

У статті приділено увагу осмисленню поняття державного управління освітою. Виокремлено загальні принципи, функції та механізми державного управління освітою.

В статье уделено внимание осмыслению понятия государственного управления образованием. Выделены общие принципы, функции и механизмы государственного управления образованием.

The article deals with the rethinking of notion of State management in education. The general principles, functions and ways of State management in education are singled out.

УДК 37.014:6

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ ОСВІТИ

Л. В. Пшенична

Постановка проблеми. Проблема держави і державного управління – одна із центральних у фундаментальних і прикладних соціальних науках. Без її розгляду є неможливим дослідження практично жодного питання суспільного життя, зокрема розвитку вищої освіти.

Ураховуючи природу і субстанційну специфіку суб'єктів управління, найбільш часто дослідники виділяють такі основні види управління у державі: державне управління, суб'єктом якого є держава; місцеве самоврядування, суб'єктом якого виступають мешканці територіальних громад, інших адміністративно-територіальних одиниць; менеджмент, що являє собою управління власністю з боку власника (як правило, це менеджмент організацій); церковне управління, суб'єктом якого виступає церква; громадське управління, суб'єктом якого є інституціоналізовані (юридично оформлені через закони, статuti) громадські об'єднання; групова (колективна) саморегуляція, суб'єктом якої виступають групи людей, що вільно (на власний розсуд) і, водночас, з урахуванням інтересів інших та норм культури і соціального співжиття, керують спільною поведінкою й діяльністю; сімейне управління (управління у межах конкретної родини), що являє собою саморегуляцію соціального співжиття членів сім'ї [32, С. 133].

Аналіз актуальних досліджень. Важливими для нашої статті є наукові доробки в галузі державного управління відомих українських фахівців: В. Авер'янова, В. Бакуменка, В. Дзюндзюка, В. Князева, В. Корженка, С. Майбороди, В. Малиновського, В. Мартиненка, Н. Нижник, Г. Одінцової, В. Пілюшенка, Є. Ромата,

С. Серьогіна, Ю. Сурміна, С. Телешуна, В. Токовенко та інших.

Особливе значення для означеної нами проблеми мають наукові праці з філософії освіти (В. Андрущенко, В. Лутай, І. Зязюн, С. Клепко та ін.), а також ті, що стосуються державного управління вищою освітою в сучасному глобалізованому світі (Н. Протасова, В. Огаренко, М. Білинська, С. Калашнікова, В. Майборода, С. Крисюк, В. Луговий, М. Кісіль, А. Мазак, О. Дубовка, С. Опятний та ін.).

З'явилися окремі дослідження у сфері науки державного управління (С. Андрейчук, І. Сікорська), що стосуються вдосконалення державного управління вищою освітою в Україні у контексті євроінтеграції та Болонського процесу.

Водночас, незважаючи на цілу низку нормативно-правових актів органів влади, зокрема Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України, значної кількості публікацій щодо розвитку системи вищої освіти в Україні та вдосконалення механізмів державного управління нею, ще й сьогодні немає комплексного науково-методологічного забезпечення сучасного менеджменту вищої освіти.

Мета статті. Теоретично обґрунтувати механізми державного управління у сфері освіти України.

Виклад основного матеріалу. Незаперечним є те, що держава виконує певні функції: політичну, соціальну, міжнародну та економічну. У межах кожної функції держава реалізує відповідні заходи. Функції державного управління (у традиційному вигляді – це планування, організація, мотивація і контроль [3, с. 119]) тісно пов'язані із суспільними функціями держави та відображають способи здій-

снення останніх. Вони демонструють, як, яким способом, у процесі яких взаємозв'язків із суспільством держава їх здійснює. Крім того, функції державного управління розкривають і характеризують взаємозв'язки держави як цілісного суб'єкта управління. Кожна з функцій державного управління є певним видом керівного впливу, який повністю пронизує ієрархію державних органів та є загальним для них. Тому вважається, що в структурі держави функція державного управління отримує певну диференціацію, розподіл та розосередження в управлінських функціях державних органів, їх ланок та підсистем.

