

# ОСВІТА І ПРОБЛЕМИ СТІЛКУВАННЯ

□ АНДРУЩЕНКО В.П. (Київ, Україна)

## МЕТАМОРФОЗИ УНІВЕРСИТЕТСЬКОГО ВРЯДУВАННЯ

### АНОТАЦІЯ

В статті розглядаються метаморфози університетського врядування в умовах глобалізації. Аналізуючи два головних підходи у вивченні організаційних змін та стабільності в університетському врядуванні – теорію ресурсної залежності та неінституціональний підхід, автор вважає, що університетське врядування – це формальне та неформальне здійснення його органами своїх владних повноважень відповідно до діючих законів і правил. Головна функція університетського врядування - забезпечення розробки та реалізації внутрішньої та зовнішньої політики (policy) університету, досягнення та реалізація «академічних» завдань та цілей. Складові університетського врядування – стратегічне планування, менеджмент та адміністрування. Практичним уособленням сучасного університетського врядування є виникнення глобальної моделі дослідницького університету XXI ст. – EGM-університету.

**Ключові слова:** освітня політика, знання, глобалізація, університетське врядування, EGM-університет.

### АННОТАЦИЯ

В статье рассматриваются метаморфозы университетского управления в условиях глобализации. Анализируя два главных подхода в университетском управлении - теорию ресурсной зависимости и неинституциональный подход, автор считает, что университетское управление - это формальное и неформальное осуществление его органами своих властных полномочий в соответствии с действующими законами и правилами. Главная функция университетского управления - обеспечение разработки и реализации внутренней и внешней политики (policy) университета, достижение и реализация «академических» задач и целей. Составляющие университетского управления - стратегическое планирование, менеджмент и администрирование. Практическим воплощением современного университетского управления является возникновение глобальной модели исследовательского университета XXI в. - EGM-университета.

**Ключевые слова:** образовательная политика, знания, глобализация, университетское управление, EGM-университет.

### SUMMARY

The article examines the metamorphoses of the university governance in the context of globalization. Analyzing two main approaches in the university governance – resource dependency and the neo-institutional perspectives, author considers that university governance is the formal and informal implementation by its bodies of their authority in accordance with applicable laws and regulations. The main function of university governance is ensuring the development and implementation of domestic and foreign policy of the university, the achievement and implementation of «academic» objectives and goals. The constituents of university governance are strategic planning, management and administration. The practical embodiment of modern university governance is the Emergence Global Model of the 21-st century Research University - EGM-university.

**Key words:** educational policy, knowledge, globalization, university governance, EGM-university.

Сьогодні базовим елементом системи національного освітнього врядування є університетське врядування (university governance), яке виявляє себе на практиці у вигляді дуже складної системи. Сучасний університет, – зазначає К. Кеннеді, перетворився у складну інституцію, у внутрішній побудові якого співіснують досить непросто різні організаційні моделі. Це

нагадує археологічні культурні шари. «Найнижчий – це ідея «колегіуму», яким управляють академічні старійшини. Наступний - це втілення популярних у 60-х роках уявлень про університет як політичну систему, в якій проблема представництва та участі була домінуючою. Далі – «корпоративний» ідеал, що базується на бюрократичному лінійному менеджменті. І,

нарешті, сьогоднішній вигляд формує ідея університету як креативної організації, діяльність окремих «бізнесових» складових якої спрямовується із стратегічного центру. Ці різні організаційні моделі тісно переплітаються в складній організації університету» [11, р. 63].

Дослідження характеру змін, що відбувались і відбуваються в системі університетського врядування, ґрунтуються, як зазначає А. Горницька, на «загальній згоді між представниками соціальних наук, що організація не існує і не може існувати у вакуумі, оскільки змушена взаємодіяти із оточуючим середовищем з метою реалізації своїх базових цілей» [8, р. 6]. У відповідній літературі спостерігається наявність двох головних підходів у вивченні організаційних змін та стабільності в університетському врядуванні – теорія ресурсної залежності та неоінституціональний підхід (*resource dependency and the neoinstitutional perspectives*). Їх основу складають два базових припущення – масштаб, глибина організаційних змін та дій обмежена різноманітними зовнішніми впливами та викликами. Відповідно, організації, щоб успішно функціонувати, мають адекватно на них реагувати.

