

**Бахрушин В.Є., д.ф.-м.н., професор, директор НДЦ системного аналізу, зав. кафедрою системного аналізу та вищої математики Гуманітарного університету "ЗІДМУ"**

## **АНАЛІЗ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ В УКРАЇНІ**

Ще у прийнятих в 1995 році "Основних напрямках реформування вищої освіти в Україні" [1] відзначалося, що вища освіта нашої держави перебуває в глибокій кризі. Зокрема катастрофічно не вистачало коштів на матеріально-технічне забезпечення учбового процесу і заробітну плату працівників освіти. Це призвело до помітного відпливу науково-педагогічних кадрів до інших сфер діяльності, а також за кордон. Не вистачало підручників, посібників, інших засобів навчання. Різко знизилися вимоги суспільства до рівня освіченості громадян, їх загальної культури. На жаль, негативні тенденції в розвитку освіти, у тому числі вищої, зберігаються й досі. Незважаючи на те, що протягом останніх років декілька підвищились конкурси у вищих навчальних закладах, загалом престиж вищої освіти, зацікавленість молоді у набутті фундаментальної освіти, рівень її підготовки продовжують падати. За багатьма фундаментальними і особливо спеціальними дисциплінами підручники не видаються вже понад 10 років.

Перспективи розвитку системи вищої освіти в Україні визначаються такими загальнодержавними і глобальними тенденціями.

- 1) Глобалізацією світової економіки, внаслідок чого суттєво прискорюється міграція фахівців між різними державами.
- 2) Розвиток єдиного світового інформаційного простору та інформаційних технологій, що веде до становлення і розвитку різноманітних форм дистанційної освіти, яка не передбачає необхідності знаходження студента у тому місті або тієї державі, де знаходиться навчальний заклад.

- 3) Поступове зростання недержавного сектору економіки України, що веде до зростання частки недержавних організацій та окремих фізичних осіб у замовленні фахівців та фінансуванні діяльності вищих навчальних закладів.
- 4) Вкрай низькі можливості держави у належному фінансуванні вищої освіти та відсутність перспектив суттєвого покращання ситуації у найближчому майбутньому.
- 5) Зменшення чисельності населення України, у тому числі зменшення чисельності випускників середніх навчальних закладів, що буде продовжуватися протягом достатньо тривалого часу.
- 6) Зростання розриву між рівнем підготовки випускників шкіл та рівнем вимог, що пред'являються до них освітньо-професійними програмами вищої освіти, внаслідок реформи середньої освіти, коректування програм з багатьох дисциплін в напрямку їхнього спрощення, введення спеціалізацій у старших класах середніх шкіл, кризового стану системи середньої освіти.

Зазначені тенденції вимагають суттєвих змін організації управління освітою, зокрема перегляду співвідношення ролі держави, недержавних замовників фахівців та громадськості у визначенні цілей, змісту, форм і методів освітньої діяльності. Ще в "Основних напрямках реформування вищої освіти в Україні" [1], затверджених у 1995 році, був зроблений висновок, що вища освіта потребує глибокого системного реформування і визначений ряд кроків у цьому напрямку. Але це не призвело до суттєвого покращання ситуації у вищій освіті. На нашу думку це пов'язано із наступними причинами.

- 1) В Україні поки ще не сформульована загальноприйнята національна або державна ідея, відсутня єдність суспільства у розумінні стратегічних та середньострокових цілей суспільного і державного розвитку. Тому не можуть бути сформульовані належним чином і цілі вищої освіти, яка є лише однією з підсистем суспільства.

- 2) Існуюча в Україні нормативно-правова база вищої освіти суперечлива і не відповідає реаліям суспільного життя та тенденціям його розвитку. Зокрема Закон України "Про освіту", прийнятий ще Верховною Радою УРСР у 1991 році, незважаючи на чисельні поправки не повною мірою відповідає Конституції України та суттєвій зміні співвідношення між державним та недержавним секторами економіки протягом останніх років, істотній зміні суспільної думки щодо ролі держави в вирішенні ідеологічних питань.
- 3) Кризовий стан економіки України не дозволяє здійснювати належне фінансове, матеріальне та кадрове забезпечення прийнятої моделі управління вищою освітою. Тому ця модель не може бути реалізована в Україні сьогодні або у найближчому майбутньому.

