

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ: НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

*Статтю присвячено висвітленню державного регулювання якості вищої освіти в Україні. Представлено генезис підходів держави до регулювання якості вищої освіти, визначено основні проблеми у даній сфері та напрями їх вирішення.
Ключові слова: вища освіта, державне регулювання, якість освіти.*

T. V. RYZHA, T. T. NYZHNYK
Khmelnitskyi National University

QUALITY ENSURING OF HIGHER EDUCATION IN UKRAINE: IMPROVING TRENDS OF STATE REGULATION

*The article is devoted to highlighting of higher education quality state regulation in Ukraine. Presented genesis of approaches to the higher education quality state regulation, defined the main problems in this area and ways of their solution. Today in Ukraine only forms quality assurance system of higher education. At the state level are developed and adopted regulations on education quality assurance, approved the mechanism and its control procedures. At the same time, today in higher education, particularly in matters of state regulation of its quality, there are a number of problems that need urgent solutions.
Keywords: higher education, government regulation, quality of education.*

Актуальність теми. В сучасному інформаційному суспільстві динаміку соціально-економічного розвитку країни значною мірою визначає вища освіта. Очевидним є той факт, що перспективне майбутнє кожної людини багато в чому визначається рівнем і якістю вищої освіти.

Трансформаційні зміни в українському суспільстві ініціюють процеси вдосконалення і системи вищої освіти, особливо в світлі приєднання України до Болонського процесу. Розвиток вищої освіти залежить, в першу чергу, від державного регулювання, спрямованого на забезпечення її якості та доступності.

Аналіз останніх досліджень. Характеристики системи вітчизняної вищої освіти на різних етапах її розвитку, нові підходи до управління вищими навчальними закладами досліджувалися В. М. Бесчастним, С.В. Каламбет, О. А. Краттом, П. М. Куліковим, І. А. Медведєвим, С. М. Ніколаєнком, Л. М. Яременко. Окремі питання формування державного механізму регулювання вищої освіти вивчалися у роботах В. М. Гейця, О. А. Грішньої, Б. М. Данилишина, Г. А. Дмитренка, Л. А. Янковської. Проте ринкові умови функціонування вищої освіти вимагають напрацювання нових регуляторних механізмів забезпечення доступності та якості вищої освіти в Україні.

Метою статті є висвітлення напрямів вдосконалення державного регулювання доступності та якості вищої освіти в Україні.

Вклад основного матеріалу. Державне регулювання освіти є досить складним процесом, що полягає у реалізації державно-владних повноважень суб'єктами державного управління у сфері освіти. Процес державного управління вищою освітою спрямований на втілення в життя державної стратегії та політики в галузі вищої освіти [3, с. 10]. Варто відзначити, що недосконалість вітчизняного ринку вищої освіти зумовлює необхідність державного регулювання даної сфери, однак, у той же час, варто відзначити, що система управління вищою освітою в Україні занадто централізована, хоча і були зроблені окремі кроки, спрямовані на її децентралізацію.

Перші зрушення у вказаному напрямі відбулися у 2005 р., коли Україною було підписано Болонську декларацію, тобто, коли відбулося фактичне приєднання України до Болонського процесу, направлено на модернізацію вищої освіти в Європі. Підписання Болонської декларації змусило вітчизняні вищі навчальні заклади активізувати свою діяльність, особливо в частині участі у різноманітних міжнародних проєктах, оскільки вирішальне значення в оновленні академічних стандартів і культури українських ВНЗ має саме досвід міжнародної співпраці.

У 2008 році Міністерством освіти і науки була розпочата реалізація реформ у сфері вищої освіти. Так, уряд України проголосив курс на створення нової моделі економічної діяльності університетів, що базується на солідарній участі держави, бізнесових кіл і громадян; відповідності системи вищої освіти вимогам Болонської декларації.

Подальше реформування вітчизняної системи вищої освіти закріпилося у Законі України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 р. № 1556-VII [2]. Однак, у той же час, управління вищою освітою залишилося сконцентрованим в Міністерстві освіти і науки України, якому надані виключні повноваження з визначення державної політики в галузі вищої освіти, науки, підготовки фахівців з вищою освітою, розробки програм розвитку вищої освіти, нормативів матеріально-технічного і фінансового забезпечення вищих навчальних

закладів, ліцензування та акредитації тощо.

