

УДК 74.584(4Укр)

Науменко Р.А., Гунченко К.М.

УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ ЯК АВТОНОМНИХ ОСВІТНЬО-НАУКОВИХ СУБ'ЄКТІВ

У статті висвітлено питання удосконалення державного регулювання розвитку автономії вищих навчальних закладів як важливої складової реформування вищої освіти України. Основна увага надається ролі держави у забезпеченні принципів міжнародної інтеграції системи вищої освіти та демократичного характеру державного регулювання розвитку автономії вищих навчальних закладів.

Ключові слова: державне управління, вища освіта, вищі навчальні заклади, автономія вищого навчального закладу, академічна свобода

Науменко Р.А., Гунченко К.М. Совершенствование государственного регулирования развития высших учебных заведений как автономных научно-образовательного субъектов. В статье освещены вопросы совершенствования государственного регулирования развития автономии высших учебных заведений как важной составляющей реформирования высшего образования Украины. Основное внимание уделяется роли государства в обеспечении принципов международной интеграции системы высшего образования и демократического характера государственного регулирования развития автономии высших учебных заведений.

Ключевые слова: государственное управление, высшее образование, высшие учебные заведения, автономия вуза, академическая свобода

Naumenko Raisa, Gunchenko Katerina. Improvement of state regulation of higher education establishment as autonomous education and research subjects In the article on improvement of state regulation development autonomy of higher education institutions as an important component of the reform of higher education in Ukraine. The main attention is paid to the state's role in ensuring the principles of international integration of higher education and democratic character of state regulation of the autonomy of higher education institutions.

Key words: public administration, higher education, higher education institutions, autonomy of educational institutions, academic freedom.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Однією з проблем реформування вітчизняної системи вищої освіти є визначення форм і меж автономії вищих навчальних закладів для забезпечення підтримання балансу між ступенем їх автономії та державним регулюванням їх ефективного розвитку. Конкурентоспроможність та життєздатність європейської системи освіти значною мірою завдячують тому, що однією з її базових складових є автономні університети. Реформа вітчизняної науки та освіти повинна відповідати сучасним потребам розвитку суспільства. А саме – забезпечувати модернізацію національної системи освіти шляхом підвищення якості і сприянню конкурентоспроможності вітчизняних освітніх послуг на європейському ринку [15]. Доцільність дослідження проблеми удосконалення державного регулювання розвитку автономії ВНЗ в Україні зумовлена також необхідністю розробки й впровадження ефективної системи управління, яка забезпечила б вищу освіту адекватними умовами функціонування, створенням системного механізму її саморегуляції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання цієї проблеми і на які спирається автор. Концептуальні засади механізмів реалізації державного політики висвітлено в працях провідних вітчизняних та зарубіжних вчених у галузі управління: В.Авер'янова [3], Г.Атаманчука [2], П.Єгорова [4], О.Ковалюка [4], О.Коротича [7], Ю.Лисенка [8], В.Малиновського [8], Р.Рудницької [11] та інших. Однак питання щодо механізмів удосконалення державного регулювання розвитком вищої освіти в умовах інтеграції до європейського освітнього простору залишається малодослідженим. Тож, з огляду на зазначене, набуває актуальності визначення основних чинників, що впливають на ефективність державного регулювання вищих навчальних закладів та напрямів інноваційного розвитку за умови формування їх автономії.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується дана стаття. Проблема державного регулювання розвитку автономії вищих навчальних закладів розглядалася частково і не була предметом спеціального дослідження.

Формулювання цілей статті. Проаналізувати та

охарактеризувати основні проблеми щодо удосконалення державного регулювання розвитку вищих навчальних закладів як автономних освітньо-наукових суб'єктів, а також визначити напрями удосконалення державного регулювання розвитку університетської автономії в Україні як важливої складової реформування вищої освіти України.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Для України, яка обрала європейський вектор розвитку, розширення університетської автономії є на сьогодні актуальним питанням державної освітньої політики з огляду на проголошення Болонської конвенцією автономії університетів та академічних свобод ключовими чинниками розвитку вищої освіти.

