти у роки незалежності України.

Пошук ефективних механізмів державного управління реформування вищою освітою, оптимального розподілу повноважень між різними рівнями управління є предметом постійної уваги теоретиків і практиків з державного управління. Серед них такі зарубіжні і вітчизняні фахівці: Г. Атаманчук, В. Бакуменко, В. Бурега, Д. Дзвінчук, В. Гамаюнов, В. Журавський, М. Карамушка, В. Князєв, В. Майборода, С. Майборода, В. Мартиненко, Н. Нижник, О. Поважний, С. Поважний, Д. Табачник, В. Тертичка, В. Цвєтков та ін.

Метою статті є розглянути і виділити основні етапи розвитку державного управління системою вищої освіти у роки незалежності України.

1-й етап (1991–1999 рр.) – період формування нової моделі державного управління сферою вищої освіти. З набуттям Україною статусу незалежної держави виникла необхідність побудови своїх власних структур органів державного управління, зокрема у сфері освіти. Цей період характеризувався складними процесами в економіці, викликаними розбіжностями між плановою і ринковою економікою, що вимагало впровадження комплексу спеціальних заходів з їх ліквідації. Указані розбіжності можна умовно поділити на розбіжності в управлінні об'єктами соціально-економічної політики (зокрема – вищою школою) у засобах їхньої координації, у структурі і динаміці макроекономіки та в макроекономічному управлінні і політиці.

Період 1990 – 1994 рр. характеризувався значним послабленням могутності комуністичних сил, носіїв старої ідеології, та бурхливим розвитком підприємницької ініціативи в усіх сферах суспільного життя. У політиці переважали настрої і течії національного державотворення, руйнування соціалістичної системи [6, с. 26–29].

Першим документом, що визначив політику держави у сфері освіти, став Закон України "Про освіту" (1991 р.), в якому освіта визнавалась основою інтелектуального, культурного, духовного та соціально-економічного розвитку суспільства і держави [2, с. 452]. На цьому етапі розвиток освіти сприяв появі вищих навчальних закладів нових форм власності, збільшенню чисельності студентів на тих спеціальностях, які були визнані необхідними для життєдіяльності суспільства на той час, звільненню педагогічної ініціативи від ідеологічного тиску. Так, постанова Верховної Ради України "Про департизацію державних органів, установ та організацій" (1991 р.) передбачала припинення діяльності політичних партій в усіх органах державної влади та управління, що унеможливлювало здійснення ідеологічного впливу на діяльність органів управління, зокрема у сфері освіти.

У 1992 р. було створено Міністерство освіти України як центральний державний орган управління освітою, що сприяло інтеграції галузі, формуванню єдиної системи освіти всіх рівнів. Разом з тим, характерними рисами зазначеного періоду стала відсутність чітких, конкретних рішень, критеріїв якості освіти студентів вищої школи, незважаючи на чисельні гасла з цього приводу.

Важливою позитивною подією даного етапу стало проведення І з'їзду працівників освіти України в 1993 р., на якому було прийнято Державну національну програму "Освіта (Україна XXI століття)", що окреслювала основні напрями реформування освітньої системи в Україні, зокрема передбачувала радикальну перебудову управління освітою шляхом її демократизації, децентралізації. У програмі було також зазначено, що метою управління освітою є організація та забезпечення оптимальних умов функціонування галузі, створення системного механізму її саморегуляції на загальнонаціональному, регіональному, місцевому рівнях та у начально-виховних закладах і наукових установах освіти [7, с. 51].

Увага держави до системи вищої освіти мала свій вияв у прийнятті законів прямої дії, що визначають стратегію розвитку вищої школи та закріплюють її нормативи, вимоги, стандарти. Це забезпечує законодавче регулювання відносин усіх структурних підрозділах системи освіти.

У 1995 р. Указом Президента України "Основні напрями реформування вищої освіти в Україні" було визначено стратегічні напрямки розвитку вищої освіти та удосконалення якості освітньої діяльності.

У прийнятій у 1996 р. Конституції України в статті 53 було закріплено право кожного громадянина на освіту. Держава гарантувала забезпечення доступності і безкоштовності вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі [1, с.12].

Під гаслом упорядкування й регулювання діяльності освітніх закладів у 1996 – 1997 рр. експерименти з реформування вищої школи були згорнуті. Консервативні сили в парламенті та уряді, зокрема в Міністерстві освіти, значним чином зорієнтувалися на стримування реформаторських процесів, зведення їх до символічних змін форми без зміни змісту. У зв'язку з цим оновлення змісту уповільнилося [6, с. 27].

