

УДК 005:378.014.552(477)

Швець Д. Є.

## **СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ УКРАЇНИ: СТРУКТУРНО-ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ЦЕНТРАЛІЗОВАНOSTІ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗОВАНOSTІ**

Вища освіта є складовою системи освіти України і забезпечує фундаментальну наукову, професійну та практичну підготовку студентів. З іншого боку, в соціально-фактичному вимірі цього структурування приховується значна чисельність елементів доволі архаїчного адміністративно-командного минулого, що робить європейські орієнтири системи вищої освіти в Україні поки що переважно декларативними.

Система вищої освіти можна визначити як централізовану і авторитарно-директивну за способом управління, консервативну за критерієм забезпечення незмінності (принаймні – через слабку ротацію та обмеженість ринкової конкуренції) адміністративно-управлінського та професорсько-викладацького складу, традиційну за дидактичними технологіями, формалістичну за критерієм отримання інтелектуального капіталу споживачами освітніх послуг (прирівнювання інтелектуального капіталу до диплому про вищу освіту), самоспрямовану за критерієм зв'язку з іншими соціальними підсистемами та сферами соціальної життєдіяльності. Ці особливості виявляються зокрема в тому, що: по-перше – вищі навчальні заклади переважно орієнтуються на вирішення завдань, які ставить держава, а не на студента, як клієнта, споживача освітніх послуг. Як і в багатьох державних організаціях, у державних навчальних закладах клієнтам рідко надається пріоритетне значення. А надання освітніх послуг розглядається як процес спілкування керівника з підлеглим; по-друге – надмірна бюрократизованість і централізованість системи управління призводить до низького рівня організаційної ініціативи працівників, що перешкоджає їх залученню до процесу удосконалення діяльності організації та у повній мірі використовувати їх значний інтелектуальний потенціал; по-третє – орієнтації більше на політичну кон'юнктуру, ніж на вимоги ринку, що перешкоджає прагненню до постійного удосконалення діяльності організації.

Аналіз останніх досліджень та публікацій, в яких започатковано розв'язання наукової проблеми. Такі особливості системи управління вищою освітою можуть бути концептуалізовані, виходячи з теорії етакратичного суспільства, яка представлена російськими соціологами В. Радаєвим та В. Шкаратаном. Факультативними щодо аналізу інституційних особливостей системи вищої освіти можна вважати теорію партноменклатури (правлячого класу радянського суспільства) М. Джиласа та М. Восленського [1, 2].

Вищезазначені особливості породжують в системі управління вищою освітою шерег проблем, які потребують як законодавчого врегулювання, так і адміністрування. Проте, як перше, так і друге потребує врахування структурно-інституційних засад централізованості та децентралізованості.

Метою даної роботи є визначення структурно-інституційних чинників надцентралізованості системи управління вищою освітою у вимірі управлінських технологій.

Завданнями статті, у зв'язку з вищезазначеним, є:

- визначення інституційних чинників формування та функціонування централізованої системи управління вищою освітою в пострадянському суспільстві;
- визначення ідеології та філософії вищої освіти як основи формування стратегії управління вищою освітою.

Невирішена наукова проблема, якій присвячено статтю. Статтю присвячено проблемі співвідношення структурно-інституційних та організаційно управлінських засад системи управління вищою освітою в Україні.

