

Анатолій ТАММ, Олена ПОСТУПНА

ВИЩА ОСВІТА ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Постановка проблеми. Одним із важливих питань теорії державного управління є визначення об'єкта, на який здійснюється державний вплив. В. Бакуменко, В. Князєв, С. Мосов, Н. Нижник-вважають, що об'єктом дослідження теорії державного управління є управлінська діяльність. Іншої думки такі науковці як І. Василенко, В. Малиновський, які розглядають об'єкт державного управління як систему, на яку спрямовується владний вплив суб'єктів управління. Разом з тим, В. Мартиненко [9] вважає, що систему державного управління слід розглядати як суб'єкт, а не об'єкт, яким ця система управляє. Слід відмітити, що система, яка управляє, будучи суб'єктом відносно того чи іншого об'єкта, в свою чергу, сама може бути об'єктом управління з боку іншого суб'єкта. Узагальнюючи вище сказане, можна зробити висновок, що наука державного управління має вивчати і суб'єкт, і об'єкт управління в однаковій мірі.

Вища освіта протягом останніх десятиріч є об'єктом дослідження вітчизняних авторів. Це пояснюється наступним: по-перше, після проголошення незалежності, Україна перенесла історичну трансформацію в політиці, економіці, соціальній сфері та ідеології, що привело до змін у соціальних пріоритетах країни, включаючи освіту; по-друге, система вищої освіти сприяє переходу до інформаційного суспільства, а молоде покоління, яке отримало вищу освіту, є основним стратегічним резервом країни у виконанні соціально-економічних реформ; по-третє, вступ України в Болонський процес з метою покращення національної системи вищої освіти, пошуку і нововведення найкращих світових здобутків в освіті та науці зобов'язує керівництво країни проводити модернізацію освітньої сфери.

Узагальнення вітчизняної наукової літератури з вивчення освітньої сфери свідчить про те, що у своїх роботах автори досліджують освіту як напрямок (основу) розвитку суспільства (Л. Антошкіна, В. Берека, В. Журавський, В. Огаренко), як систему (В. Журавський, О. Куклін, В. Огаренко, І. Тимошенко) та як об'єкт управління (Т. Боголіб, П. Куделя, В. Луговий, Т. Лукіна).

Загалом, усі автори використовують логічні методи пізнання, але більшість з них користується системним підходом. Такий підхід “зосереджується на організаційно-структурних формах, у яких здійснюється управлінська діяльність, та розглядає організацію як цілісне явище, всі складові якої взаємопов'язані цілями, функціями, принципами, методами, структурами, процесами, кадрами і ресурсним забезпеченням [8, с. 188]”. Саме системний підхід найкраще розкриває сутність системи освіти та її функціональність. Завдяки чому можна дослідити взаємодію керованої та керуючої систем, в основі якої суб'єкт в умовах змін, самозмінюючись, намагається пристосуватися до об'єкту. В цьому випадку об'єкт залишається незмінним. Це особливо стосується сучасних модернізаційних змін, які відбуваються у вищій освіті. Ми погоджуємося з думкою Н. Колісниченко, яка вважає, що “системний підхід до управління освітою



**ТАММ
Анатолій
Євгенович,**
к.істор.н., доц.,
доцент кафедри соціальної та гуманітарної політики
Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків.

Анотація:
за допомогою системного підходу в статті розглянуто особливості й специфіку вищої освіти як об'єкту державного управління. Аналізуються можливі зміни та перспективи функціонування нових об'єктів системи вищої освіти у зв'язку з модернізацією цієї галузі в Україні.

Ключові слова: державне управління вищою освітою, об'єкти і суб'єкти державного управління системою вищої освіти, державні органи управління, системний підхід.

УДК 378.1 (477)



ПОСТУПНА

Олена Вікторівна,
к. держ. упр.,
старший викладач
кафедри соціальної та
гуманітарної політики
Харківського регіо-
нального інституту
державного управління
Національної академії
державного управлін-
ня при Президентові
України,
м. Харків

Анотація:

за допомогою систем-
ного підходу в статті
розглянуто особливості
й специфіку вищої
освіти як об'єкту
державного управління.
Аналізуються можливі
зміни та перспективи
функціонування нових
об'єктів системи вищої
освіти у зв'язку з мо-
дернізацією цієї галузі в
Україні.

Ключові слова: дер-
жавне управління ви-
щою освітою, об'єкти
і суб'єкти державного
управління системою
вищої освіти, держав-
ні органи управління,
системний підхід.

