

УДК 316.422

ГРОМАДСЬКА УЧАСТЬ ЯК ЧИННИК РЕАЛІЗАЦІЇ РЕФОРМИ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

ТОКАРЕВА В.І.,
доктор наук з державного управління,
професор, проректор з науково-
педагогічної роботи,
Донецький державний університет
управління

У статті розглянуто роль громадської участі в реформуванні системи вищої освіти в Україні. Проаналізовано основні принципи, шаблі та форми громадської участі. Наголошено на необхідності розвитку, поряд з інформуванням та діалогом, найвищого щабля громадської участі – партнерства влади, освітян, отримувачів освітніх послуг, «третього сектору», а також – подолання проявів недовіри та інертності з боку пересічних громадян України, як запоруки прогресу реформи вищої освіти.

Ключові слова: громадська участь, реформування, вища освіта.

В статье рассмотрена роль общественного участия в реализации реформы высшего образования в Украине. Проанализированы основные принципы, уровни и формы общественного участия. Акцентировано внимание на необходимости развития, наряду с информированием и диалогом, высшего уровня общественного участия – партнерства власти, педагогов, получателей образовательных услуг, «третьего сектора», а также – преодоления проявлений недоверия и инертности со стороны рядовых граждан Украины, как залога прогресса реформы высшего образования.

Ключевые слова: общественное участие, реформирование, высшее образование.

The article examines the role of public participation in reforming the system of higher education in Ukraine. The study analyzes the main principles, steps, and forms of the participation. The author focuses on the need for development, along with information and dialogue, the highest level of public participation-the partnership between the government, teachers, and recipients of educational services, "third-sector", as well as overcoming mistrust and inertia of ordinary citizens in Ukraine, as the guarantee of progress in the reform of higher education.

Key words: public participation, reform, higher education.

Постановка проблеми. Переформатування базових ланок взаємодії держави та суспільства в Україні – правоохоронної та судової систем, національної безпеки та оборони, пенітенціарної служби, державного управління, сфери освіти, культури, охорони здоров'я тощо, є ефективним знаряддям наближення нашої країни до сучасних європейських стандартів, її інтеграції в європейський цивілізаційний простір.

Серед 18-ти започаткованих базових реформ освітня реформа посідає

особливе місце, адже йдеться про масштабну модернізацію сегменту суспільного життя, який забезпечує генерування та ретрансляцію ідей та знань, передавання від покоління до покоління досвіду, цінностей, переконань, умінь та навичок. Людський капітал суспільства значною мірою формується через систему вищої освіти, отож, опосередковано, саме вона визначає соціокультурні орієнтири, динаміку соціально-економічного й технологічного розвитку країни. Вища освіта також є середовищем професійної самореалізації особистості, чинником забезпечення національних інтересів, ресурсом зміцнення міжнародного авторитету й підвищення конкурентоспроможності держави.

Відповідно до проекту «Стратегії реформування вищої освіти в Україні до 2020 р.», розробленого у 2014 р. МОН України [1] передбачається осучаснення змісту навчання та зростання мобільності учасників освітнього процесу, вдосконалення системи управління вищою освітою, незалежний контроль освітніх процесів, приведення правового статусу студентів та викладачів у відповідність до європейських стандартів, запровадження нових правил вступу до вишів та ін.

