



Станіслав БУТІВЩЕНКО

Ключові слова: інноваційний розвиток, державне управління, моделі державного управління.

У статті визначено роль стратегічного планування у реалізації завдань інноваційного розвитку вищої освіти. Досліджено вплив інформаційного суспільства на розвиток інноваційного потенціалу державного управління. Обґрунтовано потребу формування базової структурно-функційної моделі циклу управління як ефективного засобу реалізації державної політики у сфері вищої освіти.

УДК 35.077.6:65.012.12

МОДЕЛЮВАННЯ ЯК ЗАСІБ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРОГРАМНО- ЦІЛЬОВОГО УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ

© Бутівченко С., 2012



Активні геополітичні процеси зумовлюють необхідність комплексного підходу до питання інноваційного розвитку вищої освіти й, відповідно, системи державного управління вищою освітою як її важливого складника. Актуальність і важливість цього обґрунтовується, передусім, невідповідністю між наявними принципами, методами і підходами щодо здійснення державно-управлінської діяльності та динамікою і тенденціями інноваційних та інституціональних процесів, що відбуваються в країні. Тобто порушуються взаємозв'язки між основними управлінськими функціями, що призводить до розбіжностей із сучасними моделями еволюційного розвитку суспільства. Виникнення проблемних ситуацій у самій системі державного управління потребує розроблення сучасних моделей державного управління вищою освітою.

Сучасна методологія державного управління приділяє достатньо уваги питанням впливу інтеграційних процесів на розвиток вищої освіти, але методологія інноватики та моделювання в державному управлінні вищою освітою залишається недостатньо дослідженою.

Наукова новизна роботи полягає в тому, що виявлено основні засади формування

моделей державного управління вищою освітою, які відповідають стратегічним завданням у сфері вищої освіти України на сучасному етапі інноваційного розвитку країни.

Під інноваційним розвитком науковці розуміють розвиток країни на основі усвідомленої, цілеспрямованої та систематично відтворюваної інноваційної діяльності, яка перетворюється на найважливіший чинник соціально-економічного розвитку, забезпечення національної безпеки та конкурентоспроможності національної економіки, формування інформаційного суспільства, в якому основним продуктом є знання [1, 45].

Інтеграційні процеси в Україні мають тісний зв'язок з інноваційними та інституціональними процесами, які охоплюють майже всі сфери діяльності суспільства. Масштабність і глибина цих процесів викликає необхідність таких важливих умов, як:

- розвинена інфраструктура;
- наявність відповідних політичних рішень уряду щодо створення умов для інноваційного розвитку вищої освіти;
- розробка та впровадження Стратегії інноваційного розвитку України на тривалий період.

Зазначені умови сприяють розв'язанню проблем інноваційного розвитку системи вищої освіти та її адаптації до вимог країн Європейського союзу. Це має велике значення тому, що, як зазначають науковці, інноваційні моделі державного управління виникають як продукт взаємодії владної еліти та соціуму у навколишньому середовищі та впливають на еволюцію систем [7].

Необхідним також є акцентування уваги на структурно-функційних особливостях інноваційної системи державного управління та на її специфічній сутності. Завдання підготовки спеціалістів у вищих навчальних закладах реалізуються з урахуванням трансформаційних тенденцій суспільного розвитку на основі розроблення та застосування новітніх технологій навчання, методів та засобів управління.

Інноваційний розвиток вищої освіти є основою для розвитку всього суспільства. Під суспільним розвитком, як вважають науковці, розуміють якісні зміни всієї структури суспільства, аж до зміни способу мислення людей, що веде до виникнення нових суспільних відносин і нових методів виробництва, тобто такі, які відповідають інтересам більшості, сприяючи підвищенню якості життя людей і даючи їм змогу впевненіше дивитися в майбутнє [8, 45].

Державне управління вищою освітою здійснюється безпосередньо через функції управління. За визначенням Г. Атаманчука, функція управління – це реальний, силовий, цілеспрямований та регулювальний вплив на певне явище чи стан, а стан функцій управління відбиває зміст і характер управлінського впливу. Під функціями державного управління слід розуміти види управлінських впливів держави, специфіка яких визначається предметом, змістом та способом перетворення об'єктів управління або його власних управлінських компонентів [6, 120–121].

