

Серкова Надія Анатоліївна,
слухачка кафедри соціальної і гуманітарної політики
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків
ORCID 0000-0003-3597-1088

УДК 351(078)

doi: 10.34213/tp.19.04.18

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОСВІТИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Висвітлено питання державного управління у сфері освіти на регіональному рівні. Розглянуто удосконалення структури підготовки за рівнями та спеціальностями відповідно до потреб економіки, особливості державного управління у сфері освіти як навчальної дисципліни, у процесі вивчення якої слухачі оволодівають науковими основами управлінської діяльності на національному та регіональному рівнях. Висловлюється думка, що потреби економіки в підготовлених фахівцях визначалися і продовжують визначатися самою системою освіти, а зараз – самими освітніми установами, і проблему цю на системному рівні практично не вирішується.

Ключові слова: напрям удосконалення державного управління, освіта, регіональний рівень, освітні установи.

Постановка проблеми. У сучасній економіці людина стає центром відтворювальних процесів. Свідченням цього є зростання значення людського капіталу, який формується під впливом дії системи освіти, освітньої діяльності. Саме освіта впливає на розвиток природних здібностей людини до праці, сприяє моральному і духовному вихованню учнів, студентів, слухачів. Останнім часом в економічній літературі широко вживається така категорія, як сталий розвиток. Досвід розвинених країн стосовно подальшого соціально-економічного розвитку держави свідчить, що існують фундаментальні основи для забезпечення сталого розвитку. І такими можуть бути освіта, освітній рівень, освітній потенціал нації, що є важливим чинником становлення, збереження і зміцнення національної безпеки.

Проблеми вдосконалення управління освітою залишаються актуальними упродовж багатьох років. Останніми роками вони набули особливого значення в умовах розгортання процесів реформування й модернізації освіти: законодавчого закріплення повноважень у цій сфері діяльності за різними рівнями управління, включення України в Болонський процес і переходу до багаторівневої освіти, розроблення освітніх стандартів нового покоління, переходу на зовнішнє незалежне оцінювання, нормативне фінансування та ін.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми державного регулювання системи освіти знайшли відображення в наукових працях багатьох провідних українських учених. Вагомий внесок у вивчення її окремих аспектів зробили О. Євсєєва, Г. Башнянин, В. Куценко, Т. Лукіна, Н. Флінта, Л. Чернюк та ін. Однак аналіз наявних досліджень свідчить, що в більшості з них немає комплексного бачення концептуальної моделі удосконалення державного регулювання системи освіти в сучасних умовах глобалізації бізнес-процесів і євроінтеграції. Без цього неможливе обґрунтування адекватної до умов нашої держави стратегії державного регулювання розвитку системи освіти.

Комплексних досліджень, що дозволяють створити науково обґрунтований підхід до вдосконалення управління освітою в Україні, особливо в умовах її системних змін, поки проведено недостатньо. Запропоновані рішення в цій галузі стосуються здебільшого оцінювання загального стану управління, перерозподілу окремих функцій між рівнями управління на основі суб'єктивних уявлень про результативність їхньої реалізації, створення органів суспільного управління й організації управління в освітніх установах.

Мета статті – дослідити напрями удосконалення державного управління у сфері освіти на регіональному рівні.

Виклад основного матеріалу. Систему освіти в Україні представлено п'ятьма основними елементами: освітніми установами, освітніми стандартами і програмами, органами управління освітою та підвідомчими їм установами й організаціями, суспільними об'єднаннями. Роль і значення цих елементів у формуванні результату функціонування системи освіти різна. Результатом функціонування системи виступає людина, яка здобула освіту певного рівня та якості відповідно до встановлених освітніх стандартів і програм [4].

Регіональна система освіти розглядається нами як сукупність взаємодіючих освітніх програм і державних освітніх стандартів різного рівня і спрямованості, мережі тих, що реалізують їх, освітніх установ різних форм, типів і видів, органів управління освітою і підвідомчих їм установ і організацій, об'єднань юридичних осіб, суспільних і державно-суспільних об'єднань, що займаються діяльністю в галузі освіти в регіоні.