Система вищої освіти, яка склалася у Радянському Союзі і досталася Україні внаслідок від нього була заснована на принципах (табл. 1), які безумовно вимагали визначального впливу органів державного управління на організацію системи освіти та керівництво її діяльністю. При цьому слід відмітити, що зазначені принципи побудови системи вищої освіти за різних причин не завжди реалізовувались у СРСР на практиці. Суттєві зміни, що сталися у суспільстві протягом останніх 10 - 15 років, обумовили необхідність приведення системи вищої освіти у відповідність із сучасним станом та перспективами розвитку нашої держави. Проте зараз немає єдності суспільної думки щодо цілей подальшого розвитку України і це відчувається практично у всіх законодавчих та нормативних актах, що стосуються вищої освіти. У першу чергу невизначеність цілей суспільного і державного розвитку проявляється у декларативності і суперечності багатьох норм, відсутності механізмів їх реалізації, суттєвої різниці думок щодо співвідношення адміністративних та ринкових механізмів управління освітою.

## Порівняння принципів побудови вищої освіти в СРСР та Україні

В СРСР, [2, с. 36 - 37]	В Україні, [3]
Рівність усіх громадян СРСР в отриманні освіти незалежно від походження, соціального та майнового стану, расової і національної приналежності, статі, мови, відношення до релігії, роду і характеру занять, місця життя та інших обставин	Доступність для кожного громадянина усіх форм і типів освітніх послуг, що надаються державою;
	Рівність умов кожної людини для повної реалізації її здібностей, таланту, всебічного розвитку
Державний та суспільний характер усіх навчально-виховних закладів	Поєднання державного управління і громадського самоврядування в освіті
Вільність вибору мови навчання	
Безкоштовність усіх видів навчання, стипендіальне забезпечення студентів, надання ним встановлених пільг та іншої матеріальної допомоги	
Гуманістичний і високонравствений характер освіти і виховання	Гуманізм, демократизм, пріоритетність загальнолюдських духовних цінностей
	Органічний зв'язок з світовою та національною історією, культурою, традиціями
Світський характер навчання, який виключає вплив релігії	Незалежність освіти від політичних партій, громадських і релігійних організацій
Єдиність навчання та комуністичного виховання	
Науковий характер освіти, його постійне вдосконалення на основі новітніх досягнень нау-	Науковий, світський характер освіти

ки, техніки, культури	
Зв'язок навчання та виховання підростаючого покоління з життям, практикою комуністичного будівництва	Інтеграція з наукою та виробництвом
	Взаємозв'язок з освітою інших країн
	Гнучкість і прогностичність системи освіти
Єдність системи освіти та наступність усіх типів навчальних закладів, яка забезпечує можливість переходу від нижчих ступенів навчання до вищих	Єдність і наступність системи освіти
	Безперервність і різноманітність освіти
Сумісне навчання осіб обидвох статей	

Основні принципи освіти в Україні визначаються статтею 6 діючого Закону України про освіту [3]. Після 1991 року до цього закону неодноразово вносилися поправки, але вони не змінювали його загальну концепцію. Вказані принципи наведені у табл. 1 у порівнянні із відповідними принципами побудови освіти у СРСР. Як видно, частина цих принципів практично не змінилася. Доданий такий важливий принцип як взаємозв'язок освіти України з освітою інших країн. Частково враховані зміни у суспільстві, зокрема вилучені положення про єдиність навчання та комуністичного виховання. Але у цілому можна відзначити, що сформульовані у Законі України про освіту принципи не мають системного характеру - стара система принципів порушена, а нова не визначена. Суттєвим у цьому сенсі є вилучення положення про безкоштовність навчання, стипендіальне забезпечення і пільги для студентів, яке фактично відображало монопольну роль держави у фінансуванні вищої освіти. Така монополія держави у свою чергу була важливим доповненням до визначених прав держави в

