

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 8, 2010 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 351

І. А. Медведєв,

к. держ. упр., Харківський регіональний інститут державного управління Національної Академії державного управління при Президентові України, докторант кафедри державного управління та менеджменту, м. Харків

УНІВЕРСИТЕТ ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

В статті розглядається проблема університету як об'єкту державного управління. Автор робить спробу аналізу проблем відносин держави і університету в сучасному суспільстві. Розглядаються особливості університету як об'єкту державного управління в сучасному соціумі.

In article the problem of university as an object of the government is considered. The author does attempt to analyse the state and university relation in a modern society. Features of university as an object of the government are considered.

Вступ. Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. В XXI столітті виробництво знань, їх накопичення та практичне використання стає найпотужнішою рушійною силою економічного розвитку і нарощування конкурентоспроможності країн на міжнародних ринках. В багатьох зарубіжних країнах посилюється інтерес до дослідження університетської освіти, яка під впливом процесів глобалізації, європейської інтеграції, входження в Болонський процес перебуває в процесі трансформації.

Аналізуючи трансформаційні процеси в Україні можна прийти до усвідомлення, що в умовах глобальної кризи держава зберегла достатньо високий науково-технічний та інтелектуальний потенціали, формування та розвиток яких забезпечують вищі навчальні заклади і, в першу чергу, університети. На оновленій ролі сучасного університету наголошують документи міжнародного, європейського рівнів, що стосуються особливостей його функціонування в нових умовах.

Актуальність соціально-економічних процесів в сфері університетської освіти посилює інтерес до теоретичного осмислення складних процесів управління вищою освітою в Україні. Необхідно усвідомити закономірності, які виникли в процесі розвитку університету як інституції. Завдання суттєвого підвищення ефективності реалізації ідей університету в контексті формування державної політики в системі університетської освіти, не може бути вирішене без суспільного визнання ідей університету, без усвідомлення значення університету й визначення його напрямків розвитку.

Негативні процеси в українському університетському середовищі зумовлені соціально-економічними перетвореннями в суспільстві, призвели до необхідності розробки нових підходів до формування високоєфективного університету здатного до самовдосконалення, саморозвитку та формування власної ідеї.

Постановка задачі дослідження полягає у розгляді та обґрунтуванні теоретичних засад державного управління реалізацією ідей університету в українському суспільстві, та розробці рекомендацій по її формуванню

Досягнення мети передбачає виконання таких **завдань**:

- визначити специфічні особливості реалізації ідей університету в українському суспільстві;
- розробити рекомендації для органів державного управління освітою щодо реалізації ідей університету;

з'ясувати основні сучасні тенденції розвитку університету як об'єкту державного управління, напрямів державно-управлінських впливів на формування ід університету в Україні.

Результати. Актуальність теми дослідження полягає в тому, що теоретико-методологічну основу вирішення проблеми ідей університету в філософській літературі серед зарубіжних авторів розробляли Вільгельм фон Гумбольдт, Гарольд Дж. Берман, А. Койре Генрі Ньюмен, Генрі Розовські, Хосе Ортега -і- Гассет, Карл Спенсер, Ганс-Георг Гадамер, Юрген Габермас, Вульф Лепенес, Жак Даррід, Марек Квак, Марта Богачевська, М. Хайдеггер та ін. В українській філософській літературі тему ідей університету досліджували Д.І. Донців, Володимир Різун, Марія Зубрицька, В.В. Зенковський, З. Рибчинська, Сергій Квіт.

В Україні в умовах здійснення соціально-політичних, економічних і соціокультурних перетворень у всіх сферах суспільного життя, особливу роль відведено освітянській галузі, як першооснові у формуванні головної продуктивної сили суспільства – людини. Конституція України, Закон України "Про освіту", "Про вищу освіту", Національна доктрина розвитку освіти, останні концептуальні дослідження проблем та напрямків побудови громадянського суспільства з його самодостатньою освітньою інфраструктурою засвідчують здатність держави трансформувати освітній простір до вимог та стандартів Болонської декларації. До трансформаційних процесів, пов'язаних з реформуванням [7], додається ще й кількісно-якісна зміна студентської спільноти, розширення освітніх вимог до університету з боку майбутніх абітурієнтів та переоцінки відносин університетів з державою. Міністерство освіти і науки України зберігає контроль над багатьма сферами університетського життя, впливає на педагогічну політику (наприклад, акредитуванням університетів), на фінансову політику через транслювання коштів з бюджету, на управлінську політику через контроль призначення ректорів тощо.