Негативним підсумком цього етапу можна вважати той факт, що певна частина вищих навчальних закладів створилася не відповідно до соціального запиту та не як

інструмент забезпечення інтересів широких соціальних верств, а як інструмент просування інтересів окремих груп і осіб. Були помітні структурні диспропорції, зокрема попит громадян на деякі спеціальності у вищих навчальних закладах значно перевищував пропозиції робочих місць на ринку праці підприємствами і організаціями.

Основною причиною негативних явищ у системі вищої освіти стало її фінансування за "залишковим принципом", що було особливо помітно за часів економічного спаду. Це врешті-решт призвело до регресивних процесів у здійсненні освітніх реформ. Так, у Рекомендаціях учасників парламентських слухань "Про стан освіти в Україні" від 17 лютого 1995 р. було підкреслено, що зменшення рівня фінансування галузей освіти і науки призвело освітянські заклади, значну частину студентства, педагогічних працівників і науковців до зубожіння. Освіта поступово втрачала роль одного з найпродуктивніших факторів розвитку суспільства [4, с.108].

Позитивним фактом у розвитку галузі вищої освіти другої половини 1990-х рр. можна вважати те, що в академічному середовищі збільшилась частка людей, які розуміли необхідність радикальних змін і демонстрували готовність до їх здійснення. На це вказує, наприклад, те, що протягом 1999 р. тільки в Києві відбулися понад 30 конференцій, семінарів, круглих столів, присвячених проблемам реформування освіти [6, с. 29].

Підсумовуючи цей період розвитку управління освітньою галуззю, можна констатувати, що за відносно короткий період часу Україна стала ледве не першою країною на колишньому пострадянському просторі, в якій було практично завершене формування законодавчої бази в сфері освіти з урахуванням поточної соціально-економічної ситуації.

2-й етап (1999 – 2002 рр.) – період здійснення пріоритетних напрямів державної політики щодо розвитку освіти. Цей доволі короткий етап виділяється в цій роботі невипадково. Початок нового століття, інтенсифікація глобалізаційних процесів у світі, бурхливий розвиток суспільства зумовили необхідність істотного посилення дієздатності держави та підвищення ефективності виконання нею своїх функцій.

Як було зазначено, системних властивостей вища освіта як об'єкт державного управління набуває тільки у взаємодії з державною владою, що ініціює реформи, спричиняє перегляд цілей і завдань, стратегії розвитку. Стратегія в теоретичному аспекті визначається як план, напрям розвитку та здійснення політики держави з використанням наявних засобів [Там само, с. 83].

Стратегічною зовнішньополітичною метою України стало набуття повноправного членства в Європейському Союзі. Підгрунтям двосторонніх відносин між Україною та ЄС було укладення Угоди про партнерство і співробітництво, підписаної в 1994 р., яка набула чинності в 1998 р. Нею передбачалася співпраця України з ЄС з широкого кола політичних, економічних та гуманітарних питань. Це стало правовою підставою для органічного включення України в європейські інтеграційні процеси.

Стратегічні завдання цього етапу були сформульовані в урядових програмах і мали на меті не декларативно, а змістовно зробити Україну європейською країною, яка б на основі синтезу кращих національних традицій змогла йти в ногу з

європейськими і світовими процесами, адекватно й ефективно відповідати на виклики глобалізації.

З метою підвищення ефективності державного управління освітою Указом Президента України № 773 від 7 червня 2000 р. було створено Міністерство освіти і науки України (МОН) як головний орган у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сфері освіти, наукової, науково-технічної, інноваційної діяльності та інтелектуальної власності. Для розробки концепції розвитку вищої освіти, визначення її перспектив і напрямів, аналізу її стану, а також реалізації державної політики у сфері вищої освіти було створено департамент вищої освіти МОН України.

У 2001 р. відбувся ІІ з'їзд працівників освіти, де обговорювався стан освіти та були окреслені напрямки її подальшого розвитку. Учасники з'їзду ухвалили ідею визначення нових стратегічних завдань, що стояли перед освітою та відповідного їх документального закріплення. Таким документом стала "Національна доктрина розвитку освіти", прийнята в 2002 р., де була визначена мета державної політики щодо розвитку системи вищої освіти в контексті євроінтеграції, яка передбачувала створення умов для розвитку особистості й творчої реалізації кожного громадянина України, виховання покоління людей, здатних працювати і навчатися протягом усього життя, зберігати й збільшувати цінності національної культури та громадянського суспільства, розвивати й зміцнювати суверенну, незалежну, демократичну, соціальну й правову державу як невід'ємну складову європейської та світової спільноти [3, с. 155].

