



ОСВІТНІ РЕФОРМИ ТА ІННОВАЦІЇ

УДК 37.014

СУТНІСТЬ ТА ОСНОВНІ МОДЕЛІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ ТА В УКРАЇНІ

Віктор Пашков

У статті розглянуто проблеми та моделі децентралізації керування вищою освітою. Автором розкрито сутність процесу та політики децентралізації, основні причини її запровадження та позитивні ефекти від її реалізації. Обґрунтовано, що децентралізація є формою лібералізації управління вищою школою з боку держави, що має на меті підвищення ефективності діяльності та суспільної відповідальності ВНЗ. На прикладі зарубіжних країн проаналізовано можливі ефекти від використання різних моделей здійснення політики децентралізації, а також зроблено висновки щодо України.

Ключові слова: вища школа, демократизація, децентралізація, рівні управління, моделі політики децентралізації.

Сьогодні на порядку денному української політики стоїть освітня реформа, фундаментальною основою якої є збільшення автономії ВНЗ та децентралізація управління системою вищої освіти. Однак через надмірну політизацію та радикальну поляризацію думок щодо напрямків, методів та інструментів освітньої реформи ані академічна спільнота, ані освітянські чиновники не виробили чіткої системної концепції реформи та моделі політики, завдяки якій вона буде втілена в життя. Ні заяви політиків з опозиційного табору, ні проект закону «Про вищу освіту», підготовлений Міністерством освіти та науки, достеменно не дають громадськості бачення обраної моделі децентралізації. За цих умов необхідними стають об'єктивне висвітлення зарубіжного досвіду проведення децентралізації управління вищої освіти та аналіз ефектів від застосування різних моделей децентралізації.

Серед суспільствознавців, які займаються цією проблематикою, можна виділити Т. Левченко, М. Яцейко, П. Ленський, О. Локшина, К. Хюфнер, Д. Дзвінчука. Так, зокрема Т. Левченко у своїй монографії розглядає проблеми реформування систем освіти провідних країн Європи. Роботи П. Ленського, К. Хюфнера та О. Локшиної детально аналізують реформи вищої освіти, проведені на початку ХХІ ст. в Великій Британії, Німеччині та Китаї. Вітчизняна дослідниця Н. Постригач фокусується на передумовах та наслідках децентралізації управління освітою в Іспанії наприкінці ХХ ст. Цікавою є ґрунтовне дослідження (монографія) вітчизняної дослідниці А. Ржевської, присвячене проблемам та напрямкам реформування вищої освіти у Західній



Європі у другій половині ХХ ст.

Метою статті є висвітлення накопиченого закордонного досвіду проведення децентралізації управління вищої освіти та аналіз наявних моделей її здійснення.

До завдань, розв'язання яких веде до реалізації поставленої мети, ми відносимо:

- З'ясування сутності децентралізації управління вищою освітою та можливих ефектів від неї;
- Висвітлення та аналіз моделей здійснення політики децентралізації у вищій освіті;
- Формування висновків щодо можливості застосування в Україні тієї чи іншої моделі децентралізації управління вищою освітою.

Суттєвий вплив на процеси модернізації вищої освіти у другій половині ХХ ст. справила децентралізація управління у галузі, що проводилася у більш широкому контексті реформування державного управління. У першій половині ХХ ст. вища школа у провідних країнах світу, хоч і діяла в умовах певної автономії, але значною мірою залежала від державної влади, а у тоталітарних країнах була повністю підпорядкована їй. Державна політика у галузі вищої освіти вироблялася і реалізовувалася централізовано, а ВНЗ розглядалися як звичайні виконавці урядових рішень. Однак процеси розвитку мережі ВНЗ, демократизації вищої освіти, зростання попиту на вищу освіту, що почалися у цей період та особливо посилилися у 1950–1960-х рр., призвели до ускладнення національних систем вищої освіти, зростання різноманіття інтересів та потреб ВНЗ різних типів, секторів (внутрішньої диференціації), що об'єктивно ускладнило процес централізованого управління національними системами вищої освіти та сформувало потребу запровадження більш гнучких механізмів управління.

