

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.77:614.252:37.012.33

ДЕРЖАВНО-ГРОМАДСЬКЕ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ ВИЩОЇ ОСВІТИ: ДОСВІД США

Басва О.В.

доктор біологічних наук, професор
Українсько-російський інститут менеджменту і бізнесу ім. Б. Хмельницького при МАУП

Annotation

The mechanisms of state public administration higher education in the USA and possibility of the use of such experience at reformation of administration of Ukraine higher school are analysed in the article.

Анотація

У статті проаналізовано механізми державно-громадського управління вищою освітою в США та можливості використання такого досвіду при реформуванні управління вищою школою України.

Ключові слова

Державно-громадське управління, вища освіта, управління якістю освіти.

I. Вступ

Процес інтернаціоналізації вищої освіти створює передумови і можливості використання зарубіжного досвіду освітньої політики з врахуванням національних специфіки та традицій розвитку освіти. Ряд новітніх технологій менеджменту освіти, які сьогодні отримують розвиток в Україні, були апробовані й впроваджені в інших країнах.

Освітня система США є одним із світових осередків модернізації вищої освіти, в якій були сформовані такі атрибути сучасної вищої школи, як кредитна система, юридично закріплена інституціональна автономія університетів, громадська та професійна акредитація навчальних закладів [2, с. 9].

Аналіз досягнень та проблем зарубіжних країн у сфері залучення громадськості до управління вищою освітою зможе сприяти вдосконаленню вітчизняної системи управління освітою. Для використання такого досвіду бачиться за доцільне проведення аналізу тенденцій та механізму демократизації управління освітніми системами зарубіжних країн на різних рівнях управління: національному, регіональному, муніципальному, рівні вищого навчального закладу та вивчення досвіду підтримки балансу між

державним та громадським компонентами управління професійною освітою.

II. Постановка завдання

Метою статті є науково-теоретичний аналіз механізмів державно-громадського управління вищою освітою США та можливості використання такого досвіду при реформуванні управління вищою школою України.

III. Результати

Система вищої освіти США характеризується надзвичайно ліберальною системою управління університетами, яка базується на абсолютному пріоритеті інституціональної автономії та мінімальному державному втручанні. В країні нормативно закріплені та успішно функціонують вузівські механізми самоуправління [2, с. 10].

Формування загальної політики вищої освіти та регулювання діяльності вищих навчальних закладів у США до 1979 р. було покладено на Міністерство охорони здоров'я, вищої освіти та соціального забезпечення. В 1979 р. було прийнято законопроект щодо створення окремого Департаменту освіти, до завдань якого входить формування політики у сфері освіти, підготовка законопроектів, допомога освітнім закладам у розробці програм професійної освіти, розподіл фінансових ресурсів, що виділяються федеральним урядом на вищу освіту, збір статистичних даних, розробка програм обміну студентами, викладачами тощо.

Водночас у кожному з 50 штатів існує окрема система управління освітою, яку забезпечує відділ освіти, у підпорядкуванні якого знаходяться місцеві комітети, які здійснюють безпосереднє керівництво освітою у своїх містах та округах. До складу місцевих комітетів входять провідні діячі освіти, громадських організацій, представники бізнес-середовища. Вони мають великі повноваження у визначенні як загальних завдань та вимог до освіти, так і конкретних питань щодо формування навчальних програм, фор-

Держава та регіони

мування контингенту вищих навчальних закладів. Координацію діяльності комітетів та відділів освіти штатів здійснює Департамент освіти США та спеціальний Комітет з освіти та праці при Конгресі США.

На відміну від європейських систем управління освітою, американська система управління вищою освітою побудована на фундаменті вільної та мобільної координації освітніх організацій. Відповідно до десятої поправки до конституції США, федеральний уряд не має права встановлювати загальнонаціональну систему освіти, визначати політику та навчальні програми для шкіл, коледжів та університетів. Рішення за вищезазначеними питаннями приймається на рівні влади штату або округу. Послідовну децентралізацію, тобто передачу функцій контролю, управління та фінансування вищої освіти на рівень штату, було завершено в 1972 р., коли федеральний уряд прийняв рішення щодо припинення надання нецільових коштів ВНЗ [5, с. 314]. Починаючи з цього періоду, демократичні адміністрації кілька разів піднімали питання щодо створення єдиного національного освітнього простору, проте щоразу зустрічали потужну протидію з боку республіканців у парламенті.

