

3. МЕТОДИКА ОЦІНКИ РАЦІОНАЛЬНОСТІ УПРАВЛІННЯ УНІВЕРСИТЕТСЬКОЮ ОСВІТОЮ

На другому етапі формуючого експерименту використовується методика оцінки раціональності управління, власних зусиль університету у балансі із державним забезпеченням організації навчально-виховного процесу.

Завдання формуючого експерименту полягає в обрахуванні та співставленні власних зусиль колективу університету порівняно з ресурсами, що надаються з державного бюджету, з метою *оцінки рівня активності* найважливіших груп кадрового потенціалу.

Відомі ситуації, коли колектив одного з університетів займає пасивну позицію у власній діяльності, що пов'язано з традиційними уявленнями, що держава зобов'язана задовольняти у повному обсязі усі потреби університету, заснованого на державній формі власності.

Протилежна ситуація характерна для закладів, заснованих на приватній формі власності, коли колектив другого з університетів займає активну позицію у власній діяльності і розраховує лише на власні сили.

В перехідних соціально-економічних умовах розвитку України для більшості університетів, що засновані на державній формі власності, характерна певна комбінація активностей у власній діяльності. На нашу думку, завдання аналізу полягає саме у визначенні рівня, долі власних зусиль, що цілком залежить від організаційної культури університету, та долі забезпечення ресурсами, зусиль з боку держави, що майже не залежить від зусиль з боку університету. Отже, завдання формуючого експерименту конкретизовані до встановлення пропорцій, балансу, співвідношення: студентів, що навчаються за держзамовленням, та студентів, що навчаються за контрактом; фінансових ресурсів, що спрямовує держава, та фінансових надходжень, що залучає колектив університету; штатних одиниць науково-педагогічного персоналу, які фінансуються з державного бюджету, та штатних одиниць професорсько-викладацького персоналу, які фінансуються зі спеціальних коштів; штатних одиниць працівників університету, які фінансуються з державного бюджету, та штатних одиниць працівників, які

фінансуються зі спеціальних коштів; забезпечення студентів науково-педагогічним персоналом; забезпечення студентів працівниками; співвідношення працівників і науково-педагогічного персоналу.

Слід також зазначити, що проблема нежорстких фінансових обмежень, в яких працюють державні заклади освіти пострадянських країн, коли значна кількість випускників не в змозі знайти роботу за спеціальністю, але це ніяк не впливає на заклад, виступає однією з основних перепон на шляху успішної реструктуризації університетської системи освіти.

Визначимо найбільш актуальні проблеми взаємодії міністерства та університету у регіоні:

- Відсутність довгострокової стратегії розвитку галузі як єдиної системи з центральними університетами у регіонах.
- Непослідовність політики міністерства по відношенню до регіонального університету, а у ряді питань - просто відсутність такої політики.
- Визнання парадоксальності проблеми, яка полягає в тому, що процес децентралізації потрібно аналізувати у контексті налагодження ефективного регулювання на централізованому рівні, тобто децентралізація не протирічить, а сприяє укріпленню центру.
- Не завжди адекватна поведінка чи політика регіонального університету, яка, крім того, що націлена на вирішення ключових задач, лобіює питання, які мають особисте, локальне значення, або, навпаки, намагається вникнути у діяльність власне міністерства.
- Недостатньо використовується, а частіше не залучається, потенціал регіонального університету при узгодженні різнопланових інтересів центру і регіону. Недостатньо активна робота центру з регіоном, особливо у допомозі з більш чіткого врахування інтересів та потреб регіону.
- Недостатній обсяг грошової маси для обслуговування господарської діяльності при існуючих швидкостях грошового обігу.
- Недостатня відповідальність виконавців за виконання взятих на себе зобов'язань.
- Недостатнє використання чинника мобільності ресурсів.
- Процес розвитку регіонального університету набуває власної динаміки і практично стає некерованим.