За таких умов у 60–70-х рр. ХХ ст. стало очевидно, що Міністерства освіти у більшості країн світу, як забюрократизовані організації, закостенілі структури, не спроможні оперативно реагувати на зміни на ринку праці та освітніх послуг, специфіку потреб кожної окремої місцевої громади. Все голосніше почали лунати голоси про необхідність створення нових органів публічної влади у галузі вищої освіти та збільшення ролі академічної спільноти та ВНЗ при реалізації державної політики у сфері вищої освіти. Створення таких органів розглядалося у двох декількох вимірах: 1) як засіб децентралізації управління; 2) як засіб підвищення якості освітніх послуг та гнучкості всієї системи вищої освіти [1, с. 45]. Посилювалося усвідомлення в адміністративних та урядових колах, що тільки автономія ВНЗ може створити найсприятливіші умови для вільного, небюрократичного розвитку цього соціального інституту, який би повністю задовольняв потреби суспільства, місцевих громад, НТП у висококваліфікованих фахівцях у всіх галузях суспільного життя. Вважалося, що замість того, щоб контролювати інституційні цілі, визначати напрямки підготовки, освітні програми, структуру ВНЗ, кадрову політику, розподіл коштів, слідкувати за ходом виконання конкретних бюджетних статей, в процесі оцінки держава просто повинна отримувати інформацію про стан справ у вищій освіті. Об'єднуючи результати оцінки з розподілом коштів,



держава зберігала б у своїх руках владні повноваження і можливість координації, при цьому замінюючи принцип контролю державним наглядом та звітністю ВНЗ.

Реалізація цих переконання й думок еліти була пришвидшена «студентською революцією» 1968 р. у Франції. Травневі студентські страйки і маніфестації 1968 р. стають поштовхом до першої великої реформи у французькій вищій освіті, яка робить із ВНЗ справжні автономії. Закон Фора надав значну адміністративну, фінансову, педагогічну та наукову автономію ВНЗ. Ці студентські страйки також призвели до суттєвих змін у законодавстві щодо вищої освіти європейських та деяких латиноамериканських держав, ставши каталізаторами процесу географічного поширення процесів децентралізації управління вищою освітою. Нині децентралізація – характерна риса реформування освітніх систем багатьох розвинутих країн. У 1975 р. централізована модель керування вищою освітою в Європі функціонувала в 21 країні – зараз їх кількість скоротилася до шести (Греція, Франція, Ірландія, Угорщина, Україна, Португалія) [2, с. 94].

Всі ці процеси співпадають з загальними процесами демократизації, що у 1970–1980-х рр. відбуваються у світі. Так, у Франції, Італії, Іспанії, Португалії, країнах Бенілюксу, у більшості латиноамериканських країн у 1980-х рр. при владі опиняються ліві політичні сили, що сприяє процесам децентралізації управління освітою й збільшення автономії вищої школи. Наприклад, у Франції існує давня традиція централізації освіти (яка вочевидь походить від політичних традицій монархізму), коли держава пропонує однакові можливості для всіх, запевняючи, що освіта, зокрема й вища, є універсальною і слугує національним інтересам. Починаючи з 1981 р. після приходу до влади соціалістів на чолі з Франсуа Міттераном, у Франції розвивається стійка тенденція до постійної децентралізації, внаслідок якої її система вищої освіти трансформувалася від жорсткоцентралізованої до помірно централізованої.

У 1990-х рр. – на початку ХХ ст. цей процес триває як у західно-європейських, скандинавських країнах, так і у східноєвропейських та країнах АТР. У країнах СНД ці загальноосвітні тенденції не набули поширення, оскільки в них залишається поки що сильною традиція централізованого управління, успадкована з радянського періоду [2, с. 96].

З погляду теорії державного управління, децентралізація – це перенесення центру прийняття рішень на нижчі рівні управління шляхом зменшення сфери відповідальності центрального рівня і пропорційного збільшення ролі та завдань структур регіонального і локального рівнів, що вимагає точної фіксації та розмежування повноважень адміністрацій різних рівнів. Децентралізація управління освітою передбачає перерозподіл функцій і повноважень між центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та навчальними закладами. У такому ракурсі децентралізація стає концептуальною відповіддю на питання щодо можливості збалансування загальнонаціональних і місцевих інтересів у рамках діяльності ВНЗ.

