

3. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України / кол. авт. [заг. ред., перед. Ф. О. Ярошенко]. – К. : Зовнішня торгівля; УДУФМТ, 2010. – 592 с.

4. *Пастернак-Таранушенко Г. А.* Економічна безпека держави. Статика процесу забезпечення / Г. А. Пастернак-Таранушенко ; за ред. проф. Б. Кравченка. – К. : Кондор, 2002. – 302 с.

5. *Савченко Л. А.* Правові проблеми процесу фінансового контролю : монографія / Л. А. Савченко, О. П. Мельник. – К. : Вид-во КиМУ, 2009. – 235 с.

6. Фінансова безпека підприємств і банківських установ : [монографія] / за заг. ред. д. е. н., проф. А. О. Єпіфанова, [А. О. Єпіфанов, О. Л. Пластун, В. С. Домбровський та ін]. – Суми : ДВНЗ “УАБС НБУ”, 2009. – 295 с.

7. *Чепель О. М.* Економічна безпека у контексті державної економічної політики України / О. М. Чепель. – Научний вестник ДГМА. – 2009. – № 1 (4Е). – С. 301–308.

Надійшла до редколегії 19.06.202 р.

УДК 130.2 : 37.013.73

І. І. МУСІЄНКО

СОЦІАЛЬНО ОРІЄНТОВАНА МОДЕЛЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ ЯК ЧИННИК ПОСИЛЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Визначено основні принципи формування соціально орієнтованої моделі державного управління освітою в контексті посилення національної безпеки. Доведено, що ця модель ґрунтується на пріоритеті загальнолюдських цінностей і гуманістичної спрямованості; активізації суспільних і державних зусиль для виведення вищої освіти на рівень міжнародних стандартів і досягнень у цій сфері; модернізації системи державного управління сферою вищої освіти через її демократизацію, децентралізацію.

Ключові слова: національна безпека, освітня політика, державне управління, соціально-орієнтована модель.

This article is devoted to the definition of main principals of forming of socially-oriented model of education state management in contexts of national security of Ukraine efficiency increasing. It is proved that this model is based on priority of general human values and humanistic direction; activation of society and state affords for high education leading to the level of international standards and achievements in this sphere; modernization of system of state management in the sphere of high education through its democratization, decentralization.

Key words: national security, educational policy, state management, socially-oriented model.

Ринкові умови функціонування вищої освіти вимагають напрацювання нових механізмів регуляторної діяльності держави у сфері її управління. Аналіз наукових досліджень свідчить про наявність значної кількості праць вітчизняних і зарубіжних авторів, що стосуються державної освітньої політики й управління освітою. Однак ще відсутні наукові праці, узагальнені історико-теоретичні дослідження, які були б присвячені питанням державного управління освітньою системою в контексті національної безпеки України. Певні проблеми розвитку та функціонування освітньої сфери в Україні набули свого вивчення у працях В. Андрушенка, Л. Антошкіної, Є. Астахової, Т. Боголіб, Д. Дзвінчука, Г. Дмитренка, В. Журавського, М. Згуровського, В. Козакова, К. Корсака, В. Кременя, В. Куценка, К. Левківського, В. Лугового, С. Ніколаєнка, В. Огнев'юка, М. Степка та ін.

Аналіз наукових досліджень і публікацій дає підстави стверджувати, що комплексне дослідження цієї проблеми не тільки дасть можливість відтворити цілісну картину становлення сучасної освітньої політики, осмислити й узагальнити коло малодосліджених питань, які фактично випадали з поля зору фахівців інших галузей науки, але й змоделювати основні організаційно-правові засади діяльності органів державного управління щодо модернізації освітньої політики в контексті національної безпеки України.

Відомо, що конкретна реалізація, форми і методи управління вищою освітою вирішальною мірою залежать від особливостей державного ладу тієї чи іншої країни, від специфіки політичних та культурних традицій тієї чи іншої країни, від характерного для більшості управлінців розуміння сутності управлінських процесів у сфері освіти.

