

УДК 348.4

**СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ****Журавська Н.С., Діхтяренко Л.В., Шкіринець А.Ю.**

Національний університет біоресурсів і природокористування України

Досліджено теоретичні питання зі становлення та розвитку проектного підходів у державному управлінні та автономізації закладів вищої освіти України. Розкриті твердження, що рівень автономізації вищої освіти залежить від сформованих у кожній конкретній державі: системи управління; рівня розвитку культури, науки і освіти; університетських традицій тощо. Акцентовано увагу, що такі країни, як Великобританія, Ірландія, Нідерланди, Фінляндія, Австрія та Данія надають закладам вищої освіти (ЗВО) широку автономію з певними вимогами відповідальності; в інших країнах Греції, Бельгії, Німеччині, Франції – внутрішнє управління ЗВО у значній мірі обмежено. Актуальність проблеми децентралізації державного управління пов'язана з пошуком самоврядними органами управління територіями (районними, обласними радами) шляхів координації проектної діяльності територіальних громад з огляду на забезпечення їхніх спільних інтересів. Відбувається реформа українського місцевого самоврядування на засадах децентралізації, якою, зокрема, передбачається створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Реалізація завдань розвитку ОТГ, співробітництва громад – це сфера, де природним чином інтегруються стратегічні та проектні технології.

**Ключові слова:** державне управління, автономізація закладів вищої освіти, децентралізація, проектно-орієнтоване управління, правовий механізм в управлінні.

**Постановка проблеми.** Однією з важливих історичних підвалин демократії в Європі є університетська автономія. Плуралізм і життєздатність європейської системи освіти значною мірою завдячують тому, що однією з її базових складових є автономні університети. Відбувається реформа українського місцевого самоврядування на засадах децентралізації. У нових умовах відкриваються додаткові можливості урізноманітнити арсенал інструментів і технологій проектного управління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання розвитку автономії вищої освіти в Україні займає важливе місце у дослідженнях вітчизняних вчених, зокрема у працях А. Здишук, С. Ніколаєнка, В. Сафонові ін. та зарубіжних вчених (Ж. Адре (J. Adre), М. Вебера (M. Weber), Ж. Девемі (J. Devemi) та ін.). Різні аспекти професійної підготовки й підвищення кваліфікації керівних та педагогічних кадрів висвітлено в публікаціях В. Вікторової, Н. Журавської, І. Сопівник, В. Шинкарука та ін. Теоретико-методологічним засадам розвитку системи державного управління та її механізмів присвятили свої праці В. Авер'янов, В. Ковальчук, В. Луговий та ін. Проблеми становлення та розвитку стратегічного та проектно орієнтованого підходів у державному управлінні, зокрема в органах місцевого самоврядування займалися вітчизняні та зарубіжні вчені (Д. Безуглий, І. Дробот, Ю. Шаров, О. Ярова, Е. Стівенс (E. Stivens), Цунео Енако (Tsuneo Enako) та ін.).

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Проблеми становлення та розвитку автономії вищої освіти, проектного підходів у державному управлінні знаходяться під увагою багатьох дослідників та практиків. Разом з тим, недостатньо уваги, на наш погляд, приділено розкриттю питання сучасного стану автономії ЗВО та проектного управлінню в Україні.

**Мета статті.** Головною метою цієї роботи є: обґрунтувати підходи зі становлення та розвитку проектного управління та автономізації закладів вищої освіти України.

**Виклад основного матеріалу.** Державна політика в галузі вищої освіти в сучасних умо-

вах повинна бути спрямована на реформування освітньої сфери на національних традиціях з урахуванням світових освітніх тенденцій та економічних можливостей держави з метою забезпечення всебічного розвитку людини як найвищої цінності з одного боку, та забезпечення народного господарства кваліфікованими фахівцями з іншого. Такі перетворення мають зробити об'єднані територіальні громади надійною інституційною основою передавання повноважень та ресурсів на місцевий рівень, що є запорукою результативної та ефективної стратегічної діяльності місцевого розвитку, зокрема і в освітній сфері.

