

УДК 351.001.32

*В. І. Шилова,  
кандидат наук з державного управління, доцент,  
Класичний приватний університет, м. Запоріжжя*

## МЕХАНІЗМИ ВПЛИВУ НА УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ

*Стаття присвячена дослідженню трьох основних регуляторів, які відіграють активну роль у формуванні управління системою вищої освіти в Україні.*

*The article is devoted to research of three key factors, which play an active part in the formation and management of educational policy in Ukraine.*

*Ключові слова: держава, освіта, управління, ринок, університет*

### ВСТУП

Основним стратегом освітньої політики зазвичай є держава, діяльність якої можна позначити терміном "управління". Під управлінням ми розуміємо зусилля уряду, які направлені на вплив рішень і дій різних соціальних структур згідно цілей, які він установив, використовуючи інструменти, які він має у своєму розпорядженні.

В освітньому середовищі завжди відображаються інтереси і цілі держави, які лежать поза самою освітою, наприклад, в економіці (цілі економічного розвитку), соціальній сфері (цілі вирівнювання соціальної нерівності) тощо. Фактично роль держави може бути різною. Дослідники виділяють дві крайні форми державного впливу на управління системою вищої освіти: "держава, що сприяє" розвитку освіти, і "держава, що втручається" в управління освітою.

### ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ

Мета статті — дослідити, яку роль відіграють три основні регулятори в управлінні й формуванні вищої освіти: держава, ринок та університет, які їх основні інтереси й механізми впливу на систему вищої освіти та які додаткові фактори можуть впливати на управління вищою освітою у різних країнах.

### РЕЗУЛЬТАТИ

Під поняттям "держави, що сприяє" розвитку освіти, маємо на увазі, що держава відіграє роль регулятора доступу до вищої освіти, створює й підтримує загальні "правила гри" для всіх вищих навчальних закладів, фактично не втручаючись у внутрішні справи університетів, тобто у внутрішнє управління, розробка вузами програм та курсів. Такий тип держави іноді називають "оцінююча держава", маючи на увазі, що основна функція держави по відношенню до вузів пов'язана з установкою стандартів якості і контролю за їх дотриманням. При цьому самі ці функції можуть бути делеговані так званим проміжним органам. Такі органи мають різний ступінь незалежності від держави і, що важливо, не є частиною уряду чи міністерств. Уряд може виступати тільки організатором таких органів. Наприклад, у Франції такий проміжний орган — Національний Комітет Контролю, який є державним органом, але підпорядковується тільки президенту країни й є автономним по відношенню до уряду. Незалежність цього органу забезпечується й тим, що результати його оцінки не пов'язані безпосередньо з фінансуванням. У Нідерландах у процедурах оцінки якості беруть участь не тільки проміжні органи, які дають "зовнішню" оцінку вузам, але й самі навчальні заклади, які здійснюють "внутрішню" оцінку, або самооцінку [3].

"Держава, що втручається" в управління освітою, представляє уряд, який активно впливає на такі напрями діяльності вузів, як кількість і фаховість випускників, освітні стандарти, набір спеціальностей, а також відно-

шення між освітніми установами та їх оточенням. У більшості європейських країн (за винятком Великобританії), з середини ХІХ до середини ХХ століття відношення між урядом та вузами відповідали моделі "держави, що втручається". Це означало, що всі вищі навчальні заклади управлялися з центра одними й тими законами, для того, щоб підтримувати однакове ресурсне забезпечення, однакові умови й рівність можливостей для всіх громадян. Найбільш яскравим прикладом "держави, що втручається", була радянська система управління вищою освітою. Всі вищі навчальні заклади були державними організаціями, отримували державне фінансування й вели викладання суворо дотримуючись державних освітніх програм, більш того, їх діяльність планувалася у відповідності з плановими потребами економіки у робочій силі. У зв'язку з цим набір спеціальностей, які вивчалися, а також кількість студентів, які навчалися, були об'єктом державного планування.