Прихильники політики децентралізації управління і фінансування освіти критикують бюрократію і пропонують позбутися «обмежень освітнього



продукту», наблизивши системи надання освітніх послуг до ринкових з метою підвищення їхньої оперативності та ефективності. На їх думку, централізоване управління вищою освітою призводить до звуження ринкового конкурентного поля та заповнення освітнього простору бюрократичними мережами, що орієнтуються на пошук власної фінансової та політичної ренти. Таким чином, чим менший ступінь державного втручання в систему вищої освіти, тим краще вона забезпечує суспільні інтереси через механізми самоорганізації та ринкового попиту. У цьому контексті найбільш надійним засобом підвищення ефективності діяльності та суспільної відповідальності ВНЗ є децентралізація управління вищою школою.

В основі політики децентралізації лежать політичні (демократизація суспільного управління, залучення до нього громадськості), фінансові мотиви (нездатність центральних урядів самостійно нести тягар фінансування вищої освіти, бажання перекласти частину фінансового тягаря на місцеві громади), мотиви ефективності (переміщення центрів прийняття рішень на нижчі рівні управління дозволяє оперативніше реагувати на вимоги суспільства та ринку праці). Водночас процеси децентралізації та автономізації ВНЗ не слід розглядати як надання повної незалежності від держави. Це швидше певна форма лібералізації механізму управління вищою школою з боку держави, оскільки надання значних повноважень ВНЗ у фінансовій та адміністративних царинах супроводжується посиленням державного контролю за якістю освіти [3, с. 37]. Розширення автономії збільшує свободу самореалізації для викладачів та керівництва ВНЗ, але в межах ВНЗ і тільки у викладанні й дослідженнях. В інших сферах діяльності, особливо у фінансовій, право вільно розпоряджатися коштами, що надається вузам, супроводжується посиленням контролю держави щодо їх раціонального використання, що відображається у необхідності звітування вузів перед громадськістю та державою як щодо використання коштів, так і щодо результатів своєї діяльності. Практику підзвітності у цьому контексті можна також розглядати як інструмент непрямого державного управління розвитком вищої школи, оскільки підзвітність вузів з фінансових питань неминуче передбачає і звіт з реалізації навчальних і дослідницьких програм, організації виховних заходів. Держава, змінюючи критерії ефективності діяльності вузів та напрямки звітування, опосередковано спрямовує розвиток вищої школи на досягнення бажаних пріоритетів, не порушуючи при цьому засад інституційної автономії. Автономія ВНЗ у цих умовах трактується як самостійне визначення напрямків діяльності, пріоритетів, методів навчання і виховання, управлінських практик та структури, розпорядження ресурсами, що спрямовується на досягнення визначених ВНЗ та схвалених суспільством стратегічних цілей.

Запровадження чи розширення автономії не є кінцевою метою, а виступає радше засобом реформування владно-управлінських відносин у галузі для досягнення стратегічної мети реформаторів та суспільства загалом – підвищення ефективності діяльності вищої школи та якості освіти. Водночас паралельно зі збільшенням рівня автономії вузів відбувається посилення впливу держави на формування освітніх стандартів та оцінку якості освіти, що має забезпечувати адекватність діяльності вишів вимогам суспільства. Держава



прагне контролювати не методи, технології чи освітній процес, а якість та рівень кінцевих результатів (освітніх продуктів).

Децентралізація освіти включає в себе певну серію стратегій, зумовлених раціональною адміністративною і правовою політикою. Як свідчить досвід, політика запровадження децентралізації реалізується трьома шляхами, що взаємно доповнюють один одного: 1) залучення громадськості до розв'язання проблем вищої школи, стратегічного планування розвитку галузі; 2) збільшення участі місцевих спільнот в управлінні та фінансуванні галузі; 3) надання більш широкої автономії ВНЗ в управлінні їх ресурсами, перш за все фінансовими [4, с. 123].

