

## ЗАПРОШУЄМО ДО ДИСКУСІЇ

УДК 338:378

Надія БАБОВАЛ

### УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСОМ НАДАННЯ ОСВІТНІХ ПОСЛУГ ВИЩОЇ ШКОЛИ В УКРАЇНІ

*Розглянуто основні питання процесів модернізації систем управління якістю та шляхи вирішення проблем, пов'язаних із розвитком, актуалізацією та покращенням систем управління якістю надання освітніх послуг вищими навчальними закладами в Україні.*

*Обґрунтовано теоретичні аспекти управління процесом надання освітніх послуг вищої школи.*

*Встановлено, що система державного управління має базуватися на механізмах і стимулах, які впливатимуть на поведінку вищих навчальних закладів і будуть примушувати їх підвищувати якість освітніх послуг та нести відповідальність за результати своєї діяльності.*

*Доведено, що в умовах реформи вищої освіти дуже велике значення має якість управління як фактор системної організації університету, який забезпечує його успіх, конкурентоспроможність, необхідні умови його розвитку. Наголошено, що своєчасно проведений аналіз середовища функціонування ВНЗ та об'єктивна оцінка його результатів дають змогу керівництву зробити оптимальний вибір напрямку розвитку університету в умовах ринкового середовища.*

*Запропоновано цикл покращення управління якістю освітніх послуг у ВНЗ із використанням методології PDCA. Вказано, що методологія PDCA виступає алгоритмом дій керівника ВНЗ з управління процесом і досягнення його цілей.*

*Ключові слова: вища освіта, ринок освітніх послуг, управління процесом надання освітніх послуг, вищий навчальний заклад, якість управління, якість освітніх послуг.*

JEL: I 20

**Постановка проблеми.** Вища освіта України перебуває у процесі вдосконалення. Входження нашої держави в європейський освітній простір ставить вимоги щодо якісних змін в управлінні процесом надання освітніх послуг. Зазначимо, що змін потребує вся система управління вищою освітою. Система державного управління має базуватися на механізмах і стимулах, що впливатимуть на поведінку вищих навчальних закладів і будуть примушувати їх підвищувати якість освітніх послуг та нести відповідальність за результати своєї діяльності. Як у науковому, так і в практичному вимірі дослідження механізмів

управління якістю вищої освіти є складною проблемою. Для функціонування ВНЗ та виконання ними своїх завдань необхідна удосконалена організація внутрішньої структури органів управління, яке потребує докладного вивчення, а отже, є актуальним.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання щодо державного управління системою вищої освіти висвітлюються в дослідженнях В. Винокурова, Б. Данилишина, Г. Дмитренка, О. Коваленка, К. Корсака, В. Лугового, В. Паламарчука, В. Прохорова, С. Домбровської та інших. Проте, незважаючи на наявність значної кількості досліджень щодо державного управління системою вищої освіти, не вирішеними залишилися окремі їх аспекти. Таким чином, потребує глибшого вивчення саме організація внутрішньої структури органів управління щодо надання якісних освітніх послуг, що слугує основним фактором забезпечення ринку праці висококваліфікованими та конкурентоспроможними фахівцями.

**Мета роботи** полягає у дослідженні аспектів управління процесом надання освітніх послуг вищої школи.

**Виклад основного матеріалу.** Управління процесом надання освітніх послуг значною мірою залежить від менеджменту вищої освіти взагалі. Для того, щоб з'ясувати основні положення щодо надання освітніх послуг, зупинимось на аналізі системи управління вищою школою в Україні.

Організаційна структура управління національною системою вищої освіти України є складною. Її класифікують за різними ознаками: за встановленими нормативно-правовими актами; за ознаками підпорядкованості ВНЗ; за ознакою повноважень зі здійснення видатків Державного бюджету України на державне замовлення. Розглянемо детальніше кожен із варіантів:

1. Особливості управління національною системою вищої освіти України – суб'єкти, об'єкти та функції встановлюються різними нормативно-правовими актами.

Парламент України визначає основні засади діяльності у сфері вищої освіти, а також функціональні обов'язки діяльності органів державного управління. Частиною 1 статті 3 Закону України "Про вищу освіту" встановлено, що "державну політику у сфері вищої освіти визначає Верховна Рада України, а реалізують Кабінет Міністрів України та центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки" [1].