В середньому США витрачає близько 8% ВВП на розвиток системи освіти, зокрема,

частка вищої освіти становить 3% [6, с. 15]. На відміну від інших країн, державні вищі навчальні заклади США більшу частину фінансових джерел отримують від оплати за навчання та інших приватних джерел. Державне фінансування розподілено таким чином: 22% – кошти з передільного бюджету; 36% – з бюджету штату і 4% становлять надходження з місцевого бюджету [2, с. 12].

Інституціональна та державна політика вищої освіти США формується за рахунок впливу двох сил. Першу силу представляє влада, що має юридичну силу, – міністр освіти та інші посадові особи міністерства, які здійснюють керівництво департаментами міністерства, президенти та ректори вищих навчальних закладів. Друга сила – визначає та формує державну освітню політику і впливає на стратегічне управління навчального закладу, не застосовуючи владу [3, с. 93; 13, с. 143]. До таких відносяться релігійні, культурно-мистецькі та інші громадські об'єднання [7, с. 84]. Відносини влади штату та університетів формуються в різних штатах по-різному: від суворої підзвітності до суттєвої автономії [2, с. 10]. Класифікацію типів взаємодії ВНЗ та регіональної влади в США розроблено Е. Макгиннесом та представлено в таблиці [6, с. 16].

Таблиця

Типи взаємодії ВНЗ та регіональної влади в США

Рівень державного контролю діяльності ВНЗ	Форма управління	Взаємовідносини влади та ВНЗ
Високий	ВНЗ як державний заклад	Відносини з ВНЗ формуються як із державним підприємством
	ВНЗ має державну підтримку	А. Принципи взаємодії влади та ВНЗ не відрізняються від інших державних підприємств, проте влада визнає право на послаблення державного контролю
Середній	ВНЗ має державну підтримку	Б. Правовий статус ВНЗ надає йому значну незалежність від влади штату. Штат здійснює фінансування поточних адміністративних видатків, видатків на підтримку основних фондів, цільове фінансування різних видів діяльності ВНЗ. Недержавні джерела фінансування (плата за навчання, приватні гранди тощо) становлять значну частку в бюджеті ВНЗ
Незначний	Корпоративна модель управління	Правовий статус ВНЗ забезпечує йому значну незалежність. Державне фінансування незначне та надається у вигляді поручительств або грантів на зменшення вартості навчання

Модель 1. Різні підсистеми мають різний ступінь автономії. Чотири типи взаємодії "ВНЗ – державна адміністрація" мають відносний характер. На практиці державне управління вищою освітою США має три моделі взаємовідносин влади та ВНЗ [2, с. 11]. Наприклад, Каліфорнійський університет та університетська система штату Каліфорнія розглядаються, як "ВНЗ, що користуються державною підтримкою", проте в окремих аспектах їх діяльність регулюється як у "ВНЗ, що контролюються державою". Каліфорнійський університет, статус якого закріплений у конституції штату, має більшу незалежність, ніж університет штату Каліфорнія, заснований відповідно до законів

штату і до початку 1990-х рр. тісно пов'язаний із загальною бюджетно-фінансовою та кадровою політикою штату. На відміну від цих університетів, місцеві коледжі Каліфорнії мають дотримуватись вказівок місцевої влади, тому розглядаються, як "ВНЗ, що контролюються державою".

Модель 2. Модель управління, що характерна для громадсько-державних університетів, які мають статус громадських об'єднань, проте окремі сфери їх діяльності (кадрова політика, капітальне будівництво) регулюються державою. Прикладом такої моделі слугує штат Північна Дакота з єдиною університетською системою або штат Кентуккі, в якому кожний університет є окремим

громадським об'єднанням. В обох випадках влада штатів контролює деякі види діяльності ВНЗ, наприклад, капітальне будівництво. Університет Вісконсина має статус громадської корпорації, проте всі його капітальні проекти курируються Департаментом штату Вісконсин з питань управління, а всі співробітники, крім викладацького складу, є державними службовцями.

