МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.851:378

А. В. Вербицька
кандидат наук із державного управління,
старший науковий співробітник
Чернігівського національного технологічного університету

О. Л. Петрик
кандидат наук із державного управління,
доцент кафедри кримінального права та правосуддя
Чернігівського національного технологічного університету

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ДЛЯ РОЗКРИТТЯ ПОТЕНЦІАЛУ ІНТЕГРОВАНОЇ МОДЕЛІ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОЇ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

У статті запропоновано напрями удосконалення механізмів державного управління сферою вищої освіти. Обґрунтовано необхідні умови забезпечення якісного складника трудового потенціалу вищої освіти для модернізації інтегрованої конкурентоспроможної освітньої моделі в Україні. Досліджено європейський досвід вирішення проблем розвитку освітньо-наукового персоналу.

Ключові слова: *вища освіта, механізми державного управління, інтегрована модель вищої освіти, громадсько-державне управління, освітня політика.*

Постановка проблеми. В Україні відбувається процес реформування національної освітньої галузі, який впливає на визначення основних напрямів, пріоритетів, завдань і механізмів реалізації державної освітньої політики. Саме цей процес є предметом досліджень багатьох науковців, які вивчають зміни у формуванні освітньої політики, розвитку державного управління системою освіти та визначають особливості змін.

У сфері вищої освіти механізми управління здійснюють процес узгодженого впливу суб'єктів управління на цю систему з використанням певного інструментарію, що забезпечує перехід від старого до нового її стану з метою вирішення необхідних, заздалегідь визначених стратегічних цілей і завдань.

Сучасна сфера освіти, маючи право на автономність, не є відірваною від систем, що впливають на неї. Доцільним є розгляд сфери вищої освіти – частини чотириланкової спіралі «освіта – уряд – бізнес – суспільство». Залучення усіх стейкхолдерів до процесу управління вищою освітою спрямовується на досягнення узгоджених результатів. Перехід до громадсько-державного управління вищою освітою має сьогодні декларативний характер. Без відповідних механізмів реалізації державної політики впровадження очікуваних реформ залишається під питанням.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Пошук ефективних механізмів державного управління сферою вищої освіти є предметом постійної уваги науковців, що здійснюють вивчення проблем теорії та практики у сфері державного управління. Серед них слід назвати таких дослідників: Д. Дзвінчук, С. Домбровську, М. Дудку, В. Журавського, В. Лугового, О. Поступну, І. Сікорську та ін. Серед зарубіжних авторів у контексті дослідження цінними є праці

© Вербицька А. В., Петрик О. Л., 2018

Е. Бергена, Й. Возницького, М. Генрі, Д. Джевуляк, Б. Лінгарда, С. Тейлор, Ф. Різві, В. Хаддада та ін. Проте особливості державного управління сферою вищої освіти у контексті забезпечення якісного складника її трудового потенціалу є актуальним предметом ґрунтовних подальших досліджень у сфері державного управління.

Мета статті. Головна мета цієї роботи полягає в удосконаленні механізмів державного управління сферою вищої освіти та обґрунтуванні необхідних умов забезпечення якісного складника трудового потенціалу вищої освіти для модернізації інтегрованої конкурентоспроможної освітньої моделі в Україні.

Виклад основного матеріалу. У складному процесі змін, які переживає наразі Україна, одне з головних місць належить активізації ролі держави в регулюванні соціальних процесів, посиленні ролі державного механізму в узгодженні суспільних інтересів та забезпеченні стійкої взаємодії між громадянами та державою. У сучасному суспільстві держава зацікавлена в отриманні своїми громадянами якісної освіти з урахуванням вимог, які визначаються економікою, ринком праці, курсом на інноваційний розвиток. Першочергове завдання держави – вироблення та реалізація програми дій, спрямованої на фінансове забезпечення освітнього процесу в цілому та вищої освіти, зокрема розроблення відповідних нормативно-правових актів, що урегульовують питання реалізації ефективної державної кадрової політики в останній.

