

УДК 378

**АВТОНОМІЯ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ, ЯК СКЛАДОВА ПРОЦЕСУ
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ В УКРАЇНІ****Татаренко Г.В.,***к.ю.н, доцент, завідувач кафедри конституційного права СНУ ім. В.Даля*

В роботі розглядаються витоки університетської автономії на підставі аналізу чинного законодавства України про вищу освіту, Хартії університетів України «Академічні свободи, університетська автономія та освіта», а також досліджуються окремі складові принципи автономності ВНЗ: академічна, фінансова, організаційна, кадрова автономія.

Ключові слова: *децентралізація, деконцентрація, автономія, Вищий навчальний заклад, реформа, освіта.*

Реформа освіти в Україні почалась з моменту проголошення незалежності країни та обранням європейського вектору розвитку суспільства. Безумовно вища освіта є чинником формування цивілізованого суспільства яке, в свою чергу, відповідає за розвиток держави в цілому. Нажаль можна зазначити, що реформа вищої освіти є однією з найбільш тривалих, безсистемних, суперечливих реформ, що відбуваються у державі.

Особливість реформи освіти у тому, що вона стосується кожного громадянина, бо освіта є одночасно право та обов'язком (Конституція України стаття 53. Кожен має право на освіту. Повна загальна середня освіта є обов'язковою.). Реалізація такого права-обов'язку вимагає стабільного законодавчого забезпечення, але з моменту прийняття у 1991 році Закону України «Про освіту», зміни до нього не вносилися лише у 1997, 2009, 2011 та 2013 роках. Наразі ми маємо третю редакцію Закону України «Про вищу освіту» (редакція 2017 р.), положення якого вже викликали неоднозначну реакцію не тільки національного соціуму, але й членів міжнародної спільноти.

У Міністерстві освіти і науки триває обговорення питань забезпечення якості вищої освіти в межах проекту Середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року. До ключових завдань Плану МОН належать: розробка стандартів вищої освіти; створення методичної бази та надання практичної допомоги ВНЗ у створенні системи внутрішнього забезпечення якості; створення Національного репозитарію академічних текстів.

До кінця 2017-го в МОН планують затвердити 120 стандартів вищої освіти для освітнього рівня «бакалавр», 80 – «магістр» і 50 – «доктор філософії». Надалі передбачено завершення роботи над стандартами (2020-2025 рр. перегляд концепту освітніх стандартів) та спільна діяльність зі стейкхолдерами над створенням національної системи кваліфікацій, галузевих рамок кваліфікацій та професійних стандартів.

Однією з головних проблем розвитку системи вищої освіти є визначення змісту, форм, меж та співвідношення автономії вищих навчальних закладів та державного регулювання вищою освітою, втілення



принципу децентралізації в управлінні системою вищої освіти. Метою такого реформування є делегування повноважень і відповідальності за управління освітою та її фінансування демократично обраним органам місцевого самоврядування зі збереженням при цьому повноважень щодо визначення освітньої стратегії країни та загального напрямку освітньої реформи за Міністерством освіти і науки. Задля ефективного вирішення цієї проблеми для України, безумовно, буде корисним досвід країн Європейського Союзу, членом якого Україна прагне стати.

З точки зору теорії державного управління «...децентралізація – це перенесення центру прийняття рішень на нижчі рівні управління шляхом зменшення сфери відповідальності центрального рівня і пропорційного збільшення ролі та завдань структур регіонального і локального рівнів, що вимагає точної фіксації та розмежування повноважень адміністрацій різних рівнів» [1, С.83]. Тобто, децентралізація управління освітою передбачає перерозподіл функцій і повноважень між центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та навчальними закладами.

Підґрунтям політики децентралізації є політичні та фінансові мотиви. Політичні мотиви обумовлені процесами демократизації суспільного управління шляхом залучення до нього громадськості, а фінансові мотиви обумовлені тягарем фінансування вищої освіти тільки з боку уряду без залучення коштів та сил місцевих громад.

Політичність децентралізації у системі вищої освіти пояснюється тим, що освіта виступає, як «...політичний феномен, оскільки вона є або може бути втіленням національних інтересів і цінностей, основною силою національного будівництва, джерелом політичної влади, рушійною силою наявної влади, політичною зброєю певних угруповань тощо» [2, С. 50].

У зарубіжних дослідженнях вивчення досвіду європейських країн виділяються три типи управління освітою: централізований, децентралізований та децентралізований з посиленою автономією шкіл.

Децентралізований тип управління освітою передбачає передачу до органів місцевого самоврядування (територіальних громад) повноважень з реалізації більшої частини освітніх функцій та завдань. Тому що члени таких місцевих громад – платники податків, батьки, вчителі, вихователі, викладачі – краще розуміють освітні потреби дітей у місцевих спільнотах і мають підвищену мотивацію для забезпечення кращого функціонування освітнього закладу у своїй місцевості.