Позитивним підсумком цього етапу стало те, що було встановлено освітні рівні, які відповідали освітнім стандартам, прийнятим у Європі: базова вища освіта, повна вища освіта, а також відповідні освітньо-кваліфікаційні рівні (кваліфікований працівник, молодший спеціаліст, бакалавр, спеціаліст, магістр). Функціонування такої структури надало громадянам можливість вільного вибору рівнів освіти відповідно до їх здібностей.

Цілі та принципи цього періоду державного управління вищою школою визначалися необхідністю ринкових трансформацій в усіх сферах життя суспільства, у тому числі й системи вищої освіти. Ця необхідність вимагала нових, науково обґрунтованих підходів до державного управління вищою школою на основі введення відповідного рівня його децентралізації за допомогою:

– підвищення ефективності управління системою вищої освіти, удосконалення взаємозв'язку державного управління і менеджменту у вищих навчальних закладах, перерозподілу адміністративних повноважень (центр – регіон – місцеві органи влади) з делегуванням максимально можливої кількості повноважень на нижні рівні державного управління;

– посилення контролю з боку місцевих органів влади із залученням громадськості;

– ефективного використання місцевих ресурсів, їхньої мобілізації відповідно до встановлених пріоритетів, у тому числі при формуванні державного і місцевого бюджетів;

– створення рівних умов щодо забезпечення доступу до вищої освіти [9, с. 9].

Основними тенденціями державної політики у сфері вищої освіти цього періоду стали посилення регіонального змісту діяльності вищих навчальних закладів і забезпечення процесів адаптації системи вищої освіти в Україні до вимог зовнішнього середовища на державному і міжнародному рівнях. Позитивним підсумком можна також вважати початок реалізації широкомасштабної довгострокової стратегії модернізації всієї системи вищої освіти, наближення її до стандартів ЄС, потреб внутрішнього розвитку держави і суспільства в ринкових умовах. Крім цього, урядом було розпочато розробку цільової програми інформатизації вищих навчальних закладів і комп'ютеризації сільських шкіл, яка ставила за мету підвищення якості підготовки фахівців та забезпечення відповідності їхньої кваліфікації вимогам ринку.

За роки незалежності динаміка виміру контингенту студентів вищих навчальних закладів України набула певних позитивних зрушень. Негативною тенденцією, як і раніше, залишалася невідповідність рівня підготовки фахівців вищої кваліфікації перспективним потребам економіки країни. Наслідком цього стала практика зміни випускниками кваліфікації чи професії через неможливість працевлаштування. Якість одержуваної вищої освіти не відповідала національним і міжнародним стандартам, що призвело до значного розриву між отриманими знаннями і вимогами суспільства.

3-й етап (2002 – 2005 рр.) – період реалізації широкомасштабної стратегії модернізації системи вищої освіти, наближення її до стандартів ЄС. Стратегічною метою державної політики цього етапу стало досягнення нової якості життя громадян, уведення соціальних, економічних і демократичних європейських стандартів життєдіяльності людини, суспільства і держави. У галузі вищої освіти було проголошено мету стати повноправним учасником Болонського процесу в 2005 р. Щоб досягти її, необхідно було здійснити комплекс таких дієвих заходів:

– упровадити двоступеневе навчання (бакалавр – 3-4 роки, магістр – 2 роки), при цьому, як і в усіх країнах Європи, знайти прийнятні для роботодавців диверсифікації програм підготовки бакалавра і магістра;

– провести педагогічний експеримент щодо реалізації кредитно-модульної системи навчання;

– упровадити систему кредитних одиниць (ECTS);

– з урахуванням прийнятих пропозицій фундаментальної і профільної підготовки впровадити європейський зразок диплому та додаток до нього;

– забезпечити ефективний контроль за якістю освіти;

– сприяти високому рівню академічної мобільності студентів, викладачів і науковців;

– узгодити з роботодавцями питання працевлаштування випускників, особливо на рівні бакалаврів, що передбачено Указом Президента України від 17 лютого 2004 р.;

– здійснити системне і сучасне законодавче забезпечення функціонування освіти і науки.

