

УДК351.851 (438): 37.046.16

Л.Л. ПРОКОПЕНКО, І.О. ДЕГТЯРЬОВА

ДОСВІД ДЕРЖАВНО-ГРОМАДСЬКОГО УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ В ПОЛЬЩІ

Прокопенко Леонід Львович – завідувач кафедри права та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ при Президентові України, д. держ. упр., професор

Дегтярєва Ірина Олександрівна – доцент кафедри іноземних мов Дніпропетровського державного інституту фізичної культури і спорту, к. філол. н.

Проаналізовано систему державно-громадського управління вищою освітою в Польщі, правовий статус та обсяг діяльності основних суб'єктів у сфері вищої освіти з боку академічного середовища.

Ключові слова: вища освіта, Польща, державно-громадське управління, автономія, Закон «Про вищу освіту» 2005 р.

Проанализирован опыт государственно-общественного управления высшим образованием в Польше, правовой статус и объем деятельности основных субъектов в сфере высшего образования со стороны академической среды.

Ключевые слова: высшее образование, Польша, государственно-общественное управление, автономия, Закон «О высшем образовании» 2005 г.

The paper analyzes the system of public administration of higher education in Poland, the legal status and activities of the main participants in the system of higher education sphere from the academic environment.

Keywords: higher education, Poland, public administration, autonomy, Law on Higher Education 2005.

© Л.Л. Прокопенко, І.О. Дегтярєва, 2012

Постановка проблеми. Одна з відмінних рис сучасної системи освіти – перехід від державного до державно-громадського управління освітою, сутність якого становить об'єднання зусиль держави і суспільства у вирішенні проблем освіти. Практика свідчить про непослідовність у реалізації ідеї державно-громадської системи управління освітою. Державна національна програма «Освіта» («Україна ХХІ століття»), декларуючи необхідність демократизації системи освіти, проголосила необхідність переходу до неї, але пізніше в Законі України «Про освіту» був зроблений крок назад. Національна доктрина розвитку освіти знову наголосила на необхідності її запровадження. Проте за 10 років, що минули після прийняття Національної доктрини, практично нічого не було зроблено для її реалізації, розробки директивних та нормативних актів, які забезпечили б умови переходу до державно-громадської системи управління освітою, зміну функцій, структури центрального та регіонального управління освітою. Серед основних завдань Національної стратегії розвитку освіти в Україні на 2012–2021 роки також визначено розвиток системи державно-громадського управління освітою [1]. У цьому контексті перспективним та доцільним для подальшого дослідження є вивчення позитивного досвіду Польщі, як країни, що пройшла шлях посткомуністичного реформування освіти.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Систему вищої освіти Польщі, її реформування і трансформації управління галуззю досліджували Ф. Андрушкевич, І. Беганська, А. Василюк, А. Вишневський, О. Карпенко, М. Карпуленко, К. Корсак, В. Щербаченко, Н. Яковець, Е. Адамчик, А. Богай, Є. Возьніцкі, М. Квієк, Т. Матуш, Л. Модерховська, Ф. Шльосек, Ю. Яблєцька та ін. Модернізації вищої освіти Польщі у контексті інтеграції

до Європейського освітнього простору присвячено праці Ю. Соколович-Алтуніної, М. Карпуленко, які зосереджують свою увагу на реформуванні законодавства у сфері вищої освіти. Систему й механізми державно-громадського управління освітою, і вищою зокрема, досліджували Я. Гречка, О. Карпенко. Але ряд питань досі залишаються малодослідженими, зокрема недостатньо узагальнений польський досвід державно-громадського управління вищою освітою, насамперед його громадський аспект.

Мета дослідження. Аналіз досвіду державно-громадського управління вищою освітою у Польщі та можливості його використання в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Реформування системи вищої освіти в Республіці Польща, включаючи трансформацію державного управління, розпочалося у 90-х рр. минулого століття з прийняттям у 1990 р. Закону про вищу освіту (Ustawa o szkolnictwie wyższym) [5]. Основними досягненнями Закону 1990 р. стали: децентралізація управління вищою школою, ліквідація державної монополії на вищу освіту та автономія вищих навчальних закладів, диверсифікація системи вищої освіти – поява приватних вищих навчальних закладів, виборність ректорів, свобода у визначенні навчальних програм, майнові права і свободи (університет може розпоряджатися об'єктами, що має у власності), суттєві зміни у бюджетуванні та фінансуванні наукових досліджень, запровадження принципу змагальності у здобутті дослідницьких грантів тощо. Слід підкреслити, що громадськість отримала право і засіб контролю планів та рішень міністра, відповідального за науку й вищу освіту.