Отже, існує протиріччя між існуючими принципами діяльності університетів, які змушені функціонувати за схемою відносин „держава – університет – студенти”, і одночасно можливістю реагувати на вплив як внутрішніх так і зовнішніх суб'єктів, які активно визначають умови існування і діяльності університетської організації та впливати на трансформаційні процеси, що відбуваються в самій системі освіти. Відтак, проблема полягає у

розходженні між рівнем потреб університету у вирішенні нових політичних і соціальних завдань, які висуває суспільство, та наявністю у них засобів і механізмів для їх реалізації.

Університетську організацію ми визначаємо як особливий тип освітньої організації, метою функціонування якої є надання освітянських послуг багатoproфільного фундаментального характеру.

Якщо підійти до розгляду університетів як до соціальних організацій, то багатогранність їх сутності стає очевидною. Вони одночасно є інституціями, адміністративно-корпоративними структурами, що в сукупності з викладацьким складом діють в організаційно окреслених межах (конкретний навчальний заклад). Як **інституція**, університет має не тільки надавати освітні послуги, але й сприяти підтриманню та поширенню суспільних цінностей і норм. Як **адміністративно-корпоративна структура**, університет має виконувати завдання (місії), покладені на нього державою, що полягають у забезпеченні збереження й трансляції науково-технічного і культурно-символічного досвіду. Ці місії виконує персонал – переважно науково-педагогічні працівники, організовані у тимчасові та постійні творчі колективи, які, у свою чергу, побудовані за принципом приналежності до викладацьких і дослідницьких дисциплін. Отже, можна припуститися, що викладацький склад діє у межах **організації**, вищого навчального закладу. Усе зазначене дозволяє дійти висновку, що університет є складною, сповненою протиріччями організацією, для якої характерні:

- різноманітність та складність завдань, які перед ним висуваються;
- багатоканальність та багатоджерельність ресурсів.

Основна дискусія стосовно особливостей функціонування університетів виникла в США на початку 1960-х років з появою концепції Дж. Міллетта про колегіальну модель функціонування організацій (влада зосереджена в руках „професіоналів”, тобто професорсько-викладацького складу). Учасниками цієї дискусії стали П. Блау (бюрократична модель, підкреслюються бюрократичні риси функціонування університетської організації) [15], Дж. Болдрідж („політична” модель, котра, на протязі колегіальної моделі, розглядає університет як сукупність різних груп, які переслідують різні інтереси, а, отже, конфлікти стають характерною рисою університетської діяльності) [14] та М. Кохен, Дж. Марч та Д. Олсен (модель „організованої анархії”, або „кошика для сміття” („garbage can”)) [16, с. 1 – 25]. Введенням останнього поняття ми завдячуємо Дж. Марчу, який 1972 року увів його в науковий обіг, вивчаючи американські університетські організації [19, с. 65 – 85].

Грунтовний аналіз недоліків і переваг усіх запропонованих моделей функціонування університетських організацій 1976 року здійснив К. Вейк, який узагальнив підсумки дискусії та зробив висновок, що університетські організації можна охарактеризувати за способами прийняття рішень як „слабко пов’язані системи” („loosely coupled systems”). Він охарактеризував університети, як організації, котрі, як і будь-які інші організації, охоплені перманентними процесами регуляції, в якій змішуються, з одного боку, структури і формальні приписи, а з іншого боку – неформальні процеси. Університет виступає як складний і конфліктний „контекст дії, всередині якого формуються і самовпорядковуються відносини кооперації, обміну і конфліктів між акторами, які мають суперечливі інтереси” [18, - с. 68 – 95.]

У внутрішньому середовищі університету можуть співіснувати декілька різноманітних моделей. Очевидно, жодна з описаних організаційних моделей університетської організації не існує реально в чистому вигляді; скоріш за все, вони проявлятимуться в комбінованому вигляді.

Останнім часом європейські та американські дослідники трансформаційних процесів в освіті наголошують на тенденції трансформації організаційної моделі внаслідок процесу переходу від так званої моделі „класичного” університету, тобто моделі **університету як „культурної інституції”** (яку іноді називають „колегіальною” моделлю або моделлю „research university” (дослідницького університету) до **університету як організації, котра надає „освітнянські послуги”** (яку також визначають як управлінську або навіть підприємницьку модель. Це пов’язано з останніми соціальними трансформаціями такими як посилення ринкового впливу (формування глобального ринку, посилення конкуренції всередині національних систем освіти внаслідок зменшення фінансової допомоги держави, поява нових освітніх організацій) та перевизначенням відносин університетів з державою (перехід від моделі державного впливу на освітянські організації, яка ґрунтується на регламентації та контролі типу „ex ante” (попереднього), до моделі, де держава стає регулятором і здійснює оцінювання „ex post” (постфактум) і сьогодні виражається, перш за все, у загальній для американських та європейських країн тенденції до зменшення фінансової підтримки держави [17].

