

ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА

УДК 351:371.1'438

І. О. ДЕГТЯРЬОВА

УЧАСТЬ СТУДЕНТІВ В УПРАВЛІННІ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ ПОЛЬЩІ: УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Проаналізовано організаційно-правові засади функціонування громадських студентських об'єднань в академічному середовищі Польщі. Показано роль і місце Парламенту студентів Польщі в системі державно-громадського управління вищою освітою.

Ключові слова: вища освіта, державно-громадське управління, студенти, Парламент студентів, Польща.

The paper analyzed the organizational and legal principles of functioning of associations of students in the academic community in Poland. The role and place of Polish Students' Parliament in the state and public higher education management have been revealed.

Key words: higher education, public administration, students, Students' Parliament, Poland.

Одним із основних шляхів реформування системи державного управління в Україні є активне залучення до процесу вироблення політики і прийняття управлінських рішень представників громадськості та всіх зацікавлених гравців. Створення ефективної та дієвої системи державно-громадського управління є актуальним сьогодні для системи вищої освіти України. Активна позиція органів академічного самоврядування є чинником демократизації управління вищою школою як на національному, системному, так і на інституційному рівні. Особливу роль у державно-громадському управлінні вищою освітою мають відігравати головні реципієнти освітньо-наукових послуг, зокрема студенти. В Україні активно розвивається система студентського самоврядування на інституційному рівні (у вищих навчальних закладах), регіональному (місцеві, обласні об'єднання органів студентського самоврядування, наприклад Студентська рада Києва, Дніпропетровська обласна молодіжна рада й адміністрація) та національному рівні (Українська асоціація студентського самоврядування, консультативно-дорадчі органи: Всеукраїнська студентська рада при Президентові України (2001 – 2008 рр.), Всеукраїнська студентська рада при Міністерстві освіти і науки України (з 2005 р.), Всеукраїнська студентська рада при Кабінеті Міністрів України (з 2009 р.). Незалежно діють Українська асоціація

студентського самоврядування, Національний студентський союз як демократичні всеукраїнські об'єднання студентів та органів студентського самоврядування України. Але оцінювати ефективність діяльності молодіжних об'єднань на національному рівні важко, оскільки здебільшого вони створюються задля формального схвалення уже прийнятих владою рішень або, якщо вони висловлюються на “не за форматом”, або немає єдиної позиції всіх студентських організацій. Актуальним і необхідним як для системи академічного самоврядування, так і для системи державного управління є вивчення досвіду інших країн, зокрема Польщі, в організації взаємодії влади та студентських об'єднань задля створення ефективного державно-громадського управління.

Різним питанням проблематики державного управління вищою освітою присвячено праці В. Андрущенко, К. Корсака, В. Кременя, В. Лугового, В. Майбороди, Л. Прокопенка та ін. Трансформації та модернізацію вищої освіти Польщі в контексті інтеграції до Європейського освітнього простору досліджували Ф. Андрушкевич, Є. Возніцький, Я. Гречка, Л. Гриневич, О. Карпенко, М. Карпуленко, Ю. Соколович-Алтуніна, В. Щербаченко, Н. Яковець та ін. Студентське самоврядування Польщі досліджували Е. Адамчук, А. Василюк, М. Карпуленко, С. Касьянова, І. Ковчина, К. Корсак та ін. Але малодослідженими залишаються організаційно-правові параметри діяльності студентських об'єднань як суб'єктів системи вищої освіти у процесі управління галуззю та у виробленні державної освітньої і наукової політики.

Мета статті – проаналізувати організаційно-правові засади функціонування органів студентського самоврядування Польщі на інституційному та системному рівнях, зокрема Парламенту студентів, в аспекті їх участі у системі управління вищою освітою; визначити шляхи адаптації позитивного зарубіжного досвіду у реформуванні державного управління вищою освітою в Україні.