Серед позитивних новацій нового законодавства про вищу освіту – поява основ системного підходу щодо забезпечення якості вищої освіти. Так, відповідно до закону, система забезпечення якості вищої освіти в Україні містить:

- систему забезпечення вищими навчальними закладами якості освітньої діяльності та якості вищої освіти (систему внутрішнього забезпечення якості);
- систему зовнішнього забезпечення якості освітньої діяльності вищих навчальних закладів та якості вищої освіти;
- систему забезпечення якості діяльності Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти і незалежних установ оцінювання та забезпечення якості вищої освіти [2].

Ще однією новацією Закону України «Про вищу освіту» стало нормативне затвердження створення Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти та виділення в його складі Комітету з питань етики для розгляду питань академічного плагіату та Апеляційного комітету для розгляду звернень, заяв і скарг щодо діяльності та рішень спеціалізованих вчених рад.

Таким чином, наразі зроблена і законодавчо закріплена спроба створення повної і послідовної системи забезпечення якості вищої освіти в Україні. В той же час, процес створення Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти наразі лише розпочинається, а, отже, можна припустити, що навіть за найбільш сприятливих обставин відчутні результати діяльності вказаного органу державного регулювання стануть помітні лише в середньостроковій перспективі. Так, наразі лише розпочинається процес розробки процедур і механізму моніторингу якості вищої освіти. В цьому контексті доцільно відзначити, що при розгляді даного питання, особливо в частині розробки процедур моніторингу якості в системі її внутрішнього забезпечення, варто відійти від усталеної практики, коли процедури моніторингу якості виконувалися вищими навчальними закладами на основі централізовано встановлених критеріїв, що зовсім не враховували різнотипності навчальних закладів.

Ще одним важливим моментом в системі забезпечення вітчизняної якості вищої освіти є необхідність зниження рівня бюрократизації. Проте зміна законодавства в системі державного регулювання вищої освіти практично жодним чином не вплинула на цю ситуацію, а навіть навпаки, нормативно закріпила додаткові бюрократичні вимоги щодо звітності викладачів, керівництва ВНЗ тощо. Таким чином, на сьогодні діяльність викладацького складу вищих навчальних закладів переважним чином полягає у звітуванні, внаслідок чого створюється ситуація, коли звіти про результати стають важливішими самих результатів, що, звісно ж, абсолютно не створює мотивації до підвищення якості освіти.

Проблемним питанням в системі забезпечення якості та доступності вищої освіти в Україні залишається і відсутність процедур планування стратегічного розвитку вищих навчальних закладів, затвердження на державному рівні змісту навчальних програм, а також фіксований перелік предметів та годин їх викладання [1, с. 205]. Такий підхід, по-перше, не дозволяє вищим навчальним закладам (їх керівництву, викладацьким колективам тощо) автономно підходити до навчання студентів – вводити окремі навчальні предмети, збільшувати кількість годин викладання тих чи інших навчальних програм, залежно від бачення специфіки спеціальності, появи нових теоретичних чи практичних знань (гіпотез, теорій, наукових шкіл) з питань, що розглядаються у навчальній програмі тощо. Тобто знову ж таки не створюється мотивація вищих навчальних закладів та, відповідно, їх працівників до розвитку, самовдосконалення, постійного оновлення навчальних курсів та програм, а це, в свою чергу, позначається на якості вітчизняної вищої освіти.

В цьому ж контексті доцільно відзначити, що не лишнім є і вивчення та адаптація до вітчизняних реалій досвіду провідних вищих навчальних закладів світу, де студенти мають право самостійно обирати ті навчальні курси та тих викладачів, які їм до душі, тобто які можуть, на їхню думку, максимально ефективно підготувати їх до майбутньої професійної діяльності. Надання певної свободи студентам дозволить їм більш відповідально ставитися до свого навчання та до опанування навиків майбутньої професії, а також дасть їм можливість вибору між викладачами, створивши, тим самим, додаткову мотивацію саме для викладацького складу вищих навчальних закладів.

