

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.851

Ажажа М.А.

Запорізька державна інженерна академія

СТРУКТУРНО-ФУНКЦІОНАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МОДЕРНІЗАЦІЙНИМИ ПРОЦЕСАМИ У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ

У статті висвітлено наукові погляди на окремі аспекти державного регулювання процесу модернізації в системі вищої освіти; визначено основні завдання щодо реформування освітньої галузі; окреслено структуру державного управління модернізацією вищої освіти України; з'ясовано основні структурні особливості державного управління модернізаційними процесами у вищій освіті в сучасних умовах.

Ключові слова: вища освіта, державне управління, модернізаційні процеси, розвиток, структура управління, функції державного управління, управлінський механізм.

Постановка проблеми. Ефективне функціонування та модернізація національної системи вищої освіти в сучасних умовах глобалізації та євроінтеграції неможливе без активних регуляторних дій з боку держави й чіткого алгоритму стратегічного управління освітою. Стратегічне управління розглядається як: теоретична діяльність вищих керівних кадрів освіти й центральних органів управління освітою, спрямована на вироблення стратегії розвитку освітньої галузі, окремих її підсистем; динамічна сукупність управлінських процесів (аналіз середовища, визначення цілей, вибір стратегії, вжиття заходів на досягнення цілей, оцінювання, контроль).

Сутнісні глобалізаційні зміни потребують нових підходів до управління всією освітньою сферою, яка є інтегральною сукупністю освітніх структур, відносин, діяльності та свідомості, що забезпечує відтворення і розвиток інтелектуального потенціалу суспільства. Потреба у визначенні основних структурних особливостей державного управління модернізаційними процесами у вищій освіті в сучасних умовах актуалізує проблему, порушену в статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми державного управління вищою освітою є предметом досліджень М. Усова [18], В. Філіппова [19], М. Курбатова [5], Х. Себкової [13], В. Соболева [15] та ін. Окремі аспекти питань

державної політики щодо модернізації освіти порушували у своїх наукових працях українські науковці (В. Астахова, К. Ващенко, О. Комарова, С. Кравченко, В. Кремень, В. Луговий, С. Пазиніч, А. Сбруєва, І. Семенець-Орлова, Ю. Сурмін, В. Філіпова тощо) та зарубіжні вчені (П. Андрес, З. Бауман, П. Ван дер Хідона, П. Вервімп, Дж. Гордон, А. Гіденс, Дж. Кнайт, В. Кньобл, К. Компбелла, В. Куклін, А. Мартінеллі, М. Поташник, К. Росс, Р. Стьюарт, Б. Чарлтон та ін.).

Проте, незважаючи на широке висвітлення окремих аспектів регулювання модернізації вищої освіти України, питання структурних особливостей державного управління модернізаційними процесами у вищій школі в сучасних умовах ще потребує дослідження.

Постановка завдання. Мета статті – висвітлення наукових поглядів щодо державного регулювання модернізації в системі освіти, визначення основних завдань реформування освітньої галузі, окреслення структури державного управління процесом модернізації вищої освіти України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Система управління модернізацією освітньої галузі України має чітко визначену структуру (органи державної влади, державні установи, організації, посадові особи, які взаємодіють між собою в процесі виконання покладених на них функцій з метою забезпечення діяльності та

розвитку освіти), передбачену Законами «Про освіту» та «Про вищу освіту» й зумовлену адміністративно-територіальним устроєм, поділом влади між державою та місцевим самоврядуванням і специфікою функціонування освітніх закладів. Реалізація державної політики у сфері освіти України відбувається на трьох рівнях: загальнодержавному, регіональному й місцевому.

Модернізація вищої освіти України зумовлена глобалізаційними перетвореннями. Загалом, глобалізацію тлумачать як тенденцію до єдності світу [20], найфундаментальніший виклик, який відчула вища школа за всю більш ніж тисячолітню історію свого існування [14, с. 3]. Модернізація вищої освіти – комплексне, всебічне оновлення всіх ланок освітньої системи й усіх сфер професійної підготовки фахівців відповідно до вимог сучасності.