З'ясування та обґрунтування ролі держави в розвитку суспільства є предметом багатьох наукових дисциплін. Для визначення цієї ролі в науковій літературі використовуються різні терміни, поняття та категорії. Наприклад, доволі часто вживаними є такі: "державне втручання", "державна політика", "державне управління", "управлінські функції державних органів", "державна регуляторна політика", "державне регулювання" тощо. При цьому в кожній науковій дисципліні вони можуть по-різному трактуватися та використовуватися.

Що стосується саме державного управління, то на сучасному етапі ще немає сталого й загально визнаного визначення цього поняття. Саме тому, як показує дослідження, у навчально-методичній літературі, у наукових працях та нормативно-законодавчих актах існує досить багато визначень терміна "державне управління" як у вузькому тлумаченні, так і у широкому.

Коли йдеться про державне управління у широкому значенні, то найчастіше мається на увазі: (1) *сукупність усіх видів діяльності держави на рівні аналізу системи суспільного управління та її окремих підсистем*, а коли мова йде про його визначення у вузькому значенні, то ми, як правило, говоримо про державне управління як про (2) *особливий та самостійний різновид діяльності держави*, тобто маємо справу з диференційованим представленням держави як сукупності державно-владних органів, між якими розподілено різні види державної діяльності [1, С. 6]. Найбільш конкретизованим визначенням державного управління у вузькому трактуванні можна вважати таке: державне управління – це особлива діяльність із виконання законів та інших актів органів державної влади шляхом різних форм організувального впливу на суспільні явища та процеси.

Цілком зрозуміло, що найчастіше про державне управління, засоби, методи і шляхи його реалізації мове йде у норма-

тивно-законодавчих актах, інструктивних документах. Тому якщо ми розглядаємо державне управління з точки зору юриспруденції, то найчастіше воно визначається як виконавча і розпорядча діяльність держави.

Представники загальносоціологічного напрямку в науці визначають державне управління як специфічний вид суспільної діяльності, наголошуючи на його характерній рисі – організувальній діяльності держави, спрямованій на виконання її функцій та завдань.

В основі державного управління є його принципи. Принципи управління – це правила, якими керуються у своїй діяльності суб'єкти управління і які визначають вимоги до системи, процесу та механізму управління.

Коли мова йде про *принципи державного управління*, то маютьесь на увазі закономірності, відношення чи взаємозв'язок суспільно-політичної природи та інших груп елементів державного управління (системи онтологічних елементів), виражені у вигляді певного наукового положення, що закріплено у більшості випадків правом і застосовується в теоретичній та практичній діяльності спеціалістів із управління [1].

Як свідчить аналіз навчально-методичної та наукової літератури з теорії управління, у кожній галузі знань та сфері діяльності у різні часи формувалися і використовувалися досить різноманітні принципи управлінської діяльності. Проте основні *принципи державного управління* можна виокремити, використовуючи різні підстави:

– *суспільно-політичні принципи* – стосуються пізнання соціальної природи державного управління, загальних закономірностей та головних особливостей його розвитку;

– *функціонально-структурні* – абстрагуються шляхом дослідження взаємодії компонентів суб'єкта і об'єктів державного управління та розкривають закономірності структури державно-управлінських впливів;

– *організаційно-структурні* – відображають характер, закономірності та специфіку організаційної структури державного управління та слугують відправною точкою при його формуванні та вдосконаленні, а також при організації державно-управлінських впливів;

– *управлінсько-діяльнісні* – розкривають закономірності, відносини і взаємозв'язки методів, форм та стадій управлінської діяльності державних органів при формуванні та реалізації управлінських функцій, а також підтримці власної життєздатності [1].

Досліджуючи державне управління, необхідно з'ясувати, що собою являє механізм державного управління. При цьому можна використовувати як структурно-організаційний (сукупність певних складових елементів, сукупність установ), так і структурно-функціональний підходи.