М. Квієк у статті „Глобалізація і вища освіта” робить невтішний висновок про те, що „можливий занепад сучасної держави потягне за собою потенційний занепад інституту сучасного університету, примушуючи останній шукати нове місце в культурі й нові ідеї щодо підтримки організації свого функціонування – гармонійне співробітництво влади і знань закінчилось. Глобалізація спричинила знецінення всіх національних проєктів, одним з яких є заклад (національно і державно орієнтований) університету. Якщо за університетом більше не стоять ідеї нації – дух і (національна) культура, то або треба визначити нові ідеї, або університет буде приречений здатися на милість всеосяжній логіці захисту прав споживачів. У межах цієї логіки університет, позбавлений сучасної національної і державної місії, існуватиме просто для „продажу” свого освітнього „продукту” як бюрократична освітня корпорація. Це стало б кінцем університету як сучасного інституту” [6].

Саме ці процеси спостерігаються в сучасній Україні. Більшість університетів саме й відіграють роль величезних „корпорацій” з продажу „інтелектуального освітнього продукту” або ж „освітніх послуг”. Переважним чином реалізується ідея власного інтелектуального гіпер-проєкту, що, безумовно, відіграє певну соціальну функцію. Реалізація сукупності соціальних функцій тісно пов’язана з виживанням університету на ринку освітніх послуг. Моделей реалізації розширення спектру цих послуг можна назвати декілька:

- розгалужена система філій (навчально-консультаційних пунктів, центрів);
- організація так званих „відкритих” або ж „дистанційних” університетів;
- експансія в країні з менш розвиненою системою ВНЗ;
- переорієнтація на споживача не власної країни, а на представників інших держав, які спроможні сплачувати за навчання в декілька разів більше.

Але доцільність реалізації ідей університету як корпоративної структури, що „торгує інтелектом” слід окремо вивчати і доводити.

Як слушно зауважує А. Грудзинський [4, с. 113 - 119], криза сучасного університету полягає у протиріччі, яке загострилося в нових соціально-економічних умовах між його трьома основними функціями як соціального інституту: забезпеченням наукового розвитку (неможливістю фінансованого забезпечення здійснення наукових досліджень), наданням можливості отримання освіти (у зв’язку із підвищенням попиту на вищу освіту) та забезпеченням регіонального розвитку (пошук балансу врахування як національної, так і глобальної перспективи розвитку).

На думку А. Грудзинського в нових соціально-економічних умовах при кризі сучасного університету окреслюється протиріччя між його трьома основними функціями, що полягає у :

- забезпеченні наукового розвитку та неможливістю фінансового здійснення наукових досліджень;

- наданням можливості отримання освіти та підвищенням попитом на послуги, що надає університет;

- з одного боку забезпеченням в країні регіонального та галузевого розвитку, а з іншого пошуком балансу між врахуванням як національної так і глобальної перспективи реалізації особистісних стратегій.

В широкій історичній перспективі на думку В. Курінного існує три інстанції, по відношенню до яких університету постійно доводиться самовизначатися [8]:

- влада (спершу міська, а потім і державна);
- ринок;
- церква.

На рис.1.1. показана схема самовизначення університету.

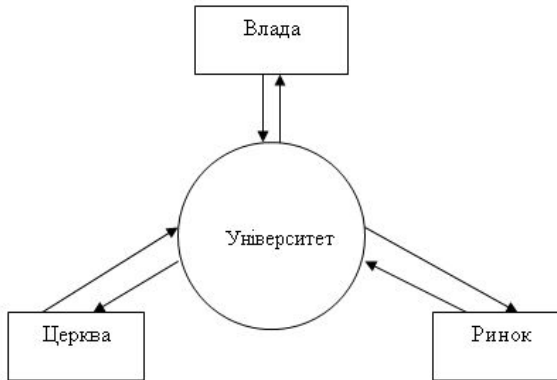


Рис.1.1. Схема самовизначення університету за В. Курінним

Погоджуючись з цією думкою можна констатувати, що університет завжди повинен був знаходити ресурси автономного існування шляхом протистояння і компромісу з вказаними трьома інститутами. На наш погляд незмінно актуальною залишається проблема взаємовідносин сучасного університету як з державою, так і з ринком. Але, разом з цим, слід зазначити, що в Україні у період Радянської доби (1917 – 1991рр.) дана схема не діяла, а університету не потрібно було самовизначатися по відношенню до церкви бо її функції забрала держава, так само як і „ринок” перестав бути на цей час замовником „освітніх послуг” відмовившись від неї на користь адміністративно-командної системи управління партійно-господарської еліти.