управлінні освітою, оскільки забезпечувала баланс прав та обов'язків держави у галузі вищої освіти. В нових принципах побудови освіти у держави фактично збережені усі важелі управління, але суттєво зменшений рівень її зобов'язань щодо фінансування і матеріально-технічного забезпечення освітньої діяльності. Слід додати, що проекти Закону України про вищу освіту, що готуються зараз у Верховній Раді України, як і діючі закони, та інші нормативні документи розробляються шляхом усунення найбільш істотних суперечностей діючого законодавства і додавання окремих статей, що вирішують не врегульовані або політично злободенні питання. Такий шлях побудови законодавства веде до подальшої втрати цілісності і керованості системи освіти взагалі та зокрема вищої освіти.

Законом України про освіту, іншими нормативно-правовими актами передбачається можливість фінансування підготовки фахівців з вищою освітою за рахунок коштів юридичних і фізичних осіб, галузевого та регіонального замовлення. Реально частка державного фінансування вищої освіти протягом останніх років постійно зменшується. В 1991 році вона складала близько 15 %, у 1994 - близько 25 % [4]. У 2000 році державне замовлення на підготовку бакалаврів дорівнював 107,6 тис, спеціалістів - 97,1 тис, магістрів - 8,3 [5], що складає близько 60 % загального обсягу підготовки. Збільшується також частка студентів, що навчаються у недержавних вищих навчальних закладах. В 1994 році вона складала близько 4 % [4, с. 10], а на початок 2000 р. - близько 10 % [6]. Але недержавні замовники фахівців практично не мають ні яких прав та повноважень у визначенні змісту, форм, методів і термінів підготовки спеціалістів, їх атестації тощо. Таке становище є лише одним з прикладів більш глобальної проблеми невідповідності співвідношення прав держави і недержавних суб'єктів господарювання та їх реальною роллю у соціальному та економічному розвитку України. Зокрема багатьма аналітиками відмічається [7] відставання законодавчого забезпечення прав власників від темпів реформування відносин власності, а деякі з них взагалі роблять висновок про загострення суперечності між інтересами держави та суб'єктів господарювання [8].

Одним з основних принципів побудови системи освіти діючим законом [3] визначається її незалежність від громадських організацій. Але іншим принципом є поєднання державного управління та громадського самоврядування. Проте громадське самоврядування не може здійснюватися без участі громадських організацій. До речі статтею 50 цього ж закону до переліку учасників навчально-виховного процесу віднесені представники громадських організацій, які беруть участь у навчально-виховній роботі. Сьогодні громадські організації мають суттєвий вплив на діяльність окремих навчальних закладів, через участь у фінансуванні і матеріально-технічному забезпеченні навчального процесу, сумісну науково-дослідну роботу, підприємницьку діяльність, сумісну виховну та культурно-просвітницьку роботу тощо. Подальше регулювання принципів громадського самоврядування у Законі про освіту та інших нормативно-правових актах також є суперечливим і не відповідає реаліям сучасного життя. Зокрема закон передбачає обмежене право громадськості на прийняття управлінських рішень лише на рівні закладу освіти. На регіональному, державному, фаховому та інших рівнях управління освітою органи громадськості насправді можуть лише висловлювати свою думку щодо конкретних питань, але не мають механізмів реалізації функцій самоврядування.

В принципах, що розглядаються, йдеться про незалежність освіти від релігійних організацій. Проте статтею 9 того ж Закону передбачається можливість існування закладів освіти, у тому числі вищих, засновниками яких є релігійні організації. Такі вищі навчальні заклади сьогодні легально діють в Україні. Їх прикладами можуть бути Міжнародний соломонів університет, Міжнародний християнський університет тощо [9].

