

УДК 316.74:37

**Віталій Лукащук***доктор соціологічних наук, доцент, декан соціологічного факультету  
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна***Vitaliy Lukashchuk***Doctor of Sociological Sciences, Associate Professor, Dean School  
of Sociology, V.N. Karazin Kharkiv National University*

## УПРАВЛІННЯ РЕФОРМАМИ ВИЩОЇ ОСВІТИ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД

У статті узагальнюється європейський досвід управління реформуванням вищої освіти. Автором визначено й проаналізовано загальні тенденції в реформуванні ключових елементів управління вищою освітою. Зазначається, що останнім часом найбільшою мірою на національну освітню політику посилюється вплив промисловості, бізнесу й інших, «зовнішніх» зацікавлених учасників, при цьому держава не тільки не послабила, але навіть підсилила свій вплив на освітню діяльність вищих навчальних закладів.

*Ключові слова:* вища освіта, системи управління освітою, якість освіти, освітня політика, автономізація вищого навчального закладу.

The European experience of the reform of higher education management is analyzed in the article. The author has identified and analyzed the general trends in the reform of key elements of higher education management. It is noted that in recent years the influence of industry, business and other «external» actors has increased on the national education policy. In the same time the state has increased influence on the educational policy of higher education institutions.

*Keywords:* higher education, education management systems, the quality of education, educational policy, autonomy of higher education institutions.

В статье обобщается европейский опыт управления реформированием высшего образования. Автором выделены и проанализированы общие тенденции в реформировании ключевых элементов управления высшим образованием. Отмечается, что в последнее время в большей степени на национальную образовательную политику усилилось влияние промышленности, бизнеса и других, «внешних» заинтересованных участников, при этом государство не только не ослабило, но даже усилило свое влияние на образовательную политику высших учебных заведений.

*Ключевые слова:* высшее образование, системы управления образованием, качество образования, образовательная политика, автономизация высшего учебного заведения.

За сучасних умов вища освіта має стати середовищем, сприятливим для реалізації творчого потенціалу особистості. У документах Організації Об'єднаних Націй підкреслюється, що сьогодні найбільш значущими ресурсами є знання, винахідливість людей, толерантність й добра воля. Вирішальну роль у розвитку цих якостей відіграє освіта. Саме освіта в умовах становлення інформаційного суспільства є чинником

ефективного функціонування суспільної й державної системи. З огляду на це, набувають особливої значущості питання управління системою освіти.

Теоретико-методологічні проблеми управління системою освіти, пошук шляхів їхнього розв'язання в умовах реформування українського суспільства, визначення оптимальної структури управління, засобів підвищення її ефективності перебувають у

полі зору вітчизняних і закордонних учених протягом тривалого часу. Сьогодні існує велика кількість наукових публікацій із зазначеної проблематики. Відзначимо ті з них, які є найбільш значущими для нашого дослідження.

Роль освіти в розвитку суспільства досліджували з різних позицій П. Бурдье, М. Вебер, В. фон Гумбольдт, Е. Дюркгейм, К. Керра, Р. Коллінз, О. Конт, К. Маннгейм, К. Маркс, Л. Морган, Дж. Ньюмен, Х. Ортега-і-гассет, Т. Парсонс, Бр. Саймон, П. Сорокін, Т. Спенсер, Ф. Теніс, А. Турен, Л. Уайт, Л. Уорд, та інші.

У контексті обраної нами проблеми особливе значення мають дискусії щодо ролі держави в управлінні системою освіти, зокрема ідеї З. Бжезинського, К. Поппера, Ф. Хайека, які виступають проти будь-якого втручання держави в управління соціальними інститутами, в тому числі й освітою. Спроби прихильників неоліберальних реформ поширити ці ідеї на реформування вітчизняної системи освіти зумовлюють серйозну дискусію в науковій спільноті.