Доволі часто механізм державного управління розглядається як складна система державних органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління [1], тобто в цьому разі використовується структурно-організаційний підхід.

Можна зустріти визначення механізму державного управління як процесу організації практичного здійснення державного управління (виконавчо-розпорядчої діяльності) [3]. При цьому до механізму державного управління включаються об'єкти управління, суб'єкти управління та їхні взаємовпливи. Ідеться про структурно-функціональний підхід, який, на наш погляд, є більш вдалим.

Немає сумнівів, що дослідження державного управління повинно проводитися з використанням системного підходу, який передбачає розгляд та аналіз таких аспектів соціальної системи, зокрема управління: структурної побудови; процесів функціонування; процесів розвитку.

Виходячи з теорії системного підходу до державного управління і беручи до уваги ситуацію у сфері державного управління в Україні, слід зазначити, що потребує негайного розв'язання низка методологічних завдань:

- наукова інтерпретація суперечностей державного управління як специфічного явища суспільного розвитку;

- виявлення, ідентифікація, формалізація та класифікація більш-менш загальних суперечностей, характерних для державного управління, за типами, видами, формами тощо;

- з'ясування особливостей динаміки розвитку суперечностей державного управління та можливостей їхнього прогностування;

- обґрунтування дієвих методів і засобів розв'язання суперечностей державного управління.

У зв'язку із зазначеним можна запропонувати ще одне визначення механізму державного управління як засобу розв'язання суперечностей об'єкта управління, послідовної реалізації дій, що базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй методів управління задля досягнення наперед визначеної мети [3, С. 12].

Розкриємо взаємозв'язок між основними функціями державного управління та

конкретними управлінськими функціями державного органу управління (Рис. 1). Слід зауважити, що до них належать, зокрема, загальні види управлінського впливу держави, тобто реальний, силовий, цілеспрямований, організувальний, регулювальний вплив (планування, організація, мотивація і контроль [3, С. 119]) на об'єкт управління (конкретний процес або явище). Проте слід також мати на увазі наявність деякої різниці між функціями державного управління й управлінськими функціями конкретного державного органу управління.

Характеристика відмінностей між основними функціями державного управління і конкретними управлінськими функціями державного органу може проводитися на таких підставах:

- *за суб'єктом впливу*: основні функції державного управління є обов'язковими для здійснення (реалізації) будь-якою організаційною структурою державного управління; конкретні управлінські функції державного органу стосуються конкретного органу (як єдність основного і конкретного);

- *за обсягом (межами) впливу*: основні функції державного управління стосуються усіх сфер, галузей, великих підсистем тощо; конкретні управлінські функції державних органів націлено лише на окремі компоненти, ланки, прояви суспільної системи;

- *за засобами реалізації*: основні функції державного управління забезпечуються правом; конкретні управлінські функції державних органів – нормативними актами (наказами, постановами) відповідно до повноважень та організаційними можливостями, наданими певному органу;

- *за характером*: основні функції державного управління відображають об'єктивні взаємозв'язки держави та суспільної системи, відносно до якої здійснюється управління; конкретні управлінські функції для кожного державного органу встановлюються у межах його правового статусу і є юридичною констатацією керівного впливу державного органу (зокрема, стосовно вищої освіти).

У результаті такого порівняння можна стверджувати, що конкретні *управлінські функції державних органів* можна трактувати як юридично визначені керівні дії (впливи) окремих державних органів, що їх останні можуть та зобов'язані здійснити відносно певних об'єктів управління. Конкретні функції також розрізняються за спрямованістю впливу, організаційно-регулювальними можливостями, способом реалізації. Однак при розгляді конкретних управлінських функцій державних органів до зазначених параметрів до-

дають ще один – *обсяг кожної конкретної управлінської функції* державного органу, який визначає ступінь його участі в реалізації державного управління. Обсяг управлінської функції обумовлюється місцем державного органу в структурі системи управління та окреслює його межі і роль в управлінні суспільними процесами.

