

ОРГАНІЗАЦІЯ І ПЛАНУВАННЯ ЯК ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПІСЛЯДИПЛОМНОЮ ОСВІТОЮ

V. Oleinik,
Ph.D. in education, doctoral, University Education Management

ORGANIZATION AND PLANNING IN PUBLIC ADMINISTRATION FUNCTIONS POSTGRADUATE EDUCATION

Проаналізовано відмінності в принципах та концепціях державного управління характеризують європейську та американську школи державного управління у контексті формування освітньої політики. Розглянуто функції державного управління післядипломною освітою. Увагу зосереджено на функціях організації та планування; визначено напрями їх реалізації.

The differences in the principles and concepts of governance characterize European and American schools of public administration in the context of educational policy. Functions of Public Administration Graduate Education. Attention is focused on the functions of the organization and planning; The ways to implement them.

Ключові слова: державне управління, післядипломна освіта, організація, планування, повноваження, пріоритети розвитку.

Key words: public administration, postgraduate education, organization, planning, empowerment, development priorities.

ВСТУП

Суттєві зміни, які відбулися в усіх сферах суспільного життя в Україні, його науково-технічний прогрес, демократизація, інформатизація сприяють творчому переосмисленню таких процесів наукою державного управління з метою вироблення політики стратегічного розвитку національної системи освіти. Особливістю освіти має стати найповніше втілення в її змісті цілепокладаючого характеру людської діяльності.

Необхідно зазначити, що наука державного управління напрацювала значний теоретичний й методологічний доробок. Різні аспекти державного управління суспільним розвитком та освітою як його складовою здійснені такими науковцями, як Г. Балихіним, Н. Багаутдіновою, В. Бесчастним, В. Гамаюновим, О. Дацієм, В. Дорофійенком, Г. Кологрєєвим, М. Корецьким, В. Пілюшенком, О. Поважним, В. Сиченком та ін. Разом із тим, аналіз досліджуваної проблематики дає змогу стверджувати, що найменш розробленими є підходи щодо розв'язання проблеми, пов'язаної з управлінням розвитком саме післядипломної освіти на державному рівні.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є визначення напрямів реалізації функцій організації і планування в системі державного управління післядипломною освітою України.

РЕЗУЛЬТАТИ

На всіх етапах розвитку ринкової економіки держава забезпечує економічну координацію. Інститут державного управління притаманний всім без винятку країнам, але масштаби економічних функцій держави залежать від історичного та політичного досвіду країни, її економічного розвитку, традицій, ментальності. Значна кількість підходів щодо визначення поняття державного управління знаходить своє теоретичне відображення в різноманітних школах управління.

Відмінності в принципах та концепціях державного управління характеризують європейську та американську школи державного управління. Цим школам притаманні певні позитивні і негативні риси, які є наслідком складних і неоднозначних процесів у системі управління. Базисом європейської системи державного управління слугують принципи статутного права. При цьому державне управління розглядається як підгалузь права, всі функції якого базуються на верховенстві правових норм. Американська школа державного управління має дещо інший підхід, і в своїй суті більше спирається не на правові норми, а на господарське розуміння доцільності і раціональності прийнятих тих чи інших управлінських рішень.

Файоль А. першим зробив спробу наукового обґрунтування підходів до організації державного управління на принципах схожих до управління великим підприємством, а також виділив у функції управління її складові: передбачення, організація, видання розпоряджень, координація і контроль [1, с. 44]. Функція передбачення полягає в прогнозованому формуванні програми дій на майбутнє; організувати — означає створювати подвійний матеріальний та соціальний механізм функціонування підприємства; розпоряджатись значить забезпечувати умови для якісної роботи кадрів; функція координування означає направлення зусиль і дій працівників в єдиному руслі; контрольна функція полягає в відповідності дій згідно з встановленими правилами.

Файоль А. також належить положення про те, що соціальні явища підпорядковані економічним законам, незалежно від бажання і волі людей. В процесі розвитку продуктивних сил і техніко-економічних відносин з початку 1930-х років в економічно розвинених країнах починає діяти особливий економічний закон одержавлення економіки [2]. Він проявляється в одержавленні кожного з елементів продуктивних сил: засобів праці, предметів праці, робочої сили, науки, використання сил природи, форм і методів орга-

нізації виробництва, інформації. Наслідком об'єктивних процесів дії закону є зростання державного сектора у виробництві валового внутрішнього продукту, у США та Японії частка державного сектора наближається до 20%, в інших розвинених країнах заходу перевищує 30% [2].