Молодіжна політика завжди перебуває в центрі державної політики, і особливе місце тут належить забезпеченню прав і свобод молоді, у тому числі права на самоврядування та участь в управлінні різними сферами суспільної діяльності, зокрема вищою освітою. Самоврядування є виявом демократії, формою громадського управління, що базується на самоорганізації, саморегулюванні та самодіяльності і не має жорсткого підпорядкування органам влади чи механізму примусу. Головні засади самоврядування – це рівність, свобода висловлення власної громадської позиції, загальноприйняті права і обов'язки, поєднання елементів представництва і прямого волевиявлення.

Правовий статус студентського самоврядування та порядок його функціонування в Україні визначають: Закон України “Про вищу освіту” 2002 р., зокрема ст. 38; Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про вищу освіту” щодо питань студентського самоврядування” 2010 р.; Наказ Міністерства освіти і науки України від 03 вересня 2013 р. № 1260 “Про затвердження Положення про Всеукраїнську студентську раду при Міністерстві освіти і науки України”, Положення про державний вищий навчальний заклад, затверджене постановою Кабінету Міністрів України № 1074 від 05 вересня 1996 р. та статуги вищих

навчальних закладів. Головною проблемою і відмінністю від європейських студентських організацій є, на нашу думку, відсутність чіткого формулювання їх компетенції на рівні управління освітою і зорієнтованість виключно на внутрішньоорганізаційних питаннях (гармонійний розвиток особистості, проведення організаційних, наукових, культурно-масових, спортивних, оздоровчих та інших заходів). Слід зауважити, що нове Положення про Всеукраїнську студентську раду при МОН [3] містить деякі положення, що гарантують включення студентів в організаційно-управлінський процес у вищій освіті: постійний зв'язок і координація між МОН України, органами державної влади, органами місцевого самоврядування і органами студентського самоврядування ВНЗ під час розроблення та виконання державних програм у сфері вищої освіти, науки; підготовка пропозицій щодо формування і реалізації державної політики у сфері вищої освіти, науки, спорту та молодіжної політики. Зазначимо, що статус цієї організації і дорадчий характер участі студентів у процесі прийняття управлінських рішень, який часто є суто формальним, власне суперечить концепції державно-громадського управління, адже студентська організація не може підпорядковуватися чиновникам, і голос основних стейкхолдерів, якими є студенти, у процесі управління має бути гарантовано врахований. І по-друге, як показав процес обговорення проектів нового Закону України “Про вищу освіту” студенти поділилися на два табори: провладний та опозиційний, залежно від статусу цих організацій. Отже, в Україні академічне самоврядування активно розвивається, але, з одного боку, має місце заангажованість, заполітизованість і відсутність реального системного діалогу з органами влади; з іншого – молодь повинна взяти на себе відповідальність і усвідомити, що сама повинна стати ініціатором державно-громадського партнерства, шукати форми і механізми взаємодії, формувати власну конструктивну позицію, брати активну, а не декларативну, участь в управлінні вищою освітою.

Для європейських систем вищої освіти студентське самоврядування є не лише традицією, а й механізмом побудови моделі вищої освіти і способом утвердження демократичних принципів майбутньої еліти. Формування демократичної та європейської Польщі відбувалося в тому числі і завдяки активній студентській громаді, незалежним студентським організаціям, що сформувалися в 80-х рр. ХХ ст. Автономність і самоврядність є одними з ключових характеристик сучасної системи управління вищою освітою в Польщі. Ефективність академічного самоврядування забезпечують громадські об'єднання: ректорів (Конференція ректорів академічних шкіл Польщі), аспірантів (Національне представництво докторантів), молодих науковців (Рада молодих науковців), студентів (Парламент студентів Республіки Польща), що представлені на національному рівні, на регіональному та інституційному рівнях. Правовий статус, роль і функції цих організацій у системі управління вищою освітою, відносин з органами державної влади, іншими суб'єктами державно-громадського врядування визначено і закріплено в Законі про вищу освіту Польщі 2005 р.

