

СТРУКТУРУВАННЯ ПРОБЛЕМИ В АНАЛІЗІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ ЩОДО ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ

У статті розглянуто структурування проблеми для аналізу та розробки державної політики на прикладі державної освітньої політики в Україні щодо вищих навчальних закладів.

Аналіз державної політики - нова та перспективна методологія практичних політичних досліджень для України. Існують два головні напрямки в підході до аналізу державної політики - американський та канадський, відмінність між якими визначається тим, який зміст вкладають у словосполучення «державна політика» (англійською мовою - *Public Policy*). Якщо брати до уваги те, як тлумачать це поняття американці, воно може бути перекладене як «публічна політика», тобто така, що стосується не лише урядових заходів, а й діяльності недержавних асоціацій та організацій - усього того, що формує громадянське суспільство. Натомість у канадській традиції *Public Policy* - це сфера діяльності самих урядів [3,37]. Отож поняття «державна політика» відображає діяльність держави як урядових установ.

Найточніше, на нашу думку, визначення поняття «аналіз державної політики» дає американський дослідник А. Вілдавський - він трактує його як

діяльність, спрямовану на створення проблем, які можна розв'язати [3,42]. Іншими словами, це ви-членування проблеми з певної проблемної ситуації та її переформулювання таким чином, щоб рішення було якщо не очевидним, то принаймні досяжним.

Представлена робота є частиною дослідження з аналізу розробки та впровадження державної політики в Україні на прикладі демографічної політики, освітньої політики та політики на підтримку місцевого самоврядування. Метою цієї статті є показати механізм структурування проблеми для аналізу державної політики на прикладі державної освітньої політики України, а саме - вищої освіти.

Аналіз державної політики складається з кількох етапів, першим і найголовнішим серед яких є формулювання проблеми для політики. Від правильності формулювання проблеми великою мірою залежить ефективність її подальшого вирі-

шення. Для цього, перш за все, необхідно чітко окреслення проблемної ситуації, визначення причин її існування та ранжирування цих причин за ступенем їх впливу на існування даної проблемної ситуації.

Проблемна ситуація

Нагальність змін у системі освіти, зокрема у вищій, ні в кого не викликає вже заперечень, що засвідчено в Національній доктрині розвитку освіти: «...стан справ у галузі освіти, темпи та глибина перетворень не повною мірою задовольняють потреби особистості, суспільства і держави» [2, розділ 1].

Останні дані, подані на сайті Міністерства освіти і науки України [6], свідчать, що на 240,3 тис. випускників вищих закладів освіти III-IV рівнів акредитації 2000 року частка працевлаштованої молоді, яка навчалася за кошти державного бюджету, становила 81 %, 80 університетів, академій, інститутів мають показник працевлаштування понад 80 %, а 26 вищих навчальних закладів - 95 % [6]. Але при цьому залишилися без відповіді питання «Куди? Як надовго? Яким чином? З якою платнею?». На запитання «Чи відповідає характер вашої теперішньої роботи вашому професійно-освітньому рівню?» лише 30,4 % респондентів відповіли ствердно [5, 639]. Це породжує питання про ефективність використання знань, отриманих у вищому навчальному закладі, та зусиль, які були вкладені в студента, а також про якість цих знань, яким не змогли знайти належного застосування.

На нагальність змін у системі освіти вказує й такий факт, що у 2000 році кількість безробітного населення (серед всіх вікових категорій), обрахована за методологією Міжнародної організації праці, становила 11,7 %, [4, 367], а серед молоді ця кількість була вдвічі більшою, ніж серед людей середнього віку [4, 367]. Це не можна пояснити лише перевагою, яку роботодавці надають більш досвідченим працівникам, оскільки ринок праці за останні роки істотно змінився.

Численні дослідження взаємовпливу якості освіти та економічного розвитку, здійснені в провідних країнах світу [1,3], свідчать, що в час «високих» технологій однією з головних причин відставання бідних країн від багатих є низький рівень освіти та державних видатків на неї.