«Яка система була в Росії при Миколі ІІ?, – розмірковує у зв'язку з цим Восленський, – Феодальна. А через 8 місяців після його зречення? Та ж сама: так швидко соціальні системи не змінюються. Яка система змінює феодальну? Капіталістична. Боролися більшовики за перемогу капіталізму? Навпаки, вони боролися за поразку капіталізму. Значить, більшовики боролися об'єктивно за збереження феодальної системи? Виходить так. Перемогли більшовики в цій боротьбі? Перемогли. Значить, обґрунтовано припущення, що при більшовиках феодальна система збереглася? Так. Яка система, за радянською ідеологією, повинна прийти на зміну капіталізму? Після короткого перехідного періоду диктатури пролетаріату – реальний соціалізм як тривала епоха історії. Передбачає вчення Маркса встановлення такої формації? Ні. А створення «загальнонародної держави» після диктатури пролетаріату? Теж ні. Значить, радянська пропаганда мовчазно визнає, що в підсумку Жовтневої революції виникли суспільство і держава, що суперечать прогнозам Маркса? Виходить так. Можна висловити гіпотезу, що за цими назвами приховується інше – чи феодальний, або капіталістичний лад? Можна. Якою формою примусу характеризуються феодалізм і капіталізм? Феодалізм – позаекономічним примусом, капіталізм – економічним. А який примус існує при реальному соціалізмі? Позаекономічний, як при феодалізмі. Значить, можливо, що за реальним соціалізмом ховається швидше за все феодалізм? Виходить так. Але ж «професійні революціонери» Леніна свідомо не ставили собі завдання цементувати феодальні структури? Ні. А ставили собі люди в минулі століття свідомо завдання створити або цементувати ту чи іншу формацію? Теж ні. Значить, відсутність усвідомленої мети підтримати феодалізм проти капіталізму, який розвивається в країні, ще не доводить, що цього не було зроблено? Чи не доводить. А як треба було в цій ситуації вчинити, щоб підтримати феодалізм? Усунути капіталізм, який розвивається. Вчинили так більшовики? Так. Але ж при феодалізмі повинен бути феодальний панівний клас? Повинен. Складається він обов'язково з лицарів чи поміщиків? Так, якщо феодали мало залежать від центральної влади. А якщо існує потужна централізована держава, як у східних деспотіях? Тоді панівний клас складається з правлячих ім'ям монарха бюрократів, які експлуатують безпосередніх виробників через апарат держави. Який клас править в Радянському Союзі і в інших країнах реального соціалізму? Клас політбюрократії – номенклатура, тобто, той клас, який логічно і повинен правити при державно-монополістичному феодалізмі? Так, саме той. Логічна перевірка показує: все сходиться, помилки у вирішенні завдання не видно. Диктатура номенклатури – це реакція феодальних структур, розхитаних капіталізмом, але тих, які намагаються врятуватися методом тотального одержавлення. «Реальний соціалізм» – це державно-монополістичний феодалізм» [1].

Виходячи із загальної логіки дослідження, система управління вищою освітою є детермінованою стратифікаційною моделлю українського суспільства. Цю систему стратифікації можна визначити як систему поляризованої стратифікації із елементами доіндустріальних соціальних укладів та, водночас, як дифузну систему стратифікації транзитивного суспільства.

Система поляризованої стратифікації із елементами доіндустріальних соціальних укладів – це стратифікаційна модель, за умов якої чиновництво як фокальна соціальна група приватизує інститути політичної влади, користуючись недиференційованістю громадянського суспільства і делегітимованістю приватної власності на засоби виробництва. При цьому співприналежність до чиновництва (етакратії) виступає неодмінною умовою отримання ресурсів відтворення, в той час як соціальні групи, не приналежні до цього прошарку, піддаються периферизації та маргіналізації шляхом позаекономічного примусу.

По відношенню до неї можна розглядати дифузну систему стратифікації транзитивного суспільства як самостійний різновид стратифікації, пов'язаного із суспільством перехідного періоду за умови первинного виділення ідентичності великих соціальних груп та зміни всіх сторін соціального життєстрою.

Ця соціально-економічна та політична система склалася в Україні до початку 1930-х рр. і збереглася без істотних змін до 1990-х рр. [5]. Вона не була ні капіталістичною, ні соціалістичною, а за притаманними їй специфічним типом відтворення її, за логікою вказаних авторів, можна іменувати етакратичною.