Децентралізований тип із посиленою автономією навчального закладу передбачає надання переважної більшості повноважень безпосередньо навчальним закладам (наприклад, щодо організації навчального процесу, вирішення кадрових питань, використання фінансових та інших ресурсів).

Визначають три основні системи фінансування системи освіти, що передбачає різні способи передачі коштів із центрального рівня: безпосередньо навчальним закладам; органам місцевого самоврядування на підставі угод; органам місцевого самоврядування на підставі угод з наступним розподілом між навчальними закладами за встановленими правилами [3, с. 55].

Безумовно, що децентралізація не означає повної незалежності та автономізації ВНЗ від держави, оскільки наділення ВНЗ значним обсягом повноважень у фінансовій та адміністративних сферах супроводжується посиленням державного контролю за якістю освіти та контролем за звітністю у використанні коштів.

Учасники парламентських слухань на тему: "Правове забезпечення реформи освіти в Україні" відзначили, що «фактичне усунення центральних і регіональних



органів влади від вирішення нагальних освітніх проблем, підміна системної науково обґрунтованої ідеології ситуативною політизацією освіти негативно позначилося на культурному та освітньому рівнях суспільства, зумовило втрату освітою консолідуючої, культуротворчої місії в українському суспільстві, наслідком чого є політичні, економічні та соціальні втрати сьогодення»[4].

Серед причин такого стану освіти виділено: відсутність реального визнання освіти як рушія суспільно-економічного розвитку держави; громіздка та розбалансована система управління освітою. Надмірна централізація управління, що призводить до зайвої бюрократизації, негнучкість реагування на потреби, що знижує відповідальність регіонів і суспільства за якість освіти; невизначеність пріоритетів розвитку освіти на середньо- та довгостроковий періоди та відсутність відповідного комплексного плану реформування законодавства, що регулює сферу освіти; відсутність ефективної системи забезпечення якості освіти, конкурентного середовища в освіті, системи відповідальності за низьку якість освітніх послуг. Проблемними для української освіти є питання академічної, кадрової, фінансової автономії, забезпечення права розпоряджатися коштами, відсутність самостійності в оперативному управлінні майном, обладнанням, землею.

Подальший розвиток системи освіти вимагає істотної модернізації фінансово-господарських механізмів діяльності навчальних закладів.

У 2009 році в Україні була прийнята Хартія Університетів України «Академічні свободи, університетська автономія та освіта», згідно з положеннями якої університетська автономія виступає, як форма «...встановлення та повсякчасного досягнення академічних свобод, що визначається як необхідна ступінь незалежності університету: - у правоздатності вирішувати завдання

розвитку особистості, суспільства; - від зовнішнього втручання (від держави та інших суспільних сил) приймати рішення стосовно внутрішньої організації та управління, розподілу фінансових ресурсів та генерування доходів, адміністрування і встановлення власної лінії поведінки (місії) у сфері освіти, науково-дослідної роботи, викладання й інших пов'язаних із цим видах діяльності» [5].

Університетська автономія втілюється у: академічної автономії (навчальні плани, програми та наукові дослідження); фінансової автономії (виділення бюджету єдиною сумою); організаційної автономії (організаційна структура університетів); автономії в області кадрової політики (найм, заробітна плата та просування по службі).

Як зазначає І.В. Богачевська: «Справжню автономію вітчизняні університети набудуть лише за умови диверсифікації джерел фінансування та залучення до захисту академічних свобод у виборі наукових пріоритетів інституцій громадянського суспільства. Проте якщо державне фінансування вищої школи припинити, можлива втрата державного контролю над системою освіти, і вища освіта може перестати бути суспільним благом. Отже, автономію університетів необхідно визначити з урахуванням глибшої інтеграції університету з економікою, ринком праці і процесами розвитку суспільства і держави, що сприятиме демократизації освіти, підвищенню конкурентоспроможності національних університетів і залученню до управління освітою ініціативних науковців»[6].

За для подолання існуючих проблем законодавець пропонує у переліку принципів і засад освітньої політики передбачити принципи державно-громадського управління, державно-громадського партнерства, державно-приватного партнерства; реалізацію засад державно-громадського партнерства в управлінні освітою, зокрема, розширення повноважень і відповідальності



громадськості щодо забезпечення якості освіти, визначення змісту освіти, управління закладами освіти та системою освіти загалом; розширення форм громадського самоврядування в освіті, зокрема таких, як районна, міська, обласна конференції педагогічних працівників, Всеукраїнський з'їзд працівників освіти; визначення повноважень об'єднаних територіальних громад щодо освіти в контексті реформи децентралізації; дотримання балансу соціальної та економічної політики у сфері науки та освіти, визначення освіти не лише як елемента соціальної політики, а й як нової економічної політики держави; взаємодію та взаємопроникнення освітньої та економічної сфер.

