

# ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.851

**М. А. Ажажа**

кандидат наук з державного управління, доцент,  
заступник завідувача кафедри менеджменту організацій та управління проектами  
Запорізької державної інженерної академії

## УПРАВЛІНСЬКИЙ ВПЛИВ НА МОДЕРНІЗАЦІЮ ВИЩОЇ ОСВІТИ ЯК СТРАТЕГІЧНЕ ЗАВДАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

*У статті висвітлено особливості управлінського впливу на процес реформування вищої освіти; розкрито сутність поняття «модернізація освіти» як складного багатовимірного процесу перетворення освітньої системи. Підкреслюється, що в умовах євроінтеграції України актуалізується проблема модернізації вищої освіти. Зазначено, що нині освіта є одним із найважливіших чинників державної політики. Охарактеризовано напрями управлінського впливу на модернізацію вищої освіти України.*

**Ключові слова:** вища освіта, державна політика, державне управління, стратегічне завдання, модернізація освітньої галузі, реформування, управлінський вплив.

**Постановка проблеми.** Головним інструментом політичної системи суспільства є держава, яка в тому числі через управлінські механізми впливає на процеси, що відбуваються в галузі освіти.

Державне управління процесом модернізації вищої освіти полягає в досягненні керованої позитивної якісної зміни в освітній системі України, що включає низку суттєвих складників: керівництво інноваційними процесами у сфері вищої освіти, їх фінансове й матеріально-технічне забезпечення; регулювання процесів упровадження передових освітніх технологій; чітко спланований і злагоджений менеджмент розвитку сучасного перспективного кадрового потенціалу освітньої галузі.

**Актуальність теми** підкреслюється тим фактом, що на сучасному етапі в закладах вищої освіти є низка проблем, які потребують нагального вирішення, зокрема неефективність управлінських процесів, недостатнє матеріально-технічне забезпечення, низький рівень науково-технічного потенціалу тощо.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблему державного управління системою освіти досліджували зарубіжні (Г. Беккер, Дж. Гелбрейт, Е. Денісон та ін.) та українські

(В. Андрущенко, Л. Антошкіна, Н. Борецька, О. Грішнова, С. Домбровська, А. Кобець, В. Філіпова, Т. Фінікова та ін.) вчені.

Модернізаційним процесам в освіті приділено увагу в роботах таких учених, як: А. Василюк, Ю. Коваль, В. Кравченко, Л. Ляшенко, С. Михальченко, Е. Огородська-Мазур, С. Сисова та ін.

Попри значну кількість суттєво важливих наукових розвідок, що стосуються теми модернізаційних процесів в освітній сфері, наразі залишається не досить дослідженою проблема державного впливу на модернізацію вищої освіти та розробки відповідних механізмів управлінського впливу на цей процес.

**Мета статті** – висвітлити особливості управлінського впливу на процес реформування вищої освіти; розкрити сутність поняття «модернізація освіти» як складного багатовимірного процесу перетворення освітньої системи; охарактеризувати напрями управлінського впливу на модернізацію вищої освіти України.

**Виклад основного матеріалу.** Вектор сучасної політики і стратегії держави, на думку С. Ніколаєнка, спрямований на подальший розвиток національної системи освіти, адаптацію її до умов соціально орієнтованої економіки, тран-

сформацію та інтеграцію в європейське і світове співтовариства. Суспільство почало усвідомлювати принципово нову роль освіти у сучасному інформаційному світі, тому вона вже стала одним з найважливіших чинників політики [6].

Як зазначають Н. Алюшина й Т. Новаченко, будь-яке суспільство з моменту його зародження має потребу у владному управлінні, а ефективний менеджмент – це основа успіху. Це, безперечно, стосується і суспільного життя. Від того, наскільки управлінські рішення будуть ефективними, оперативними, обґрунтованими, цілеспрямованими, а узагальнюючі – інноваційними, залежатиме динаміка та перспективи розвитку нації [1, с. 20].