Актуальність дослідження громадської участі як чинника реалізації реформи вищої освіти в Україні зумовлена тим, що успіх модернізації зазначеної сфери залежить не тільки від уряду, послідовності та наполегливості функціонерів у здійсненні заходів державної політики, а й від сприяння з боку безпосередніх учасників освітнього процесу, батьків студентів, роботодавців, зацікавлених у результатах освітньої діяльності спеціалістів певного профілю, всього соціуму. Акцентування уваги на проблематиці підтримки реформи вищої освіти в Україні «знизу» відображає загальний тренд демократизації взаємодії суспільства та держави. Така демократизація проявляє себе у становленні нових форм впливу пересічних громадян на державно-управлінські процеси, їх участі у громадсько-політичному житті. Як інструмент демократії громадська участь здатна посприяти поступу реформи вищої освіти в Україні, додати динаміки процесам модернізації зазначеної сфери та суспільному розвитку в цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання громадської участі в державно-управлінській діяльності досліджують Е. Афонін, О. Бабінова, С. Білошицький, Л. Гонюкова, О. Висоцька, Р. Войтович, Л. Денисенко, К. Ірха, С. Колосок, О. Крутій, А. Матвійчик, В. Надрага, Є. Романенко, Н. Ротар, А. Сунгуров, А. Ткачук, В. Яблонський. Концептуальні та практичні аспекти реформування вітчизняної системи вищої освіти вивчають С. Андрейчук, В. Андрущенко, Б. Бабенко, В. Базилевич, М. Баран, Н. Білоцерківська, Я. Болюбаш, А. Вербицька, О. Длугопольський, С. Домбровська, Ю. Жук, М. Кісіль, О. Навроцький, Є. Ніколаєв, Н. Пасічник, А. Слободянюк, В. Суханцева, Ю. Федорченко, О. Шеломовська, Н. Шульга.

Метою статті є аналіз принципів, шаблів та форм громадської участі як чинника поступу реформи вищої освіти в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Громадська участь – це безперервний процес взаємодії громадськості з органами влади, відповідальними за підготовку, ухвалення та виконання рішень, що охоплює засоби інформування громадськості, вивчення громадської думки, виявлення пріоритетів та переваг, на які орієнтуються громадяни, обговорення та розробку проектів і програм, контроль за виконанням прийнятих рішень тощо [2, с. 15].

Виходячи з демократичних цінностей, на яких має будуватися взаємодія

між владою та суспільством, можна визначити такі принципи реалізації громадської участі, як відкритість влади, відповідальність громадськості, довіра влади до пересічних громадян, компетентність, ефективність взаємодії.

Зазначені принципи знайшли часткове втілення у чинному ЗУ «Про вищу освіту». Так, Закон передбачає публічність інформації щодо всіх учасників освітнього процесу, функціонування Єдиної державної електронної бази з питань освіти й забезпечення безоплатного доступу до неї, зобов'язує органи державного управління публікувати рішення та висвітлювати діяльність у сфері вищої освіти, оприлюднювати дані про обсяги державного замовлення. За Законом вищі навчальні заклади повинні публікувати свої статuti, бюджети, інформацію про керівний склад; керівник вищого навчального закладу зобов'язаний щороку звітувати перед колективом; учні шкіл мають право на отримання в повному обсязі інформації про ЗНО, а вступники до вищих навчальних закладів – про правила прийому.

Закон встановлює також порядок консультацій з громадськістю на загальнодержавному рівні. Ст. 12 покладає на Кабінет Міністрів зобов'язання забезпечувати широку участь незалежних експертів і представників громадськості, роботодавців та осіб, які навчаються у вищих навчальних закладах, у підготовці та прийнятті проектів нормативно-правових актів та інших рішень, що стосуються регулювання взаємодії складових системи вищої освіти та її функціонування в цілому. Ст. 13 передбачає функціонування дорадчої установи з питань розробки стандартів освіти – науково-методичної ради у складі урядовців, роботодавців, міжнародних експертів, представників вищих навчальних закладів, наукових установ, професійних асоціацій. В ст. 36 прописано механізми громадського контролю в межах самих ВНЗ. Ці функції покладено на збори колективу (орган громадського самоврядування) та на вчену раду (колегіальний орган управління ВНЗ). На зборах погоджується статут ВНЗ, заслуховується звіт керівника та розглядаються питання про його дострокове звільнення, затверджується внутрішній розпорядок. Рада, яка формується з керівників різного рівня, голів самоврядування, виборних представників студентства, наділена реальними повноваженнями щодо призначення на основні посади, затвердження освітніх програм, ухвалення фінансових планів [3].

