

9. **Mokretsov S. Ye.** Derzhavne rehuliuвання okhorony reproduktyvnoho zdorovia v Ukraini : monohrafiia / S. Ye. Mokretsov. – K. : Interservis, 2011. – 441 s.

10. **Pekinska** deklaratsiia: deklaratsiia, mizhnarodnyi dokument vid 15 veres. 1995 r. – Rezhym dostupu : zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995\_507.

11. **Pidsumkovyi** dokument Vsesvitnoho samitu 2005 roku : rezoliutsiia 60/1, pryiniata Heneralnoi Asambleiei Orhanizatsii Obiednanykh Natsii, mizhnar. dokument vid 16 veres. 2005 r. № 60/1. – Rezhym dostupu : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\_e56.

12. **Pro zatverdzhennia** Derzhavnoi prohramy «Reproduktyvne zdorovia natsii» na period do 2015 roku : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 1849 vid 27 hrud. 2006 r. – Rezhym dostupu : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1849-2006-%D0%BF.

13. **Simia** ta demohrafichna polityka – Rezhym dostupu : bukvar.su/sociologija/page,3,72130-Sem-ya-i-demograficheskaya-politika.

14. **Statut** Orhanizatsii Obiednanykh Natsii : statut, mizhnar. dokument vid 26 cherv. 1945 r. – Rezhym dostupu : zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995\_010.

15. **Filosofski** ta sotsialno-ekolohichni problemy medytsyny / za red. M. V. Kryvonosova [ta in]. – Kh., 2002. – 215 s.

*Надійшла до редколегії 08.04.15*

## УДК 35

Оксана ШЕЛОМОВСЬКА

*Дніпродзержинський державний технічний університет*

### **ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ: МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ**

Надається науково-теоретичне обґрунтування ряду методологічних підходів, які доцільно застосовувати в дослідженні актуальних проблем державного управління вищою освітою. Розкривається сутність інституційного, історичного, компаративного, синергетичного, системного і структурно-функціонального підходів. Визначається, що комплексне використання таких підходів, кожен з яких має власний інструментарій і методи дослідження, дозволяє здійснити ґрунтовне наукове осмислення державного управління вищою освітою як складноорганізованого соціального явища, що в подальшому сприятиме вирішенню найгостріших проблем, удосконаленню організаційно-правового забезпечення, розробці та реалізації необхідних заходів із реформування державного управління вищою освітою в Україні.

**Ключові слова:** державне управління вищою освітою, методологічний підхід, інституціональний підхід, історичний підхід, системний підхід, структурно-функціональний підхід, синергетичний підхід, компаративний підхід.

### **Oksana Shelomovska. Public administration of higher education: methodological approaches**

The article presents and scientific and theoretical study of a number of methodological approaches that are appropriate to use in the study of actual problems of public administration of higher education. It is determined the essence of integrated use of institutional, historical, comparative, synergistic, systemic and structural-functional approach, each of which has its own tools and logic analysis allows for deeper scientific understanding of public administration of higher education as a highly organized social phenomenon that will continue to contribute to solving urgent problems, improvement of organizational and legal support, develop and implement the necessary measures to reform the state of higher education in Ukraine.

Key words: public administration of higher education, methodological approach, institutional approach, historical approach, systems approach, structural-functional approach, synergetic approach, comparative approach.

На сучасному етапі розвитку науки державного управління ґрунтовне дослідження будь-якого суспільного явища неможливо здійснити без застосування методології, яка забезпечить належний рівень надійності та якості результатів дослідження. До того ж від обрання методологічного підходу залежить стратегія й методи дослідження, характер наукового пошуку. У науковій літературі існує багато теоретико-методологічних підходів до вивчення проблем державного управління вищою освітою, кожен з яких фіксує особливості дослідження у відповідному науковому контексті. Їх розвиток детермінується суспільною ситуацією, яка формується та розвивається в складних соціально-економічних, політичних, культурних умовах і тим самим визначає необхідність використання вже усталених і пошуку нових підходів, які можуть бути використані як інструментарій для аналізу різноманітних аспектів державного управління вищою освітою.

Зважаючи на складність і багатоаспектність державного управління вищою освітою, ми вважаємо, що комплексно і ґрунтовно дослідити його можна лише на основі синтезу і взаємодоповнюючого використання інституціонального, історичного, компаративного, синергетичного, системного і структурно-функціонального підходів. Кожен із них має свої переваги та недоліки й може застосовуватися або як певний етап дослідження, коли необхідно прояснити частковий фрагмент, або як загальний методологічний інструментарій для цілісного й глибокого відтворення об'єкта та предмета дослідження.