Першоосновними для етакратичного суспільства є такі характеристики:

- відокремлення власності як функції влади, домінування відносин «влада – власність»;
- переважання державної власності, зникнення практично всякої (крім тіньової) економічної діяльності, що не підвладна державному регламентуванню;
- державна власність на робочу силу;
- державно-монополістичний спосіб виробництва;
- реалізація державою власності через переуступку її відомствам, точніше, бюрократичному апарату;
- корпоративна система як домінуюча форма реалізації владних відносин;
- підпорядкування господарських відомств та їх керівників загально-номенклатурним (спільно-етакратичним) інтересам через партію як розробника стратегії соціально-економічного розвитку та координатора-контролера дій відомств-монополістів у загальнодержавному та регіональному масштабах;
- домінування централізованого розподілу;
- цільова функція економічної діяльності в етакратичній соціетальній системі – відтворення та посилення влади правлячої верстви;
- наявність тіньової економіки як необхідного елемента етакратичної системи;
- залежність розвитку технологій від зовнішніх стимулів (технологічна стагнація);
- милітаризація економіки;
- станово-шарова стратифікація ієрархічного типу, в якій позиції індивідів і соціальних груп визначаються їх місцем у структурі влади;
- система соціальних гарантій для нижчих верств населення, яка забезпечує стабільність соціуму;
- соціальна мобільність як організована згори селекція найбільш слухняних і відданих системі людей;
- відсутність громадянського суспільства, правової держави і, відповідно, наявність системи підданства, партократії;
- імперський поліетнічний тип національно-державного устрою, фіксація етнічної приналежності як статусу (при визначенні її «по крові», а не з культури або самосвідомості).

З концепції етакратичних суспільств пострадянського типу (а Україна за типом соціальної стратифікації з високою імовірністю може бути віднесена до розряду деофіціалізованої комуністичної етакратії) впливає визнання домінування в них владно-власницьких відносин. Це означає, що відносини з приводу власності виражаються не в опозиції «власник – невластник», а в континуумі, що відбиває міру присвоєння власності залежно від місця у владній ієрархії.

Стосовно системи управління вищою освітою загалом і державними закладами вищої освіти зокрема, можна вести мову про поширення етакратичних практик управління державними ВНЗ при поєднанні адміністративно-командних методів з елементами радянського тейлоризму, який дозволяє конвейеризувати навчальний процес у ВНЗ і поставити на аналогічну основу взаємовідносини між керівниками ВНЗ та органами управління. Щодо українських ВНЗ з боку керівних органів зберігається стереотип ототожнення вищого навчального закладу із промисловим підприємством, яке працює згідно із встановленими нормативами на основі нормативних документів керівного органу, навчальних планів і програм, і де виконання цих планів і програм стає самоціллю для об'єкта управління при можливості застосування різноманітних санкцій з боку керівних органів у випадках відхилення від планових нормативів.

Проектування нових і вдосконалювання наявних систем управління вищим навчальним закладом у сучасних соціально-економічних умовах повинні, на наш погляд, містити такі основні компоненти:

- розробку основних принципів управління і організаційної культури ВНЗ як соціальної організації вищого типу;

- чітке визначення функцій управління відповідно до принципів;
- визначення стратегічних цілей і тактичних завдань діяльності ВНЗ відповідно до функцій;
- побудову ефективної організаційної структури, що забезпечує якісне функціонування і стабільний розвиток вищого навчального закладу через досягнення стратегічних цілей і реалізацію тактичних завдань;
- формування конкурентоспроможного і висококваліфікованого апарату управління ВНЗ.

Проектування стратегії вищого навчального закладу починається з визначення довгострокових принципів освітньої діяльності (тобто філософії організації), основних принципів побудови організаційної культури і їхнього публічного проголошення для роз'яснення призначення (місії) ВНЗ.

Філософія ВНЗ як соціальної організації має такі елементи:

- основний задум, що відображає місію вищого навчального закладу, його стратегію і спрямованість освітньої діяльності;
- опис організації – історія ВНЗ, основні цінності, традиції, девіз, особливості і переваги, мотиви діяльності, тобто основні принципи організаційної культури ВНЗ;
- зовнішня політика ВНЗ – урахування інтересів замовників освітніх послуг, зв'язку з партнерами, відносини з іншими організаціями та ін.;
- внутрішньофірмова політика – основи управління ВНЗ, організації та оплати праці, принципи розробки і реалізації кадрової і соціальної політики.