Однією з головних ланок реформи вищої освіти в Україні є модернізація процесу професійної підготовки науково-педагогічних кадрів, переорієнтація форм і методів її організації на засадах нової гуманістичної, людиноцентричної парадигми [3].

Модернізація – це системний процес різного роду зрушень і перетворень конкретних інституційних сфер суспільства, що забезпечує перехід суспільного устрою від одного стану розвитку до іншого в напрямі його осучаснення і постійного якісного вдосконалення [8].

Як зазначено в «Національній доктрині розвитку освіти в Україні», освіта має стати стратегічним ресурсом поліпшення добробуту людей, забезпечення національних інтересів, зміцнення авторитету й конкурентоспроможності держави на міжнародній арені [7].

Модернізація освіти нерозривно пов'язана з розвитком суспільства – вона фактично є формуванням майбутньої моделі подальшого трансформування суспільства. Цілі модернізації вищої освіти розподіляють на результативні та забезпечувальні. Результативні цілі детермінують бажані кінцеві результати модернізації вищої освіти, яких треба досягти за певний проміжок часу. Забезпечувальні відображають бажані параметри стану та функціонування системи вищої освіти, без яких неможливо досягти результативних цілей [21].

Процес модернізації має комплексний та системний характер, охоплюючи всі сфери в соціальному, політичному й економічному житті суспільства; супроводжується трансформацією інструментів і способів освоєння та посилення контролю з боку громадянського суспільства, технологічним прогресом; є довгостроковим (на десятиліття) процесом, тому що масштаб вирішу-

ваних завдань вимагає повільних й адаптивних змін; та є відповіддю на кризові явища в соціально-економічній системі країни [8].

Як констатують учені, на цей час державне регулювання системи вищої освіти визначається такими аспектами: неспроможністю ринку надати освітні послуги в повному обсязі та певної якості й відмовою від жорсткого адміністративного управління системою вищої освіти [2].

Органами державного управління освітою в нашій країні є: Міністерство освіти і науки; міністерства і відомства, до компетенції яких належить підтримка й організація навчально-виховних заходів; департамент атестації кадрів вищої кваліфікації та ліцензування; департамент вищої освіти; департамент професійної освіти; департамент інноваційної діяльності та трансферу технологій; департамент науково-технічного розвитку управління освіти обласних державних адміністрацій; відділи освіти районних (міських) державних адміністрацій.

Міністерство освіти і науки України є центральним органом державного управління українською системою освіти, повноваження якого визначено Законами України «Про освіту» і «Про вищу освіту», а також «Положенням про Міністерство освіти і науки України». Міністерство освіти і науки бере участь у виробленні державної політики в галузі освіти та втілення її в життя, у визначенні основних напрямів розвитку освіти, здійснює координаційні, науково-методичні, контрольні функції та державне інспектування, проводить атестацію та акредитацію навчально-виховних закладів республіканського значення тощо. Вища атестаційна комісія проводить атестацію наукових і науково-педагогічних кадрів.

Міністерству освіти і науки підпорядковуються заклади вищої освіти (академії, університети, інститути, консерваторії, коледжі, технікуми), Академія педагогічних наук та її науково-дослідні інститути.

Організація управлінською діяльністю – цілісне явище, складники якого взаємопов'язані цілями, функціями, принципами, методами, структурами, процесами, кадрами і ресурсним забезпеченням [6, с. 188].

Саме системний підхід найкраще розкриває сутність системи освіти та її функціональність, завдяки чому можна дослідити взаємодію керуваної та керуючої систем, в основі якої суб'єкт в умовах змін, самозмінюючись, намагається пристосуватися до об'єкта.

Системний підхід дозволяє розглядати систему освіти в цілому й вищої освіти зокрема як

цілісну систему, яка знаходиться в постійній взаємодії підсистем як на мікрорівні (всередині системи), так і на макрорівні (взаємодія із зовнішнім середовищем) [16].

Розвиток освітньої сфери – важливий пріоритет кожної держави, оскільки саме освіта посідає визначальне місце в інтелектуалізації праці, яка впливає на складні процеси трансформації і модернізації сучасного світу, що відбуваються під впливом інтегрованого потенціалу.