Аналогічні зауваження можуть бути зроблені практично до кожного із сформульованих у законі принципів побудови системи освіти. Тому цілком зрозуміло, що насправді ці принципи використовуються лише у політичних дискусіях і не мають ні якого відношення до реальної системи управління освітою.

На нашу думку сьогодні основними цілями державної політики в галузі вищої освіти повинні бути наступні:

- забезпечення рівності прав усіх громадян України, які мають закінчену середню освіту на вибір спеціальності, форми навчання, вищого навчального закладу;
- забезпечення рівності прав усіх вищих навчальних закладів у виборі змісту, форм, методів і термінів навчання, а також замовників фахівців;
- забезпечення рівності прав усіх замовників фахівців у виборі змісту, форм і методів навчання, а також вищих навчальних закладів;
- забезпечення підготовки фахівців для державних і бюджетних установ за рахунок державного бюджету України, регіональних і місцевих бюджетів шляхом формування відповідного державного, регіонального та місцевого замовлення;
- забезпечення рівних прав громадян України на конкурсне безкоштовне навчання за державним, регіональним та місцевим замовленням;
- державна підтримка підготовки фахівців для законодавчо визначених пріоритетних сфер діяльності;
- державна підтримка на конкурсній основі навчання у вищих навчальних закладах талановитої молоді, інвалідів, дітей, що осталися без піклування батьків;
- забезпечення прав суб'єктів освітньої діяльності і замовників фахівців як споживачів освітніх послуг;
- інтеграція системи вищої освіти України у світову освітню систему.

Рівність прав громадян на здобуття вищої освіти зокрема передбачає необхідність диференціації термінів навчання для студентів, що мають різну підготовленість до навчання, різні матеріальні можливості, різний стан здоров'я тощо. Право усіх громадян на здобуття вищої освіти встановлюється статтею 53 Конституції України [10], статтями 6, 42, 51 діючого Закону України про освіту [3]. Але у "Положенні про освітньо-кваліфікаційні рівні (ступеневу освіту)" [11], затвердженому Кабінетом Міністрів України у 1998 році, встановлюється, що термін навчання за освітньо-професійними програмами бакалаврів не може перевищувати 4 роки, спеціалістів та магістрів - 1 року (для спеціалістів з окремих спеціальностей



дозволяється встановлювати термін навчання 1,5 роки за особливим дозволом Міністерства освіти України). Більш того освітньо-професійними програмами підготовки фахівців встановлюються нормативні терміни вивчення більшості з навчальних дисциплін. При цьому від вищих навчальних закладів вимагається забезпечення певного рівню успішності та якості навчання. Тут є помітна суперечність між діючими законами і нормативними актами. Або вищий навчальний заклад має відмовляти у прийнятті на навчання абітурієнтам, рівень знань яких не відповідає деяким мінімальним критеріям і таким чином обмежувати їх право на одержання вищої освіти за обраною ними спеціальністю, або він повинен мати можливість об'єктивно оцінювати рівень знань студентів без загрози застосування санкцій з боку Міністерства освіти і науки, або ж він повинен мати можливість збільшувати термін навчання студентів, які не можуть засвоювати навчальну програму у визначені терміни. На нашу думку найбільш прийнятним є третій варіант. Такий варіант є прийнятим у багатьох державах, зокрема у США, де студент самостійно обирає набір дисциплін, що їх він вивчає протягом навчального року або семестру. При цьому терміни навчання різних студентів можуть істотно розрізнятися. У випадку реалізації третього варіанту нормативно може встановлюватися середній термін навчання. Це необхідне для планування навчального процесу, фінансування діяльності державних вищих навчальних закладів, а також вирішення питань надання відстрочки від строкової військової служби студентам.

