

М. М. Хитько, старший викладач
кафедри публічного управління та права
Дніпровської академії неперервної освіти

РОЛЬ І СПЕЦИФІКА СТРАТЕГІЧНОГО ДЕРЖАВНОГО ПЛАНУВАННЯ В УПРАВЛІННІ ОСВІТОЮ

Розглянуто проблему визначеності державного стратегічного планування в освіті. Виділено основні характеристики цієї управлінської функції, які є ключовими для адекватного розуміння її ролі у процесі здійснення освітніх і соціальних змін. Визначені основні чинники зростання ролі стратегічного управління в освіті у контексті необхідності реформування галузі. Обґрунтовано необхідність переорієнтації стратегії розвитку галузі на показники зовнішньої ефективності і зміни концептуальної основи стратегічного планування освітніх реформ і їх державно-управлінського забезпечення.

Ключові слова: державне управління, стратегічне планування, освітні реформи, інновації.

M. M. Khitko. Role and specificity of strategic public planning in education management

The problem of the definition of state strategic planning in education is considered. The main features of this management function are highlighted, which are key to an adequate understanding of its role in the process of educational and social change. The main factors of the growth of the role of strategic management in education in the context of the need for industry reform are determined. The necessity of reorientation of the industry development strategy to the indicators of external efficiency and the change of conceptual basis of strategic planning of educational reforms and their state-management support is substantiated.

At the core of the innovation changes in the system of state governance, the branch thus finds the objectives of increasing the external efficiency of education, focused on solving social problems, rather than achieving the goals that are guided by the industry itself. Among the requirements of external efficiency to domestic education, the provision of personal competitiveness of citizens as specialists is at the forefront; their preparation for life and activities in the context of the global information space and, accordingly, the establishment of education as a communicative process; formation of the ability to social and professional mobility; reorientation to innovation and creative personality. On the basis of strategic management, the task of adapting the mechanisms of state planning to the tasks of reorienting to the needs of a changing external socio-cultural environment of education is solved.

Key words: public administration, strategic planning, educational reforms, innovations.

Постановка проблеми. Роль стратегічного планування в освіті визначається радикальним зростанням значущості освітньої галузі для забезпечення соціально-економічних цілей і гуманітарних проблем сучасної цивілізації та кожної країни. Сьогодні загальновизнано, що ефективність освітньої діяльності стосовно продукування та поширення знань і формування людського капіталу та технологічного потенціалу є основним ресурсом соціального розвитку. Характер впливу освіти на суспільство вирішальною мірою залежить від управління освітніми процесами, а тому можна погодитися з дослідниками, які прямо пов'язують ефективність державного управління в освіті з успішністю інноваційних процесів у соціально-економічній сфері [5, с. 115].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика стратегічного планування в освіті на рівні механізмів та інструментарію державного управління представлена у роботах Н. Абашкіної, А. Власюка, Г. Дмитренко, М. Лещенко, В. Лугового, С. Калашникової, І. Ковчиної, К. Корсака, Б. Мельниченка, С. Майбороди, Л. Пуховської, А. Сбруєва та інших фахівців. Достатньо добре висвітлено динаміку освітянських та управлінських реформ, напрями змін

© **М. М. Хитько**, 2018

у системі планування освітніх реформ. Однак загалом роль і специфіка планування стратегії розвитку освіти у контексті загальносоціальних модернізаційних реформ є недостатньо дослідженим аспектом проблеми.

Метою статті є визначення ролі та специфіки стратегічного планування як механізму державного управління в освіті у контексті загальносоціальних модернізаційних процесів.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні актуальною є не просто якість державного управління освітою, а результат цієї регулюючої діяльності з погляду інтересів суспільства. Пріоритетного значення набувають не стільки управлінські показники внутрішньої успішності освітньої діяльності, скільки підвищення ролі освіти як чинника суспільного розвитку загалом. Сьогодні успішне управління освітою визначається не кількістю медалістів чи переможців олімпіад, а внеском освіти у вирішення проблем країни, регіону, громади. Результативність освітньої галузі і державного управління нею спирається на адекватність досягнутих освітніх цілей тим цілям соціокультурного розвитку, які стоять перед суспільством і актуалізуються у відповідних державних стратегіях розвитку.

В основі інноваційних змін у системі державного управління галуззю відтак виявляються завдання зростання зовнішньої ефективності освіти, орієнтовані на вирішення соціальних завдань, а не досягнення цілей, якими керується сама галузь. Останні значною мірою зумовлені соціальними потребами, проте суттєво трансформуються внаслідок внутрішньосистемних особливостей та інтересів освітньої сфери. Останнім часом спостерігається навіть деформація власне освітніх цілей стосовно завдань розвитку країни. Наприклад, за галузевими показниками ми маємо величезні успіхи у навчальних результатах всіх рівнів і, відповідно, освітні цілі переважно досягнуті, проте наявні знання і навички випускників освітніх закладів не задовольняють тих вимог, які до них ставить суспільство, економіка країни, роботодавці тощо.