Формування інформаційного суспільства має безпосередній вплив на розвиток інноваційного потенціалу державного управління у сфері функціонування системи вищої освіти і дає можливість системі державного управління вищою освітою ефективно використати внутрішній інноваційний потенціал для нововведень, розроблення сучасних моделей управління та впровадження їх у практичній діяльності.

Аналітична оцінка впливу державної структурної політики на розвиток управління вищою освітою свідчить про те, що державна структурна політика у сфері вищої освіти спрямована на формування загальнодержавних, міжгалузевих, внутрішньогалузевих пропорцій з метою забезпечення її збалансованого розвитку, на підготовку висококваліфікованих спеціалістів відповідно до потреб виробництва. Ефективність державної політики залежить від діяльності структур управління, за умови наявності оптимального спів-

відношення централізації та децентралізації, від надання ланкам управління повноважень для прийняття управлінських рішень щодо виконання поставлених завдань перед установами та організаціями, що відповідає стратегічним завданням держави у сфері підготовки фахівців. Система управління вищою освітою є складною, багатофункціональною, потребує чіткої міжгалузевої координації і має відповідати вимогам суспільства. Процеси реорганізації системи вищої освіти, розробка моделей управління відбуваються під впливом державної політики. Державна політика має вплив на систему управління і спрямована на розроблення й реалізацію стратегічних цілей і завдань та формування цільових програм щодо подальшого розвитку вищої освіти. Правильний вибір стратегії має вирішальне значення у цьому контексті тому, що за умови наявності науково обґрунтованої програми реалізації потенціалу економічного розвитку держави можливо забезпечити збалансований розвиток усіх сфер життєдіяльності суспільства. В цьому процесі важливе місце в державному управлінні посідає моделювання.

Формування сучасної інноваційної системи державного управління передбачає застосування цілісного підходу до інноваційного процесу взагалі. Інноваційний процес потребує розробки відповідних інноваційних моделей управління вищою освітою. Тому розв'язання проблеми розвитку інноваційної системи державного управління вищою освітою пов'язане з визначенням конкретних механізмів взаємозв'язків між структурними елементами цієї системи, рівнем впливу державної політики та зовнішніх факторів на систему вищої освіти.

Моделі системи державного управління вищою освітою України за своєю суттю відбивають певні властивості системи вищої освіти і в процесі функціонування протягом певного періоду ведуть до зміни структури системи управління вищою освітою. Зміна моделей, формування їх

залежать від впливу внутрішніх і зовнішніх факторів. Формування моделей державного управління відбувається на основі дослідження ефективності функціонування системи державного управління вищою освітою і здійснюється через системний аналіз організації її морфологічних і функційних властивостей. Вона, розвиваючи та впроваджуючи інноваційні технології, впливає на інші соціальні системи або на відповідні структури інших соціальних систем і водночас відчуває вплив інших структур. Вплив інших соціальних систем може бути у вигляді сучасних форм модернізації державного управління соціальними системами, застосування новітніх технологій, впливу Болонського процесу на стандартизацію та адаптацію системи вищої освіти України до відповідних стандартів країн ЄС. Типовою моделлю системи державного управління вищою освітою, на якій будуються інші, більш конкретні моделі, є структурно-функційна модель циклу управління, яка дає можливість розглядати управління вищою освітою як процес. Ця модель складається з основних функцій управління: планування, організація, мотивація, контроль процесів, що їх пов'язують: комунікації і прийняття рішень. Складником моделі є (визначення) взаємозалежний вплив органів державного управління на структурні підрозділи вищої освіти, і вплив їх на органи державного управління. Модель містить впливи інших соціальних систем на систему управління вищою освітою, а також її вплив на інші соціальні системи. Кожна функція управління реалізується через ухвалення управлінських рішень і безпосередньо впливає на вищі навчальні заклади.

Типова структурно-функційна модель циклу управління враховує структуру Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України, яка складається із різних підрозділів: департаментів, головних управлінь, відділів, кожен з яких спеціалізується на конкретній, але вузькій функції управління, що дає змогу в реалізації головних стратегіч-

них цілей деталізувати функційний складник управління. Структурно-функційна модель циклу управління містить функції управління, які мають свої структурно-логічні моделі.