Було створено виборний представницький орган вищої школи – Головну раду вищої школи (нині Головна рада науки і вищої школи, Rada

Główna Nauki i Szkolnictwa Wyższego). Відповідно до Закону про вищу школу від 27 липня 2005 р., Головна рада обирається на чотири роки, її повноваження починаються з 1 січня. До складу Ради входять: 14 науковців, обраних Конференцією ректорів польських вищих навчальних закладів та Конференцією польських професійних навчальних закладів з числа кандидатів, поданих вищими навчальними закладами на підставі виборів (пропорційно до кількості студентів, які навчаються у тих чи інших закладах); 5 представників Польської академії наук, вибраних Президією ПАН; 4 представники науково-дослідних інститутів, обрані Головною радою науково-дослідних інститутів; 4 студенти, обрані Парламентом студентів Республіки Польща; 2 представники Польської організації докторантів; 3 представники роботодавців, обрані організацією роботодавців (ст. 46 Закону) [5].

Вибори членів Ради здійснюють виборчі на загальнопольських виборчих зборах. Виборчі обираються в пропорції 1 виборець від кожних 50 викладачів вищих навчальних закладів, які мають наукові ступені і вчені звання доктора наук, професора, і від 150 представників інших викладачів вищих навчальних закладів. Представників від докторантів обирають виборчі (виходячи з пропорції 1 виборець на кожні 100 учасників докторантських студій) на загальнопольських виборчих зборах на термін два роки. Вищі навчальні заклади, в яких не може бути обраний жоден виборець від даної групи, утворюють спільні виборчі округи. Пасивним виборчим правом не користуються викладачі вищих навчальних закладів, які виконують функції одноособових органів закладу або проректора чи заступника керівника структурного підрозділу. Членство в Раді не можна суміщати з членством у Польській акредитаційній комісії, Центральній комісії у справах ступенів і звань, Головній раді науково-дослідних інститутів та Комітеті оцінювання діяльності наукових організацій. Крім того, членом Ради не може бути особа, яка є засновником навчального закладу або виконує функції ректора, проректора, керівника основного підрозділу навчального закладу, канцлера університету, директора наукового інституту Польської академії наук, директора науково-дослідного інституту, Президента або віце-президента Польської академії наук, Директора Національного центру досліджень і розвитку або Національного наукового центру [5].

Рада співпрацює з міністром, відповідальним за справи вищої школи, а також з іншими органами влади і публічної адміністрації щодо визначення державної освітньої політики у сфері вищої школи, зокрема: подає пропозиції назв напрямів навчання та стандартів навчання; висловлює з власної ініціативи думку і подає висновки щодо всіх справ, які стосуються вищої школи, науки і культури, а також може звертатися у тих справах до органів публічної влади та вищих навчальних закладів для надання пояснень та інформації; висловлює думку у справах, поданих міністром, відповідальним за справи вищої школи, або іншими органами влади і публічної адміністрації; висловлює думку щодо проектів нормативних актів з пи-

тань вищої школи і науки, в тому числі щодо актів з питань створення, ліквідації, зміни назви вищих навчальних закладів, а також міжнародних угод Польщі, які стосуються вищої школи і науки, просування польської науки за кордоном; висловлює думку щодо проекту закону про державний бюджет у частині, розпорядником якої є міністр, відповідальний за справи вищої школи, а також у справах, пов'язаних з визначенням вищим навчальним закладам дотацій з державного бюджету. Свої думки у справах, поданих міністром, відповідальним за справи вищої школи, або іншими органами влади і публічної адміністрації, проектів нормативних актів, проекту закону про державний бюджет Рада має висловити протягом місяця з дня отримання. Рада може співпрацювати з національними та міжнародними організаціями, які діють у сфері вищої школи [5].

Польська акредитаційна комісія (Polska Komisja Akredytacyjna) є незалежним колегіальним органом управління вищою освітою, яка має на меті покращення якості освіти. Вона утворюється міністром науки та вищої освіти з числа кандидатів, запропонованих Радою Конференції ректорів польських вищих навчальних закладів Польщі, Конференції ректорів польських професійних навчальних закладів Польщі, Парламентом студентів Республіки Польща, сенатами університетів та національних наукових товариств та організацією роботодавців. Членом Комісії може бути науковець, який має ступінь PhD та основне місце роботи у вищому навчальному закладі. Також членом Комісії за законом є голова Парламенту студентів. Крім того, закон вимагає наявності у складі Комісії 30% жінок. Польська акредитаційна комісія налічує 70-90 членів, і її каденція складає 4 роки з початку календарного року (ст. 45-53). До повноважень Комісії належить надання міністрові науки і вищої освіти думок, відгуків та висновків, що стосуються утворення ВНЗ або його організаційного підрозділу, дозволів щодо навчальних студій у певному напрямку на тому чи іншому рівні освіти; програмної та інституційної оцінки, у тому числі педагогічної освіти, та ін. [5].