Модель 3. Більшість державних ВНЗ має статус громадських об'єднань, проте окремі навчальні заклади мають більшу самостійність, яка узгоджена з владою штатів. Вони намагаються децентралізувати управління та диверсифікувати джерела фінансування. Наприклад, університетська система штату Меріленд вважається громадським об'єднанням, проте коледж Святої Марії, який входить до цього об'єднання, виконує певні вимоги щодо прозорості та відповідальності і користується більшою автономією, ніж інші заклади освіти. В штаті Колорадо впроваджено аналогічну політику, відповідно до якої, ВНЗ укладають угоди з владою штату й отримують додаткову незалежність [14, с. 111].

Державну владу штату у відносинах "влада – ВНЗ" представляє Рада з освіти, а інтереси ВНЗ у цьому діалозі – Піклувальна рада або Рада регентів, які своїми функціями нагадують ради директорів некомерційних організацій. Управлінські комітети державних ВНЗ створені за зразком Піклувальних рад приватних коледжів та університетів. Проте в приватних закладах освіти піклувальна рада займається справами одного університету або коледжу, а управлінські комітети державного сектора освіти курирують кілька освітніх закладів [3, с. 98]. До функцій управлінських комітетів ВНЗ відносяться:

- призначення та оцінка роботи ректорів окремих ВНЗ, затвердження їх посадових окладів та соціальних пакетів;
- стратегічне планування, бюджетування та розподіл ресурсів між підконтрольними ВНЗ;
- розробка і впровадження політики ВНЗ у різних сферах, наприклад, в розробці освітніх програм, соціальної підтримки студентів тощо;
- забезпечення цільового, прозорого та відповідального використання ВНЗ виділених ресурсів;
- збереження активів навчального закладу (фізичних, програмних і кадрових ресурсів), контролювання їх відповідності завданням ВНЗ;
- присудження наукових ступенів;
- лобювання інтересів ВНЗ в органах законодавчої та виконавчої влади;
- формування кадрової політики ВНЗ.

Активна діяльність піклувальних рад є індикатором успішного вузівського управління та виступає запорукою збереження інституціональної автономії університетів [2, с. 11].

Управління більшістю державних коледжів та університетів США здійснюється за мультикапсульною системою, за якою єдине управління групою навчальних закладів покладено на системного директора, який формує широку системну політику, розподіляє державні кошти між університетами та коледжами, призначає керівників кампусів, затверджує місії та програми ВНЗ, які входять до системи [3, с. 97]. Оперативне управління кожним навчальним закладом здійснює операційний директор.

Нормативною базою освіти в США визначено додипломну (undergraduate) та післядипломну (postgraduate) освіту.

Додипломна освіта включає дворічні програми ступеня Associate Degree (ад'юнкт-бакалавра) та чотирирічні програми підготовки на отримання першого наукового ступеня – бакалавра. Ступінь ад'юнкт-бакалавра дає змогу продовжити навчання на третьому курсі університету [10, с. 98].

Післядипломна освіта передбачає навчання в магістратурі та докторантурі, з отриманням наукового ступеня доктора філософії (PhD- програми). Дворічні магістерські програми поділяються на академічні, з отриманням звання магістра наук (Master of Science – MS), та професійні, з отриманням звання магістра ділового адміністрування (MBA), магістра освіти (MeD), магістра державного управління (MPA), магістра соціальних наук (MSW). Академічні магістерські ступені необхідні для викладання, науково-дослідницької роботи, підготовки до аспірантури чи для задоволення власних освітніх потреб, тому значна увага приділяється теоретичній підготовці магістрантів. Професійні ступені практично спрямовані на здобуття знань у певній галузі та за своєю природою є вищим рівнем освіти для практичної діяльності, тобто не передбачають продовження навчання у докторантурі. В професійних програмах домінує інтегральний компонент [4, с. 3; 11, с. 158].

Залежно від загального цільового призначення та організації навчального процесу виділяють такі категорії магістерських програм: допоміжні (ancillary); професійного зростання (career advancement); професійного навчання (apprenticeship); громадського спрямування (community-centered) [9, с. 117].

В умовах сильної децентралізації управління вищими навчальними закладами США, формування єдиної державної політики, спрямованої на забезпечення якості освіти стає практично неможливим. Феде-

ральний уряд США фактично не має повноважень для реалізації будь-яких ініціатив. Міністерство освіти США здійснює непряме регулювання управління ВНЗ через фінансові важелі. Проте така ситуація не створила хаосу на ринку освітніх послуг. Система акредитації США є прикладом “акредитації знизу”, за якої механізм забезпечення якості освіти формується самим ринком освіти та праці [2, с. 12]. Основним завданням акредитації виступає не ліквідація окремих недоліків в організації навчального процесу освітніми закладами, а підвищення системи якості освіти в цілому [15, с. 109].