Починаючи з 1983 р., закони про вищу освіту легалізували та постійно збільшували права органів студентського самоврядування. Законом про вищу освіту 1990 р. було визначено роль і призначення єдиного представництва студентської громади та передбачено два рівня функціонування студентського самоврядування в Польщі – національний та інституційний [1]. Закон про вищу освіту від 1990 р. став поштовхом для створення національної студентської організації, першою спробою консолідувати середовище було утворення Загальнопольського альянсу органів студентського самоврядування (Ogólnopolskie Porozumienie Samorządów Studenckich), яке стало прикладом формування демократичного суспільства [7]. У Законі про вищу освіту 2005 р. самоврядуванню та студентським організаціям присвячено розділ 4.

На інституційному рівні студенти I і II циклів навчання (бакалаврат і магістратура) утворюють орган студентського самоврядування, що репрезентує всіх студентів навчального закладу і діє на підставі Закону та регламенту, ухваленому цим органом студентського самоврядування, а також відповідно до статуту навчального закладу. Регламент набуває чинності після його затвердження Сенатом університету. Органи студентського самоврядування розпоряджаються коштами, наданими навчальним закладом на студентські цілі, та звітує про ефективність їх використання. Представники студентського самоврядування беруть участь в управлінні навчальним закладом, зокрема в роботі колегіальних органів – університетських сенатів (разом з докторантами чисельність становить не менше за 20 % відповідно до загальної їх кількості у навчальному закладі). Аналогічна норма передбачена для рад факультетів. Таким чином студентам гарантовано участь в управлінні як університетом, так і факультетом [10]. Наприклад, без згоди органів студентського самоврядування адміністрація закладу не може змінити регламент навчання, правил вступу і прийняття на навчання (ст. 35 Закону про вищу освіту 2005 р.). Утворення та засади діяльності органів студентського самоврядування в навчальному закладі визначає правовий документ відповідного закладу (Статут, наказ тощо). Студенти беруть участь у виборах органів одноосібних і колегіальних факультету, закладу (ст. 71 Закону), наприклад вибори проректора, заступника декана у справах студентів не можуть відбутися без згоди органу студентського самоврядування, так само вони можуть бути і зняті з посади (за поданням 3/4 студентів і докторантів, що входять до складу сенату). Орган студентського самоврядування вищого навчального закладу бере участь у призначенні матеріальної допомоги чи стипендії студентам.

На національному рівні ефективну участь студентів в управлінні вищою освітою забезпечує Парламент студентів Польщі (Parlament Studentywu Rzeczypospolitej Polskiej, далі – Парламент) – загальнонаціональне представництво усіх організацій студентського самоврядування. Правовий статус національної студентської організації закріплено Законом про вищу освіту 2005 р. [9] та Статутом Парламенту [8], відповідно до якого Парламент студентів репрезентує студентське середовище на державному рівні, в органах публічної влади,

проводить експертну оцінку законопроектів, що стосуються студентів. Парламент студентів є юридичною особою, а також провадить діяльність відповідно до Закону про громадські об'єднання від 7 квітня 1989 р. Парламент є єдиним представником студентства Польщі в Європейському союзі студентів.

Цілями Парламенту студентів є: репрезентація та підтримка освітніх, соціальних, економічних та культурних потреб студентів; захист прав та інтересів усіх студентів Польщі, а також тих польських студентів, які навчаються за кордоном; формування у студентському середовищі активної громадянської позиції; виявлення та усунення бар'єрів на шляху наукового, культурного та спортивного розвитку молоді; сприяння студентському самоврядуванню; удосконалення знань, навичок і соціальних компетенцій серед молоді засобами інформаційної, наукової, культурної діяльності у сфері вищої освіти, виховання і фізичної культури; сприяння студентській мобільності тощо [8].

Органами Парламенту студентів є З'їзд делегатів, Студентська рада, Голова Парламенту, Виконавча рада, Ревізійна комісія, Речник прав студентів, постійні комісії (рисунок).