Теоретичним підґрунтям для нашого дослідження є роботи з теорії та практики державного управління таких учених, як В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, Т. Бутирська, Н. Гончарук, Ю. Кальниш, В. Князев, П. Надолішній, Н. Нижник, В. Мартиненко, С. Серьогін, Ю. Сурмін, В. Цветков, у працях яких підкреслюється необхідність подальшої розробки й обґрунтування теоретико-методологічних основ державного управління. Особливий інтерес у контексті даного дослідження становлять розробки науковців, у яких розкриваються конкретні питання щодо використання окремих методологічних підходів у дослідженнях з державного управління, а саме: інституціональний підхід розглядається в працях Д. Гаври, Н. Ільченко, О. Лазор, Н. Липовської, О. Петренко; компаративний підхід досліджують Ю. Каганов, А. Ковальова, Н. Мукан, Т. Мусієнко; засади синергетичного підходу викладені в наукових розвідках В. Загорського, В. Снегірьова, І. Письменного, І. Хожило; системний підхід аналізують В. Корбутяк, О. Оболенський, В. Токовенко, Е. Юдін та ін.

Беручи до уваги вагомий науковий доробок з фундаментальних питань методології сучасної науки державного управління, можна констатувати, що вони не розкривають усієї повноти досліджуваної теми, а питання науково-теоретичного обґрунтування методологічних підходів до дослідження державного управління вищою освітою здебільшого перебуває поза сферою наукових інтересів більшості сучасних дослідників.

Мета статті полягає в розкритті сутності й науково-теоретичному обґрунтуванні інституційного, історичного, компаративного, синергетичного, системного і структурно-функціонального підходів, які доцільно застосовувати в дослідженні актуальних проблем державного управління вищою освітою. Для досягнення визначеної мети необхідно забезпечити оптимальне поєднання конкретного, емпіричного викладення матеріалу та його теоретичного аналізу.

Передусім слід зауважити, що кожний з означених наукових підходів відіграє важливу роль у процесі методологічного обґрунтування предметної спрямованості та змістовної наповненості процесу дослідження державного управління вищою освітою. Зважаючи на це існує необхідність у системному, орієнтованому на міждисциплінарність, науковому підході до осмислення сутності державного управління вищою освітою, особливостей його становлення й розвитку, внутрішньої логіки та зв'язків між органами державного управління вищою освітою.

Державне управління вищою освітою являє собою історично

сформовану стійку модель поведінки людей та організацій і може бути охарактеризоване як соціальний інститут, що уможлиблює його дослідження на засадах інституціонального підходу. Відповідно до інституційної теорії, інститут – це правила гри в суспільстві, створювані людьми обмежувальні рамки, які організують взаємовідносини між ними. Особливістю соціальних і економічних інститутів є їх здатність до постійного відтворення. Як зазначає один із засновників інституційної теорії Д. Норт, інститути – це правила гри, гравцями у якій є організації – групи людей, об'єднані прагненням разом досягти певної мети. У нашому випадку це органи державного управління вищою освітою та їх працівники, діяльність яких спрямована на вирішення важливих для розвитку суспільства завдань. Інститути включають формальні обмеження у вигляді правил і приписів (нормативно-правові акти), які регулюють практику повсякденної діяльності; процедури з виявлення та припинення поведінки, яка відхиляється від правил; неформальні кодекси поведінки, звичаї, традиції, що обмежують сферу дії формальних правил і інститутів [11, с. 20].

Відповідно до інституціонального підходу державне управління вищою освітою має бути досліджене, з одного боку, як складова частина соціального інституту державного управління, а з іншого – як окремий соціальний інститут, тобто організована система зв'язків і соціальних норм, яка об'єднує значущі суспільні цінності та процедури, які задовольняють основні потреби суспільства. Державне управління вищою освітою являє собою усталену форму організації, яка створює можливості членам суспільства задовольняти свої потреби та інтереси, регулює і впорядковує суспільне життя у сфері вищої освіти, забезпечує стійкість суспільного розвитку та інтеграцію прагнень, дій та інтересів індивідів і здійснює соціальний контроль. Йому властиві стійкі типи й форми діяльності, які здійснюються на основі комплексу формальних і неформальних правил, принципів, норм, завдяки яким спрямовуються, упорядковуються і контролюються дії людей у сфері вищої освіти. Тобто державне управління вищою освітою можна охарактеризувати як організаційно-управлінський, регулятивний та інтегральний інститут суспільства.

Водночас інституціональний підхід дає можливість розглянути державне управління вищою освітою як інституціональне середовище, тобто сукупність органів державного управління, які взаємодіють між собою і виконують відповідні загальні та специфічні управлінські функції. У такому випадку основними елементами аналізу державного управління є: суб'єкти управління – органи державної влади; об'єкти управління – сфери та галузі

суспільного життя, спільноти та особистості, що перебувають під організуючим впливом суб'єктів; управлінська діяльність – процес управління [1, с. 11].