В наш час існують поруч дві діаметрально протилежні думки щодо ролі держави у організації життя та діяльності людей, створення їх довкілля. Згідно першої думки – держава виступає майже єдиним організатором та регулятором суспільного життя людей. За другою думкою час монопольного права держави пройшов.

На нашу думку держава – це організація політичної влади, що сприяє переважному здійсненню конкретних інтересів (класових, загальнолюдських, релігійних та ін.) в межах визначеної території, при тому що, в сучасних умовах державного управління більш за все повинні враховуватися індивідуальні, колективні та суспільні інтереси громадян. Інтерес до освіти є, безумовно, вторинною (або ж вищою) потребою людини. В умовах коли держава не може забезпечити первинні потреби громадян, їй практично не можливо забезпечувати контроль над державним управлінням освітою та вихованням, тим більше витрачати ресурси і час на формування національної ідеї (чи галузі чи конкретного навчального закладу).

Разом з тим, Дж.Ст.Мілль відзначав ще в XIX ст., що „...уряд не повинен проголошувати монополії на освіту як на нижчих, так і на вищих її щаблях... Не можна терпіти, щоб держава або *de jure*, або *de facto* мала цілковитий контроль над освітою народу. Мати такий контроль і реально здійснювати його означає бути деспотом. Хоч уряд...може і в багатьох випадках повинен засновувати школи та коледжі, він не повинен ні змушувати когось іти вчитися до них, ні вабити обіцянками, але й повноваження індивідів засновувати свої конкурентні навчальні заклади жодною мірою не має залежати від схвалення уряду. Було б цілком виправданим, якби держава вимагала від усіх людей, щоб вони володіли певним обсягом знань, та аж ніяк не можна виправдати, коли вона приписує їм, як і від кого вони мають дістати ці знання” [10, с. 642-643].

У дослідженні Марека Квіска [6, с. 107 - 118] “Глобалізація і вища освіта” відзначається, що держави по суті неефективні за наявності глобальних ринкових сил... Управління національною економікою і національно-соціальною політикою стає все більш неадекватним. Міжнародні ринки капіталу функціонують поза контролем національних урядів ...роль держави зведена до ролі “нічного сторожа”, що підтримує закон і порядок...”.

Перехід України до ринкових відносин позначається на всіх ланках, сегментах системи вищої освіти, зокрема на управлінні та його функціях. Необхідним атрибутом управління університетом є “ринковий контроль”. Виникає запитання, хто буде його здійснювати? Діяльність університету за ринкової моделі підпорядковується дії вільних ринкових механізмів, а держава лише створює необхідні умови для цього, відіграючи роль регулятора, не втручаючись занадто активно в галузь вищої освіти, хоча таке втручання необхідне саме тому, що вона володіє певним економічними ресурсами, які дають змогу реалізувати освітні програми. Відповідними інструментами, що зумовлюють втручання держави в діяльність університету, є:

- інструменти влади, які зберігають єдине освітнє середовище та підтримують впевненість у тому, що академічні заклади захищають національні інтереси;
- інструменти інформації, які забезпечують звітність системи вищої освіти перед громадськістю (споживачами освітніх послуг), більшу прозорість цієї системи (адже точна інформація спрощує визначення попиту та пропозиції споживачів, стимулюючи в такий спосіб ринкові сили);
- фінансові інструменти, що пом'якшують негативний вплив ринку (наприклад, фінансування фундаментальних досліджень) і слугують засобом мотивації та корекції діяльності закладу.

Незважаючи на важливість державного управління університетом, актуальним є питання його автономії. Автономія у процесі реформування вищої школи надає закладам (залежно від рівня акредитації) права самостійно розробляти й затверджувати навчальні програми, запрошувати на контрактній основі викладачів та вчених (з інших закладів, регіонів, країн), визначати зміст освіти, тобто активно запроваджувати механізми академічної демократії. Академічна автономія передбачає комплекс прав і обов'язків, якими користуються працівники вищої освіти та студенти, з обов'язковою підзвітністю вищому органу управління. Згідно з принципом “академічної свободи” університети мають бути позбавлені будь-якого тиску на державному чи на міжнародному рівнях. Навпаки, саме вони повинні вказувати політичній владі шляхи розвитку суспільства, визначати цілі і методи їх досягнення. Зрозуміло, що “академічна свобода” не припускає анархії і повного заперечення підзвітності університету відповідним державним органам, громадськості. На нашу думку, взаємозв'язок університету із освітнім середовищем розглядається в трьох напрямках:

- униз (зв'язки зі споживачами освітніх послуг);
- вверх (зв'язки з державою);

- за горизонталлю (зв'язки з іншими закладами, зокрема з університетами зарубіжних країн).