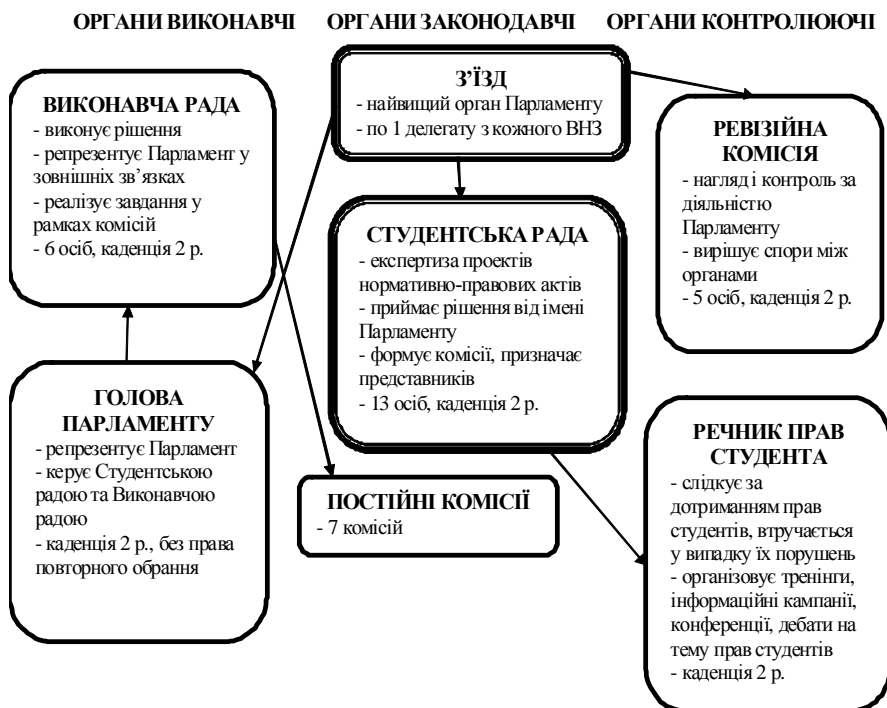


Рисунок. Організаційна структура Парламенту студентів Польщі

Каденція органів Парламенту становить 2 р., починаючи з 1 січня і закінчуючи 31 грудня. Найвищим законодавчим органом є З'їзд делегатів, сесія вважається такою, що відбулася, якщо на З'їзді присутні делегати з понад 60 вищих навчальних закладів, рішення приймаються звичайною більшістю голосів.

Студентська рада є законодавчим і консультативним органом Парламенту, до повноважень якої входять: підготовка експертних висновків, думки щодо законопроектів, які надано до Парламенту для узгодження; утворення комітетів на прохання Голови парламенту і визначення сфери їх обов'язків; вибір представників студентства у Головній Раді науки та вищої освіти; підготовка сесій З'їзду, включаючи вибір президії; прийняття Регламенту Студентської ради та ін. До складу Студентської ради входять 12 обраних представників членів та голова Парламенту.

Голова Парламенту студентів керує поточною роботою Парламенту і його органів; представляє Парламент у зовнішніх відносинах; відповідає за фінансові питання Парламенту; висловлює думку Парламенту; є членом і головою Студентської ради та Виконавчої ради; подає до Студентської ради кандидатури на представників Парламенту в Головній раді науки та вищої освіти, Польській акредитаційній комісії; подає щоквартальні фінансові звіти до Ради; подає на затвердження перший регламент органу студентського самоврядування у новоствореному навчальному закладі, а також інформує про це міністра; делегує представників Парламенту до комісій, робочих груп, які формуються при різних публічних інституціях.

Виконавча рада є колегіальним виконавчим органом Парламенту, основним її завданням є координація діяльності Парламенту, її органів і комісій.

На сьогодні в Парламенті студентів діють сім постійних комісій: комісія з питань навчання і якості освіти, комісія з питань підприємництва, комісія з наукової діяльності, комісія із соціальних питань, комісія з міжнародного співробітництва, комісія з правових питань та комісія у справах проектної діяльності.

Крім офіційних органів, у діяльності Парламенту можуть утворюватися інші представницькі форми: представники та координатори Парламенту; представники студентів у державних установах та інших організаціях; галузеві комітети (дев'ять комітетів за різними типами навчальних закладів).