- Перші особи природним чином схильні гальмувати проходження тих наказів, які обмежують їх владу на місцях.
- Переваги природної конкуренції регіональних органів влади різних рівнів не використовуються.
- Максимальні можливості регіону щодо експериментування різних варіантів в організаційно-економічній сфері забезпечення навчального процесу не використовуються.
- Необхідне чітке розмежування повноважень, ресурсів та сфер діяльності органів університетської влади всіх рівнів.
- Дотримання наведених вище умов не дозволяє представникам влади добиватися переваг за рахунок своїх колег.
- Бюджетні, фінансові та правові обмеження в Україні все ще у багатьох випадках залишаються м'якими та еластичними, розбивають повноваження та можливості владних структур різних рівнів. Як наслідок – регіональна освітня політика залежить не стільки від її ефективності, скільки від пріоритетів його керівника.

З одного боку, регіональний керівник може надати переваги та орієнтуватися на ліберальну та конкурентну модель організації навчального процесу з прозорим бюджетом та захистом прав усіх учасників навчально-виховного процесу, у тому числі від намагань з боку держави. З іншого боку, він може орієнтуватися на авторитарну модель, коли жорстко контролюється діяльність всіх учасників навчально-виховного процесу.

Спроможність лідера відстоювати інтереси регіональної освіти на рівні міністерства оцінюється значно вище, тому більшість учасників навчально-виховного процесу обирають чи надають переваги моделі міцного “господаря”. Виграш чи програш кожного з керівників залежить виключно від того, наскільки ефективно він використовує та реалізує свої повноваження як керівник.

Щоб якимось полегшити перехід від теорії до української практики, потрібно виконувати наукову роботу у тісному контакті з потенційними “користувачами”, як з керівниками, так і з виконавцями – краще з їх безпосередньою участю. Доцільне виявлення як особливостей позицій, так і загальність підходів до аналізу регіонального розвитку, взаємодії між регіональним підрозділом і центральним університетом. Також потрібно встановити пріоритетне значення наукової теми з визначення взаємодії між регіонами і центром у межах щорічного конкурсу грантів на науково-дослідну роботу.

Тобто надії та сподівання на те, що регіональні ініціативи зможуть компенсувати недоліки централізованого забезпечення, на жаль, залишаються нездійсненними. Успіх гармонійного забезпечення регіонального розвитку можливий лише тоді, коли керівництво центру поставить його у визначені межі.

Аналіз загальних проблем, які спостерігаються на шляху розвитку університетської системи освіти, проведемо відповідно до умов розвитку та становлення відокремленого структурного підрозділу – експериментальної Миколаївської філії Національного університету “Киево-Могилянська академія” (МФ НаУКМА), а з 2002 року – Миколаївського державного гуманітарного університету імені Петра Могили (МДГУ ім. Петра Могили).

Наведемо основні показники зростання регіонального закладу. На нашу думку, перш за все слід аналізувати: динаміку чисельного зростання студентів, тобто замовників та споживачів освітніх послуг; динаміку фінансового забезпечення навчального процесу, тобто ресурсів, які забезпечують основний вид діяльності закладу; динаміку чисельного зростання працівників закладу, в тому числі науково-педагогічного персоналу, тобто виконавців процесу надання навчальних послуг.

При цьому потрібно аналізувати не стільки абсолютні чисельні показники зростання, скільки співвідношення внесків як з боку держави, так і з боку власних зусиль, власної діяльності регіонального закладу освіти.

Аналіз даних дозволяє зробити висновок, що темпи фінансового забезпечення навчального процесу з боку держави не відповідають темпам зростання державного замовлення на підготовку регіональних кадрів з боку держави. Особливу увагу слід звернути на діяльність регіонального закладу у 1996 році в умовах повної відсутності фінансового забезпечення з боку держави, при стовідсотковому виконанні плану держзамовлення. На нашу думку, цей факт є яскравим свідченням позиції всіх представників регіону, хто спрямував свою роботу на втілення ідеї створення умов для здобуття якісної освіти молодим поколінням безпосередньо в регіоні. Власне, регіон замість держави повністю взяв на себе фінансове забезпечення по створенню таких умов. Цей факт також є свідченням сподівання жителів регіону, по-перше, на власні сили, а не на те, що хтось для нас щось зробить. В цьому полягає ключова складова концепції розвитку регіональної університетської освіти: розраховувати, в першу чергу, на власні сили!