Перенесення процесу прийняття рішень на рівень ВНЗ чи регіональний рівень є важливою політичною стратегією, яка зумовлена недостатністю довіри до спроможності держави адекватно реагувати на потреби вимогливого населення. Право приймати рішення повинні мати ті, кого зачіпають наслідки їх виконання. Децентралізація в певному сенсі є найбільш очевидним і надійним засобом перенесення політичних дебатів про якість освіти на нижчі щаблі освітньої системи, її демократизації та модернізації. Надання більших повноважень нижчим рівням системи означає перекладання на них відповідальності за визначення того, що вони розуміють під якістю освіти. Залучення місцевих громад до управління та фінансування вищої школи дає змогу пом'якшити негативні ефекти від постійного скорочення державного фінансування, що відчуває галузь в умовах глобалізації.

До позитивних наслідків децентралізації керування освітою можна віднести наступні: скорочення бюрократії; заміна вертикалі влади горизонталлю, демократизація керування; залучення безпосереднього досвіду нижчих адміністративних рівнів на місцях для здійснення ефективного керівництва; доцільне використання коштів, що виділяються бюджетами різних рівнів і залучаються з приватних джерел самими ВНЗ; зростання ефективності та якості навчання, викладання, менеджменту в освітніх закладах; відповідність освітніх послуг вимогам суспільства та місцевих громад [5, с. 47]. Децентралізація керування вищою освітою не є самоціллю, і, по суті, сьогодні не існує універсальної її моделі, яка підходить тим всім країнам, оскільки освітні реформи та політика завжди реалізуються у конкретному національному контексті. Узагальнюючи зарубіжний досвід реалізації політики децентралізації управління вищою школою, можна виділити три найбільш поширені моделі децентралізації.

Перша модель: відповідальність за адміністрування, владні повноваження і контроль може розподілятися між центральним міністерством (міністерством освіти чи вищої освіти), а також регіональними і місцевими органами державної влади, тобто відбуваються процеси політичної деконцентрації в галузі. Делегування управлінських повноважень повинно пов'язуватися з децентралізованим ресурсним забезпеченням при збереженні відповідальності за їхнє ефективне використання місцевими органами виконавчої влади.

Ще один варіант полягає в мобілізації повноважень щодо залучення фінансових ресурсів місцевих органів влади з метою спільного несення фінансових зобов'язань з державою. У результаті можуть створюватися так



звані схеми багаторівневого фінансування й управління, за якими центральні, регіональні та місцеві органи влади беруть участь у формуванні бюджетів ВНЗ, причому кожен рівень влади встановлює свої умови фінансування, досягнення цільових показників і надання звітності про результати виконання показників. При цьому центральний уряд зосереджується на загальному плануванні, підтримці пріоритетних напрямків НДДКР та інфраструктурних проектах, підтримці провідних ВНЗ.

Деконцентрація представляє собою структурно-функціональну реформу механізму державного управління вищою освітою, що спрямована на зміну центру прийняття політичних рішень щодо розвитку галузі в межах державного апарату. Тому деконцентрація передбачає не реальну передачу влади в системі вищої освіти від держави до вузів чи посередницьких структур, а географічну дифузію владних повноважень та фінансових ресурсів, що укріплює регіональне та місцеве керування в рамках загальнодержавного. Вважається, що планування та адміністрування на регіональному рівні є більш гнучким та оперативним, більшою мірою відповідає потребам місцевих ринків праці, а тому є більш ефективним з точки зору використання наявних ресурсів.