Розширення автономії ВНЗ надає можливості для самореалізації викладачів та керівництва вузів, але в тільки у межах конкретного ВНЗ і тільки у викладанні й дослідженнях. В інших напрямках діяльності ВНЗ, як вже зазначалось, діє система контролю з боку держави, яка супроводжується необхідністю звітування вузів перед громадськістю та державою як щодо використання коштів, так і щодо результатів своєї діяльності.

Як зазначає В. Пашковб «Держава, змінюючи критерії ефективності діяльності вузів та напрямки звітування, опосередковано спрямовує розвиток вищої школи на досягнення бажаних пріоритетів, не порушуючи при цьому засад інституційної автономії. Автономія ВНЗ у цих умовах трактується як самостійне визначення напрямків діяльності, пріоритетів, методів навчання і виховання, управлінських практик та структури, розпорядження ресурсами, прагне контролювати не методи, технології чи освітній процес, а якість та рівень кінцевих результатів (освітніх продуктів)» [1, С. 84].

Децентралізація у сфері освіти передбачає декілька стратегій, пов'язаних з раціональною адміністративною і правовою політикою. «Політика запровадження децентралізації реалізується трьома

шляхами, що взаємно доповнюють один одного: 1) залучення громадськості до розв'язання проблем вищої школи, стратегічного планування розвитку галузі; 2) збільшення участі місцевих спільнот в управлінні та фінансуванні галузі; 3) надання більш широкої автономії ВНЗ в управлінні їх ресурсами, перш за все фінансовими» [7, с. 123].

Децентралізація управління вищою освітою передбачає як безпосередню децентралізацію управління (управлінський рівень), так і виступає засобом підвищення якості освіти (якісний рівень).

Децентралізація є шляхом та засобом перенесення змоги прийняти рішення та нести відповідальність за його реалізацію та наслідки на рівень територіальної громади або ВНЗ. Таким чином держава, певною мірою, перекладає і частину відповідальності за якість освітніх послуг, але залишає за собою право відповідно реагувати на недотримання загальних стандартів освіти, у тому числі шляхом скорочення кількості ВНЗ. Що не витримали конкуренції. Залучення місцевих громад до управління та фінансування вищої школи дає змогу пом'якшити негативні ефекти від постійного скорочення державного фінансування.

Серед позитивних наслідків децентралізації в управлінні освітою можна віднести: скорочення бюрократії; заміна вертикалі влади горизонталлю, демократизація керування; залучення безпосереднього досвіду нижчих адміністративних рівнів на місцях для здійснення ефективного керівництва; доцільне використання коштів, що виділяються бюджетами різних рівнів і залучаються з приватних джерел самими ВНЗ; зростання ефективності та якості навчання, викладання, менеджменту в освітніх закладах; відповідність освітніх послуг вимогам суспільства та місцевих громад [8, с. 47].

Узагальнюючи зарубіжний досвід реалізації політики децентралізації



управління вищою школою, можна виділити три найбільш поширені моделі децентралізації: деконцентрація, делегування влади академічним представницьким органам чи посередницьким структурам; передача повноважень безпосередньо самим вузам.

Деконцентрація представляє структурно-функціональні зміни механізму державного управління вищою освітою, що спрямовані на зміну центру прийняття політичних рішень щодо розвитку галузі в межах державного апарату. Деконцентрацію визначають як «техніку управління» [9, С.57], що означає розподіл виконання функцій держави всередині самої системи органів виконавчої влади, тобто має дещо «географічну дифузію владних повноважень та фінансових ресурсів, що укріплює регіональне та місцеве керування в рамках загальнодержавного» [1, С. 86].

Відповідальність за адміністрування, владні повноваження і контроль може розподілятися між центральним міністерством (міністерством освіти чи вищої освіти), а також регіональними і місцевими органами державної влади, тобто відбуваються процеси політичної деконцентрації в галузі.

Безумовно, в світі не існує універсальної моделі децентралізації управління вищою освітою, оскільки освітні реформи та політика завжди реалізуються у конкретному національному контексті. Але, за загальним висновком західних експертів освітніх проблем та педагогічних працівників, децентралізація освіти є необхідною передумовою успішної реалізації реформ і здійснюється за допомогою:

1) деконцентрації урядової влади, що супроводжується переміщенням керівних освітянських органів та їх співробітників із центральних офісів до регіональних і локальних;

2) делегуванням влади – передачею не тільки управлінських, а й

контрольних функцій іншим організаціям нижчого ієрархічного рівня або напівавтономним установам;

3) передачею повної відповідальності за всі сфери діяльності, включно з фінансовою, місцевим освітянським організаціям і установам;

4) приватизації – передачі навчальних закладів окремим особам або корпораціям тощо.