До речі, "Положення про освітньо-кваліфікаційні рівні (ступеневу освіту)" встановлює також норматив, згідно якому термін підготовки бакалаврів при заочній формі навчання не може перевищувати термін їх підготовки на денної формі більш чим на 20 %. Оскільки максимальний термін їхньої підготовки на денної формі складає 4 роки, то додатковий термін навчання при заочній формі не може перевищувати 9,5 місяців. Тобто фактично це Положення вимагає рознесення у часі термінів проведення державної атестації студентів денної та заочної форми навчання, що не має особливого сенсу і створює великі труднощі в організації навчального процесу.

Слід відзначити, що встановлення Міністерством освіти і науки нормативів, щодо успішності і якості навчання при акредитації закладів освіти також порушує права студентів і вищих навчальних закладів, оскільки, з одного боку, згідно діючому законодавству, усі громадяни мають право на здобуття вищої освіти за обраною ними спеціальністю, з другого - вищий навчальний заклад не має права відмовити у прийнятті на навчання абітурієнтам, що мають близький до мінімальних вимог рівень підготовленості, з третього - він не має права вимагати від студента засвоювати програму навчання на рівні, більшому за мінімальний, якщо студент цього не бажає.

Суттєвим недоліком існуючої системи управління освітою є зосередженість у державних органів управління освітою функцій з розробки і затвердження державних стандартів освіти, які зокрема визначають зміст, обсяг і рівень освіти, форми, методи і терміни навчання тощо. Такі функції Кабінету Міністрів України та Міністерства освіти і науки (Міністерства освіти) України закріплюються статтею 12 Закону України про освіту [3], статтею 4 Положення про Міністерство освіти і науки України [12], статтею 4 Положення про освітньо-кваліфікаційні рівні (ступеневу освіту) [11]. Існуюче становище є анахронізмом, який не відповідає поступовому збільшенню частки недержавного замовлення на фахівців та існуючому співвідношенню державного і недержавного секторів в економіці України. Частка державного замовлення сьогодні у багатьох випадках суттєво перевищує можливості працевлаштування випускників в державному секторі народного господарства, що, до речі, є порушенням Указу Президента України "Про заходи щодо реформування системи підготовки спеціалістів та працевлаштування випускників вищих навчальних закладів" [13]. Але Верховна Рада України вимагає подальшого збільшення кількості студентів, які отримують вищу освіту безкоштовно [14], незважаючи на скрутне економічне становище держави і відсутність необхідності у відповідних фахівцях. Наприклад вищі навчальні заклади Запоріжжя продовжують сьогодні готувати за держзамовленням велику кількість фахівців у галузі мікроелектроніки, машинобудування, металургії та деяких інших спеціальностей. При цьому промисловий по-

тенціал Запоріжжя в галузі електроніки за оцінками фахівців є повністю втраченим і не може бути відновленим у найближчому майбутньому. Підприємства машинобудівної та металургійної промисловості у більшості випадків перетворені на акціонерні товариства з невеликою часткою державного пакету акцій, яка до того ж постійно зменшується. До речі, за даними [15] загалом глибина приватизації промислового потенціалу України у 2000 році перевищувала у середньому 70 % статутних фондів. На нашу думку є доцільним поступове наближення частки студентів, що навчаються за державним замовленням безкоштовно до рівня, що забезпечує реальні потреби держави у фахівцях із вищою освітою. Водночас необхідне збільшувати державне кредитування студентів, а також розробити систему державних гарантій і заохочувальних мір для недержавних замовників та спонсорів вищої освіти.

Із збільшенням частки недержавного замовлення і недержавного фінансування вищої освіти постає питання, щодо необхідності законодавчого регулювання можливостей впливу відповідних юридичних та фізичних осіб на систему вищої освіти. На нашу думку є три основних шляхи рішення цієї проблеми. По-перше, необхідне надати право замовникам фахівців бути обраними і брати участь у роботі органів громадського самоврядування вищою освітою - радах навчальних закладів, конференціях, з'їздах тощо. З метою забезпечення прав замовників державою можуть встановлюватися норми їх представництва в органах громадського самоврядування. По-друге, необхідне надати замовникам фахівців право визначення змісту освіти (у першу чергу її професійно-орієнтованої складової), форм і методів навчання. По-третє, необхідне передати повноваження держави у розробці стандартів освіти відповідним фаховим громадським організаціям, які повинні формуватися з представників вищих навчальних закладів, наукових установ та замовників фахівців, у тому числі й представників органів державного управління, як одного з великих замовників.