Найбільш свіжим прикладом є реформа вищої освіти КНР, що почалася на початку ХХІ ст. Китайський уряд постійно надає великого значення реформі освіти, розуміючи, що освічені люди – головна умова успішного проведення економічних та соціальних перетворень у країні. Такого стратегічного значення системі освіти влада комуністичного Китаю почала надавати з часів приходу до влади архітектора економічних реформ Ден Сяопіна. Це було викликано як величезним соціально-економічним потенціалом освіти, який можна було використати для пришвидшення економічного розвитку, так і значною відсталістю системи вищої освіти внаслідок антиінтелектуального курсу Мао Цзедуну. Сьогодні програмне положення КПК про «розвиток та покращення освіти» реально втілюється – створюється багатоканальна система фінансування освіти, яка містить і бюджетні, і позабюджетні компоненти, що є необхідними засадами ринкового регулювання [6, с. 74]. З огляду на це, державний план реформування вищої освіти передбачає поліпшення координації між управлінням бюджетом і політикою за секторами, посилення відповідальності та контролю за витратами на освіти, налагодження механізму забезпечення освітніми послугами, удосконалення планування; диверсифікацію фінансування, зокрема, впровадження механізму позабюджетного фінансування; впровадження вибіркової, цільової допомоги від центрального уряду. На початку ХХІ ст. у межах реформи вищої освіти у Китаї створена нова дворівнева система відповідальності.

Перший рівень: Центральний уряд відповідає за розробку концепції і загальне планування, курирує низку ВНЗ національного значення, надає вибірккову допомогу провінційним ВНЗ та стимулює НДДКР.

Другий рівень: на провінційному рівні формулюються плани розвитку освіти, забезпечується безпосереднє фінансування ВНЗ та інші освітні послуги. Кожен урядовий рівень самостійно формує бюджет у межах своєї зони відповідальності.

Мережа ВНЗ КНР налічує 2003 закладів, де навчається 16 млн. студентів.



Щорічні темпи зростання студентського контингенту складають 15 %. Протягом останніх років на засадах принципу «спільне створення, врегулювання, співпраця і об'єднання» значно вдосконалена система управління освітою, оптимізовано її ресурси. Понад 250 ВНЗ передані у безпосереднє відання провінційних урядів, що заклало систему спільної відповідальності центрального та місцевих урядів.

Нова дворівнева система управління вищою освітою чітко визначає відповідальність центрального та місцевих урядів, де останні є головними органами управління, що мобілізує ініціативу місцевих урядів на розвиток вищої освіти та посилює тісну взаємозалежність між ВНЗ та соціально-економічним розвитком регіону. У цьому контексті збільшується внесок ВНЗ у регіональну економіку через упровадження НДДКР [7, с. 104].

Слід зазначити, що з передачею значної частини владних повноважень в управлінні освітою на регіональний рівень відбулися позитивні зміни. Так, децентралізація фінансування вищої освіти сприяла децентралізації управління, регіоналізації освіти та орієнтації ВНЗ на місцеві ринки праці, підвищенню уваги регіональних та місцевих органів влади до потреб системи освіти, оптимізації структури і пріоритетів бюджету. У той же час центральний уряд отримав змогу сконцентрувати свої організаційні та фінансові зусилля у сфері вищої освіти на розвитку групи найкращих ВНЗ країни. Держрада КНР розглядає необхідність підтримки таких загальнонаціональних ВНЗ, як Пекінський та Шанхайський університети, Політехнічний університет Цінхуа. Міністерство освіти КНР офіційно розробило й реалізує проекти, які передбачають значне підвищення асигнувань на їхній розвиток з метою перетворення цих ВНЗ у першокласні університети світового рівня. Як свідчать загальновизнані міжнародні рейтинги ВНЗ, це владі успішно вдається. Якщо в рейтинг 100 найкращих ВНЗ світу американського часопису «Таймс» у 2004 р. потрапило 4 китайських ВНЗ, то у 2007 р. їх було вже 7 [8, с. 149].