Слід підкреслити значення розпочатого в 2003 р. педагогічного експерименту з кредитно-модульного навчання, яке відкриває нові можливості в системі вищої освіти. Кредитно-модульна система організації навчального процесу зумовлює необхідність оновлення змісту навчання, посилення відповідальності студента і

викладача за результати спільної праці. Крім того, нова система розглядається як засіб сприяння більшій мобільності студентів. Забезпечення умов для розширення мобільності студентів становить для України одне із найважливіших завдань у контексті її інтеграції до Болонського процесу. Це стосується студентів, викладачів і науковців України, яким надається підтримка в рамках цілої низки міжнародних угод. А саме: 86 міжурядових та 46 міжвідомчих угод з 61 країною світу, з яких 17 – про взаємне визнання документів про освіту, наукові ступені і вчені звання, а також прямих угод, укладених між вищими навчальними закладами і науково-дослідницькими установами та міжнародними програмами, що реалізуються в Європейському регіоні [10, с. 7].

Негативним моментом етапу, який розглядається, має вважатися наявність того факту, що в масовому вимірі освіта стала менш якісною, а переважна більшість випускників неконкурентоспроможна на європейському ринку праці. З огляду на це входять у практику моніторинги відповідності виконання вищими навчальними закладами вимог нормативно-правової бази щодо ліцензування й акредитації освітньої діяльності в Україні. Особливо наголошується на порушеннях при створенні та діяльності відокремлених структурних підрозділів та філій. Так, в останні роки перевірено близько 500 відокремлених структурних підрозділів, з яких, за результатами перевірок, припинено діяльність 126 [Там само, с. 12].

Подолання цих та інших перешкод на шляху до Європейського освітнього простору зумовило визначення першочерговими завданнями державної політики у сфері вищої освіти на етапі, що розглядається, такі:

– гарантії доступності до високоякісної вищої освіти, введення системи державної підтримки в її одержанні;

– створення і розвитку національної науково-дослідної й освітньої мережі, що забезпечує взаємодію науково-освітніх закладів України і Європи, корпоративних комп'ютерних мереж для наукових і освітніх цілей з послідовним формуванням єдиного віртуального науково-освітнього простору, сприяння розширенню наукових зв'язків, забезпечення доступу до світових електронних бібліотек і інтеграції у світовий науково-освітній простір;

– сприяння встановленню принципів автономії і самоврядування у вищих навчальних закладах усіх форм власності;

– розробки і впровадження нового покоління вітчизняних, у тому числі електронних підручників, навчальних посібників і засобів навчання відповідно до сучасного рівня розвитку високих технологій, створення умов для використання Інтернету;

– уведення єдиної системи тестування при вступі у вищі навчальні заклади;

– створення загальнонаціональної системи пошуку, відбору і державної підтримки обдарованої молоді;

– гарантування працівникам освіти гідної заробітної плати;

– сприяння науковим дослідженням у сфері високих технологій;

– оптимізації діяльності Національної академії наук з орієнтацією на зближення академічної науки з освітою і промисловістю [5, с. 25].

Таким чином, на даному етапі формування і реалізації політики держави у сфері вищої освіти відбувається розробка і впровадження намічених у ході

постановки цілей і завдань програм і проектів, визначається соціальна база і підґрунтя щодо реформування освітньої системи відповідно до вимог зовнішнього середовища.

На основі запропонованого підходу до визначення періодизації практики державного управління сферою вищої освіти можливо зробити такі висновки.

1. В історичному контексті вирішальна роль у розвитку системи освіти належить державі. Вища освіта набуває системних властивостей унаслідок відповідного реагування на виклики зовнішнього середовища та під впливом міжнародних, державних і регіональних факторів.

2. Використання запропонованої в дослідженні періодизації дає можливість простежити динаміку та особливості розвитку взаємодії вищої школи і державного управління в ланцюгу "міжнародний простір – держава – регіон – вищий навчальний заклад". Змістовно в періодизації можна виділити пріоритет держави.

Поступове входження України в європейський освітній простір висуває перед державою завдання з удосконалення управлінської вертикалі і структури органів виконавчої влади на місцях, проведення заходів щодо забезпечення збалансованості повноважень і відповідальності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в наданні освітніх послуг. Такі заходи можуть стати вирішальними в посиленні дієздатності держави. У сучасному світі держава має виступити як головний гарант життєздатності й ефективності функціонування соціальних систем і водночас як активний організатор і координатор соціальних і економічних зусиль, що визначає оптимальні цілі і параметри суспільного розвитку та створює умови і механізми їхнього досягнення. Йдеться про формування нової цілісної системи державного управління соціальною сферою, що відповідає сучасному етапу трансформаційного процесу в Україні [3, с. 45].