2. За підпорядкуванням на початку 2015–2016 рр. навчального року 659 вищих навчальних закладів належали до сфери управління центральних органів влади. Натомість за формами власності: 525 закладів державної та комунальної форми та 134 – приватної форми власності.

3. У переліку державних замовників на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, на підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів для державних потреб у 2014 р. наведено 38 центральних органів державної влади – головних розпорядників коштів, які здійснювали видатки Державного бюджету [2].

Вища школа в Україні успадкувала від радянської системи освіти всі методи управління, які були властиві тоталітарним режимам. Свідченням цього виступають постійні зміни в законодавстві про вищу освіту. Проте основні принципи управління залишаються на сьогоднішній день незмінними. Так, останній Закон України "Про вищу освіту" (липень 2014 р.) вніс певні зміни в систему управління, але він ще потребує додаткових

доопрацювань. У процесі розробки законів завжди проявляються інтереси відповідних структур, причетних до управління. Вони намагаються зберегти свій вплив на управління вищою школою. Протиріччя інтересів при розробці законів призводить до недосконалості суті і змісту законів. У системі управління вищою школою залишається ідея централізму. Основним принципом у діяльності Міністерства освіти України є принцип недовіри. Оскільки ця організація залишає за собою право розпоряджатися фінансами, то, відповідно, вона зберігає всі важелі впливу на університет.

Згаданий закон, який готувався переважно ректорами столичних ВНЗ, значною мірою зміцнив роль ректора в управлінні університетом, наділивши його практично необмеженими повноваженнями. Тільки ректор має повне право розпоряджатися фінансами університетів, укладати контракти з працівниками про працевлаштування, звільнення, впливати на присвоєння вчених звань тощо.

Важливою умовою реформування вищої школи в Україні, в тому числі й управління, виступає потреба суспільства у зміні системи вищої школи. Суспільство має усвідомити для чого потрібні ці зміни. Насамперед необхідно виявити недоліки існуючої системи, знайти шляхи і способи усунення цих недоліків. Сьогодні ми маємо ситуацію, коли зміни хочуть провести для самих змін або для задоволення потреб певних груп людей. Згаданий Закон “Про вищу освіту”, з одного боку, надає більше можливостей (автономії) університетам, а з іншого – більш регламентує діяльність університету. Таке протиріччя потребує подальшого вдосконалення системи управління вищою школою.

Ми виділяємо два рівні вдосконалення системи управління вищою школою: зовнішній і внутрішній. До зовнішнього рівня системи управління належать законодавство, соціальна політика держави, економічне становище населення тощо. Про важливість цього рівня свідчить той факт, що в Україні за останні роки приймалося три закони про вищу освіту. В останньому законі досить сильно відображені інтереси ректорського корпусу, за якими залишилося повне право одноосібно розпоряджатися фінансами, приймати і звільняти працівників усіх категорій, здійснювати навчально-дидактичну та наукову діяльність. Разом з тим, Міністерство освіти залишає за собою повне право контролювати фінансову, наукову, дидактичну діяльність вищої школи.

До внутрішнього рівня системи управління належить якість управління. Потрібно спочатку визначити умови, в яких функціонує університет. Необхідно наголосити і на тому факті, що в Україні відбувся величезний розрив між вищою освітою та потребами суспільства у фахівцях з вищою освітою. Якщо на підприємствах ще працюють старі верстати й обладнання, то підготовлений в університеті інженер для роботи на сучасних верстатах і устаткуванні не зможе працювати на такому підприємстві. Це стосується й інших сфер діяльності: промисловість, торгівля, сільське господарство, освіта, медицина, політика тощо.

Ефективність функціонування системи управління ВНЗ зумовлюється багатьма факторами, серед яких особливо необхідно відзначити суб’єкт-об’єктні взаємозв’язки. Процес державного управління вищим закладом відбувається як діалектична взаємодія між його суб’єктом та об’єктом на основі прямих і зворотних зв’язків, що встановлюються між ними. Так, ВНЗ 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. Суб'єкт управління закладом, 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 [3, с. 25].

За останні десятиліття у сфері управління як серед науковців, так і серед практиків переноситься акцент від "управління якістю" до "якості управління". В умовах реформи вищої освіти дуже велике значення має якість управління як фактор системної організації університету, що забезпечує його успіх, конкурентоспроможність, необхідні умови його розвитку. Якість управління може досліджуватися у різних аспектах. Виявляється якість управління у виборі та обґрунтуванні цілей діяльності університету, в способах впливу на наукові та освітні процеси підготовки фахівців, у характері дій визначення і формування нових цілей та завдань залежно від зміни ситуації в економіці країни.