Головним органом з акредитації в США є Рада з акредитації вищої освіти (CHEA), основною метою діяльності якої є забезпечення стандарту якості вищої освіти, гарантування її якості для громадських, державних організацій, агентств та роботодавців інформація для студентів та їх батьків [12, с. 3]. Основними видами акредитацій виступають інституціональна та спеціалізована акредитації, що мають свої особливості, специфічні для цієї країни. Загальна інституціональна акредитація ВНЗ у США проводиться агентствами регіональних асоціацій навчальних закладів: Асоціації університетів, Асоціації чотири- та дворічних коледжів. Акредитовані вищі навчальні заклади включаються в перелік навчальних закладів, які враховуються офіційною статистикою, стають учасниками Федеральної програми фінансової допомоги студентам, отримують право на розробку освітніх програм за вимогами Департаменту освіти США [1, с. 3; 8, с. 4].

Інституціональна акредитація включає оцінювання цілей і завдань вищого навчального закладу, які мають відповідати очікуванням уряду, ділових кіл та широкої громадськості. При проходженні інституціональної акредитації ВНЗ має попередньо провести самодослідження – так зване “self-study”, яке оформлюється у вигляді звіту [15, с. 206] і має таку структуру:

- місія та завдання навчального закладу;
- ефективність адміністрування;
- рівень кваліфікації професорсько-викладацького складу;
- стан матеріальних, фінансових та інформаційних ресурсів.

До спеціалізованої акредитації відносяться акредитація освітніх програм професійними асоціаціями. В США діють 45 загальнонаціональних професійних асоціацій. Як правило, професійні асоціації не приймають заяву на проведення акредитаційної експертизи окремої навчальної програми, якщо ВНЗ не пройшов загальну акредитацію [8, с. 4; 12, с. 2].

IV. Висновки

Таким чином, вивчення американського досвіду державно-громадського управління

вищою освітою є актуальним із ряду причин. По-перше, система освіти США відрізняється від більшості освітніх систем децентралізованістю та впливовою роллю регіональної влади. По-друге, запропонована американською моделлю система акредитації ВНЗ є прообразом механізмів управління якістю освіти, що сьогодні впроваджується в Україні, проте, порівняно з європейськими аналогами, вона базується на університетських ініціативах, тобто “акредитації знизу”.

Використання позитивного досвіду механізму державно-громадського управління вищою освітою США необхідно гармонійно поєднувати з вагомими здобутками національної системи освіти України, особливостями історичного та культурного розвитку Української держави, а також досягненнями в галузі науки, техніки та промисловості.

Література

1. Бесчастний В.М. Оптимізація управління вищими навчальними закладами [Електронний ресурс] / В.М. Бесчастний // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2009. – № 2. – Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?option=1&iid=14>.
2. Вахштайн В.С. Система вищого образования США / В.С. Вахштайн // Обзор системы образования стран ОЭСР / Центр ОЭСР-ВШЭ. – 2005. – С. 9–14.
3. Джонстоун Д.Б. Система образования в США: структура, руководство, финансирование / Д.Б. Джонстоун // Университетское управление: практика и анализ. – 2003. – № 5–6 (28). – С. 92–102.
4. Зіноватна О.М. Вища освіта у США : навчальний компонент у магістерських програмах різного типу [Електронний ресурс] / О.М. Зіноватна. – Режим доступу: www.nbu.gov.ua.
5. Исследовательские университеты: американская модель / под ред. В.Б. Сурьян. – М. : Магистр, 2009.
6. Макгиннес Э. Финансовый менеджмент в сфере высшего образования: сравнительное исследование взаимоотношений вузов и штатов в США / Э. Макгиннес ; пер. с англ. Центр ОЭСР. – М. : ВШЭ, 2005.
7. Рудишин С.Д. Стан екологічної освіти в практиці вищої школи зарубіжних країн / С.Д. Рудишин // Вісник Житомирського державного університету. – 2008. – Вип. 40: Педагогічні науки. – С. 81–85.
8. Система менеджмента в качестве образования [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.quality.edu.ru/quality/sk/management/665>.
9. Conrad C. A Silent Success. Master's Education in the United States / C. Conrad, J. Haworth, S. Millar. – Baltimore ; London :

