

Костюк Т.О.

Київський університет імені Бориса Грінченка

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ В ЄВРОПІ: ОГЛЯД ТЕНДЕНЦІЙ

Освіта є однією зі стратегічних галузей будь-якої держави, а контроль за якістю державних послуг у ній і ефективним розподілом ресурсів є важливим елементом державного управління і механізмом забезпечення стійкого розвитку та суспільних трансформацій. Проте більшість міжнародних досліджень являють собою або кейс-стаді національних стратегій управління освітніми процесами, або компаративний аналіз на підставі градієнтів знань здобувачів вищої освіти. Стаття надає загальний огляд звичаєвих практик у фінансуванні та підзвітності систем вищої освіти в провідних європейських країнах, виділяючи спільне та відмінне у механізмах керування.

Ключові слова: державне управління, вища освіта, децентралізація, фінансування ЗВО, Європа.

Постановка проблеми. Державне управління освітніми процесами багатомірне і багатокомпонентне та включає таке: механізми реалізації та евалюації галузевої політики держави, спрямованої на тривалий розвиток; відповідність пропонованих освітніх послуг вимогам як національного, так і міжнародного ринків праці; перманентне підвищення конкурентоздатності; відповідність світовим трендам і нормам, вимогам часу; поширення соціетальних цінностей і суспільної відповідальності.

Предметом уваги статті є університетська освіта в Європі. Це зумовлено полем наукових інтересів і пріоритетністю європейської інтеграції у зовнішньополітичному курсі держави. Україна долучилась до Єдиного європейського освітнього простору і бере активну участь у виробленні політики з подолання розбіжностей в управлінні освітніми процесами на національних та інституційних рівнях. В основу лягли статистичні дані та інформаційні ресурси десяти європейських країн (Австрії, Бельгії, Данії, Франції, Німеччини, Італії, Іспанії, Швеції, Швейцарії та Сполученого Королівства), відображені у роботах європейських дослідників.

Результати проведеного огляду державних політик і тенденцій у галузі вищої освіти можуть бути враховані та використані під час розроблення державних механізмів управління освітніми процесами та реформування галузі, укладення законодавчих актів, у наукових дослідженнях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Протягом останнього десятиліття небагато робіт

було присвячено саме механізмам державного управління вищою освітою та ефективності застосування тих чи інших управлінських методів у цій галузі. Проте активно досліджувались окремі компоненти державного управління в інших секторах економіки та їх наслідки для університетської освіти.

Написання такого роду наукової статті стало можливим на основі дослідження Яна Вернера (Jan Werner, 2009), який проаналізував державне регулювання освітніми процесами всіх рівнів в аспекті асигнувань, підзвітності, результативності та якості, а також системи розподілу трансферів і грантів [4].

Крім того, у статті зроблено спробу класифікувати різні концепції та норми, представити поточний процес реформ у кожній країні та акцентувати сильні і слабкі сторони систем освіти в Європі та ефективність державного управління галуззю з погляду командно-адміністративного чи децентралізованого підходу, спираючись на норми, розроблені Вінклером ще у 1989 р., переглянуті у 1994 р. та вдосконалені у 2003 р. [6, с. 2–7].

Проте автор стверджує, що неможливо вивести універсальну модель раціонального й ефективного управлінського підходу до питання керування процесами в галузі вищої освіти. Наприклад, країнам, що розвиваються, варто віддати пріоритет деталізованій системі горизонтального вирівнювання потреб у видатках, як у північно-європейських країнах, а університетське будівництво потребує політичного фону, як, наприклад, у Німеччині, про що у своїй праці «Консенсуна

демократія та міжвідомча фінансова солідарність» писали Шпан і Франц [3, с. 122].

Додатково для розуміння ролі держави в освітньому процесі і забезпеченні якості освіти в державних та приватних закладах освіти в нагоді стали дослідження Ніла та Хогзбі [2].

Крім того, для написання статті ми послуговувались статистичними даними Світового банку та Організації економічного співробітництва і розвитку.

Постановка завдання. Українська вища освіта перебуває в перманентному трансформаційному русі від радянської керованої адміністративної моделі управління до європейської вільної та децентралізованої з акцентом на автономності та високих вимогах й уніфікованості вимог до якості освітніх послуг.

Щоб система вищої освіти працювала злагоджено і сприяла гармонізації законодавства, підходів і вимог до університетської освіти, необхідне детальне вивчення найкращих європейських практик із раціональною технікою екстраполяції отриманих під час дослідження результатів на національну систему вищої освіти з урахуванням вітчизняних традицій, економічних і соціальних умов.

Тому завданням статті визначено висвітлення механізмів державного управління системами вищої освіти в 10 європейських країнах-флагманах освітніх тенденцій і практик із метою вироблення на їх основі пропозицій для України з урахуванням сучасного стану розвитку держави.