Імплементуючи логіку інституціонального підходу до аналізу певного суспільного феномену, розроблену російським ученим Д. Гавра, дослідження державного управління вищою освітою на засадах інституціонального підходу включає декілька етапів. Перший етап полягає в розгляді походження державного управління вищою освітою, виявленні, із якої соціальної потреби воно виникає і які функції виконує (врегулювання діяльності членів суспільства, створення можливості для задоволення потреб у вищій освіті, забезпечення соціальної інтеграції). Другий етап – аналіз включення державного управління вищою освітою в різні сфери соціального життя, взаємодії з іншими соціальними інститутами та органами державного управління. На третьому етапі визначається сутність інституту державного управління вищою освітою, виділяється його специфіка, тип та місце в системі інститутів суспільства, аналізуються умови інституціоналізації. На четвертому етапі виявляється структура інституту, надається характеристика елементів, визначаються закономірності функціонування [3, с. 16]. П'ятий етап, на наше глибоке переконання, має полягати в дослідженні сучасного стану державного управління вищою освітою, виявленні його основних проблем і недоліків, на основі чого мають розроблятися і втілюватися в життя ефективні шляхи реформування.

Загалом застосування інституціонального підходу до державного управління вищою освітою дозволяє виокремити особливості його функціонування, виявити об'єктивні та суб'єктивні чинники з урахуванням непередбачуваності об'єкта управління і значного впливу зовнішнього середовища. Це дає додаткові можливості для об'єктивного осмислення стратегії та практики державно-управлінських реформ у сфері вищої освіти; аналізу кола суб'єктів, які відповідають за реалізацію державного управління вищою освітою; встановлення відповідності реформ традиціям, цінностям і нормативно-правовим засадам. Застосування інституціонального підходу сприяє розумінню того, що саме необхідно реформувати в державному управлінні вищою освітою, і чіткому визначенню факторів, які найбільше впливають на цей процес.

Аналіз сучасного стану державного управління вищою освітою і проектування його майбутнього буде неповним без урахування історичних аспектів його становлення й розвитку. Це, у свою чергу, актуалізує використання історичного підходу, який засновано на вивченні державно-управлінських явищ у процесі їх виникнення,

розвитку та історичного взаємозв'язку. Відповідно до цього підходу кожне явище, процес або сфера повинні розглядатися в динаміці, що передбачає вивчення реальної історії державного управління вищою освітою, виявлення історичних фактів і на цій основі розумове відтворення історичного процесу, що розкривається через логіку та закономірності розвитку. Досліджуючи державне управління вищою освітою, необхідно встановити причини його походження, прослідкувати основні етапи формування і з урахуванням цього дати наукову оцінку сучасного стану державного управління вищою освітою в Україні та світі.

Значущість цього підходу, на нашу думку, полягає в тому, що завдяки його використанню можна порівняти особливості організації державного управління вищою освітою в різні історичні епохи, в умовах різних суспільно-політичних устроїв та моделей функціонування держави. Такий аналіз дозволяє знайти корисні та прогресивні розробки, які можуть бути використані і в сучасних умовах, оскільки історичні особливості будь-якої держави завжди впливають на її розвиток у подальшому. Водночас історичний досвід державного управління має й негативні моменти, знання яких дозволить уникнути помилок у майбутньому.

Отже, історичний підхід має значні переваги для виявлення внутрішніх та зовнішніх зв'язків, закономірностей та суперечностей, оскільки дозволяє в хронологічній послідовності всебічно проаналізувати процес виникнення, становлення й розвитку державного управління вищою освітою. Він дозволяє забезпечити достовірність дослідження державного управління вищою освітою, його адекватність та правдивість і надає можливість дослідити спадкоємність між різними історичними типами державного управління вищою освітою, оскільки формування дієздатної системи державного управління вищою освітою в Україні неможливе без усвідомлення основних історичних аспектів її формування.

Методологічні конструкції більшості наукових досліджень з проблематики державного управління вищою освітою засновані на принципах системного підходу, який вважають універсальним принципом світоглядного значення, єдиною для багатьох наук методологією пізнання та технологією дослідження. Засновник системного підходу Л. Берталанфі стверджував, що у світі скрізь є системи, які необхідно досліджувати для формування висновків про об'єкти, які спостерігаються. На цій основі були розроблені поняття та принципи системного підходу – цілісність, централізація, диференціація, провідна частина системи, закрита й відкрита системи, еквіфінальність тощо [15, р. 134].

Відповідно до системного підходу державне управління вищою освітою повинно розглядатися як цілісна система, яка складається із сукупності елементів, що мають певні взаємозв'язки та взаємозалежності. У науковій літературі існує багато трактувань поняття «система», кожне з яких акцентує увагу на певній специфічній рисі. Але ми у своєму дослідженні будемо виходити з того, що система являє собою цілісність взаємопов'язаних елементів, що має нові інтегративні якості, відсутні в кожного з них окремо, і пов'язана ця система із зовнішнім середовищем [8, с. 14]; предмет, явище чи процес, що складається з якісно визначеної сукупності елементів, які перебувають у взаємних зв'язках та відносинах, утворюють єдине ціле та спроможні у взаємодії із зовнішніми умовами свого існування змінювати свою структуру [7, с. 12].