Серед робіт вітчизняних учених слід відзначити публікації В. Астахової [1], яка займається вивченням становлення та розвитку приватної освіти, І. Гавриленка, О. Скідіна [2], В. Чепак [3], дослідницький інтерес яких спрямований на розробку теоретико-методологічних засад соціології освіти, а також на її реформування, І. Шеремет [4], в роботах якої розглядаються проблеми безперервної освіти та соціальної справедливості, Л. Сокурянської [5], яка обґрунтовує роль освіти як чинника консолідації суспільства, В. Воловича [6] та В. Бакірова [7], які вивчають питання формування європейського освітнього простору і демократизації вищої освіти. В роботах українських соціологів наголошується на необхідності узагальнення досвіду європейських країн щодо управління реформуванням вищої освіти, який є вкрай важливим для оптимізації практичних механізмів її удосконалення в нашій країні згідно з вимогами сучасності, євроінтеграційних та глобалізаційних процесів. Саме це і визначило *мету статті* – узагальнити досвід та схарактеризувати тенденції управління розвитком вищої освіти в країнах Європейського Союзу.

Сучасна вища освіта в Західній Європі знаходиться під впливом другої хвилі реформ, викликаних такими глобальними тенденціями, як масовізація, інтернаціоналізація освітніх послуг (і зростання конкуренції, що супроводжує її як на внутрішніх

(внутрішньонаціональних), так і на зовнішньому, міжнародному ринку) та автономізація. Остання з перерахованих тенденцій проявляється по-різному в різних країнах, але в цілому її можна схарактеризувати як надання вузам більшої самостійності в прийнятті управлінських рішень.

Перша хвиля реформ, що прийшла на останні десятиліття минулого століття, була викликана, насамперед масовізацією, завдяки якій задовольнялася суспільна потреба зробити вищу освіту більш доступною широким верствам населення, закріпити за нею роль соціального ліфта, що забезпечує одержання путівки до європейського (і американського) середнього класу. Найбільш істотним результатом реформ першої хвилі стало підвищення рівня середньої спеціальної освіти до рівня вищої, а також підвищення статусів вузів не університетського типу. Відбулося повсюдне перетворення технологічних інститутів, професійних шкіл і коледжів на вищі навчальні заклади (ВНЗ), часто зі статусом університетів. При цьому, на відміну від традиційних університетів, де рівень внутрішньої автономії, насамперед у сфері визначення змісту програм навчання й досліджень, завжди був досить високим, глибина й деталізація управління й контролю з боку державних органів у ВНЗ неуніверситетського (у традиційному розумінні) типу мало змінилися зі зміною їхнього статусу. З погляду управління, у період першої хвилі реформ автономізація більшою мірою торкнулася саме традиційних ВНЗ, відкривши їм більше можливостей щодо залучення до процесів масовізації шляхом надання різного роду програм додаткової професійної підготовки й перепідготовки, підвищення кваліфікації тощо.

Друга хвиля реформ управління, що почалася в останні десятиліття, у значно більшій мірі пов'язується з розвитком автономізації, яка актуалізується для всіх типів ВНЗ. Це зумовлено як економічними, так і соціальними й політичними факторами. По-перше, у більшості європейських країн немає достатніх державних ресурсів для підтримки необхідного рівня фінансування сектору вищої освіти, який з роками все більш зростає. По-друге, підвищуються вимоги до якості освіти. Причому під якістю розуміється не тільки рівень підготовки фахівців, але й різноманітність спеціалізацій, за якими вони здобувають освіту. Нарешті, окрема проблема, також пов'язана з автономізацією, – посилення ролі університетів як науково-дослідних центрів в економіці, заснованих на знаннях.