Однією з цілей у проведенні дослідження проблеми взаємодії центру та регіонального університету, з одного боку, є з'ясування стимулів обох сторін до встановлення та прийняття патронажу. З другого боку, потрібно виконати оцінку економічних, освітянських та політичних наслідків таких відношень. Також потрібно з'ясувати, як і наскільки патронаж узгоджується з громадським станом та інтересами керівників обох сторін.

Слід підкреслити, що реальні повноваження керівників як міністерства, так і університетів у керуванні надходженнями власних бюджетів досить низькі. Крім того, сама бюджетна система організована вкрай нерационально. По-перше, керівники закладів освіти змушені купувати велику кількість послуг та товарів, які ефективно можуть надавати лише виробники приватного сектора. По-друге, вони придушени безліччю обмежень: заробітна платня, ставки, штатний розклад, стандартна інфраструктура, санітарні та протипожежні норми тощо. Таким чином, керівники закладів освіти свідомо поставлені в умови, коли їх витратні зобов'язання в багато разів перевищують бюджетне фінансування. В цих умовах лівова частка всіх можливих власних доходів закладу спрямовується на покриття бюджетного недофінансування, а не на власний розвиток, не на інноваційну діяльність університету.

Дослідження, які були проведені у Гарвардському університеті [14, с. 3], показують, що між довгостроковим економічним ростом і існуючими в країні природними ресурсами існує негативна кореляція. Доведено, що основним джерелом довгострокового економічного росту є науково-технічний прогрес. Цей прогрес забезпечує не сектор сировини, а сектор економіки держави, який зайнятий переробкою. Достатньо порівняти країни, які швидко зростають, але бідні природними ресурсами (Тайвань, Північна Корея), з країнами, які повільно розвиваються, але мають багаті природні ресурси (Мексика, Венесуела, Нігерія).

Більшість університетів України змушені лівову пайку власних доходів витрачати на покриття першочергових потреб, на покриття бюджетного недофінансування, що негативно відбивається на перспективі розвитку закладу.

З економічної теорії природокористування відомо, що для ефективного сталого розвитку економіки вся рента, яка отримується від використання природних ресурсів, повинна інвестуватись. При цьому інвестиції потрібно спрямовувати у переробну галузь економіки. Можна зробити висновок, що для освітньої системи доходи від власної діяльності,

перш за все, слід спрямовувати на забезпечення наукової діяльності в закладах освіти як основи науково-технічного прогресу та забезпечення відповідності рівня освітніх послуг вимогам та умовам праці покоління молодих людей, що навчається, у майбутньому, наступному періоді.

Унормовані дані визначають тенденцію з боку держави зі зменшення частки з навчання та виховання молодого покоління за рахунок державного замовлення. В цих умовах єдиним шляхом для забезпечення та урахування регіональних потреб є використання власних ресурсів регіону. З цього визначається друга складова концепції розвитку регіонального закладу: частка чи складова навчального плану з двох циклів дисциплін, вільного вибору закладу студентами повинна зворотньо-пропорційно збільшуватися саме для задоволення особливостей та відмінностей регіону, відповідно до зменшення частки держзамовлення.

Аналіз графічних даних **рис. 3.1** визначає частку у фінансовому забезпеченні навчального процесу та тенденцію з боку держави, яка, починаючи з 1999 року, складає біля 42-44%.

Аналіз графічних даних на **рис. 3.1** визначає третю тенденцію з боку держави щодо частки фінансування працівників закладу, яка, починаючи з 1997 року, знаходиться у межах 74-87%. При цьому, як можна спостерігати з **рис. 3.1**, частка фінансування найбільш важливої категорії працівників закладу, тобто науково-педагогічного персоналу, знаходиться у межах 54-76%.



Рис. 3.1. Порівняння показників діяльності

Вважаємо за доцільне навести дані аналізу організаційної структури капіталу як відсоткової частки витрат на утримання персоналу у загальних щорічних витратах, проведеного згідно з кошторисами Міністерства освіти Росії за період з 1871 по 1906 роки. За результатами досліджень з'ясовано, що для всіх університетів означена частка витрат на персонал складала приблизно 0,65 та мала тенденцію до зниження [48, с. 163]. А чисельність студентів у розрахунку на 10 тис. населення складала: 1 – на 1860 рік; 1 – на 1890 рік та 8 – на 1913 рік. Для Німеччини ці показники становили: 2; 6 та 12. Для Австрії: 4; 7 та 14 [48, с. 170].

