

*Добрянська Н.В.*

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

## КЛАСИФІКАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ

*У статті розкрито класифікацію механізмів публічного управління освітою, яка завжди вважалася державно-суспільною функцією, яка орієнтована на забезпечення формування і розвитку соціально важливих якостей будь-якої людини, а також на можливість впливати на суспільну свідомість та регулювання свідомого саморозвитку населення. Визначено сутність терміну «механізм публічного управління» та з'ясовано, що він вважається своєрідним комплексом заходів та інструментів, які використовують публічні органи влади з метою досягнення визначених цілей та завдань. В свою чергу, під механізмом публічного управління освітою визначено вважати своєрідний комплекс заходів та інструментів, що використовуються публічними органами влади, які здійснюють свою діяльність в освітній галузі з метою виконання усіх її функцій, досягнення конкретної стратегічної мети її розвитку із врахуванням існуючих потреб суспільства та вимог сьогодення. Наведено різні класифікаційні ознаки механізмів публічного управління освітою, виділення який сприяє не лише системній оцінці характерних особливостей діяльності органів публічної влади, реалізації їхніх публічно-управлінських рішень і досягнення визначених цілей, але й визначенню перспективних шляхів реформування даної сфери. Встановлено, що основними механізмами публічного управління освітою в сучасних умовах є нормативно-правові (покликаний регулювати державно-суспільні взаємовідносини шляхом ухвалених нормативно-правових актів), організаційні (полягає у визначенні об'єктів та суб'єктів публічного управління, їх мету та функції, а також методи управління шляхом визначених методичних вказівок, інструкцій, правил та нормативів), фінансово-економічні (покликаний забезпечити регулювання фінансово-економічної діяльності через розробку різноманітних програм розвитку, бюджетування та фінансування діяльності освітніх закладів) та інформаційно-комунікаційні (полягає у впровадженні інформаційної бази у публічне управління шляхом складання звітності освітніх закладів, статистичних збірників, а також активного використання інтернет-ресурсів) механізми. З'ясовано, що всі вони на даний час суперечать громадським запитам, що потребує подальшого удосконалення та напрацювання даної проблематики.*

**Ключові слова:** освіта, публічне управління, механізм публічного управління, механізм публічного управління освітою, класифікаційні ознаки.

**Постановка проблеми.** В сучасних умовах процес формування та реалізації державної політики в сфері освіти відбувається із врахуванням змін не лише на загальнодержавному, але й міжнародному та регіональному рівнях. Варто зазначити, що необхідність подібних змін не лише в освіті, але й інших сферах суспільної життєдіяльності обумовлений європейськими стратегічними пріоритетами нашої держави, а відтак і глобалізаційними та інтеграційними процесами. Завжди освіта вважалася державно-суспільною функцією, яка орієнтована на забезпечення формування і розвитку соціально важливих якостей будь-якої людини. Водночас за рахунок освіти можна впливати на суспільну свідомість та регулювання свідомого саморозвитку населення.

### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Проблематику механізмів публічного управління освітою досліджували різні вітчизняні науковці, серед яких В.Б. Авер'янов, В.Д. Бакуменко, І.М. Безена, Н.В. Волкова, Ю.Д. Древаль, І.А. Ісаєнко, А.В. Кирпале, Ю.В. Ковбасюк, Т.О. Лукіна, А.М. Михненко, Л.І. Парашенко, О.В. Поступна, Н.А. Серкова, Ю.П. Сурмін, В.П. Трощинський, В.М. Шевченко, А.Г. Шошова та інші.

**Постановка завдання.** Метою статті є розкриття класифікації механізмів публічного управління освітою.

**Виклад основного матеріалу.** Держава – основний інструмент політичної системи суспільства, що здійснює управління системою освіти. Державна влада впливає на процеси в освітянському середовищі за допомогою спеціально

створених органів та установ, які є складниками єдиного механізму державної влади. Механізми державного управління – засоби, важелі, стимули, методи, за допомогою яких суб'єкти управління освітою впливають на освітянську сферу з метою досягнення поставлених цілей. За характером впливу виокремлюються політичні, організаційні, правові, економічні, соціальні механізми. Функціонування механізмів державного управління ґрунтується на певних принципах, за якими здійснюється організаційно-розпорядча та адміністративно-виконавча діяльність органів управління освітою [1].