Національна стратегія державної кадрової політики України на 2012–2020 роки, що була затверджена Указом Президента України № 45/2012 від 01.02.2012 р., передбачає забезпечення всіх сфер життєдіяльності держави кваліфікованими кадрами, необхідними для реалізації національних інтересів у контексті розвитку України (демократичної, соціальної держави з розвинутою ринковою економікою) [1, с. 44].

Розвиток науково-методологічного підґрунтя щодо удосконалення механізмів державного управління кадровим потенціалом суспільства є не лише одним із перспективних напрямів дослідження в межах державно-управлінської науки, а й «нагальною потребою українського суспільства, найважливішою передумовою успішної реалізації інноваційної стратегії розвитку держави, спрямованої на забезпечення високих темпів економічного зростання країни та досягнення високих стандартів життя громадян» [2, с. 4].

Основним напрямом реалізації цієї політики в соціальному аспекті визначено «необхідність досягнення високого рівня розвитку людського потенціалу держави, задоволення очікувань населення щодо професійної самореалізації, гідної оплати праці» [1, с. 44].

Цей напрям логічно узгоджується з цілями та завданнями Національної стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 року. Серед основних проблем, які потребують першочергового вирішення, Стратегія визначає недостатній рівень соціально-правового захисту учасників навчально-виховного процесу, відсутність цілісної системи соціально-економічних стимулів у педагогічних і науково-педагогічних працівників [3, с. 18].

Під механізмами державного управління у контексті дослідження розуміємо приведення об'єкта управління до бажаного стану шляхом організації каналів прямих та зворотних зв'язків, що перетворюють життя суспільства в єдиний, цілеспрямований, ефективний, виробничий організм, який постійно розвивається. Саме за допомогою механізмів управління упорядковується зовнішня та внутрішня взаємодія суб'єкта та об'єкта системи управління: каналом прямого зв'язку до об'єкта управління надходить розпорядна інформація, а каналом зворотного зв'язку – звітна.

Масовізація вищої освіти в усьому світі несе загрозу для освітньої якості. Вищі навчальні заклади повинні розвивати освітні програми з розрахунком не тільки на те, щоб забезпечити доступність вищої освіти для населення, але й на те, щоб кожен студент мав шанс успішно завершити програму та отримати диплом. Державна політика повинна бути сформована так, щоб забезпечувати підвищення доступності вищої освіти для соціально незахищених верств населення на підтримку надійної системи контролю якості, стимулювання багатопрофільних вишів і розроблення нових механізмів розподілу фінансування. Єдине рішення відшукати складно, проте кожна країна повинна знайти відповідний баланс між рівнем фінансування, доступності та якості вищої освіти. У довгостроковій перспективі стабільна система вищої освіти – це запорука економічної і соціальної стійкості будь-якої країни [4, с. 9].

Необхідність державного регулювання системи вищої освіти визначається двома аспектами: неспроможністю ринку надати освітні послуги в повному обсязі та необхідної яко-

сті; відмовою від жорсткого адміністративного управління системою вищої освіти. Вищезазначені аспекти визначають рух до побудови моделі державного регулювання системи вищої освіти з двох сторін: від звичайного конкурентного ринкового механізму і від командного відомчого управління.

Управління сферою освіти на сучасному етапі передбачає децентралізацію управління; поєднання державних і громадських механізмів контролю; запровадження нової управлінської культури та етики; прозорість розроблення, експертизи, апробації та затвердження нормативно-правових документів; створення систем моніторингу ефективності управлінських рішень, їх впливу на якість освітніх послуг; організацію експертизи освітніх інновацій; удосконалення механізму ліцензування, атестації та акредитації навчальних закладів; підвищення компетентності управлінців усіх рівнів; широке залучення до управлінської діяльності талановитої молоді [5, с. 2].