- The Johns Hopkins University Press, 1993. – 342 p.
10. Conrad C. College and University Curriculum: Placing Learning at the Epicenter of Courses, Programs, and Institutions / C. Conrad, J. Johnson // ASHE Reader Series. – 2-nd edition. – Boston : MA, 2008. – 312 p.
 11. Conrad C. Teaching-for-Learning (TFL): A Model for Faculty to Advance Student Learning / C. Conrad, J. Johnson, D.M. Gupta // Innovative Higher Education. – 2007. – № 32 (3). – P. 153–165.
 12. Effective the Role of Accreditation in Student Achievement [Електронний ресурс] // CHEA: Council for Higher Education Accreditation, March 2010, From. – Режим доступу: <http://www.chea.org/pdf/Effective%20Practice%20Revised3.pdf>.
 13. Johnson J. Reflections on the public-private configuration of American postsecondary education / J. Johnson, C. Conrad // Comparative and International Education Review. – 2005. – № 4 (1). – P. 141–151.
 14. MacTaggart T.J. Associates Seeking Excellence Through Independence / T.J. MacTaggart. – San Francisco : Jossey-Bass Publishers, 1998. – 248 p.
 15. U.S. Accreditation and the Future of Quality Assurance – Washington : CHEA Publications, 2010. – 510 p.

УДК 351:338

СТРАТЕГІЧНО-УПРАВЛІНСЬКІ ПІДХОДИ ДО РОЗВИТКУ ТУРИСТИЧНОЇ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ

Гусякова О.Ю.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

The basic ways of realization of measures of development of tourist industry of Ukraine in modern terms are explored, concrete components of strategies of development of sphere of tourism are offered in the article.

Анотація

У статті досліджено основні шляхи здійснення заходів розвитку туристичної галузі України в сучасних умовах, запропоновано конкретні складові стратегії розвитку сфери туризму.

Ключові слова

Стратегія, туризм, туристичний продукт, туристично-рекреаційна галузь, регіон, курорт.

I. Вступ

Відсутність в Україні у перші роки незалежності структур і важелів державного регулювання туризму призвела до руйнування важливих складових інфраструктури галузі, розпаду соціально орієнтованого внутрішнього туризму, впливу значних валютних коштів за кордон, а також до погіршення її матеріально-технічної бази.

II. Постановка завдання

Мета статті – розробити пропозиції щодо стратегії розвитку сфери туризму.

III. Результати

Теоретико-методологічні аспекти туризму, історію його розвитку як в Україні, так і за кордоном, окремі питання управління галуззю вивчали відомі вітчизняні вчені: М.І. Долішній, В.С. Ковешніков, М.П. Крачило, А.Т. Матвієнко, Г.П. Науменко, С.І. Попович, В.К. Федорченко, С.В. Хлоп'як, В.І. Ци-

бух, І.М. Школа та ін. Вагомим внеском у розробку питань економіки організації та управління рекреаційно-туристичним комплексом є праці дослідників одеської наукової школи, зокрема, О.Г. Топчієва, С.К. Харічкова, О.С. Шаптали та ін. Відомі українські вчені М.К. Орлатий, П.Т. Саблук приділяли увагу сільському зеленому туризму як чиннику соціально-економічного розвитку сільських населених пунктів.

Як підкреслюється в Державній програмі розвитку туризму на 2002–2010 рр., головною метою політики держави є створення конкурентоспроможного на світовому ринку вітчизняного туристичного продукту, збільшення обсягів реалізації туристичних послуг, додаткових робочих місць, валютних надходжень, надходжень до бюджетів усіх рівнів, упровадження на основі міжнародного досвіду ефективної моделі інвестиційної політики в галузі туризму [3].

Основними цілями розвитку туристичної галузі є:

- збільшення потоку іноземних туристів в Україну, кількості внутрішніх туристів, і як наслідок, валютних надходжень та обсягів платежів до державних і місцевих бюджетів;
- удосконалення нормативно-законодавчої бази діяльності підприємств галузі;
- налагодження потужної реклами вітчизняного турпродукту;
- впровадження сучасних інформаційних технологій для забезпечення діяльності національної туристичної галузі;