Теорія ресурсної залежності (*resource dependency theory*) виросла із більш загальної «теорії відкритих систем» (*open system theory*) як, до речі, і споріднена з нею та теорія невизначеності (*contingency theory*), що набула «систематичного оформлення у 60-х роках минулого століття» [18]. Теорія невизначеності, зберігаючи наступність із своїми попередниками з табору «теорії відкритих систем», теж передбачає «пристосування організації до свого середовища. Згідно з цією теорією, середовища істотно різняться між собою за ступенем невизначеності. Далі ця теорія твердить, що організаційні структури і невизначеність середовища змінюються, а результати їхньої взаємодії залежать від того, наскільки вони відповідають одні одним. Внутрішні якості організації – з погляду структури й орієнтації – перевіряються на відповідність різним змінним величинам середовища і схильностями працівників. Ефективність організації є функцією цієї відповідності. Зокрема, показники ефективності, згідно з цією теорією, залежать від внутрішньої диференціації, що відповідає ступеню невизначеності середовища та координації, що визначається рівнем диференціації. Передбачається, що чим більша невизначеність середовища, тим вищий рівень диференціації й координації в організаціях.

Ці ідеї знайшли свій подальший розвиток у праці Дж. Пфеффера та Г. Саланчика, що вийшла в світ у 1978 році. Ці автори, як вважає А. Горницька, пішли далі в обґрунтуванні адаптаційної поведінки організацій і подоланні спрощених інтерпретацій в дусі «середовищного детермінізму» (*environmental determinism*). Теорія «ресурсної залежності» робить акцент на політичних аспектах внутрішньоорганізаційних та міжорганізаційних взаємодій, звертаючи увагу на стратегічні дії організацій, їх здатність робити усвідомлений, активний вибір в управлінні своїми залежностями від ресурсів зовнішнього середовища. В цьому полягає головна здатність організацій до змін, а їх відповідь на виклики середовища не вимушена та пасивна, а активна та бажана.

Згідно з зазначеною теорією, організації зазвичай перебувають у стані взаємозалежності та взаємовпливів у процесі конкуренції за наявні ресурси. В цьому контексті вони не виглядають «безпорадними утвореннями» на фоні викликів зовнішнього середовища. Теорія наголошує на балансі взаємовпливів. «Чим сильніший тиск зовнішніх стейкгоल्дерів, тим вищий середовищний детермінізм. Водночас чим вищою буде організаційна потуга, тим вищою буде здатність організації робити свій вибір» [8, р.8], який не залежатиме від зовнішніх викликів.

Автори теорії та її послідовники не розглядають середовище як «об'єктивну реальність». Воно є таким, яким його сприймають та визначають самі організації, які аспекти беруться до уваги, а які ігноруються. Від того, як організації вивчають оточуюче середовище, значною мірою залежить їх діяльність. Спроможність організації до адекватної реакції на зовнішні виклики визначається також її внутрішнім станом, характером розподілу владних ресурсів, функціями керівництва тощо.

З погляду інституційної теорії організації функціонують в середовищі, в якому домінують правила, угоди, умови та вимоги, що визначають припустимі організаційні форми та поведінку. В багатьох відношеннях це нагадує визначення організаційної адаптивності в контексті теорії «ресурсної залежності», з тією різницею, що акцент робиться на адаптації організацій до існуючих норм та суспільних поглядів. У цьому випадку вони демонструють нижчий рівень активності у виборі альтернатив поведінки, ніж в контексті стану ресурсної залежності. «Згідно з інституційною теорією, – зазначає К. Олівер, – фірми здійснюють норма-

тивно раціональний вибір, який визначається соціальним контекстом, тоді як теорія ресурсної залежності стверджує, що фірми здійснюють економічно раціональний вибір, який визначається економічним контекстом» [8, р. 9]. За аналогією цей висновок розповсюджується і на освітні організації.