Недостатність державного фінансування сфери вищої освіти, її зростання майже у всіх західних країнах змушують шукати розв'язок проблеми в залученні інших джерел – бізнесу, благодійних організацій, місцевих співтовариств (при цьому в країнах ЄС вища освіта й без того фінансується головним чином з регіональних бюджетів) і, нарешті, коштів тих, хто навчається. Держава й ВНЗ в умовах розмаїття джерел фінансування змушені змінювати організацію управління, зокрема й у зв'язку з тим, що бізнес і місцеві громади поступово починають брати усе більш активну участь у формуванні освітньої політики ВНЗ, зокрема у визначенні місії, спектру й змісту освітніх програм і їхньої якості. І якщо раніше під якістю розумілася, насамперед, відповідність програм певним навчальним стандартам, що встановлювалися державою, то сьогодні під якістю розуміється відповідність потребам усіх зацікавлених учасників – від роботодавців до студентів. Це зовсім не означає відхід держави зі сфери вищої освіти, де її роль не тільки не зменшується, але навіть підсилюється; мова йде про зміну цілей і механізмів управління й участі. Суттєво підвищується роль держави й загальноєвропейських, наддержавних інституцій у сприянні зміцненню ролі університетів як науково-дослідних центрів в економіці знань. Широко визнано, що здійснення фундаментальних досліджень і розробок неможливо без державної підтримки, оскільки пов'язане з необхідністю збору й інвестування великих обсягів фінансових ресурсів з невизначеним строком та ймовірністю їхньої окупності.

Управління системою освіти в різних європейських країнах має свою специфіку, відрізняється за своїми формами та моделями. Згідно з дослідженнями, проведеними групою експертів на замовлення Єврокомісії [8] університетський сектор Великобританії й, деякою мірою, Нідерландів традиційно залишається набагато більш автономним з погляду залучення держави до управління порівняно з більшістю європейських країн. Для університетів Німеччини й Франції автономізація стала серйозним випробуванням.

Попри специфічні особливості державного управління освітньою сферою країн Західної Європи, можна виявити деякі тенденції, притаманні всім країнам ЄС, що зумовлюється процесом реформування цієї сфери у контексті створення загальноєвропейського простору вищої освіти й загальноєвропейського науково-дослідного простору. За

минуле десятиліття найбільшою мірою на національну освітню політику підсилюється вплив промисловості, бізнесу й інших, «зовнішніх» зацікавлених учасників. Проте, держава не тільки не послабила, але навіть посилила свій вплив на політику, виконуючи роль арбітра, що визначає й контролює виконання «правил гри», створюючи умови для залучення нових гравців. Ще однією тенденцією є стабільне зростання конкуренції щодо залучення кваліфікованого персоналу й значної конкуренції за залучення студентів і пов'язаних із цим розподілом державних коштів на навчання й дослідження.

Зазначимо, що впровадження ринкових, конкурентних механізмів в освіту має супроводжуватися послабленням державного регулювання діяльності ВНЗ, що не завжди відбувається на практиці й не завжди призводить до позитивних результатів у масштабах усієї системи.

Одним із важливих чинників ефективності функціонування системи вищої освіти, поза сумнівом, є організація й управління її фінансуванням. Найбільш відчутні реформи в системах фінансування окремих країн пов'язані з переходом від кошторисного фінансування до фінансування у вигляді блок-грантів на період 3 роки й більше, причому обсяг фінансування і на навчання, і на дослідження визначається на конкурсній основі з урахуванням у першу чергу певних показників результативності (з урахуванням, зрозуміло, і кількості студентів). Проте на європейських міжуніверситетських форумах усіх рівнів постійно обговорюються питання про надмірну зарегульованість, бюрократизацію фінансового контролю [9]. Незважаючи на те, що фінансування вищої освіти з державних джерел у країнах ЄС залишається стабільним, у результаті триваючої масовізації обсяг коштів, у розрахунку на одого студента скорочується. За цих умов для вирішення проблем фінансування, крім залучення коштів з недержавних джерел, розглядаються два напрями: введення плати за навчання й підвищення організаційної ефективності системи. Заходи, спрямовані на підвищення організаційної ефективності, включають об'єднання вишів, створення низьковитратних ВНЗ або підвищення кількості студентів на одного викладача. Однак, усі ці заходи можуть привести до зниження якості освіти, що, природно, нікого не може влаштувати. З іншого боку, введення плати за навчання (у більшості європейських країн плата за навчання на основних програмах не стягується) створює певні со-

ціальні проблеми. Сьогодні у ВНЗ багатьох країн вводять платні програми додаткового навчання. Така політика, як правило, знаходить підтримку у органів влади, при цьому підвищуються незалежність і фінансова стабільність вишів.