Наприклад, модель планування як важливий інструмент організаційного управління містить такі процеси, як вибір мети й засобів її досягнення.

Вибір мети ґрунтується на:

- визначенні пріоритетних завдань планування відповідно до стратегічних цілей МОНмолодьспорту України;
- прогнозуванні перспективних напрямів розвитку системи вищої освіти та завдань планування відповідно до цього процесу;
- структуруванні цілей відповідно до завдань планування.

Вибір засобів досягнення мети ґрунтується на:

- розробці програми, плану заходів для досягнення мети;
- обґрунтуванні відповідних проектів для реалізації запланованих завдань.

Будь який процес управління передбачає створення відповідних функційних структур, мотивацію освітніх закладів у досягненні поставлених завдань, моніторинг результатів діяльності та внесення відповідних корективів в організації діяльності управлінських структур. У процесі реформування державного управління вищою освітою важливим є визначення моделі стратегічного планування. Динамічність процесу реформування вищої освіти, активні процеси інтеграції, застосування програмно-цільового підходу для реалізації державної політики об'єктивно потребує, у поєднанні з управлінським потенціалом структурно-функційної моделі, застосування структурно-процесної моделі державного управління вищою освітою, яка містить сучасні вимоги та завдання, здійснює моніторинг виконання державних цільових програм у галузі освіти.

Стратегічне планування розвитку вищої освіти, за багатоаспектної взаємодії суб'єктів і об'єктів державного управління різних рівнів, потребує постійного узго-

дження позицій у процесі прийняття відповідних рішень. Йдеться про практичну реалізацію завдань тривалої стратегії, яка має забезпечити міцне підґрунтя України як високорозвиненої, соціальної за своєю сутністю, демократичної правової держави, її інтегрування у світовий процес як країни з конкурентоспроможною економікою, здатною розв'язувати найскладніші завдання свого розвитку.

Модель стратегічного планування державного управління вищою освітою містить такі складники: місія вищої освіти, цілі державного управління вищою освітою, виявлення проблемних ситуацій державного управління вищою освітою, перспективних напрямів розвитку державного управління, аналіз стратегічних альтернатив, вибір стратегії, визначення ресурсних можливостей здійснення стратегії, оцінювання середовища й ресурсів та внесення змін до стратегії з урахуванням отриманих оцінок, реалізація стратегії, оцінка досягнутих результатів, корекція стратегії за наслідками контролю.

Державне управління є неодмінною, характерною властивістю держави і пов'язане з діяльністю урядових структур, які впливають на функціонування системи державного управління вищою освітою.

Західні дослідники визначають такими функції Кабінету Міністрів, який безпосередньо здійснює політику і впливає на розвиток вищої освіти:

- визначення пріоритетів;
- ініціювання політики;
- формування політики і законодавства;
- встановлення пріоритетів політики;
- надання ресурсів для здійснення програм і заходів [9].

В сучасних умовах соціально-економічного розвитку України уряд визначає пріоритети політики в освітній галузі, посилює відповідальність за своєчасне ухвалення рішень щодо виконання завдань в управлінні ВНЗ. Так, у Програмі економічних реформ на 2010–2014 роки Кабінетом Міністрів України були визначені проблеми у сфері освіти, зокрема: відсутність еди-

ного освітнього простору, оскільки вищі навчальні заклади перебували у підпорядкуванні 27 центральних органів влади, що суперечить світовій практиці. З метою подальшого реформування системи вищої освіти, уряд України активізує дії щодо посилення інноваційного складника державного управління вищою освітою. Здійснюється оптимізація державного управління. Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2011 р. № 1191-р (Додаток 2 зі змінами, які внесені, згідно з Розпорядженням КМ № 75-р від 30 січня 2012 р.), до сфери управління МОН молодьспорту України було передано 13 ВНЗ III – IV рівнів акредитації та навчально-методичних і науково-методичних установ державної форми власності, які були в структурі таких відомств, як Міненергвугілля, Мінінфраструктури, Мінфін, Держмитслужба, Держстат, Адміністрація Держспецзв'язку.