Систему державного управління розуміють як сукупність інститутів, функцій, відносин, процесів, принципів та методів управління суспільством, яка характеризується цілісністю, організованістю і ґрунтується на єдиній правовій основі [14, с. 45]. З огляду на це державне управління вищою освітою може бути досліджене як система, оскільки воно являє собою єдиний цілісний процес, який складається з певних елементів (суб'єктів та об'єктів управління), має свою мету, який підпорядковане функціонування всіх підсистем – якісний розвиток вищої освіти, його елементи взаємодіють між собою та із зовнішнім оточенням. Будь-яке дослідження, що базується на принципах системного підходу, повинно фіксувати стан, властивості, поведінку, зв'язок між елементами в системі, а також її властивості. Властивостями системи є первинність цілого, неадитивність системи, складність структури, ієрархічність, відкритість, сумісність, спадкоємність, надійність, емерджентність, безперервність існування, організованість. Усім цим характеристикам відповідає система державного управління вищою освітою.

Використання структурно-функціонального аналізу в системному дослідженні соціальних явищ і процесів дозволяє всю цілісність розділити на певні структурні елементи, кожен з яких наділений відповідними функціями, спрямованими на підтримку режиму функціональності всього об'єкта. У нашому випадку об'єктом аналізу є система державного управління вищою освітою, у якій кожний елемент (органи управління різних рівнів) відіграє свою роль, тобто виконує ту чи іншу функцію щодо системи в цілому. Водночас одним із головних постулатів структурно-функціонального аналізу є не лише визначення елементів, які утворюють систему, а насамперед виявлення зв'язків і відносин між цими елементами. Внутрішні механізми функціонування окремих елементів аналізуються безпосередньо у

процесі їх взаємодії із зовнішнім середовищем [5]. Тобто елементи системи державного управління вищою освітою мають бути проаналізовані з точки зору функцій, які вони виконують щодо цілого. Функції, як взаємозв'язок, визначальний порядок включення частини в ціле, допомагають синтезувати різні характеристики об'єкта в єдине ціле й подати об'єкт як ієрархічно організовану систему. Водночас найголовнішою перевагою структурно-функціонального аналізу є можливість скласти уявлення про будову системи державного управління вищою освітою, тобто встановити його організацію [2, с. 50].

Органи державного управління вищою освітою виконують загальні та специфічні функції. До перших належать аналіз, прогнозування, планування, організація, регулювання, робота з персоналом, облік, контроль. Специфічними функціями системи державного управління вищою освітою є збереження й розвиток вищої освіти та підвищення її якості; підвищення рівня освіченості громадян України, розширення їх можливостей для отримання вищої освіти; створення та забезпечення рівних умов доступності до вищої освіти; забезпечення збалансованої структури та обсягів підготовки тощо.

Таким чином, системний підхід передбачає декомпозицію, поділ складних об'єктів і явищ дійсності на підсистеми різних порядків з метою їхнього аналізу (системний аналіз), а також наступне їх поєднання для дослідження інтегрованих цілісних характеристик системи (системний синтез) [5]. Особливістю системного підходу є те, що він дозволяє вивчати не ізольовані одне від одного явища, а їх взаємодію та зв'язки, встановлювати, яким чином ці зв'язки впливають на перетворення суб'єктів та об'єктів управління. Системний підхід до дослідження будь-якого явища неодмінно потребує оцінювання середовища, що визначає чинники й параметри формування, функціонування та розвитку даного явища [12, с. 172]. Він допомагає дослідити державне управління вищою освітою комплексно, виявити чинники, які впливають на нього (економічні, політичні, соціальні, демографічні), та системи, на які впливає воно. Зважаючи на це, державне управління вищою освітою як цілісна сукупність взаємопов'язаних елементів, функціонування якої значною мірою визначається притаманними саме їй закономірностями, може бути всебічно досліджене з позицій системного підходу.

Методологія системного аналізу полягає в тому, що кожна система не просто має свій початок і кінець, розвивається в межах певного простору і власного історичного часу, а й базується на принципах саморозвитку. Доводиться констатувати, що, як правило,

саме цей, по суті, визначальний аспект системного аналізу – принцип саморозвитку – залишається поза увагою багатьох досліджень [4, с. 55]. Саме тому для найповнішого розкриття проблем та шляхів реформування державного управління вищою освітою в Україні, на нашу думку, необхідне застосування синергетичного підходу. Цей підхід, який передбачає вивчення процесу розвитку складних систем та їх окремих компонентів, набуває важливого значення в умовах українських реалій (кардинально нова політична, економічна, культурна ситуація; соціальні та економічні кризи, невизначеність, нестабільність, хаос) і дозволяє краще дослідити існуючі проблеми в системі державного управління вищою освітою та запропонувати шляхи їх вирішення.