Дослідження переконують, що співпраця між закладами вищої освіти та бізнес-організаціями є взаємокорисною та реалізовується в таких аспектах, як підвищення кваліфікації (освіта протягом життя, готовність до інновацій, підприємницькі навички тощо) та дослідницька діяльність (спільні дослідження, трансфер знань та технологій, інноваційні проекти тощо [6].

Заклад вищої освіти – це інтегрована організація, в оточенні якої знаходяться різноманітні стейкхолдери, які мають власні очікуванні від освітніх результатів. Оскільки виш є невід'ємною частиною «екосистеми» стейкхолдерів, то його діяльність має бути спрямована на створення максимального ефекту від взаємодії партнерів. У демократичному суспільстві стейкхолдери вищої освіти повинні узгоджувати питання розвитку вищої освіти та спільно знаходити шляхи її покращення [7, с. 68].

Нові принципи управління очікують активного включення стейкхолдерів на всіх етапах формування освітньої політики. На думку зарубіжних дослідників освітньої політики, забезпечення якості – сфера, де особливо очікується залучення зацікавлених сторін [8, с. 15].

Доцільним убачаємо проаналізувати досвід країн Європейського Союзу у сфері розвитку кадрового потенціалу сфери вищої освіти. Дослідження свідчать, що вищі навчальні заклади користуються самостійністю в питаннях підбору та управління штатом викладачів. У Чехії, наприклад, виші самостійно визначають кількість викладачів усіх ступенів і навчальне навантаження, тому вони можуть різнитися залежно від університету і навіть факультету. Також викладачі можуть працювати на основі безстрокового або строкового контракту. У Франції університети мають повну автономію у кадровому питанні починаючи з 2007 року [9].

У більшості країн набір штату викладачів здійснюється закладами вищої освіти і центральною владою. У Данії, наприклад, університети вільні у визначенні кількості академічних ставок, проте вони не повинні перевищувати ліміт, установлений міністерством фінансів. Міністерство науки, техніки й інновацій потім розподіляє ставки між університетами. Загалом, процедура набору відбувається згідно з наказом, а університети відповідальні за саму процедуру набору. В Іспанії університети визначають кількість штатів, тоді як критерії підбору кадрів і умови заняття певних посад офіційно регулюються на національному рівні. Процедура підбору кадрів в університетах Європи здійснюється колегіальними органами вишів (ученими радами і т.д.). Іноді ректор призначає оціночну комісію (в Данії), у Німеччині ректор консультується щодо всіх кадрових питань із вченою радою і деканами факультетів. Наприклад, в Естонії професорів обирають на вченій раді університету, а інших штатних співробітників – на рівні факультетів [10].

Виділяють кілька основних методів набору науково-педагогічних працівників. Набір академічних штатів здійснюється за наявності публічного оголошення про обрання в пресі, на сайтах університетів тощо. Оголошення розміщуються на національному рівні. Однак у Данії, на Кіпрі, в Мальті, Австрії й іноді у Фінляндії вони також публікуються на міжнародному рівні. Менше половини країн, що підбирають штати за допомогою публічних оголошень, організовують змагальні іспити. Процедура таких іспитів узгоджується з вимогами центральної влади, виші відповідають тільки за її організацію [11].

Університет може розглядатися наймачем наукових кадрів у більшості європейських країн, крім Греції, Франції та Ісландії. У деяких країнах наймачем може виступати певний член вишу (як у випадку ректорів у Болгарії). У державних університетах Данії ця функція може належати деканам або завідувачам кафедр [10].

Загалом, у багатьох країнах простежується тенденція до пом'якшення вимог професійного

контракту. Умови оплати праці, зокрема розмір винагороди, річних виплат, бонусів і т.д. є сферою, у якій університети нарощують свою активність. Однак центральна влада у багатьох країнах має значні прерогативи в цих питаннях. У більшості країн вони вирішуються законодавчо на центральному рівні. У деяких країнах (Португалія, Словенія та ін.) шкали зарплат є результатом угод між державою та вищими навчальними закладами або профспілками. Тільки в Чехії, Естонії, Австрії та Ліхтенштейні їх визначення знаходиться в компетенції вищих навчальних закладів [11].

