

16. Про державну службу Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 26. – ст. 273.

17. Про Довідник типових професійних характеристик посад державних службовців із змінами [Електронний ресурс] : наказ Головного управління державної служби України від 1 вересня 1999 р. № 65. – Режим доступу : [www.nads.gov.ua](http://www.nads.gov.ua).

18. Про Довідник кваліфікаційних характеристик професій працівників: [Електронний ресурс] : наказ Міністерства праці та соціальної політики України від 29 грудня 2004 р. № 336. – Режим доступу : [www.mlsp.gov.ua](http://www.mlsp.gov.ua).

## УДК 351.01

*Мерзляк А. В., д.держ.упр., проф., КПУ, м. Запоріжжя  
Тахтаджієва Н. І., КПУ, м. Запоріжжя*

### КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ДЕРЖАВНО-ГРОМАДСЬКОГО УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ

*Розглянуто науково-теоретичні питання державно-громадського управління освітою. Розкрито основні концептуальні підходи до державно-громадського управління, такі як концепція адаптивного управління, ідея "соціальної держави", концепція соціального партнерства тощо. Обґрунтовано їх застосування до управління вищою освітою.*

**Ключові слова:** *державно-громадське управління, вища освіта, концептуальні основи, механізми, громадянське суспільство, соціальна держава.*

*The scientific and theoretical issues of state and public management are considered in the article. The basic conceptual approaches to the state and public administration, such as: a concept of adaptive management, the idea of "social state", a concept of social partnership. It is grounded their application to higher education management.*

**Keywords:** *state and public management, higher education, conceptual framework, mechanisms, social state, civil society.*

**Постановка проблеми.** Сучасна Україна переживає нову хвилю піднесення громадянської активності, участі представників громадськості у вирішенні широкого кола питань розвитку нашої держави. Така тенденція спостерігається й у сфері освіти в цілому та вищої зокрема. Система управління вищою освітою входить у нову стадію свого розвитку на шляху становлення державно-громадської форми управління, яка є задекларованою на вітчизняних теренах з часів набуття Україною незалежності. Будь-які зміни в управлінській практиці повинні ґрунтуватися на науковій основі. У зв'язку з цим актуальним є обґрунтування концептуальних наукових підходів до

державно-громадського управління вищою освітою. Такий підхід передбачає попередню розробку концепції дослідження, тобто комплексу ключових положень, які визначають загальну спрямованість, архітектоніку (композиційну будову) і спадкоємність дослідження [10]. Концепція (від лат. *conceptio* – розуміння) певний спосіб розуміння, трактування яких-небудь явищ, основна точка зору, керівна ідея для їх висвітлення; провідний задум, конструктивний принцип різних видів діяльності [3].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У вітчизняній науці концептуальні засади розвитку державно-громадського управління освітою досліджували В. Бех, В. Бочкарьов, В. Грабовський, Г. Єльнікова, П. Кухарчук, В. Луговий, О. Михайленко, В. Огаренко, О. Рябека та ін. Наукові джерела містять різні точки зору на означену проблему. Тому доцільно виокремити найсуттєвіші.

**Постановка завдання.** Мета статті – розкрити сутність основних концептуальних підходів до державно-громадського управління та обґрунтувати можливість їх застосування до управління вищою освітою.

**Виклад основного матеріалу.** В Україні сучасна система управління освітою розвивається як державно-громадська [13]. Тобто підкреслюється поєднання впливів держави та громадське саморегулювання у межах єдиного механізму. При цьому не можна недооцінювати як роль держави, так і роль суспільства в управлінні. Кожна зі сторін значною мірою впливає на розвиток вищої освіти, але кожна по-своєму, виконуючи різні функції, використовуючи різні методи регулювання у цьому процесі. Тому необхідним є розгляд як ролі держави, так і недержавних структур та їх спільна взаємодія в управлінні вищою освітою. Важливою для розуміння державно-громадського управління є концепція громадянського суспільства. З точки зору управління під визначенням "громадянське суспільство" сьогодні розуміють суспільство громадян з високим рівнем економічних, соціальних, політичних і культурних рис, яке утворює з державою розвинуті правові відносини, суспільство рівноправних громадян, що не залежить від держави, а взаємодіє з нею для суспільного блага [18].