У сучасній науці відсутній єдиний сталий погляд на те, що являє собою синергетика і яку роль вона відіграє в дослідженнях державного управління. Ми розглядаємо синергетичний підхід як методологічну орієнтацію в пізнавальній і практичній діяльності, яка передбачає розгляд усіх соціальних систем як відкритих, нестійких, нелінійних середовищ, що постійно перебувають у станах хаосу та порядку, пов'язані з посиленням ролі факторів випадковості, і завдяки свідомій спільній дії елементів цих систем прагнуть до самоорганізації.

Основним принципом синергетичного підходу є наявність у системах процесів самоорганізації, які є закономірними для всіх явищ, процесів і подій. Під самоорганізацією розуміються процеси спонтанного впорядкування, виникнення й еволюції структур у відкритих нелінійних середовищах (системах); упорядкування системи за рахунок дії її складових, тобто певних внутрішніх законів, можливостей, сил. Отже, самоорганізація – це процес, у якому створюється і відтворюється система, що має високий рівень складності й велику кількість елементів, зв'язки між якими мають не жорсткий характер, а характер імовірного розвитку [13, с. 182 – 183]. Процес самоорганізації більш детально розкривається за допомогою ключових положень синергетики: відкритості, неврівноваженості, нелінійності, емерджентності, гомеостатичності, дисипативності, можливості спостереження й когерентності. Явище самоорганізації можна спостерігати тільки в системах зі значною кількістю досить самостійних елементів, які розвиваються за власними внутрішніми законами. Саме такою і є система державного управління вищою освітою, а її розвиток включає й послідовні (еволюційні) періоди, й етапи революції, стрімкоподібні (синергетичні) періоди.

Можливості застосування синергетики в дослідженні державного управління вищою освітою, на нашу думку,

обумовлюються, головним чином, тим, що синергетичні закономірності виявляються лише у відкритих системах, тобто таких, які взаємодіють із навколишнім середовищем. Так, система державного управління вищою освітою є складовою частиною загальної системи державного управління, системи соціального управління, а також найбільшої соціальної системи – суспільства. Саме суспільство і його підсистеми є навколишнім середовищем для державного управління вищою освітою, вони перебувають у перманентному взаємозв'язку й постійно впливають один на одного шляхом багатобічного обміну інформацією. Економічна, політична та соціальна сфери суспільного життя значно впливають на процес реформування державного управління вищою освітою, який, по суті, є одним із найяскравіших прикладів стрімкого неврівноваженого й відкритого процесу, а його результати безпосередньо залежать від розвитку сфер суспільного життя. У точках нестійкої рівноваги – точках біфуркацій – система відкрита й високочутлива, поблизу них поведінка системи під впливом навіть незначних факторів може різко змінити свій стан.

Для нашого дослідження важливість синергетичного підходу полягає в тому, що він допомагає дослідити не сутність окремих складових частин складних систем, а насамперед характер системних зв'язків між цими елементами. Оскільки синергетика орієнтована на пошук певних універсальних законів еволюції та самоконструювання складних систем, вона є актуальною у зв'язку зі зростанням кількості нормативно-правових актів, які регулюють сферу вищої освіти, розширенням кола їх дії й закріпленням у них різномірних, часом конфліктуючих один з одним суспільних інтересів. Застосування синергетичного підходу дозволяє дослідити вплив зовнішнього середовища (суспільства і процесів у ньому) на розробку та реалізацію державного управління вищою освітою, а також виявити його вплив на суспільство. Оскільки цей підхід базується на принципах самоорганізації, відкритості, неврівноваженості й нелінійності, він надає можливість для розгляду процесів самоорганізації в системі державного управління вищою освітою; аналізу процесу розвитку державного управління вищою освітою, його тенденцій, закономірностей і особливостей; виявлення специфіки розвитку та взаємодії окремих елементів системи державного управління вищою освітою.

Питання вивчення різних моделей державного управління вищою освітою в сучасному відкритому світі, аналіз різноманітних типів державного управління вищою освітою в різні історичні часи й у різних державах, зіставлення ідеальної та реальної організації державного управління вищою освітою вимагають застосування

компаративного підходу. Компаративним аналізом прийнято вважати опис і пояснення подібностей і відмінностей умов або результатів розвитку соціальних одиниць, зазвичай регіонів, країн, суспільств і культур.