Критерії просування на посаді носять змішаний характер, так як в одній половині країн вони належать до компетенції центральної влади, а в іншій – вирішуються на інституціональному рівні. У всіх країнах тільки основні обов'язки наукових кадрів описані законодавчо або офіційно регулюються. Це означає, що загальний опис завдань наукових кадрів існує, але може бути адаптований до специфічних потреб вишів. Конкретні завдання і вимоги для певної посади формулюються в трудовому контракті і на рівні вищого навчального закладу. Робочий час різниться залежно від типу посади. У деяких країнах індивідуальний робочий час за рік визначається вишами відповідно до запропонованих центральною владою лімітів. Розподіл часток викладання, дослідницької та адміністративної діяльності університети встановлюють самі. Наприклад, у Люксембурзі робочий час професора розподіляється звичайно так: дослідження – 50%, викладання – 40%, інше – 10% [12].

Індивідуальна оцінка наукових кадрів у більшості країн є складовою частиною загальної оцінки діяльності закладів вищої освіти і гарантії їх якості. Критерії оцінки наукових кадрів встановлюються університетами. У всіх країнах студенти включені в цей процес за допомогою опитувань. В Італії саме цей метод є єдиним при визначенні якості викладання. Атестації проходять, як правило, з періодичністю від 4 до 6 років [10].

Натепер змінюється організація і фінансування вищої освіти в Європі і, відповідно, змінюються умови викладання і дослідницької діяльності. Подальше збільшення автономії університетів в управлінні своїми фінансами і людськими ресурсами вимагає набору штату професіоналів-управлінців. Відкритим залишається питання: чи повинні менеджери у вищій освіті мати наукову підготовку або професійну підготовку.

В Україні триває процес реформування національної системи вищої освіти, що має на меті відповідність за кількісними та якісними показниками рівню країн Європейського Союзу та конкурентоспроможність на міжнародному ринку. Цьому сприяє удосконалення нормативно-правової бази з позицій її відповідності сучасним вимогам.

Національна доктрина розвитку освіти в Україні у XXI столітті визначила основні засади державної політики в розвитку освіти. Такими пріоритетами виступають: особистісна орієнтація освіти; створення однакових можливостей для дітей і молоді у здобутті якісної освіти; удосконалення системи неперервної освіти та освіти впродовж життя; розвиток українськомовного освітнього і культурного простору; забезпечення освітніх запитів національних меншин; формування національних та загальнолюдських цінностей; формування через освіту здорового способу життя; забезпечення економічних і педагогічних умов для професійної самореалізації педагогічних працівників, підвищення їх соціального статусу; впровадження інформаційних педагогічних технологій, розвиток бібліотечної справи, забезпечення доступності інформації, навчальної і довідкової літератури; створення індустрії навчальних засобів; створення ринку освітніх послуг; інтеграція української освіти у європейський та світовий освітній простір; гармонійне поєднання навчального процесу та наукової діяльності вищого навчального закладу; використання наукових результатів – бази і змісту навчання [13].

Для формування державно-суспільного управління сферою вищої освіти потрібне дотримання не тільки взаємного інтересу її суб'єктів, але й взаємних зобов'язань і відповідальності. Механізми державного регулювання стійким розвитком в освітній системі – динамічна структура гнучкої взаємодії соціальних суб'єктів, характер якої складається й визначається соціальним поводженням цих суб'єктів. Механізми державного управління виконують регулюючу й мобілізуючу функції, що виявляється в активізації суб'єктів управління та зміні їх цільових і ціннісних настанов у процесі проектування змін в освіті; забезпечують зв'язок і взаємозумовленість управлінських рішень.