Наприкінці ХХ ст. модель деконцентрації в управлінні вищою освітою остаточно склалася в Індії. Її формування стало результатом піввікової еволюції федеративного устрою країни. Попри те, що під час прийняття конституції країни (1950 р.) сфера вищої освіти була віднесена до переліку спільної або паралельної компетенції федерації та штатів, тривалий час керування вищою освітою носило доволі централізований характер. Формування політики у сфері вищої освіти де-факто було прерогативою федерального уряду, а регіональні уряди (уряди штатів) виконували роль місцевих адміністраторів федеральної політики та програм. Таке становище зумовлювалося домінуванням соціалістичних орієнтацій у політичному житті, фінансовою залежністю регіонів від центру та провідною роллю держави у процесах суспільної модернізації. Процес реформування розпочався в 1991 р., коли уряд Нарасимха Рао паралельно з економічною лібералізацією почав децентралізацію управління. В результаті реформ штати отримали можливість проводити самостійну політику в сфері вищої освіти, але змушені були майже повністю взяти на себе фінансове забезпечення галузі. Контролюючі функції залишилися в руках центрального уряду [4, с. 82]. Як наслідок, система управління галуззю стала більш ефективною та адаптованою до соціально-економічних



умов штатів. Деконцентрація мала також сприяти вирішенню й політичних завдань, що є актуальними для розвитку індійського суспільства на початку ХХІ ст. В умовах формування штатів за етнолінгвістичним принципом та соціального різноманіття індійського суспільства, передача повноважень регіональним урядам стало засобом задоволення освітньо-культурних потреб мовних та етнонаціональних співтовариств, що має зменшити сепаратистські настрої в регіонах.

На початку ХХІ ст. система управління вищою освітою має дворівневу структуру: центральний рівень представлений Міністерством з розвитку людських ресурсів та двома автономними урядовими організаціями – Комісією з університетських грантів, створеною в 1956 р. (University Grants Commission – UGC) та Індійською радою з технічної освіти, створеною у 1987 р.

Міністерство з розвитку людських ресурсів займається загальним плануванням розвитку галузі та встановлює пріоритети, розробляє нормативно-правову базу та загальнонаціональні освітні стандарти, здійснює загальний нагляд над системою вищої освіти, надає вибірккову допомогу університетам штатів, спеціалізованим вузам для реалізації інноваційних проектів та НДДКР. У безпосередньому підпорядкуванні міністерству знаходяться 39 федеральних університетів.

Комісія з університетських грантів розподіляє державні асигнування 39 федеральним університетам, проводить оцінку якості діяльності вузів та їх акредитацію. Також Комісія виділяє одноразові гранти під конкретні проекти університетам штатів та спеціалізованим вузам.

Індійська рада з технічної освіти, що складається з ректорів технічних вузів країни та міністерських чиновників, розробляє та затверджує галузеві стандарти навчання, здійснює оцінку якості освіти у царині технічних наук, розподіляє державне фінансування між 16 Індійськими технологічними інститутами (провідними інженерно-технічними вузами країни).

Регіональний рівень представлений Департаментами вищої освіти штатів. Регіональні уряди здійснюють регіональне планування розвитку вищої освіти, мають право створювати та реорганізовувати підпорядковані їм типи вишів, повністю фінансують університети штатів (200 вузів), спеціалізовані ВНЗ (100 вузів), державні та муніципальні коледжі (10 000 коледжів), надають фінансову допомогу приватним коледжам. На долю регіональних урядів припадає 70–75 % бюджетних витрат на вищу освіту. Також уряди штатів на певних умовах надають підтримку ВНЗ національного значення [3, с. 38].

У Європі така модель найбільш чітко проявилася в Іспанії, Німеччині та Швейцарії. Її запровадження стало наслідком внутрішньополітичної еволюції цих країн і переходу від централізованої до регіональної держави, а у Швейцарії – це зумовлено характером формування держави.

Конституція Іспанії 1978 р. (ст. 27) гарантувала автономію університетів як найбільш ефективний засіб забезпечення академічної свободи, визначивши їх статус як самоврядних освітніх інститутів. Пізніше закон «Про реформу університетів» 1983 р., прийнятий урядом соціалістів, розвинув конституційне положення про автономію університетів, урегулювавши розподіл компетенції у питанні вищої освіти між державою, регіонами та власне ВНЗ. З кінця



1980-х рр. у межах адміністративної реформи відбулася передача більшості владних повноважень та фінансування від національного уряду до урядів 17 автономних співтовариств (регіонів – *comunidades autonomas*) [9, с. 50]. У зв'язку з цим іспанські вузи стали більш залежними від регіональної влади. Влада автономій визначає тарифи за навчання, частково фінансує державні ВНЗ, що знаходяться на її території, надає стипендії.