Потреба зміни державної політики в галузі освіти зумовлюється й тим, що платоспроможність громадян України не є високою, і без ефективного втручання держави силами самих лише вищих навчальних закладів (особливо держав-

них) проблему підготовки фахівців за потрібними напрямками не буде розв'язано, принаймні в найближчі 10-20 років: витратимуться додаткові кошти на перепідготовку фахівців.

Отже, виходячи зі сказаного вище, можна стверджувати, що в Україні існують розбіжності між підготовкою фахівців та потребами ринку праці. Звідси цю проблемну ситуацію можна сформулювати таким чином: **незатребуваність фахівців на ринку праці після закінчення вищого навчального закладу.**

Наслідки ігнорування проблемної ситуації:

- нерациональне витрачання коштів та зусиль викладачів і самих студентів на підготовку фахівців, які не зможуть застосувати свої знання;
- нерациональна структура галузі; загальний розлад;
- настрої розчарування серед молоді;
- незаповненість фахівцями деяких галузей і перенасичення інших;
- марнування коштів на підготовку фахівців, які потім зовсім не працюють за фахом;
- безробітні та «незадоволені» - це тягар для системи соціального захисту;
- вплив фахівців закордон.

Стейкхолдери (всі, хто причетний до політики, має на неї безпосередній вплив або підпадає під дію даної політики):

- Верховна Рада України, відповідні її комітети;
- урядові органи (Кабінет Міністрів України, Міністерство освіти і науки, Міністерство праці та соціальної політики);
- вищі заклади освіти (державні, комунальні, приватні);
- зовнішні чинники (закордонні дослідницькі центри, міжнародні освітні програми);
- студенти;
- абітурієнти;
- суспільство (родини, оточення);
- безробітні випускники вищих навчальних закладів;
- роботодавці.

Причини існування проблемної ситуації

Для виявлення причин існування такої проблемної ситуації було проведено *граничний аналіз* - опитування причетних до політики з метою досягнення концептуального насичення. Воно здійснюється до тих пір, доки не припиняється надходження нової інформації або нових запитів. Під час опитування респонденти - студенти, викла-

дачі та співробітники НаУКМА - відповідали на запитання: «Чому, на вашу думку, у випускників вищих навчальних закладів постають проблеми з працевлаштуванням за фахом?» З відповідей було отримано такий перелік причин:

1. Низька оплата праці за обраним фахом.
2. Низький рівень фахової підготовки через:
 - а) недостатнє фінансування ВНЗ;
 - б) низьку оплату праці викладачів, а отже відсутність у них матеріального стимулу;
 - в) низький загальний стан фундаментальної науки;
 - г) переобтяження предметами, які не мають безпосереднього стосунку до майбутнього фаху та спеціальності.
3. Відсутність досвіду в молодих випускників.
4. Відсутність державного розподілу на роботу.
5. Низька ефективність цільових наборів.
6. Неадекватний принцип добору кадрів при працевлаштуванні та вступі до ВНЗ.
7. Існування корупції в системі освіти.
8. Кумівство.
9. Невідпрацьованість системи кредитування на навчання у ВНЗ.
10. Брак коштів у населення - неможливість оплатити освіту за конкурентоспроможним фахом на комерційній основі.
11. Брак коштів у населення - необхідність студентам одночасно працювати, що помітно впливає на якість отримуваних знань, особливо, якщо робота зовсім не має стосунку до майбутнього фаху.
12. Консервативність вищої освіти (ігнорування потреб ринку праці, неспроможність пристосуватися до нього внаслідок відсутності зворотного зв'язку).
13. Застарілість методів роботи керівної ланки.
14. Відсутність налагодженої системи психологічних служб по роботі з молоддю, метою яких могла б бути допомога підліткам у виборі майбутнього фаху, який найадекватніше відповідав би їхнім здібностям та бажанням.
15. Низька самомотивація вибору певної спеціальності абітурієнтами.
16. Неадекватна самооцінка.
17. Розчарування в обраному фаху.
18. Неправильне чи неповне уявлення абітурієнтів/студентів про ситуацію на ринку праці.
19. Нездатність держави вчасно відреагувати за допомогою зміни освітньої політики.
20. Відсутність певних напрямків підготовки фахівців (наприклад, «Аналіз державної політики») та складний механізм їх введення.