Наголосимо, що приєднання України в 2005 році до Болонської угоди означало її згоду на реформацію в системі освіти, тобто, на ті суттєві зміни, які пропонує Велика Хартія в питаннях автономізації ЗВО [5, с. 5]. Автономізація ЗВО передбачає серйозні зміни в системі вітчизняної освіти: перехід багатьох ЗВО до нової організаційно правової форми – автономним освітнім організаціям. Україна вибрала свій шлях автономізації ЗВО, визначений Законом «Про вищу освіту». Тому з 2014 року автономія освітніх установ в Україні – один з найважливіших принципів державної політики у сфері освіти [2]. Розширення автономії ЗВО України торкнулося, перш за все, їх правового статусу: дозволяється враховувати особливості кожного окремого ЗВО, як і в інших європейських державах. Так, у Франції державні університети із правової точки зору також є автономними. Стаття 20 Закону про вищу освіту Франції від 1984 р. визначає, що ЗВО як державні установи наукового, культурного й професійного характеру мають статус юридичної особи, є автономними у сферах навчальної, науково-дослідної, адміністративної й фінансової діяльності. Разом з тим, відносини університету з державою регулюються угодами (контрактами), які університети складають із органами державного управління [3, с. 146–148].

Очевидно, українським ЗВО була необхідна велика автономія і менша уніфікація в порівнянні з рештою державних установ. Управління державними і муніципальними освітніми установами

будується на принципах єдиноначальності та самоврядування [4, с. 88–90]. Управління діяльністю автономного ЗВО і її організація, розширення самостійності створює для них нові ризики, що неминуче вимагає підвищення якості управлінського складу університетів та академій. Наголосимо, що існує безпосередній зв'язок між правовим статусом ЗВО і системою управління ним. Самоврядування освітнього закладу здійснюється радою освітньої установи, загальними зборами, педагогічною радою. Загальне керівництво державним чи муніципальним вищим навчальним закладом здійснює виборний представницький орган – вчена рада. Порядок формування органів управління освітнього закладу та їх компетенція визначаються статутом освітнього закладу.

Для анкетування з визначення громадської думки щодо концепції управління вищою освітою на регіональному рівні нами застосувалась методика напіввідкритого тестування серед викладачів закладів вищої освіти, а саме: 1. Умовами розвитку доступної та якісної системи вищої освіти відповідно до вимог суспільства є: А) Організація й проведення зовнішнього незалежного оцінювання та моніторингу якості випускників; Б) Забезпечення соціальної захищеності учасників освітнього процесу; В) Оновлення змісту вищої освіти; Г) Організація безперервності освіти наукових та науково-педагогічних кадрів; Д) Створення стимулів для мотивації викладацького складу закладів вищої освіти; Ж) Ваш варіант.

2. Спільними рисами щодо можливості втручання держави у справи вищої освіти є: А) Держава забезпечує якість навчання; Б) Держава фінансує систему вищої освіти й притягує вищі навчальні заклади до відповідальності за витрачені державні кошти; В) Держава, задля забезпечення потреб економічного розвитку держава гарантує підготовку людських ресурсів; Г) Ваш варіант.

3. Правовим механізмом в управлінні вищою освітою на державному рівні є: А) Визначення цілей, завдань та механізмів реалізації державної політики у галузі вищої освіти; Б) Розробка нормативно-правової бази функціонування вищої освіти та її розвитку; В) Ваш варіант.

4. Правовим механізмом в управлінні вищою освітою органів влади центрального рівня є: А) Реалізація державної освітньої політики через контроль за її втіленням та дотриманням відповідних законодавчих актів; Б) Розробка програми розвитку вищої освіти та її стандартів; В) Визначення норматив матеріально-технічного, фінансового забезпечення закладів вищої освіти; Г) Здійснення аналітично-прогностичної діяльності у галузі та визначення тенденцій і стратегічних напрямів її розвитку; Д) Здійснення організації і контролю за освітньою, навчально-методичною та науковою діяльністю закладів вищої освіти; Ж) Ваш варіант.

5. Правовим механізмом в управлінні вищою освітою органів влади регіонального рівня є: А) Забезпечення реалізації державних програм у галузі вищої освіти; Б) Вивчення потреб у фахівцях на місцях та подання до спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у галузі освіти і науки пропозиції щодо формування мережі закладів вищої освіти; В) Затвердження статусу підпорядкованих закладів вищої освіти; Г) Ваш варіант.

6. Особливості державного управління вищою освітою на регіональному рівні зумовлені: А) Історичними факторами; Б) Соціально-економічними факторами та темпами виходу із загальної системної кризи; В) Демографічними факторами; Ж) Ваш варіант.