Інструментом забезпечення прав громадян, підвищення темпів соціально-економічного та науково-технічного розвитку, гуманізації суспільства, рівня культури народу є державна внутрішня політика, складником якої виступає управління освітньою галуззю.

Державне управління сферою вищої освіти є системою державно-управлінської діяльності, яка акумулює в собі адміністративне та стратегічне управління й державне регулювання, що здійснюється за допомогою механізмів державного управління освітою.

Державне управління освітою є специфічним видом діяльності органів держави, який має виконавчий та розпорядчий характер. Управлінський вплив держави на процеси в освітній галузі здійснюється засобами повноважень, покладених на компетентні державні органи та відбувається через вироблення, прийняття та реалізацію організаційних, регуляторних і координаційних дій щодо освітньої політики.

На думку вчених Н. Протасової, В. Лугового, Ю. Молчанової, державне управління освітою – це окрема галузь державного управління, яка справляє планомірний вплив на освітню сферу, що ґрунтується на законах та інших нормативних актах, і спрямована на розвиток цієї цілісної системи [8, с. 10]. Як зазначають дослідники, система освіти може впорядковуватися через управління (регулювання ззовні) та самоуправління (регулювання зсередини).

Взаємозв'язок системи освіти і управління нею можна пояснити на прикладі системи освіти як «поля битви управління з впливами», які порушують нормальне життя цієї системи. Система освіти, будучи органічно пов'язаною з управлінням, змінюється зі зміною останнього, вона будує сама себе лише через управління.

Поняття «освіти» має складний, міждисциплінарний, багатоаспектний характер, що одержує в різних галузях науки свій специфічний зміст як соціальної системи, однієї з підсистем суспільства, як соціального явища, соціального інституту, системи соціальних зв'язків, психолого-педагогічного феномена, освітньої послуги як економічної категорії тощо. Тобто саме поняття «освіта» розглядається в науці та практичній діяльності одночасно як соціальна цінність, як система, як процес і як результат, що ускладнює формалізацію його як об'єкта управління [2].

В умовах євроінтеграції України актуалізується проблема модернізації вищої освіти як складний цілісний багатовимірний процес перетворення всієї системи, зумовлений сукупністю чинників, і перш за все новими потребами на сучасному етапі розвитку суспільства, характерними особливостями якого є посилення функціональної диференціації змісту підготовки, полісуб'єктність, а також перехід від вертикальних до горизонтальних зв'язків між компонентами системи [9].

На думку П. Андраса та Б. Чарлтона, модернізацію слід визначати як тенденцію до збільшення адаптивних можливостей та ефективності соціальної системи, що є неминучою і в цілому бажаною, що є основним імперативом цього процесу [13, с. 5].

Модернізацію в широкому сенсі розглядають як будь-яке динамічне, свідомо регульоване та якісне покращення в різних сферах суспільного життя, яке запроваджується у тих чи інших країнах для скорочення відставання від держав конкурентів. Якісна модернізація – це завжди незавершений процес, адже суспільство, яке завершило модернізаційний проект, може вирушати на історичний смітник [5, с. 39].

Як стверджують учені, стратегія модернізації вищої освіти стосується: періодів часу (розрахована на досить тривалий або короткий термін); реалізується як «сувора стратегія», заснована на точних параметрах організаційної структури та фінансів, або як «несувора стратегія», що об'єднує аспекти культури і враховує погляди учасників процесу модернізації вищої освіти; стосується політичного, економічного, соціального та інших складників; втілюється в кількісних і якісних характеристиках [11].

Загальновідомо, що управління є діяльністю, що забезпечує планомірний і цілеспрямований вплив на управлінську систему з метою її максимального функціонування.

Система управління освітою в Україні має чітко визначену структуру, яка зумовлена адміністративно-територіальним устроєм, поділом влади між державою і місцевим самоврядуванням та специфікою функціонування освітніх закладів. Така система передбачає встановлення взаємозв'язків між окремими органами управління, окреслення їхніх повноважень, обов'язків та відповідальності в межах, визначених законодавством. Державне управління освітою являє собою систему органів державної влади, державних установ, організацій, посадових осіб, які взаємодіють між собою в процесі виконання покладених на них функцій з метою забезпечення діяльності та розвитку освітньої галузі [8, с. 13].