Як вважає Н.А. Серкова, система освіти в Україні перебуває сьогодні в ситуації чергового реформування. Необхідною умовою успішності реформ є принципів зміни в системі управління освітою. Здійснення процесу державного управління в Україні відбувається за допомогою розроблення та реалізації відповідних механізмів управління, що забезпечують своєчасне й ефективне розв'язання наявних у цій сфері суперечностей. Механізми державного управління – це практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей [2].

Проаналізувавши чималий масив інформаційних даних в сфері публічного управління, можна дійти висновку, що виділення механізмів сприяє не лише системній оцінці характерних особливостей діяльності органів публічної влади, реалізації їхніх публічно-управлінських рішень і досягнення визначених цілей, але й визначенню перспективних шляхів реформування даної сфери. Водночас в наукових джерелах науковці використовують поняття як «механізм державного управління», так і «механізм публічного управління», оскільки вони вважаються взаємопов'язаними, оскільки, на думку науковців, перший термін лежить в основі другого. Беручи до уваги те, що публічне управління ґрунтується на взаємовідносинах між державно-приватним та громадським сектором за допомогою державних, місцевих та громадських організацій з метою задоволення суспільних потреб, на нашу думку, необхідно розкрити сутність терміну «механізм публічного управління». Варто зазначити, що в наукових джерелах відсутнє єдине трактування сутності даного поняття.

Так, поняття «механізми публічного управління» визначається у найширшому розумінні як способи розв'язання суперечностей явища чи процесу в публічному управлінні, послідовна

реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй форм і методів управління. Склад елементів та порядок функціонування механізму публічного управління визначається метою, засобами впливу на об'єкт, зв'язками між елементами системи, наявністю ресурсів та можливостей конкретної ситуації. Обов'язковими складовими є: цілі, принципи, функції, методи, інформація, технологія та технічні засоби [3].

Вітчизняна дослідниця І. Ісаєнко визначає механізми публічного управління як демократичну організацію управлінського впливу на суспільні процеси, що забезпечує ефективне функціонування системи органів державної влади, органів регіонального та місцевого самоврядування, громадських (неурядових) організацій, фізичних осіб та інших суб'єктів громадянського суспільства з метою реалізації державної політики у найрізноманітніших сферах суспільного життя [4].

На думку відомого дослідника В. Авер'янова, механізм публічного управління подається як система органів виконавчої влади та сукупність правових норм, що регламентують як організаційну структуру системи органів виконавчої влади, так і процеси її функціонування та розвитку [5]. Таке визначення механізму публічного управління фактично характеризує зміст так званого організаційно-правового механізму, який є різновидом наявного розмаїття чинних механізмів публічного управління, що широко використовуються в практиці публічного управління, а саме: соціально-економічного, фінансового, мотиваційного, кадрового та ін. Крім того, зважаючи на специфіку галузі освіти та сучасних світових та вітчизняних тенденцій у здійсненні публічного управління нею, на нашу думку, доцільно говорити про механізми державно-громадського управління освітою, реалізація яких передбачає широку й активну участь в управлінських процесах різноманітних інститутів громадянського суспільства, розвиток нових форм державно-приватного та соціального партнерства, що, безсумнівно, змінює традиційне уявлення як про зміст, цілі державної політики у сфері освіти та способи їх досягнення, так і про суб'єктів управлінського впливу, методи, форми, принципи, способи та інструменти їх взаємодії [6].

Тому, на основі вище наведеного можна дійти висновку, що механізм публічного управління вважається своєрідним комплексом заходів та інструментів, які використовують публічні органи влади

з метою досягнення визначених цілей та завдань. В той же час, під механізмом публічного управління освітою слід вважати своєрідний комплекс заходів та інструментів, що використовуються публічними органами влади, які здійснюють свою діяльність в освітній галузі з метою виконання усіх її функцій, досягнення конкретної стратегічної мети її розвитку із врахуванням існуючих потреб суспільства та вимог сьогодення.