Виклад основного матеріалу дослідження. Пріоритетним вектором державних управлінських процесів щодо багатьох сфер суспільно-політичного життя є децентралізація. Децентралізація освіти є однією з можливостей посилення підзвітності та створення позитивних стимулів для всіх учасників освітнього процесу. Децентралізацію освіти в європейській науковій думці класифікують так:

– *деконцентрація освіти* являє собою підхід, за якого міністерство освіти перекладає певну відповідальність на власні регіональні чи місцеві відділи управління освітою, але ці відділи є частиною центральної адміністрації;

– *деволюція освіти*, передача освіти, включає делегування повноважень і відповідальності з центрального державного органу (міністерства освіти) на незалежні й обрані місцеві органи влади на рівні адміністративних одиниць (провінцій/штатів/кантонів тощо). Така форма державного управління освітніми процесами освіти спостерігається в Бельгії та Іспанії, де центральна

влада переклала основну відповідальність у вторинній і первинній системі на бельгійські мовні спільноти та іспанські автономні громади;

– *делегування в освіті* означає, що відповідальність за прийняття рішень перекладено з установи певного урядового рівня на заклад освіти, але де-юре ця відповідальність все ще належить до високого рівня влади.

Є величезна кількість можливих освітніх функцій і сфер, які можуть бути децентралізовані, наприклад прийом і звільнення викладацького складу, питання оплати праці, експертний висновок діяльності очільників університетів та їхніх структурних підрозділів, ступінь контролю та підзвітності адміністративних співробітників ЗВО та сам механізм їх функціонування. Ба більше, в деяких європейських країнах, як, наприклад, в Бельгії, Іспанії, Росії, Швейцарії, а донедавна і в Україні, питання офіційних мов навчання є дуже гарячою темою з політичним підґрунтям, тоді як у Данії та Італії з нечисленними німецькомовними меншинами, а також датською меншиною у північно-німецькому штаті Шлезвіг-Гольштейн мова викладання не грає таку роль.

У Європі навчальні плани і методи навчання в основному затверджуються центральним галузевим державним органом – міністерством освіти та його відповідними регіональними відділеннями і лише субнаціональні уряди Бельгії, Німеччини та Іспанії володіють незалежністю у цій сфері.

Децентралізація видається доречною та ефективною в секторі державного фінансування освіти, у вигляді передачі цього питання з-під юрисдикції профільного міністерства до регіональних та місцевих органів влади. Утім, «надмірна децентралізація» також має негативні наслідки (див. Вернер, Гуйєрі та Джукіч, 2006), і, особливо, університети чинять величезний вплив на всю систему освіти [5].

Гранти та трансфери від національних до субнаціональних урядів або від субнаціональних урядів до місцевих органів влади є у федеративних та унітарних державах. Однак характеристики цих концепцій різняться між країнами під впливом географічних, культурних і політичних обставин. Наприклад, у Німеччині, Австрії, Іспанії, Бельгії та Італії запроваджено систему загального податкового навантаження; у Швейцарії діє горизонтальна система освітнього зрівнювання, а у Данії та Швеції така система діє на підставі диференційованого підходу; Франція та Великобританія є прихильницями вертикального розподілу специфічних грантів.

Структури та функціонери державних органів влади, які беруть участь у процесі прийняття рішень, роблять вибір із-поміж таких:

– гранто-орієнтоване фінансування: міністерство освіти розподіляє цільові кошти на невелику кількість університетів або лише на один університет під певну мету. Специфіка такого «цільового» підходу полягає в тому, що вони виключають за визначенням деякі університети, а університет, що отримує грант, обмежений у своїй автономії, оскільки може витратити кошти лише на проект, який покриває грант;

– блокове фінансування на основі гранту: міністерство освіти передає кожному університету або на Раду університетів єдиний блок гранту. Величезною перевагою цієї форми фінансування є те, що університети отримують більшу гнучкість і автономію для запуску своїх «власних» коштів, але якщо сума блокового гранту не визначається прозорою формулою, то «ручне» політичне керування діями ЗВО гарантоване;

– так зване «формульне» фінансування: міністерство освіти виділяє кошти університету на основі загальної формули. Під час складання цих формул до уваги беруться кількісні (кількість студентів, співробітників, розмір заробітної плати в університеті і т.п.) та якісні (кількість випускників, відмінників або кількість наукових публікацій у наукових журналах, що входять до наукометричних баз тощо). У Швейцарії центральний уряд для визначення своєї основної субсидії для університетів використовує фактори, орієнтовані на вхідні дані, а також горизонтальної, міжкантональної системи вирівнювання освіти. Відповідні формули в основному враховують кількість студентів, що навчаються, тривалість навчання в кожному університеті та надають різної «ваги» галузям знань і рівням навчання;