УДК 378.1 (477)

- це пізнавальний метод (інструмент пізнання) і засіб перетворення (зміни) в цій галузі [5, с. 11]". Таким чином, системний підхід дозволяє розглядати систему освіти в цілому й вищої освіти зокрема як цілісну систему, яка знаходиться у постійній взаємодії підсистем як на мікрорівні (всередині системи), так і на макрорівні (взаємодія із зовнішнім середовищем).

Як об'єкт державного управління освіта відповідно вітчизняному законодавству [13] представлена системою, яку складають: навчальні заклади, наукові, науково-методичні і методичні установи, науково-виробничі підприємства, державні і місцеві органи управління освітою та самоврядування. Разом з тим галузь вищої освіти згідно Закону України "Про вищу освіту" [12] представлена вищими навчальними закладами всіх форм власності; іншими юридичними особами, що надають освітні послуги у галузі вищої освіти; органами, які здійснюють управління у цій галузі.

Система - це "сукупність вибірково залучених елементів, у яких взаємодія та взаємовідносини набувають характеру взаємосприяння діяльності елементів на отримання визначеного корисного результату (мети або цілей функціонування системи) [2, с. 338]". Тобто, головне у системі – зв'язки елементів.

Кожний із авторів, які досліджують освіту як систему управління, визначають елементи, що взаємодіють між собою з метою досягнення певного результату. Наприклад, О. Куклін [7], досліджуючи освіту як господарську систему, визначає такі елементи суспільного багатства як знання, навички та особисті якості робочої сили. Саме від цих елементів залежить соціально-економічний рівень країни. І. Тимошенко [14] розглядає освіту як соціальну систему з такими елементами як навчання, виховання і просвіта. Однак, ми не погоджуємося з твердженням автора, що ці елементи можуть існувати лише в межах системи освіти, оскільки головним завданням, наприклад, вищої освіти є підготовка фахівців для професійного життя в різних сферах діяльності суспільства.

На думку Т. Боголіб, вищий навчальний заклад як об'єкт управління представлений такими елементами як ресурси самого закладу, об'єкт впливу та результат діяльності. Автор стверджує, що основним об'єктом впливу всіх ресурсів навчального закладу є громадяни, що навчаються. Саме на них орієнтована більша частина ресурсних потоків. Разом з тим ресурс, який заслуговує особливої уваги – це викладачі, оскільки їх "кваліфікація, педагогічна компетентність, умови праці та життя, людські та моральні якості, загальна культура вирішальним чином відбиваються на підготовці студентів [1, с. 66]". Такої ж думки В. Огаренко [11], який визначає, що специфікою системи освіти як об'єкта кадрової політики є фундаментальні особливості професії викладача.

Отже, автори досліджують сукупність елементів освітньої системи та їх взаємодію, взаємовідносини, взаємосприяння. Зауважимо, що система вищої освіти є складною, цілісною соціальною системою, яка містить у собі численні процеси – педагогічні, психологічні, економічні тощо. Тому сутність управління системою можна визначити як діяльність, спрямовану на створення педагогічних, соціальних, кадрових, правових, організаційних, матеріально-фінансових та інших умов, які потрібні для нормального функціонування і розвитку галузі та реалізації її мети.

Як систему дій, що спрямовані на реалізацію мети освітньої сфери В. Журавський досліджує державну політику, яка затверджена органами державної влади і схвалена громадською думкою та конкретизується у сукупності спеціальних освітніх державних і недержавних програм. Учений визначає напрями системи дій, спрямованих на реалізацію освітньої політики:

- основні цінності та цілі, на які орієнтовані ці дії;
- основні механізми досягнення цілей державної освітньої політики;
- основні учасники реалізації державної освітньої політики;
- основні норми поведінки та шляхи забезпечення порозуміння між учасниками реалізації державної освітньої політики [4, с. 11-15].

Все вище зазначене дозволяє зробити висновок, що об'єктом державного управління є система вищої освіти, на яку спрямовується владний вплив суб'єктів управління. Однак, державне управління вищою освітою має свою специфіку, тобто сукупність особливих якостей, ознак, які притаманні лише цій галузі. Специфіка управління освітою, на думку В. Крижка, полягає в особливостях предмету (суб'єкта управління, тобто керівника закладу (установи) освіти), продукту праці (інформації про навчально-виховний процес), знарядь праці (слово, мова) та результатів діяльності менеджера освіти (рівень грамотності, вихованості та розвитку учнів) [6, с. 30]. І. Мороз визначає специфічною особливістю управління освітою – функціональні знаряддя праці менеджера: виразна мова, поведінка, правила розв'язання практичних і теоретичних завдань. Ці знаряддя притаманні, на думку автора, соціономічним професіям (людина-людина), оскільки за об'єкт впливу менеджер освіти бере окремих людей, групи, колективи тощо. Тому І. Мороз визначає управління освітою як “усвідомлену взаємодію з іншими людьми, спрямовану на забезпеченні їхньої активної та скоординованої участі в досягненні поставленої мети [10, с. 19]”. Таким чином, стратегічна мета управління освітою полягає у створенні найсприятливіших умов для саморозвитку та самоактуалізації особистості учасника навчально-виховного процесу. Варто відмітити, що функціонувати і розвиватися галузі вищої освіти в межах держави дозволяє система органів виконавчої влади.