Механізми державного управління в сфері освіти визначають різні способи розв'язання суперечливих явищ чи аномальних явищ через послідовні і реальні ефективні дії системи/підсистеми, до яких включено основоположні принципи, цільові орієнтири, функціональну діяльність із використанням відповідних форм та методів управління. Структурно-функціональний зміст процесів управління проходить через взаємодію суб'єкта і об'єкта, єдність стратегій діяльності і відносин, функціонування певної системи або підсистеми. Ключовими питаннями управління у сфері освіти визначаються метою, засобами впливу в контексті «суб'єкт-об'єкт», зовнішніми і внутрішніми зв'язками / відносинами в системі, наявністю всіх видів ресурсів і аналітичної ясності ситуації, стійкої комунікації, різних технологій діяльності тощо. Науковець виділяє такі механізми управління як політичні, економічні, соціальні, організаційні та правові аспекти діяльності у сфері суспільної діяльності. Кожна складова освітньої системи володіє внутрішньою або зовнішньою підсистемою управління, що виконує певні функції управління для забезпечення якісного освітнього простору. Таким чином, механізми управління освіти включають: об'єкти діяльності, процеси взаємовідносин, явища, які визначають процес управління. Практика управлінської діяльності показує наявність певних проблем процесу: адекватність діяльності, механізми розв'язання проблем, ефективність результатів, можливості та переваги, компетентності керівника і механізми керування процесом, проектування та технологія діяльності, врахування ризиків і відповідальність [7].

Н.В. Волкова під час висвітлення тематики ефективності державного управління освітою запропонувала визначити її із урахуванням таких чинників, як: фінансово-економічні (передбачає врахування розвитку та конкурентоспроможності економіки, ресурсозабезпеченості освітньої сфери, пешочерговості бюджетної політики) та організаційно-управлінські (врахування адаптації та відповідності освітньої сфери вимогам

ринку праці, суб'єкт-об'єктивні зв'язки, постійності стратегічних пріоритетів розвитку, політичної волі щодо розв'язання проблемних питань в освітній сфері). Крім цього, визначається імплементацією публічно зазначених стратегічних й оперативних цілей, котрі задекларовані в нормативних документах [8].

Відтак, на нашу думку, ефективність публічного управління освітою потребує використання комплексного та системного підходу, які дозволили забезпечити процес розробки державної політики в сфері освіти у відповідності із міжнародними вимогами та пріоритетними напрямками розвитку освіти, а також із врахуванням вітчизняних суспільних особливостей. Крім цього, використання даних підходів забезпечить налагодження ефективну взаємодію відповідних публічних органів влади, яка ґрунтувалася б на реалізації ефективних механізмів публічного управління освітою.

За переконаннями Шевченко В.М., особливістю формування механізмів державного управління освітою в умовах євроінтеграції та інноваційного розвитку держави є звуження функції прямого впливу держави на сферу освіти, що надасть можливість більше зосередитися на методах непрямого й неформального впливу на освітню сферу. На думку науковця, комплексний механізм державного управління у сфері освіти, повинен передбачати наступні види механізмів: правовий; організаційний; фінансовий; інформаційний. Дослідник Шевченко В.М. пропонує класифікувати механізми державного управління за такими ознаками:

1) за функціональним призначенням: економічно-фінансові, інформаційно-аналітичні; організаційно-управлінські; соціально-політичні; правові; контрольні;

2) залежно від суб'єктів управління виділяють механізми державного управління: на рівні органів законодавчої влади; на рівні Президента; на рівні органів виконавчої влади; на рівні органів судової влади; на рівні органів місцевого самоврядування;

3) залежно від об'єкта управління виокремлюють механізми: загальнодержавні, регіональні, галузеві, територіальних громад, підприємств та організацій [9].

На думку О. Поступної, ще одним із новітніх механізмів державного управління вищою освітою є механізм організаційної освітньої інновації, який спрямований на використання комп'ютерних і телекомунікаційних технологій

у освітній сфері. Під впливом сучасних освітніх технологій і розвитку ринкових механізмів в Україні формуються економічні інновації у сфері освіти, а саме: нові механізми державного фінансування освіти; диверсифікація джерел фінансування освіти; нові механізми фінансування освіти підприємствами; пільгове стимулювання інвестицій у сферу освіти; нові механізми оплати праці робітників освіти; механізми економії від масштабу освітньої діяльності. Всі ці механізми потребують розроблення, реалізації й контролю з боку централізованого державного органу управління у сфері освіти, яким є в нашій державі Міністерство освіти і науки України. Саме від його ефективного управління буде залежати результат розвитку всієї освітньої й наукової діяльності та престижність провідних національних закладів вищої школи [10].