Розвинене громадянське суспільство – це умова демократичного врядування, оскільки його наявність полегшує захист індивідуальних і громадських інтересів громадян, стримує узурпацію влади, забезпечує підзвітність влади суспільству. Громадянське суспільство активно сприяє процесам політичної демократизації, набуття державою ознак правової, відстоюючи матеріальну і духовну незалежність людини від держави, домагаючись правової гарантії такої незалежності, захисту приватних і суспільних інтересів людей.

В різних наукових джерелах до інститутів громадянського суспільства відносять громадські організації та рухи, професійні і творчі спілки, організації роботодавців, професійні асоціації, недержавні заклади освіти та охорони здоров'я, благодійні, релігійні організації, непідприємницькі товариства та установи, організації підприємців і промисловців, що не належать до

влади, та інші форми об'єднань громадян; а також політичні партії на перших стадіях свого формування, поки вони ще не задіяні в механізмах здійснення влади; недержавні засоби масової інформації, які обслуговують громадські потреби та інтереси, формулюють і оприлюднюють громадську думку; громадська думка як соціальний інститут; у певному аспекті – вибори та референдуми, коли вони служать засобом формування і виявлення громадської думки та захисту групових інтересів; залежні від громадськості елементи судової і правоохоронної системи (як-то суди присяжних, народні міліцейські загони тощо); на Заході є тенденція зараховувати до інститутів громадянського суспільства також розподільчо-регулятивні інститути сучасної держави загального добробуту [9; 15].

Поняття громадянського суспільства найбільш адекватно співвідноситься з поняттям правової, соціальної держави, оскільки обидва терміни відбивають найважливіші характеристики та невід'ємні сторони сучасної демократії.

Із набуттям Україною статусу країни з ринковою економікою ринкові механізми регулювання торкнулися і системи освіти. Вища освіта стала розглядатися у т.ч. й як певний засіб задоволення економічних інтересів різних сторін, почали говорити про ринок освітніх послуг і т.ін. Аналізуючи сучасну ситуацію у вищій освіті з точки зору організації державного управління і нормативно-правового забезпечення її діяльності, дослідники [2; 5; 12] зазначають, що вплив держави на систему вищої освіти в цілому відповідає загальним тенденціям державного регулювання ринкової економіки. Але вищі навчальні заклади – некомерційні організації, отже державне регулювання їх діяльності повинне здійснюватися за іншими правилами. В усіх розвинених країнах базовими елементами механізму координації системи господарства є ринок і держава. Важливе практичне значення має проблема їхнього раціонального співвідношення, яке не є сталим і залежить від багатьох умов. Обидва механізми мають свої переваги та недоліки, а тому головним завданням держави є раціональний розподіл функцій між ними. Держава регулює ті сфери і процеси, які ринок не в змозі координувати взагалі або регулює недостатньо ефективно [6, с. 13–14].

Однією з теоретичних основ державного регулювання сфери освіти виступає модель "соціальної держави", яка набула значного поширення у промислових країнах з ринковою економікою у другій половині ХХ ст. Ця модель базується на припущенні, що держава є єдиним інститутом сучасного суспільства, здатним виступати посередником між класами і діяти відповідно до суспільних інтересів. Держава покликана здійснювати політику, спрямовану на забезпечення певного рівня добробуту всіх своїх громадян, підтримку соціально слабких груп населення, утвердження в суспільстві принципів соціальної справедливості. Основоположники концепції (А. Мюллер-Армак, У. Ойкен, В. Ріпці, А. Рюстов) стверджували, що ринкова економіка не здатна враховувати соціальні витрати при виробництві і

споживанні широкого спектра соціальних послуг і повинна бути доповнена соціальними гарантіями (зобов'язаннями) з боку держави [19, с. 28–29]. У цьому випадку необхідні регулюючі впливи і підтримка, протекціонізм держави в межах її функцій.

Як зазначено у преамбулі Закону України "Про освіту": "Освіта є основою інтелектуального, культурного, духовного, соціального, економічного розвитку суспільства і держави. Метою освіти є всебічний розвиток людини як особистості та найвищої цінності суспільства, розвиток її талантів, розумових і фізичних здібностей, виховання високих моральних якостей, формування громадян, здатних до свідомого суспільного вибору, збагачення на цій основі інтелектуального, творчого, культурного потенціалу народу, підвищення освітнього рівня народу, забезпечення народного господарства кваліфікованими фахівцями" [14]. Вища освіта, історія якої налічує кілька століть, демонструє свою життєздатність і здатність до змін, до сприяння перетворенням і прогресу в суспільстві. Сучасне суспільство все більше тримається на інформації, знаннях, і вища освіта разом з наукою нині виступають як найважливіші компоненти культурного, соціально-економічного, екологічно захищеного розвитку людини і суспільства. Перед вищою освітою відкриваються нові горизонти, пов'язані з технологіями, які сприяють створенню знань, управлінню ними, їх розповсюдженню, доступу до них та контролю за ними.