Орієнтована на ринок, вища освіта має такі переваги:

- можливість більш адекватно й швидко реагувати на потреби громадськості (клієнтів);
- спроможність розробки механізмів ринку, які підвищують ефективність, адаптивність й креативність університету;
- здатність забезпечувати багатоджерельність та багатоканальність джерел фінансування (витрати на галузь від держави (як єдиного джерела) перекладаються на батьків і студентів, які стають основними "вкладниками");
- реалізація самоврядування (повноваження з прийняття рішень передаються від адміністраторів до викладачів, студентів та їхніх сімей);
- специфічність довготривалої освітньої послуги (довготермінові "ринкові відносини вищої школи" (4-5 і більше років вузівського навчання) сприяють співробітництву і встановленню довіри серед партнерів і т.ін).

Надання університету свободи досліджень, творчості і викладання означає серйозне обмеження повноважень державних органів управління, оскільки заклади дістають право самостійно формувати власну освітню й наукову політику. Завдяки цьому колегіальні органи управління вищою освітою, які розглядаються в партисипативній моделі, отримують більшу владу.

Ефективність управління вищою освітою залежить від чіткого визначення місії, основних цілей системи. До цього слід залучати вищі органи управління, що встановлюють основні вимоги до кінцевого продукту системи (директивні органи); керівну систему, вимоги якої формуються у вигляді обмежень щодо якості кінцевого продукту; освітнє середовище, тобто елементи оточення, які стосуються кінцевого продукту, виступаючи споживачами або учасниками виробництва продукту; саму систему вищої освіти, яка, крім місії, має й власні цілі, що також трансформуються у вимоги до кінцевого продукту.

Стосовно місії існує широке та вузьке її розуміння [12]. В широкому розумінні місія – це філософія, мета, суть існування підприємства.

Філософія функціонування організації – це інтегрована частина управління, що дає змогу усвідомити майбутнє, керуючись наявною чи бажаною позицією, способом життя організації, які є основними настановами процесу мислення, інтелектуальних робіт, що зумовлюють процеси, процедури, технології та зміст рішень.

У вузькому розумінні місія – це сформульоване твердження відносно того, для чого або з якої причини існує організація, тобто місія розуміється як твердження, яке розкриває зміст існування організації, в якому проявляються її відмінності від її подібних.

На основі місії встановлюються цілі. Цілі – це конкретний стан окремих характеристик організації, досягнення яких для неї є бажаним і на досягнення яких направляється її діяльність.

В університеті, де існує декілька рівнів управління, складається ієрархія цілей, яка являє собою декомпозицію цілей більш високого рівня в цілі більш низького рівня, які виступають засобами для досягнення цілей більш високого рівня. Концептуальним є питання визначення цілей освітньої системи (рис.1.2). Тут можливі різні підходи з боку держави, суспільства, громадськості та різних організацій.



Рис.1.2. Склад цілепокладаючих систем

З однієї точки зору освітня система – це механізм збільшення суспільної продуктивності, з іншої – це змога згуртувати націю.

Одні розуміють освітню систему як засіб сприяння соціальним змінам, другі прагнуть, щоб освітні системи забезпечили політичну стабільність, їхні супротивники вважають такі думки надто утилітарними й вважають, що освітні системи забезпечують головне право людини – право на освіту.

На нашу думку, при формуванні загальнодержавної ідеї університету даний дуалізм повинен реалізовуватися максимально. Саме ці два вектори дають можливість здійснити позитивні зрушення у всеукраїнському масштабі. Хто ж володіє юридичними повноваженнями визначення, встановлення цілей освітніх систем? В Україні до законодавчих органів відносяться Укази Президента України, Постанови Кабінету Міністрів, Закони, прийняті Верховною Радою. Разом з тим, необхідно визнати, законодавчі органи встановлюють надто загальні цілі. Система державного управління освітою наведено на рис.1.3.



Рис.1.3. Система державного управління національною освітою України

Національне освітнє законодавство спирається на Конституцію України. Воно регулює питання професійної підготовки, нормативні акти для освітніх закладів, діяльність приватної освіти, програму Міністерства освіти і науки, бюджет освітньої системи. Нарешті, ці складові визначають кого, як і навіщо навчати.

Держава як творець освітньої політики постійно зустрічає на своєму шляху педагогічні, економічні, юридичні, бюрократичні та інші проблеми які є предметом вивчення та дослідження. Державні органи управління освітою зобов'язані проводити поточну експертизу, аналізувати проблему та знаходити засоби її розв'язання.