Дія закону одержавлення економіки проявляється через необхідність економічних функцій держави в ринковій економіці [2, с. 219—220]. До основних економічних функцій сучасної держави належать: необхідність забезпечення правової бази, яка сприяє ефективному функціонуванню економіки; антимонопольна політика, що допомагає в захисті від недобросовісної конкуренції; перерозподіл національного доходу серед населення; коригування розподілу ресурсів з метою зміни структури національного продукту; контроль за рівнем зайнятості та інфляції та стимулювання економічного зростання. Здійснюється державний контроль за охороною праці, екологією оточуючого середовища, використанням державних коштів на соціальні потреби: медицину, освіту. Все це є свідченням того, що управлінська діяльність досить складна, а її результати знаходять підтвердження в практичних діях.

Зростає роль державного сектора у виробництві ВВП. Так, у США та Японії частка державного сектора наближається до 20%, а в інших розвинених країнах заходу перевищує 30%. Через систему державного управління здійснюється перерозподіл отриманого доходу між підприємцями і суспільством за допомогою фіскальної політики податків. Держава контролює ситуацію у сфері охорони навколишнього середовища, соціальній сфері. При цьому державне управління освітньої галузю є невід'ємним елементом сучасного цивілізованого світу, і постійною є тенденція зростання державних витрат на освіту та професійну підготовку.

У промислово розвинених країнах видатки на освіту на всіх рівнях державного сектору, як правило, складають від 4,5 до 7% (ВВП). У країнах, що розвиваються, ця частка коливається від 0,7 до 5% від ВВП. Пояснюється це тим, що саме на державу покладений безпосередній обов'язок турбуватися про своє майбутнє. Крім того, сфера освіти потребує довгострокових і у більшості ризикованих капіталовкладень, які не завжди вигідні для приватного інвестора.

Разом з тим освіту не можна розглядати як тягар для державного бюджету. Інвестиції в освіту мають надзвичайно важливе значення для забезпечення сталого розвитку суспільства, тому фінансування освіти повинно бути пріоритетним напрямом державних видатків. У сучасному світі країна може бути розвинутою і прагнути до прогресу лише тоді, якщо не менше 60% її населення мають вищу освіту. Тому саме держава повинна відігравати вирішальну роль і нести відповідальність за функціонування сфери освіти.

Національна доктрина розвитку освіти України в ХХІ столітті визначає основні напрями управління освітою [5]. Це створення нормативно-законодавчої бази функціонування освіти, дотримання законодавства в освітній галузі, створення рівних умов для громадян у здобутті освіти, дотримання державних вимог щодо змісту, рівня і обсягу освіти, ефективну діяльність системи освіти в умовах державотворення, формування ринкових відносин, ринку інтелектуальних ресурсів і освітніх послуг, підвищення ефективності системи освіти.

Для кожного етапу становлення і розвитку освіти досить важко знайти і забезпечити оптимальне співвідношення дії ринкового і державного механізмів регулювання. Штучне адміністрування закладів освіти порушує не тільки юридичні, а й економічні закони, що матиме негативні наслідки для всієї економіки країни.

Зараз в усіх країнах світу відбуваються стрімкі зміни: в змісті, формах організації, управлінні і фінансуванні. Змінюється роль держави і ринкових механізмів. У таких умовах наявність державного управління виступає певною гарантією від таких реформ, які можуть нашкодити освіті.

Саме консервативний характер освіти та її особлива роль у суспільстві мають стримувати швидку зміну форм власності та зміну традиційних форм управління нею. Там, де трансформаційні процеси відбувалися стрімко, без системного підходу і створення належних економічних умов функціонування галузі, отримано результат "економічного колапсу" галузі, як це сталося з АПК [4].

Загальновідомо, що з переходом від адміністративно-командної до ринкової економіки у країнах, які почали цей шлях, він тією чи іншою мірою супроводжується спадом виробництва, інфляційними процесами, зниженням життєвого рівня населення, безробіттям. Але при відповідній державній підтримці освіта як жодна інша галузь може найефективніше сприяти загальному оздоровленню економіки та сприяти її розвитку. Кількісне зростання закладів післядипломної освіти, їх оперативне реагування на потреби ринку, гнучкість форм зменшують соціальну напругу в суспільстві та якісний стан кваліфікованої робочої сили.