В останні роки в Україні, як і в усьому світі, все більше гострою стає потреба у вищій освіті, і, як наслідок, не стихає дискусія про її роль і місце в системі загальнокультурних цінностей, ведеться певна нормотворча діяльність з метою пов'язати вимоги держави, очікування суспільства, декларовану автономію вищих навчальних закладів та потреби окремої особистості.

Таким чином, науковці визначають сучасний інститут освіти як найважливіший інститут, що задовольняє одну з п'яти фундаментальних, важливих для всіх потреб, – потребу у передачі знань, соціалізації молоді, підготовці кадрів для держави [1, с. 13]. Тому саме держава повинна стати гарантом забезпечення прав і задоволення потреб у сфері освіти, взяти на себе функцію забезпечення відповідності освітньої діяльності запитам особи і суспільства. Крім того, орієнтація вищої освіти переважно на задоволення економічних інтересів різних суб'єктів веде до звуження освітньої діяльності і навіть до можливості втрати тих спеціальностей, які не мають високого ринкового попиту, але виражають певні соціальні, культурні та наукові інтереси суспільства [7, с. 27]. Тому держава і широка громадськість повинні слідкувати за тим, щоб не відбувалося подібного перекосу.

Управління освітою визначають як одну з форм соціального управління, найважливішими видами якого є адміністративно-державне, управління соціально-культурною сферою, управління матеріальним виробництвом [20, с. 8]. Соціальне управління визначають як цілеспрямований вплив соціального суб'єкта на власну суспільну, колективну і групову життєдіяльність,

що здійснюється як безпосередньо (у формах самоуправління), так і через спеціально створені інститути (державу, партії, суспільні об'єднання, кооперативи, підприємства, союзи). Соціальне управління являє собою складний процес взаємодії двох сторін: керівної, і тієї, якою управляють, в яких важливу роль відіграють зворотні зв'язки [16, с. 9]. Межі впливу державного управління можуть бути різними. З позицій системного підходу ідеальна система має ідеальну структуру. Життєздатну структуру (зокрема, управлінську) можна створити тільки на основі використання природного потенціалу системи, здатної до самоорганізації, врахування її власних законів, наприклад, механізму самоврядування [4, с. 12].

Ефективний варіант взаємозв'язку держави і суспільства повинен враховувати те, що громадське життя людей має великий обсяг свободи й самоврядування. Границі ж даної автономії визначаються як суспільними інститутами, так і державою. У цьому контексті проблемою є поширення державного управління на суспільство, тому що тут уже мова йде не про технологічні зміни в управлінні, а про аналіз стану самого суспільства, про його здатність до саморегуляції й адаптації до чогось нового. Державне управління зберігає за собою вплив на суспільство, але змін зазнає глибина цього впливу. Цей вплив повинен відбивати і відтворювати в собі стан суспільства. Отже, управління передбачає корелятивний зв'язок із тими процесами і явищами, на які спрямовуються його цільовизначальні, організаційні й регуляторні впливи [4, с. 27].

У сучасних умовах розбудови незалежної України суттєво змінюється роль держави: вона стає демократичним регулятором суспільних відносин, гарантом і захисником інтересів і прав кожного громадянина. Головними її функціями стають регулюючі та захисні, що базуються на принципі: держава для людини, а не людина для держави [11]. Щоб соціальна система сприяла задоволенню потреб членів суспільства, повинен відбутися перехід від стохастичної (випадкової) пошукової активності до конструктивної поведінки, що вимагає правильного вибору мети, способів і шляхів для досягнення поставленої мети. Якщо мета активності задається ззовні (централізоване планування), то маємо справу не із самоорганізацією, а з окремим випадком чи процесом організації управління, з чим мають справу місцеві влади в умовах централізованого управління [4, с. 17].

Стрімкі зміни ставлять на порядок денний питання зміни підходів, методів, стилів управлінських відносин і поступового перетворення жорсткого субординаційного управління на більш мобільне. Це вимагає суттєвої перебудови системи управління освітою, вона стає державно-громадською.