Загалом в основі компаративного підходу лежить порівняння, яке пронизує весь процес пізнання від його найнижчих форм до найвищих. Проте методологія компаративістики не обмежується лише порівнянням, вона спрямована на комплексне пізнавальне дослідження національної та зарубіжної дійсності як динамічної, внутрішньо диференційованої і змінної системи [9, с. 35]. Тобто в контексті нашого дослідження компаративний аналіз передбачає зіставлення різних моделей державного управління вищою освітою в європейських країнах з метою встановлення загальних та специфічних подібностей і відмінностей між ними.

Незважаючи на наявність певної свободи у виборі параметрів для зіставлення, компаративний аналіз завжди будується за такими принципами, як: порівнянність явищ, інститутів та інституцій; відповідність один одному різних рівнів, форм і видів елементів порівнюваних систем; урахування історичних, національних, економічних, соціально-політичних та інших умов, у яких виникають і функціонують порівнювальні явища чи процеси; встановлення загальних рис і ознак, особливостей; порівняння процесів і явищ у статичній та динамічній. Отже, використання компаративного підходу в нашому дослідженні надасть можливість для порівняння особливостей процесу державного управління вищою освітою в європейських країнах і Україні з урахуванням політичних, економічних і соціокультурних умов у їх динаміці.

Під час використання компаративного підходу до розгляду державного управління вищою освітою об'єкти порівняння розглядаються у двох просторово-часових параметрах. Перший передбачає часове зіставлення у вигляді окремого зрізу (snapshot – «моментального знімку») або серії часових зрізів (time-series), тобто кроссекторальні дослідження одного процесу в часі. Другий варіант – порівняння однієї і тієї самої речі, яка розвивається в часі з метою визначити, чи не змінюються при цьому наслідки її дії – лонгит'юдні дані, які досліджують декілька часових точок процесу функціонування державного управління [6]. Щодо нашого дослідження, то обидва різновиди є актуальними та корисними.

Компаративний метод передбачає використання двох основних видів аналізу – кількісного та якісного. У ситуації, коли компаративне дослідження ґрунтується на методології якісного аналізу, стратегія відбору матеріалу полягає не в зборі кількісних або статистичних даних, а припускає формування спостережень

(observations) на основі вивчення відповідних джерел, які існують, головним чином, у вигляді масиву текстової інформації про об'єкт дослідження – наукових публікацій: авторські та колективні монографії, наукові статті, матеріали наукових дискусій, наукові коментарі й рецензії до опублікованих книг, статті з проблематики, що цікавить нас, інші джерела [10].

Отже, компаративний підхід необхідний для порівняння різних типів і моделей державного управління вищою освітою з метою виявлення загальних і специфічних рис, створення оптимальних умов для аналізу різних за структурою і характером діяльності систем державного управління. Він дозволяє зіставляти досвід функціонування органів державного управління вищою освітою в європейських країнах і Україні для виявлення загальних і специфічних рис та виокремлювати ефективні шляхи реформування державного управління вищою освітою в нашій державі на основі європейського досвіду. Зважаючи на це аналіз державного управління вищою освітою, на нашу думку, потребує комбінованого якісно-кількісного компаративного підходу. Компаративний підхід відрізняється від інших тим, що дозволяє під час вивчення конкретних фактів, теорій, моделей, особливостей краще зрозуміти переваги та недоліки тієї чи іншої системи державного управління вищою освітою і, відповідно, точно визначити позитивні й негативні моменти використання конкретної теорії в розробці та впровадженні певної моделі державного управління вищою освітою в Україні. Унікальність цього підходу полягає в тому, що, на відміну від інших підходів, він дозволяє досліджувати не один об'єкт, процес або явище, а їх зіставлення для відбору найкращих результатів.

Унаслідок проведеного аналізу встановлено, що державне управління вищою освітою являє собою широкий, багатогранний, поліфункціональний процес і саме тому найдієвішою методологією, що дозволяє результативно його дослідити відповідно до всіх вимог часу й розвитку наукової думки є синтез інституціонального, історичного, компаративного, синергетичного, системного, структурно-функціонального підходів. Інституційний підхід допомагає проаналізувати державне управління вищою освітою як засіб упорядкування суспільства та забезпечення його стійкості. Історичний підхід дозволяє виявити шляхи вирішення нагальних проблем державного управління вищою освітою, які були розроблені в попередні історичні епохи й можуть стати в нагоді для сучасного етапу реформування державного управління вищою освітою. Системний підхід дає змогу комплексно дослідити державне управління вищою освітою, виявити його структуру, елементи та зв'язки між ними. У межах цього підходу особливо

вирізняється структурно-функціональний аналіз, який передбачає виокремлення й дослідження функцій окремих елементів системи державного управління вищою освітою. Застосування синергетики дозволяє кожне державно-управлінське рішення, спрямоване на вищу освіту, розглядати як відкрите системне утворення, сталість і розвиток якого залежить від ступеня його відповідності суспільним потребам. Компаративний підхід сприяє зіставленню схожості і відмінності соціально-економічних і політичних умов в країні та відповідних заходів з удосконалення державного управління вищою освітою. На нашу думку, саме застосування комплексу засобів і методів інституційного, історичного, компаративного, синергетичного, системного й структурно-функціонального підходів має забезпечити ґрунтовне наукове осмислення державного управління вищою освітою як складноорганізованого соціального явища, що в подальшому сприятиме вирішенню найгостріших проблем, удосконаленню організаційно-правового забезпечення та структурно-функціональних особливостей, поліпшенню взаємозв'язків органів державного управління, розробці та реалізації необхідних заходів із реформування державного управління вищою освітою в Україні.