Література.

1. Основні напрями реформування вищої освіти в Україні (Затверджені Указом Президента України "№ 832/95 від 12 вересня 1995 року) // В кн. "Освіта України. Нормативно-правові документи" / Гол. ред. кол. В.К. Кремень. К.: Міленіум, 2001.- С. 365 - 371.
2. Елютин В.П. Высшая школа общества развитого социализма. М.: Высшая школа, 1980.- 560 с.
3. Закон України про освіту // В кн. "Освіта України. Нормативно-правові документи" / Гол. ред. кол. В.К. Кремень. К.: Міленіум, 2001.- С. 11 - 38.
4. Статистичні дані до засідання колегії міністерства за підсумками 1994 року (вищі навчальні заклади). Київ: Міністерство освіти України, 1995.- 254 с.
5. Про хід виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України "Реформи заради добробуту" у 2000 р. (скорочений виклад)// В кн. Вісник громадянських слухань "Публічний звіт Уряду України про виконання Програми дій "Реформи заради добробуту" у 2000 році. К.: Гама-Принт, 2001.- С. 79.
6. Огаренко В.М. Розвиток недержавної вищої школи в Україні (кінець 80-х - 2001 р.). Автореферат дисс. канд. істор. наук. Запоріжжя: ЗДУ, 2001.- 20 с.
7. Хмільовський В. Економіка України - неупереджений погляд // Економічні есе. Економіка 2000 - підсумки та тенденції. К.: Інститут реформ, 2001.- Вип. 1(9).- С. 80 - 87.
8. Жаліло Я. Економічне зростання - 2000 як новий етап трансформаційної кризи // Економічні есе. Економіка 2000 - підсумки та тенденції. К.: Інститут реформ, 2001.- Вип. 1(9).- С. 45 - 58.
9. Вищі навчальні заклади України: Інформаційний довідник. Харків: Торсінг, 2001.- 184 с.
10. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної ради України 28 червня 1996 р. К.: Преса України, 1997.- 80 с.
11. Положення про освітньо-кваліфікаційні рівні (ступеневу освіту). Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 20 січня 1998 р., № 65 // В кн. "Освіта України. Нор-

- мативно-правові документи" / Гол. ред. кол. В.К. Кремень. К.: Міленіум, 2001.- С. 375 - 381.
12. Положення про Міністерство освіти і науки України. Затверджено Указом Президента України від 7 червня 2000 року, № 773/2000 // В кн. "Освіта України. Нормативно-правові документи" / Гол. ред. кол. В.К. Кремень. К.: Міленіум, 2001.- С. 41 - 46.
  13. Указ Президента України "Про заходи щодо реформування системи підготовки спеціалістів та працевлаштування випускників вищих навчальних закладів" від 23 січня 1996 року № 77/97 (із змінами внесеними згідно з Указом Президента України № 342/96 від 16.05.1996) // В кн. "Освіта України. Нормативно-правові документи" / Гол. ред. кол. В.К. Кремень. К.: Міленіум, 2001.- С.372 - 373.
  14. Постанова Верховної ради України "Про стан, напрями реформування і фінансування освіти в Україні" (№ 2251-111 від 21 червня 2001р.) // В кн. "Освіта України. Нормативно-правові документи" / Гол. ред. кол. В.К. Кремень. К.: Міленіум, 2001.- С. 55 - 60.
  15. Лановий В. Непрості уроки 2000 року // Економічні есе. Економіка 2000 - підсумки та тенденції. К.: Інститут реформ, 2001.- Вип. 1(9).- С. 11 - 18.