Саме цей соціально орієнтований контекст державного управління освітою лежить в основі максимізації ролі стратегічного галузевого управління та планування розвитку освіти в інтересах суспільства. Освітній розвиток сьогодні здійснюється як відображення запитів до результатів освітньої діяльності не тільки її учасників, а й органів державної влади, підприємств, бізнесу, територіальних громад тощо. Регулювання освітньої сфери з боку органів державного управління має здійснюватися на основі поєднання інтересів усіх зацікавлених у результатах освітньої діяльності соціальних суб'єктів, відповідно, інноваційна модель управління галуззю ґрунтується на поєднанні їх цілей у межах певної цілісної стратегії розвитку. А це можливо зробити лише у тому разі, якщо в основі такої моделі лежить стратегічне планування освітнього розвитку. Саме воно є найбільш адекватним управлінським механізмом забезпечення пріоритетності соціальних цілей над галузевими та підпорядкування приватно-корпоративних інтересів освітніх суб'єктів інтересам споживачів освітніх послуг.

У межах вказаної глобальної тенденції практично-соціальної переорієнтації освітньої діяльності у процесі її реформування на показники зовнішньої ефективності діє значна кількість конкретних чинників зростання значення стратегічного державного управління освітою. Воно необхідне для переведення розвитку країни на модель інноваційного розвитку, забезпечення конкурентоспроможності вітчизняної економіки, становлення в країні високотехнологічного та інтелектуалоемного виробництва, інтеграції країни до світового економічного простору й адаптації до вимог процесів глобалізації та інформатизації. Всі вказані процеси мають пріоритетну освітньо-наукову складову частину, яка може формуватися лише на основі цілісної довгострокової державної освітньої стратегії.

Важливим є і особистісно-кадровий вимір освітньої діяльності, формування як людського капіталу, так і гуманітарно-інтелектуального потенціалу українського суспільства. Серед вимог зовнішньої ефективності до вітчизняної освіти на перших місцях знаходяться за-

безпечення особистісної конкурентоспроможності громадян як фахівців; їх підготовка до життя та діяльності в умовах глобального інформаційного простору і, відповідно, утвердження освіти як комунікативного процесу; формування здатності до соціальної та професійної мобільності; переорієнтація на інноваційно-креативну особистість як модель випускника освітнього закладу з вирішенням проблем індивідуалізації освітнього процесу та його неперервності.

Стратегічне планування є ефективним механізмом вирішення і внутрішніх проблем вітчизняної освіти з погляду як інтересів споживачів освітніх послуг, так і адаптації до умов світового і європейського освітнього простору. Тільки у межах використання стратегічного планування в освіті відкриваються можливості формування механізмів соціального партнерства, без чого неможливо інтегрувати галузь у процеси соціально-економічної модернізації. Вже кілька років освіта розвивається в умовах негативних демографічних процесів, і тільки стратегічне планування може допомогти пом'якшити їх руйнівний вплив на вітчизняні освітні заклади.

Шляхом стратегічного планування доцільно вирішувати і проблему перетворення декларативних намірів модернізації галузі на реальний інноваційний процес. Нині на всіх рівнях вітчизняної освіти йдуть системні модернізаційні процеси, пов'язані зі становленням Нової української школи, інтеграцією до Болонського процесу, адаптуванням до нових форм державного управління галуззю. Очевидно, на часі такі конкретні напрями змін, як диференціація вишів, створення більш ефективної системи взаємодії освіти та роботодавців і механізмів недержавного фінансування освіти, виокремлення системоутворюючих вишів, суттєва зміна інструментів фінансування освіти тощо. Все це неможливо здійснити без обґрунтування нових довгострокових цілей розвитку галузі у межах стратегічного планування, яке має розробити механізми і ресурсне забезпечення як зміни ролей різних освітніх суб'єктів, так і нових напрямів державної освітньої політики, упровадження відповідного управлінського інструментарію.