В організаційній теорії (organisational theory) середовище (environment) – це зовнішні сили, що впливають на організації, хоча самі організації неспроможні контролювати їх. Що стосується державних організацій або бюрократій, такими зовнішніми силами можуть бути законодавці або виборці, фінансові обмеження економіки, органи державного регулювання, політичні організації. Вивчення середовища організації допомагає з'ясувати: чи організації контролюють себе, чи їх контролює середовище. Гіпотеза про вирішальний вплив середовища може означати, що на членів організації впливає їхнє сприйняття середовища, проте на організацію можуть впливати і чинники, незалежні від суб'єктивного сприйняття адміністрації. Навіть цього визначення, а їх в літературі, залежно від її спрямування, безліч, достатньо, щоб проілюструвати наскільки широким є поняття середовища. Воно включає в себе, як правило, всі аспекти суспільної системи – економічні, соціальні, політичні, біологічне докільля. Університет як організація, взаємодіє з усіма цими сферами. Зрозуміло, що із різною інтенсивністю і масштабом, різним ступенем впливів та взаємовпливів. До того ж усі ці процеси відбуваються в конкретному просторі і часі. Середовище (зовнішнє) типологізується в існуючій літературі за різними критеріями, залежно від мети, змісту дослідження, методології, можливостей автора тощо. Універсальними критеріями його характеристики є виокремлення глобального (global), регіонального (regional), національного (nation - state) та місцевого (local) рівнів взаємодії із закладами вищої освіти. Глобалізація, вірніше дія процесів та інституцій, обумовлених нею, драматично змінила за останні п'ятдесят років загально цивілізаційне середовище функціонування університету. Інформаційне суспільство – це нові інтелектуальні потреби і нові вимоги до вищої освіти. Це нові можливості і нові глобальні виклики освіті. Серед останніх, як вважають експерти Світового банку, найбільшу загрозу складають нині СНІД та локальні збройні конфлікти.

Вища освіта поступово перетворюється, принаймні у розвинутих країнах, у загальну.

На фоні скорочення державного фінансування зростає значення ресурсів із приватного сектора. Ринок праці висуває все нові і нові вимоги до вищих навчальних закладів у справі підготовки фахівців. У цих умовах «тип врядування епохи середньовічного Парижу, Болоньї, Оксфорду та Кембриджу схоже вже не задовольняє потреби корпоративних утворень, що функціонують в глобалізованій світовій економіці. Нові часи вимагають нового мислення про структури врядування» [11, р. 63].

Глобалізація розширила горизонти цього мислення, вона стимулює рух вищих навчальних закладів у напрямку «нової відкритості» (new openness) стосовно свого оточення та впровадження в життя моделі «інтерактивного врядування» (interactive governance) [19, р. 34]. «Університети, – наголошує Г. Ван Гінкель, – Президент Міжнародної асоціації університетів (IAU), – як ніколи раніше, все більше уваги звертають на навколишній світ. Нові зв'язки та дуже часто більш інтенсивна взаємодія налагоджується із різноманітними спільнотами, що оточують університет. Ці партнерські взаємовідносини охоплюють усі рівні – місцевий, регіональний, національний та міжнародний. Проблем із вибором не існує. Для того, щоб використати існуючі можливості, університет має звернути увагу на те, як організувати своє внутрішнє життя відповідно до нових викликів. Таким чином, ми маємо критично оцінити наші внутрішні академічні та адміністративні структури» [17, р. 349].