Закон демонструє всі три шаблі громадської участі, що їх сучасні дослідники виокремлюють, виходячи з міри залученості громадськості до державно-управлінської діяльності. Йдеться про реалізацію громадянами конституційного права на доступ до інформації (перший шабель), діалог між владою й громадськістю (другий), партнерство в дії (третій). Кожен з зазначених шаблів громадської участі може бути представлений у вигляді різноманітних форм.

Типовими формами громадської участі на першому рівні є отримання громадськістю інформації про діяльність владних інституцій через ЗМІ, інформаційні буклети, аналітичні брошури, семінари, телерепортажі, блоги, збори, зустрічі, бесіди, прес-конференції, дні відкритих дверей, рекламні та роз'яснювальні кампанії, публічні просвітницькі заходи, соціальну рекламу, спеціальні події та акції тощо. Відзначимо, що нині офіційна інформація МОН України є доступною для широкого загалу громадян. Вона оперативно відображається на офіційному веб-сайті МОН України (через який, зокрема, відкрито доступ до ЄДЕБО), регулярно оприлюднюється через друковані

видання – щотижневу газету «Освіта України», щомісячний спецвипуск газети «Освіта України» (безпосередньо присвячений публікаціям нормативних документів з питань атестації наукових та науково-педагогічних кадрів, повідомлень про захист дисертацій на здобуття наукових ступенів кандидата та доктора наук), журнал «Інформаційний збірник та коментарі МОН України». За Законом України «Про доступ до публічної інформації» кожен громадянин може подати до МОН України запит на отримання публічної інформації. Популярністю серед педагогів, а також – студентів, абітурієнтів, учнів та їхніх батьків користується тематичний Інтернет-ресурс «Освіта.UA», присвячений освітній галузі в Україні та за її межами.

До форм громадської участі на другому рівні можна віднести консультування («гарячі лінії», форуми, чати, портали громадських експертів), громадські обговорення (конференції, круглі столи, неформальні зустрічі тощо), опитування громадської думки, заходи з громадської освіти (семінари, тренінги, воркшопи, демонстраційні проекти, що презентують певний позитивний досвід тощо).

Щорічно, на період вступної кампанії, МОН України запускає спеціальні «гарячі лінії», за телефонами яких можна отримати консультації стосовно вступу до вищих навчальних закладів, повідомити про факти порушення законодавства про вищу освіту тощо. Звернення громадян (телефонні та електронні) до МОН України та його департаментів можуть також надходити на Урядову «гарячу лінію» 1545, яка працює цілодобово. Електронні консультації з громадськістю та заочні громадські обговорення (через оприлюднення проектів наказів, постанов, актів та прийняття зауважень і пропозицій до них) МОН України здійснює через свій сайт. На громадське обговорення виносяться щорічні плани діяльності МОН України. Наразі триває громадське обговорення проектів нових стандартів вищої освіти [4].

Серед соціологічних моніторингів, які є потужним каналом інформації про думки, ставлення й очікування громадськості з питань вищої освіти, які здатні забезпечувати прийняття управлінських рішень щодо розвитку й удосконалення освітянської сфери обгрутованими фактологічними даними, слід відзначити загальнонаціональні опитування, які проводить Фонд «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва, зокрема опитування стосовно ставлення українців до ЗНО (2008, 2010, 2011, 2012, 2013 рр.), щодо хабарництва у ВНЗ (2011 р.), щодо сприйняття Болонського процесу (2012 р.), щодо реформи вищої освіти («Вища освіта в умовах реформи: зміни громадської думки») (2015, 2016 рр.) тощо [5]. Відстежувати динаміку сприйняття українцями прогресу реформи освіти від вересня 2015 року донині дозволяє «Моніторинг сприйняття прогресу реформ», що здійснюється Kantar TNS Ukraine на замовлення офісу підтримки Національної ради реформ. Так, за даними моніторингу, впродовж 2016 року поінформованість громадян України про прогрес реформи освіти була «низькою» або «середньою» – у межах від 23% до 41%) [6]. Ці показники з одного боку засвідчують недостатню ефективність інформування широкого загалу населення про перебіг реформи, з іншого – опосередковано відображають низький рівень довіри українців до інновацій в освітянській сфері.