Державна освітня політика за умов побудови громадянського суспільства повинна:

1. Носити системний характер, бути тільки комплексною та охоплювати всі сфери людської життєдіяльності.
2. Ґрунтуватися на власних матеріальних, фінансових, кадрових та інших ресурсах. Використовувати інвестиційний потенціал Європейської спільноти та внутрішніх джерел.
3. Створювати умови для вирішення освітніх потреб та проблем населення.
4. Залучати громадськість до управління національною освітою.
5. Сприяти та забезпечувати формування загальнолюдських та національних цінностей.

М.Вебер [2, с.48.] визначив три типи легітимного державного управління: раціональний, патріархальний та харизматичний. Що до цих трьох типів, то можна констатувати, в державному управлінні ідеєю університету переважає раціональний тип. Хоча його реалізація далека від ідеалу. Раціональність не повинна базуватися на обмеженості ресурсів і носити характер „підтримки життєздатності”. Це і відбувається в Українській освітній практиці. Раціональність повинна полягати у максимальній можливості і спроможності використати ресурси галузі (університету) та їх примножити. Обов'язково, йде мова про реінвестиції ресурсів університету у національний соціально-економічний комплекс. Даний тип є принципом, реалізуючи який держава сама стає конкурентноспроможною, так само як стають конкурентноспроможними громадяни (випускники університетів).

Що до „патріархального” типу, то в його реалізації спостерігаються певні суперечності. Від „патріархальності” власне українського університету (Острозька академія, Києво-Могилянська Академія) не залишилося майже нічого. „Патріархальність” сучасного українського університету більше підпадає під „радянську патріархальність”. Мається на увазі застарілість управлінських структур, стереотипні підходи до формування завдань навчального закладу, бюрократична не мобільність більшості університетів.

Аналізуючи харизматичний тип легітимного державного управління, можна зробити висновок, що його реалізація відбувається локально на прикладі декількох навчальних закладів в Україні. Серед них можна назвати відновлену Києво-Могилянську Академію, класичні університети у Києві, Харкові, Львові, Національні політехнічні університети та ін. Але про ідеальну модель формування цілісного „портрету” університету, який би сприймався на загальнонаціональному та міжнародному рівні мова, на жаль, не йде.

За Ю.М.Старіловим [11] державне опікування галуззю освіти можна розглядати у таких аспектах: соціальному, політичному, правовому, соціологічному, організаційному, процесуальному, моральному.

Поряд із зазначеними Ю.М. Стріловим аспектах державного опікування галуззю освіти можна також виділити наступні:

- фінансовий;
- економічний;
- культурологічний та ін.

Разом з тим, у державному управлінні університетом спостерігається підсилення позиції державного регулювання. По-перше, університети в Україні розвиваються у різноманітних формах власності (державні, комунальні, приватні) і говорити про їх пряме (безпосереднє) державне управління вже стає некоректним.

По-друге, підсилення децентралізації державного управління університетом, дає підстави до підсилення колегіальності, корпоративності в управлінні ідеєю університету, що виливається у багатоаспектності стратегій розвитку навчальних закладів у довгостроковій перспективі. Отож, потребують також розвитку та активізації різноманітні методи державного регулювання університету. Серед них можна назвати:

1) прями: нормативно-правові акти (закони, постанови), державні цільові комплексні програми, об'єми фінансування, державні замовлення, державні стандарти, ліцензії, квоти, ліміти;

2) непрямі: фіскальна політика.

Накопичений за роки незалежності України досвід та аналітичний матеріал дозволяє визначити основні, найбільш концептуальні недоліки загальної системи державного управління, а саме:

- 1) система державного управління не завжди виступає адекватною стосовно об'єкта управління;
- 2) розвиток системи державного управління загалом відстає від розвитку системи освіти;
- 3) у системі державного управління відбуваються не системні, а локальні зміни, що ускладнює досягнення результатів у освітній галузі.

Серед підходів до визначення поняття управління сучасні автори [Одінцова, Мельнюхова] виділяють перш за все:

- загальний;
- суб'єктно-об'єктний;
- функціональний;
- процесуальний.

Але разом з тим, в сучасних умовах потребує розвитку ситуаційний підхід до визначення терміну державного управління ідеєю університету. Досягти системного підходу до визначення поняття державного управління ідеєю університету можна лише за умов застосування (розгляду) всіх вищезгаданих підходів.

Управління – це цілеспрямована дія на об'єкт з метою змінити його стан або поведінку у зв'язку зі зміною обставин.

Американські вчені визначають поняття управління як “працю іншими руками”, – управляти – це робити що-небудь руками інших.