У зв'язку з вищезазначеним перспективи подальших наукових розвідок із проблематики державного управління вищою освітою визначаються, передусім, теоретико-методологічним і науково-експертним забезпеченням відповідних процесів оновлення нормативно-правового забезпечення, організаційної структури і функціональної компоненти органів державного управління вищою освітою.

#### Список використаних джерел

1. **Бакуменко В. Д.** Теоретичні та організаційні засади державного управління / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній. – К. : Міленіум, 2003. – 256 с.
2. **Блауберг І. В.** Становление и сущность системного подхода / И. В. Блауберг, С. Г. Юдин. – М. : Наука, 1973. – 271 с.
3. **Гавра Д.** Социальные институты / Д. Гавра // Регион. Экономика, политика, идеология. – 1999. – № 1. – С. 14 – 18.
4. **Гальчинський А.** Глобальні трансформації: концептуальні альтернативи. Методологічні аспекти : наук. вид. / А. Гальчинський. – К. : Либідь, 2006. – 312 с.
5. **Карпенко В. В.** Теоретико-методологічні підходи до дослідження комплексного розвитку сільських територіальних громад / Владислав Карпенко // Держ. упр. та місц. самоврядування : зб. наук. пр. – 2010. – Вип. 2(5). – С. 289 – 297.
6. **Ковальова А. Д.** Застосування компаративного методу в студіях з

ЄС і НАФТА / А. Д. Ковальова // Вісн. Східноукр. нац. ун-ту ім. В. Даля : електрон. наук. фах. вид. – 2009. – № 6. – Режим доступу : [www.nbu.gov.ua](http://www.nbu.gov.ua).

7. **Корбутяк В. І.** Методологія системного підходу та наукових досліджень : навч. посіб. / В. І. Корбутяк. – Рівне : НУВГП, 2010. – 176 с.

8. **Кузнецова М. Р.** Образование и целерациональные социальные системы: автономия и взаимовлияние (социально-философский анализ) : автореф. дис. ... канд. филос. наук : 09.00.11 / Кузнецова Марехи Романовна ; ГОУ ВПО «Московский государственный технологический университет «Станкин»». – М., 2009. – 26 с.

9. **Мукан Н.** Ретроспектива розвитку компаративістики / Н. Мукан, Л. Гук // Порівняльна професійна педагогіка. – 2012. – № 1. – С. 34 – 39.

10. **Мусиенко Т. В.** Методологический опыт использования компаративного подхода и качественного анализа в изучении микрополитики / Т. В. Мусиенко, В. Н. Лукин // Credo New. – 2003. – № 4. – Режим доступу : [gzvon.pyramid.volgia.ua](http://gzvon.pyramid.volgia.ua).

11. **Норт Д.** Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт. – М. : Фонд эконом. кн. «Начала», 1997. – 180 с.

12. **Оболєнський О. Ю.** До питань методології системного пізнання складних систем / О. Ю. Оболєнський, Ю. Г. Королюк // Наук. вісн. Акад. муніцип. упр. Сер. «Управління» : зб. наук. пр. – 2010. – № 3. – С. 164 – 177.

13. **Синергетичні засади державного управління в умовах реформ** : монографія / С. М. Сєрьогін, І. В. Письменний, І. І. Хожило [та ін.] ; за заг. ред. С. М. Сєрьогіна. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2007. – 194 с.

14. **Токовенко В.** Системний підхід у методології дослідження сутності державного управління у сучасному суспільстві / В. Токовенко // Вісн. УАДУ. – 2005. – № 1. – С. 39 – 47.

15. **Bertalanffy L. von.** Problems of Life. An Evolution of Modern Biological and Scientific Thought / L. von. Bertalanffy. – New York : Harper, 1960.