Сумісне зображення даних на рис. 3.1 дозволяє зробити висновок, що диспропорції з боку державного фінансування наявні та залишаються протягом 5 років приблизно на одному рівні.

Що треба зробити, щоб покращити існуюче становище? По-перше, потрібно навести порядок з витратами, встановити рейтинг та відповідне спрямування державних коштів на його забезпечення. По-друге, потрібно розмежувати джерела власних доходів. По-третє, налагодити механізм фінансової допомоги, створити Фонд розвитку.

В освітній системі України діє традиційна концепція взаємодії центру з регіонами. Відповідно до традиційної концепції всі регіони слід наближувати до встановленого мінімального рівня. Можна піти шляхом, коли всі бюджети урівнюють за фактично існуючим середнім рівнем. Але в цьому випадку більш слабкі регіони отримують перевагу порівняно з міцними, добре влаштованими. Це фактично провокує саботаж.

Концепція реформування взаємовідносин має свої цілі та задачі. Потрібно, перш за все, чітко усвідомлювати, що підтягувати кризові складові освітньої системи збитково протягом достатньо тривалого періоду часу. Це означає, що оцінювати взаємовідносини потрібно не лише за економічними показниками, а за соціальною та політичною ефективністю. Тобто реформу взаємовідносин повинна впроваджувати спеціальна група ініціативних дослідників.

Реалізація реформування взаємовідносин неможлива без власних, цілеспрямованих фінансових ресурсів, які слід вважати розумною платою за реальну єдність системи освіти України.

При розробці Плану дій щодо реформування взаємовідносин слід вирішити принципове питання: кому допомагати? Вкрай потрібна чітка стратегія аудиту, системи моніторингу, щоб формувати чітке уявлення про реальний стан справ у всіх елементах системи, механізм стимулювання ефективної роботи.

Рано чи пізно, але все неявне чи приховане стає відомим. Тому результати діяльності системи моніторингу повинні відобразитися та

висвітлюватися службою новин. Для підвищення надійності подання новин в актуальний період часу не слід економити на дублюванні. Потрібно паралельно друкувати новини у виданнях у центрі та у регіоні, вживати сучасні електронні форми надання інформації.

Значна різниця в цінах з надання освітніх послуг та з фактичних витрат на їх реалізацію у центрі – в Києві та у регіоні, наприклад, – в Миколаєві показує, що єдиний освітній простір – скоріше поетичний образ, ніж реальність. Ринок освітніх послуг у країні далеко ще не інтегрований. Але куди він рухається – в бік інтеграції чи підсилення регіональної фрагментації?

Індивідуальна форма навчання майже завжди дає максимальну якість, яку може забезпечити існуюча кваліфікація викладача. Групові форми чи технології навчання мають на меті забезпечити збереження рівня чи показника якості, незважаючи на перехід від індивідуальних форм до групових форм навчання. Тобто зростання кількості студентів у групі компенсується впровадженням групових технологій навчання. Також зростання кількості груп повинно компенсуватися належною технологією організації навчального процесу. Навчальні технології у групі потребують розвитку у навчальні технології на потоці.

Важливими показниками діяльності закладу при проведенні порівняльного аналізу є параметри у розрахунку на студента. Такі показники дозволяють зробити висновок відповідно до потреб найважливішої зі сторін навчально-виховного процесу – студентів. Кожна родина може отримати відповідь на питання: яку частку у забезпеченні навчання студента вкладає держава, а яку – родина? Важливіші показники у розрахунку на студента наведені у табл. 3.1- 3.3.