Практичне уособлення «нового мислення» у сфері вищої освіти – «виникнення глобальної моделі дослідницького університету XXI століття» (Emerging Global Model of the 21st century Research University) – далі скорочено EGM). EGM- університети характеризуються значним розширенням, порівно із минулими роками, діапазону дослідницької діяльності. Вони включились у міжнародну конкуренцію в усіх сферах ринку освітніх послуг – прийом студентів, кадрове забезпечення, фінансування. «EGM-університети функціонують в середовищі, де традиційні політичні, мовні та інші кордони поступово втрачають своє значення. Ці топ-університети, дивлячись за межі кордонів країн, в яких вони розташовані, визначають масштаб своєї діяльності транснаціональними критеріями». Мова іде про «міжнародний вимір їх ідентичності» [13, р. 5]. Щоб вийти на світовий рівень, університетові необхідні 2 млрд. доларів на рік. Інші, зокрема американські та китайські фахівці, вважають, що «по-

вноцінний дослідницький EGM-університет із медичним центром» – це навчальний заклад, у якого бюджет складає 1,5 млрд. доларів. Приблизно 30 американських університетів мають такий бюджет. В Європі жоден. Орієнтація EGM-університетів на міжнародні ринки позначається, безумовно, на змісті навчальних програм, національному та соціальному складі студентів і викладачів. Наприклад, у Лондонській школі економіки (London School of Economics). Університеті Гонконгу, Швейцарському федеральному політехнічному інституті (ETH) – 80 % викладачів – іноземці.

«Глобальний університет», або EGM-університет – це уособлення університету «світового класу», проблеми створення якого є предметом активного обговорення в науковому та експертному середовищі. Зокрема, про це йшлося на III Міжнародній конференції з проблем університетів світового класу, що проходила в Шанхаї. Головний зміст конференції складала питання модернізації, в тому числі через структурні зміни, сучасних університетів. Виокремлені три основні способи створення університетів світового класу: «1) покращення існуючих університетів шляхом посилення підтримки з боку держави, зокрема фінансової (Південна Корея, Японія та інші країни); 2) об'єднання існуючих і створення потужних університетів (Китай, Росія, Франція, Німеччина, Ірландія); 3) створення нових університетів (Казахстан, Люксембург, Сінгапур)» [2]. EGM-університети – це значною мірою конкретне уособлення «зглобалізованої англо-американської моделі, яку підтримують усі найважливіші міжнародні організації», що заснована на ідеях освітнього підприємництва» [1]. Її концептуалізацію здійснив в одній із своїх відомих праць Б. Кларк, що побачила світ у 1998 р. під назвою: «Creating Entrepreneurial Universities – Organizational Pathways and Transformation». В цьому ж контексті обмежимося лише констатацією, що поява EGM – університетів є свідченням формування «нових відносин» між університетом та навколишнім середовищем, уособленням якого є, перш за все, держава та ринок (бізнес). Їх вплив на університети породжує зустрічну реакцію – «орієнтовану на ринок поведінку – феномен, що отримав назву академічного капіталізму» [12, р. 2].

EGM-університети, керуючись ідеями «академічного капіталізму» та «академічного підприємництва», намагаються максимально забезпечити ефективність своєї діяльності та якість освітніх послуг. Відбуваються сер-

йозні відповідні зміни у врядуванні університетського життя. Університети із «республіки вчених», в якій приймаються колегіальні рішення із стратегічних питань, поступово перетворюються в «організації стейкхолдерів», в яких професура є одним із них. Інакше кажучи, університети стають «справжніми корпоративними організаціями, що діють як соціальні підприємці». Відповідно, «академічне врядування» переростає в «корпоративне врядування» [7, р. 45]. У навчальних закладах створюється впливова менеджеріальна інфраструктура. Ректори, зокрема, із «перших серед рівних» перетворюються у «виконавчих директорів» (Chief Executive). В літературі ці процеси кваліфікуються як «менеджеріальна революція» або «новий менеджеріалізм». «Новий менеджеріалізм» (new managerialism), як зазначають Дж. Тейлор та А. Міроу, став домінуючою тенденцією у вищій освіті Європи та інших індустріальних та розвинутих країнах в 90-х роках минулого століття.