Як зазначає Т. Фініков, метою державного регулювання є стандартизація рівня знань і вмінь випускників, що фіксується відповідним освітньо-кваліфікаційним рівнем. Стратегія саморегулювання ґрунтується на двох основних принципах [10]: 1) інформація про об'єкт регулювання є невизначеною і мінливою; 2) фрагментація складних процесів прийняття рішень – благо для досягнення більшої гнучкості та інноваційності.

Ця стратегія надає перевагу саморегуляційним можливостям і складним взаєминам між децентралізованими суб'єктами й відповідає моделі державного нагляду за вищою освітою.

Вона походить із традиційної британської та американської систем вищої освіти (традиційні британські університети є привілейованими корпораціями, які поєднують вплив викладацьких гільдій із впливом піклувальників та адміністрацій). Університети відповідають за власний менеджмент і вирішують питання допуску і прийому студентів, навчальних програм, найму персоналу вищих навчальних закладів, заробітної плати тощо. Стратегія саморегулювання передбачає державне фінансування закладів вищої освіти [там само].

Державне регулювання освіти – це цілеспрямований вплив на систему освіти, що здійснюється переважно шляхом ухвалення законодавчих актів, норм, шляхом установаження упорядкування, вдосконалення загальних правил і норм поведінки, що запобігають негативним явищам в освітянському середовищі. Механізмами державного регулювання освіти є система засобів, важелів, методів і стимулів, за допомогою яких держава регулює функціонування [8, с. 11].

Доводиться констатувати, що наразі спостерігаються певні суперечності в державному управлінні модернізацією системи вищої освіти, зокрема, між: попитом і пропозиціями на ринку освітніх послуг; між нагальною потребою в модернізації вищої освіти та недостатньою розробленістю механізмів державного управління цим процесом; невідповідністю змісту і форм державного управління інноваційним розвитком освітньої галузі тощо.

Процес державного управління спрямований на проведення в життя державної стратегії та політики і є основним способом реалізації суб'єктно-об'єктних відносин на державному рівні, де суб'єктом державного управління є система державної влади у вигляді спеціально утворених органів, між якими розподілені певні функції державного управління, а об'єктом державного управління є все суспільство [3, с. 166–167].

Однією з ідей концепції вищої освіти України є навчання впродовж усього життя. Як зазначає С. Ніколаєнко, структура освіти України за своєю ідеологією та цілями узгоджена зі структурою освіти більшості розвинених країн світу. Україна досягла високого рівня реалізації двох стратегічних завдань: розширення доступу до отримання вищої освіти і досягнення рівня, відповідного світовим стандартам, що сприятиме найбільш повному задоволенню освітніх потреб громадян [6].

Незважаючи на аналіз проблем державного управління освітою та діючого законодавства в галузі освіти в контексті світового досвіду, регулювання правовідносин у цій сфері свідчить, що сьогодні в нас є міцна законодавча основа для формування сучасної нормативно-правової бази, що забезпечує еволюційний розвиток української системи освіти.

Багато хто з фахівців як сфери освіти, так і сфери управління, теоретики і практики констатують, що концептуальні підходи до управління освітою на тепер не відповідають вимогам часу [7].

Варто зауважити, що діяльність установ вищої освіти зорієнтована на забезпечення потреб економіки. Структура підготовки фахівців за галузями знань у цих країнах відповідає структурі зайнятості, тобто ринок освітніх послуг та ринок праці збалансовані, а зміни у структурі підготовки кадрів проходять відповідно до структурних зрушень економіки, зміни темпів і пропорцій ВВП, модернізації виробництва [10, с. 52].