Зазначимо, що залежно від спрямованості та місця впливу виділяють внутрішні та зовнішні функції управління.

Внутрішні функції управління уособлюють управління всередині державної системи управління, а їх здійснення обумовлено багаторівневою та різнокомпонентною побудовою держави як суб'єкта управління. Внутрішні функції управління орієнтовано на надання динамічності та законності управлінню кожного державного органу, на його вдосконалення та розвиток, відповідність суспільним потребам у державному управлінні.

Зовнішні функції управління характеризують безпосередньо процес впливу державних органів на суспільні процеси (об'єкти управління). Система зовнішніх функцій визначається вертикальною та горизонтальною побудовою організаційної структури відповідних органів державного управління та особливостями цілей і змісту діяльності різних об'єктів управління.

Крім того, при аналізі функцій державного управління слід мати на увазі, що за критерієм змісту, характеру й обсягу впливу функції управління діляться на загальні та специфічні.

Загальними можна вважати такі функції управління (внутрішні та зовнішні),

які відображають сутнісні моменти державного управління, його основні об'єктивно необхідні взаємозв'язки. Вони властиві практично будь-якій управлінській взаємодії державних органів між собою та з об'єктами управління, є характерними для функціонування всіх компонентів суб'єкта державного управління. До загальних функцій державного управління можна віднести такі функції: організація, планування, регулювання, кадрове забезпечення, контроль тощо.

Специфічні функції державного управління відбивають особливий зміст певних впливів, зумовлений розмаїттям багатьох компонентів, що взаємодіють в управлінні. Вони реалізуються, як правило, в окремих сферах, галузях або на ділянках державного управління та обумовлені потребами об'єктів управління. Можна виділити групи специфічних функцій управління за видами об'єктів управління, оскільки, наприклад, управління школою суттєво відрізняється від управління суто економічними об'єктами.

Окрім того, залежно від специфіки параметрів функції державного управління управлінські функції державних органів може бути розділено на окремі види.

Державне управління порівняно з іншими різновидами управління має свої характерні риси. Наприклад, Г. Райт [6] наводить ознаки державного управління, які стосуються практично всіх країн світу, зокрема, цілком відповідають українським умовам:

– *персоналізм* – стосується відданості державних службовців радше певним особам, родині чи політичному лідеру, ніж організаціям чи широким суспільним ін-

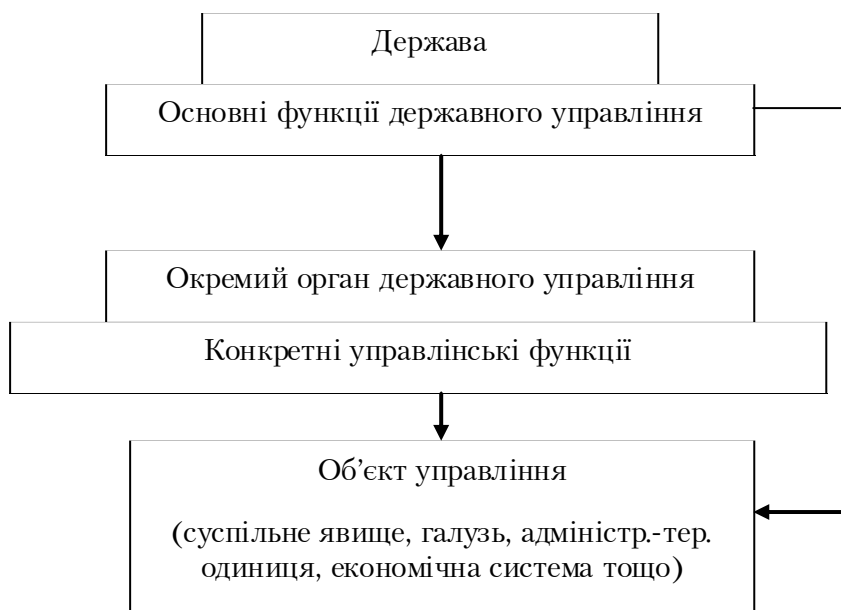


Рис. 1. Взаємозв'язок основних функцій державного управління і конкретних управлінських функцій окремого державного органу