У чому виявляються особливості впливу «нового менеджеріалізму» на університетське врядування? Як управлінська стратегія вона поєднує в собі значний рівень процедурної свободи інститутів, особливо у фінансовому адмініструванні та менеджменті, із активним наглядом за освітницькими справами з боку уряду. Університетське врядування «освячене», скажімо так, ідеями «нового менеджеріалізму», вирізняється наступними особливостями:

1. посилення адміністративних та лідерських функцій;
2. визначення пріоритетів в управлінні, «контрактуалізація» взаємовідносин уряду та університету, оцінки цілей та освітнього продукту, використання індикаторів діяльності;
3. орієнтація на клієнта - споживача, що передбачає «новий фокус» на якості послуг та маркетингу;
4. відповідність якості витраченим грошам (value-for-money), особлива увага до витрат та доходів. Головним у наданні освітніх послуг за таких умов є розвиток та функціонування ефективної системи планування та менеджменту в усіх інститутах вищої освіти [16].

Орієнтація на «новий менеджеріалізм» як раціонально мотивована відповідь на зовнішні впливи, доповнюється всезростаючим впливом на університетське врядування «зовнішніх акторів» через своїх представників в органах управління та самоврядування вищого навчального закладу. «Проста та зрозуміла модель колегіального врядування зазнає



змін» [4], – констатує президент університету С. Фрейзера (Канада). Члени європейського освітнього співробітництва, як вважають автори порівняльного дослідження особливостей врядування у вищій освіті 30 європейських країн, «підтримують ідею інкорпорації зовнішніх стейкхолдерів (external stakeholders) в інститутські органи врядування». Вважається, що вони цим самим «розширюють перспективи університету, привносять додатковий досвід та прозорість, забезпечують більш тісніший зв'язок навчального закладу із суспільством» [9, р. 44].

Усі вищі навчальні заклади в Європі мають виконавчий орган (ректорат), який очолює ректор (президент). Майже усі інститути мають колегіальний академічний орган (academic body), який, як правило, називається «Сенат», «Академічна рада» тощо. Цей орган несе відповідальність за навчальну та дослідницьку роботу інституту. Аналізуючи роботу органів врядування, автори дослідження акцентують увагу на тому, хто виробляє рішення і є відповідальним за стратегічне планування та визначення напрямів розвитку інституту. У майже половині із досліджуваних країн ці функції перебирає на себе «академічний орган» (academic body), що репрезентує інтереси професорсько-викладацького та дослідницького сектору («academic hartland», за висловом Б. Кларка). Разом із тим, у більшості країн «академічний орган» «не має владних повноважень, щоб впливати на ці важливі інститутські проблеми» [9, р. 44].

Загальноєвропейською тенденцією є впровадження «консультативних» та «наглядових органів» (supervisory body), які здійснюють моніторинг поточної, освітньої та фінансової діяльності. Ці органи складаються «виключно або переважно із представників зовнішніх стейкхолдерів. Майже в одній третині країн наглядові органи беруть активну участь у виробленні рішень». Автори дослідження розглядають ці органи як своєрідний «мікс» (mix) між «механізмами зовнішнього керівництва та внутрішнього самоврядування» [9, р. 44]. У США, як вважають автори численних порівняльних досліджень, наглядові органи (опікунські ради, регентські ради) є значно впливовішими, порівняно з Європою, структурами університетського врядування. Вони виконують роль своєрідного «привідного паска» між університетами і суспільством, забезпечуючи, принаймні в теорії, баланс інтересів у стосунках між ними, а також протидіючи, з одного боку, за-

грозам «внутрішній узурпації влади», а з другого, нейтралізуючі спроби занадто «нав'язливої опіки» з боку зовнішніх стейкхолдерів. «Мудра» наглядова рада забезпечує підзвітність університету суспільству, «нагляд» з боку суспільства та забезпечення університетові його підтримки. Найсерйозніша проблема, з якою стикаються останнім часом наглядові ради американських університетів, – це посилення тиску з боку політичних кіл [14, р. 12-13].

