

УДК-31.316.37.013.78

### **Автономія вищих навчальних закладів у сучасних соціально-економічних реаліях: конкурентні війни або трамплін для стрибка?**

О.А.ХОМЕРІКІ

Національний авіаційний університет, м. Київ, Україна, E-mail: Khomeriki\_helen@mail.ru

#### **Авторське резюме**

У статті розглядається основна інновація нового закону «Про вищу освіту» – автономізація вищих навчальних закладів. Автор аналізує основні позитиви і переваги цього нововведення і на досвіді західноєвропейських вишів обґрунтовує позицію щодо потреби докорінної зміни менеджменту, формування нових стандартів, планів тощо. Таким чином, на першому місці у переліку інновацій, пов'язаних з автономізацією, завжди виявляються зміни в управлінні. Вони, у свою чергу, теж формують певну ієрархію – на вищому рівні знаходяться освітньо-політичні пропозиції, на найнижчому – персональні зміни у керівництві того чи іншого закладу. Тому успішне втілення реформ децентралізаційного чи іншого, значного за наслідками, плану вимагає потужних і довготривалих раціональних і сучасних моделей планування і втілення. В цьому сенсі автор оцінює і ймовірні небезпеки автономізації української вищої школи, ті тенденції, які за перспективи неуспішної реалізації матимуть негативні соціальні наслідки. Відстоюючи думку про те, що найперший засіб запобігання негативним тенденціям – це поступовість, зваженість і врахування кризової соціально-економічної ситуації в Україні, авторка також підкреслює, що зусилля в цьому напрямку вимагають, насамперед, політичної підтримки, оскільки для проведення подібного перетворення необхідно мати широкий доступ до постійного моніторингу ситуації, статистичних матеріалів стосовно стану і тенденцій змін у вищій школі країни.

**Ключові слова:** автономізація вишів, децентралізація, менеджмент освітньої системи

© О.А.Хомерікі, 2015

## Autonomy of universities in the modern socio-economic realities: competitive wars or a springboard to jump?

O.A. KHOMERIKI

National aviation university, Kyiv, Ukraine, E-mail: Khomeriki\_helen@mail.ru

### Abstract

In the article the author considers the main innovation of the new law «On Higher Education» and autonomy of universities. The author analyzes the main positives and benefits of this innovation and the experience of Western universities and justifies position on the need for radical change in management, developing new standards, plans and etc. Thus, at the first place of the list there are innovations related to changes in management. They, in turn, also form a hierarchy, where on the top there are educational policy proposals, and on the lowest stage are personnel changes in the management of an institution. The successful implementation of decentralization reforms or significant implications requires strong and durable and contemporary models of rational planning and implementation. In this sense, the author assesses the likely hazards and Ukrainian autonomy of Higher Education, the trends, which are the prospects for the unsuccessful implementation and have negative social consequences. Proving the idea that the first means of preventing negative tendencies is a gradual balance and account crisis of socio-economic situation in Ukraine, the author also emphasizes that efforts in this direction requires, above all, political support, because of such conversion should be wide access to the constant monitoring of the situation, statistical data on the state and trends of changes in higher education of the country.

**Keywords:** university autonomy, decentralization, management of the educational system.

**Постановка проблеми.** 1.07. 2014 року Верховна Рада України у другому читанні та в цілому ухвалила Закон «Про вищу освіту» (№1187-2). Представляючи законопроект, народний депутат від «Батьківщини», голова Комітету ВР з питань науки та освіти Лілія Гриневич нагадала, що спроби ухвалити цей документ тривали 5 років. До його тексту надійшло близько тисячі пропозицій від громадськості. Однією з головних інновацій Закону є автономія вишів, як стверджує міністр освіти С. Квіт «закон спирається на ідею університетської автономії в широкому розумінні. Ми університетську автономію розуміємо як автономію академічну, фінансову та організаційну, тобто університет сам буде вирішувати більшість питань, не звертаючись за дозволами до Міністерства освіти. Цим законом ми даємо університетам в руки певні інструменти для того, щоб вони самі змогли розібратися. Разом з автономією і широкими правами ми передаємо університетам відповідальність за їх якість» [1]. Отже, згідно з новим Законом, «автономія вищого навчального закладу – самостійність, незалежність і відповідальність вищого навчального закладу у прийнятті рішень стосовно розвитку академічних свобод, організації наукових досліджень, навчально-виховного процесу, внутрішнього управління та фінансів тощо. Права вищого навчального закладу, що визначають зміст його автономії, встановлюються законом і не можуть бути обмежені іншими законами та нормативно-правовими актами» [1]. Така редакція закону на перший погляд є чіткою, виваженою, цілком зрозумілою і більше того – давно очікуваною спільнотою освітян. Але чи все так просто і легко буде зреалізовано? Скільки «підводних каменів» очікує особливо на державні виші, які тенденції це може спровокувати, адже перехід на автономію