тересам і виявляється у підтримці політичного лідера чи відданості йому;

– *часті зміни в уряді* – призводять до змін посадових осіб і викликають непевність у термінах реалізації політики та будь-яких спроб висунути ініціативи чи зберегти безперервність програм або служб;

– *корупція* – самовідтворюється на всіх рівнях і всіма посадовими особами, потребує упровадження державою дієвих механізмів запобігання корупції;

– *брак загальної координації та зв'язку між міністерствами та відомствами*, що призводить до ситуації, коли кожне міністерство діє на власний розсуд і часто проголошуються суперечливі правила діяльності чи стосунків, бо через часті зміни в уряді адміністративні структури вагаються, які правила слід застосовувати;

– *ставлення бюрократії до зайнятості* – вакансії створюються й заповнюються радше для того, щоб надати роботу, аніж на основі потреби в реалізації певної програми дій, або людина працює в кількох місцях, щоб заробити достатньо грошей;

– *гуманістична традиція* – показники успіху чи досягнення в роботі є вторинними для збереження гарних соціальних стосунків, а система менеджменту робить наголос на особистому пристосуванні до нав'язуваних виконавчих стандартів;

– *брак схильності брати на себе відповідальність*, проте передбачається узгодженість повноважень працівників кожного рівня управління;

– *брак "громадянської культури" чи "службової культури"* в тих, хто відповідає за державне управління, бо державна служба часто розглядається в контексті вдоволення радше особистих чи приватних інтересів, ніж громадських чи суспільних.

Зазначимо: необхідність реалізації цілей та завдань державного управління приводить до формування апарату державного управління, що підтверджує взаємозв'язок та вплив загальних цілей і завдань державного управління на структурне становлення і системи органів держави, і структури власне органів системи [2]. Створені таким чином органи управління мають значне ресурсне забезпечення, поширені в усіх регіонах держави і можуть видавати юридичні акти нормативного характеру, що впливають на об'єкти управління.

До компетенції усіх органів державного управління належить забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян. Проте цей обов'язок не завжди реалізується. Так, відповідно до Міжнародного пакту про громадянські і політичні

права (ст. 13) середня освіта у різних її формах повинна бути відкрита та доступна для всіх людей, але на практиці є і платна освіта.

У структурі системи органів виконавчої влади виділяють три організаційно-правові рівні:

– вищий (наприклад, Кабінет Міністрів у функціональній взаємодії з Президентом);

– центральний (міністерства, державні комітети, інші підвідомчі Кабінету Міністрів органи виконавчої влади);

– місцевий (органи виконавчої влади загальної компетенції, наприклад, в Україні – Рада Міністрів АР Крим, обласні, районні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації; органи спеціальної галузевої та функціональної компетенції, прямо підпорядковані центральним органам виконавчої влади, і такі, що перебувають у підпорядкуванні місцевих органів влади).

Коли мова заходить про компетенцію органу виконавчої влади, то при цьому мають на увазі сукупність його прав і обов'язків (повноважень), підвідомчість (питання, які розв'язує той чи інший орган влади) та соціально-політичну відповідальність за результати діяльності органу виконавчої влади. Так, Кабінет Міністрів України як уряд очолює систему органів виконавчої влади і здійснює її як безпосередньо, так і через центральні та місцеві органи виконавчої влади, спрямовуючи, координуючи та контролюючи їхню діяльність. Основними завданнями Кабінету Міністрів є забезпечення суверенітету й економічної самостійності України, реалізація прав і свобод громадян, виконання Конституції, законів України й актів Президента України тощо. Основною формою реалізації компетенції Кабінету Міністрів є прийняття правових актів – постанов (мають нормативний характер і найважливіше загальне значення) та розпоряджень (мають індивідуальний або поточний характер).