#### List of references

1. **Bakumenko V. D.** Teoretychni ta orhanizatsiini zasady derzhavnoho upravlinnia / V. D. Bakumenko, P. I. Nadolishnii. – K. : Milenium, 2003. – 256 s.
2. **Blauberg I. V.** Stanovlenie i suschnost sistemnogo pohoda / I. V. Blauberg, E. G. Yudin. – M. : Nauka, 1973. – 271 s.
3. **Gavra D.** Sotsialnye instituty / D. Gavra // Region. Ekonomika, politika, ideologiya. – 1999. – № 1. – S. 14 – 18.
4. **Halchynskiy A.** Hlobalni transformatsii: kontseptualni alternatyvy. Metodolohichni aspekty : nauk. vyd. / A. Halchynskiy. – K. : Lybid, 2006. – 312 s.
5. **Karpenko V. V.** Teoretyko-metodolohichni pidkhody do doslidzhennia kompleksnoho rozvytku silskykh terytorialnykh hromad / Vladyslav Karpenko // Derzh. upr. ta mist. samovriaduvannia : zb. nauk. pr. – 2010. – Vyp. 2(5). – S. 289 – 297.
6. **Kovalova A. D.** Zastosuvannia komparatyvnoho metodu v studiiakh z

YeS i NAFTA / A. D. Kovalova // Visn. Skhidnoukr. nats. un-tu im. V. Dalia : elektron. nauk. fakh. vyd. – 2009. – № 6. – Rezhym dostupu : www.nbu.gov.ua.

7. **Korbutiak V. I.** Metodolohiia systemnoho pidkходу ta naukovykh doslidzhen : navch. posib. / V. I. Korbutiak. – Rivne : NUVHP, 2010. – 176 s.

8. **Kuznetsova M. R.** Obrazovanie i tseleratsionalnyie sotsialnyie sistemy: avtonomiya i vzaimovliyanie (sotsialno-filosofskiy analiz) : avtoref. dis. ... kand. filos. nauk : 09.00.11 / Kuznetsova Marehi Romanovna ; GOU VPO «Moskovskiy gosudarstvenniy tehnologicheskiiy universitet “Stankin”». – M., 2009. – 26 s.

9. **Mukan N.** Retrospektyva rozvytku komparatyvistyky / N. Mukan, L. Huk // Porivnialna profesiina pedahohika. – 2012. – № 1. – S. 34 – 39.

10. **Musienko T. V.** Metodologicheskiiy opyt ispolzovaniya komparativnogo podhoda i kachestvennogo analiza v izuchenii mikropolitiki / T. V. Musienko, V. N. Lukin // Credo New. – 2003. – № 4. – Rezhim dostupu : gzvon.pyramid.volgia.ua.

11. **Nort D.** Instituty, institutsionalnyie izmeneniya i funktsionirovanie ekonomiki / D. Nort. – M. : Fond ekonom. kn. «Nachala», 1997. – 180 s.

12. **Obolenskyi O. Yu.** Do pytan metodolohii systemnoho piznannia skladnykh system / O. Yu. Obolenskyi, Yu. H. Koroliuk // Nauk. visn. Akad. munitsyp. upr. Ser. «Upravlinnia» : zb. nauk. pr. – 2010. – № 3. – S. 164 – 177.

13. **Synerhetychni zasady derzhavnoho upravlinnia v umovakh reform** : monohrafiia / S. M. Serohin, I. V. Pysmennyi, I. I. Khozhylo [ta in.] ; za zah. red. S. M. Serohina. – D. : DRIDU NADU, 2007. – 194 s.

14. **Tokovenko V.** Systemnyi pidkhid u metodolohii doslidzhennia sutnosti derzhavnoho upravlinnia u suchasnomu suspilstvi / V. Tokovenko // Visn. UADU. – 2005. – № 1. – S. 39 – 47.

15. **Bertalanffy L. von.** Problems of Life. An Evolution of Modern Biological and Scientific Thought / L. von. Bertalanffy. – New York : Harper, 1960.

*Надійшла до редколегії 07.04.15*

## **МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**УДК 336.1**

Борис БЕЗЗУБКО

*Донецький державний університет управління (м. Маріуполь)*

### **УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ**

Аналізується поліпшення діяльності органів державної влади в галузі стратегічного планування територій. Досліджуються проблеми реалізації стратегічного планування на регіональному та місцевому рівнях. Розробляються шляхи вдосконалення діяльності органів державної влади у сфері стратегічного планування розвитку територій: створення системи узгодження стратегічних документів різного рівня; узгодження цілей розвитку населених пунктів, районів, регіонів і національних цілей; створення єдиної методичної основи стратегічного планування на різних рівнях управління; удосконалення діяльності підрозділів органів державної влади; здійснення постійного моніторингу за процесом реалізації плану, аналіз змін у зовнішньому та внутрішньому середовищах, визначення показників оцінювання рівня досягнення цілей та наближення до кінцевого результату; визначення ієрархії та послідовності розробки документів стратегічного планування розвитку територій. Пропонуються алгоритм та механізм узгодження цілей стратегічного планування на національному, регіональному та місцевому рівнях.

**Ключові слова:** стратегічне планування, територія, органи державної влади, регіональний рівень, місцевий рівень.

© Беззубко Б. І., 2015