передбачає докорінну зміну системи менеджменту в освіті, формування нових стандартів якості і незалежних центрів акредитації. Спробуємо розібратися з основними інноваціями, до яких мають бути готові українські виші.

**Аналіз досліджень і публікацій.** В українській соціології питанню управління вищою освітою присвячені праці В. Пилипенка, С. Шудло, С. Оксамитної, В. Чепак, А. Навроцького, В. Чернецького, П. Лукашевич, а також А. Поступної, П. Кряжева, В. Кременя, К. Корсака, В. Фінікова, П. Куделя, В. Лугового, В. Огаренка. Актуальним для нашого дослідження є уточнення поняття «автономізація вишів». Раніше це поняття у вітчизняних наукових колах не застосовували, і лише нещодавно з'явилися наукові праці українських дослідників, в яких розглядається проблема управління (або регулювання) освітою (В. Берека, Д. Дзвінчук, В. Журавський, В. Луговий, Т. Лукіна, С. Майборода, В. Огаренко, В. Пікельна, Л. Прокопенко, О. Радченко, І. Сікорська, А. Тамма та ін. Більшість науковців розглядають управління освітою як самостійну систему загальної структури педагогічної діяльності. Однак на сьогодні ще немає єдиного несуперечливого визначення цього поняття.

**Мета дослідження** – аналіз специфіки автономії вишів, основних її компонентів, бажаних умов і можливих наслідків.

**Виклад основного матеріалу.** «Наказові» алгоритми відійшли у минуле і сьогодні початку реформ передують широка наукова й політична дискусія для виникнення консенсусу щодо їх найвищих цілей і запланованих моделей та засобів. Організатори реформ припинили нехтувати пріоритетами всього населення і навчилися залучати до їх реалізації широку громадськість, науковців із різних галузей знань,

учителів і викладачів, учнів та студентів, їхніх батьків, журналістів, представників об'єднань бізнесменів, професійних спілок тощо. Єдиний шлях досягнення подібної мети – повільний і законодавчий. Нова модель демократично-законодавчих реформ, яка детально розглядалася вище, включає у себе кілька кроків: тривалу і широку дискусію за участю науковців і активної частини населення для формування консенсусу щодо стратегії та мети змін; створення рамкового закону і його прийняття після доопрацювання в комісіях парламенту. Окрім того, здійснення обмеженого експерименту на основі рамкового закону, моніторинг отриманих результатів та їх обговорення на всіх рівнях; поширення успішних змін на всю систему вищої освіти за допомогою нового закону. Подібні підходи до реформ стали домінуючими в країнах Західної Європи з початку 1990-х рр. Нарешті вони стали можливими і в Україні.

Звернемось же власне до предмета нашого аналізу – основної інновації нового закону. Отже, університетська автономія – це форма встановлення та повсякчасного досягнення академічних свобод, що визначається як необхідна ступінь незалежності університету. Вона ґрунтується на принципі дотримання академічних свобод. Зауважимо, що «академічні свободи» та «університетська автономія» – поняття близькі, але вони не повністю співпадають, оскільки автономія університету розуміє, перш за все, самоврядування навчального закладу, а академічні свободи безпосередньо відносяться до науково-викладацького складу (академічного персоналу) та через них до навчального закладу. Не слід забувати, що основна діяльність вищого навчального закладу спрямована на студента, тому він є повноправним учасником навчального процесу. Згідно з новим законом, з представниками студентства будуть узгоджуватися відрахування, переведення студентів, заселення гуртожитків і призначення заступника декана по роботі зі студентами.