Одним із ключових елементів системи управління вищою освітою є забезпечення якості. Загальними тенденціями в організації забезпечення якості є передача функції контролю якості незалежним агентствам, створення, зміцнення й розвиток внутрішніх систем контролю якості навчального процесу й науково-дослідної діяльності ВНЗ.

Ці тенденції ще раз свідчать про розвиток автономії ВНЗ в ключових галузях управління вищою освітою.

Слід зазначити (і це не раз підкреслювалося на міжнародних форумах [9]), що міжнародні системи забезпечення якості поки не одержали широкого поширення. Контроль якості продовжує здійснюватися головним чином у національних межах, мабуть, з урахуванням традицій освіти й процедурної практики, що склалася на основі акредитації або оцінки, або сполучення елементів двох систем.

У Західній Європі зберігається значне розмаїття в організаційних управлінських структурах на рівні ВНЗ й участі в управлінні представників зацікавлених сторін. У деяких країнах структура управління ВНЗ й повноваження представників інших зацікавлених сторін жорстко регламентовані в законодавствах, тоді як в інших країнах ВНЗ мають можливість визначати систему й процедури управління самостійно.

Разом з тим слід зазначити, що останнім часом колективні органи управління ВНЗ (які з більшою або меншою мірою аналогії можна співвіднести із вченими радами) усе більше втрачають виконавчі повноваження й відіграють консультативну, нарадчу роль. Тим самим підвищується роль виконавчих органів управління ВНЗ (ректорів і керівного персоналу), а також роль зовнішніх колективних органів (підлежальних, наглядацьких рад, правлінь із зовнішньою участю тощо). Очевидно, що ця тенденція відбиває, насамперед, економічні реалії, коли ВНЗ усе більше доводиться боротися за залучення недержавних фінансових джерел і усе більш жорстко визначати ефективність академічної діяльності на основі економічних показників.

Виходячи з вищевикладеного можна визначити загальні тенденції в реформуванні ключових елементів управління вищою освітою на рівні ВНЗ.

У багатьох країнах державні органи зберігають прерогативу у визначенні місії ВНЗ й стратегії її реалізації. Це пояснюється тим, що саме держава несе відповідальність за ефективну витрату бюджетних коштів, політику з підготовки кадрів для національної економіки й загальний рівень освіти в країні. Однак, як показують результати опитування, найбільш важливим за значущістю й впливом при визначенні місії й стратегії ВНЗ учасником управлінських процесів в освіті є керівництво ВНЗ (ректори, президенти та ін.). Їхній істотний вплив визнали 73% респондентів (проти 57% в урядових органах). При цьому вплив професорсько-викладацького складу (ПВС) на ці ключові аспекти визнали дуже значним лише 20%, а сильний вплив з боку зовнішніх «гравців», зокрема бізнес і промисловість, ще менше число респондентів – 18% [8].

У ще одному ключовому компоненті управління – рішенні про розробку нових програм навчання – за ступенем впливу також виділяються три лідери: керівництво вузами (72% опитаних), ПВС (52%) і урядові органи (38%). Слід зазначити, що сильний вплив зовнішніх «гравців» визнали лише 16% респондентів, а вплив самих студентів – 9%. Правда, «певний вплив» за студентами й зовнішніми «гравцями» визнало близько 40% опитаних [8]. Якщо спробувати коментувати ці результати, то, з одного боку, цілком логічно очікувати, що в рішенні про створення нових програм провідну роль повинні відіграти їхні виконавці – викладачі й дослідники ВНЗ. З іншого боку, відповідність змісту нових програм інтересам роботодавців і студентів поки залишається проблемою, у розв'язку якої істотно організаційно-посередницьку роль продовжує відіграти держава.