21. Надмірна активність державних та приватних ВНЗ у підготовці фахівців з «модних» спеціальностей.
22. Перевищення пропозиції над попитом.
23. Зміна суспільної ситуації, пов'язана з переходом до ринкових відносин.
24. ВНЗ як засіб уникнення служби в армії.
25. Здобуття вищої освіти не заради знань, а для отримання диплому про вищу освіту; якого саме ВНЗ та фаху - немає істотного значення.

Класифікація причин існування проблемної ситуації

Причини існування проблемної ситуації можна умовно розподілити на три класи: економічні, інституціональні та ринку праці.

Економічні:

- недостатнє фінансування освіти, унаслідок чого відсутні матеріальні стимули для викладачів і студентів, є низьким загальний стан фундаментальної науки;
- брак коштів у населення - необхідність студентам одночасно навчатися та працювати;
- низький рівень оплати праці за обраним фахом.

Інституціональні:

- консервативність системи освіти й відсутність вивчення попиту потреб ринку праці;
- низький рівень фахової підготовки у вищих навчальних закладах;
- закостенілість керівної ланки;
- принципи добору кадрів (працівників Міністерства освіти і науки, викладацького складу, абітурієнтів, при працевлаштуванні на роботу після закінчення), кумівство, корупція;
- невідпрацьованість системи кредитування;
- низький рівень забезпеченості післявузівського розподілу;
- ВНЗ як засіб уникнення служби в армії;
- неадекватна (або взагалі відсутня) профорієнтація.

Ринку праці:

- перевищення пропозиції над попитом на фахівців;
- поява спеціальностей, які вимагають не високого рівня вузькопрофесійної підготовки, а лише наявності диплома про вищу освіту.

Таким чином, головними компонентами існування даної проблемної ситуації є **неконкурентоспроможність фахівців при працевлаштуванні за фахом та неконкурентоспроможність оплати праці за фахом**. Отже, це і будуть проблеми проаналізованої вище ситуації працевлаштування.

тування випускників вищих навчальних закладів за фахом. Через те, що проблема неконкурентоспроможності оплати праці належить до сфери економіки, а її вирішення є складовою виходу нашої країни з економічної кризи, її розгляд лежить за межами даної роботи.

З іншого боку, конкурентоспроможність фахівців при влаштуванні на роботу великою мірою залежить від освіти, яку вони здобули.

Співвідношення освіта - ринок праці має будуватися на партнерських засадах, а з іншого боку - ми не повинні вважати первинним ринок праці й цілком прилаштовуватись до нього. Галузі, які не мають сьогодні до нього безпосереднього стосунку, завтра можуть виявитися перспективними. Отож, знайти оптимальне співвідношення між галузями, де підготовку фахівців регулює ринок, і галузями, за які відповідає держава, є завданням тих, хто формує державну політику в сфері вищої освіти. Біда нашої системи освіти полягає в спадщині, яка залишилася їй від радянської командно-адміністративної системи - держава сама визначала, які напрямки розвитку вона обирає, які галузі народного господарства є пріоритетними, і вже після цього робилося планове замовлення на певних фахівців, у яких, вважалося, вона має потребу.

Вільна конкуренція, яка за умов відсутності зворотного зв'язку з ринком праці призводить до його перенасичення випускниками вищих навчальних закладів з «модними» дипломами, чия якість освіти іноді викликає сумнів (однак при цьому вони мають уніфікований диплом державного зразка), та випускниками, часом дуже добре підготовленими, із спеціальностями, які є абсолютно незатребуваними (наприклад, з вузько-спеціалізованою технічною підготовкою до праці в переважно військовій промисловості, яка не потрібна для праці в інших галузях), не спроможна забезпечити баланс між існуючою освітою та попитом ринку праці. І хоча «інтеграція вітчизняної освіти до європейського та світового освітніх просторів» є одним із пріоритетних напрямків розвитку освіти, що зазначено в «Національній доктрині розвитку освіти» [2, розділ 2, ст. 3], при порівнянні механізмів державного регулювання європейської та американської систем вищої освіти із сумом можна констатувати значне відставання української освіти від найсучасніших стандартів західної та від вимог існуючого ринку праці.