У широкому філософському розумінні управління – це “елементарна функція організованих систем різної природи (біологічних, соціальних, технічних), яка забезпечує збереження їх структури, підтримку режиму діяльності, реалізацію програми, мети діяльності” [13, 840 с.].

Дослідники В.Г.Афанасьєв і А.Д.Урсул [1, с. 7] підкреслюють: “Управління є визначена діяльність, яку здійснює суб'єкт системи управління стосовно об'єкта управління з тим, щоб перетворити його, забезпечити рух до заданої мети...”.

Глумачний словник з управління [12, с. 180.] дає таке визначення: “Управління – це процес цілеспрямованого впливу керуючої підсистеми або органу управління на керовану підсистему або об'єкт управління з метою забезпечення його ефективного функціонування та розвитку”.

У найширшому плані мета управління полягає у створенні необхідних умов для реалізації мети організації. Конкретна мета:

- мінімум - забезпечити оптимальне функціонування організації;
- максимум - забезпечити її розвиток.

В даному випадку можна говорити про цільовий підхід.

Загальне поняття управління полягає у визначенні цілей та організації їх досягнення за допомогою необхідних та достатніх способів. Відповідно загальна мета управління передбачає саме кінцеві результати, які будуть досягнуті у певний момент. Управління стає процесом рефлексії досягнення мети.

М. М. Мартиненко до науки управління застосував методи формалізації і представив поняття управління у вигляді формули (1.1.) [9]:

$$Y=f(C \wedge S \wedge \Phi) \quad (1.1.)$$

де: Y — управління;

C — цілі;

S — сукупність способів для досягнення мети;

Φ — факт досягнення мети;

^ — і.

Таким чином, управління має три суттєві ознаки: C, S, Φ.

Вираз (1) належить прийняти за аксіому, з якої М. М. Мартиненко виводить такі наслідки:

Н. 1. $Y \neq f(C \wedge \Phi)$, тобто без мети управління не може бути.

Н. 2. $Y \neq f(C \wedge S)$, тобто без наявності сукупності відповідних засобів та способів для досягнення мети управління не здійснюється.

Н. 3. $Y \neq f(C \wedge \Phi)$, тобто без наявності факту досягнення мети управління не є завершеним.

Об'єкт, суб'єкт та принципова схема управління.

Виходячи із цих теоретичних положень суб'єкт управління повинен:

- здійснювати процес управління;
- мати здібності щодо свідомого визначення цілей;
- обирати та розробляти засоби впливу на досягнення цілей;
- володіти здібностями щодо визначення фактів досягнення

цілей;

Відтак, суб'єкт управління — це керівник організації.

Для досягнення цілей можна управляти процесами. В цих процесах активну роль відіграє людина, на яку завжди спрямований процес управління, що здійснюється нею ж. Тому людина і виступає об'єктом управління.

Об'єкт управління — це керована система.

Управління соціальною системою можна представити у єдності двох підсистем:

- а) *керівної* — суб'єкта управління;
- б) *керованої* — об'єкта управління.

Взаємодію цих підсистем подано на схемі (рис. 6).



Рис. 6. Принципова схема управління

З погляду класичної теорії управління університет є складним об'єктом управління зі слабо формалізованою системою вироблення управляючих дій. Основним видом діяльності університету є надання освітніх послуг. При цьому виділяються три основні рівні управління (рис.1.3.):

- рівень університету в цілому;
- рівень факультетів;



Рис.1.3. Рівні управління освітньою діяльністю університету

Ректор університету в межах наданих йому повноважень:

- вирішує питання діяльності вищого навчального закладу, затверджує його структуру і штатний розпис;
- видає накази і розпорядження, обов'язкові для виконання всіма працівниками і структурними підрозділами вищого навчального закладу;
- представляє вищий навчальний заклад у державних та інших органах, відповідає за результати його діяльності перед органом управління, у підпорядкуванні якого перебуває вищий навчальний заклад;
- є розпорядником майна і коштів;
- виконує кошторис, укладає угоди, дає доручення, відкриває банківські рахунки;
- приймає на роботу та звільняє з роботи працівників;
- забезпечує охорону праці, дотримання законності та порядку;
- визначає функціональні обов'язки працівників
- формує контингент осіб, які навчаються у вищому навчальному закладі;
- відраховує та поновлює на навчання осіб, які навчаються у вищому навчальному закладі;
- контролює виконання навчальних планів і програм;
- контролює дотримання всіма підрозділами штатно-фінансової дисципліни;
- забезпечує дотримання службової та державної таємниці;
- здійснює контроль за якістю роботи викладачів, організацією навчально-виховної та культурно-масової роботи, станом фізичного виховання і здоров'я,

організує побутове обслуговування учасників навчально-виховного процесу та інших працівників вищого навчального закладу;

- разом із профспілковими організаціями подає на затвердження вищому колегіальному органу громадського самоврядування вищого навчального закладу правила внутрішнього розпорядку та колективний договір і після затвердження підписує його.