Як зауважив дослідник Ц. Бірзеа, освітні реформи можна розподілити на такі типи: 1) корекційні, покликані ліквідувати недоліки, характерні для командно-адміністративної системи; 2) модернізаційні, що полягають в оновленні змісту підготовки та методів викладання і не передбачають змін в інституційній структурі системи освіти; 3) структурні, що включають оновлення законодавства, реорганізацію органів управління освітою, забезпечення контролю якості освіти, особливо педагогічної; 4) системні, що охоплюють усі аспекти функціонування системи освіти, в тому числі її взаємини з суспільством [12, с. 8–9].

Серед чинників, які певним чином гальмують модернізаційні процеси в освіті, можна назвати такі як наявність певних протиріч між положеннями окремих нормативно-правових актів.

Важливість розробки спеціальних механізмів управлінського впливу на модернізацію вищої освіти пояснюється особливостями державного регулювання освітньої галузі (суспільно-державний характер освіти; автономія навчальних закладів; особливий метод правового регулювання; численні експерименти в освітній сфері тощо).

З метою забезпечення ефективності державного управління модернізацією вищої освіти необхідно вдосконалити правове підґрунтя цього процесу та механізми державного регулювання в контексті реформування галузі освіти (зробити необхідні поправки до чинних законів, прийняти нові законодавчі акти, нормативно-правові документи); осучаснити концептуальні, організаційні та структурні засади вищої освіти; забезпечити автономію закладів вищої освіти; виробити стратегії розвитку закладів вищої освіти; застосувати міжнародні стандарти до оцінки якості вищої освіти); заохочувати впровадження інноваційних освітніх технологій на основі інформатизації освіти; вдосконалити основні елементи державної освітньої стратегії; розробити чіткий механізм реалізації державної стратегії управлінського впливу на модернізацію вищої освіти тощо.

Для успішного управлінського впливу на модернізацію вищої освіти України необхідно змінити її фінансове забезпечення (диверсифікація джерел фінансових ресурсів вищої професійної освіти залежно від стратегічної мети соціально-економічного розвитку та пріоритетів держави; перехід на нормативний метод фінансування (нормативи бюджетного фінансування в розрахунку на одного студента) на основі ре-

лізації підходу «гроші прямують за студентом»; виділення бюджетних коштів та їх розподіл між навчальними закладами різних форм власності залежно від результатів їхньої діяльності [4, с. 4].

Слід зауважити, що державний вплив має виражатися не лише пропозицією освітніх послуг з боку держави, але у вигляді державного замовлення на професійну підготовку фахівців, яка забезпечує високий рівень розвитку людського потенціалу.

Форми та методи управлінського впливу на модернізацію вищої освіти розподіляються на адміністративні (державний сектор і державна власність в освіті; нормативно-правове регулювання освіти; державні інвестиції у розвиток освіти; акредитація, ліцензування, атестація, контроль якості освіти) та фінансово-економічні (бюджетне фінансування освіти; альтернативні форми фінансування освіти; регулювання ціноутворення на ринку товарів і послуг освітніх установ; податкове регулювання освіти).

**Висновки.** Отже, з метою підвищення ефективності управлінського впливу держави на модернізаційні процеси у вищій освіті необхідно: по-перше, вдосконалити правове підґрунтя цього процесу та механізми державного регулювання в контексті реформування галузі освіти (зробити необхідні поправки до чинних законів, прийняти нові законодавчі акти, нормативно-правові документи); по-друге, осучаснити концептуальні, організаційні та структурні засади вищої освіти; забезпечити автономію закладів вищої освіти; виробити стратегії розвитку закладів вищої освіти; по-третє, застосувати міжнародні стандарти до оцінки якості вищої освіти) та заохочувати впровадження інноваційних освітніх технологій на основі інформатизації освіти; по-четверте, розробити чіткий механізм реалізації державної стратегії управлінського впливу на модернізацію вищої освіти.

