

УДК 378.1

П. В. Кряжев

МОДЕЛЬ РЕФОРМУВАННЯ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ НА МЕЖІ ХХ-ХХІ СТОЛІТЬ

Початок переходу країн Західної Європи до постіндустріальної стадії розвитку супроводжувався зниженням попиту на працівників низьких кваліфікацій, яких масово готували різноманітні неповні середні і професійні школи. Та поглиблення інформатизації промисловості, транспорту й допоміжної інфраструктури, прискорений розвиток третинного сектору (банківські та інші послуги, освіта, соціальна робота, готельне господарство, обслуговування туризму та ін.) вимагали працівників з вищим рівнем освіти. Це зумовлювало постійне збільшення кількості студентів, створення нових і розширення старих вищих навчальних закладів разом із майже постійним удосконаленням навчальних програм і профілів підготовки.

Ці процеси відбуваються і в Україні з моменту проголошення її незалежності – поява нових закладів і підвищення статусу старих, рух до охоплення вищою освітою більшої частини молоді вікової групи 17–22 роки та ін.

У виступах керівників освітньої системи України на загальноукраїнських зібраннях і в наукових працях експертів і педагогів особливо часто звучить теза про необхідність модернізації національної вищої освіти – пропонується її осучаснення, розширення, підвищення якості дипломів, узгодження зі стандартами європейської освіти (Лутай В., 2001). Хоч відбуваються певні зміни в термінології (на початку 1990-х років найчастіше звучало слово “реформа”, а в наші дні – “модернізація”), незмінною залишається загальна мета керованих процесів у вищій освіті – досягти європейського і світового рівня українських дипломів (Андрущенко В.П., 2002).

Модель реформування вищої освіти, яка після розпаду СРСР була реалізована в Україні, справедливо назвати “міністерською”.

У цій моделі є дуже багато спільного з тим, що відбувалося в радянські часи – локалізація групи ініціаторів реформи (столиця, центральні адміністративні органи); відмова від громадського обговорення багатьох варіантів можливих дій і застосування кулуарно створеного проекту, який і пропонується “для обговорення” освітянам шляхом його вміщення в офіційних друкованих виданнях (“Освіта України”, “Освіта” та ін.). Як і в СРСР, в Україні у додатку до урядового рішення “про реформи” можна знайти перелік державних інституцій із вказівками, що саме вони мають зробити. Все це ознаки саме “міністерської” моделі освітніх реформ, яка була широко поширена не лише в СРСР, й у всіх централізованих державах в індустріальний період. Вкажемо основні риси й етапи “міністерських” освітніх реформ, які найчастіше мали чотири стадії.

I. Задум реформ виникав у лідера країни (часто – диктатора). Для нас неістотно – імпульс народжувався у нього безпосередньо чи ставав результатом впливу оточення (доповідних листів, пропозицій під час засідань тощо). Важливо вказати інше – лідер ставав і автором реформи, і її головним керівником, який доручав підпорядкованим структурам – уряду з його міністерством освіти та іншими інстанціями – розробити план дій і оцінити ресурси. Та ще до цього лідер виступав перед народом із поясненнями, чому він вирішив реформувати освіту і які великі позитивні наслідки матиме нововведення. Засоби масової інформації мали негайно поширити цю інформацію для всього населення.

II. Політичний варіант змісту освітньої реформи урядовими структурами (у СРСР – так званім Держпланом) за участю Міністерства освіти та інших міністерств втілювався в оперативний план дій, який включав перелік інстанцій та їхні завдання

у вигляді загальних формулювань (приклад – план дій Кабінету Міністрів України на 2005–2010 рр. Якщо планувалися лише структурні зміни, то не приймали жодних додаткових законів чи змін бюджету, якщо ж реформа передбачала значні фінансові та інші витрати, вони планувалися в бюджеті наступного року і (у виняткових випадках) вносили необхідні зміни в освітнє законодавство. Та це було надзвичайно рідко, бо, як правило, вистачало урядових (міністерських) постанов.

III. Спроба швидкого запровадження міністерського плану – третій крок освітньої реформи. Існувало багато причин для того, щоб під час планування закласти практично нереальні терміни і обсяги реформи – політики, які її розпочинали, хотіли отримати результати або негайно, або задовго до найближчих важливих виборів; завжди існувало бажання випередити якісь інші країни і довести цим для власного населення та всіх інших свою силу, ефективність і “прогресивність”. Важливо вказати: міністерські реформи не передбачають експериментів невеликого обсягу, аналізу їх результатів тощо. Як правило, не створюються засоби для постійного стеження за виконанням планів для негайного втручання у разі виникнення небажаних результатів, якихось небезпечних відхилень тощо.