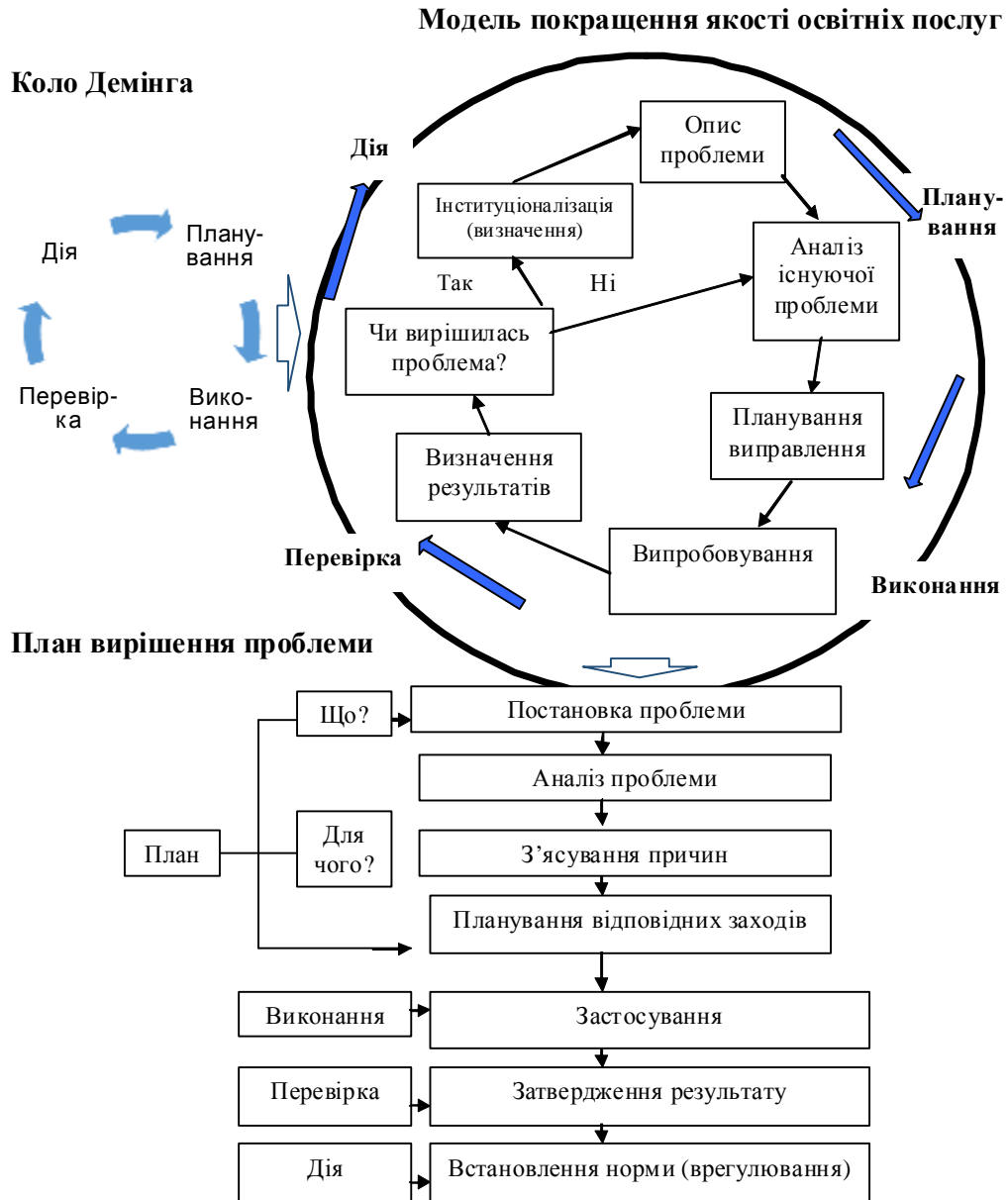
Таким чином, якість управління – це сукупність властивостей, що визначають можливість створення належних умов для ефективного функціонування, розвитку і забезпечення конкурентоспроможності університету шляхом вибору, інтегрування та комбінування засобів впливу на певні фактори внутрішнього і зовнішнього середовища [4].