Державні органи управління освітою – це ієрархічна система керівних органів, яка включає вищий, центральний, регіональний, обласний і районний рівні [3, с. 176]. В управлінні вищою освітою України беруть участь лише перші три рівні, кожний з яких має власні повноваження для реалізації державної освітньої політики:

- вищий рівень визначає цілі, завдання, механізми реалізації державної освітньої політики, розробляє законопроекти, нормативно-правову базу функціонування і розвитку освіти;
- центральний рівень, який очолює Кабінет Міністрів України, – здійснює управління освітою через Міністерство освіти і науки України, міністерства і відомства, яким підпорядковані навчальні заклади освіти, Вищу атестаційну комісію України. Названі державні органи реалізують державну освітню політику, здійснюючи контроль за її втіленням та дотриманням законодавчих актів у галузі вищої освіти, розробляє програму розвитку вищої освіти і стандарти вищої освіти, визначає нормативи матеріально-технічного, фінансового забезпечення вищих навчальних закладів, здійснює аналітично-прогностичну діяльність у галузі вищої освіти, визначає тенденції і стратегічні напрями її розвитку, здійснює організацію і контроль за навчально-виховною, навчально-методичною та науковою діяльністю вищих навчальних закладів тощо;
- регіональний рівень - Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування – встановлюють обсяги бюджетного фінансування вищих навчальних закладів державної і комунальної форми власності, забезпечують виконання державних програм у галузі вищої освіти, здійснюють соціальний захист учасників навчального процесу, забезпечують розвиток мережі вищих навчальних закладів, зміцнення матеріальної бази,

господарське обслуговування закладів вищої освіти, вивчають потреби у фахівців на місцях і вносять пропозиції щодо обсягів державного замовлення на підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації фахівців, залучають підприємства, установи, організації для вирішення проблем розвитку вищої освіти, сприяють працевлаштуванню випускників вищих навчальних закладів, які їм підпорядковані [12, с. 13-15; 3, с. 176-177].

Отже, державні органи управління освітою в Україні, які безпосередньо здійснюють управління вищою освітою, є Міністерство освіти і науки України, міністерства і відомства, яким підпорядковані заклади освіти, Вища атестаційна комісія України, державні комітети, агентства, комісії, Міністерство освіти і науки Автономної Республіки Крим, місцеві органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування і підпорядковані їм органи управління освітою. Всі ці органи складають цілісну систему управління вищою освітою, яка поєднує в собі як керуючу, так і керовану підсистему та функціонує заради досягнення корисного результату. Таким чином, державні органи можна розглядати і як об'єкти, і як суб'єкти управління.

Однак, у реалізації державної освітньої політики бере участь і локальний рівень управління, що представлений вищими навчальними закладами різних форм власності, де заклади освіти розглядаються як об'єкт, а їх власники як суб'єкти управління. Державне управління вищими навчальними закладами розвитку здійснюється як взаємодія між суб'єктом (органом управління) та об'єктом (заклад вищої освіти) на основі встановлених між ними прямих і зворотних зв'язків. Сьогодні цей процес зводиться до активного впливу суб'єкта управління на об'єкт, який повинен виконувати всі вимоги суб'єкту. Ми погоджуємося з думкою О. Шеломовської, яка вважає, що для розвитку системи вищої освіти заклади "повинні активно впливати на характер діяльності та структуру суб'єкта управління, визначати організаційну побудову всієї системи управління [15, с. 367]". Крім того, потрібно зменшити вплив суб'єкта управління на об'єкт, оскільки не можна нав'язувати способи розвитку, необхідно лише сприяти їхнім власним тенденціям.

Також, слід відмітити, що на регіональному рівні управління вищою освітою існує своя специфіка, яку зумовлює певна територіальна організація, а також господарчі, культурні, етнічні, соціальні та демографічні особливості. Все це необхідно враховувати суб'єкту (регіональному органу влади) під час управлінської діяльності.