Нова модель управління сферою вищої освіти є відкритою і демократичною. У ній органічно поєднуються засоби державного впливу з громадським управлінням. Відкритість сис-

теми передбачає розширення управлінських можливостей громадської думки, меншу залежність управління від впливу конкретних посадових осіб. Вона змінює навантаження, функції, структуру й стиль центрального і регіонального управління освітою: контроль і пряме втручання в освітній процес мають поступитися місцем гнучкості, дієвості рішень, науково-методичним, прогностичним, експертним, інформаційним та іншим функціям [13].

Управління вітчизняною вищою школою, на думку М. Дудки, припускає здійснення адміністративної діяльності, тобто участь у виконавчо-розпорядній діяльності системи органів державного управління, а також методичне керівництво. Міністерство освіти і науки України здійснює програмно-методичне керівництво в Україні. Як вважає дослідник, програми й методичні вказівки, що виробляє Міністерство освіти і науки України, є фактично єдиним інструментом, що об'єднує вищі навчальні заклади України (незалежно від їх відомчої підпорядкованості) в єдину систему й допомагає зберегти єдиний освітній простір [14, с.78].

За гнучкої моделі управління вищою освітою громадськість залучається до процесу прийняття рішень і, відповідно, отримує можливість впливати на формування та реалізацію державної політики у сфері вищої освіти, брати участь в оцінюванні проектів, їх обговоренні, прийнятті рішень та контролі за досягненням результатів. Таким чином, підвищується демократичний складник освіти, який сприяє поліпшенню взаємодії сфери вищої освіти із суспільством. У свою чергу, громадськість може висувати інноваційні ідеї розвитку вищої освіти. Також контроль громадськості над діяльністю вищих навчальних закладів сприятиме зниженню корупції та підвищенню прозорості діяльності освітніх установ. Гнучке управління у сфері вищої освіти сприяє також дебюрократизації освітніх установ. Нині адміністративно-бюрократичний апарат далеко не у всіх випадках готовий виступати суб'єктом реалізації визначених державою модернізаційних перетворень у сфері вищої освіти. У зв'язку з чим бюрократія перетворюється на важливий фактор на шляху вдосконалення державної політики у сфері вищої освіти [15, с. 149-50].

Сфера вищої освіти характеризується особливостями державно-правового регулювання, що зумовлені специфічністю системи форм і методів впливу держави на суб'єктів освітніх процесів, що створює умови для реалізації ними цілей і завдань, які одночасно відповідають як особистим інтересам цих суб'єктів, так і стратегічним інтересам держави.

Висновки і пропозиції. Модернізація управління галуззю освіти передбачає оптимізацію організаційно-управлінських структур; зміни в технології реалізації управлінських функцій; упровадження інформативно-управлінських, інноваційних комп'ютерних технологій; ефективний перерозподіл функцій і повноважень між центральними органами влади та органами місцевого самоуправління; запровадження нової етики управління – партнерський, рівноправний стиль відносин, відмова від декларативного спілкування та дріб'язкової опіки; зміну форм і методів контролю, націленість на допоміжний, випереджувальний контроль, підвищення його компетентності, зміщення акцентів на кінцевий результат; створення центральних і регіональних систем моніторингу якості освітніх послуг; демократизацію призначення керівників навчальних закладів; удосконалення процедури ліцензування, атестації та акредитації закладів освіти, зокрема вищої; підготовку й перепідготовку управлінців усіх рівнів, лідерів в освіті; активне залучення до управлінської діяльності талановитої вмотивованої молоді.

Нова система управління сферою освіти утверджується як державно-громадська: вона має враховувати регіональні особливості, тенденції до зростання автономності навчальних закладів, конкурентності освітніх послуг, орієнтації освіти не на відтворення, а на розвиток. Реалізація стратегій кадрової політики та розвитку освіти в Україні у контексті забезпечення якісного складника трудового потенціалу сфери вищої освіти і науково-педагогічних кадрів є одним із ключових напрямів державної освітньої політики, оскільки ефективне забезпечення їх соціально-правового статусу є невід'ємною умовою успішного функціонування національної системи вищої освіти в цілому. Дослідження шляхів удосконалення механізму їхньої реалізації уявляється актуальним для подальших розвідок у цьому напрямі.