Необхідною передумовою успішної розробки стратегії управління таким закладом є правильне визначення цілей. Знання і розуміння цілей організації визначає ефективність пошуку шляхів і адекватних засобів їх реалізації. Цілі встановлюються в таких сферах управлінської діяльності:

- управління стратегічним розвитком ВНЗ і його людських ресурсів;
- управління рекламно-інформаційною і видавничою діяльністю;
- управління науково-дослідною і навчально-методичною діяльністю;
- управління фінансово-економічною діяльністю;
- управління господарською і комерційною діяльністю ВНЗ.

Під час розробки стратегічних цілей і завдань управління вищим навчальним закладом необхідно прагнути до великомасштабних орієнтирів освітньої діяльності.

Треба відзначити, що подібна розробка стратегічних цілей і завдань виглядає вкрай утрудненою, оскільки йдеться про брак ідеології вищої освіти, яка мала б визначати спрямованість і ціннісні засади інституціоналізації вищої освіти. Оскільки ідеологія виступає, згідно з доведеними науковими положеннями [7] метамоделлю конструювання соціального простору, тобто, створення топології та архітектоніки суспільного життєустрою, то за умов ідеологічної дефіцитарності в суспільстві виявляється і дефіцит соціального часу, про що пише Н. Луманн [3].

«Джерелом всіх можливостей посилення влади є генералізація символів, яка також покладена в основу диференціації коду та процесу. Під генералізацією слід розуміти узагальнення смислових орієнтацій, яка робить можливою фіксацію ідентичного сенсу різними партнерами в різних ситуаціях з метою вилучення тотожних або схожих висновків. Отримана таким чином відносна свобода від ситуації редукує в кожному окремому випадку зусилля з виробництва і оцінки інформації і позбавляє від необхідності повної переорієнтації при переході від одного випадку до іншого. У цьому сенсі вона поглинає невизначеність і одночасно робить можливим формування комплементарних очікувань і поведінки на основі цих очікувань. Але, разом з тим, ця свобода привносить ризик деякої ситуаційної неадекватності поведінки, нехай навіть і орієнтованого на очікування, а саме – з'являється ризик не використовувати можливості, які могла б запропонувати конкретна ситуація (скажімо, ризик упущення сьогочасної слабкості володаря), і упустити шанси навчитися діяти в такій ситуації. Гнучкість

поведінки в різнорідних ситуаціях в рамках використання одного коду повинна, принаймні, спочатку, оплачуватися негнучкістю самого коду. Особливо це є важливим у відношенні нормативної... генералізації.

Під символізацією (символами, символічними кодами) слід розуміти спрощене вираз деякої комплексної інтерактивної ситуації, яка в результаті символізації переживається як єдність. ...конститутивні умови комунікативного засобу «влада» не можуть як такі безперервно тематизуватись у свідомості обох сторін. Вони зводяться воедино і викладаються словами – символами, знаками або за допомогою символізації ідентичності комунікантів. Форми вираження при цьому варіюються, наприклад, залежно від ставлення до джерел влади, ступеня персоналізації, заходів впливу інститутів і тому подібного. Але символізація як така є незмінним реквізитом формування влади.

Мова – і не тільки теоретична мова науки – вже підготувала для цілей символізації такі «диспозиційні поняття», як сила, здатність, потенція. Дані формулювання маскують ту обставину, що влада представляє собою модалізацію комунікативних процесів, оскільки за допомогою виразу «можливість» ці формулювання одночасно пов'язують владу з фігурою володаря. У такій своїй функції вони виявляються складовими частинами самого коду влади. Диспозиційні поняття – як символізовані потенціали – володіють певними якостями. Вони спрощуються шляхом відмови відображати і передбачати те, що завдяки їм виявляється можливим. Вони не є моделями, картами або планами, не потребують в тому, щоб уподібнюватися можливого. Замість цього вони (немов би якийсь функціональний еквівалент подібності) встановлюють час, а разом з ним надають і нові можливості. Символізується саме стабілізована можливість, готовність до автокаталізу системи, яка при наявності інших сприятливих умов може виявитися продуктивною».