Отже, університетське врядування, якщо узагальнювати існуючі погляди, – це «формальне та неформальне» здійснення його органами своїх владних повноважень відповідно до діючих законів і правил. Це також політики, що артикують права та відповідальність різноманітних акторів, це правила, що регулюють їх взаємодію. Головна функція університетського врядування – забезпечення розробки та реалізації внутрішньої та зовнішньої політики (policy) університету, досягнення та реалізація «академічних» завдань та цілей. Складові університетського врядування – стратегічне планування, менеджмент та адміністрування.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Квіск Марек: Місце філософії в університеті. Минуле, теперішнє, майбутнє: <http://www.Vp1.org.ua>.
2. Кремень В. Про «Дитиноцентризм», або чому освіта України потребує структурних змін // День. – 19 листопада. – 2009.
3. Bleiklie I., Kogan M. Organization and Governance of Universities // Higher Education Policy. - Vol. 20. - 2007. - P. 478.
4. Conference on University Governance, Denpasar, Indonesia, April 2004: <http://www.Sfu.ca/press/president/speeches/20045.html>.
5. Contingency theory // Lexicon of terms and concepts in public administration, public policy and political Science. - Kyiv. - Osnovy Publishess, 1998. - P. 87.
6. Education sector strategy update. Achieving Education for All, Broadening our Perspective, Maximizing our Effectiveness. Copyedited version of document presented to the Board of Directors on November 17, 2005: <http://siteresources.Worldbank.org>.
7. File J. Steering higher education systems // Reflecting on higher education policy across Europe. A CHEPS resource book. - CHEPS, University of Twente. - 2006. - P. 45.
8. Gornitska A. Governmental policies and organisational change in higher education // Higher Education. - Vol. 338. - 1999.

9. Higher Education Governance in Europe, Policies, structures, funding and academic staff. - Eurydice. – 2008.

10. Ka Ho Mok. Fostering entrepreneurship: Changing role of government and higher education governance in Hong Kong // Research Policy. - Vol. 34. – 2005. - P. 539.

11. Kennedy K. Higher Education Governance as a Key Policy Issue in the 21-st Century // Education Research for Policy and Practice. - No. 1. - 2003.

12. Mendoza P., Berger J. Academic Capitalism and Academic Culture: A Case Study // Education Policy Analysis Archives. - Vol. 16. - No. 23. - 2008. - P. 2.

13. Mohrman K., Ma W., Baker D. The Research University in Transition: The Emerging Global Model // Higher Education Policy. - Vol. 21. - 2008. - P. 5

14. Rhodes F.H. Mission and Responsibilities of Research Universities // Governance and Higher Education. The University in a State of Flux. Ed. by W.Z. Hirsch, L.E. Weber. - L.: Economica, 2001. - P. 12-13.

15. Salter B., Tapper T. The External Pressures on the Internal Governance of Universities // Higher Education Quarterly. - Vol. 56. - No. 3. - 2002. - P. 251.

16. Taylor G., Miroiu A. Policy - Making Strategic Planning, and Management of Higher Educations. - Bucharest. - 2002. - P. 22.

17. Van Ginkel H. Academic freedom and social responsibility - the role of university organizations // Higher Education Policy. - Vol. 15. - 2002. - P. 349.

18. Van Vught F. Mission Diversity and Reputation in Higher Education // Higher Policy. - Vol. 21. - 2008. - P. 168; Chin G., Widing R., Paladino A. Influence of Resource Dependency Theory on Firm Performance-Managing the Competitive Environment: <http://smib.vuw.ac/nz:8081/WWW/ANZAC2004/CD>.

19. Vassensteyn H. Trends and issues in higher education // Reflecting on higher education policy across Europe. A CHEPS resource book. - CHEPS, University of Twente, 2006.