Представники Парламенту студентів беруть участь у роботі органів державної влади, Комісіях Сейму і Сенату Республіки Польща [8; 9]. Відповідно до Статуту (§ 31), голова Парламенту делегує функції представника студентів у державних установах та інших організаціях (комітетах і підкомітетах польського Сейму і Сенату; комітетах та робочих групах, створених державними органами; у судових органах).

Представники студентства є членами Головної Ради науки та вищої освіти. Відповідно до § 32 Статуту Парламенту студентів до складу Головної Ради входять 4 студенти, яких обирає Студентська рада на термін 2 р., членів дисциплінарної комісії у справах науково-педагогічних працівників при Головній Раді висуває голова за згодою Студентської ради.

Представник студентів (координатор студентських експертів) входить до складу Польської акредитаційної комісії, його кандидатуру подає голова Парламенту й ухвалює Студентська рада (Ст. 48 Закону про вищу освіту), крім того голова Парламенту студентів є членом Президії Комісії (п. 3 ст. 50).

Діяльність Парламенту забезпечується за рахунок бюджетних коштів (через Міністерство науки та вищої освіти), цільових субсидій, фінансових ресурсів, що виділяються у рамках конкурсів, благодійних внесків. Закон про вищу освіту 2005 р. зобов'язує Міністерство фінансувати діяльність Парламенту студентів та інших молодіжних громадських об'єднань (ст. 203А Закону) [9], але разом з тим позбавляє міністра права чинити вплив і втручатися у рішення цих організацій.

Є. Возніцький зауважує [10], що існування консолідованої національної студентської організації не позбавляє права студентів утворювати інші культурні, мистецькі, освітні, наукові, туристичні організації, але студенти не будуть ефективною силою, якщо вони будуть розрізнені та погано організовані. Ефективність зусиль студентських організацій збільшується, якщо вони правильно сплановані і послідовні, якщо вони працюють разом з ректором і деканами на інституційному рівні, і з Конференцією ректорів, органами влади – на національному рівні. У Польщі таке партнерство є запорукою успішного впровадження Болонської системи. Участь в управлінні на державному рівні громадських організацій забезпечує раціональність державної освітньої політики та ефективність державного управління вищою освітою, що забезпечує модернізацію самої системи на шляху побудови Європейського простору вищої освіти.

Для України такий досвід, безперечно, свідчить про те, що потрібно, з одного боку, створити для молоді умови функціонування організацій та участі в управлінні освітою, правові, організаційні, фінансові механізми; а з іншого – унеможливити будь-який тиск, зняти підконтрольність студентських організацій, надати їм реальної автономії та права на реалізацію принципу самоврядності. Стратегія розвитку державної молодіжної політики (2013 р.) визначила основні пріоритети, серед яких: принцип залучення громадських об'єднань, що представляють інтереси молоді, до процесу прийняття центральними і місцевими органами виконавчої влади рішень щодо розв'язання проблем молоді; активізація участі молоді в суспільно-політичному житті шляхом залучення молоді до формування та реалізації державної молодіжної політики; забезпечення участі молоді у розвитку громадянського суспільства [4].

Про позитивний досвід демократизації управління свідчать досягнення Української асоціації студентського самоврядування: включення органів студентського самоврядування до складу стипендіальних комісій (2004 р.), надання пільг на проїзд у залізничному транспорті студентам недержавних вищих навчальних закладів (2004 р.), “ветування” Президентом України примусового “розподілу” випускників (2005 р.), захист прав студентів на пільговий проїзд у залізничному транспорті влітку (2007 р.), підвищення академічних стипендій студентам (2008 р.), скасування антистудентських постанов Кабінету Міністрів України (2009 р.), законодавче закріплення прав органів студентського самоврядування (2010 р.) [6].

В Європейському союзі студентів кандидатом у члени і представником студентства України є Всеукраїнська молодіжна громадська організація “Національний студентський союз”, яка теж позиціонує себе як незалежне об’єднання, ефективна команда, яка здатна допомагати у вирішенні проблем сучасного студентства, домагатися від влади забезпечення студентських прав та створювати сприятливе середовище для діяльності органів студентського самоврядування вищих навчальних закладів України та ін. Серед досягнень: участь у розробці проекту Закону України “Про вищу освіту” шляхом проведення Всеукраїнського студентського референдуму, розроблення Концепції розвитку студентського самоврядування, організація конференцій, круглих столів, дебатів, пленерів органів студентського самоврядування [2].