Якість управління не можна зараховувати лише до якості менеджменту, подібно як не можна зводити якість освітніх послуг до якості процесів їх створення. Якість управління – це не тільки властивості, які виявляються в системі управління інформаційних, науково-освітніх, виховних та інших процесів, але і результативність діяльності університету на ринку праці. Це також прояв того, в якій мірі встановлені цілі діяльності відповідають стану зовнішнього середовища, наскільки випускники можуть бути затребувані роботодавцями тощо.

Процес переходу від управління якістю до якості управління вищої школи можливий тільки при обліку його результатів діяльності.

Якщо розглядати якість управління вищим навчальним закладом, то ми повинні враховувати, що це складна багаторівнева система. Виділення рівнів дасть змогу побудувати відповідну ієрархічну структуру: 1. Якість управління системою вищої освіти на рівні державної політики. 2. Якість управління університетом. 3. Якість системи управління (якість управління об'єктом). 4. Якість управління функціональними об'єктами (сфера діяльності): освітній, науково-дослідний, фінансово-господарський, міжнародний, соціально-політичний аспекти тощо. 5. Якість управління ресурсами: матеріальними, трудовими, інформаційними тощо. 6. Якість праці груп виконавців (інститут, факультет, кафедра, лабораторія). 7. Якість праці окремих виконавців (професор, викладач, науковий співробітник, допоміжний персонал).

Якість управління необхідно розглядати й оцінювати за рівнями, і, відповідно, критерії оцінки за своєю природою будуть різними. Одні будуть характеризувати якість самої управлінської діяльності (прийняті як єдине ціле (адаптивність, прибутковість); другі – якість управління різними підрозділами університету (інститут, факультет, кафедра, лабораторія тощо); треті – якість управління професорсько-викладацьким та допоміжним персоналом тощо. Пропонований цикл управління якістю освітніх послуг наведений на рис. 1.



**Рис. 1. Цикл покращення управління якістю освітніх послуг у ВНЗ з використанням методології PDCA**

Джерело. Розроблено автором.

Методологія PDCA виступає алгоритмом дій керівника ВНЗ з управління процесом і досягнення його цілей. Цикл управління починається з планування.

Цикл PDCA, який часто називають цикл Демінга (цикл Шумхарт–Деммінга), – модель безперервного поліпшення процесів. PDCA – плануй (**Plan**), роби (**Do**), перевіряй (**Check**), впливай (**Act**). При її застосуванні в різноманітних сферах діяльності (наприклад, управління якістю) можна ефективно керувати цією діяльністю на системній основі [5]. За змістом це описується таким чином:

- планування – на першому етапі кола Демінга керівник повинен визначити, чого він хоче досягти, що для цього необхідно змінити і як це потрібно зробити.
- виконання – виконується запланований процес.
- перевірка – після виконання наміченого необхідно порівняти заплановані показники з досягнутими і встановити різницю між бажаним та дійсним.
- дія – після встановлення різниці між бажаним і дійсним керівник аналізує причини невідповідностей. Встановивши причини вживають заходів щодо їх усунення. При позитивній оцінці результатів процедура має бути внесена в нормативну документацію на рівні внутрішнього стандарту установи.

Отже, планування => виконання => перевірка => дія утворюють коловий цикл управління. Результати (позитивні і негативні) враховуються при подальшому плануванні.

Управління якістю – складова частина загального управління. Тому етапи циклу Демінга (планування => виконання => перевірка => дія) є також функціями управління якістю.

Проведене дослідження показало, що ступінь розвитку ВНЗ залежить від системи стратегічного управління. Своєчасно проведений аналіз середовища функціонування ВНЗ та об'єктивна оцінка його результатів дають змогу керівництву зробити оптимальний вибір напрямку розвитку університету в умовах ринкового середовища. А держава при здійсненні реформування усіх галузей наук має продумати усі кроки змін для збереження професійної молодшої еліти в нашій країні.

Розглядаючи управління вищим навчальним закладом на рівні державної політики, треба зазначити, що йому властиві всі недоліки загальної системи управління державою. Вище згадувалася проблема законодавства про вищу освіту. Політика держави у сфері вищої освіти не має нічого спільного з проблемою підвищення якості управління університетом. Регламентация діяльності університету в сфері фінансової, наукової та навчальної діяльності дуже пригнічує творчу діяльність професорсько-викладацького колективу. Міністерство освіти визначає, які предмети мають вивчатися в університеті. Разом з тим, самі університети поставлені в такі умови, що вони не можуть провести зміни в навчальному процесі.