Дослідниця Л. Паращенко вважає, що механізми державного управління є категорією управління, яка відображає складні для однозначної ідентифікації частини державно-управлінської системи, які включають цілі управління, ресурси управління, соціальний та організаційний потенціали, взаємозв'язки різних елементів управління, за допомогою яких здійснюється вплив у суб'єктно-об'єктних взаємодіях. Механізми державного управління будуються за принципом «мотрійки», тобто кожний з механізмів включає в себе усі інші механізми. Їх також необхідно розглядати як систему-конфігуратор, що укладається за різними вимірами. Водночас, механізм державного управління освітою може бути визначений як мультиплікація інституційних механізмів державного управління, які у формі організаційної і регламентованої взаємодії (стратегічної гри) між центром і об'єктами управління забезпечують розвиток педагогічного персоналу, контенту, навчального середовища, оцінювання, цілевизначення (освітньої політики) і менеджменту / фінансування системи освіти, та процедурних механізмів організаційного, правового, економічного, політичного характеру, пріоритетність застосування яких обумовлюється функціями системи освіти, а їх ефективність визначається рівнем людського капіталу учасників освітнього процесу. Водночас науковець аргументує, що для освітньої галузі важливими є наступні механізми: педагогічного персоналу; розвитку навчального середовища (інфраструктури); розвитку контингенту; менеджменту / фінансування освіти; цілевизначення та освітньої політики; оцінювання і моніторингу освіти [11].

Отже, на нашу думку, основними механізмами публічного управління освітою в сучасних умовах є:

– нормативно-правовий механізм, який покликаний регулювати державно-суспільні взаємовідносини шляхом ухвалених нормативно-правових актів;

– організаційний механізм, який полягає у визначенні об'єктів та суб'єктів публічного управління, їх мету та функції, а також методи управління шляхом визначених методичних вказівок, інструкцій, правил та нормативів тощо. Даний механізм сприяє реалізації цілої сукупності завдань, які передбачають узгодження цілей та функцій освіти, а також забезпечують взаємодію між відповідними органами, які відповідають за освітянський процес. Варто зазначити, що дієве налагодження саме організаційного механізму може забезпечити формування належних передумов для реалізації подальших реформ в сфері освіти в Україні;

– фінансово-економічний механізм, який покликаний забезпечити регулювання фінансово-економічної діяльності через розробку різноманітних програм розвитку, бюджетування та фінансування діяльності освітніх закладів;

– інформаційно-комунікаційний механізм, який полягає у впровадженні інформаційної бази у публічне управління шляхом складання звітності освітніх закладів, статистичних збірників, а також активного використання інтернет-ресурсів.

Як зауважує Ю. Древаль, якісні зміни в системі освіти мають супроводжуватися й вдосконаленням ціннісних пріоритетів українського суспільства. Реформування освіти в Україні має здійснюватися системно, на основі та за допомогою різнобічних механізмів публічного управління. У конкретному чи навіть «конкретно-цільовому» контексті мова першочергово має йти про повноцінне застосування усіх існуючих механізмів публічного управління освітою. Саме на зазначеній основі й видається можливим досягнення такого рівня освіти, що передбачає перетворення набутих знань на здатність людини до професійної та водночас творчої діяльності. Це, власне, і становить основу інноваційної освіти [12].

**Висновки.** Таким чином, на основі вище наведеного можна дійти висновку, що на даний час усі існуючі механізми публічного управління освітою в сучасних умовах (нормативно-правові, організаційні, фінансово-економічні та інформаційно-комунікаційні механізми) певною мірою супер-

ечать громадським запитам в цілому та не дають можливості досягнути дієве публічне управління галуззю освіти. В подальшому це може призвести до негативних проявів у розвитку не лише держави, але й її суспільства. Тому напрямами

подальших досліджень повинно бути визначення напрямів удосконалення даних механізмів і пошуку напрямів більш дієвого їх використання для забезпечення належного розвитку вітчизняної сфери освіти.