Ключовим суб'єктом державно-громадського управління вищою освітою Польщі є Конференція ректорів польських вищих навчальних закладів (Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich, KRASP) та Конференція ректорів польських професійних навчальних закладів (Konferencja Rektorów Zawodowych Szkół Polskich). Статус, права KRASP визначено Законом про вищу освіту 2005 р. у ст. 54-55. Конференції ректорів звертаються до органів публічної влади в істотних справах вищої школи, науки і культури, а також у життєво важливих справах академічного середовища, висловлюють з власної ініціативи свою думку і подають висновки щодо питань, які стосуються вищої школи, науки і культури. Органи публічної влади звертаються за консультацією, запитують позицію конференцій ректорів і обов'язково враховують їхню думку у справах: засад діяльності і напрямів розвитку вищої школи, системи наукових досліджень, навчання і матеріальної допомоги студентам і док-

торантам, управління вищими навчальними закладами, підготовки кадрів, наукової політики та матеріальної бази вищої школи; проекту закону про державний бюджет у частині, яка стосується вищої школи; проектів нормативних актів з питань вищої школи, науки і культури, а також просування польської науки за кордоном; рішень у системі освіти, які мають значення для вищої школи (п.2 ст.55 Закону). У законі визначено, що термін визначення позиції конференцій ректорів має не перевищувати місяця [5; 6].

Автономність і самоврядність є одними з ключових характеристик системи вищої освіти Польщі. Тому громадське управління вищою освітою здійснюється організаціями, які належать до так званого академічного самоврядування – це різні громадські об'єднання аспірантів, молодих науковців, студентів, що представлені на національному рівні, на регіональному, міському та університетському. Найвпливовішими організаціями є Національне представництво докторантів (Krajowa Reprezentacja Doktorantów) та Рада молодих науковців (Rada Młodych Naukowców), Парламент студентів Республіки Польща (Parlament Studentów Rzeczypospolitej Polskiej).

Рада молодих науковців (Rada Młodych Naukowców) є дорадчим органом при Міністерстві науки і вищої освіти, утвореним розпорядженням Міністра. До складу Ради входять 18 молодих учених (доктори габілітовані, PhD, докторанти) з різних університетів Польщі, які репрезентують усе середовище молодих учених у державі. Серед основних завдань Ради – сприяння розвитку кар'єри молодих науковців у Польщі; проведення обговорень проектів законодавчих документів, рішень і розпоряджень Міністра у сфері вищої освіти і науки, їх експертна оцінка, надання пропозицій від імені молодих учених Польщі; розроблення механізмів збільшення фінансування на наукові дослідження молодих учених та ін.

Національне представництво докторантів (Krajowa Reprezentacja Doktorantów, KRД) – це найвищий представницький орган усього середовища докторантів (аспірантів) Польщі, її правовий статус затверджений Законом про вищу освіту 2005 р. (ст. 209). Два представники KRД входять до складу Головної ради науки та вищої освіти. Діяльність KRД визначає Статут (2011 р.), за яким основними завданнями асоціації є репрезентація інтересів та захист прав аспірантів, діяльність від імені усіх аспірантів Польщі, співпраця з органами державної влади, розвиток аспірантського самоврядування, висловлення думки, підготовка резолюцій, пропозицій, питань стосовно різних нормативно-правових актів, що стосуються їхньої діяльності. Органами KRД є З'їзд делегатів, голова KRД, правління і ревізійна комісія. Термін повноважень органів представництва (каденція) – 1 календарний рік. З'їзд є найвищим органом KRД і проходить раз на рік, делегати – це докторанти-представники від органів самоврядування вищих навчальних закладів і наукових інституцій (по одному від кожного). Усі важливі рішення приймаються на з'їзді шляхом голосування [7].

Студентська громада також бере участь у процесі управління університетом і вищою школою на інституціональному та системному рівні. Статус студентського самоврядування, його функції в освітньому просторі та управлінні вищою школою визначає частина IV Закону «Студенти і навчальний процес» [5]. На рівні вищого навчального закладу студенти I, II та III циклів навчання утворюють орган студентського самоврядування (samorząd studencki, ст. 202). Діяльність студентської організації має відповідати статуту університету. Положення про студентське самоврядування схвалює сенат вищого навчального закладу щодо його відповідності закону та статуту навчального закладу. Студентське самоврядування здійснює у вищому навчальному закладі діяльність у сфері справ студентів, у тому числі соціально-побутових та культурних справ студентів. Органи студентського самоврядування приймають рішення щодо розподілу коштів на студентські цілі. Вищий навчальний заклад забезпечує матеріальні умови для функціонування студентського самоврядування. Представники органів студентського самоврядування вищих навчальних закладів формують Парламент студентів Республіки Польща (Parlament Studentów Rzeczypospolitej Polskiej) – найвищий законодавчий орган студентського самоврядування (ст.203). Парламент студентів має право на висловлення думки та представництво інтересів у справах студентів від усіх студентів держави, у тому числі висловлювати свою думку щодо нормативно-правових актів, які стосуються студентських питань. Проекти нормативно-правових актів подаються Парламенту студентів міністром у справах вищої освіти. Термін висловлення думки щодо проектів нормативно-правових актів становить один місяць з дати його отримання Парламентом.