Беззаперечним висновком є необхідність залучення до освітніх реформ всіх зацікавлених сторін в сфері освіти з метою налагодження такої моделі освіти, яка буде найбільш ефективною в українських умовах.

Література:

1. Пашков В. Сутність та основні моделі децентралізації управління вищою освітою у зарубіжних країнах та в Україні / В. Пашков // Порівняльно-педагогічні студії № 1(19), 2014. – С.81-91
2. Постригач Н. Історичні передумови процесу децентралізації освіти королівства Іспанія / Н. Постригач // Порівняльно-педагогічні студії № 4(14), 2012 – С. 49-53
3. Gorowska-Fells B. Zestawienie systemow edukacji w krajach Unii Europejskiej i EOG / В. Gorowska-Fells, В. Platos. – Warszawa: [s. n.], 2009. – 85s.
4. Постанова Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: "Правове забезпечення реформи освіти в Україні". // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 15, ст.151
5. Хартія Університетів України «Академічні свободи, університетська автономія та освіта» // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. — К., 2009. — Вип. 16. — С. 432-437.
6. Богачевська І.В. Автономізація університетів як складова реформи вищої освіти в Україні // <http://www.niss.gov.ua/articles/895/>



7. Дзвінчук Д. Освіта в історико-філософському вимірі: тенденції розвитку та управління: монографія / Д. Дзвінчук. – К.: ЗАТ «Нічлава», 2006. – 378 с.

8. Сбруєва А. А. Порівняльна педагогіка: навчальний посібник / А. А. Сбруєва. – Суми : ВТД «Університетська книга», 2004. – 320 с.

9. Ведель Ж. Административное право Франции. – М., 1973. – 512 с.

References:

1. Pashkov V. Sutnist ta osnovni modeli detsentralizatsii upravlinnia vyshchoiu osvitoiu u zarubizhnykh krainakh ta v Ukraini / V. Pashkov // Porivnialno-pedahohichni studii № 1(19), 2014. – S.81-91

2. Postryhach N. Istorychni peredumovy protsesu detsentralizatsii

osvity korolivstva Ispaniia / N. Postryhach // Porivnialno-pedahohichni studii № 4(14), 2012 – S. 49-53

3. Gorowska-Fells B. Zestawienie systemow edukacji w krajach Unii

Europejskiej i EOG / B. Gorowska-Fells, B. Platos. – Warshawa: [s. n.], 2009. – 85s.

4. Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy «Pro Rekomendatsii parlamentskykh slukhan na temu: "Pravove zabezpechennia reformy osvity v Ukraini". // Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR), 2016, № 15, st.151

5. Khartiia Universytetiv Ukrainy «Akademichni svobody, universytetska avtonomiia ta osvita» // Suchasna ukrainska polityka. Polityky i politolohy pro nei. — К., 2009. — Vyp. 16. — S. 432-437.

6. Bohachevska I.V. Avtonomizatsiia universytetiv yak skladova reformy vyshchoi osvity v Ukraini // <http://www.niss.gov.ua/articles/895/>

7. Dzvinchuk D. Osvida v istoryko-filosofskomu vymiri: tendentsii rozvytku ta upravlinnia: monohrafiia / D. Dzvinchuk. – К.: ЗАТ «Nichlava», 2006. – 378 s.

8. Sbruieva A. A. Porivnialna pedahohika: navchalnyi posibnyk / A. A. Sbruieva. – Sumy : VTD «Universytetska knyha», 2004. – 320 s.

9. Vedel Zh. Admynystratyvnoe pravo Frantsyy. – М., 1973. – 512 s.

Татаренко Г.В. Автономия высших учебных заведений, как составляющая процесса децентрализации управления высшим образованием в Украине. – Статья

В работе рассматриваются истоки университетской автономии, на основании анализа действующего законодательства Украины о высшем образовании, Хартии университетов Украины «Академические свободы, университетская автономия и образование», а также исследуются отдельные составляющие принципа автономности вузов: академическая, финансовая, организационная, кадровая автономия.

Ключевые слова: децентрализация, деконцентрация, автономия, Высшее учебное заведение, реформа, образование.

Tatarenko G. Autonomy of Universities as a part of the process of decentralization of management the higher education in Ukraine- Article.

This article discusses the sources of university autonomy in Ukraine on the basis of the analysis of the current legislation of Ukraine about higher education, the Charter of Ukrainian Universities "Academic Freedom, University Autonomy and Education". Elements of autonomy Institute of Higher Education are considered: academic, financial, organizational, human resources, scientific autonomy.

Key words: decentralization, deconcentration, autonomy, University, reform, education

Авторська довідка:

Татаренко Галина Вікторівна к.ю.н., доцент, завідувач кафедри конституційного права Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля.

Стаття подана до друку: 14.06.2017р.