Крім того, внаслідок здійснення модернізації вищої освіти відбувається формування нової системи об'єктів управління. В результаті реструктуризації вищих навчальних закладів та їх прагнення (переходу) до автономії будуть з'являтися нові інституціональні об'єкти управління. Формування вищих навчальних закладів, які 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.

Підсумовуючи, слід зазначити, що за своїм змістом система державного управління охоплює такі елементи: системоутворюючий фактор (визначені цілі держави у нормативно-правових актах), суб'єкти управління (керуючу систему), взаємодію (управлінську діяльність) та суспільну систему (об'єкти управління (керовану систему)).

Отже, визначення вищої освіти як об'єкту управління можна розглядати у таких аспектах системного підходу:

- системно-структурний (єдність, взаємодія між компонентами системи, що забезпечує її функціонування й розвиток);
- системно-функціональний (дія компонентів системи щодо реалізації цілей як результату функціонування компонентів);
- системно-комунікативний (дія та розвиток системи у зовнішньому середовищі, в якому висуваються нові цілі, завдання);

- системно-історичний (історична обумовленість системи, її зміна відносно внутрішніх протиріч);
- інтеграційний (системоутворюючий та системозберігаючий фактор, на які впливають внутрішні й зовнішні суперечності системи);
- інформаційний компонент системності (спосіб зв'язків компонентів системи).

Все вище зазначене дозволяє зробити висновок, що системний підхід при вирішенні питань, пов'язаних із державним управлінням вищою освітою, орієнтує на: розгляд вищої освіти як цілісної системи, що складається із взаємопов'язаних елементів; встановлення взаємозв'язків та взаємодії цих елементів на мікро- і макро- рівні та їх вплив на визначений корисний результат; діяльність державних органів управління в галузі вищої освіти як суб'єктів і об'єктів управління на різних рівнях.

Література:

1. Боголіб Т.М. Принципи управління вузом : [монографія] / Т.М. Боголіб. – К. : Т-во “Знання”, КОО, 2004. – 204 с.
2. Державне управління та державна служба : словник-довідник / [авт.-уклад. О.Ю. Оболенський]. – К. : Вид-во КНЕУ, 2005. – 480 с.
3. Енциклопедія освіти / Акад. пед. наук України ; головний ред. В. Г. Кремень. – К. : Хрінком Інтер, 2008. – 1040 с.
4. Журавський В.С. Вища освіта як фактор державотворення і культури в Україні / В.С. Журавський. – К. : Видавничий Дім “Ін Юре”, 2003. – 416 с.
5. Колісніченко Н.М. Взаємозв'язок державного регулювання та механізмів самоорганізації в управлінні вищою освітою : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Н.М. Колісніченко. – К., 2003. – 201 с.
6. Крижко В.В. Теорія та практика менеджменту в освіті : навч. посіб. / В.В. Крижко. – К. : Освіта України, 2005. – 256 с.
7. Куклін О.В. Економічні аспекти вищої освіти / О.В. Куклін. – К. : Знання України, 2008. – 331 с.
8. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління / В.Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2005. – 240 с.
9. Мартиненко В.М. Державне управління в системі системної парадигми / В.М. Мартиненко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ УАДУ “Магістр”, 2003. - № 2 (16). – Ч. 1. – С. 54-57.
10. Мороз І.В. Менеджмент і маркетинг освіти : навч.-метод. посіб. / І.В. Мороз. – К. : Освіта України, 2006. – 144 с.
11. Огаренко В.М. Державне регулювання діяльності вищих навчальних закладів на ринку освітніх послуг : [монографія] / В.М. Огаренко. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 328 с.
12. Про вищу освіту : Закон України від 17 сьчні 2002 р. № 2984-III // Вища освіта. Нормативно-правові акти про організацію освіти у вищих навчальних закладах III-І рівнів акредитації : у 2 кн. / [М.І. Панов, Ю.П. Битяк, Г.С. Гончарова та ін.] ; за ред.. М.І. Панова. – Х. : Право, 2006. – С.7-35.
13. Про освіту : Закон України від 23 травня 1991 р. № 1060-XII // Освіта України. Збірник законів : довідкове видання ; за ред. С.О. Борисенка. – Х. : Вид-во “Бурун Книга”, 2007. – С.3-46.
14. Тимошенко І.В. Система образования в зеркале экономической науки : [монография] / И.В. Тимошенко ; Нар.укр. акад. – Х. : Изд-во НУА, 2005. – 296 с.
15. Шеломовська О.М. Синергетичні засади державного управління вищою освітою / О.М. Шеломовська // Державне управління та місцеве самоврядування : тези ІХ Міжнар. наук. конгресу, 26-27 березня 2009 р. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2009. – С. 367.