Оскільки управління вищою освітою є важливою соціокультурною функцією держави, що визначає перспективи розвитку суспільства, держава зобов'язана ефективно регулювати і модернізаційні процеси в цій галузі, забезпечувати професійну підготовку студентів на інноваційній основі. Проте в системі державного управління модернізацією вищої освіти поки ще відсутні інноваційні механізми впливу [2, с. 57], що потребує посиленої уваги.

Модернізація вищої освіти вимагає формування нової системи об'єктів управління, що пов'язано з реструктуризацією вищих навчальних закладів та їхнього переходу до автономії, в результаті чого з'явилися нові інституціональні об'єкти управління. Формування вищих навчальних закладів, котрі відрізняються за рівнями, ступенями інноваційності програм, що реалізують, масштабами освітньої і наукової діяльності, якісними показниками тощо, призведе до необхідності введення нових структурних підрозділів до існуючих органів управління вищою освітою на різних рівнях управління, які мають відповідати за взаємодію з такими навчальними закладами [16].

Модернізація освітньої системи вищої школи виступає як сукупність принципів і способів дій, спрямованих на організацію ресурсів вищої школи з метою формування, підтримки й розвитку освітніх цінностей та ідеалів, норм, правил і процедур, здатних забезпечити цілісність і стійкість розвитку вищої освіти, відповідно до цільових установок суспільства. Цілком очевидно, що досягнення нової якості української освітньої системи, її стійкий розвиток неможливі без настільки ж значущих змін у ній, у процесах і механізмах управління розвитком [17].

За змістом система державного управління включає такі чинники: державні цілі, що визначено в нормативно-правових актах; суб'єкти управління; взаємодія в межах управлінської діяльності; об'єкти управління.

Державне управління модернізацією вищої освіти здійснюється через застосування всіх

аспектів системного підходу: системно-структурного (єдність і взаємодія між складниками системи як умова їхнього функціонування та розвитку); системно-функціонального (взаємозв'язок у функціонуванні компонентів системи); системно-комунікативного (що забезпечує дію та розвиток системи в зовнішньому середовищі); інформаційного як способу зв'язків усіх складників системи; інтеграційного (як системоутворювального і системозберігаючого) тощо.

Необхідність державного регулювання системи вищої освіти визначається неспроможністю ринку надати освітні послуги в повному обсязі та певної якості, а також відмовою від жорсткого адміністративного управління системою вищої освіти [2].

Трансформаційні зміни в суспільстві, політичні кризові явища, економічна нестабільність держави, неспроможність органів державної влади приймати вчасно ефективні управлінські рішення щодо регулювання системи вищої освіти – все це призводить до зниження якості надання послуг у сфері вищої освіти.

Як і на початку ХХІ ст., так і сьогодні сфера української освітньої політики має такі характерні ознаки: обмежені ресурси, їх переважно нераціональне використання, системний дефіцит бюджетного фінансування, відсутність пріоритетного статусу в суспільстві, низький рівень активності інших учасників освітньої політики тощо [11].

На сучасному етапі інтегрування української вищої освіти до європейського освітнього та соціокультурного простору основними пріоритетними завданнями державного регулювання національної системи вищої освіти є насамперед реорганізація системи управління вищої освіти з метою забезпечення захисту інтересів усіх суб'єктів національної системи вищої освіти України; інтеграція вищої освіти України у світовий і європейський освітньо-науковий простір; створення належного зв'язку між ринком праці та системою вищої освіти; трансформація університетів у центри незалежної думки, спрямованої на модернізацію освітньої галузі України; забезпечення справедливої конкуренції між закладами вищої освіти як запоруки високої якості вищої освіти тощо.

З позицій системного підходу модернізація вищої освіти є цілісним процесом, який охоплює: встановлення взаємозв'язків та взаємодії цих елементів на мікро- і макрорівні; їхній вплив на визначений корисний результат; діяльність державних органів управління в галузі вищої освіти як суб'єктів і об'єктів управління на різних рівнях.