Освіта являє собою сферу суспільного життя, де найтіснішим чином переплітаються інтереси держави та громадян. Ось чому освітня політика і великомасштабні реформи в цій сфері, що проводяться українським урядом, становлять інтерес не тільки для чиновників, зайнятих в системі управління освітою, викладачів ВНЗ, а й практично для всіх українських громадян різних вікових категорій (студентів, аспірантів і докторантів, слухачів різних курсів додаткової освіти, програм професійної перепідготовки тощо).

Курс на пріоритетність сфери вищої освіти держава реалізує за допомогою:

- створення розвинутої нормативно-правової бази, формування самостійної галузі законодавства у сфері вищої освіти (нормативна складова);
- формування оптимальної структури організації та управління вищою освітою (організаційно-управлінська складова державної освітньої політики);
- підготовку науково-педагогічних кадрів для сфери вищої освіти (кадрова складова державної освітньої політики);
- зміцнення зв'язку освіти і науки (академічна складова державної освітньої політики);
- розвитку міжнародних контактів та академічної свободи й мобільності (міжнародна складова державної освітньої політики).

Основоположним державним документом, що встановлює пріоритет освіти в державній політиці, стратегію і основні напрями його розвитку, є Національна доктрина освіти в Україні, затверджена Указом

Президента України 17 квітня 2002 року (№ 347/2002) [10].

Для впорядкування дій, що вживаються в рамках державної освітньої політики, використовується метод програмування, результатом якого стає система програм довгострокового розвитку вищої освіти, що розробляються на різних рівнях (національному, регіональному, муніципальному, на рівні освітньої установи). Ключовим документом, безумовно, є Національна цільова програма розвитку вищої освіти, якою визначена стратегія реформування системи української вищої освіти і намічені найважливіші заходи щодо її реалізації.

Принципи, якими держава зобов'язана керуватися при формуванні та реалізації своєї освітньої політики, в тому числі і при формуванні законодавства в галузі вищої освіти, закріплені в статті 2 Закону України "Про вищу освіту" [5].

– сприяння сталому розвитку суспільства шляхом підготовки конкурентоспроможного людського капіталу та створення умов для освіти протягом життя. Даний принцип встановлює рамки, в яких визначається зміст освіти, формуються методи освіти, найважливіші установки освітньої політики;

– доступності вищої освіти – цей принцип є однією з найважливіших гарантій реалізації конституційного права на освіту. Кожен, незалежно від її статі, віку, національної приналежності, віросповідання, місця проживання, економічного достатку, має доступ до отримання вищої освіти в рамках, встановлених законом;

– незалежності здобуття вищої освіти від політичних партій, громадських і релігійних організацій (крім вищих духовних навчальних закладів); цей принцип полягає у оптимальному розподілі функцій в управлінні освітою між державними органами та органами самоврядування ВНЗ за умов забезпечення університетської автономії;

– принцип міжнародної інтеграції та інтеграції системи вищої освіти України у Європейській простір вищої освіти, за умови збереження і розвитку досягнень та прогресивних традицій національної вищої школи. Згідно Болонських угод мова повинна йти про використання прозорих схем та етапів підготовки фахівців, які будуть відкритими і порівнянними для різних країн. Як можлива модель пропонується двоступенева система освітньо-кваліфікаційних рівнів за схемою "бакалавр–магістр". Перший етап в академічному плані повинен повністю забезпечити доступ до другого рівня підготовки магістра. Разом з цим освіта на рівні магістра дає право продовжити післядипломну освіту і здобути ступінь доктора наук (доктора філософії). Наступність в освітній практиці забезпечується також методично і психологічно обґрунтованою побудовою програм, підручників, дотриманням послідовності руху від простого до складного в отриманні знань та організації самостійної роботи студентів;

– принцип наступності процесу здобуття вищої освіти. Система вищої освіти в Україні побудована на принципі послідовності, який забезпечується внутрішньою єдністю структури освіти та узгодженістю ступенів і етапів навчально-виховного процесу;