Держава продовжує зберігати організаційну роль в іншому найважливішому компоненті управління вищою освітою – забезпеченні якості. Тут, однак, на думку експертів [8], підсилюється тенденція до незалежності. Тобто ВНЗ в усе більшому ступені починають брати на себе відповідальність за процедури забезпечення якості, тоді як держава більшою мірою забезпечує зовнішній контроль і допомагає організувати зовнішню експертизу через незалежні агентства. Крім того, експерти відзначають велику різноманітність практик забезпечення якості не тільки на національних рівнях, але й у різних ВНЗ однієї країни. При цьому існує певна тенденція в поширенні практики акредитації, що, з одного боку, забезпечує системний підхід, з іншого боку –

веде до бюрократизації, можливо, зайвому обважненню, зволіканню й подорожччанню самих процедур. Цікаво також відзначити, що якщо контроль якості навчання на рівні ВНЗ існує повсюдно, то контроль якості дослідницької діяльності має місце лише в окремих вишах.

У цілому лідерство в забезпеченні якості також залишається за керівництвом вузів, за яким з деяким відставанням йдуть ПВС і уряд.

Більшість західноєвропейських ВНЗ користуються широкою самостійністю в розподілі засобів усередині вищого навчального закладу. Керівництво ВНЗ в цій сфері за ступенем впливу значно випереджає урядові органи, а вплив ПВС на процес розподілу навіть трохи нижче, ніж вплив адміністративного апарату й, згідно з оцінками, не перевищує 10% [8]. Експерти відзначають, що в переважній більшості випадків механізм розподілу засобів усередині ВНЗ повторює механізм розподілу державних засобів вищим навчальним закладам, де панує тенденція видачі певної суми на всю діяльність ВНЗ у вигляді блок-гранту без розбивки за статтями витрат (відмова від кошторисного фінансування). При цьому сума блок-гранту визначається формульним шляхом, тобто за розрахунками на підставі певних фінансових і якісних показників. Лише в деяких ВНЗ має місце більш гнучкий перерозподіл коштів по підрозділах з урахуванням стратегічних пріоритетів розвитку. Важливо відзначити, що в тих країнах, де навчання платне (Великобританія, Нідерланди), уряди зберігають твердий контроль над рівнем сплати за навчання громадян ЄС, тоді як плата за навчання студентів, що не є громадянами ЄС, залишається на розсуд ВНЗ.

Ще один важливий критерій рівня незалежності ВНЗ – керування людськими ресурсами. Слід відзначити, що ВНЗ останнім часом одержують усе більшу самостійність в політиці підбору персоналу й визначення заробітної плати. У більшості європейських країн вживаються спеціальні заходи щодо підвищення привабливості роботи у ВНЗ для молодих фахівців, а також відзначається зростання заклопотаності старінням ПВС, необхідність забезпечення зміни поколінь. Провідна роль керівництва ВНЗ у цьому питанні значно випереджає вплив урядів, які, як правило, встановлюють лише межеві умови. Разом з тим, слід зазначити, що проблеми створення в ПВС мотивації до прийняття інновацій, проблеми старіння ПВС і залучення молодих викла-

дацьких і дослідницьких кадрів ще далекі від вирішення, наприклад, у таких найбільших національних європейських системах вищої освіти, як німецька й французька.

Не менш важливим критерієм є визначення умов прийому студентів, зокрема процедури відбору студентів, їх кількість. І тут при середньому співвідношенні впливу між урядом і керівництвом ВНЗ мають місце істотні відмінності. У деяких країнах умови прийому повністю визначаються урядом або незалежними агентствами, що розподіляють студентів по ВНЗ, в інших країнах ВНЗ суттєво й безпосередньо впливають на прийом, у третій випадку уряд визначає загальні умови прийому, але прийом здійснюють самі вищі навчальні заклади. Загальне зрушення намічається у бік розширення повноважень ВНЗ щодо визначення умов прийому студентів.

Що стосується ще одного критерію самостійності вишів – партнерства з бізнесом, то в цій сфері відзначається у цілому відносно низька активність. Ініціатива в цій сфері виходить у першу чергу від керівництва ВНЗ, про що красномовно свідчать результати соціологічного дослідження: 75% респондентів визнали, що керівництво вузів у встановленні партнерства відіграє найбільш важливу роль; при цьому вплив самого бізнесу й уряду на створення партнерств оцінюється на рівні 25% [8].