Важливу роль у державному управлінні вищою освітою відіграє функція контролю, вона дає змогу визначити міру виконання поставлених завдань та окреслити проблеми, які необхідно розв'язати. Стандартизація та адаптація системи вищої освіти до вимог Європейського Союзу потребує чіткої системи контролю діяльності вищих навчальних закладів. Кабінет Міністрів України Постановою від 3 травня 2012 р. № 353 «Про затвердження Порядку державного інспектування навчальних закладів» визначає механізм здійснення державного інспектування навчальних закладів усіх типів та рівнів акредитації, незалежно від форми власності та підпорядкування, з метою виявлення порушень вимог законодавства щодо надання освітніх послуг і державних стандартів освіти та запобігання таким порушенням [5]. Цей документ безпосередньо впливає на формування структурно-логічної моделі організаційного управління.

Оптимізація державного управління вищою освітою потребує чітких розрахунків наявних ресурсів для виконання проектів, сучасної інформативної бази, координа-

ції дій структурних підрозділів управління та ухвалення виважених управлінських рішень. Розробка структурно-логічної моделі організаційного управління вищою освітою має відповідати положенням Указу Президента України «Про Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2012–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», який визначає необхідність: створення методологічної бази для комплексного реформування державного управління, скорочення кількості та укрупнення державних цільових програм, запровадження внутрішнього аудиту, відповідно до стандартів Європейського Союзу, створення ефективної системи стратегічного планування регіонального розвитку, удосконалення нормативно-правової та методологічної бази щодо застосування програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів, з урахуванням результатів експерименту, перегляду нормативно-правових актів, що встановлюють штатні нормативи при здійсненні видатків бюджетних установ, зокрема у сфері освіти, модернізації мережі навчальних закладів, з урахуванням демографічної і економічної ситуації та необхідності підвищення якості освіти, утворення регіональних вищих навчальних закладів державної форми власності, впровадження національної системи рейтингового оцінювання діяльності навчальних закладів з метою стимулювання підвищення якості вищої освіти, її конкурентоспроможності на ринку праці та участі вищих навчальних закладів України у міжнародних рейтингах університетів, затвердження Кабінетом Міністрів України концепції формування державного замовлення на підготовку фахівців, науковців, науково-педагогічних кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів (післядипломна освіта) за напрямками і спеціальностями відповідних освітньо-кваліфікаційних рівнів, професій. Забезпечення необхідною інформацією для впровадження національної системи рейтингового оцінювання ВНЗ, ви-

дання Кабінетом Міністрів України акту щодо приведення Національної рамки кваліфікацій у відповідність до Європейської рамки кваліфікацій, затвердження державних стандартів вищої освіти європейського зразка з урахуванням пропозицій роботодавців, створення умов для запровадження з 2013 року грантів для молодих учених, удосконалення законодавчого регулювання відносин в інноваційній сфері, спрощення процедур ліцензування освітньої діяльності у сфері вищої освіти та акредитації вищих навчальних закладів [4].

Сучасний розвиток суспільства потребує чітких, ефективних державно-управлінських рішень від центральних органів влади – рішень, які стосуються діяльності освітньої галузі, зокрема і в регіонах.

Постанова Кабінету Міністрів України від 14 березня 2012 р. № 198 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2011 р. № 165 «Про затвердження Порядку та умов надання у 2011 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансування програм – переможців Всеукраїнського конкурсу проектів та програм розвитку місцевого самоврядування». Цією постановою Волинській обласній раді буди надані субвенції з державного бюджету на фінансування програм з підвищення ефективності державного управління через упровадження елементів електронного врядування у Волинській області.

Чернівецькій області надано субвенції з державного бюджету на впровадження новітніх інформаційно-комунікаційних технологій у навчально-виховному процесі загальноосвітніх закладів Вижницького району [2].

Це дає змогу місцевим органам державного управління ефективно використати економічні методи управління, модернізувати систему управління на обласному та місцевому рівнях, ці чинники враховуються у процесі розроблення та впровадження моделей управління закладами освіти на місцях.