– принцип державної підтримки підготовки фахівців з вищою освітою для пріоритетних галузей економічної діяльності, напрямів фундаментальних і прикладних наукових досліджень, науково-педагогічної та педагогічної діяльності;

– державної підтримки освітньої, наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності університетів, академій, інститутів, коледжів, зокрема шляхом надання пільг із сплати податків, зборів та інших обов'язкових платежів вищим навчальним закладам, що провадять таку діяльність. Держава забезпечує бюджетне фінансування наукової та науково-технічної діяльності за рахунок видатків із Державного бюджету України;

– принцип сприяння здійсненню державно-приватного партнерства у сфері вищої освіти;

– принцип відкритості формування (розвиток академічних свобод, організації освітнього процесу, наукових досліджень).

Науково-педагогічний персонал ВНЗ наділяється свободою викладати навчальний предмет за своїм розсудом, вибирати теми для наукових досліджень і проводити їх своїми методами. За студентами вузу закріплена академічна свобода отримувати знання згідно своїм нахилам і потребам.

Студенти ВНЗ наділяються правом брати участь у формуванні змісту своєї освіти за умов дотримання вимог державних освітніх стандартів вищої освіти. Участь студента у формуванні змісту своєї освіти здійснюється шляхом вибору факультативних і елективних курсів, які пропонують кафедри і факультети, через реалізацію студентом права освоювати крім навчальних дисциплін за обраними напрямками підготовки будь-які інші навчальні дисципліни, що викладаються в даному ВНЗ, в порядку, передбаченому його статутом.

При реалізації реформ у галузі вищої освіти в Україні варто враховуватися європейський досвід університетської автономізації. У державах сталої демократії процеси децентралізації управління університетською освітою і посилення її автономії розглядаються у двох вимірах: як засіб децентралізації управління і як засіб підвищення якості та гнучкості системи вищої освіти.

Надання вищим навчальним закладам основних академічних свобод є загально визнаним принципом освітнього права та закріплюється в ряді міжнародно-правових документів вищих навчальних закладів [9].

У Великій Хартії європейських університетів (Болонья, 18 вересня 1988 року) автономія названа одним з фундаментальних принципів університетів – "...університет є автономною установою, яка знаходиться в основі товариств, по-різному організованих відповідно до особливостей географії та історичних традицій; він створює, вивчає, оцінює і передає з покоління в покоління культуру за допомогою наукових досліджень і навчання. Щоб відповідати вимогам навколишнього світу, ці дослідження і навчання повинні бути морально та інтелектуально незалежні від усіх політичних властей і економічного тиску" [13]. Дане визначення передбачає серйозні зміни в системі вітчизняної освіти. Передбачає перехід багатьох ВНЗ до нової організаційно правовій форми – автономним освітнім організаціям. Цей процес викликає неоднозначне ставлення професорсько-викладацького корпусу, наукової громадськості, оскільки така реформація може привести до несприятливих наслідків.

Україна вибрала свій шлях автономізації ВНЗ, визначений Законом "Про освіту вищу". Тому з 2014 року автономія освітніх установ в Україні – один з найважливіших принципів державної політики у сфері освіти. Під автономією вищого навчального закладу в Законі розуміється 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 [5].

Наділивши ВНЗ автономією, законодавство надало їм ряд повноважень, якими раніше вони не володіли. Управління діяльністю автономного ВНЗ і її організація, розширення самостійності створює для них нові ризики, що неминуче вимагає підвищення якості управлінського складу інститутів, університетів та академій. Так як існує безпосередній зв'язок між правовим статусом ВНЗ і системою управління ним, то при наданні їм широкої автономії була кардинально перебудована їх внутрішня система управління [9]. Управління державними і муніципальними освітніми установами будується на принципах єдиноначальності та самоврядування.

У статті 2 “Всесвітньої декларації про вищу освіту для XXI століття: підходи і практичні заходи” [2] встановлюється, що відповідно до Рекомендації про статус викладацьких кадрів вищих навчальних закладів, прийнятої Генеральною конференцією ЮНЕСКО в листопаді 1997 року, вищі навчальні заклади, їх співробітники та студенти повинні “користуватися повною академічною свободою і автономією, що розуміються як комплекс прав і обов’язків, будучи при цьому повністю відповідальними і підзвітними перед суспільством”.