#### Список літератури:

1. Кирпале А.В. Механізми публічного управління системою освіти під час воєнного стану. URL: <http://srd.pgasa.dp.ua:8080/bitstream/123456789/9705/1/Кирпале.pdf> (дата звернення: 06.02.2024).
2. Серкова Н.А. Механізми державного управління загальної середньої освіти на регіональному рівні. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2019. Випуск 13. С. 77–83.
3. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. К.: НАДУ, 2010. 820 с.
4. Ісасенко І.А. Європейські підходи до функціонування механізмів публічного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2012. № 5. С. 114–117.
5. Авер'янов В.Б. Державне управління в Україні: навч. посіб. К. : Юрінком Інтер, 1998. 432 с.
6. Лукіна Т.О., Шошова А.Г. Удосконалення механізмів державного управління спеціальними закладами для дітей з особливими освітніми потребами. *Державне управління: теорія та практика*. 2015. № 1. С. 86–96.
7. Безена І.М. Державна політика у сфері загальної середньої освіти та механізми її реалізації: регіональний аспект. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2020. Випуск 17. С. 23–29.
8. Волкова Н.В. Визначення ефективності державного управління освітою. URL: [http://www.nbu.gov.ua/old\\_jrn/e-journals/Dutp/2009-1/doc\\_pdf/VolkovaNV.pdf](http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/e-journals/Dutp/2009-1/doc_pdf/VolkovaNV.pdf) (дата звернення: 06.02.2024).
9. Шевченко В.М. Особливості формування механізмів державного управління вищими навчальними закладами в умовах євроінтеграції та інноваційного розвитку України. *Державне будівництво*. 2010. № 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu\\_2010\\_1\\_47](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2010_1_47) (дата звернення 06.02.2024).
10. Поступна О.В. Механізми державного управління вищою освітою України. *Стратегічні пріоритети*. 2010. № 1. С. 107–111.
11. Паращенко Л.І. Державне управління розвитком загальної середньої освіти в Україні: методологія, стратегія, механізми: монографія. Київ: Майстер книг, 2011. 285 с.
12. Древаль Ю.Д. Механізми державного управління вищою освітою в Україні: проблеми формування та вдосконалення. *Вісник Національного університету цивільного захисту України*. 2014. Вип. 2. С. 107–111.

#### Dobrianska N.V. CLASSIFICATION OF PUBLIC EDUCATION MANAGEMENT MECHANISMS

The article reveals the classification of the mechanisms of public management of education, which has always been considered a state-societal function, which is focused on ensuring the formation and development of socially important qualities of any person, as well as on the ability to influence public consciousness and regulate the conscious self-development of the population. The essence of the term «mechanism of public management» was determined and it was clarified that it is considered a peculiar complex of measures and tools used by public authorities in order to achieve certain goals and objectives. In turn, the mechanism of public management of education is considered to be a unique set of measures and tools used by public authorities, which carry out their activities in the field of education with the aim of fulfilling all its functions, achieving a specific strategic goal of its development, taking into account the existing needs of society and requirements today. Various classification features of the mechanisms of public management of education are given, the selection of which contributes not only to the systematic assessment of the characteristic features of the activities of public authorities, the implementation of their public management decisions and the achievement of defined goals, but also to the identification of promising ways of reforming this sphere. It has been established that the main mechanisms of public management of education in modern conditions are normative and legal (intended to regulate state-society relations by means of adopted normative and legal acts), organizational (consists in determining the objects and subjects of public management, their purpose and functions, as well as management methods through defined methodological instructions, instructions, rules and regulations), financial and economic (intended to ensure the regulation of financial and economic activity through the development of various development programs, budgeting and financing of the activities of educational institutions) and information and communication (consists in the implementation of an information base in

*public administration by compiling reports of educational institutions, statistical collections, as well as active use of Internet resources) mechanisms. It was found that all of them currently contradict public requests, which requires further improvement and development of this issue.*

**Key words:** *education, public administration, mechanism of public administration, mechanism of public administration of education, classification features.*