Однією з успадкованих особливостей вищої школи є могутній і ефективний науково-освітній потенціал, фундаментальність якого визнана у світовому академічному співтоваристві. Однак з початку 1990-х рр. відгуком на зміни в суспільстві відбулися значні зміни у сфері вищої освіти і науки. Так, з урахуванням притаманних вищій школі соціально-економічних, соціально-політичних і культуротворчих функції, вона поступово перетворюється на повноправний суб'єкт ринкових відносин. Освітні послуги усе в більшому ступені перетворюються на товар, який циркулює на відповідному ринку. Споживання цього товару дозволяє сформувати таку "систему навичок", яка може бути затребувана на ринку праці потенційним роботодавцем в особі національних чи транснаціональних корпорацій, а також академічних інститутів, що уявляють собою підприємницькі структури.

У сучасних умовах визнана необхідність формування державно-суспільних органів управління системою вищої освіти на рівні установ, здатних проводити незалежну експертизу, визначати соціальне замовлення ВНЗ, контролювати діяльність державного апарату. Тому модернізаційні заходи в системі вищої школи мають бути спрямовані на пошук оптимальної моделі поєднання централізації і децентралізації. Відповідно до цього загальною тенденцією стає співучасть в управлінні вищою школою держави і громадськості, а також забезпечення автономії ВНЗ [4, с. 55].

В умовах ринку і побудови демократичної держави варто віддавати перевагу гнучкій освітній політиці, що сприяє інноваційної діяльності ВНЗ і розширенню його автономних прав. Сутність таких змін полягає в переході на нову модель вищої школи, що саморозвивається та здатна до відновлення і стимулювання суспільних перетворень.

Децентралізація і гуманізація в управлінні системою освіти забезпечуються внаслідок домінування інституту громадськості в освітній політиці, у системі управління, у роботі окремого вищого навчального закладу. Результатом інтенсифікації зазначених процесів стає нова модель ВНЗ, що саморозвивається, є "відкритою освітою", яка відповідає соціальним вимогам, характеризується співпрацею професорсько-викладацького і студентського колективів, дозволяє самоудосконалюватися. При цьому громадськість виступає партнером вищого навчального закладу, який забезпечує йому матеріальну і моральну підтримку та утворює з академічним колективом єдине ціле. Якщо для колишньої освітньої моделі були характерні централізований контроль за ресурсами, навчальними програмами, методикою і тривалістю навчання, то новій – притаманне управління ресурсами, складання навчальних планів, програм на основі самоврядування, а також визначення тривалості освіти з орієнтацією на потреби ринку.

Становлення нової моделі управління вищою школою, яка відповідає ринковій економіці та саморозвивається, є оптимальним виходом із кризової ситуації, пов'язаної з недостатнім її державним фінансуванням. А орієнтована на ринок нова модель управління вищою школою має вважатися перспективною для вищої школи України, особливо з урахуванням перебігу глобалізаційних процесів, що відбуваються у світі.

Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – Х. : Фоліо, 2005. – С. 12.

2. Закон України "Про освіту" / ВВР України. – 1991. – № 34. – С. 452.

3. *Бакуменко В. Д.* Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : [монографія] / В. Д. Бакуменко. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.

4. *Боголіб Т. М.* Удосконалення фінансового забезпечення розвитку вищої освіти / Т. М. Боголіб // Фінанси України. – 2005. – № 2. – С. 108.

5. *Гуржій А.* Методологічні засади оцінювання та прогнозування розвитку вищої освіти в Україні / А. Гуржій, В. Гапон // Вища освіта України. – 2006. – № 1. – С. 25.

6. *Дем'янчук О.* Державна політика незалежної України в галузі освіти / О. Дем'янчук // Нова політика. – 2000. – № 4 – С. 26–29.

7. Державна національна програма "Освіта" ("Україна XXI століття") : постанова Кабінету Міністрів України : станом на 3 листопада 1993 р. № 896 / Вища освіта в Україні. Нормативно-правове регулювання ; за заг. ред. А. П. Зайця, В. С. Журавського. – К. : ФОРУМ, 2003. – С. 51.

8. Економічна енциклопедія.
Т. 3. П – Я. – 2002. – С. 483.

9. *Мазак А. В.* Управління освітньою галуззю в умовах становлення громадського суспільства в країні: регіональний аспект : автореф. дис. … к.держ.упр. : спец. 25.00.02 "Механізми державного управління" / А. В. Мазак // НАДУ при Президентові України. – К. : 2005. – С. 9.

10. Підвищення ефективності вищої освіти – визначальний чинник соціально-економічного потенціалу держави: матер. до доповіді міністра освіти і науки України (23 лют. 2006 р., Київ) // Освіта. – 2006. – № 7–8. – С. 3–18. – 15 – 22 лют.

Надійшла до редколегії 15.01.2009 р.