– фінансування на основі формул, орієнтоване на результати, можна знайти також у Данії. У 1994 році вперше в університеті була використана так звана «модель таксометра», а в датських ЗВО не виділялись кошти для студентів, які не склали іспитів. Використовуючи такий механізм розподілу, створюються позитивні стимули для університетів, щоб зменшити тривалість навчання та рівень відсіву студентів. Але, з іншого боку, необхідний суворий контроль якості освітніх послуг із метою уникнення завищених показників успішності;

– договірне фінансування: міністерство освіти розподіляє кошти університетам на основі договору, який містить загальні цілі та

дуже докладний опис умов для університетів. Ба більше, у середньострокових або довгострокових контрактах можливе введення системи штрафів, якщо одна з контрактних сторін не дотримується умов. Багаторічне фінансування на основі контракту надає університетам впевненість під час планування та автономного використання фінансування, тоді як міністерство освіти має можливість контролювати і за потреби вживати дисциплінарних заходів щодо університетів. У Франції міністерство освіти акредитує всі освітні програми університетів. З 1989 року університети повинні подовжувати акредитацію кожні чотири роки, а міністерство освіти використовує цей процедурний момент для оцінки університету та укладання індивідуальних договорів із кожним університетом. В Австрії центральний уряд укладає з кожним університетом індивідуальну угоду про виконання (Leistungsvertrag) терміном на три роки. Університет розробляє проект договору про виконання, який можна обговорити між університетом і міністерством освіти. Порівняно з Францією фінансування австрійських контрактів є дуже незручним, оскільки з новим трирічним періодом починаючи із 2007 року майже 80% трансферів від центрального уряду до університету визначаються умовами контракту. Крім того, міністерство освіти Австрії запровадило жорстке скорочення коштів, якщо університети не виконуватимуть своїх обов'язків;

– кошти на конкурсній основі (переважно для витрат на дослідження): міністерство освіти оголошує тендер на фонди, а університети подають свою пропозицію на отримання коштів. Конкурентним елементом цього механізму розподілу є те, що не кожна пропозиція університету може бути виконана і на підставі оцінюваного рейтингу – цей рейтинг може бути організований самим міністерством освіти або незалежною оціночною установою – незначна кількість університетів, іноді навіть один, отримує кошти. Конкурентні кошти використовуються в основному для фінансування досліджень університетів Європи. З 1951 року в Німеччині функціонує Німецький дослідницький фонд (DFG – Deutsche Forschungsgemeinschaft), який фінансується центральним урядом і 16 державами. Кожен університет, факультет або навіть науковець може подати заявку на фінансування досліджень до цього Правління Фонду, яке складається з науково-педагогічних працівників і приймає остаточне рішення. Досить подібними інституціями до німецької DFG є Австрійський науковий фонд (FWF), Швейцарський національ-

ний науковий фонд (SNF), Бельгійський національний фонд наукових досліджень (FNRS), Іспанське бюро науки і технологій (OCYT), Італійська національна дослідницька рада (CNR), Французький національний науково-дослідний центр (CNRS), Датський національний дослідницький фонд (Grundforskningsfonden) і шведська дослідницька рада (Vetenskapsrådet). У Сполученому Королівстві немає жодного інституту, який передбачає фінансування досліджень з усіх відповідних наукових дисциплін; скоріше – можна знайти кілька різних державних інституцій, які фінансують дослідження, а найбільш важливими є Рада з економічних і соціальних досліджень (ESRC), Науково-дослідна рада з інженерних і фізичних наук (EPSRC) і Рада з медичних досліджень (MRC);

– фінансування з внесків споживачів освітніх послуг: альтернативою для міністерства фінансів є отримання університетами дозволу на отримання внесків від студентів за вступ або навіть загальну вартість за навчання. У Європі безкоштовна вища освіта є радше мрією і часто стає спекулятивним моментом для політиків особливо напередодні виборів, а саме у Франції і в скандинавських країнах вільний доступ до освіти є метою політиків, а також більшості виборців. Прихильники ідеї безкоштовного навчання вважають, що освіта – це суспільне благо і плата за навчання перешкоджатиме потенційним студентам із бідних сімей отримати професійну університетську підготовку. Сполучене Королівство запровадило плату за навчання у 1998 році. Проте, наприклад, у Німеччині і Франції протягом десятиліть діяла практика безкоштовної вищої освіти, але це не призвело до збільшення кількості студентів із небагатих родин порівняно з країнами, де вища освіта була платною. Крім того, вища освіта має позитивний вплив на економіку країни, і тому чим більший сегмент державної вищої освіти, тим більше користі для держави. Це питання регулює кількість і нормує діяльність приватного сектору у вищій освіті.