Список використаної літератури:

1. Стратегія державної кадрової політики на 2012-2020 роки. Указ Президента України № 45/2012 від 01.02.2012 року. Офіційний вісник України. 2012. № 10.
2. Ковбасюк Ю., Ващенко К., Сурмін Ю. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку: наук. доп. за заг. ред. Ю. Ковбасюка. Київ: НАДУ. 2012

3. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року: Указ Президента України від 25 червня 2013 року № 344/2013. Офіційний вісник України. 2013. № 50.
4. Knobel M. Sustaining Quality and Massification: Is It Possible? International Higher Education. 2015. №. 80. P. 9-10.
5. Домбровська С. Механізми реалізації державної політики в галузі вищої освіти. Актуальні проблеми державного управління. 2011. № 2 (40). URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2011-2/doc/2/04.pdf.
6. Tkalenko N., Kholiavko N., Hnedina K. Vectors of higher education sector transformation in conditions of the information economy formation. Науковий вісник Полісся. 2017. № 4 (12). Ч. 1. С. 44-49.
7. Labanauskis R., Ginevičius R. Role of stakeholders leading to development of higher education services. Engineering Management in Production and Services. 2017. V. 9. № 3. P. 63-75.
8. Beerkens M., Udam M. Stakeholders in higher education quality assurance: Richness in diversity? Higher Education Policy. 2017. V. 30. №. 3. P. 341-359.
9. Higher Education Governance in Europe Policies, Structures, Funding and Academic Staff Eurydice, 2008.
10. European Commission/EACEA/Eurydice. Modernisation of Higher Education in Europe: Academic Staff – 2017. Eurydice Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
11. UNESCO-UIS/OECD (Organization for Economic Cooperation and Development)/EUROSTAT, 2016. UOE data collection on formal education. Manual on concepts, definitions and classifications. Version of 11th of July 2016. URL: http://www.uis.unesco.org/UISQuestionnaires/Documents/UOE2016manual _11072016.docx [Accessed 16 August 2016].
12. Annual Minimum Performance Criteria for Academic Performance Review 2010. URL: http://wwwl.imperial.ac.uk/resources/lE99F0B5-F64C-4C29-A0A2-08127EFE2E91/annualminimumperformancecriteriaforacademicperformancereviewfinal.pdf
13. Національна доктрина розвитку освіти в Україні у XXI столітті. .URL: http://www.mon.gov.ua/main.php.
14. Дудка М. Вища школа України: стратегія управління й проблеми реформування: монографія. Харків: Основа. 2002. 272 с.
15. Вербицька А. Інтеграція вищої освіти України в європейський освітньо-науковий простір [монографія]. Чернігів. 2017. 212 с.

Вербицкая А. В., Петрик Е. Л. Совершенствование механизмов государственного управления для раскрытия потенциала интегрированной модели конкурентоспособного высшего образования в Украине

В статье предложены направления совершенствования механизмов государственного управления сферой высшего образования. Обоснованы необходимые условия обеспечения качественной составляющей трудового потенциала высшего образования для модернизации интегрированной конкурентоспособной образовательной модели в Украине. Исследован европейский опыт решения проблем развития научно-образовательного персонала.

Ключевые слова: *высшее образование, механизмы государственного управления, интегрированная модель высшего образования, общественно-государственное управление, образовательная политика.*

Verbytska A. V., Petryk O. L. Improvement of the mechanisms of public administration for the disclosure of the potential of an integrated model of competitive higher education in Ukraine

The article proposes directions for improving the mechanisms of public administration in the sphere of higher education. The necessary conditions for providing a qualitative component of the labor potential of higher education for the modernization of the integrated competitive educational model in Ukraine have been substantiated. The European experience of solving problems of the development of educational and scientific personnel has been investigated.

Key words: *higher education, mechanisms of public administration, integrated model of higher education, public and state administration, educational policy.*