У якості результатів функціонування регіональної системи освіти розглядаються особи, які здобули освіту певного рівня, підготовлені фахівці з професійною освітою, особи, які отримали освітні послуги в певному регіоні. Роль і ступінь участі кожного елемента системи освіти у формуванні вказаних результатів визначаються практикою здійснення освітнього процесу, що складалася в регіоні [1, с. 98].

Нині система управління освітою передбачає ретрансляцію “команд” згори донизу на всіх владних рівнях. Зазначена в нормативних документах ідея про те, що саме суспільство продукує освітні запити, а органи влади їх лише формалізують та затверджують, поки що залишається декларацією. На зміну централізованому управлінню освітою повинно прийти розмежування функцій між центральними, регіональними і місцевими органами управління з передачею основних повноважень на нижчий рівень, тобто на рівень громади.

В останні роки система освіти України зазнала кардинальних реформ, що потребують відповідних змін у функціях державного регулювання. Основні напрями вдосконалення управління, що реалізуються відповідно до державних програм розвитку освіти й передбачають розширення різноманіття елементів системи та взаємозв'язків між ними, не дають успішного вирішення завдань модернізації економіки України, що вказує на наявність певних дисфункцій у державному регулюванні.

Основним джерелом змін у державному регулюванні освіти була і є держава, яка розробляла, приймала й реалізовувала управлінські рішення у сфері освіти. Проте це не привело до вирішення проблем системи, досягнення поставлених перед нею цілей і збалансування інтересів різних суб'єктів у цій сфері [2, с. 10].

Управління регіональною системою освіти здійснюється відповідними органами за лінійно-функціональною схемою. Структура управління упродовж тривалого часу змінюється незначно. Розподіл функцій управління за рівнями структури встановлений законодавчо й деталізований підзаконними актами. Удосконалення державного регулювання є важливим елементом реформування та зміни освіти, про що свідчить історичний досвід проведення цієї роботи. Основними напрямками були й залишаються зміна організаційної структури, перерозподіл функцій управління між її елементами, розвиток самостійності освітніх установ. Досягнуті результати не дозволяють виділити найбільш ефективні варіанти рішень.

Організація діяльності навчального закладу є одним із видів адміністративної діяльності, що характеризує структурно-управлінські напрями удосконалення, спрямовані на виконання державних функцій, здійснення яких неможливе без грамотного формування різних структурних одиниць [4].

Серед таких управлінських одиниць все більшого значення і самостійності набувають регіональні органи управління освітою. Регіоналізації освіти сприяють такі чинники:

- переміщення основної ваги соціально-економічних проблем з центру в регіони;
- зниження активності населення в міжтериторіальних переміщеннях;
- необхідність підготовки кадрів, орієнтованих на рішення нових регіональних, політичних, економічних і соціальних завдань;
- потреба в регіональному центрі наукових і громадських ідей, у відкритому демократичній майданчику, у точці тяжіння для навчальних і наукових установ, що прагнуть до єднання [5, с. 5].

Виникнення в регіональній владі нових завдань і зміна змісту регіонального управління ведуть до зростання кількості проблем, пов'язаних передусім із відсутністю належного правового регулювання, матеріального і кадрового забезпечення процесу освіти і виховання, а також з ускладненням цього процесу. У зв'язку з цим можна стверджувати, що саме від якісного вирішення проблем освіти на регіональному рівні значною мірою залежать особливості освіти в країні [6, с. 24].