Отже, проблема неконкурентоспроможності фахівців під час працевлаштування за фахом може бути розділена на дві підпроблеми:

- 1) низький рівень підготовки фахівців;
- 2) підготовка фахівців за спеціальностями, не адекватними вимогам ринку.

Іншими словами, формулювання проблеми може виглядати як **невідповідність підготовки фахівців вимогам ринку праці (як за якістю освіти, так і за її змістом).**

Причини існування проблеми:

1. Закостенілість системи вищої освіти (неможливість відкрити нову спеціальність, труднощі із введенням спеціалізацій).
2. Надскладний механізм ліцензування та акредитації.
3. Високий рівень корумпованості системи вищої освіти.
4. Під час працевлаштування в установи державного сектору є обов'язковим диплом державного зразка (штучна ліквідація конкуренції з фахівцями, які здобули освіту за кордоном).
5. Немає місця інноваціям, імідж конкретного вищого навчального закладу нівелюється (усі дипломи - державного зразка).
6. Недостатня практична підготовка - брак практичних навичок.
7. Неефективна система контролю (як внутрішнього, так і зовнішнього).

*Найсуттєвішими перешкодами для гнучкості системи вищої освіти та її адаптації до вимог ринку є перші дві причини (інституціональні). Отже, остаточно **проблема для політики в зазначеній вище галузі** може бути сформульована так:*

негнучкість підготовки спеціалістів із вищою освітою відповідно до вимог ринку праці.

Проаналізувавши сучасний стан вищої освіти з точки зору методик аналізу державної політики, ми виявили, що існує проблема з подальшим працевлаштуванням за фахом випускників ВНЗ. Із допомогою граничного та ієрархічного аналізу було виокремлено дві проблеми: *неконкурентоспроможність фахівців при працевлаштуванні за фахом та неконкурентоспроможність оплати праці за фахом*. Оскільки метою даної роботи є аналіз державної освітньої політики в Україні, то за робочу проблему було обрано першу з них, оскільки конкурентоспроможність фахівців при влаштуванні на роботу великою мірою залежить від освіти, яку вони здобули. Остаточну проблему для політики було сформульовано як **негнучкість підготовки спеціалістів із вищою освітою відповідно до вимог ринку праці**.

1. Луковенко Ю., Нікітін В., Коловіцкова О. Стан і перспективи реформування освіти в Україні (проект для обговорення).- К.: Аналітичні матеріали по проблемах освіти - Міжнародний центр перспективних досліджень.- С. 1-5.
2. Національна доктрина розвитку освіти. Загальні положення. Указ Президента України від 17 квітня 2002 року, № 347/2002.
3. Пал, Леслі А. Аналіз державної політики.-К.: Основи, 1999.- 424с.
4. Статистичний щорічник України за 2001 рік / За ред. О. Г. Осауленка- К.: Техніка, 2002.- С. 644.
5. Україна 2002. Моніторинг соціальних змін / За ред. В. Ворони, М. Шульги-К.: НАНУ, Інститут соціології, 2002-668 с.
6. <http://www.mon.gov.ua/education/higher/higher>.

A. Novitchkova

STRUCTURING OF A PROBLEM FOR ANALYSIS AND FORMULATING OF THE PUBLIC POLICY FOR THE CASE OF THE UKRAINIAN HIGHER EDUCATIONAL POLICY

The article is dedicated to structuring of a problem for analysis and formulating the necessary Public Policy for the case of the Ukrainian Educational Policy, specifically in the field of Higher Education.