Перехідною формою між другим та третім щаблями громадської участі є громадські слухання. На відміну від громадських обговорень, слухання являють собою добре структуровану форму взаємодії влади і громадськості, в межах якої

фіксується тема обговорення, попередньо поширюється інформація за проблемою, висувуються пропозиції, надаються рекомендації для владних структур, складається підсумковий документ [2, с. 77]. Найвідомішим у новітній історії України прикладом використання зазначеної форми громадської участі щодо вирішення питань реформування вищої освіти стали слухання на тему «Про законодавче забезпечення розвитку вищої освіти в Україні», які відбулися 27 лютого 2013 року у комітеті Верховної Ради України з питань науки і освіти. Перед тим, наприкінці 2012 – на початку 2013 рр. до Верховної Ради України було внесено три законопроекти «Про вищу освіту», які ґрунтувалися на різних парадигмах організації освітнього процесу: централізації і адмініструванні (проект С. Ківалова) та автономії й розвитку (проекти В. Балого та А. Яценюка).

Відсутність повноцінного діалогу між владою та громадськістю при визначенні пріоритетів реформування сфери вищої освіти призвела до різного стибу маніпулювань з боку урядовців та відвертого затягування процесу ухвалення Закону «Про вищу освіту». Проект Закону, розроблений громадськістю й прийнятий на початку 2012 року до розгляду Верховною Радою, після доопрацювання виявився фактично переписаним наново й став радше нагадувати текст Закону, попередньо запропонованого профільним міністерством (МОНМСУ), що в свою чергу викликало низку акцій громадянського спротиву. Йдеться про перформанс «Гра М. Азарова в наперстки» поблизу будівлі Кабінету Міністрів (лютий 2013 р.), кампанію на захист ЗНО «Проти деградації освіти» (червень 2013 р.) та ін. заходи.

Попри наявні звинувачення в конфліктогенності й деструктивному характері акцій громадянського опору, останні є типовим для сформованого громадянського суспільства способом реагування на гострі суперечності у взаємодії громадян з владою. У випадку несвоєчасного чи неадекватного врахування / цілковитого ігнорування громадських настроїв владою, подібні акції радикалізуються, стають не прогнозованими, набувають масштабних форм (на кшталт подій Революції гідності кінця 2013 – початку 2014 рр.). Зрештою, ухвалення в 2014 р. ЗУ «Про вищу освіту» на основі проекту, розробленого за активної участі громадськості, стало можливим лише після кардинальної зміни влади в Україні.

Зрілою формою комунікації між владою та громадськістю в демократичному суспільстві є партнерство. Воно передбачає обопільну довіру та відповідальність влади та громадськості, концентрацію зусиль, спільне ухвалення рішень на базі консенсусу та спільний контроль за їх реалізацією. Саме партнерство надає державно-управлінським процесам динамізму, повноти, цілісності й багатогранності.

Формами громадської участі на третьому рівні (партнерство в дії) виступають дорадчі комітети, експертні ради, громадські ініціативи, громадський контроль (як конкретний механізм взаємодії) та ін.

На поточний момент серед партнерських форм громадської участі в Україні у сфері вищої освіти найбільш розвиненими є громадські (консультаційні, координаційні) ради. Так, при МОН України діють Громадська рада, Рада молодих учених, Стратегічна дорадча група «Освіта».

Громадська рада при МОН України готує та подає профільному міністерству пропозиції щодо проведення консультацій з громадськістю, щодо підготовки проектів нормативно-правових актів з питань формування та

реалізації державної політики у сфері освіти, проводить громадську експертизу діяльності МОН та громадську антикорупційну експертизу нормативно-правових актів, що розробляються МОН, здійснює громадський контроль за врахуванням МОН пропозицій та зауважень громадськості, організує публічні заходи для обговорення актуальних питань розвитку освіти і науки тощо[4].