Отже, академічні свободи – це права суб'єктів навчального процесу, які визначаються у демократичності процедури навчання, виборі навчальних курсів поза обов'язковим обсягом та викладача, формуванні змісту навчальної дисципліни, виборі керівників структурних підрозділів та керівників закладів вищої освіти, організації навчального процесу тощо. Рівень і характер академічних свобод є показником, який характеризує реформи у вищій освіті будь-якої країни. Таким чином, автономія вищого навчального закладу – це сукупність прав і відповідальності щодо здійснення діяльності, що провадить вищий навчальний заклад, самостійного добору і розстановки кадрів відповідно та в межах, визначених законодавством про освіту.

Однією з важливих ознак автономності ви-

щого навчального закладу є і затвердження навчального плану самим закладом. Сьогодні українські заклади вищої освіти розробляють власні навчальні плани, дотримуючись освітньо-професійних програм, що схвалені Міністерством освіти і науки України. І лише у варіативній частині освітньо-професійної програми вони можуть визначати переліки навчальних дисциплін у планах. Навчальний план закладу ухвалюють міністерства чи відомства, підпорядкуванням якого він знаходиться. Однак освітньо-професійні програми вже застаріли, є недоскональними, не задовольняють вимог роботодавців і потребують перегляду. Отже, потрібно надати вищим навчальним закладам виняткове право розробляти освітньо-професійні програми підготовки фахівців із залученням роботодавців.

Механізми державного ліцензування та акредитації теж потребуватимуть перегляду та вдосконалення у зв'язку з автономізацією вищого навчального закладу. Зауважимо, що акредитація є підтвердженням певного рівня якості освітніх послуг, а також їхньої відповідності потребам окремих професійних галузей в країні. Задля підвищення якості освіти слід запровадити альтернативні форми ліцензування та акредитації через створення на конкурсній основі незалежних ліцензійних та акредитаційних агентств. Водночас держава могла б замовляти незалежну експертизу рівня і якості навчальних програм, кадрового забезпечення та навчальних ресурсів закладів вищої освіти. Таким чином, держава могла б інформувати громадян України про статус вищих навчальних закладів, що давало б можливість абітурієнтам робити свідомий вибір на користь конкретного закладу.

В той час, коли Україна приймає давноочікуване і, враховуючи економічну ситуацію, ймовірно і єдино можливе рішення щодо автономізації вишів, у багатьох країнах Західної Європи досі тривають змагання між прихильниками традиційного (для попереднього часу) централізованого державного управління і поширенням ліберальних чи неоліберальних підходів (власне автономізації). Так, неоліберальні освітні реформи, за висновками дослідників, мають на меті досягти:

- обмеження функцій держави у галузі освіти;
- поширення в галузі освіти ринкових механізмів конкуренції;
- поширення теорій соціального вибору в галузі освіти (вибір форм освіти як один із видів вигідного обміну);
- поширення методологічного індивідуалізму: людина як вільний, раціональний, автономний, самозацікавлений (зацікавлений у максимізації власного блага) індивід – homo economicus, який живе в умовах певної

соціальної організації, створеної для його охорони природних прав та сприяння вигідному обміну з іншими індивідами;

- розвитку «нового менеджеризму», тобто поширення принципів та механізмів менеджменту, характерного для сфери приватного бізнесу, на соціальну сферу, зокрема, в галузь освіти. Трактуються освітні установи як квазі-автономних, самоврядних структур малого бізнесу;

- роздержавлення освітньої галузі, приватизації освітніх послуг, їх «контрактуалізації»;

- трансформації форм контролю: від контролю політичного, бюрократичного до контролю ринкового, споживацького; від концентрації уваги контролю вхідних параметрів, тобто кількості вкладених ресурсів, до надання пріоритету контролю результатів, ефективності, продуктивності «шкільного виробництва»;

- «маркетингу демократії». Поняття «рівність», «справедливість», «солідарність» – основні цінності демократичного суспільства – розглядаються на економічному, а не на політичному рівні: людина є, передусім, споживачем, а не громадянином;

- децентралізації, деволуції управління освітньою системою: передачі владних повноважень та відповідальності з центру у регіони, з регіонів на місця. Заохочення приватного та неформального секторів до примноження «соціального капіталу»;

- «культурної реконструкції», «маркетингу суспільної свідомості», формування «підприємницького суспільства», в якому відбуваються перетворення шкіл на інституції малого бізнесу, що конкурують між собою, та запровадження «курікулуму конкуренції й підприємництва»;

- низького рівня екологічної свідомості, виховання «зеленого консюмеризму», надання переваги ринковим способам розв'язання екологічних проблем [2, с. 12].