IV. Закінченням “міністерських” реформ практично завжди є або повне мовчання щодо їх результатів (це у разі очевидного провалу), або надмірно оптимістичне висвітлення окремих позитивних результатів і публікації в засобах масової інформації екзальтованих замовних статей про “виконання”, “досягнення”, “поліпшення”, “прогрес” тощо.

Світовий досвід доводить, що реформи розглянутого типу майже завжди приречені на повну або часткову невдачу – надто часто планується не можливе, а бажане. Експерти ЮНЕСКО вивчили наслідки понад 150 освітніх реформ в багатьох країнах світу після 1950-го року і виявили: серед них переважали “міністерські” варіанти і понад 75% з них виявилися невдалими (Wojnar I., Bogaja A., Kubina J., 1999). Головною причиною вони оголосили

ігнорування громадськості і відмову від формування згуртованості всіх освітян і більшості населення.

Якщо поглянути на шлях освітньої системи України за період 1991 - 2012 рр., то легко бачити – він позначений послідовними спробами здійснення серії реформ, кожна з яких була саме “міністерського” зразка. Не слід, однак, вважати їх усі невдалими. На початку 1990-х рр. в Україні були здійснені дуже глибокі позитивні зміни. Насамперед, в університетах та інших ВНЗ були ліквідовані партійні осередки КППС й інші засоби повного підкорення системи вищої освіти України тим цілям, які встановлювали керівники СРСР.

Протягом 1991 - 1995 рр. загальним вектором розвитку вищої освіти України стала демократизація, яка, однак, не спиралася на таку ж інтенсивну децентралізацію і формування сучасних громадсько-державних засад і засобів управління освітою. Виразне демократичне спрямування мав прийнятий ще до проголошення незалежності Закон України. Закон був насичений прогресивними ідеями про першорядну роль діяльності освітньої системи для розвитку суспільства. Відзначалося, що викладачі ВНЗ мають відігравати центральну роль в організації самоврядування ВНЗ як вільні дослідники і новатори, а також брати активну участь у формуванні та втіленні освітньої політики і програм розвитку всього суспільства. У першій редакції Закону України “Про освіту” проголошувалася автономія ВНЗ у його навчальній, науковій і господарчій діяльності. На центральні державні органи (Міністерство освіти та інші установи, в системі яких діяли ВНЗ) покладался контроль за дотриманням державних стандартів в освіті і раціональне витрачання бюджетних коштів.

Важливою подією початку 1990-х рр. став Всеукраїнський з’їзд педагогічних працівників, який обговорив проект Державної національної Програми “Освіта” (Україна XXI сторіччя), що була затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 896 від 03.11.1993 р. Цей документ мав стратегічне значення, оскільки визначав

засади розвитку освітньої системи у майбутньому, а також передбачав конкретні дії щодо втілення планів у життя. Була прийнята постанова щодо початку переходу до більш розгалуженої вищої освіти, тому в її сектор були включені заклади середньої спеціальної освіти, які отримали перший і другий рівні акредитації.

Паралельно з цим здійснювалися кроки щодо “удосконалення управління” через централізацію владних повноважень в руках міністра і залежних від нього ректорів ВНЗ. Запровадження контрактної системи найму викладачів зробило їх цілковито залежними від волі ректорів, що цілковито суперечило демократичним положенням законодавства. На наш погляд, абсолютна більшість рішень і постанов середини і кінця 1990-х рр. були викликані бажанням посилити керівні функції адміністративних структур із метою уникнення розпаду освітньої системи в кризовій ситуації надмірного скорочення освітнього бюджету та інших ресурсів забезпечення діяльності мережі ВНЗ. Були прийняті численні непопулярні рішення, зокрема, про ліквідацію частини спеціальних закладів, про підвищення жорсткості процесів ліцензування й акредитації ВНЗ та ін. Була відновлена модель суто радянського централізованого управління, але не цілковито — продовжував діяти недержавний сектор вищої освіти.

Особливості управління вищою освітою України визначають Конституція і закони України про освіту. Визначальна роль профільного Міністерства в освітній сфері стає очевидною, якщо навести перелік його повноважень, які встановлює Закон про освіту у Статті 12: “Міністерство освіти України є центральним органом державної виконавчої влади, який здійснює керівництво у сфері освіти.