Особливість німецької системи державного управління полягає у тому, що такі сфери, як культура і освіта, знаходяться у повному віданні урядів земель (адміністративно-територіальних одиниць ФРН), що закріплено Основним Законом країни (ст. 30 і 70). Останні володіють повною автономією у питаннях розвитку системи освіти й управління діяльністю навчальних закладів, які знаходяться в їх юрисдикції. Це означає, що землі володіють законодавчою та адміністративною компетенцією у всіх питаннях політики в сфері просвітництва, включаючи шкільну та вузівську освіту. Дане право – спадщина та традиції так званого культурного федералізму (культурної автономії земель), що уходить своїми коренями в історію незалежних німецьких держав. Водночас, за Конституцією 1949 р. законодавче регулювання освіти перебуває у віданні федерального уряду, тобто держава здійснює загальний контроль над системою освіти в країні. Якщо розглядати Німеччину в цілому, вища школа представляє собою значною мірою децентралізовану структуру. Однак на рівні окремих земель управління в сфері вищої освіти до останнього часу було у вищій мірі централізованим. Федералізм, культурна суверенність призвели до того, що, як стверджують експерти, у Німеччині замість єдиної системи вищої освіти діють 16 її варіантів. Таким чином, в управлінні вищою освітою ФРН діє модель політичної деконцентрації.

Федеральне міністерство освіти і науки вирішує стратегічні питання розвитку вищої освіти, займається плануванням мережі ВНЗ у країні, гарантує відносну однорідність вищої освіти по всій країні. Також воно розробляє Рамковий закон «Про вищу освіту». Зокрема, на федеральному рівні складаються та приймаються навчальні плани підготовки лікарів, юристів, економістів. Крім того, федеральний уряд в рівних частках з урядами земель фінансує модернізацію існуючих і будівництво нових будівель і споруд, придбання обладнання і технічного оснащення ВНЗ. Із федерального бюджету наполовину фінансуються окремі напрямки досліджень і пілотні проекти. Федеральний уряд виділяє кошти на підтримку студентів (65 %) і будівництво гуртожитків. У цілому він виділяє приблизно 8 % всіх коштів, необхідних для утримання вишів [11, с. 99]. Хоча наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст. позначилася тенденція певного розширення компетенції федерації за рахунок збільшення ролі різноманітних спільних із землями інституцій з планування освіти та дослідницької діяльності у ВНЗ, у яких формування порядку денного є прерогативою саме федерації.

Жоден ВНЗ не підпорядкований безпосередньо Федеральному міністерству. У кожній землі існує Міністерство освіти та культури, що відає всіма питаннями освіти. Уряди земель контролюють вступні вимоги вузів, рамки навчального плану, екзаменаційну систему, штатний розклад і схему оплати праці академічного та неакадемічного персоналу. Саме уряди окремих



земель несуть основне фінансове навантаження і відповідальність за розвиток вищої школи. На їх долю приходиться 90% всіх коштів, що виділяються вишам. При цьому їх бюджетне фінансування є досить централізованим: вузівські бюджети, що схвалюються парламентом землі, є деталізованими і розписаними за всіма статтями. На рівні земель діє жорстке державно-директивне фінансування за всіма статтями витрат, включаючи визначення розміру викладацького штату. Більш того, ВНЗ не мають право вводити нові штатні одиниці навіть за рахунок власних коштів.

У Швейцарії відповідальність за освіту розподілена між трьома рівнями влади: конфедерацією, кантонами і комунами. Федеральна конституція у частині освіти закріплює за конфедерацією лише декілька конкретних прав і завдань. У країні навіть немає федерального міністерства освіти, а існують лише кантональні департаменти освіти. Кантони як суб'єкти федерації володіють практично виключними повноваженнями в області законодавства, регулювання і організації освіти всіх типів і рівнів: від дошкільної до університетської освіти. Виняток складають лише деякі галузі професійної освіти, віднесені до компетенції федерації. Заробітна плата викладачам фінансується головним чином кантонами. Так, 9 з 11 існуючих у країні університетів мають статус кантональних. Конфедерація бере участь у фінансуванні професійної підготовки, університетської освіти, повністю фінансуючи дві федеральні політехнічні школи. Тому за джерелами фінансування відповідальність розподіляються приблизно наступним чином: кантони – 53 %, комуни – 35 % і конфедерація – 12 % [10, с. 213].

