

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ ТА НАУКОЮ

УДК 338.43

М.В. Болдуєв

доктор наук з державного управління, професор
Класичний приватний університет

ОСОБЛИВОСТІ Й ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ В ЕКОНОМІЧНО РОЗВИНУТИХ КРАЇНАХ СВІТУ

У статті здійснено аналіз чинних механізмів реалізації державної політики в освітній галузі, досягнень і недоліків її реформування в економічно розвинутих країнах. Визначено специфіку поєднання механізмів державного, громадського та самоуправління в системі вищої освіти. Визначено механізми державного регулювання освітнього процесу та встановлено, що зарубіжний досвід управління вищою освітою може бути перенесений в українську практику лише з урахуванням національних особливостей.

Ключові слова: освітня політика, реформування, вищі навчальні заклади, механізми державного управління, децентралізація управління.

I. Вступ

Висвітлення, узагальнення й осмислення досвіду економічно розвинутих країн, щодо державного управління вищою освітою відкривають можливості творення сучасної освітньої політики України з урахуванням переваг та подоланням недоліків, що притаманні цим країнам. Такий досвід є для України суттєвим ще й тому, що проблеми ефективності державного управління освітою, а саме – підготовки спеціалістів вищої кваліфікації на сучасному етапі демократичних перетворень, привертають особливу увагу як керівництва країни, так і споживачів освітніх послуг.

Нові вимоги до рівня знань і вмінь, норм поведінки людини потребують переосмислення парадигми освіти.

Тому комплексне дослідження реалізації в освітній політиці економічно розвинутих країн курсу на інтеграцію у світовий соціально-економічний простір за умов тенденцій зростання глобалізації має не лише важливе теоретичне, а, передусім, і практичне значення. Вивчення й урахування досвіду трансформаційних процесів у економічно розвинутих країнах може бути корисним для України, для якої сьогодні актуальним завданням є створення сучасної, дієвої та цілісної системи підготовки фахівців вищої кваліфікації з урахуванням кращого зарубіжного досвіду.

Питання реформування систем освіти в Україні та в зарубіжних країнах, державного управління освітою, приведення національних систем освіти у відповідність до міжнародних вимог знайшли відображення в працях відомих вчених: В. Андрущенко, В. Арноста, А. Бажала, М. Білинської, Я. Болюбаш, Л. Ващенко, О. Величко, В. Вікторова, Дж. Калоуса, В. Кременя, С. Крисюка, В. Лугового, Т. Лукіної, В. Майбороди, О. Оболенського, В. Олійника, В. Олуйка, В. Охотського, В. Поповича, Н. Протасової, П. Черноха та ін.

Слід зазначити, що в освітній літературі та дослідженнях у галузі науки "Державне управління" немає системного комплексного дослідження та теоретичного обґрунтування механізмів реалізації цього завдання, насамперед, зіставлення реалій практики вітчизняної системи управління вищою освітою та досвіду зарубіжних країн. Саме цими обставинами зумовлена необхідність подальших наукових досліджень.

II. Постановка завдання

Мета статті – здійснити узагальнення особливостей і тенденцій розвитку державного управління вищою освітою в економічно розвинутих країнах світу та визначити можливі напрями застосування їх досвіду в умовах реформування національної освітньої політики України.

III. Результати

Розвиток системи освіти, як системи соціальної, не може відбуватись єдиним шляхом навіть тоді, коли вона не підлягає впли-

ву невідомих нам сил, випадковості й невідзначеності. В цій ситуації необхідні нові методи вирішення проблем, що потребують нового стилю мислення, нових способів організації діяльності, підприємницького підходу до справ. Ринкові відносини, які стають нині об'єктивною реальністю, змінюють стиль і сенс життєдіяльності як окремої особистості, так і суспільства в цілому: звичні цінності, відносини між людьми; характер і порядок організації всіх сфер суспільного виробництва тощо.

Дослідники практично одногласно згодні з тим, що соціально-культурне зростання і глобальне підвищення соціокультурної відповідальності освіти є на сучасному етапі основними тенденціями розвитку освіти у світовому масштабі.

Що стосується особливостей зарубіжного підходу до цього питання, важливо відзначити тенденцію визнання освіти одним з пріоритетів державної політики: управління реформами освіти здійснюється вищими державними чиновниками – президентами і прем'єр-міністрами, у Японії на цю сферу витрачається до 8% асигнувань центрального рахунка бюджету, у США, Канаді на освіту направляє 6–8% валового національного доходу, у Росії – 5% бюджету, у Франції витрати на освіту перевищують витрати на оборону країни (дані 2004 р.). Загальна сума бюджетних витрат на освіту в 2004 р. становить в США 48,5 млрд дол. [3, с. 20].