В Рекомендації ЮНЕСКО “Про статус науково-дослідницьких працівників” [11] зафіксовано, що академічна свобода, під якою слід розуміти вільне поширення інформації про результати, гіпотезах і критичних висловлюваннях, є невід’ємною частиною наукового процесу та забезпечує найбільшу гарантію точності та об’єктивності наукових результатів.

Демократизм управління освітою передбачає виборність органів управління (наприклад, обрання ректора, деканів факультетів, завідуючих кафедрами у вищих навчальних закладах), колегіальний характер управління (педагогічна рада, вчена рада і т.д.), представництво в органах управління освітою, представників громадських організацій і т.д., публічність і гласність при прийнятті управлінських рішень, створення системи ефективного контролю і т.д.

Використання поняття автономії освітнього закладу необхідно для більш чіткого розмежування компетенції державних органів управління освітою та органів управління установами освіти.

Автономія вищого навчального закладу проявляється у різних сферах. В рамках чинного законодавства України вищий навчальний заклад здійснює розробку та прийняття статуту, в якому закріплюються основні положення, що регулюють його життєдіяльність. Значними повноваженнями володіє ВНЗ в сфері організаційно-кадрової політики. Він самостійно визначає структуру управління, вирішує питання розподілу посадових обов’язків, штатного розкладу, підбору, прийому на роботу і розстановки кадрів тощо. Ним самостійно формується студентський контингент. Однак, реалізуючи дані повноваження, ВНЗ повинен керуватися встановленими для нього контрольними цифрами і квотами, обумовленими ліцензією.

Вищий навчальний заклад незалежний у здійсненні освітнього процесу в рамках, окреслених статутом, ліцензією та свідоцтвом про державну реєстрацію. Навчальний заклад розробляє та затверджує освітні програми, навчальні плани, програми навчальних курсів; організовує методичне забезпечення освітнього

процесу; здійснює контроль успішності і проміжну атестацію студентів.

До компетенції ВНЗ відноситься ряд питань заробітної плати працівників: встановлення ставок заробітної плати і посадових окладів працівників в межах власних фінансових засобів (з урахуванням встановлених обмежень), надбавок та доплат до посадових окладів працівників, визначення порядку та розмірів преміювання працівників ВНЗ. Вищий навчальний заклад здійснює матеріально-технічне забезпечення освітнього процесу, обладнання навчальних приміщень відповідно до встановлених вимог і в межах власних фінансових коштів.

Принцип автономії вищого навчального закладу не повинен розглядатися як гарантія “безконтрольності” і “безкарності” ВНЗ: він не означає виведення ВНЗ з-під контролю органів, наділених відповідними повноваженнями, і припускає застосування встановлених законом санкцій (несприятливих наслідків) у випадку порушення ВНЗ умов освітньої діяльності, передбачених ліцензією.

Автономність вишу, перш за все, передбачає його відповідальність за результати своєї діяльності перед особистістю, суспільством і державою. Проблему розвитку вищих навчальних закладів в Україні з позиції державно-управлінських впливів можна розглядати в таких напрямках:

- децентралізація управління і державна підтримка університетських автономій та свобод;
- розвиток академічної й фінансової свободи в умовах глобальної та національної фінансової кризи (сприяння пошуку незалежних від державних дотацій альтернативних джерел фінансових ресурсів);
- державне сприяння створенню і забезпеченню можливостей вищих навчальних закладів різних типів і форм власності в реалізації різноманітних освітніх моделей;
- інтеграція науки й освіти в університетах для забезпечення гаратії якісної вищої освіти;
- державна підтримка курсу «ідеї вишу на конкурентоспроможність» в умовах глобалізаційних процесів ринкової економіки;
- розробка та запровадження нового покоління стандартів вищої освіти на компетентнісній основі з урахуванням модельних стандартів Євробакалаврів та Євромагістрів;
- сприяння міжнародній акредитації освітніх програм українських університетів;
- інтегрування національної системи вищої освіти у європейський і світовий освітній простір, за умови збереження і розвитку досягнень та прогресивних традицій національної вищої школи.