Зауважимо, навіть у США та інших країнах, що є прихильниками зниження рівня централізації управління освітою, вищезазвані ознаки зустрічаються далеко не в усіх планах реформ. Найпоширенішими популяризаторами і захисниками принципів неолібералізму виступають міжнародні фінансові організації (Міжнародний валютний фонд, Світовий банк, Світова організація торгівлі), які надмірно часто отожднюють освітні послуги з туристичними чи якимись ще більш «ліберальними». Одночасно, в умовах фінансової безнадії доводиться йти на типово неоліберальні кроки і вводити плату за навчання, загострювати конкуренцію за державні гранти чи позики на отримання вищої освіти тощо[3].

До внутрішніх чинників і впливів можна віднести намагання керівників ВНЗ досягти максимальних результатів за рахунок оптимізації витрат. Прикладом подібних проблем

може бути вибір між негайним придбанням наявної на ринку інформаційної техніки чи відмовою від неї на користь вичікування надходження більш продуктивної і скеруванням коштів у банки для отримання відсотків від капіталу.

Подібних до вказаної проблеми у житті великого учбового закладу багато, тому в Західній Європі вже давно у вищому керівництві ВНЗ використовують менеджерів-професіоналів, для яких вирішення одразу цілої групи таких завдань є легким і давновідомим. Зрозуміло, що науковець зі сфери фізики чи теорії літератури, попри всі вищі академічні досягнення, не може бути вправним менеджером без попередньої і тривалої підготовки. А от у минулому, коли всі рішення приймалися в міністерствах та інших вищих державних органах, ректор-науковець міг бути успішним керівником – він мало впливав і на фінансові справи, і на встановлення квот на прийом, і на вибір нових дисциплін чи створення нових факультетів.

Отже, у сучасних умовах, внутрішні чинники впливу на систему вищої освіти і на діяльність її окремих закладів є поєднанням традиційних, нерозв'язаних проблем та наслідків чи проявів чинників вищого рангу – зовнішніх щодо усієї системи освіти.

Якщо ж звертатися до управління освітою на мезорівні, то слід сказати, що загалом існує кілька методів планування. Найбільш поширені два: соціально-демографічний, який враховує лише демографічні показники й визначену Конституцією і законодавством тривалість освіти, і метод «витрати-прибутку», у межах якого освіта вважається інвестицією, а тому завдання науковців полягає в обчисленні співвідношення витрат на освіту і прибутку від підвищення виробничо-професійної компетентності всього населення. Який буде впроваджений – не складно зрозуміти, власне як і передбачити можливі наслідки.

Таким чином, на першому місці у переліку інновацій, пов'язаних з автономізацією, завжди виявляються зміни в управлінні. Вони, у свою чергу, теж формують певну ієрархію – на вищому рівні знаходяться освітньо-політичні пропозиції, на найнижчому – персональні зміни у керівництві того чи іншого закладу.

Багата практика усіх країн світу свідчить про те, що рішення і зміни на вищому, проміжному і найнижчому рівнях мають приблизно однаковий за силою позитивний чи негативний вплив на успішність роботи конкретного ВНЗ. Відрізняються вони, переважно, рівнем поширення свого впливу – політичного рішення парламенту, Президента чи адміністративного рішення міністра, швидше за все, стосуватимуться не одного ВНЗ (звісно, можливий і такий варіант, коли в країні існує всього один заклад), а сектора вищої освіти чи всієї системи. Заміна ж ректора безпосередньо стосуватиметься

ся лише одного університету, а не усіх вищих навчальних закладів країни [3].