#### **Список використаної літератури:**

1. Алюшина Н.О. Психологічні механізми ефективного управлінського впливу: навч.-метод. матеріали / Н.О. Алюшина, Т.В. Новаченко. К.: НАДУ, 2013. 48 с.
2. Вельчева Н.І. Науково-теоретичні основи державного регулювання вищої освіти. Державне будівництво. № 2. 2009. URL: <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/doc/1/11.pdf>
3. Державне управління: Словн.-довід. / Уклад.: В.Д. Бакуменко (кер. творчого кол.), Д.О. Безносенко, І.М. Варзар, В.М. Князев, С.О. Крав-

- ченко, Л.Г. Штика; Заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. К.: Вид-во УАДУ. 2002. 228 с.
4. Домбровська С.М. Механізм реалізації державної політики в галузі вищої освіти. Актуальні проблеми державного управління. 2011. № 2 (40). С. 1–6.
  5. Михальченко М.І. Політична реальність в Україні: трансформація, модернізація, революція? Сучасна українська політика: політики і політологи про неї. К., 2000. Вип. 2. С. 5–45.
  6. Ніколаєнко С. Про законодавче забезпечення діяльності вищих навчальних закладів I та II рівнів акредитації. Вища школа. 2004. № 1. С. 17–21.
  7. Огаренко В.М. Державне регулювання діяльності вищих навчальних закладів на ринку освітніх послуг: монографія. К.: Видавництво НАДУ, 2005. 328 с.
  8. 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.
  9. Улановська А.С. Модернізація вищої освіти: характеристика понятійного апарату дослідження. Педагогічні науки: теорія, історія, інноваційні технології / голов. ред. А.А. Сбруєва. Суми: Вид-во СумДПУ імені А.С. Макаренка, 2014. № 1 (35). С. 260–270.
  10. Фініков Т. Сучасна вища освіта: світові тенденції та Україна. К.: Таксон, 2002. 176 с.
  11. Яковенко Л.І. Економічні основи модернізації вищої освіти в умовах становлення економіки знань / Л.І. Яковенко, О.В. Пащенко. Полтава: Скайтек, 2011. 216 с.
  12. Birzea C. Reformni proces ve skolstvi transformujicich se zemi sredni a vychodni Evropy. Reformyskolstvi ve sredni a vy-chodni Evrope. Prubehy a vysledky. Praha, 1996. S. 6–19.
  13. Charlton B. The Modernisation Imperative / B. Charlton, P. Andras. Exeter, UK : Imprint Academic, 2003. 85 p.

**Ажажа М. А. Управленческое воздействие на модернизацию высшего образования как стратегическая задача государственной политики Украины: теоретический аспект**

*В статье освещены особенности управленческого воздействия на процесс реформирования высшего образования; раскрыта сущность понятия «модернизация образования» как сложного многомерного процесса преобразования образовательной системы. Подчеркивается, что в условиях евроинтеграции Украины актуализируется проблема модернизации образования. Отмечено, что сегодня образование является одним из важнейших факторов государственной политики. Охарактеризованы направления управленческого воздействия на модернизацию высшего образования Украины.*

**Ключевые слова:** высшее образование, государственная политика, государственное управление, стратегическая задача, модернизация образования, реформирование, управленческое воздействие.

**Azhazha M. A. The administrative influence on the modernization of higher education as a strategic objective of Ukraine's state politics: theoretical aspect**

*The article highlights the peculiarities of managerial influence on the process of reforming higher education; the essence of the concept of "modernization of education" as a complex multidimensional process of transformation of the educational system revealed. It emphasized that in the conditions of European integration of Ukraine the problem of modernization of higher education actualized. It noted that at this time education is one of the most important factors of state policy. The directions of administrative influence on modernization of higher education of Ukraine are described.*

*In order to increase the effectiveness of the government's influence on modernization processes in higher education, it is necessary to improve the legal basis of this process and the mechanisms of state regulation in the context of reforming the education sector (to make necessary amendments to existing laws, to adopt new legislative acts, normative-legal documents). It is also necessary to develop a clear mechanism for implementing a state strategy for managing influence on the modernization of higher education.*

**Key words:** higher education, state policy, state administration, strategic task, modernization of the educational branch, reform, management influence.