Висновки. Традиції університетської освіти країн Європи лягли в основу сучасних життєвих

цінностей вищої освіти, серед яких провідними є соціальна відповідальність і студенто-орієнтоване навчання. Не менш важливим є також питання університетської автономії. Воно включає два рівні: автономія в питанні прийняття рішень і автономія у фінансових питаннях. І той, інший аспект передбачає підзвітність державі.

Якщо говорити про види децентралізації в галузі вищої освіти в Європі, то виділяють три її підвиди: *деконцентрація, деволюція та делегування повноважень*, які передбачають різний тип взаємодії ЗВО з державними інститутами.

У статті, з-поміж іншого, зазначається, що децентралізація як процес відокремлення ЗВО від державних органів і перекладення багатьох функцій на сам ЗВО повинні уважно контролюватися відповідальними особами в тому, що стосується джерел фінансування. Проведений аналіз законодавчих норм щодо цього питання показує, що європейська практика досить широка: від повної підзвітності і повного фінансування до самофінансування ЗВО з доходів за сплату за освітні послуги.

Якщо говорити про Україну, то будь-який позитивний досвід варто і треба запозичувати, але з урахуванням національних традицій і норм. Неможливо вдатися до калькування, рівень досвіду державного управління галуззю недостатній. Попри те, що наша держава бере участь у спільних європейських освітніх ініціативах і програмах, адаптує законодавство під вимоги європейського освітнього простору та імплементує найсучасніші тренди (інтернаціоналізація вищої освіти, трансфер знань і навичок, інституційна автономія), бере участь у виробленні законодавчої бази освітніх процесів в Європі, вона все ж робить свої «перші кроки» в розвитку університетів. Саме тому прогресивна, але виважена державна політика на основі кращих практик світового досвіду стане найкращим рішенням для України, а постійне вдосконалення законодавства та рівня підготовки держслужбовців забезпечить надійне підґрунтя для ефективного виконання світових настанов у галузі вищої освіти в Україні.

Список літератури:

1. Hoxby, Caroline M. (1996): How Teachers' Unions Affect Education Production in *Quarterly Journal of Economics*. Vol. 111, Issue 3. P. 671–718.
2. Neal, Derek A. (2002): How Vouchers Could Change the Market for Education in *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 26. Issue. P. 25–44.
3. Spahn, Paul Bernd, / Franz, Oliver (2002): Consensus Democracy and Interjurisdictional Fiscal Solidarity in Germany in Ahmad Ehtisham and Vito Tanzi (eds.), *Managing Fiscal Decentralization, Routledge Studies in the Modern World Economy*. London / United Kingdom, Routledge Taylor & Francis Group.

4. Werner J. (2009): Educational finance in Western Europe: some experiences from a tangled web. *Journal of European Economy*. Vol. 8(#2).

5. Werner, Jan, Guihéry, Laurent and Djukic, Ognjen (2006): Fiscal Federalism in Bosnia and Herzegovina: Ten Years after the Dayton Treatment and Still not in a Steady Condition, in *Journal of Economic Asymmetries*. Vol. 3. Issue 2. P. 125–148.

6. Winkler, Donald R. (1989): The Design and Administration of Intergovernmental Transfers: Fiscal Decentralization in Latin America, World Bank Discussion Paper No. 235, 1.Edition, Washington, DC / USA: World Bank.

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ВЫСШИМ ОБРАЗОВАНИЕМ В ЕВРОПЕ: ОБЗОР ТЕНДЕНЦИЙ

Образование является одной из стратегических отраслей любого государства, а контроль качества государственных услуг в ней и эффективного распределения ресурсов является важным элементом государственного управления и механизмом обеспечения устойчивого развития и общественных трансформаций. Однако большинство международных исследований представляют собой либо кейс-стади национальных стратегий управления образовательными процессами, либо компаративный анализ на основании градиентов знаний соискателей высшего образования. Эта статья предоставляет обобщенный обзор обычных практик финансирования и подотчетности систем высшего образования в ведущих европейских странах, выделяя общее и отличное в механизмах управления.

Ключевые слова: государственное управление, высшее образование, децентрализация, финансирование ВУЗов, Европа.

CONCEPTUAL BASES OF PUBLIC ADMINISTRATION OF THE HIGHER EDUCATION IN EUROPE: A REVIEW OF TRENDS

Education is one of the strategic sectors of any state, and control over the quality of public services in it and the efficient allocation of resources is an important element of public administration and a mechanism for ensuring sustainable development and social transformations. However, most international studies are either case studies of national strategies for managing educational processes, or comparative analysis based on knowledge gradients of applicants for higher education. This article provides a general overview of the usual practices of financing and accountability of higher education systems in leading European countries, highlighting the general and the excellent in governance mechanisms.

Key words: public administration, higher education, decentralization, financing of HEIs, Europe.