Одним із концептуальних підходів до державно-громадського управління вищою освітою є концепція адаптивного управління. Адаптивне управління сполучає зовнішнє управління й самоуправління, спрямовуючи процеси за природним шляхом. Як визначає Г. Єльнікова, адаптивне управління – це процес взаємовпливу, що спричиняє взаємоприспосовування пове-

дінки суб'єктів діяльності на діа(полі)логічній основі, яка забезпечується спільним визначенням реалістичної мети з наступним поєднанням зусиль і самоспрямуванням дій на її досягнення. Адаптивне управління визнає пріоритет розвитку суб'єктів діяльності і здійснюється за допомогою процесів самореалізації. Ці процеси спрямовуються на досягнення спільної мети, підвалинами якої є вимоги зовнішнього середовища (людини, організації тощо) і врахування реальної ситуації. Метою адаптивного управління є взаємоузгодження дій всіх учасників управлінського процесу для забезпечення природного шляху їх розвитку в усвідомлених межах і напрямку шляхом спрямованої самоорганізації [8, с. 36].

Вертикаль управління вищою освітою побудована від міністерства до адміністрації й викладацького складу вищих навчальних закладів, "пронизується" залученням громадськості до прийняття управлінських рішень на різних щаблях цієї управлінської вертикалі. При партнерській взаємодії відбувається перехід від суб'єкт-об'єктних до суб'єкт-суб'єктних відносин. Зникають керівна та підлегла сторони, а з'являються партнери, які кооперуються для розробки моделей діяльності з досягнення узгодженої мети. При цьому способи поєднання громадського та державного управління або залучення громадськості до прийняття управлінських рішень можуть бути різними.

До концептуальних основ державно-громадського управління можна віднести концепцію соціального партнерства. Соціальне партнерство як модель взаємодії різних соціальних суб'єктів все більше набуває актуальності не лише у сфері соціально-трудових відносин, а й поширюється на інші сфери, зокрема її використання корисне і для освітнього середовища, про що зазначає Н. Діденко, посилаючись на таких дослідників феномену соціального партнерства, як В. Гостеніна, В. Комаровський, Т. Ляшенко, Т. Семигін, М. Якимець та інших [7, с. 25]. Державне управління також широко використовує метод соціального партнерства для вирішення проблем організаційно-політичного характеру духовного розвитку. Як зазначають у своїй роботі В. Бех та О. Рябека, посилаючись на ряд авторів, найбільше просунулись вчені та практики в частині відтворення принципів, методів і навіть структури системи державно-громадського управління, особливо у сфері освіти [17, с. 43].

Соціальне партнерство – це прагнення до вирішення соціальних проблем шляхом взаєморозуміння й інтеграції зусиль трьох сторін: держави, бізнесу і громадськості. Державні органи влади реалізують соціальну політику на національному та місцевому рівнях, бізнесові компанії мають свої програми, а громадські організації не менш активно займаються проведенням різних заходів і впровадженням інноваційних соціальних проектів, у т.ч. освітніх. Ефект гармонійного поєднання (синергії) зусиль трьох секторів суспільства є новою якістю, яка за наявності обмежених матеріальних ресурсів, але за умови прагнення і професійних якостей кожної організації незалежно від її форм власності чи форми діяльності спроможні вирішувати проблеми соціальної сфери місцевої громади і суспільства загалом. В межах

соціального партнерства громадські організації, державні органи влади і бізнесові компанії виступають рівноцінними, однаково зацікавленими партнерами. Соціальне партнерство означає: усвідомлення проблем всіма партнерами, розробку загальної стратегії партнерства, паритетний вклад своїх ресурсів у спільну діяльність, розподілену відповідальність кожного партнера за результати спільної діяльності. Задача партнерства – домогтися взаємодії і конструктивного діалогу для вирішення соціальних проблем.

Отже, в основу механізму державно-громадського управління вищою освітою має бути покладено соціальне партнерство як найбільш ефективний спосіб організаційної взаємодії органів державної влади і громадськості, оскільки він охоплює всі напрями роботи і структурні рівні держави та суспільства.