Незалежно від того, яка роль належить державі, умовно виділяють три напрями її діяльності в освітній галузі: соціальний, економічний і ідеологічний. Виділяють дві функції регулювання доступу до вищої освіти — створення рівності можливостей і позитивна дискримінація. У першому випадку держава законодавчо забезпечує й контролює реалізацію рівності для всіх категорій громадян при прийомі до ВНЗ. Тобто створюються умови, при яких всі громадяни незалежно від статі, етнічної та расової приналежності, стану здоров'я, які відповідають загальним для всіх кваліфікаційним вимогам, можуть бути прийняті до вузу тільки на підставі своїх здібностей, без врахування їх "зовнішніх" характеристик. Політика позитивної дискримінації виходить з уявлення про те, що деякі категорії громадян, наприклад, жінки, інваліди, представники етнічних груп, мають менше шансів бути прийнятими до вузів із-за тих структурних умовностей, в яких вони знаходяться. Тому застосовуються додаткові заходи для того, щоб вони мали рівні шанси при прийомі до вузу. Іншими словами, рівність у такому підході розуміється як рівність результатів. Рівність в освіті розглядається, у даному випадку, як стан різних життєвих шансів і різних шансів на ринку праці. Разом з тим, освітня політика може й не бути інструментом соціальної політики, а тому може, навпаки, підтримувати й навіть підсилювати соціальну нерівність. Наприклад, введення платних форм освіти й відміну державних дотацій вузам з метою введення ринкових механізмів в освіті та створення конкурентних умов для ВНЗ фактично обмежують доступ до вищої освіти вихідцям з малозабезпечених верств і складають форму протекціонізму по відношенню до найбільш забезпечених верств населення.

Економічний напрям освітнього управління й освітньої політики пов'язаний з формами фінансування освіти. Держава визначає, які аспекти вищої освіти, як і з яких джерел будуть фінансуватися. По-перше, можливе пряме дер-

жавне фінансування; по-друге, держава відмовляється від прямого фінансування вузів й розподіляє кошти у вигляді цільових грантів, за які вузи змагаються між собою, надаючи до державних органів заяви на фінансування і звіти по закінченню термінів гранту. Другий спосіб державного фінансування умовно називають "порівняно ринковий", маючи на увазі, що ринковий механізм конкуренції використовується тут при розподілі державних бюджетних коштів. Цей процес зміни методів державного управління і фінансування був названий багатьма дослідниками дерегуляцією. "Держава, що втручається" в управління освітою, більшою мірою використовує механізми прямого державного фінансування, в той же час як "держава, що сприяє" розвитку освіти, спирається на ринкові або подібні до ринкових фінансових механізмів.

Разом з тим, держава не завжди повністю визначає освітню політику. Як правило, якщо видимий державний вплив на вищу освіту відсутній, важливою силою координації виступає ринок, але ринку як такого у чистому вигляді в освітньому середовищі не існує. Навіть тоді, коли ринки, здається, існують реально, у них завжди є елементи державного контролю, наприклад через антимонополюну політику, яка протидіє можливим негативним ринковим ефектам. Вища освіта не є тут винятком. По відношенню до вищої освіти необхідно більш коректно говорити про поведінку, "подібно ринковій", і існуюванні квазіринкових структур. Не існує жодної освітньої системи, яка повністю регулюється ринком. Навіть у американській системі вищої освіти, яку більшість дослідників наводять за приклад освітньої системи, яка повністю координується й регулюється ринком, держава відіграє суттєву роль, особливо у її суспільному секторі. Ринкові механізми не працюють у вищій освіті, з одного боку, у зв'язку зі специфікою, яка властива ній (навчання й дослідження), а з іншого боку, у зв'язку з тим, що освіта є загальним благом, в існуванні, доступності й ефективності якої зацікавлене все суспільство, а не тільки окремі індивіди. Ринковими називають ті елементи, у яких найбільше помітна конкуренція. Прикладами ринкових елементів можуть бути роль студентів у системі освіти (конкуренція за визначні місця у навчальному процесі, можливість конкуренції за студентів у зв'язку з отриманням фінансування); роль досліджень, роль змагання між навчальними закладами за гранти тощо.

Поняття "порівняний ринок" має подвійне значення по відношенню до вищої освіти. У першому значенні можна говорити про ринок освітніх послуг, де освітні заклади конкурують один з одним, продаючи споживачам або пропонуючи для державного/недержавного фінансування курси, консультування, дослідження тощо. Друге значення ринку в освіті пов'язане з увлеченням того, що не тільки економічні ресурси є предметом конкуренції, але й репутація і престиж [1].

Говорячи про вищі навчальні заклади, можна стверджувати, що вони стали третьою силою яка бере активну участь у напрацюванні політики управління вищою освітою. Специфіка діяльності навчальних установ визначається тим, що вони об'єднуються навколо знань з приводу їх напрацювання та передачі. Це відрізняє їх від інших видів сучасних організацій, таких, наприклад, як урядові установи, незалежні громадські організації, промислові підприємства. Професорсько-викладацький склад займається тим, що вивчає, критично переписує уже існуючі знання, створює нові.