Відпрацьована в економіках розвинених країн ринкова модель разом з механізмом державного формування параметрів соціального розвитку є необхідною і обов'язковою умовою самодостатнього відтворення кваліфікованих кадрів на основі підвищення якості життя людей, яке досягнуте у високорозвинених країнах. Основними умовами реалізації концепції самодостатнього відтворення кваліфікованих кадрів є створення соціально-орієнтованої, ефективно функціонуючої системи підготовки кадрів, яка в процесі трансформації економіки України сприяла б еволюційному підходу до стратегічного курсу економічного розвитку держави. Роль держави в розвитку системи освіти не залишається незмінною. На різних етапах становлення і розвитку як економіки, так і освіти, встановлюється певне співвідношення дій ринкового і державного механізмів регулювання цього сегменту суспільного життя.

Початковим слід вважати положення про те, що держава не може вирішити всі економічні проблеми освітньої галузі взагалі і післядипломної освіти зокрема. Вона повинна втручатися в економіку даної галузі там, де інші важелі управління не ефективні або не спрацьовують. Об'єктивність створення недержавних закладів освіти та обмежені можливості щодо фінансування державних навчальних закладів вимагають специфічних підходів до організації державного управління ними.

Для забезпечення стабільності економічного зростання країни та ефективності розвитку освітньої галузі держава проводить свою політику через виконання специфічних функцій. Управління системою освіти з боку держави впроваджується через виконання основних економічних функцій управління, а саме: організації, планування, контролю і координації, фінансування [6].

Державне управління післядипломною освітою має свої особливості, які обумовлюються тим значенням, яке відіграє цей сектор освіти в системі підготовки кваліфікованих кадрів. Кількісне зростання закладів післядипломної освіти, їх оперативне реагування на потреби ринку, гнучкість форм зменшують соціальну напругу в суспільстві та якісний стан кваліфікованої робочої сили.

Необхідно виділити той факт, що функціонування системи післядипломної освіти має свої специфічні риси. Вміння досягати мети, використовуючи кваліфіковану працю, інтелект, мотивацію поведінки людей є одним із найважливіших чинників, що впливає на ефективне функціонування галузі.

Функція організації здійснюється через створення системи, що найкращим чином розподіляє повноваження та відповідальність між державою і підприємствами та галузевими відомствами в управлінні післядипломною освітою.

Управління системою післядипломної освіти передбачає попереднє розмежування повноважень між нижчими та вищими структурними ланками та визначення завдань, що не можуть бути вирішені відповідними структурними ланками.

Згідно з законом України "Про освіту" встановлені такі органи державного управління освітою: центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері освіти; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері освіти; центральні органи виконавчої влади, яким підпорядковані навчальні заклади; місцеві державні адміністрації і органи місцевого самоврядування, а також утворені місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування структурні підрозділи з питань освіти (місцеві органи управління освітою) [3]. Кабінет Міністрів розподіляє фінансові ресурси на освіту і проводить загальне керівництво галуззю.

У складі Департаменту вищої освіти Міністерства освіти та науки України створено відділ педагогічної та післядипломної освіти, який безпосередньо здійснює навчально-методичне керівництво та контроль за дотриманням державних стандартів освіти закладами післядипломної освіти. Контроль за відповідністю навчальних планів та методичним забезпеченням навчального процесу здійснює сектор економічної та післядипломної освіти, який є структурною складовою відділу економічної, соціально-гуманітарної та виховної роботи в складі Інституту інноваційних технологій і змісту освіти, який підпорядковується Міністерству освіти та науки України.

Держава є гарантом дотримання законних прав та інтересів кожного закладу післядипломної освіти. Одночасно, заклади післядипломної освіти повинні дієвіше співпрацювати з відповідними галузевими міністерствами, відомствами та окремими підприємствами галузі по забезпеченню якісної професійної підготовки кадрів. Напрямом, який практично відсутній в роботі закладів післядипломної освіти, є налагодження зв'язку з галузевими науковими інститутами шляхом участі в спільних наукових розробках по впровадженню ресурсозберігаючих технологій.