Своєчасним і актуальним видається дослідження складників системи управління освітою на регіональному рівні в Україні. При цьому слід зауважити, що саме поняття “напрямок удосконалення управління” здається досить складним, комплексним явищем. Напрямок удосконалення управління є специфічно організованою формою руху матерії, що закономірно виникла у процесі еволюції, та полягає в цілеспрямованому багатоциклічному перетворенні інформації, у двох взаємопов'язаних, замкнених зворотних зв'язках (ЗЗ) контурах і функціонально реалізує як збереження стійкості, керованого об'єкта, системи (I контур ЗЗ), так і розвиток, подальше підвищення рівня її організації (або створення нових структур) шляхом відбору і нагромадження інформації (в II контурі ЗЗ) [2, с. 11].

Незважаючи на те, що наведене вище визначення має філософський характер, за допомогою його аналізу можливо розкрити базові елементи напрямку вдосконалення управління [5, с. 6]:

- 1) суб'єкт управління (керівний об'єкт);
- 2) об'єкт управління (керований об'єкт);
- 3) цілі та завдання управління;
- 4) методи і концепції управління.

Переносячи вказані елементи до сфери освіти, напрями удосконалення системи управління освітою на регіональному рівні в узагальненому вигляді можна подати як безліч взаємопов'язаних елементів (ланок), що становлять єдине ціле, що реалізують процес керування освітою на регіональному рівні для досягнення поставлених цілей управління.

Зазвичай виділяють такі основні вимоги до організації управління:

1. Адаптивність – пристосування до умов, що склалися.
2. Оптимальність складу ланок управління і взаємозв'язків між ними у процесі управління.
3. Правомірність, рівномірний розподіл робіт за ланками й етапами.
4. Гнучкість – сприйнятливість до нововведень, інновацій.
5. Відповідність до цілей управління.
6. Своєчасність управлінського впливу (оперативність).
7. Удосконалення, наявність та реалізація потенційних можливостей і випереджального розвитку.
8. Раціональне поєднання централізації й децентралізації, спеціалізації та інтеграції функцій управління,
9. Безперервність і достовірність передачі інформації (надійність).
10. Економічність досягнення необхідної ефективності управління за мінімальних витрат.
11. Гнучкий і збалансований розподіл обов'язків, прав і відповідальності.
12. Виключення зворотного-поступальних дій, узгодженість процедур і операцій [9].

Зовнішніми суб'єктами напрямів удосконалення системи управління освітою на регіональному рівні виступають державні (регіональні) органи влади, а також громадські структури. При цьому управління освітою розглядається і як важлива соціокультурна функція державних органів, що визначає багато перспектив розвитку суспільства [6, с. 10], і традиційна місія громадських структур. В областях управління освітою покладається на голову галузевого органу виконавчої влади.

Об'єктом напряму удосконалення системи управління виступає сфера освіти. Зазначена категорія несе в собі багатоаспектне смислове навантаження: її можна розглядати, з одного боку, як сферу життєдіяльності суб'єктів, а з іншого – як соціально-економічну систему, покликану забезпечувати умови життєдіяльності суб'єктів і одночасно задовольняти освітні потреби людини, суспільства, держави. У масштабі країни і суспільства сфера освіти є ділянкою суспільного життя, її підсистемою; на рівні регіону – соціально-економічною підсистемою, що є галуззю економіки й елементом соціальної структури територіальної громади [5, с. 8].

Предметом управління в цій сфері найчастіше виступають заклади вищої освіти (ЗВО). Управління та організація діяльності ЗВО знаходять своє місце в аспекті формування державної політики щодо оптимізації вищої школи, пошуку структурно-управлінської системи, що діє в рамках конкретного закладу і в цілому ЗВО як одиниць системи [1, с. 99].

Що стосується цілей, завдань, методів і концепцій управління, то вони характеризуються значною мобільністю, залежать від багатьох політичних, соціальних і економічних чинників. Крім того, вони взаємопов'язані з рівнем управління.