Найвищим органом Парламенту студентів є з'їзд делегатів, які представляють студентське самоврядування вищих навчальних закладів. Принципи організації та порядок діяльності Парламенту студентів визначаються статутом, прийнятим з'їздом делегатів, який набуває чинності після затвердження міністром, відповідальним за справи вищої освіти. Законом прописано процедуру відстоювання інтересів студентів, вирішення конфліктів і навіть право студентів на страйк: студентський страйк – утримання від участі у навчальному процесі вищого навчального закладу – може бути розпочатий виключно органом студентського самоврядування чи іншою студентською організацією тільки у разі, коли переговори із ректором чи інші форми протесту не допомогли вирішити конфлікт [5].

Слід зауважити, що Міністр у справах вищої освіти забезпечує фінансові умови для функціонування органів академічного самоврядування (Ради молодих науковців, Національного представництва докторантів і Парламенту студентів).

Оскільки вищі навчальні заклади Польщі є абсолютно незалежними від міністерства інституціями, то й управління ними відбувається саме на рівні закладу освіти. Органи державно-громадського управління університету є одноосібні (ректор і ке-

рівники головних організаційних одиниць), колегіальні (сенат, конвент, студентське й аспірантське самоврядування, рада головних організаційних одиниць) – мають широкі повноваження, які регламентуються відповідними нормативно-правовими актами, серед яких і повноваження приймати рішення щодо діяльності своїх навчальних закладів, відстоювання прав своїх спільнот і співпраця у вирішенні певних проблем. Чисельність представників кожної університетської спільноти визначається шляхом проведення голосування, а квота їх членства передбачена статутами. Посада ректора, керівників структурних підрозділів є виборною [2, с.13]. Фактично одноосібно керівник не може прийняти жодного рішення без узгодження з колегіальними органами.

Висновки. Отже, система громадського управ-

ління вищою освітою Польщі є дуже розгалуженою та охоплює всіх стейкхолдерів й учасників освітнього процесу, таким чином забезпечуючи врахування їхніх інтересів на всіх рівнях та у будь-якому рішенні, що стосується політики у сфері вищої освіти і науки. Міністерство та міністр науки і вищої освіти є фактично не керівником, а партнером, чого, власне, і вимагають європейські стандарти управління. Закон унеможливує жорстоке централізоване підпорядкування і гарантує університетську автономію, академічні права і свободи. Такий досвід демократизації та децентралізації управління вищою освітою у Польщі, створення системи державно-громадського управління має важливе значення і може бути адаптований до умов України в процесі модернізації управління галуззю.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на 2012–2021 роки [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.mon.gov.ua/images/files/news/12/05/4455.pdf>.
2. Гречка Я. Р. Особливості державно-громадського управління освітою в Польщі: автореф. дис... кандидата наук з держ. упр. : 25.00.02 / Гречка Яна Романівна ; Академія муніципального управління. – К., 2009. – 22 с.
3. Прокопенко Л.Л. Демократизація системи управління освітою в Польщі / Л.Л. Прокопенко, В.І. Денисюк // Реформування системи державного управління та державної служби: теорія і практика: мат-ли науково-практ. конф. за міжнар. участю, 8 квітня 2011 р – Л.: ЛРІДУ, 2011
4. Ustawa o szkolnictwie wyższym z dnia 12 września 1990 r. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.bg.pw.edu.pl/biblprawo/D19900385Lj.pdf>
5. Ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym z dnia 27 lipca 2005 r. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.nauka.gov.pl/szkolnictwo-wyzsze/reforma-szkolnictwa-wyzszego/tekst-ujednoczony-prawo-o-szkolnictwie-wyzszym>.
6. Statut Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich... 13 października 2011 r., ze zmianami dokonanymi w dniu 26 maja 2012 r. oraz w dniu 23 listopada 2012 r. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.krasp.org.pl/pl/statut/statut>.
7. Statut Krajowej Reprezentacji Doktorantów [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://www.krd.ogicom.pl/include/user_file/krd_vii/statut_krd.pdf.