Можна констатувати, що наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст. децентралізація управління є одним з головних трендів реформування систем вищої освіти провідних країн світу. Освітні реформатори схильні розглядати політику децентралізації як інструмент наближення результатів діяльності вищої школи до реальних потреб суспільства та економіки, підвищення ефективності її діяльності та якості освіти. Перерозподіл влади та сфер відповідальності у сфері вищої освіти має на меті активізацію управлінського потенціалу нижчих рівнів управління та якісну зміну ролі центрального уряду у процесах управління вищою школою. Разом із цим відбувається трансформація контролюючої функції держави – від безпосереднього адміністрування освітніх ресурсів та процесів до контролю кінцевих результатів при одночасному наданні максимальної свободи дій регіональній владі та ВНЗ для досягнення поставлених цілей.

Узагальнення зарубіжного досвіду дозволяє виділити три моделі політики децентралізації – деконцентрація, делегування влади академічним представницьким органам чи посередницьким структурам; передача повноважень безпосередньо самим вузам. Деконцентрація передбачає реформу самого механізму державного управління вищою освітою, що характеризується географічною дифузиею владних повноважень та фінансових ресурсів в межах державного управління без реальної передачі влади від держави до вузів. Така модель, що характерна для Китаю, Індії, Німеччини, Іспанії, Швейцарії тощо, дозволяє, з одного боку, наблизити систему освіти до потреб місцевих громад, підвищити оперативність та ефективність її управління, а з іншого залишити провідну роль у її функціонуванні за державою.



Список використаних джерел:

1. Левченко Т. І. *Європейська освіта: конвергенція та дивергенція* : монографія / Т. І. Левченко. – Вінниця : Нова книга, 2007. – 656 с.
2. Анкарова Е. Б. *Реформа образования и политический кризис 1968 г. во Франции* / Е. Б. Анкаров // Педагогика. – 2008. – № 8. – С. 93–101.
3. Яцейко М. *Демократизація освіти як тенденція її розвитку у XXI столітті* / М. Яцейко // Вища освіта України. – 2006. – № 4. – С. 35–39.
4. Дзвінчук Д. *Освіта в історико-філософському вимірі: тенденції розвитку та управління* : монографія / Д. Дзвінчук. – К. : ЗАТ «Нічлава», 2006. – 378 с.
5. Сбруєва А. А. *Порівняльна педагогіка : навчальний посібник* / А. А. Сбруєва. – Суми : ВТД «Університетська книга», 2004. – 320 с.
6. Кремень В. Г. *Філософія управління : підручник* / В. Г. Кремень. – К. : Знання України, 2007. – 360 с.
7. Клепиков В. З. *Дэн Сяопин и реформа образования в Китае* / В. З. Клепиков // Педагогика. – 1999. – № 4. – С. 103–108.
8. Ленський П. *Реформа вищої освіти в Китайській Народній Республіці: проблеми фінансування та управління* / П. Ленський // Освіта і управління. – 2004. – Т. 7. – № 2. – С. 146–151.
9. Постригач Н. *Історичні передумови процесу децентралізації освіти королівства Іспанія* / Н. Постригач // Порівняльно-педагогічні студії. – 2012. – № 4(14). – С. 49–53.
10. Ржевська А. В. *Розвиток сучасної університетської освіти країн Західної Європи* : монографія / А. В. Ржевська. – Луганськ : ДЗ ЛНУ ім. Тараса Шевченка, 2011. – 355 с.
11. Хюфнер К. *Управління та фінансування вищої освіти в Німеччині* / К. Хюфнер // Вища школа. – 2005. – № 6. – С. 97–117.