До основних повноважень Кабінету Міністрів України відповідно до ст. 21 Закону України "Про Кабінет Міністрів України" поряд з іншими належать і такі, що стосуються соціальної політики, освіти та науки, зокрема [5]:

– забезпечення проведення державної соціальної політики, вжиття заходів щодо підвищення реальних доходів населення та забезпечення соціального захисту громадян;

– розв'язання питань профорієнтації, підготовки та перепідготовки кадрів, урегулювання міграційних процесів;

– забезпечення проведення державної політики у сфері освіти, доступності для громадян послуг освітніх закладів;

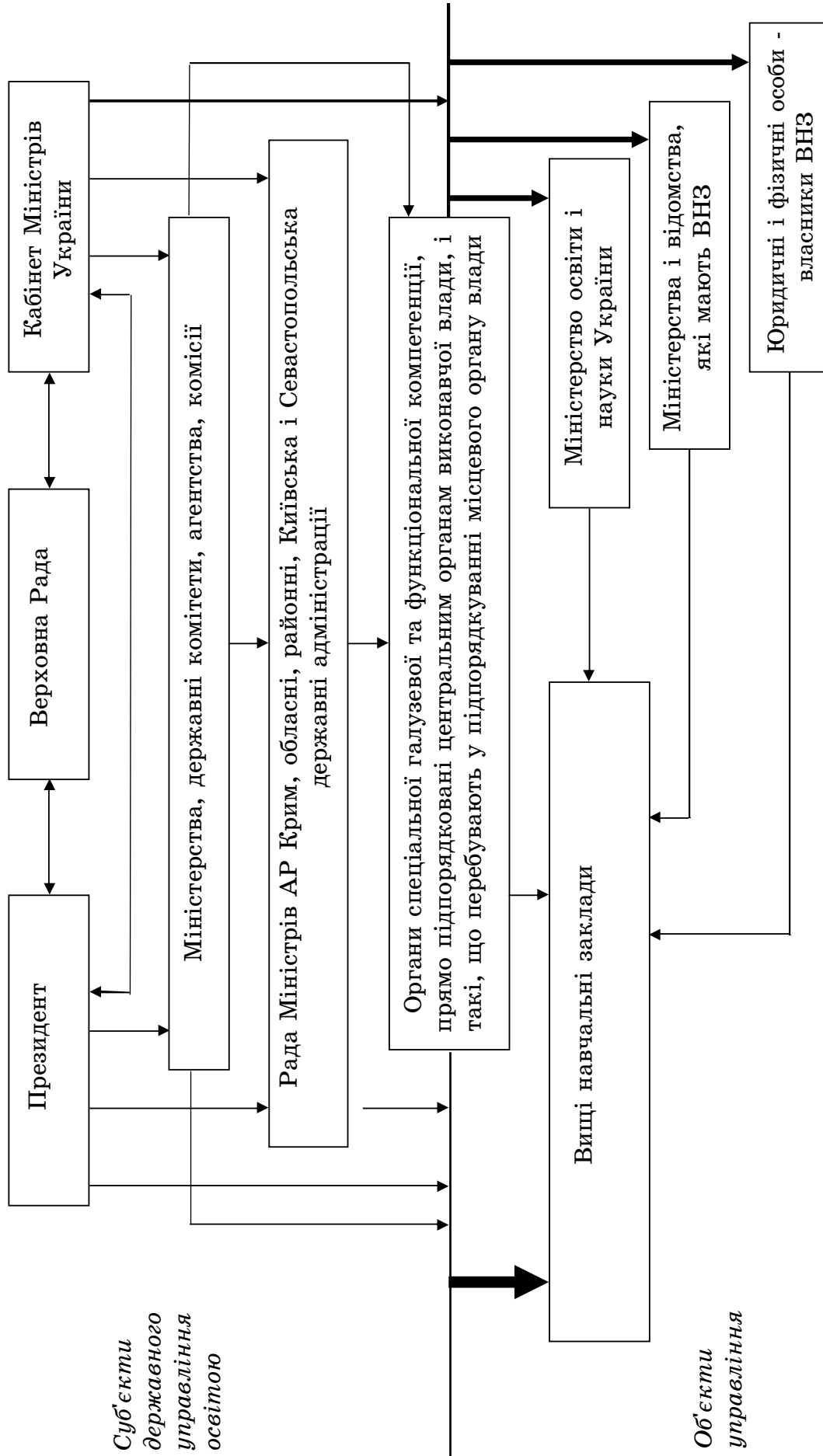


Рис. 2. Система державного управління вищою освітою в Україні

– забезпечення розроблення і здійснення заходів щодо створення матеріально-технічної бази та інших умов, необхідних для розвитку освіти;

– забезпечення в науково-технічній політиці розвитку і зміцнення науково-технічного потенціалу України, розроблення і виконання загальнодержавних науково-технічних програм;

– вжиття заходів щодо вдосконалення державного регулювання в науково-технічній сфері, стимулювання інноваційної діяльності підприємств, установ та організацій;

– визначення порядку формування та використання фондів для науково-технічної діяльності.

Чільне місце серед центральних органів влади займають міністерства, зокрема Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України.

Виконавча влада на місцях здійснюється головним чином місцевими (обласними і районними) державними адміністраціями, що їх очолюють голови місцевих адміністрацій (за призначенням Президента на основі подання Кабінету Міністрів), які одноосібно реалізують владні повноваження шляхом прийняття розпоряджень.

Вища освіта належить до сфери компетенції обласних управлінь освіти і науки обласних державних адміністрацій. Інституційну побудову державного управління галуззю освіти представлено на рис. 2.