**Висновки.** Загальна сутність основних концептуальних підходів до державно-громадського управління дозволяє визначити можливість і доцільність їх застосування до державно-громадського управління вищою освітою. Провідні ідеї концепції державно-громадського управління вищою освітою мають ґрунтуватися: на концепції громадянського суспільства; на ідеї необхідності реалізації високого потенціалу вищої освіти, приведенні її у відповідність до сучасних вимог сталого розвитку як стратегічного напрямку життєдіяльності всіх сфер українського суспільства; на ідеї, що громадське життя людей має великий обсяг свободи й самоврядування, границі ж даної автономії визначаються як суспільними інститутами, так і державою; на ідеї розуміння управління освітою як такого, що здійснюється за закономірностями соціального управління; на ідеї "соціальної держави", концепції соціального партнерства, адаптивного управління та ін.

### Список використаних джерел

1. Барабанова С. В. Государственное регулирование высшего образования в Российской Федерации: административно-правовые вопросы / С. В. Барабанова. – Казань : Изд-во Казанского гос. ун-та, 2004. – 340 с.
2. Беляков С. А. Лекции по экономике образования / С. А. Беляков. – М. : иИзд-во ГУ-ВШЭ, 2002. – 338 с.
3. Большой энциклопедический словарь – 2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc3p/162970>.
4. Воронкова В. Г. Менеджмент у державних організаціях : навч. посіб. / В. Г. Воронкова. – К. : ВД "Професіонал", 2004. – 256 с.
5. Державне регулювання економіки / ред. І. Р. Михасюк. – Львів : Українські технології, 1999. – 640 с.
6. Державне регулювання економіки : підручник / І. Михасюк [та ін.]. – 2-ге вид. – К. : Атіка, Ельга-Н, 2000. – 529 с.
7. Діденко Н. Г. Удосконалення механізмів державного управління в розвитку партнерства між ВНЗ та роботодавцями в контексті входження країни до загальноєвропейського простору вищої освіти / Н. Г. Діденко // Держава та регіони. – 2007. – № 2. – С. 25–29. – (Серія "Державне управління").

8. Єльнікова Г. В. Основи адаптивного управління : тексти лекцій / Г. В. Єльнікова. – Х. : Основа, 2004. – 128 с.
9. Кін Джон. Громадянське суспільство. Старі образи, нове бачення [Електронний ресурс] / Кін Джон – К. : КІС; АНОД, 2000. – Режим доступу : <http://books.irf.kiev.ua/handle/987654321/3594>.
10. Коротков Э. . Исследование систем управления : учебник [Електронний ресурс] / Э. М. Коротков. – М. : "ДеКА", 2000. – Режим доступу : <http://www.bibliotekar.ru/sistema-upravleniya/index.htm>.
11. Михайленко О. Державно-громадське управління освітою [Електронний ресурс] / О. Михайленко. – Режим доступу : <http://osvita.ua/school/manage/general/1124>.
12. Огаренко В. М. Державне регулювання діяльності вищих навчальних закладів на ринку освітніх послуг : монографія / В. М. Огаренко. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 328 с.
13. Про Національну доктрину розвитку освіти [Електронний ресурс] : Указ Президент України від 17 квітня 2002 р. № 347/2002. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/347/2002>.
14. Про освіту [Електронний ресурс] : Закон України від 23 травня 1991 р. № 1060-ХІІ. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1060-12>.
15. Самбук О. М. Взаємовідносини органів державної влади та інститутів громадянського суспільства як предмет наукових досліджень [Електронний ресурс] / О. М. Самбук. – Режим доступу : [www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2010-1/dok/4/08.pdf](http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2010-1/dok/4/08.pdf).
16. Соціальний менеджмент : навч.-метод. посіб. / [кол. авт.]. – Запоріжжя : Вид-во ЗДІА, 2009. – 216 с
17. Управління освітою / за наук. ред. В. П. Беха. – К. : Вид-во НПУ імені М.П. Драгоманова, 2013. – 546 с.
18. Усаченко Л. Аспекти, форми та напрями взаємодії органів державної влади з неурядовими організаціями [Електронний ресурс] / Л. Усаченко. – Режим доступу : [www.kbuara.kharkov.ua](http://www.kbuara.kharkov.ua).
19. Шилова В. І. Державне регулювання ринку освітніх послуг в Україні : дис. ... к.держ.упр. : 25.00.02 "Механізми державного управління" / В. І. Шилова. – Запоріжжя, 2007. – 212 с.
20. Щёкин Г. В. Теория социального управления : монография / Г. В. Щёкин. – К. : Изд-во МАУП, 1996. – 408 с.