Таблиця 3.1

Динаміка фінансового забезпечення навчального процесу
у розрахунку на студента

Рік	Всього, тис. грн. на студента	Бюджет Держзамовлення	Позабюджет Контрактники	Частка недофінансу- вання
1996	0,85	–	–	–0,85
1997	2,16	0,94	14,73	–1,22
1998	2,19	1,28	10,38	–0,91
1999	2,44	1,21	9,61	–1,23
2000	2,32	1,30	6,12	–1,02
2001	2,83	1,63	5,76	–1,2
2002	2,61	1,47	6,08	–1,14

Таблиця 3.2

**Динаміка забезпечення студентів працівниками
та науково-педагогічним персоналом**

Рік	Всього		Держзамовлення Бюджет		Контрактники Позабюджет	
	студенти працівники	студенти НПП	студенти працівники	студенти НПП	студенти працівники	студенти НПП
1996	2,46	9,21	–	–	–	–
1997	2,25	5,49	2,78	9,21	0,76	1,06
1998	2,69	6,56	3,05	9,21	1,31	1,84
1999	3,27	8,46	3,19	9,42	3,85	5,32
2000	3,36	8,45	3,08	9,25	5,08	6,38
2001	3,47	9,10	3,15	8,91	4,57	9,59
2002	3,77	9,77	3,66	10,46	4,15	8,15

Таблиця 3.3

**Динаміка співвідношення працівників до науково-педагогічного
персоналу**

Рік	Всього	Бюджет	Позабюджет
1996	3,74	–	3,74
1997	2,44	3,31	1,41
1998	2,44	3,02	1,41
1999	2,58	2,95	1,38
2000	2,51	3,0	1,26
2001	2,62	2,83	2,10
2002	2,59	2,86	1,96

Таким чином, спостерігається тенденція зменшення частки позабюджетного штату співробітників. Позабюджетні фінансові ресурси дозволяють збільшити штат викладачів університету до 60% замість 20%. Але ці фінансові ресурси університет змушений спрямувати на покриття бюджетного недофінансування. В першу чергу це будівництво, ремонти, придбання обладнання, книжок та інше [30].

Зростання кількості факультетів чи поширення спектра спеціальностей забезпечує більший чи ширший спектр можливостей вільного вибору комбінацій дисциплін. Зростання різноманіття елементів (дисциплін) в університетській системі освіти забезпечує багатоваріантність навчальних послуг. Зростання кількості навчальних груп надає можливості організаційно забезпечити впровадження багатоварі-

ріантності, а саме через це і задоволення індивідуальних потреб розвитку творчої особистості.

Університетська система освіти складається з підсистем. Так, кожний з факультетів, департаментів та кожна спеціальність утворюють підсистему, компоненту. Загальний розвиток університетської системи освіти складається з розвитку її підсистем. Визначивши стан, проблеми та умови, перспективи та тенденції розвитку кожної з підсистем, слід на більш високому, системному рівні вирішувати задачі перерозподілу ресурсів між спеціальностями для задоволення сталою розвитку університетської системи освіти в цілому.

На різних етапах розвитку університетської системи освіти змінюється пріоритетність, тобто значимість компонентів. Для врахування значимості компонентів у межах третього етапу формуючого експерименту використовується методика оцінки якості університетської освіти, що ґрунтується на моделі самооцінки якості закладу.

Таким чином, як результати другого етапу формуючого експерименту встановлені баланс, пропорції, зміни яких дозволяють визначити розвиток університетської освіти як сталий: баланс студентів, які навчаються за держзамовленням, та студентів, які навчаються за контрактом, – 71/75% та 29/25%; баланс фінансових ресурсів, що спрямовує держава, та фінансових надходжень, що залучає колектив університету, – 42/44% та 58/56%; баланс фінансування працівників університету з боку держави та зі спеціальних коштів – 74/78% та 26/22%; баланс фінансування науково-педагогічного персоналу з боку держави та зі спеціальних коштів – 54/76% та 46/24%; баланс забезпечення студентів працівниками з боку держави та зі спеціальних коштів – 3,15/3,66 та 4,57/4,15; баланс забезпечення студентів науково-педагогічним персоналом з боку держави та зі спеціальних коштів – 8,91/10,46 та 9,59/8,15; баланс, співвідношення забезпечення працівників до науково-педагогічного персоналу з боку держави та зі спеціальних коштів – 2,83/2,86 та 2,10/1,96.