Таким чином, можемо говорити про те, що змістом трансформації державного регулювання якості вищої освіти має стати, в першу чергу, відмова від надання вищим навчальним закладам директив для виконання рішень виконавчого органу, оскільки така практика, як свідчить сьогодні, абсолютно не виправдовує себе. Тобто, необхідним є надання більшої автономії вищим навчальним закладам, у тому числі і фінансової. На сьогодні практично не існує зв'язку між продуктивністю діяльності вищого навчального закладу та обсягами отриманого ним державного фінансування, а, отже, такі навчальні заклади абсолютно не мотивовані до забезпечення високої ефективності діяльності, активного розвитку тощо. Крім того, принцип бюджетного фінансування залежно від кількості студентів сприяє лише активній роботі вищих навчальних закладів щодо залучення студентів, однак абсолютно не створює умов для того, аби забезпечити високий рівень освітніх послуг, що їм надаються. Така ситуація однозначно знижує якість вищої освіти в Україні, а, отже, потребує перегляду принципу фінансування вищих навчальних закладів у державі.

Одним з найбільш важливих кроків у модернізації вищої освіти в Україні має стати надання ширшої

автономії вищим навчальним закладам. Автономія ВНЗ – самостійність, незалежність і відповідальність вищого навчального закладу у прийнятті рішень стосовно розвитку академічних свобод, організації освітнього процесу, наукових досліджень, внутрішнього управління, економічної та іншої діяльності, самостійного добору і розстановки кадрів [2]. Чинне законодавство певною мірою забезпечує майнову самостійність вищих навчальних закладів, однак централізований контроль ресурсів ВНЗ за сучасних умов функціонування передбачає обмеження у розпорядженні та використанні активів. Так, певні обмеження у використанні коштів вищих навчальних закладів обумовлюються їх статусом бюджетних установ, що визначає використання коштів згідно з кошторисами, які затверджуються вищою установою.

Наразі кошторис доходів і видатків вищого навчального закладу визначає загальний обсяг, цільове спрямування та поквартальний розподіл усіх надходжень, що виділяються на його утримання, в тому числі і коштів, отриманих навчальним закладом від надання платних послуг [4]. Здійснення видатків, не передбачених кошторисом, та перевищення їх фактичних показників понад планові не допускається. Поділяємо думку українських фахівців про те, що держава не повинна визначати напрямки використання коштів, залучених з додаткових джерел, оскільки така процедура суттєво знижує мотивацію керівництва вищого навчального закладу щодо підвищення якості послуг при одночасному зниженні витрат, створюючи перешкоди в гнучкому реагуванні на різноманітні ситуації, що виникають в ході здійснення господарської діяльності. Потрібно надати навчальним закладам більше самостійності у розпорядженні фінансовими ресурсами, зокрема надати право установам системи освіти, які отримують бюджетні кошти, самостійно розробляти і затверджувати кошторис бюджетних коштів у межах виділених бюджетних асигнувань, вносити до нього необхідні зміни і уточнення [1, с. 66].

Зазначимо, що даний підхід спрямований на забезпечення певного рівня державної підтримки ВНЗ незалежно від результатів діяльності. Істотним його недоліком є те, що сформовані в базовому періоді положення з позитивними чи негативними аспектами переносяться на плановий період шляхом математичної екстраполяції, часто не враховуючи об'єктивну величину фінансових надходжень, яку потребує навчальний заклад в поточному році. Останнім часом кошторисне фінансування справедливо піддається критиці як таке, що не сприяє економії у використанні бюджетних коштів та характеризується низьким коефіцієнтом віддачі державних інвестицій в освіту.

Інший підхід до фінансування пов'язується з виконанням вищими навчальними закладами якісних показників, спрямованих на задоволення суспільних потреб. За загальноприйнятою науковою думкою, державне замовлення на підготовку спеціалістів має формуватись відповідно до пріоритетів державного розвитку економіки (регіону), що впливає на оптимізацію рівня зайнятості, забезпечує подолання диспропорції на ринку праці, підвищує рівень підготовки фахівців. Державна підтримка за таких умов забезпечується незалежно від підпорядкування, адміністративного розташування чи джерела фінансування (державний чи місцеві бюджети) навчального закладу.