Міністерство освіти України:

- бере участь у визначенні державної політики в галузі освіти, науки, професійної підготовки кадрів, розробляє програми розвитку освіти, державні стандарти освіти;
- встановлює державні стандарти знань з кожного предмета;
- визначає мінімальні нормативи матеріально-технічного, фінансового забезпе-

чення закладів освіти;

- здійснює навчально-методичне керівництво, контроль за дотриманням державних стандартів освіти, державне інспектування;
- забезпечує зв'язок із закладами освіти, державними органами інших країн із питань, які входять до його компетенції;
- проводить акредитацію вищих та професійно-технічних закладів освіти незалежно від форм власності та підпорядкування, видає їм ліцензії, сертифікати;
- формує і розміщує державне замовлення на підготовку спеціалістів із вищою освітою;
- розробляє умови прийому до закладів освіти;
- забезпечує випуск підручників, посібників, методичної літератури;
- розробляє проекти положень про заклади освіти, що затверджуються Кабінетом Міністрів України;
- організовує атестацію педагогічних і науково-педагогічних працівників щодо присвоєння їм кваліфікаційних категорій, педагогічних та вчених звань;
- разом з іншими міністерствами і відомствами, яким підпорядковані заклади освіти, Міністерством освіти Автономної Республіки Крим реалізує державну політику в галузі освіти, здійснює контроль за її практичним втіленням, дотриманням актів законодавства про освіту в усіх закладах освіти незалежно від форм власності і підпорядкування;
- здійснює керівництво державними закладами освіти.

Акти Міністерства освіти України, прийняті у межах його повноважень, є обов'язковими для міністерств і відомств, яким підпорядковані заклади освіти, Міністерства освіти Автономної Республіки Крим, місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підпорядкованих їм органів управління освітою, закладів освіти незалежно від форм власності”.

Така велика концентрація повноважень в одному державному органі є наслідком збереження надмірної кількості рис і норм, запозичених від радянської системи освіти та управління нею. Успадкована Україною

централізованість не може бути ліквідована відразу, тому елементи децентралізації і демократизації повинні вводитися поступово.

Порівняємо вказані вище повноваження Міністерства освіти та перелік тих завдань, які воно та інші державні органи мають виконати у найближчий час згідно Національної доктрини розвитку освіти України в XXI столітті (підрозділ X “Управління освітою” з Доктрини):

“21. Сучасна система управління сферою освіти розвивається як державно-громадська. Вона враховує регіональні особливості, тенденції до зростання автономії навчальних закладів, конкурентоспроможності освітніх послуг.

Першочерговими завданнями є налагодження високопрофесійного наукового, аналітичного, інформаційного супроводу управлінських рішень, подолання розрізненості адміністративних даних.

22. Нова модель системи управління сферою освіти має бути відкритою і демократичною. У ній передбачається забезпечення державного управління з урахуванням громадської думки, унаслідок чого змінюються навантаження, функції, структура і стиль центрального та регіонального управління освітою.

23. Модернізація управління освітою передбачає:

- оптимізацію державних управлінських структур, децентралізацію управління;
- перерозподіл функцій та повноважень між центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та навчальними закладами;
- перехід до програмно-цільового управління;
- поєднання державного і громадського контролю;
- запровадження нової етики управлінської діяльності, що базується на принципах взаємоповаги, позитивної мотивації;
- прозорість розроблення, експертизи, апробації та затвердження нормативно-правових документів;
- створення систем моніторингу ефективності управлінських рішень, їх

впливу на якість освітніх послуг на всіх рівнях;

- організацію експериментальної перевірки та експертизи освітніх інновацій;
- запровадження новітніх інформативно-управлінських і комп’ютерних технологій;
- демократизацію процедури призначення керівників навчальних закладів, їх атестації;
- удосконалення механізму ліцензування, атестації та акредитації навчальних закладів;
- підвищення компетентності управлінців всіх рівнів;
- більш широке залучення до управлінської діяльності талановитої молоді, жінок, а також виховання лідерів у сфері освіти”.

Присутність цих пунктів №21, №22 і №23 у Доктрині можна пояснити просто: всі ці положення ще не виконані ані повністю, ані у своїй істотній частині. Насамперед, все, що стосується участі громадськості в освітніх справах, де навіть Доктрина пропонує не радикальні інновації, а лише обмежений прогрес – “урахування державним управлінням громадської думки”. Не вимагається навіть обов’язковість цього “урахування”.

Наведені пункти переконують нас у тому, що моніторинг вищої освіти в Україні, визначення рівня виконання прийнятих раніше вищими державними органами рішень виконує, насамперед, Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України – його центральний апарат і підпорядковані Міністерству допоміжні установи.

Законодавство покладає на Міністерство освіти майже всю відповідальність за планування реформ у вищій освіті. Як свідчить практика, реальні можливості Міністерства освіти значно поступаються покладеним завданням і вимогам до якості їх виконання. Керівники освіти усвідомлюють це, про що свідчать їх доповіді в ЮНЕСКО.