Науковці Заходу легко розрізняють одразу кілька варіантів адміністративних (чи бюрократичних) реформ децентралізаційного спрямування:

- Варіант «деконцентрації» (deconcentration) полягає у зміщенні керівних освітянських органів зі столиці в інші місця – в регіональні столиці чи в інші адміністративні одиниці держави. Він широко використовується в тих країнах, де політичні зміни призводять до адміністративно-територіальних (Іспанія) і передачі основної відповідальності за організацію поточної діяльності освітніх закладів з кабінетів у столиці до кабінетів регіональних центрів (менших столиць). Якщо країна зберігає цілісність, то столичний освітній офіс зберігає вищі контрольні функції і не ділиться ними з регіонами чи областями.

- Подібний поділ контрольних функцій за екзаменами чи іншими видами освітньої діяльності відбувається під час «делегування» (delegation) влади. У цьому разі адміністративна децентралізація полягає у трансляції частини вищих контрольних функцій вниз – на нижчі щаблі бюрократичної ієрархії чи у спеціально створені структури (бюро, агентства, центри тощо). Варіант «делегування» влади застосували деякі країни Західної Європи: Австрія, Італія, Фінляндія, Нідерланди [5-6].

- Ще глибші зміни, які потребують законодавчих рішень, передбачає варіант «передачі» (devolution) повноти відповідальності за освітню діяльність місцевим громадам чи іншим організаціям (наприклад, мовним громадам у Бельгії). Останні мають регулювати і фінансові потоки, і кадрові питання, і відбір змісту навчання. Цей варіант важко відділити від політичної децентралізації чи реформи – він передбачає певну політичну домовленість і найчастіше виходить за рамки лише одного міністерства освіти.

- Своєрідним варіантом децентралізації є «денаціоналізація» (denationalization), яка реалізується шляхом створення або розширення сектора приватної вищої освіти. Прикладом є створення в Австрії 11 приватних університетів у 1999 р. [7].

Тому успішне втілення реформ децентралізаційного чи іншого, значного за наслідками плану, вимагає потужних і довготривалих раціональних і сучасних моделей планування і втілення. Варто погодитись з тими узагальненнями, які, за матеріалами багатьох американських науковців, робить у аналітичній записці Т. Фініков: «Для того, щоб уникнути небажаних наслідків і забезпечити успіх автономізації системи освіти, потрібна добре продумана стратегія, яка б враховувала всі чинники, що

можуть сприяти чи перешкоджати її втіленню в життя.

По-перше, слід виходити з того, що для успіху децентралізації потрібне сприятливе політичне середовище (political environment), тому її стратегія має ґрунтуватися на всебічному і глибокому аналізі всіх політичних чинників.

По-друге, необхідно зважити на те, що найнесприятливішими умовами для здійснення децентралізації системи освіти, хоч як це парадоксально не звучить, є політична стабільність в країні, а найсприятливішими – політична нестабільність.

По-третє, треба мати на увазі, що дуже часті зміни уряду та міністрів освіти не сприяють децентралізації.

По-четверте, імперативом автономізації є врівноваження політичних та інших її цілей. Оскільки успіх чи невдача автономізації державної системи освіти (як організаційної моделі) значною мірою залежить від зовнішніх сил, їх визнання, розуміння і підтримка ними заходів щодо самої автономізації є дуже важливими. Власне кажучи, йдеться про необхідність досягнення і збереження консенсусу усіх відповідних політичних сил» [4, с. 169].

**Висновки.** Зараз відбувся поступовий перехід від внесення інновацій шляхом наказів і постанов уряду і міністерських керівників до створення «рамкових» законів, призначених виключно для здійснення тих чи інших змін. Можливо, що їх причинами було не тільки поширення ідеалів демократії, але й скорочення освітніх бюджетів, а відтак зменшилися адміністративні можливості міністрів освіти. Саме ці дві причини, найімовірніше, і викликали прискорення переходу до принципово нових підходів у сфері освітнього планування та здійснення реформ.

Попри це, вища школа України таки потребує роздержавлення управління вищою освітою, надання їй суспільно-професійного характеру. Зусилля в цьому напрямку вимагають, насамперед, політичної підтримки, оскільки для проведення подібного перетворення необхідно мати широкий доступ до статистичних матеріалів про стан і тенденції змін у вищій школі країни. Поряд з цим необхідні наукові розробки, що стосуються організації системних досліджень у галузі вищої освіти.