Розглядаючи перспективу переходу від кошторисної системи фінансування освіти до нормативного фінансування, Бугай І. В. зазначає, що таке фінансування, як спосіб оптимізації діяльності системи освіти, має активізувати освітні заклади до підвищення ефективності використання бюджетних коштів, є елементом розвитку конкуренції між освітніми закладами, забезпечує деякий гарантований рівень фінансування одиничного об'єкта, виходячи з установлених параметрів його функціонування, і задоволення обґрунтованої потреби об'єкта у фінансових ресурсах, при якому цей об'єкт нормально функціонує, тобто вирішує покладені на нього завдання [1, с. 49].

В основу нормативного фінансування має бути покладений витратний підхід, за якого визначаються потреби в коштах на забезпечення освітнього процесу з дотриманням чинних норм і нормативів планування витрат по статтях кошторису або окремих видах витрат. Це дозволить дотримуватись обґрунтованих видатків з відповідних бюджетів та сприятиме ефективному ціноутворенню.

Крім того, необхідно на державному рівні закріпити зв'язок між обсягами державного фінансування вищої освіти та результатами їх використання. Зокрема, в цьому напрямі доцільним є розроблення дієвої статистичної звітності з метою контролю показників державного замовлення на підготовку кадрів та їх фактичного виконання, показників працевлаштування підготовлених за державні кошти фахівців за спеціальністю тощо.

Також необхідним є здійснення трансформації підходів до обґрунтування обсягів державного замовлення на підготовку кадрів, запровадження системи тендерів на його розміщення та надання державної підтримки у підготовці спеціалістів за професіями, щодо яких утворився дефіцит на ринку праці. Нові підходи до механізму формування та розміщення державного замовлення на підготовку кадрів мають передбачати визначення в ньому повноважень зацікавлених центральних та місцевих органів виконавчої влади, соціальних партнерів, роботодавців, навчальних закладів. Має бути чітко визначено, на кого поширюється встановлена чинним законодавством гарантія держави на отримання першого робочого місця.

Висновки. На сьогодні в Україні лише формується система забезпечення якості вищої освіти. Так, на державному рівні розробляються і приймаються нормативні документи з питань забезпечення якості освіти, затверджуються механізми і процедури її контролю. В той же час, на сьогодні у сфері вищої освіти, і, зокрема, в питань державного регулювання забезпечення її якості, існує ще цілий ряд проблем, які потребують нагального вирішення.

Література

1. Бугай І. В. Нормативне фінансування освіти / І. В. Бугай // Держава та регіони. Серія: Економіка та підприємництво. – 2007. – № 2. – С. 48–52.
2. Про вищу освіту [Електронний ресурс] : закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1556-18/page>
3. Статінова Н. П. Якість освіти у контексті інтеграції вищої школи у всесвітній простір / Н. П. Статінова // Наукові праці Чорноморського державного університету. – 2010. – Вип. 123. – С. 9–14.
4. Стратегія та сучасні тенденції розвитку університетської освіти України в контексті Європейського простору вищої освіти [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.mon.gov.ua/education/higher/bolpr/strateg.doc.

References

- 1Buhay I. V. Normatyvne finansuvannya osvity, Derzhava ta rehiony. Seriya: Ekonomika ta pidpryyemnytstvo, 2007, № 2, pp. 48–52.
- 2Pro vyshchu osvitu: Zakon Ukrainy vid 01.07.2014 r. № 1556-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1556-18/page>
- 3Statinova N. P. Yakist' osvity u konteksti intehratsiyi vyshchoyi shkoly u vsesvitniy prostir, Naukovi pratsi Chornomors'koho derzhavnoho universytetu, 2010, Vyp. 123, pp. 9–14.
- 4Stratehiya ta suchasni tendentsiyi rozvytku universytet*s'koyi osvity Ukrainy v konteksti Yevropeys'koho prostoru vyshchoyi osvity. URL: www.mon.gov.ua/education/higher/bolpr/strateg.doc.

Надійшла 22.08.2015; рецензент: д. е. н. Нижник В. М.