Керівник вищого навчального закладу відповідає за провадження освітньої діяльності у вищому навчальному закладі, за результати фінансово-господарської діяльності, стан і збереження будівель та іншого майна.

Для вирішення основних питань діяльності відповідно до статуту керівник вищого навчального закладу створює робочі та дорадчі органи, а також визначає їх повноваження.

Керівник вищого навчального закладу щорічно звітує перед власником (власниками) або уповноваженим ним (ними) органом (особою) та вищим колегіальним органом громадського самоврядування вищого навчального закладу.

Керівник вищого навчального закладу відповідно до статуту може делегувати частину своїх повноважень своїм заступникам та керівникам структурних підрозділів [5].

Ефективність функціонування системи управління університетом зумовлюється багатьма факторами, серед яких особливо слід відзначити суб'єкт-об'єктні взаємозв'язки. Процес державного управління університетом відбувається як діалектична взаємодія між його суб'єктом та об'єктом на основі прямих та зворотних зв'язків, що встановлюються між ними. Так, університет як об'єкт управління справляє "активний вплив" не тільки на характер діяльності і структуру суб'єкта управління, а й визначає організаційну побудову всієї системи управління. У свою чергу, суб'єкт управління університетом, який наділений правами приймати рішення і перетворювати їх на вимоги, обов'язкові для виконання об'єктом, впливає на цей об'єкт. Процес державного управління зводиться, таким чином, до опосередкованої взаємодії суб'єкта та об'єкта, які в результаті такої взаємодії набувають нових якостей.

Список використаної літератури:

1. Афанасьев В. Г., Урсул А. Д. Эффективность социального управления: системно – деятельностный подход // Информация и управление. Философско-методологические аспекты / Отв. ред. Антипенко А.Г., Кремянский В.И. – М.: Наука, 1985. – 284 с. – С. 7.
2. Вебер М. Исследование по методологии науки. Ч.1. – М.: ИНИОН, 1980. – 202с. – С.48.
3. Виханский О.С. Стратегическое управление. – М.: «Экономист», 2004.- 296с.
4. Грудзинский А. О. Университет как предпринимательская организация // СОЦИС. – 2003. – №4. - С. 113 – 119.
5. Закон України "Про вищу освіту" №2984-III, із змінами від 20 грудня 2006 р. Розділ VI.Стаття 32
6. Квік М. Глобалізація і вища освіта // Вища школа. – 2001. - № 4 - 5. - С. 107 - 118.
7. Кремень В. Г. Освіта і наука в Україні – інноваційні аспекти. Стратегія. Реалізація. Результати. – К.: Грамота. - 2005. – С. 252 – 253.
8. Куренной В.А. Дискуссия об университете// Отечественные записки (сетевая версия). – 2003. - №6 [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http:www.strana-oz.ru>. – Загол. з екрану.- Мова рос.
9. Мартиненко М.М. Основы менеджменту.- К.: Каравелла, 2005. – 496 с.
10. Мілль Дж. Ст. Про підстави та межі *laissez-faire*, або принципу невтручання// Лібералізм / Антологія. – К.: Смолоскип, 2002 – С. 642-643.
11. Стариков Ю.Н. Службное право. – М.: БЕК, 1996. – 698 с.
12. Толковый словарь по управлению. – М.: Издательство "Альянс", 1994. – 252 с. – С. 180.
13. Философский энциклопедический словарь. – М.: Сов. энциклопедия, 1983. – 840 с.
14. Baldrige J. V. Power and Conflict in the University. - New York: John Wiley and Sons. – 1971.
15. Blau P. The organization of Academic work. – New York: John Wiley and Sons. – 1972.
16. Cohen M., March J., Olsen J. A Garbage Can Model of Organizational Choice // Administrative Science Quarterly. – Vol. 17. – №1. – 1972. - С. 1 – 25.
17. Dirk Van Damme. Higher education in the age of globalization. Introductory Paper for the UNESCO Expert Meeting, Paris, 10 - 11 Septembre 2001, p. 11.
18. Friedberg E. Le pouvoir et la regle – Dynamique de l'action organisee. - Paris : Le Seuil. - 1993. - С. 68 – 95.
19. March I.-G. Decisions et organisations. – P.: Editions des organisations. - 1991. – С. 65 – 85.

Стаття надійшла до редакції 13.08.2010 р.



ТОВ "ДКС Центр"