На загальнодержавному рівні формуються основи державної освітньої політики, створюється відповідна законодавча база, визначаються економічні, соціальні та юридичні гарантії реалізації законів, затверджуються загальнодержавні програми розвитку освіти, обсяг фінансування галузі тощо. На цьому рівні, як уже зазначалося, органи управління освітою представлені: Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України, Міністерством освіти і науки України, міністерствами і відомствами України, які мають профільні навчально-виховні заклади, та іншими органами, що беруть участь у формуванні державної освітньої політики, розробляють концепції, прогнози, проекти цільових державних програм розвитку, пропозицій і доповнень до законодавчих актів, здійснюють контроль за дотриманням законодавства у сфері освіти.

Державна інспекція навчальних закладів України (ДІНЗ України) здійснює державний нагляд (контроль) за діяльністю навчальних закладів незалежно від їх підпорядкування і форм власності [10].

У структурі системи управління освітою відносини між суб'єктом та об'єктом управління можуть бути реалізовані за принципом субординації (вертикальні зв'язки зі слабким зворотним зв'язком) та координації (різноманітні горизонтальні зв'язки) [4].

Поділ по вертикалі передбачає підпорядкованість органів управління освітою, залежність органу нижчого рівня від органу вищого рівня. У системі освіти розрізняють поняття адміністративної та функціональної підпорядкованості. Адміністративна підпорядкованість зумовлена наявністю у вищого органу (суб'єкта управління) всіх або переважної більшості важелів керівного впливу, зокрема: вирішення щодо підлеглого органу (об'єкта управління) установчих і кадрових питань, здійснення контролю, отримання звітності,

застосування заходів відповідальності. Функціональна полягає в підпорядкованості в окремій частині діяльності, в межах певної функції [9].

Результатом модернізації управління є розробка та впровадження відкритої демократичної моделі управління, побудованої на основі активної взаємодії із середовищем. Покладені в основу модернізації управління освітою конституційні принципи вимагають чіткого розуміння шляхів і способів їхньої реалізації [12].

Ієрархічна модель управління характеризується слабким зворотним зв'язком, консервативністю під час прийняття управлінських рішень, негнучкістю в процесі їхньої реалізації. Основними недоліками державного регулювання національної системи вищої освіти на цей час можна, зокрема, назвати: недосконалість нормативно-правової бази, яка регулює відносини у сфері вищої освіти; наявність певного дисбалансу між попитом та пропозицією ринку праці; недостатній рівень фінансування системи вищої освіти й недостатній рівень якості вищої освіти, що поки ще не здатний забезпечити конкурентоспроможність національної системи вищої освіти.

Висновки. Таким чином, вважаємо, що з метою інтенсифікації процесу модернізації у вищій освіті України необхідно чітко скоординувати участь усіх управлінських органів різного походження (державних, громадських, самоврядування) в керівництві освітніми змінами й перетвореннями; здійснити поділ управлінської структури по горизонталі, що дасть змогу реалізувати основні функції управління адекватніше й ефективніше. Саме від належного виконання органами державного управління закріплених за ними функцій значною мірою залежить ефективність модернізаційних процесів у системі вищої освіти України та діяльність і розвиток освітньої галузі загалом згідно із сучасними тенденціями та викликами глобалізації.

Список літератури:

1. Гальперіна В.О. Освітня політика в трансформаційному суспільстві: соціально-філософський аналіз: автореф. дис. канд. філос. наук: 09.00.03 «Соціальна філософія та філософія історії»; Ін-т вищ. освіти АПН України. Київ, 2003. 17 с.
2. Григанська С.В. Державне регулювання системи вищої освіти в Україні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. управл.: 25.00.02 «Механізми державного управління»; Класич. приват. університет. Запоріжжя. 2008. 20 с.
3. Кравченко В.М. Модернізація професійної підготовки викладачів вищої школи в умовах магістратури: теорія і практика»: монографія. Запоріжжя: КПУ, 2016. 375 с.
4. Крисюк С.В. Державне управління освітою: навч. посіб. для слухачів, аспірантів, докторантів спец. «Держ. упр. освітою». К.: НАДУ, 2009. 218 с.
5. Курбатова М.В., Дудченко Н.П. Проблемы становления системы частного инвестирования в высшее профессиональное образование. *Университетское управление*. 2003. № 3. С. 22–25.

6. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління. К.: Атіка, 2005. 240 с.
7. Національна доктрина розвитку освіти України у XXI столітті. *Освіта*. 2002. № 26. 24 квітня – 1 травня. С. 2–4.
8. Обушна Н.І. Модернізація – сучасний тренд розвитку суспільства. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 3. С. 36–44. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2015-3/doc/1/06.pdf>
9. Пилипчук А.Ю. Система освіти як об'єкт інформатизації: структура системи освіти. *Інформаційні технології і засоби навчання*. 2008. № 4. С. 25–32. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/ITZN/em8/content/08paysent.htm>
10. Про затвердження Положення про Державну інспекцію навчальних закладів України: Указ від 8 квітня 2011 р. № 438 / Президент України. URL: <http://dinz.gov.ua/index/ua/category/11>
11. Рекомендації парламентських слухань «Про стан і перспективи розвитку вищої освіти в Україні»: Постанова від 23 жовтня 2013 р. / Верховна Рада України. URL: <http://profspilka.kiev.ua/soc-zahust/other/3159-rekomendaciyi-parlamentskih-sluhan-na-temu-dostupnst-ta-yakst-zagalnoyi-serednoyi-osvti-stan-shlyahi-polpshennya.html>
12. Реформування освіти в Україні: державно-управлінський аспект: навч.-наук. вид. / Н.Г. Протасова, В.І. Луговий, Ю.О. Молчанова та ін.; за заг. ред. Н.Г. Протасової. К.; Львів: НАДУ, 2012. 456 с.
13. Себкова Х. Акредитація і забезпечення якості вищої освіти в Європі. *Вища школа*. 2006. № 2. С. 77–84.
14. Скотт П. Глобалізація і університет. *ВВШ «Alma Mater»*. 2000. № 4. С. 3–8.
15. Соболев В.С., Степанов С.А. Концепция, модель и критерии эффективности внутривузовской системы управления качеством высшего профессионального образования. *Университетское управление*. 2004. № 2. С. 26–30.
16. Тамм А., Поступна О. Вища освіта як об'єкт державного управління. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2011-3/doc/4/02.pdf>
17. Тімар Т.Б., Кіпр Д.Л. Як домогтися досконалості в освіті; пер. з англ. А. Кам'янець; наук. ред. П. Хобзей. Л.: Літопис, 2004. 174 с.
18. Усов М.А. Теоретические основы формирования системы управления качеством профессионального образования. *Экономика образования в системе социальных координат: тезисы докладов региональной научно-практической конференции*. Тамбов, 2006. С. 330–332.
19. Филиппов В.М. Сравнительный анализ систем управления в вузах, организации и экономики образования. *Университетское управление*. 1998. № 1. С. 7–9.
20. Філософські засади моделювання системи освіти в XXI столітті. URL: <http://info-library.com.ua/books-text-4039.html>
21. Яковенко Л.І., Пашенко О.В. Економічні основи модернізації вищої освіти в умовах становлення економіки знань. Полтава: Скайтек, 2011. 216 с.

СТРУКТУРНО-ФУНКЦИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ МОДЕРНИЗАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В СФЕРЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

В статье освещены научные взгляды на отдельные аспекты государственного регулирования процесса модернизации в системе высшего образования; определены основные задачи по реформированию образования; очерчена структура государственного управления модернизацией высшего образования Украины; выяснены основные структурные особенности государственного управления модернизационными процессами в высшем образовании в современных условиях.

Ключевые слова: *высшее образование, государственное управление, модернизационные процессы, развитие, структура управления, функции государственного управления, управленческий механизм.*

THE STRUCTURAL AND FUNCTIONAL FEATURES OF THE STATE MANAGEMENT OF MODERNIZATION PROCESSES IN THE FIELD OF HIGHER EDUCATION

The article covers the scientific views on certain aspects of state regulation of the process of modernization in the system of higher education; the main tasks for reforming the educational branch are determined; outlined the structure of public administration for the modernization of higher education in Ukraine; The basic structural features of the state management of modernization processes in higher education in modern conditions are determined.

Key words: *higher education, state administration, modernization processes, development, management structure, functions of public administration, management mechanism.*