Порівняльний аналіз розвитку вищої освіти та системи управління нею в країнах Європи (Великобританія, Німеччина, Франція, Польща), Північної Америки (Канада, США), Східної Азії (Японія) показує, що проблема управління освітою, зокрема вищими навчальними закладами, спільна для цих регіонів, є однією з найважливіших, має індивідуальний інтегральний характер. Це викликано існуванням різних типів вищої школи в країнах Північної Америки і Західної Європи. В основі перших – університетська освіта. Університети – це великі об'єднання різнорівневих і різнопрофільних закладів освіти. Так, у складі Квебекського університету знаходяться сім університетів загальної та спеціальної орієнтації, два спеціалізованих інститути й дві школи в різних містах канадської провінції Квебек.

Західноєвропейський тип вищої освіти передбачає існування, поряд з університетами, окремих спеціалізованих інститутів [5, с. 68]. Мандат університетів – забезпечувати не елітну, а передусім масову вищу освіту широких верств населення [2]. Відповідно до цього й в управлінні вищими навчальними закладами є особливості.

Однією з основних рис вищої освіти, наприклад у США, є децентралізація управління нею, за якої керівництво вищою осві-

тою законодавчо й фактично здійснюється на рівні штатів. Федеральні органи спрямовують розвиток вищої школи та впливають на її діяльність, але формально вони не втручаються у внутрішні справи розвитку вищих навчальних закладів.

Американський учений Б. Сандер, аналізуючи спеціальну літературу з теорії управління та різноманітні класифікації концептуально-аналітичних підходів до державного управління, у тому числі й підсистемою вищої освіти, зводить моделі управління до багатовимірної моделі управління освітою. Він виділяє в ній чотири аспекти: економічний, політичний, культурний і педагогічний, кожному з яких відповідає один з критеріїв управлінської діяльності: економічна ефективність, гнучкість і релевантність, педагогічна ефективність.

У США управління освітою, зокрема вищою, є однією з важливих галузей науки. Над проблемами цієї сфери працює значна кількість науковців – теоретиків та практиків, які своїми зусиллями постійно вдосконалюють американську систему управління вищою освітою, працюють над розвитком системи підготовки державних службовців [8].

Для управління освітою в США виявлені такі тенденції: використання для керівництва освітніми закладами спеціалістів з управління освітою, а не фахівців з наукових сфер; розвиток системи підготовки адміністраторів освітньої галузі та наукової роботи з проблем управління освітою; в управлінні освітніми закладами все ширше використовують стратегії бізнесу.

У цей час в США понад 150 університетів готують спеціалістів з управління освітою. Пропонуються такі спеціалізації:

- безперервна освіта (Гарвардський і Мічиганський університети – адміністратори всіх ланок освіти, соціальна освіта, підготовка й перепідготовка кадрів);
- управління освітою (Каліфорнійський, Масачусетський, Стенфордський, Чикагський університети – управління навчальним закладом, бюджет і контроль, планування, господарство тощо);
- управління студентством (Гарвардський, Мічиганський, Стенфордський університети – адміністратори вищої школи, програми для коледжів та університетів);
- освітня політика (Гарвардський, Каліфорнійський університети – загальнодержавна, регіональна, місцева освітня політика тощо);
- навчальні плани й управління викладанням (Масачусетський університет – складання планів, програм для різних ланок і напрямів освіти). Кількість таких програм зростає, з'являються нові, наприклад, "Консультації та керівництво", "Технологія управління освітою".

Результати аналітичних досліджень представлені в періодичних виданнях ЮНЕСКО (Перспективи: питання освіти), Світового банку (Україна: Людський розвиток, 1996), у яких розглядаються питання щодо розвитку освітньої галузі, аналізу причин і наслідків кризи в національних системах освіти та шляхів виходу з неї.

У доповіді “Освіта в країнах Східної Європи і Середньої Азії: політика реформ”, підготовленої одним з провідних співробітників Світового банку С.П. Хейнеманом і представленої на зустрічі з питань економіки, реформ та освітньої політики міністрів фінансів і освіти країн Східної Європи й Середньої Азії в Хімеркерке (Нідерланди, 1994 р.), автор, аналізуючи категорії економічних реформ, прогнозує, що зміниться і порядок управління системою вищої освіти. ВНЗ не будуть контролюватися галузевими міністерствами й отримають можливість скласти свої власні навчальні плани і програми. Експерт доходить висновку щодо збільшення капіталовкладень в освіту. “Якщо реформи в цій галузі не будуть здійснені, а капіталовкладення в цей сектор збережуть тенденцію до скорочення, впливає подальше зниження ефективності системи освіти й будуть підірвані перспективи економічного зростання країн Східної Європи та Середньої Азії” [12].