Правовою базою функціонування післядипломної освіти є закони України "Про освіту", "Вищу освіту", "Про професійно-технічну освіту", "Про наукову і науково-технічну діяльність". У стадії розробки знаходиться закон "Про освіту дорослих", в якому також знайдуть питання законодавчого забезпечення функціонування післядипломної освіти. Ефективне функціонування системи післядипломної освіти залежить від того, хто, над ким, якою мірою і в який спосіб здійснює управління даною сферою освіти, а також від того, які види господарської діяльності управління обмежує, до чого воно примушує і які можливості створює. Система управління післядипломною освітою, що склалася, може слугувати джерелом ефективності та порядку або, навпаки, причиною неефективної її роботи. Порушення ефективного порядку управління, як і виникнення її "надлишку" і "нестачі", має наслідком деформацію мотивації, змісту і результатів економічної поведінки, а також виникнення розриву між індивідуальними функціями користисті та соціально-продуктивною економічною діяльністю.

Розвиток системи післядипломної освіти забезпечується в процесі її соціально-економічного планування. Планування є комплексним і враховує соціально-економічні інтереси не окремих галузей, а всього регіону. Створений при цьому новий господарський механізм по-

винен сприяти узгодженню інтересів закладів післядипломної освіти всіх форм власності та їх життєздатності і конкурентоспроможності в умовах постійних змін на ринку праці.

ВИСНОВКИ

В умовах структурних зрушень і постійних змін планування не може бути повністю директивним, воно має характер прогнозування. На місце директивного, жорсткого планування сьогодні приходять цільові комплексні програми, реалізація яких визначається їх змістом та спрямуванням. Післядипломна освіта на сучасному етапі свого розвитку гостро потребує науково вивіреної комплексної програми, яка б враховувала майбутні тенденції демографічних, економічних, соціальних, регіональних та інших змін при визначенні орієнтирів та пріоритетів розвитку післядипломної освіти.

Водночас, важливу роль має відіграти промислова політика держави, яка спрямовує розвиток регіонів та країни. Держава визначає перспективні галузі, які формують її стратегічну орієнтацію, в тому числі експортну, зовнішньоекономічну. В програмних документах Уряду України визначено пріоритетні напрями розвитку промислової політики держави, серед яких зокрема: ракето-, літако-, автомобілебудування, біотехнології. Ці галузі отримують податкові пільги, пільгові кредити. З урахуванням цієї політики та загальних тенденцій науково-технічного прогресу передбачатимуться структурні зрушення в економіці, які мають бути основою політики планування масштабів, динаміки та структури системи післядипломної освіти.

Література:

1. Державне управління: [навч. посіб.] / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна та ін. — К.: Знання-Прес, 2003. — 343 с.
2. Економічна енциклопедія: У 3 т. / Редкол.: С.В. Мочерний (відп. ред.) та ін. — К.: Видавничий центр "Академія", 2000. — Т. 1. — 864 с.
3. Закон України "Про освіту" від 23.05.1991 № 1060 // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 34. С.11—17.
4. Зубець М. Держави міцніють прихильністю до науки / М. Зубець // Економіка України. — 2003. — № 3. — С. 15—21.
5. Указ Президента України "Про Національну доктрину розвитку освіти" від 17.04.2002 № 347: [електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/347/2002>
6. Сиченко В.В. Реформування та оптимізація управління вищою освітою / В.В. Сиченко // Держава та регіони: Серія "Державне управління". — 2007. — № 3. — С. 150—154.

References:

1. Mel'nyk, A.F., Obolens'kyj, O.Yu. and Vasina, A.Yu. (2003), *Derzhavne upravlinnia [public administration]*, Znannia-Pris, Kyiv, Ukraine.
2. *Ekonomichna entsyklopediia [Economic Encyclopedia]* (2000), Akademiia, Kyiv, Ukraine.
3. The Verkhovna Rada of Ukraine (1991), *The Law of Ukraine "On Education"*, Vidomosti Verkhovnoi Rady URSR, Vol.34, p. 11.
4. Zubets', M. (2003), "Derzhavy mitsniut' prykhyl'nistiu do nauky", *Ekonomika Ukrainy*, vol. 3, pp. 15—21.
5. The President of Ukraine (2002), *Decree "On National Doctrine of Education Development"*, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/347/2002>.
6. Sychenko, V.V. (2007), "Reformuvannia ta optyimizatsiia upravlinnia vyschoiu osvitoiu", *Derzhava ta rehiony: Seriia "Derzhavne upravlinnia"*, vol. 3, pp. 150—154. *Стаття надійшла до редакції 21.04.2014 р.*