Отже, проблемою для студентського самоврядування України вважається відсутність консолідованої позиції студентських організацій, молодь може ставати інструментом політичної боротьби, об’єктом впливу різних політичних партій. Необхідно, використовуючи досвід польських колег, створити єдину національну організацію, яка б офіційно об’єднувала усі студентські організації. У новому Законі про вищу освіту слід чітко визначити статус, права та обов’язки такої національної студентської організації, забезпечивши їй можливість брати участь в експертизі проектів нормативно-правових актів, у роботі найвищих громадських органів у системі державного управління вищою освітою. І саме така національна організація має бути голосом студентів України в європейському та міжнародному просторі та представляти інтереси студентів у Європейському союзі студентів.

Таким чином, на прикладі Польщі бачимо, як держава забезпечує стійке функціонування національного громадського об’єднання студентів в організаційно-правовому полі та у плані фінансової підтримки, делегує їм певні консультативні (обов’язкові для обох сторін) функції, як-от: експертиза проектів нормативно-правових актів, що стосуються сфери вищої освіти, навчання, науки, прав студентів, а також гарантує представникам від молодіжного середовища право та визначає обов’язок брати участь в управлінні вищою освітою, у виробленні та імплементації освітньої політики. Різноманітність участі студентів в управлінні вищою освітою відображає різноманітність інституційних механізмів управління та різних підходів до реформи управління. Зарубіжний досвід, безперечно, варто вивчати та адаптувати для розбудови демократичного європейського громадянського суспільства та реформування системи державного управління вищою освітою в Україні.

Перспективи подальших розвідок вбачаємо в аналізі ролі інших громадських об’єднань Польщі в управлінні вищою освітою, у проведенні компаративних досліджень академічного самоврядування у країнах Європи та Україні.

Література:

1. *Карпуленко М.* Студентське самоврядування у вищих навчальних закладах Польщі як фактор демократизації вищої освіти [Електронний ресурс] /

М. Карпуленко // Державне управління: теорія та практика. – 2010. – № 2. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua>.

2. Національний студентський союз [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nss.org.ua>.

3. Положення про Всеукраїнську студентську раду при Міністерстві освіти і науки України, затверджене наказом Міністерства освіти і науки України № 1260 від 03.09.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

4. Стратегія розвитку державної молодіжної політики на період до 2020 року : Указ Президента України від 27.09.2013 р. № 532/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

5. Стратегія розвитку студентського самоврядування вищих навчальних закладів України на 2011 – 2021 рр. / О. Ф. Каюмова, О. С. Корнієнко, О. В. Романцова. – К., 2011. – 24 с.

6. Українська асоціація студентського самоврядування: Досягнення [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.uass.org.ua>.

7. Parlamentu Studentów Rzeczypospolitej Polskiej : Historia [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.psrp.org.pl>.

8. Statut Parlamentu Studentów Rzeczypospolitej Polskiej przyjęty przez Zjazd PSRP 6 marca 2010 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.psrp.org.pl>.

9. Ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym z dnia 27 lipca 2005 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.krd.ogicom.pl>.

10. Woźnicki J. The role of student organization: wystąpienie prof. Jerzego Woźnickiego na konferencji CoE w Moskwie w dniu 2 listopada 2006 r. / Jerzy Woźnicki [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.frp.home.pl>.

Надійшла до редколегії 03.02.2014 р.

УДК 351

Н. В. МИРНА

ОСНОВНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ МЕХАНІЗМІВ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В КРАЇНАХ ЄВРОПИ

Зроблено аналіз специфіки регіональної політики в країнах Європи. Визначено основні характеристики механізмів регіональної політики. Сформульовано проблеми формування та реалізації регіональної політики в ЄС.

Ключові слова: Європейський Союз, регіональний розвиток, регіональна політика, регіон, механізм регіональної політики.