Аналізуючи системи управління вищою освітою країн Центральної та Східної Європи (Чехія, Угорщина, Польща), серед нових перспективних тенденцій у реформаційному розвитку вищої школи дослідники виділяють саме прийняття нових законів про вищу освіту, перерозподіл відповідальності у сфері управління питаннями освіти в цих країнах. Практично всюди в цій галузі знижується роль центральних і зростає вплив місцевих і регіональних органів влади. Так, Закон про вищу школу (1990 р.) у Чехії розширив можливість участі громадських організацій у створенні й фінансуванні вищих навчальних закладів.

В останніх працях відомого фахівця з питань розвитку освітніх систем західних країн Б.Л. Вульфсона особливу увагу приділено проблемам управління освітою й тенденціям централізації та децентралізації. Автор торкається проблем управління вищими навчальними закладами, зокрема у Франції [5], де діє 80 університетів, з них п'ять – приватні. Відповідно до закону Саварі від 1984 р. їм надано право державних.

Очолює університет президент, який обирається кожним новим складом Адміністративної ради. Від Міністерства освіти представником є регіональний уповноважений – ректор. В університетах навчається 70% студентів Франції. Приватних католицьких університетів – п'ять [7].

Аналіз літературних джерел країн як далекого, так і ближнього зарубіжжя свідчить, що успіх діяльності в галузі освіти, як і в інших галузях виробництва, визначається не стільки наявними ресурсами, новими технологіями та грошовими коштами, скільки повнотою й ефективністю управління.

Міжнародний досвід переконує, що для сфери вищої освіти з її обмеженими можливостями комерціалізації та прибуткового ведення освітньої діяльності характерний своєрідний і неоднорідний ринок освітніх послуг. Передусім він включає два сектори, що взаємодіють – державний і приватний. Переважав завжди державний. Наприклад, в Японії з 446 ВНЗ тільки 96 є недержавними, тобто статус державних мають майже 80% навчальних закладів.

У Німеччині визнаних державою приватних установ, які мають статус університету, є тільки 5, а 318 – державні ВНЗ.

Незмінним є цей принцип і для Австрії. У секторі вищої освіти цієї країни є тільки державні вищі навчальні заклади.

У Франції із 77 університетів ВНЗ п'ять приватних, решта – державні.

В Іспанії університетська освіта надається в 35 навчальних закладах, 4 з яких є приватними. Хоча ці навчальні заклади є університетами римсько-католицької церкви й субсидуються державою.

У всіх країнах медичні, педагогічні та сільськогосподарські ВНЗ переважно державні. Системи управління ними – централізовані та федеральні. У Європі найбільшу централізацію та громіздкі бюрократичні структури мають системи вищої освіти Італії, Франції, Швеції, країн Центральної та Східної Європи [1].

Вища школа США найбільш децентралізована [6].

За теоретичними викладами, децентралізація має привести до:

- підвищення соціальної активності агентів вищої освіти, громадськості;
- кращого задоволення освітянами бажань клієнтів (тих, хто навчається, їхніх батьків, виробництва та ін.) щодо кількості та якості знань, умінь, навичок;
- вдосконалення ресурсного оснащення галузі й водночас скорочення плати за одержання освітніх послуг;
- більших інновацій в освіті.

Децентралізація, здавалося б, повністю відповідає раціональним причинам, таким як підвищення ефективності навчання; ширшого запровадження в закладах особливостей тієї чи іншої місцевості; надання більшої влади тим, кому адресована освіта. Урядами країн робиться багато в плані зближення теорії та практики децентралізації, адже остання підвищує ефективність, продуктивність в освіті.

Проте, розглядаючи досвід інших країн у цій сфері, слід зазначити, що реформи в галузі управління вищою школою мають бути спрямовані на пошук оптимального поєднання централізації та децентралізації. Загальною тенденцією стає співучасть в управлінні вищою освітою держави та громадськості (академічної, вузівської), зростання самостійності ВНЗ. Можна назвати такі форми управління освітньою галуззю держави: активного втручання, децентралізованого регулювання, змішаної стратегії. Сьогодні в Україні переважають змішані форми державного управління галуззю, оскільки все ще великою є частка державного втручання. Та в умовах ринку й побудови демократичної держави країна тяжіє більше до децентралізованого регулювання, яке передбачає гнучку освітню політику держави, сприяння інноваційній активності ВНЗ та розширення їх автономії.