Основними завданнями системи управління освітою на регіональному рівні на сучасному етапі є:

1) забезпечення, спільно з регіональним рівнем управління освітою, переходу української освітньої системи в нову якість – до освітнього регіоналізму, що органічно поєднує в собі два зустрічних процеси: регіоналізацію та інтеграцію освіти, підвищення рівня самостійності, комплексності освітнього розвитку регіонів;

2) забезпечення конституційних прав громадян на освіту, рівності їхніх освітніх можливостей;

3) формування регіональної освітньої політики і регіональних програм розвитку освіти, їхнє нормативно-правове та фінансово-економічне забезпечення;

4) створення цілісних регіональних освітніх систем з єдиними органами управління, координація діяльності всіх компонентів цих систем;

5) організація міжрегіонального співробітництва у сфері освіти;

6) науково-методичне та інформаційне забезпечення освітніх установ;

7) підтримка і розвиток інноваційної діяльності в освіті, інноваційних освітніх установ;

8) організація підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації педагогічних кадрів;

9) залучення громадськості (регіонального співтовариства) до вирішення проблем розвитку освіти;

10) перетворення освіти (регіональної системи освіти) на дієвий чинник соціокультурного розвитку регіонів [1, с. 98].

Комплекс зазначених завдань можливо реалізувати за допомогою нормативних і організаційно-управлінських умов, що відповідають інтересам розвитку даної системи нормативних правових актів. При цьому головним завданням залишається збереження єдиного конституційного простору, який передбачає реалізацію гарантій державної цілісності України, повагу людини, її прав і свобод.

Що стосується організаційно-управлінських умов, то вони знаходять своє відображення в таких функціях управління освітою на регіональному рівні:

1. Функція прийняття рішень, що реалізується у формі розпоряджень, рекомендацій, наказів, планів тощо.

2. Функція організації виконання прийнятих рішень, що включає таке:

– доведення прийнятого рішення до конкретного виконавця, закладу освіти;

– матеріально-технічне забезпечення виконання рішення;

– узгодження прийнятого рішення з особливостями регіонального розвитку та особистісними настановами виконавця.

3. Функція попереднього, поточного і підсумкового контролю.

4. Функція координування діяльності виконавців на основі інформації, отриманої в ході контролю.

5. Функція обліку результатів діяльності, аналізу та оцінювання її результативності на підставі отриманих результатів.

6. Функція розроблення перспективних напрямів розвитку системи освіти в регіоні на основі узагальнених даних [3, с. 160].

Виходячи з вищевикладеного, регіональний напрям удосконалення системи управління освіти можна визначити як організовану відповідно до Конституції України, Закону України “Про освіту” та інших нормативно-правових

актів форму руху інформації через прийняття рішень, узгодження, контроль, координацію, облік результатів, оцінювання результативності, планування від регіональних органів влади, спрямовану на забезпечення конституційних прав громадян на освіту, рівності їхніх освітніх можливостей, перетворення й підвищення рівня сфери освіти, формування регіональної освітньої політики і регіональних програм розвитку освіти, організацію міжрегіонального співробітництва у сфері освіти, підтримку інноваційної діяльності в освіті, залучення громадськості до вирішення проблем розвитку освіти, соціокультурний розвиток регіону.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, процес модернізації системи освіти безпосередньо пов'язано зі створенням дієвої системи управління цією сферою, що можливо лише за умови послідовної державної кадрової політики. Як на перспективних напрямках удосконалення державного управління подальшими дослідженнями цієї проблематики можна сконцентруватися на вивченні питань формування результативної технології в системі заохочень керівних кадрів у галузі освіти з урахуванням досвіду зарубіжних країн, проведенні ґрунтовних досліджень із питань удосконалення нормативно-правової та організаційної бази кадрової політики в освіті тощо.