Якщо ринкові реформи супроводжували управлінське рішення з боку держави впровадити замість двоступеневої системи «середня освіта – вища освіта» більш складне розрізнення освітньо-кваліфікаційних рівнів, то за цим стояли, напевне, відповідні зміни, що мали б бути супутніми змінам в соціальній структурі суспільства та відповідній зміні мобільності. Оскільки ускладнення стратифікації (зростання чисельності соціально-професійних груп) та з високою імовірністю призводить до прискорення соціальної мобільності, а збільшення кількості рівнів мобільності – навпаки, уповільнює вертикальну соціальну мобільність, то для українського суспільства перехід підсистеми освіти до зазначеної структури мав серію негативних наслідків у вигляді штучних ускладнень вертикальної мобільності у сфері освіти при майже незмінній соціальній структурі суспільства в інших вимірах.

Розглядаючи систему вищої освіти в Україні з точки зору управлінських технологій, стає зрозумілим, що вона стала спробою не дуже вдалого синтезу британської та франко-німецької систем освіти [4], з яких були, до певної міри механічно, перенесені на українську систему вищої освіти окремі елементи, зокрема – модульно-рейтингова система та система перезарахування кредитів. З іншого боку, від радянської системи вищої освіти у вимірі управлінських технологій Україна успадкувала:

- Залежність ВНЗ від апарату виконавчої влади в аспекті виконання відповідних програм та директив;

- Високий рівень публіцизованості навчально-виховного процесу і кваліфікаційно-атестаційних процедур у сфері підготовки наукових кадрів, що знаходило (і знаходить нині) своє вираження у високому рівні зовнішньо-законодавчої регламентованості підготовки відповідних нормативно-методичних документів, високої опосередкованості самого навчального процесу процедурами відповідних бюрократичних підрозділів, наглядовою позицією системи управління в університетах державної форми власності по відношенню до професорсько-викладацького складу і студентства;

- Чиновно-бюрократичну (владно-посадову) систему відносин «викладач – студент», що створює відповідну позанавчальну мотивацію для навчання переважної більшості студентства (навіть із впровадженням модульно-рейтингової системи оцінювання ця система

не перестала бути владно-примусовою, себто, такою, що часто відтворюється всупереч пізнавальним запитам студентів на догоду корпоративним інтересам кафедр, факультетів та ВНЗ в цілому);

- Традиційними дидактичними технологіями, в незначній мірі модифікованими з часів їх виникнення в епоху середньовіччя (лекціями і семінарськими (практичними) заняттями), на яких самими викладачами з переважної більшості навчальних дисциплін заохочується пізнавальна репродукція, що перетворює сам навчальний процес на відтворення пізнавальних уявлень.

## ВИСНОВКИ

Отже, основними стратегічними завданнями для адаптації вищої освіти України до європейської системи вищої освіти є коригування спрямованості і технологічно-дидактичного забезпечення освітнього процесу, модернізація освіти з точки зору структурно-організаційної перебудови ВНЗ та їх підрозділів, посилення наукової орієнтації ВНЗ, модернізація матеріально-технічної бази.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Восленский М. Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза. / М. Восленский. – М. : Советская Россия, 1991. – 454 с.
2. Джилас М. Лицо тоталитаризма. / М. Джилас. – М. : Live-Lib, 1992. – 332 с.
3. Луман Н. Теория общества (вариант San Foка '89) / Н. Луман; пер. с нем., англ. вступ. статья, сост. и общая ред. А. Ф. Филиппова. // Теория общества. Сборник – М. : «КАНОН-пресс-Ц», «Кучково поле», 1999. – 416 с.
4. Мецанінов О. П. Сучасні моделі розвитку університетської освіти в Україні : монографія / О. П. Мецанінов – Миколаїв : Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2005. – 460 с.
5. Радаев В. В. Стратификационный анализ постсоветской России: неовебериянский подход / В. В. Радаев // Способы адаптации населения к новой социально-экономической ситуации в России. – М. : Альта, 1999. – 322 с. – С. 75–88.
6. Радаев В. В. Социальная стратификация / В. В. Радаев, О. И. Шкаратан – М. : Аспект-Пресс, 1996. – 318 с.
7. Романенко Ю. В. Соціалізація особи: мета програмний та спихотехнологічний аспекти / Ю. В. Романенко. – Київ, Вид-во ДУІКТ, 2007. – 405 с.