Не слід забувати, що попри всі труднощі вища освіта України поступово стала збільшувати свій потенціал. Постійно зростала кількість університетів, удосконалювалася система інспекції, створена національна система атестації

науково-педагогічних кадрів (ВАК України), ліцензування і акредитації навчальних закладів різного рівня.

Література

1. Андрущенко В.П. Освіта в діалозі цивілізацій: зростання комунікативної функції // Діалог цивілізацій: нові принципи організації світу: Матер. Всесвіт. конф. — Київ. — 24 травня 2002р. — К.: МАУП, 2002. — 232 с.— С. 98 — 100.
2. Лутай В. Рух на випередження (Реформування вищої освіти на основі становлення філософсько-методологічної парадигми постнекласичної науки) // Вища освіта України. — 2001. — №2. — С. 33 — 43.
3. Освіта в Україні. Нормативна база / За ред. О.А. Кривенка. — К.: КНТ, АТІКА, 2004. — 492 с.
4. Програма розвитку освіти в Україні на 2005—2010 роки. Проект. — К.: МОН, 2005. — 34 с.
5. Рудавський Ю. Реалії та проблеми інтеграції вищої школи України в європейський освітній та науковий простір (на прикладі “Львівської політехніки”) // Вища школа. — 2004. — №1. — С. 45 — 49.
6. C. Reforma systemu edukacji w Polsce — wyzwania, szanse i zagrożenia / Strategie reform oświatowych w Polsce na tle porównawczym / Pod.red. Wojnar I., Bogaji A., Kubina J. — Warszawa: Komitet Prognoz “Polska 2000 Plus”, ELIPSA, 1999. — S. 39— 66.

П.В. Кряжев

МОДЕЛЬ РЕФОРМУВАННЯ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ НА МЕЖІ ХХ-ХХІ СТОЛІТЬ

У статті розглянуто модель реформування вищої освіти України на зламі ХХ-ХХІ ст. Визначено, що модель реалізації реформ у вищій освіті України - міністерського зразка. Наведено характерні риси і етапи реалізації “міністерської” моделі реформування вищої школи в Україні. Проаналізовано освітнє законодавство України щодо забезпечення нормативних повноважень Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України у галузі управління вищою освітою.

Ключові слова: Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України, міністерські повноваження, освітня реформа, модель реформування освіти, вища освіта, вищій навчаль-

ний заклад, управління освітою, освітнє законодавство.

П.В. Кряжев

МОДЕЛЬ РЕФОРМИРОВАНИЯ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В УКРАИНЕ НА РУБЕЖЕ ХХ-ХХІ СТОЛЕТИЙ

В статье рассмотрено модель реформирования высшего образования Украины на рубеже ХХ-ХХІ вв. Определено, что модель реализации реформ в высшем образовании Украины — министерского образца. Представлены характерные черты и этапы реализации «министерской» модели реформирования высшей школы в Украине. Проанализировано образовательное законодательство Украины относительно обеспечения нормативных полномочий Министерства образования и науки, молодежи и спорта Украины в области управления высшим образованием.

Ключевые слова: Министерство образования и науки, молодежи и спорта Украины, министерские полномочия, образовательная реформа, модель реформирования образования, высшее образование, высшее учебное заведение, управление образованием, образовательное законодательство.

P. Kryazhev

MODEL OF REFORMING HIGHER EDUCATION OF UKRAINE AT BOUNDARY OF XX- XXI CENTURIES

In article model of reforming higher education of Ukraine at boundary of XX-XXI centuries is considered. It is defined that model of realization reforms in the higher education of Ukraine is ministerial. The typical features and stages of realization “ministerial” model reforming of the higher school in Ukraine are considered. The educational legislation of Ukraine concerning maintenance standard powers of the Ministry of Education and Science, Youth and Sports of Ukraine in the field of the higher education management is analyzed. The ministerial model of reforming higher education in Ukraine provides big concentration of powers in one public institution. Such situation is a consequence of preservation of the Soviet model of management by an education system. Such model can't be instantly liquidated therefore elements of decentralization and democratization have to be entered gradually. The legislation of Ukraine proclaims responsibility of the Ministry of Education and Science, Youth and Sports for planning of reforms in the higher education. As

practice shows, real possibilities of the Ministry of Education and Science, Youth and Sports considerably concede to objectives and requirements to quality of their execution.

Key words: *the Ministry of Education and Science, Youth and Sports of Ukraine, ministerial powers, educational reform, model of educational reform, higher education, higher educational institution, educational management, educational legislation.*

Рецензенти:

д. пед. н., професор Чернуха Н. М.

к. пед. н., Козак Л. В.

Стаття надійшла до редакції 06.09.13