Найбільш суттєвим кроком на шляху налагодження партнерських взаємин між владою та громадськістю в освітянській сфері можна вважати факт передачі з вересня 2015 р. частини владних функцій, пов'язаних із контролем якості вищої освіти в Україні (зокрема, погодження стандартів якості вищої освіти, акредитація освітніх програм та спеціалізованих учених рад із захисту дисертацій, видача ліцензій вишам, присудження наукових ступенів тощо), неурядовому органу – Національному агентству із забезпечення якості вищої освіти (НАЗЯВО).

Наразі інституційну спроможність НАЗЯВО впливати на освітню політику в Україні експерти оцінюють як низьку. Через брак репутаційних, людських, матеріальних ресурсів, а також відсутність практичного досвіду зовнішньої оцінки якості вищої освіти за європейськими процедурами, ця незалежна агенція на повну силу ще не запрацювала, отож партнерство в дії як таке відкладається на перспективу. На думку експертів, покращити стан справ може вступ НАЗЯВО до Європейської асоціації із забезпечення якості вищої освіти й упровадження розроблених під егідою цієї Асоціації правил і процедур забезпечення якості вищої освіти.

На заваді реалізації реформи вищої освіти в Україні й використанню громадської участі як потужного чинника впливу на її прогрес, стоять дезорієнтованість і загальна недовіра наших співгромадян до будь-яких інновацій. Так, за даними соціологічних опитувань, 43% українців сприймає зміни в сфері освіти, що відбулися впродовж 2016 р., як погіршення ситуації, хоча в цілому закладам освіти продовжує довіряти понад 70% респондентів [6, с. 5]. Українці дистанціюються від особистої відповідальності за перебіг і результати реформ в країні. «Моніторинг прогресу реформ» засвідчує, що тільки 1% опитаних покладає цей тягар на всіх громадян України, 12% респондентів – на представників громадських організацій. Відповідальними за реформи громадяни традиційно вважають Президента України (76% респондентів), Верховну Раду України (71%), Кабінет Міністрів України (66%), профільних міністрів (33%) [6, с. 12]. При цьому рейтинги довіри до базових державних інституцій в Україні лишаються дуже низькими. За даними того ж моніторингу, 89% респондентів не довіряють Верховній Раді, 81% – Уряду, 71% – Президенту [6, с. 5].

Висновки та перспективи подальших досліджень. Реформа вищої освіти в Україні спрямована на осучаснення змісту навчання, вдосконалення системи управління освітою, запровадження незалежного контролю освітніх процесів, приведення їх у відповідність до європейських стандартів якості. Це, серед іншого, передбачає зростання рівня громадської участі в розробці та реалізації освітньої політики, спільному ухваленні рішень, нагляді за їх виконанням. Наразі в Україні представлені три шаблі громадської участі, які відображають різну міру залученості громадськості до державно-управлінської діяльності в освітній сфері. Найбільш розвиненими формами громадської участі є «пасивні»,

що відповідає першому шаблю, пов'язаному переважно з інформуванням (безпосереднім чи опосередкованим) громадян про діяльність владних інституцій. У стадії бурхливого розвитку перебувають форми громадської участі другого шабля, які, на противагу однонаправленій комунікації, властивій першому шаблю, демонструють усталення діалогу як моделі взаємодії між владою та громадськістю. Так звані «активні форми громадської участі» третього шабля, пов'язані з партнерством у дії, окреслилися, але свого потенціалу ще не реалізували. Задекларовані принципи реалізації громадської участі: відкритість влади, відповідальність громадськості, довіра влади до пересічних громадян, компетентність, ефективність взаємодії, в Україні належною мірою ще не працюють, що відбувається через загальну нестійкість вітчизняної демократії, фрагментарність громадянського суспільства, інертність наших співгромадян, брак довіри до владних інституцій й запроваджуваних ними інновацій.