Важливе місце в реструктуризації якості управління університетом має його оцінка. Мета оцінки якості управління полягає у виявленні тих характеристик обраної моделі системи менеджменту, які в повній мірі відповідали би вимогам часу. Для цього оцінюється зміст діяльності та встановлюється ступінь раціональності вибраних підходів до вирішення проблем управління з позицій вироблення ефективних реакцій на зміни середовища, що сприяють зміцненню позицій університету, підвищенню рівня функціональної і структурної організованості системи, вдосконаленню механізмів самоорганізації.

В основу оцінки якості управління лягли такі принципи: обов'язковість оцінки якості управління з метою контролю за ефективністю розвитку університету; проведення оцінки якості управління на основі сукупності узагальнених показників, що мають ієрархічну структуру; методичний підхід до оцінки якості управління, що враховує зміни умов діяльності університету; практичність підходу до оцінки якості управління [4].

Вимірювання та оцінювання результатів на основі показників, що відображають кількісну сторону діяльності закладів, не складають особливих труднощів, оскільки існує методика економічного аналізу. Однак для оцінки якості управління недостатньо знати тільки значення і рівень досягнутих економічних показників, необхідно також оцінити їх структуру, тобто розташування (співвідношення) в певній послідовності залежно від обраних пріоритетів у зміні їх значень.

Необхідно зазначити, що якість управління процесом надання освітніх послуг залежить не тільки від організаційно-правових аспектів. Важливий вплив на надання освітніх послуг має матеріально-технічне забезпечення навчального процесу. Технічне і комп'ютерне наповнення навчальних аудиторій, лабораторій, бібліотек, навчальних кабінетів дозволяє підвищення якості надання освітніх послуг. Тому державне фінансування підготовки спеціалістів має бути спрямоване не тільки на відшкодування витрат (заробітна плата, електроенергія, тепло тощо) на підготовку спеціалістів, а й на розвиток (забезпечення нового технічного та програмного забезпечення, створення нових лабораторій і науково-дослідних центрів тощо). На теперішній час ВНЗ не спроможні забезпечити фінансування розвитку матеріально-технічної бази. Особливо це стосується вищих навчальних закладів технічного і природничого спрямування.

Важливим аспектом надання освітніх послуг є якість професорсько-викладацького складу та допоміжного персоналу. Система підготовки високопрофесійних спеціалістів потребує, безумовно, удосконалення. Цю проблему покликано вирішити Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти (НАЗЯВО). Проте цього недостатньо, необхідно негайно приступити до корінного реформування системи перепідготовки та підвищення кваліфікації професорсько-викладацького складу.

Крім зазначених аспектів, важливе значення має термін надання освітніх послуг. Отримані знання студентом на першому курсі можуть бути уже застарілими на четвертому курсі. Тому необхідним є створення системи оновлення знань студентів на останніх курсах навчання.

**Висновки.** Перетворення у системі вищої освіти в Україні мають бути комплексними, спроможними подолати всі невідповідності між освітнім продуктом та потребами суспільства.

#### **Література**

1. Закон України "Про вищу освіту" № 1556-VII від 1 липня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.
2. Постанова Кабінету Міністрів України № 212 від 11 червня 2014 р. "Про державне замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, на підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів для державних потреб у 2014 році" // Офіційний вісник України від 11.07.2014. – № 53, с. 47, ст. 1412.
3. Коваленко О. Правові основи та реалізація Закону України "Про вищу освіту" у вітчизняних університетах / О. Коваленко // Вища освіта в Україні. 2016. № 4. С. 21–26.
4. Винокуров В. Качество управления как фактор укрепления рыночных позиций предприятия / В. Винокуров, А. Винокуров [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://quality.eur.ru/MATERIALY11/qm-f.htm>.