Висновки. Досліджено основні функції держави і державного управління, узагальнено принципи державного управління, розмежовано функції державного управління в галузі освіти і управлінські функції органів державного управління освітою. Встановлено, що система державного управління вищою освітою в Україні перебуває на етапі розвитку і суттєвої перебудови; її влаштовано таким чином, що не виключається ускладнене (навіть подвійне) підпорядкування органів виконавчої влади, які опікуються питаннями освітньої політики.

Перспективним бачиться опис механізмів удосконалення системи державного управління освітою в аспекті спрощення структурно-функціональних зв'язків і децентралізації повноважень.

ЛІТЕРАТУРА

1. Атаманчук Г. В. *Теорія державного управління : курс лекцій* / Г. В. Атаманчук. – *изд. 2-е, доп.* – М. : *Омега-Л*, 2004. – 584 с.

2. *Державне управління в Україні : навч. посіб.* / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : *Вид-во УАДУ*, 1999. – 432 с.

3. *Державне управління в Україні: централізація і децентралізація : монографія* / кол. авт. ; відп. ред. Н. Р. Нижник. – К. : *Вид-во УАДУ*, 1997. – 487 с.

4. *Державне управління : навч. посіб.* / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна [та ін.] ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : *Знання-Прес*, 2003. – 343 с.

5. Закон України "Про Кабінет Міністрів України" від 21 груд. 2006 р. № 514-V (Із змінами, внесеними згідно із Законом України від 28 груд. 2007 р. № 107-VI(107-17)). – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/>

6. Райт Г. *Державне управління* / Г. Райт ; перекл. з англ. В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколик. – К. : *Основи*, 1994. – 191 с.

7. Стельмащук А. М. *Державне регулювання економіки : навч. посіб.* / А. М. Стельмащук. – Тернопіль : *Астон*, 2001. – 362 с.

Стаття надійшла в редакцію 20.08.2011 ■

Бібліографічний опис цієї статті:

Пшенична Л. В. *Механізми державного управління сферою освіти* / Л. В. Пшенична // *Постметодика*. – 2011. – № 5(102). – С.46–52.