Вітчизняна система управління вищою освітою з 1991 р. перебуває в пошуку своєї раціональної організаційної структури та способів управління. Основними принципами управління системою вищої освіти сьогодні проголошуються:

- демократичний, державно-громадський характер управління;
- автономність освітніх установ;
- забезпечення академічних свобод викладання і дослідження;
- розмежування компетенції та відповідальності органів державної влади та органів самоврядування;
- збереження єдиного освітнього простору;
- деідеологізація процесу управління [3, с. 9].

Аналізуючи тенденції в управлінні системою вищої освіти, які склалися за останні роки, необхідно зазначити, що децентралізація системи управління освітньою системою звелася в основному до перерозподілення деяких повноважень між центром і регіонами, між адміністрацією Міністерства освіти і науки, молоді та спорту та адміністрацією ВНЗ.

Але перехід від централізованої системи управління до децентралізованої означає не тільки перерозподіл повноважень. Досвід багатьох західних країн показує, що децентралізована система управління освітою вимагає набагато

більш складного і витонченого регулюючого механізму, ніж централізована система. Оскільки ж такий цілісний механізм не був уведений, то на тлі тотального браку державних фінансових коштів процес децентралізації управління системою вищої освіти обернувся процесом її дерегулювання, який багато в чому позбавив державні органи управління здатності координувати діяльність вищої школи як єдиної системи. Це, у свою чергу, викликало такі явища, як комерціалізація вищої освіти, обмеження доступу до провідних ВНЗ центрів та й, у цілому, до вищої освіти, малозабезпечених верств населення, зменшення рівня академічної мобільності і зниження якості навчання в окремих ВНЗ.

Але справедливості заради необхідно відзначити, що сьогодні активно розвивається процес самоорганізації на всіх рівнях освітньої системи, що зробило реальністю широкі громадські рухи, які відстоюють пріоритетність освіти в реформуванні та демократичному розвитку України, інтегрують інтелектуальний і духовний потенціал людей, зацікавлених у вдосконаленні вітчизняної вищої школи, в розширенні доступу всіх верств населення до вищої освіти, у всебічному розвитку талантів української молоді.

Разом з тим не можна зводити демократизацію освіти лише до її формально-правових аспектів, тобто до законодавчо проголошеного права участі академічної громадськості в управлінні системою вищої освіти. Реальна демократизація вищої освіти означає, що кожна людина повинна мати у своєму розпорядженні економічні можливості здійснення свого права на вищу освіту, але й цим не вичерпується демократизація освіти. Вона передбачає високу якість навчання в усіх типах вищих навчальних закладів, відповідність освітніх програм сучасному рівню науки і техніки, вимогам сучасного життя.

Повного, вичерпного визначення принципів формування соціально-орієнтованої моделі державного управління розвитком системи вищої освіти в напрямку гарантування національної безпеки країни поки не досягнуто, мабуть, у жодній країні світу.

Аналіз основних тенденцій у державному управлінні системою вищої освіти дає підставу говорити про те, що сьогодні назріла необхідність створення такої моделі державного управління, яка органічно поєднувала б принципи регіоналізації системи освіти, вузівської автономії і академічних свобод із загальнонаціональними інтересами і принципами єдності освітнього простору держави, рівноправного доступу громадян до якісної вищої освіти в будь-якому вищому навчальному закладі країни.

Незважаючи на позитивні тенденції в переході від адміністративно-командної системи управління вищою школою до більш демократичної державно-громадської, модель управління, що склалася, багато в чому залишається закритою системою, орієнтованою не на досягнення ефективних результатів розвитку вищої освіти в зовнішньому для вищої школи середовищі, а на забезпечення внутрішньо системних результатів діяльності.

Сьогодні домінує традиційне уявлення про те, що полем діяльності системи управління вищою освітою є внутрішнє середовище вищої школи. Разом з тим

результати діяльності будь-якої організації існують тільки за її межами, у зовнішньому середовищі. І, незважаючи на те, що керівництво внутрішньою діяльністю системи вищої освіти є досить складним завданням, суспільство цікавлять кінцевий зовнішній результат і зовнішня ефективність такої діяльності. Крім того, необхідно відзначити, що існуюча система управління вищою освітою орієнтована в основному на державні вищі навчальні заклади. Недержавний же сектор вищої освіти присутній або як якийсь прикре явище, або як певна стаття доходів за рахунок ліцензування та акредитації недержавних ВНЗ. У системі вищої школи намітилася ще одна стійка тенденція, яка потребує осмислення: тенденція до дистанціювання підрозділів державних ВНЗ за регіонами країни.