7. Концепція державного управління автономізацією вищої освіти ґрунтується на принципах: А) Прозорості; Б) Відкритості; В) Демократизації (залучення до процесу державного управління вищою освітою широких кіл громадськості, неурядових організацій, органів місцевого самоврядування і органів державної виконавчої влади); Г) Ваш варіант.

Формування належного координаційного забезпечення проектно орієнтованого управління процесами стратегічного розвитку ОТГ зумовлюється потребами: у консультативно-експертній та організаційно-координаційній підтримці проектів розвитку громад області та проектів їхнього співробітництва з метою формування портфелю проектів реалізації стратегій розвитку громад з урахуванням встановлених критеріальних вимог, зокрема Державного фонду регіонального розвитку; в ініціації та проведенні навчання управлінського персоналу громад методології, технологіям, практикам і стандартам управління проектами, адаптованим до цілей і завдань органів влади на території області; у доцільності аналізу успішних проектів розвитку громад, виявлення касетних проектів та організаційно-управлінської підтримки їхнього розповсюдження на території області; у постійному моніторингу перебігу реалізації проектів громад для забезпечення своєчасної реакції на ситуацію й виконання запланованих стратегічних ініціатив з розвитку громад; у необхідності виконання функцій з архівації завершених проектів та акумулювання досвіду їхнього виконання [1, с. 89–97].

Для анкетування з визначення громадської думки для визначення провідних функцій координаційного забезпечення проектно орієнтованого управління процесами стратегічного розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації нами застосувалась методика напіввідкритого тестування серед викладачів закладів середньої, професійно-технічної та вищої освіти, а саме: 1. Реалізація концепції проектно орієнтованого підходу в децентралізації державного управління в Україні має передбачати підготовку персоналу в об'єднаних територіальних громадах: А) Так. Б) Ні. В) Ваш варіант.

2. Для оцінювання готовності до проектної діяльності об'єднаних територіальних громад доцільно використовувати моделі проектної зрілості проектного менеджменту: А) Так. Б) Ні. В) Ваш варіант.

3. Є об'єктивна необхідність в проведенні проектного аналізу об'єднаними територіальними громадами життєздатності запропонованих проектів: А) Так. Б) Ні. В) Ваш варіант.

4. Вирішальне значення для реалізації об'єднаними територіальними громадами проектів у сфері освіти є дія нормативно-правових актів децентралізації влади: А) Так. Б) Ні. В) Ваш варіант.

5. З метою формування стратегій розвитку об'єднаних територіальних громад є об'єктивна необхідність враховувати встановлені критері-

альні вимоги, зокрема Державного фонду регіонального розвитку: А) Так. Б) Ні. В) Ваш варіант.

6. Є об'єктивна необхідність у постійному моніторингу перебігу реалізації проектів об'єднаних територіальних громад для забезпечення своєчасної реакції на ситуацію й виконання запланованих стратегічних ініціатив у сфері освіти: А) Так. Б) Ні. В) Ваш варіант.

7. Є об'єктивна необхідність архівації завершених проектів об'єднаних територіальних громад та акумулювання досвіду їхнього виконання: А) Так. Б) Ні. В) Ваш варіант.

Зауважимо, що для інноваційного шляху розвитку України потрібно перейти до реальних дій, де пріоритетом стане освіта. Децентралізацію в управлінні освітою необхідно здійснювати комплексно, між державою і громадянським суспільством, між органами влади і споживачами освітніх послуг, між державною виконавчою владою і місцевими самоврядуванням, між керівником освітньої установи і освітянами. Державне управління поки що в Україні не передбачає в повній мірі участі громадськості і незалежних експертів в освітньому процесі. Відсутність діалогу може негативно впливати не тільки на державну освітню політику, для якої вимоги європейської

інтеграції ще не виступають ні змістовними, ні організаційними рамками, а й на соціальний клімат. Зазначимо, що міжнародна допомога і західний досвід є важливими ресурсами, якщо їх використовувати для координації зусиль всіх учасників процесу освітньої політики.

**Висновки і пропозиції.** Зауважимо, що наділивши ЗВО автономією, законодавство надало їм ряд повноважень, якими раніше вони не володіли: врегульовано ступенем передбаченої автономії кожного окремого ЗВО самостійне здійснення освітнього процесу у рамках, окреслених статутом, ліцензією та свідоцтвом про державну реєстрацію.