5. [https://uk.wikipedia.org/wiki/Цикл\\_Шухарта\\_—\\_Демінга](https://uk.wikipedia.org/wiki/Цикл_Шухарта_—_Демінга).
6. Галько Л. Р. Управління якістю освіти у вищих навчальних закладах / Л. Р. Галько // *Економічний і соціальний розвиток України в XXI столітті: національна візія та виклики глобалізації*. – Тернопіль, 2015. – С. 91–92.
7. Ніколаєв Є. Реформа вищої освіти України: реалізація профільного закону в 2014–2016 рр. / Є. Ніколаєв, О. Длугопольський. – Київ, 2016. – 23 с.
8. Сікорський П. Зовнішні чинники і їх вплив на якість вищої освіти в Україні / П. Сікорський // *Вища освіта в Україні*. – 2016. - № 4. – С.51-57.
9. *Національна доповідь про стан і перспективи розвитку освіти в Україні / Національна академія педагогічних наук України; за заг. ред. В. Г. Кременя*. — Київ: Педагогічна думка, 2016. — 448 с.
10. Nadija Babowa *B Rynek usBug edukacyjnych w szkolnictwie wy[szym w warunkach integracji europejskiej // W poszukiwaniu uniwersytetu idealnego*. – Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellonskiego Wydanie I, Krakow, 2016. – С. 184–191.

#### References

1. Zakon Ukrainy “Pro vyshchu osvitu” vid 1 lypnia 2014 r. № 1556-VII [Law of Ukraine “On higher education of Ukraine” dated 1<sup>st</sup> July 2014 No. 1556-VII, from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> [in Ukrainian].
2. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 11 chervnia 2014 r. № 212 “Pro derzhavne zamovlennia na pidhotovku fakhivtsiv, naukovykh, naukovo-pedahohichnykh ta robitnychykh kadriv, na pidvyshchennia kvalifikatsii ta perepidhotovku kadriv dlia derzhavnykh potreb u 2014 rotsi” [The Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated June 11, 2014, No. 212 “On the State Order for Training Specialists, Scientific, Scientific-Pedagogical and Regular Labour Force, Advanced Training and Retraining of Personnel for State Needs in 2014”]. *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy vid 11.07.2014 – Official Bulletin of Ukraine dated 11.07.2014*, 2014, No. 53, p. 47, article 1412 [in Ukrainian].
3. Kovalenko O. Pravovi osnovy ta realizatsiia Zakonu Ukrainy “Pro vyshchu osvitu” u vitchnykh universytetakh [Legal foundations and the implementation of the Law of Ukraine “On Higher Education” at domestic universities]. *Vyshcha osvita v Ukraini – higher education in Ukraine*, 2016, No. 4, pp. 21–26 [in Ukrainian].
4. Vinokurov V., Vinokurov A. Kachestvo upravleniia kak faktor ukrepleniia rynochnykh pozitsii predpriatiia [Quality management as a factor of strengthening a company’s market position], from <http://quality.eup.ru/MATERIALY11/qm-f.htm> [in Russian].
5. [https://uk.wikipedia.org/wiki/Tsykl\\_Shukharta\\_—\\_Deminha](https://uk.wikipedia.org/wiki/Tsykl_Shukharta_—_Deminha) [in Ukrainian].
6. Halko L. R. Upravlinnia yakistiu osvity u vyshchykh navchalnykh zakladakh [Quality management of education in higher institutions]. *Ekonomichni i sotsialnyi rozvytok Ukrainy v XXI stolitti: natsionalna viziia ta vyklyky hlobalizatsii – Economic and social development of Ukraine in the 21<sup>st</sup> century: a national vision and challenges of globalization*, Ternopil, 2015, pp. 91–92 [in Ukrainian].
7. Nikolaiev Ye., Dluhopolskyi O. Reforma vyshchoi osvity Ukrainy: realizatsiia profilnoho zakonu v 2014–2016 rr. [Reform of higher education in Ukraine: the implementation of the relevant law in 2014–2016]. Kyiv, 2016, 23 p. [in Ukrainian].



8. Sikorskyi P. Zovnishni chynnyky i yikh vplyv na yakist vyshchoi osvity v Ukraini [External factors and their impact on the quality of higher education in Ukraine]. *Vyshcha osvita v Ukraini – Higher education in Ukraine*, 2016, No. 4, pp. 51–57 [in Ukrainian].
9. Natsionalna dopovid pro stan i perspektyvy rozvytku osvity v Ukraini [National report on the state and prospects of education in Ukraine]. Kyiv: Pedahohichna dumka, 2016, 448 p. [in Ukrainian].
10. BabowaB N. Rynek usBug edukacyjnych w szkolnictwie wyjszym w warunkach integracji europejskiej [Market of educational services provided by higher institutions in the context of European integration]. *W poszukiwaniu uniwersytetu idealnego – In search for an ideal university*, Krakow: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellonskiego, Wydanie I, 2016, pp. 184–191 [in Polish].

Редакція отримала матеріал 24 березня 2017 р.