Аналіз ролі і місця системи вищої освіти в сучасному українському суспільстві, яке прагне до принципово нового соціально-технологічного укладу життєдіяльності, оцінка стану і тенденцій розвитку базових факторів системи вищої освіти, що склалися протягом останніх десяти років, свідчать про необхідність нової парадигми управління вищою школою, яка виходить за межі як централізованої, так і децентралізованої моделей управління в традиційному їх розумінні.

Виходячи з ключових ознак процесу відтворення, можна сформулювати основні напрямки формування нової соціально орієнтованої моделі державного управління системою вищої освіти в напрямку гарантування національної безпеки. З точки зору предмета нашого дослідження серед цих напрямків необхідно назвати такі:

– говорячи про цілі державного управління системою вищої освіти в парадигмі соціально орієнтованого управління, необхідно вийти за рамки власне системи вищої школи і орієнтуватися на інтегральні цілі розвитку українського суспільства в цілому. При цьому слід переключитися з розгляду тільки економічних питань взаємодії вищої школи і суспільства і охоплювати якомога більший діапазон соціокультурних аспектів впливу ВНЗ на якість життя країни;

– центральне завдання управління вищою освітою – формування умов і механізмів відтворення ресурсів системи вищої освіти, що гарантують соціальну та економічну справедливість їх розподілу і ефективного застосування. У даному контексті децентралізація державного управління системою вищої освіти аж ніяк не є синонімом ослаблення ролі держави. Навпаки, вона веде до формування і розвитку деяких нових важливих її функцій, до підвищення її відповідальності за стан вищої освіти, вимагає систематичного пошуку консенсусу між різними структурами, які так чи інакше впливають на діяльність системи вищої освіти;

– стрижнем нової парадигми управління системою вищої освіти повинна стати стратегія її розвитку. Необхідно створити відсутню досі єдину систему освітньої статистики та демонстрації якості освіти, яку можна порівняти зі світовою практикою, а також систему моніторингу доступу громадян до освіти, в тому числі – до вищої. Говорячи про перехід на стратегію розвитку, важливо мати на увазі особливості часових горизонтів управління розвитком вищої освіти. Для вищої школи більшість нагальних проблем має глибокі довгострокові

наслідки, тому з багатьох проблем вищої освіти потрібне прийняття довгострокових випереджальних рішень. При цьому з кожною проблемою слід працювати в контексті її власних часових горизонтів, координуючи і співвідносячи різні часові ритми вирішення різних проблем;

– головною умовою і ресурсом розвитку системи вищої освіти в сучасних українських умовах є її інноваційна діяльність. Завдання системи управління вищою освітою полягає в економічній та соціально-технологічній підтримці інноваційної спроможності вищих навчальних закладів. Для такої підтримки потрібна наявність двох бюджетів. Перший – це звичайний бюджет: кошторис поточних витрат, в якому відображені витрати на підтримку діяльності системи вищої освіти. Цей бюджет завжди повинен складатися як відповідь на запитання, які мінімальні витрати ми можемо собі дозволити для підтримки діяльності на сьогоднішньому рівні? Другий бюджет – це спеціальний бюджет розвитку. Цей вид бюджету має складатися як відповідь на запитання, які максимальні витрати, які дозволять досягти оптимального результату? Стабільний рівень витрат за цим бюджетом повинен підтримуватися завжди, – і в хороші часи, і в погані, – за винятком випадків, коли справи такі погані, що підтримка витрат на колишньому рівні загрожує нормальному функціонуванню системи;