Підкреслимо, що процес децентралізації має передбачати виконання основних і конкретних функцій, усі етапи процесів прийняття і реалізації управлінських рішень, тому потрібно розробити нові положення про керівні освітянські структури з чітким і зрозумілим розподілом повноважень: слід розділяти передачу управлінських повноважень як право на виконання тієї чи іншої діяльності, зокрема ліцензування в окремих професіях; окреслення функціональних обов'язків регіональних керівників, зокрема, передача державою функцій щодо надання державних послуг тощо.

## Список літератури:

1. Безуглий Д.Г. Підхід до оцінювання рівня проектної зрілості органів місцевого самоврядування / Д.Г. Безуглий, Ю.П. Шаров // *Аспекти публічного управління*. – № 11/12 (25/26). – 2015. – С. 89–97.
2. Журавська Н.С., Мульований Є.С., Запаско Г.В. Наукові дослідження: управління персоналом, бізнес-планування // *Молодий вчений*. – 2018. – № 2(54). – <http://molodyvchenu.in.ua/ua/archive/54/>.
3. Журавська Н.С. Наукова сфера розвитку партнерства Україна-Польща / Україна-Польща – стратегічне партнерство в системі геополітичних координат [колективна монографія]. – S: Академія Польща, 2017. – С. 146–148.
4. Kovalchuk V. High education system challenges in the context of requirements of labour market and society / Vasyl Kovalchuk // *Scientific letters of academic society of Michal Baludansky*. – 2016. – С. 88–90.
5. Харгія університетів України: академічні свободи, університетська автономія та освіта: [створена на Міжнародній конференції « Олівійський форум – 2009 » у Ялті 11–15 черв. 2009 р.] // *Освіта України*. – 2009. – 10 лип. – С. 5.

**Журавская Н.С., Дихтяренко Л.В., Шкиринец А.Ю.**

Национальный университет биоресурсов  
и природопользования Украины

## СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ

### Аннотация

Исследованы теоретические вопросы по становлению и развитию проектного подходов в государственном управлении и автономизации высших учебных заведений Украины. Раскрыты утверждения, что уровень автономизации высшего образования зависит от сложившихся в каждой конкретной стране: системы управления; уровня развития культуры, науки и образования; университетских традиций и т. п. Акцентировано внимание, что такие страны, как Великобритания, Ирландия, Нидерланды, Финляндия, Австрия и Дания, предоставляют учреждениям высшего образования (УВО) широкую автономию с определенными требованиями ответственности; в других странах Греции, Бельгии, Германии, Франции – внутреннее управление УВО в значительной степени ограничено. Актуальность проблемы децентрализации государственного управления связана с поиском самоуправляющимися органами управления территориями (районными, областными советами) путей координации проектной деятельности территориальных общин с точки зрения обеспечения их общих интересов. Происходит реформа украинского местного самоуправления на основе децентрализации, которой, в частности, предусматривается создание объединенных территориальных общин (ОТО). Реализация задач развития ОТО, сотрудничества общин – это сферы, где естественным образом интегрируются стратегические и проектные технологии.

**Ключевые слова:** государственное управление, автономизация учреждений высшего образования, децентрализация, проектно ориентированное управление, правовой механизм в управлении.

**Zhuravska N.S., Dichtyarenko L.V., Shkyrinets A.Y.**  
National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine

## **THE PRESENT STATE AND PERSPECTIVES OF STATE MANAGEMENT IN UKRAINE**

### **Summary**

Theoretical questions on the formation and development of project approaches in public administration and autonomization of higher educational institutions of Ukraine are investigated. It is stated that the level of autonomization of higher education depends on the system of government that has developed in each country; level of development of culture, science and education; university traditions, etc. Attention is focused that countries such as Great Britain, Ireland, the Netherlands, Finland, Austria and Denmark, provide institutions of higher education with broad autonomy with certain requirements of responsibility; in other countries of Greece, Belgium, Germany, France – the internal management of institutions of higher education is largely limited. The relevance of the problem of decentralization of public administration is connected with the search for self-governing bodies of the management of the territories (regional and regional councils) of ways of coordinating the project activity of territorial communities from the point of view of ensuring their common interests. There is a reform of the Ukrainian local government on the basis of decentralization, which, in particular, provides for the creation of joint territorial communities. Realization of the tasks of development of the united territorial communities, cooperation of the communities are spheres where the strategic and project technologies are naturally integrated.

**Keywords:** state administration, autonomization of institutions of higher education, decentralization, project-oriented management, legal mechanism in management.