Подальші студії в окресленому нами тематичному напрямку мають бути пов'язаними з вивченням західного досвіду громадської участі у сфері державного управління вищою освітою, його адаптацією до вітчизняних реалій.

Література:

1. Стратегія реформування вищої освіти в Україні до 2020 року (проект) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.mon.gov.ua/ua/pr-viddil/1312/1390288033/1415795124/>
2. Афонін Е.А. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики / Е.А.Афонін, Л.В.Гонюкова, Р.В. Войтович. – К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006. – 160 с.
3. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.
4. Офіційний сайт Міністерства освіти і науки України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mon.gov.ua/>
5. Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва. Опитування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dif.org.ua/category/opinion-polls?page=2>
6. Моніторинг сприйняття реформ у суспільстві (8 хвиля – листопад 2016 р.): Реформа освіти. Пенітенціарна реформа [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://reforms.in.ua/sites/default/files/documents/tns-nrc/2016_11.pdf

The reform of higher education in Ukraine provides for modernizing the content of training, improving the management system of higher education, independent monitoring of educational processes, and bringing the legal status of students and teachers in accordance with European standards.

As an instrument of democracy, public participation can significantly encourage the progress of higher education reform in Ukraine. Public participation is a continuous process of interaction between the public and the authorities responsible for preparing, adopting and implementing decisions, covering means of informing the public, studying public opinion, identifying priorities and preferences for citizens,

discussing and developing projects and programs, and monitoring implementation decisions.

Based on the degree of public involvement in public-management activities, researchers identify three levels of public participation. They are the implementation of constitutional right to access information (the first level), dialogue between the authorities and the public (the second level), partnership in action (the third level). Each of these levels of public participation can be presented in various forms

In Ukraine, the most developed forms of public participation are "passive" ones, which correspond to the first level, mainly related to informing citizens about the activities of power institutions. They are publishing in the media, information booklets, analytical brochures, seminars, TV reports, blogs, meetings, meetings, talks, press conferences, open days, advertising and awareness campaigns, public education activities, social advertising, and special events, etc.

The forms of public participation of the second level are at the stage of rapid development. In contrast to unidirectional communication, characteristic of the first level, they demonstrate the strengthening of dialogue as a model of interaction between the authorities and the public. The form of public participation on the second level includes consulting, public discussions, public opinion polls, and public education activities.

The so-called "active forms of public participation" of the third level, related to partnership in action, have been outlined in Ukraine, but they have not realized their potential yet. The partnership provides for mutual trust and responsibility between the authorities and the public, concentration of efforts, joint decision-making based in the consensus and overall control over their implementation. The partnership provides the state-managerial processes with dynamism, completeness, integrity, and versatility.

Advisory committees, expert councils, public initiatives, public control (as a certain mechanism for interaction) represent the forms of public participation on the third level. Currently, public (consultation, coordination) councils are the most developed among the partnership forms of public participation in Ukraine in the field of higher education. In September 2015, transferring some of the power functions related to the quality control of higher education, a non-governmental organization – the National Agency for Quality Assurance in Higher Education – became the important step towards establishing partnerships between the authorities and the public in the sphere of education. However, this independent agency has not begun to work in full force yet for lack of reputational, human, and material resources, and because of the lack of practical experience in external evaluation of the quality of higher education. According to experts, the situation can be improved by joining the National Agency for Quality Assurance in Higher Education the European Association for Quality Assurance of Higher Education and the introduction of rules and procedures for the quality assurance of higher education developed under the auspices of this Association.

The declared principles of the implementation of public participation, such as the openness of the authorities, the responsibility of the public, the confidence of the authorities in ordinary citizens, competence, effectiveness of interaction, do not work properly in Ukraine yet. This phenomenon occurs due to the general instability of the domestic democracy, the fragmentation of civil society, the inertia of our fellow citizens, lack of trust in power institutions and innovations introduced by them.