– діалогічна взаємодія керівництва та апарату управління системою вищої освіти з різними суб'єктами освітньої діяльності, забезпечення прозорості цілей і засобів освітньої політики. Важливо розосередити можливості участі у формуванні освітньої політики та вибору пріоритетів розвитку вищої освіти по всьому суспільству, створивши правові умови та організаційні механізми доступу до інформації усіх зацікавлених груп та індивідів. Це передбачає відмову від технократичного та ізольованого характеру органів управління, надання можливості активної участі в процесі формування стратегічно важливих рішень у сфері вищої освіти максимального можливого числа урядових органів, неурядових організацій, громадських об'єднань, професійних організацій, пересічних громадян. Розширена участь зацікавлених сторін допоможе висвітлити реальні конфлікти інтересів. Це, у свою чергу, вимагає, щоб технології управління системою вищої освіти включали в себе процедури розв'язання конфліктів, тобто технології управління системою вищої освіти повинні будуватися як соціальні технології;

– сучасна система управління вищою освітою повинна мати істотно більшу інформаційну орієнтацію, причому не в інструментальному, а в змістовному плані. Відомо, що властивий суспільству модерна винятковий динамізм соціального життя постійно створює ситуації невизначеності. Інформаційна база управління вищою школою повинна забезпечувати можливості для формування розширеної множини варіантів управлінських рішень. Крім того, важливо мати на увазі, що доступність якісної вищої освіти для громадян означає також доступність для широких верств населення і ділових кіл інформації про реальні умови навчання в різних ВНЗ, про величину витрат, що здійснюються державою і суспільством на підготовку фахівців, про види і форми економічної підтримки

студентів, які навчаються у вищій школі, про якість здобутої освіти та її відповідність державним освітнім стандартам;

– у так званих класичних теоріях модернізації, які склались в 50 – 60-х рр. ХХ ст., модернізаційні процеси розглядалися як процеси постійного вдосконалення шляхом раціональної діяльності, як безперервна заміна хорошого кращим. Сьогодні ключовою характеристикою модернізаційних процесів є те, що жоден аспект нашої діяльності не слідує безумовно за встановленою лінією і часто зумовлюється поєднанням випадкових подій. Там, де виявляється випадковість, виникають не тільки небезпека, але і ситуації, які здавались закритими або зумовленими, але в яких раптом відкриваються нові способи дії. Тому сучасні системи управління повинні вміти працювати з феноменом ризику. Стосовно системи освіти потрібно мати на увазі економічні, педагогічні та соціальні ризики. Економічний ризик пов'язаний з можливими втратами економічних ресурсів системи вищої освіти. Педагогічний ризик пов'язаний з можливим зниженням якості освіти. Соціальний ризик обумовлений можливістю таких наслідків, що спричинюють до обмеження доступу до вищої освіти;

– безпрецедентний рівень динамізму соціальних процесів у сучасному суспільстві, феномен ризиків, пов'язаних з інноваційними процесами у вищій школі, які стають нормою її функціонування, обумовлюють необхідність формування та інституалізації специфічної функції системи управління вищою освітою – постійного моніторингу розвитку системи та оцінки наслідків управлінських впливів на систему вищої освіти. Моніторингу, як правило, піддаються процеси, що змінюються під впливом різноманітних внутрішніх і зовнішніх для системи вищої освіти факторів, у тому числі випадкових, значущість і динаміка яких не можуть бути однозначно визначені наперед;

– раціональна організація системи вищої освіти починається з пошуку і залучення творчо обдарованої молоді, більше того – з організації підготовки дітей і молоді до науково-технічної творчості ще на довузівській стадії навчання. Вища школа повинна брати активну участь у розробці та реалізації програм, які сприяють виявленню талановитих дітей, а також у розробці методик навчання, що дозволяють випускникам середньої школи легше адаптуватися до вимог університетського життя;

– у сучасних умовах організаційна структура управління системою вищої освіти повинна бути не тільки здатною обробляти величезну кількість інформації та взаємодіяти з широким колом суб'єктів освіти, а й мати здатність швидко перебудовуватися і реорганізовуватися, коли відпадає необхідність у старих і виникає потреба в нових організаційних одиницях, а також необхідність установалення нових зв'язків між компонентами оргструктури.