Список використаних джерел

1. Байкова О. М. Концептуальные основы государственной политики в области образования и экономические границы его коммерциализации. *Економика образования*. 2013. № 1. С. 98–110.
2. Бесчастный В. М. Развитие інформаційного суспільства як позитивний чинник впливу на якість управління вітчизняною освітою. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2016. № 4. С. 10–18.
3. Згуровський М. Вища освіта на зламі суспільного розвитку. *Українознавство*. 2016. № 1. С. 160–162.
4. Іщенко А. Глобальні тенденції і проблеми розвитку освіти: наслідки для України : аналіз. записка. *Нац. ін-т стратег. досліджень*. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1537/>.
5. Степанов О. П. Пріоритети структурної перебудови на основі інноваційної моделі. *Стратегія розвитку України*. 2010. № 3–4. С. 3–17.
6. Шарапов В. Универсальные технологии управления. Минск : Техносфера, 2012. 496 с.
7. Великий тлумачний словник української мови. Харків : Фоліо, 2017. 296 с.
8. Про освіту : Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19/print>.
9. Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1415-19/>.

References

1. Baikova, O. (2013). Conceptual foundations of state policy in the field of education and the economic boundaries of its commercialization. *Economics of Education*, 1, 98–110 [in Russian].
2. Beschastnyy, V.M. (2016). Development of the information society as a positive factor of influence on the quality of management of domestic education. *Public administration: improvement and development*, 4, 10–18 [in Ukrainian].
3. Zgurovsky, M. (2016). Higher education at the turn of social development. *Ukrainian Studies*, 1, 160–162 [in Ukrainian].
4. Ishchenko, A. Global tendencies and problems of educational development: implications for Ukraine: analyte. note. *Nat. inst. strategist. research*. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1537/> [in Ukrainian].
5. Stepanov, O. (2010). Priorities of structural restructuring on the basis of innovative model. *Strategy of development of Ukraine*, 3–4, 3–17 [in Ukrainian].
6. Sharapov, V. (2012). Universal control technologies. Minsk: Technosphere [in Ukrainian].

7. A Great Explanatory Dictionary of the Ukrainian Language (2017). Kharkov: Folio [in Ukrainian].

8. On Education: Law of Ukraine vid 05.09.2017 p. No. 2145-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19/print>.

9. On Higher Education: Law of Ukraine vid 01.07.2014 p. No. 1556-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1415-19>.

*Sierkova N. A., Listener of Social and Humanitarian Policy Department, KRI NAPA, Kharkiv
ORCID 0000-0003-3597-1088*

DIRECTIONS OF IMPROVEMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF EDUCATION AT THE REGIONAL LEVEL

The article covers the issues of public administration in the field of education at the regional level and discusses the improvement of the structure of training by levels and specialties in accordance with the needs of the economy. The opinion is expressed that the needs of the economy in trained professionals have been determined as well as continue to be determined by the education system itself, at present they continue to be determined by the educational institutions themselves and this problem is not practically solved at the system level.

In the modern economy, man becomes the center of recovery processes. The evidence of that is a growth of the importance of human capital which is formed under the influence of the education system and educational activities. It is education that affects the development of natural abilities of the person to work, facilitates the moral and spiritual education of pupils, students, listeners. Recently, the category of sustainable development has been widely used in the economic literature. The experience of the developed countries regarding the further socio-economic development of the state shows that there are fundamental foundations for sustainable development. Those could be education, the level of education and the educational potential of the nation, which are an important factor of the formation, safekeeping and strengthening of national security.

The external subjects of the directions of improvement of education management system at regional level are state (regional) authorities as well as public structures. At the same time, education management is also considered as an important sociocultural function of government bodies, which defines a lot of perspectives of the development of society, and as a traditional mission of social structures. In the regions, the management of education is entrusted to the chairman of a branch body of executive power.

The object of the direction of improvement of the management system is the sphere of education. This category carries a multi-aspect semantic meaning: on the one hand, it can be regarded as the sphere of life of the subjects and, on the other, as a socio-economic system designed to provide the living conditions of the subjects and at the same time meet the educational needs of man, society and the state. The sphere of education at the country and society level is the area of public life, its subsystem; the sphere of education at the regional level is a socio-economic subsystem, which is a branch of economy and a constituent element of the social structure of the territorial community.

Key words: a direction of improvement of public administration, education, a regional level, educational institutions.

Надійшла до редколегії 05.11.2019 р.