Знання є центральним поняттям для кожної дискусії про освіту. У загальному розумінні знання — це все те, що ми знаємо, те, яким чином ми сприймаємо реальність, оцінюємо те, що відбувається. Поняття "знання" не є нейтральним, таким, що відтворює просте відображення реальності, воно пов'язане з поняттям влади. Влада знання має символічний характер: влада "називати світ", визначати, що існує у реальності, що має право на існування, а що ні, і як до цього слід ставитися. Французький філософ Мішель Фуко вважав, що знання є фор-

мою здійснення влади. Якщо говорити у широкому розумінні, то знання це те, що ми знаємо про себе, про оточуючий світ, про форми взаємодії з оточуючим світом, існуючі у ньому ієрархії та про наше місце в них, — само по собі є інструментом влади над нами [2].

Сучасні академічні знання мають ряд специфічних характеристик, які визначають устрій академічних організацій. По-перше, сучасні знання є вкрай спеціалізованими. Ріст обсягу знань, який відбувся за останні два століття, привів до їх розподілу. По-друге, завдяки все більшому розподілу, знання стають спеціалізованими, а окремі дисципліни — все більше незалежними одна від одної. Подобається нам чи ні, але на сьогодні ті, хто займається генетикою, зовсім не мають потреби у тих, хто займається історією давнього світу, як в дослідженнях, так і в навчанні. По-третє, сучасні академічні знання значною мірою стають автономними від інших видів знань. Більше того, у сучасному світі академічні знання розглядаються як достовірний і переконливий засіб пояснення світу у порівнянні з релігійним, повсякденним, художнім його описом. Завдяки особливому статусу академічних знань вузи отримують можливість вимагати більшої автономії від інших інституцій суспільства: держави, релігії, школи, сім'ї й стають самостійною політичною силою.

За останні десятиріччя у системі вищої освіти не тільки Європи, але й України відбулися істотні зміни у розподілі важелів або впливі держави, ринку, університетів на процес управління освітніми процесами. У країнах Західної Європи, де традиційно роль держави у регулюванні системи вищої освіти надзвичайно велика, поступово стали впроваджуватися елементи ринку. Роль держави стала обмежуватися визначенням умов і структурних рамок, в яких система вищої освіти повинна бути. Більше свободи у виборі навчальних програм і форм фінансування стало надаватися самим вузам. Ці зміни у системі вищої освіти були описані дослідниками як рух до саморегулювання освітніх систем. При цьому завжди залишається відкритим питання про те, до якого ступеня можливий баланс влади між урядом і освітніми інститутами. У більшості країн політика запровадження саморегуляції супроводжувалася розвитком системи перевірки якості освіти, використанням різних економічних стимулів, скороченням централізованого бюджетного фінансування, введенням контрактних принципів прийому співробітників. Іншими словами, скорочення прямого контролю з боку держави супроводжувалося посиленням акценту на відповідальності організацій вищої освіти, вимагання їх більшої соціальної підзвітності.

## ВИСНОВКИ

Таким чином, ми виділили три основні регулятори (держава, ринок, університет), які беруть участь у координації системи вищої освіти, але це не означає, що тільки вони беруть участь у напрацюванні освітньої політики та формам її управління. На політику вищої освіти впливають й додаткові фактори, зовнішні по відношенню до системи, які можуть впливати на прийняття рішень — сили міжнародного розвитку (як військові та і політичні); вплив міжнародної кооперації, допомоги й тиску: фактори розвитку національної політичної і економічної структури; культурні фактори (політична та загальна культура).

## Література:

1. Добренков В.И., Нечаев В.Я. На пути к глобальному информационному обществу / В.И. Добренков., В.Я. Нечаев // Общество и образование. — М.: Инфра-М., 2003. — С. 195—232.
2. Фуко М. Археология знания / Пер. с фр. М.Б. Раковой. — СПб.: Издательство "ИЦ "Гуманитарная Академия" & "Университетская книга", 2004.
3. Wahlen S. Is there a Scandinavian model of evaluation of higher education? // Higher Education Management. — 1998. — Vol. 10. — № 3. — P. 27—42.

Стаття надійшла до редакції 20.01.2012 р.