Управління освітою, як і будь-яка інша діяльність, базується на інформації, що характеризує об'єкт управління, а також умови, в яких він функціонує. Проте практично кожному суб'єкту управління доводиться діяти в умовах певної інформаційної невизначеності, особливо якщо об'єктом управління є складний об'єкт.

Учені підкреслюють велику роль інформації в управлінні освітою. Так, на думку С. Андрейчука, “управління освітою настільки цілеспрямовано, наскільки воно обґрунтовано інформацією” [1, с. 11].

Подолання інформаційної недостатності в умовах сучасного підходу до управління розвитком системи вищої освіти в напрямку гарантування національної безпеки слід розглядати як спеціально організований, налагоджуваний процес інформаційного забезпечення управління освітою, який постійно вдосконалюється.

На наш погляд, усі ці умови виконуються при здійсненні моніторингу, який і є таким спеціально організованим процесом інформаційного забезпечення управління. Об’єкт моніторингу видається системою значущих показників, яка формується на основі відповідної сукупності науково обґрунтованих характеристик об’єкта. Визначення об’єкта моніторингу передбачає наявність бази порівняння у вигляді заданих норм, еталонів, стандартів. Обов’язковим фактором, який впливає на об’єкт моніторингу, є фактор часу.

Моніторинг як технологія отримання значущої інформації стає запитаним, перш за все, в проблемній для управлінців ситуації, оскільки передбачає постійне відстеження, спостереження об’єкта управлінської діяльності, аналіз її стану за допомогою вимірювання реальних результатів згідно із заданими цілями, прогнозування зміни стану об’єкта з метою прийняття управлінських рішень.

Основними функціями моніторингу є: аналітична, що припускає покладатися на постійне відстеження, спостереження за станом об’єкта моніторингу, здійснювати аналіз стану об’єкта, який включає в себе вимірювання реальних результатів згідно із заданими цілями, стандартами, еталонами та нормами; діагностична, що припускає інтерпретацію отриманих результатів і дозволяє об’єктивувати оцінку результатів аналізу об’єкта моніторингу; прогностична, яка полягає в обґрунтуванні припущень про можливі зміни у стані об’єкта; організаційно-управлінська, що передбачає контроль за станом об’єкта моніторингу та підготовку рекомендацій для прийняття корекційно-запобіжних управлінських рішень.

На практиці реалізується так званий зовнішній і внутрішній моніторинг. Внутрішній моніторинг – комплекс спостережень, досліджень і прогнозів стану організації, підприємств, установ, кредитно-фінансової сфери. Під внутрішнім моніторингом традиційно розуміють систематичне зіставлення дійсного стану підприємства, організації, установи з бажаним або запланованим. Моніторинг внутрішній використовується при оцінці фінансового стану підприємств, установ, організації. Він передбачає створення і функціонування: інформаційної бази; системи методів обробки інформації; комплексу технічних засобів реєстрації та передачі інформації; організаційної структури; нормативно-правової документації, яка визначає завдання, зобов’язання, права, умови, фінансову самостійність тощо.

Зовнішній моніторинг передбачає вивчення результатів, а також оцінку зовнішніх соціально-економічних умов прояву об’єкта моніторингу.

Проаналізувавши різні підходи до проведення моніторингу, описані в науковій літературі, ми дійшли висновку, що як основні етапи його проведення можна прийняти такі:

- обґрунтування методологічних підходів до організації та проведення моніторингу, що включає визначення принципів, проблеми, мети і завдань моніторингу, опис об'єкта моніторингу, його індикаторів і показників;
- визначення вибіркової сукупності спостереження;
- визначення методів та періодичності (частоти) збирання даних, опис способів аналізу даних;
- збирання даних, їх аналіз, узагальнення та інтерпретацію, опис прогнозу можливих змін об'єкта моніторингу;
- надання результатів моніторингу, що включає в себе висновки і рекомендації для прийняття корекційно-запобіжних управлінських рішень.