Держава зацікавлена у розвитку сфери освіти, так як з цим безпосередньо пов’язані не тільки питання дотримання прав і свобод людини і громадянина, а й успішний розвиток української економіки, соціальне благополуччя нації, а також стан національної безпеки.

Реалізація головних принципів реформування вищої освіти, викладених в Законі України “Про вищу освіту”, має забезпечити інтегрування національної системи вищої освіти у європейський і світовий освітній простір за напрямками удосконалення державного регулювання розвитку університетської автономії в Україні.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок. Розглянуті в статті питання удосконалення державного регулювання розвитку

автономії вищих навчальних закладів як важливої складової реформування вищої освіти України, визначають основні напрями його розвитку та орієнтовані на децентралізацію, демократизацію, підвищення якості й конкурентоспроможності системи вищої освіти.

Перспективні напрями подальших досліджень щодо розвитку автономії вищих навчальних закладів передбачають удосконалення, перш за все, правового механізму державного регулювання, зокрема його адаптації до загальноєвропейських стандартів з питань університетської автономії, вироблення механізмів співпраці на основі партнерства вищих навчальних закладів, держави і суспільства.

Список використаних джерел:

1. Антошкіна Л. І. Науково-методичні основи державного регулювання вищої освіти: Дис.док. ек. наук: 08.02.03. – К., 2005. – 420 с.
2. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: Курс лекций. – М.: Юридическая литература, 1997. – С. 86.
3. Брюховецька Н. Ю. Економічний механізм підприємства в ринковій економіці: методологія і практика. – Донецьк: ІЕП НАН України, 1999. – С. 25-28.
4. Державне управління в Україні: Навчальний посібник / За заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В. Б. Авер'янова. – К.: Видавництво ТОВ „СОМІ”, 1999. – С. 35 – 39
5. Закон України “Про вищу освіту” № 1556-VII, від 01 липня 2014 року / Інтернет-ресурс: офіційний сайт освітнього порталу – Режим доступу: http://www.osvita.org.ua/pravo/law_05/part_05.html
6. Ковалюк О. М. Фінансовий механізм організації економіки України (проблеми теорії і практики): Монографія. – Львів: Видавничий центр Львівського національного університету ім. Івана Франка, 2002. – 396 с.
7. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України: Монографія. – Харків: Видавництво ХарПІДУ НАДУ „Магістр”, 2006. – 220 с.
8. Лисенко Ю., Єгоров П. Організаційно-економічний механізм управління підприємством // Економіка України. – 1997. – № 1. – С. 86-87.
9. Малиновський В. Я. Державне управління: Навчальний посібник. – Вид. 2-ге, доп. Та перероб. – К.: Атака, 2003. – 576 с.
10. Національна доктрина розвитку освіти України у XXI столітті // Педагогічна газета. - 2001. - № 7 (85), липень.
11. Рудницька Р. М., Сидорчук О. Г., Стельмах О. М. Механізми державного управління: сутність і зміст / За наук. ред. д.е.н., проф. М. Д. Лесечка, к.е.н., доц. А. О. Чемериса. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2005. – 28 с.
12. Університетська автономія – запорука якості української освіти / Інтернет-ресурс: офіційний сайт прес-центру національного університету “Кієво-могилянська академія” – Режим доступу : <http://press.ukma.kiev.ua/index.php?option>
13. Хартія університетів України: академічні свободи, університетська автономія та освіта : [створена на Міжнарод. конф. “Ольвійський форум – 2009” у Ялті 11–15 черв. 2009 р.] // Освіта України. – 2009. – 10 лип. – С. 5.
14. The Bologna Declaration of 19 June 1999. Joint declaration of the European Ministers of Education. – P. 3 // http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/bologna_declaration.pdf.
15. Trends V: Universities sharing the European Education Area // http://www.startaid.com/review/4680054/Trends_V_universities_shaping_the_european_higher_education_area-pdf