Розроблення моделей управління здійснюється з урахуванням процесів децен-

тралізації державного управління вищою освітою. Так, Розпорядженням від 21 січня 2009 р. № 42 «Питання управління окремими державними професійно-технічними навчальними закладами, підпорядкованими МОН», Кабінет Міністрів України передав для тимчасового виконання обласним, Київській та Севастопольській міським держадміністраціям такі функції з управління підпорядкованими МОН державними професійно-технічними закладами, що готують кваліфікованих робітників за професіями для регіональних ринків праці:

- укладання та розірвання контрактів з керівниками навчальних закладів;
- здійснення матеріально-технічного і фінансового забезпечення навчальних закладів.

Кабінет Міністрів України зобов'язав Міністерство освіти і науки надати обласним, Київській та Севастопольській міським держадміністраціям організаційно-методичну та консультаційну допомогу з питань тимчасового виконання функцій з управління державними професійно-технічними навчальними закладами, переданими їм згідно з цим розпорядженням. Разом було передано 92 навчальних заклади [3].

Отже, проблеми розвитку інноваційної системи державного управління вищою освітою пов'язані з визначенням конкретних механізмів оптимізації взаємозв'язків між структурними елементами системи управління вищою освітою. Сучасні процеси формування інформаційного суспільства безпосередньо впливають на розвиток інноваційного потенціалу державного управління, дають можливість ефективно використати внутрішній інноваційний потенціал для розробки ефективних моделей управління та впровадження їх у практичній діяльності. Застосування програмно-цільового підходу, поєднання структурно-функційної моделі та структурно-процесної моделі державного управління вищою освітою є ефективним засобом реалізації державної політики у сфері вищої освіти.

ЛІТЕРАТУРА

1. Методологія державного управління : Слов.-довід. / уклад. : В. Д. Бакуменко (кер. авт. кол.), С. В. Бутівщенко, Д. О. Безносенко, О. М. Руденко та ін.; за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 196 с.
2. Офіційний вісник України. – 2011 р. – № 16. – С. 653.
3. Урядовий кур'єр. – 4 лютого 2009. – № 19.
4. Урядовий кур'єр. – 28 березня 2012 року. – № 6.
5. Урядовий кур'єр. – 4 травня 2012 року. – № 79.
6. **Атаманчук Г. В.** Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
7. **Костюк В. Н.** Теория эволюции и социально-экономические процессы / В. Н. Костюк. – М. : УРСС, 2001. – 301 с.
8. **Курдюмов С. П.** Синергетика – новые направления / С. П. Курдюмов, Г. Г. Малинецкий, А. Б. Потапов. – М. : Знание, 1989. – 205 с.

9. **Whittington M.** Canadian Government and Politics. Institutions and progressen / M. Whittington, R. Y. Loon. – Toronto : McGraw – Hill Limited, 1996. – 712 p.

CITED LITERATURE

1. State administration methodology: dictionary-reference book / compiled by V. Bakumenko (the head of writing team), S. Butivshchenko, D. Beznosenko, O. Rudenko and others; under the overall editorship by V. Luhovyi, V. Kniazhev. — Kyiv : National Academy of Public Administration issue, 2004. — P. 196.
2. Uriadovyi kuryer. — February 4, 2009. — № 19.
3. Uriadovyi kuryer. — March 28, 2012. — № 56.
4. Uriadovyi kuryer. — May 4, 2012. — № 79.
5. Ofitsiynyi visnyk Ukrainy. — № 16. — P. 16.
6. **H. Atamanchuk.** The theory of state administration: course of lectures / H. Atamanchuk. — Moscow : Legal literature, 1997. — 400 p.
7. **V. Kostiuk.** The evolution theory and socioeconomic processes / V. Kostiuk. — Moscow : URSS, 2001. — 301 p.
8. **S. Kurdiunov.** Synergetics — new directions / S. Kurdiunov, H. Malinetskiy, A. Potapov. — Moscow : Znanie, 1989. — 205 p.



Науково-методичний журнал

Друкуються матеріали з методологічних і теоретичних питань педагогічної науки та актуальних проблем державної освітньої політики

Виходить 4 рази на рік. Передплатна ціна на рік 194,72грн

ПЕРЕДПЛАТНИЙ ІНДЕКС 74638

Журнал внесено до переліку наукових фахових видань з педагогічних наук