IV. Висновки

Кожна розвинута країна світу має власну самобутню систему вищої освіти, власне законодавство та методи управління цією системою. Світова практика переконує, що максимальна ефективність системи освіти в розвинутих країнах здійснюється за умов реалізації проміжного варіанта, конкретні характеристики якого визначаються особливостями певної країни. Загальною тенденцією системи управління освітою багатьох країн світу є надання вищим навчальним закладам самостійності у вирішенні багатьох питань освітньої діяльності. До питань, що підлягають державному врегулюванню, належать: технічне забезпечення, фінансування університету, будівництво гуртожитків, фінансування науково-дослідних проєктів. Зарубіжний досвід управління вищою освітою недостатньо вивчений і не може бути перенесений на український ґрунт без урахування національної специфіки.

Список використаної літератури

1. Андрейчук С. Управління системою освіти в зарубіжних країнах / С. Андрейчук // Ефективність державного управління. – Львів, 2005. – Вип. 8. – С. 225–232.
2. Андрейчук С.К. Державне управління розвитком вищої освіти України в умовах інтеграції в європейський освітній простір / С.К. Андрейчук // Наукові студії

- Львівського соціологічного форуму “Багатовимірні простори сучасних соціальних змін”. – Львів, 2008. – С. 469–472.
3. Бойченко М.А. Історичні особливості управління системою освіти в США / М.А. Бойченко // Педагогічні науки. – Суми, 2006. – Ч. 2. – С. 78–83.
 4. Вульфсон Б.Л. Западноевропейское образовательное пространство XXI века: прогностические модели / Б.Л. Вульфсон // Педагогика. – 1999. – № 2. – С. 131.
 5. Вульфсон Б.Л. Последипломное образование в развитых странах / Б.Л. Вульфсон // Педагогика. – 2004. – № 3. – С. 63–72.
 6. Голубкова Н.Л. Демократичні основи реформування управління системою освіти США / Н.Л. Голубкова // Педагогічні науки. – Суми, 2007. – Ч. 2. – С. 18–22.
 7. Зигало О.А. Особливості децентралізованої системи управління сферою освіти: досвід Франції / О.А. Зигало // Актуальні проблеми державного управління. – Х., 2010. – № 2 (38). – С. 233–239.
 8. Лунячек В.Е. Управління освітою в США: організаційні та кадрові аспекти / В.Е. Лунячек // Соціально-психологічні технології управління персоналом: матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції. – Х., 2010. – С. 18–20.
 9. Мазак А.В. Окремі аспекти децентралізації державного управління освітою в умовах євроінтеграційних процесів / А.В. Мазак // Університетські наукові записки. – Хмельницький, 2008. – №3 (1): Спецвипуск. – С. 98–99.
 10. Медведовська Д. Історичні та сучасні аспекти реформування системи управління освітою у Великій Британії / Д. Медведовська // Науковий вісник. – Чернівці, 2009. – Вип. 469: Педагогіка та психологія. – С. 122–128.
 11. Петренко Л.М. Модернізація управління професійною освітою у зарубіжних країнах: порівняльний аналіз / Л.М. Петренко // Вісник. – Черкаси, 2009. – Вип. 146: Педагогічні науки. – С. 30–35.
 12. Хейнеман С.П. Образование в странах Восточной Европы и Средней Азии / С.П. Хейнеман // Педагогика. – 1995. – № 1. – С. 20–28.

Болдуев М.В. Особенности и тенденции развития государственного управления высшим образованием в экономически развитых странах мира

В статье проведено исследование действующих механизмов реализации государственной политики в сфере образования, достигений и недостатков ее реформирования в экономически развитых странах. Определена специфика сочетания механизмов государственного, общественного и самоуправления в системе высшего образования. Определены механизмы государственного регулирования образовательного процесса и установлено, что зарубежный опыт управления высшим образованием может быть перенесен в украинскую практику лишь с учетом национальных особенностей.

Ключевые слова: образовательная политика, реформирование, высшие учебные заведения, механизмы государственного управления, децентрализация управления.

Bolduyev M. Features and trends in the state of higher education in economically developed countries

The article analyzes the existing mechanisms of public policy in education, achievements and shortcomings of reform in developed countries. The specificity of the combination of mechanisms of state, public and government in higher Soviets. The mechanisms of state regulation of the educational process and found that international experience of higher education may be transferred to the Ukrainian practice of only taking into account national circumstances.

Key words: *education policy reform, higher education institutions, mechanisms of governance, decentralization of management.*