Таким чином, в результаті проведених реформ управління вищою освітою керівництво ВНЗ західноєвропейських країн набуває усе більшого впливу у тих галузях, які визнані ключовими. У цьому зв'язку можна відзначити тенденцію наближення стилю керівництва вищим навчальним закладом до керівництва бізнесом, де виконавчі органи, як правило, відіграють головну роль у прийнятті стратегічних і оперативних рішень, виступають ініціаторами розвитку.

Що стосується держави, то вона зберігає безумовну роль каталізатора й, значною мірою, замовника як освітніх послуг для населення, так і змін у процесах управління вищою освітою. У майбутньому повсюдно слід очікувати більш чіткий розподіл відповідальності за якість і ефективність освіти між урядом і ВНЗ. Ієрархічна модель відносин змінюється на модель відносин партнерства, до участі в якому держава також прагне залучити й інших зацікавлених учасників – бізнес і місцеві співтовариства.

Університети залишаються досить консервативними організаціями, що важко піддаються управлінським змінам. Оче-

видно, це пов'язано з тим, що результати інновацій у секторі ВНЗ починають проявлятися через певний час, якщо йдеться про вплив на економіку й рівень освіти (рівень і якість кваліфікації робочої сили) у країні в цілому.

Навіть приклади найбільш динамічного розвитку окремих ВНЗ, не говорячи про системи освіти, представляють не менше п'яти, а то й десяти років послідовної цілеспрямованої політики з реалізації певної

стратегії змін і розвитку. Це, безумовно, висуває підвищені вимоги до якості розробки й підвищує відповідальність вибору певної стратегії розвитку як на рівні ВНЗ, так і на рівні всієї системи вищої освіти.

Тим важливіше й актуальніше стає вивчення закордонного досвіду, який нині широко представлений на європейському рівні, а також більш активне залучення України до міжнародного обміну досвідом з питань управління вищою освітою.

#### Література

1. Астахова В. Експеримент із запровадження безперервної освіти: (з досвіду Народної української академії) / Валентина Астахова // Вища школа. – 2010. – № 2. – С. 5–13.
2. Гавриленко І. М. Соціологія освіти : навч. посіб / І. М. Гавриленко, О. Л. Скідін. – Запоріжжя : ЗТТА-ПРЕСС, 1998. – 396 с.
3. Чепак В. В. Сучасні соціологічні концепції освіти як теоретико-методологічна альтернатива класичним підходам / Чепак Валентина Василівна // Методологія, теорія та практика соціологічного аналізу сучасного суспільства : збірник наукових праць. – 2009. – Вип. 15. – С. 570–575.
4. Шеремет І. І. Соціальні виклики безперервної освіти / Шеремет Ірина Іванівна // Методологія, теорія та практика соціологічного аналізу сучасного суспільства. – 2009. – Вип. 15. – С. 587–592.
5. Сокурянська Л. Г. Ціннісні засади громадянської ідентифікації сучасного українського студентства / Сокурянська Людмила Георгіївна // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Соціо-логічні дослідження сучасного суспільства: методологія, теорія, методи. – 2010. – № 891. – Вип. 26. – С. 116–122.
6. Волович В. І. Болонський процес і нова парадигма освіти в Україні / В. І. Волович // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 2004. – № 4. – С. 189–199.
7. Бакіров В. С. Світові тенденції розвитку університетської освіти / В. С. Бакіров // Соціологічні дослідження : зб. наук. праць / Східноукраїнський нац. ун-т імені В. Даля. – № 8. – 2009. – С. 9–15.
8. The extent and impact of higher education governance reform across Europe : final report to the Directorate-General for Education and Culture of the European Commission : Part Three: Five case studies on governance reform / Enders Jurgen and File. – Enschede : Center for Higher Education Policy Studies, 2007. – 69 p.
9. European Quality Assurance Forum [Електронний ресурс] / European University Association. – Режим доступу: <http://www.eua.be/eua-work-and-policy-area/internationalisation-of-he-and-research.aspx> (18.12.2012). – Назва з екрану.