Також варто зазначити, що самі по собі політичні чи соціально-економічні зміни є лише однією з передумов ініціації та розвитку освітніх реформ, але не є гарантією їх повного успіху. Та й складові демократії – розподіл влади, чесні вибори за участю багатьох кандидатів, виключення свавілля відповідальних осіб та їх ротация – значно змінюють кількість і вплив груп-учасників модернізаційного процесу.

## СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Закон України «Про вищу освіту» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unian.ua/society/934633-vr-progolosuvala-za-zakon-pro-vischu-osvitu-yakiy-ne-mogla-uhvaliti-5-rokiv.html>
2. Поступная А.В. Проблемы украинского высшего образования в контексте Болонского процесса [Текст] / А.В. Поступная // Теория и практика государственного управления: сб. науч. трудов. – Х.: Изд-во НАГУ «Магистр», 2007. – Вып. 3 (18). – С. 209-215.
3. Кряжев П.В. Тенденції реформування вищої освіти в країнах Західної Європи. [Текст]: дис. ... канд. пед. наук: 13.00.01 / Павло Володимирович Кряжев, Ніжин. держ. ун-т ім. М. Гоголя. – К., 2008. – 246 с.
4. Фініков Т.В. Сучасна вища освіта: світові тенденції і Україна [Текст] / Т.В. Фініков. – К.: Таксон, 2002. – 176 с.
5. Horster D. System und Lebenswelt [Text] / D. Horster // Hannoversche Allgemeine Zeitung. – 2009. – Nr. 139, 18 Juni. – S. 8.
6. Hoy W. Educational Administration. Theory Research and Practice [Text] / W. Hoy, C. Miskel. –N.-Y.: McGraw-Hill, inc., 1987. – 488 p.
7. Kyvik S. Structural Changes in Higher Education Systems in Western Europe. [Text] / S. Kyvik // Higher Education in Europe – 2004. – Vol. 24 (3). – P. 393-409.

Стаття надійшла до редакції 12.01.2015

## REFERENCES:

1. Zakon Ukrainy «Pro vyshchu osvitu» (The Law of Ukraine «On Higher Education»). Mode of access: <http://www.unian.ua/society/934633-vr-progolosuvala-za-zakon-pro-vischu-osvitu-yakiy-ne-mogla-uhvaliti-5-rokiv.html>
2. *Postupnaya A.V.* Problemy ukrainского vysshogo obrazovaniya v kontekste Bolonskogo protsessa (Problems of Ukrainian higher education in the context of the Bologna process). *Teoriya i praktika gosudarstvennogo upravleniya: sb. nauch. trudov.* H.: *Izd-vo NAGU «Magistr»*, 2007. Vyip. 3 (18). P. 209-215.
3. *Kryazhev P.V.* Tendentsiyi reformuvannya vyshchoyi osvity v krayinakh Zakhidnoyi Yevropy (Trends in Higher Education Reform in Western Europ). K., 2008. 246 p.
4. *Finikov T.V.* Suchasna vyshcha osvita: sivitovi tendentsiyi i Ukrainy (Modern higher education: global trends and Ukraine). K.: *Takson*, 2002. 176 p.
5. Horster D. System und Lebenswelt [Text] / D. Horster // Hannoversche Allgemeine Zeitung. – 2009. – Nr. 139, 18 Juni. – S. 8.
6. Hoy W. Educational Administration. Theory Research and Practice [Text] / W. Hoy, C. Miskel. –N.-Y.: McGraw-Hill, inc., 1987. – 488 p.
7. Kyvik S. Structural Changes in Higher Education Systems in Western Europe. [Text] / S. Kyvik // Higher Education in Europe – 2004. – Vol. 24 (3). – P. 393-409.

**Хомерікі Олена Андріївна** – доктор соціологічних наук, доцент  
Національний авіаційний університет  
Адреса: 03680, м. Київ, просп. Космонавта Комарова, 1  
E-mail: [Khomeriki\\_helen@mail.ru](mailto:Khomeriki_helen@mail.ru)

**Khomeriki Olena Andriivna** – doctor of social sciences, associate professor  
National aviation university  
Address: 1, Komarova Av., Kyiv, 03680  
E-mail: [Khomeriki\\_helen@mail.ru](mailto:Khomeriki_helen@mail.ru)