До процедур моніторингу соціально-економічних і соціокультурних процесів, зокрема таких, які обумовлені функціонуванням системи вищої освіти, доцільно включати процедури не тільки статистичного, а й соціологічного моніторингу. Соціологічний моніторинг передбачає оцінку точки зору тих груп населення та інших суб'єктів освітньої діяльності, інтереси яких пов'язані з об'єктом моніторингу та які покликані розвивати систему вищої освіти. Він допомагає більш точно визначити стан і напрямки розвитку системи вищої освіти, необхідні умови, що виникають, об'єктивні і суб'єктивні проблеми, врахувати точку зору людей, від чієїх зусиль залежить успішний розвиток освітньої системи, вчасно внести необхідні зміни в процесі її розвитку.

Необхідність надання комплексним узагальненим і первинним характеристикам об'єкта моніторингу статусу показників вимагає дослідження цих характеристик на задоволення їх ряду критеріїв і принципів, витісняє із суті, цілі та завдання моніторингу, що вимагають перетворення показників в ефективний інструмент оцінки, управління, прогнозування об'єктів та моніторингу.

- Серед вимог до показників моніторингу, на наш погляд, слід відзначити такі :
- сутнісна значущість відібраних показників, що дозволяє робити принципові та узагальнені оцінки стану об'єкта;
 - забезпечення цілісності та системності опису об'єкта моніторингу;
 - здатність максимально впливати на кінцеві результати у вирішенні завдань управління;
 - облік впливу об'єктивних зовнішніх процесів на об'єкт моніторингу.

У цій роботі розглянуто тільки загальні підходи до побудови соціально-орієнтованої моделі державного управління вищою школою і лише деякі, правда, ключові, на наш погляд, принципи соціального управління системою вищої освіти. Вони, звичайно ж, потребують серйозного критичного осмислення і детального опрацювання. Однак розмова про нову соціально орієнтовану концепцію управління системою вищої освіти була необхідна, оскільки проблема

пошуку шляхів модернізації існуючої моделі управління вищою школою в напрямку гарантування національної безпеки потребує подальших досліджень.

До сучасних принципів формування соціально орієнтованої моделі державного управління розвитком системи вищої освіти в напрямку гарантування національної безпеки пропонуємо віднести:

- пріоритетність загальнолюдських цінностей та гуманістичної спрямованості й водночас неприпустимість національного нігілізму;
- активізацію суспільних і державних зусиль для виведення вищої освіти на рівень міжнародних стандартів та досягнень у цій сфері;
- розвиток вищої освіти на основі новітніх психолого-педагогічних технологій;
- відхід від принципів авторитарної, заідеологізованої педагогіки нівелювання природних індивідуальних особливостей усіх, хто навчається;
- радикальну перебудову державного управління сферою вищої освіти через її демократизацію, децентралізацію;
- створення регіональних систем державного управління навчально-виховними закладами.

Можна зробити висновок, що до сучасних принципів формування соціально орієнтованої моделі державного управління розвитком системи вищої освіти в напрямку гарантування національної безпеки слід віднести: пріоритетність загальнолюдських цінностей і гуманістичної спрямованості й водночас неприпустимість національного нігілізму; активізація суспільних і державних зусиль для виведення вищої освіти на рівень міжнародних стандартів та досягнень у цій сфері; розвиток вищої освіти на основі новітніх психолого-педагогічних технологій; відхід від принципів авторитарної, заідеологізованої педагогіки нівелювання природних індивідуальних особливостей усіх, хто навчається; радикальна перебудова державного управління сферою вищої освіти через її демократизацію, децентралізацію; створення регіональних систем державного управління навчально-виховними закладами.

Література:

1. *Андрейчук С. К.* Використання інноваційних управлінських технологій у суспільстві загалом і в освіті зокрема / С. К. Андрейчук // Ефективність державного управління. – 2006. – Вип. 10. – С. 11–17.

2. *Андрущенко В.* Модернізація педагогічної освіти України в контексті Болонського процесу / В. Андрущенко // Вища освіта України. – 2004. – № 1. – С. 5–9.

3. *Мазак А. В.* Управління освітньою галуззю в умовах становлення громадського суспільства в країні: регіональний аспект : автореф. дис. ... к. держ. упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / А. В. Мазак . – К., 2005. – С. 9.

Надійшла до редколегії 26.06.2012 р.