Проте найбільш важливим є забезпечення зростання ролі освіти у вирішенні соціально-економічних проблем країни та її гуманітарної сфери. Освіта є одним із головних факторів зростання виробництва, доходів населення, якості життя людей і, відповідно, людського капіталу та продуктивності праці. Завдяки освіті зростає матеріально-виробничий і гуманітарний потенціал суспільства, формується система цінностей, що визначає можливості його подальшого інноваційного розвитку. Будь-які системні трансформації, особливо постіндустріального зразка, опираються на освітні інновації як один із вирішальних чинників інституційного рівня, який визначає основні риси інноваційного розвитку суспільства – починаючи від науки і закінчуючи системою соціальних і міжособистісних відносин. Тому можна погодитися з дослідниками, котрі вважають, що «управління освітою, його результативність і ефективність є важливими аспектами, які впливають на конкурентоспроможність вітчизняної освіти і економіки в цілому, а також на національну безпеку країни, оскільки освіта, поряд із наукою і технологіями, входить до числа стратегічних національних пріоритетних напрямків» [6, с. 150–151].

Проблеми сьогодення в нашій країні визначаються значною мірою саме недостатньою зовнішньою ефективністю освітньої діяльності, оскільки вітчизняна освіта за об'єктивними індикаторами серйозно поступається освітнім системам розвинених країн [4]. Якщо за кількісними показниками ми традиційно займаємо достатньо сильні позиції, то низька якість освіти викликає дуже серйозні проблеми і формує численні ризики для цілей модернізації країни. Вирішення цих проблем вимагає чіткої і послідовної реформаторської діяльності з використанням механізмів стратегічного управління та планування.

Безпосередньою основою становлення таких механізмів слід вважати стратегічний менеджмент, який у державному управлінні в освіті тією чи іншою мірою почав застосовуватися на межі XX – XXI ст. Він суттєво змінює стратегію діяльності органів державного управління освітою, яка переорієнтовується з цілей поточного регулювання на пошуки найопти-

Механізми державного управління

мальніших способів використання ресурсних можливостей галузі та всього суспільства для досягнення найбільш важливих із погляду стратегічного розвитку освітніх змін у контексті вирішення глобальних завдань модернізаційних реформ. Відповідно, як вказують дослідники, «стратегічне планування як одна з функцій стратегічного менеджменту може і повинне бути в арсеналі механізмів отримання максимального соціального ефекту від використання кожного виду ресурсів на різних рівнях управління» [1, с. 18].

У цілому саме на основі стратегічного менеджменту вирішується завдання адаптації механізмів державного планування до завдань переорієнтації на потреби мінливого зовнішнього соціокультурного середовища освіти, що сьогодні і визначає головні тенденції інноваційних змін системи державного управління галуззю. Застосування стратегічного планування як механізму такої переорієнтації не тільки сприяє зростанню зовнішньої ефективності освітньої галузі, але і дозволяє максимально мобілізувати усі ресурси інноваційного розвитку освіти (кадровий, науково-інноваційний, соціально-інфраструктурний, гуманітарно-культурний тощо).

Відтак стратегічний менеджмент дозволяє на основі упровадження стратегічного планування утверджувати стратегічний підхід діяльності органів державного управління освітою, і саме за рахунок таких змін в управлінні галуззю досягається переорієнтація усіх освітніх суб'єктів на довгострокові цілі, необхідні для інноваційного розвитку країни і пов'язані з формуванням кадрового та інноваційно-наукового потенціалу та інтеграції до європейського освітнього і культурного простору. Водночас стратегізація галузевого управління дозволяє не просто узгоджувати довгострокові цілі виробників освітніх послуг з очікуваними потребами їх індивідуальних чи корпоративних споживачів, але й добиватися їх кореляції з глобальними модернізаційними тенденціями розвитку українського суспільства. Звідси випливає і необхідність більш чіткої взаємозалежності державних орієнтирів стратегічного розвитку освітньої галузі України й усього спектра цільових орієнтирів – економічних, соціальних, культурних, особистісних, комунікаційних тощо.

Важливою є і внутрішня трансформація стратегічного управління в освіті. Для свого ефективного функціонування система стратегічного планування розвитку освітньої галузі має поєднувати у динамічному взаємозв'язку низку комплементарних управлінських функцій, таких як аналітична робота з інформацією та підготовка інформаційної основи освітніх планів і проєктів; соціально орієнтоване цілепокладання стратегічного планування; адаптація освітніх стратегій до тенденцій розвитку соціального середовища; визначення ресурсів і механізмів здійснення стратегій; концентрація сил на найбільш ефективній стратегії освітнього розвитку; моніторинг і коригування процесу реалізації стратегії з боку органів державного управління освітою. Вказані функції є діяльнісною основою для виокремлення і формування основних механізмів регулювання стратегічного розвитку освіти з боку суб'єктів галузевого управління. І це головне завдання модернізаційних реформ, адже «єдина альтернатива безнадійному відставанню України у світових «перегонах на виживання» повинна бути реалізована шляхом забезпечення одночасного та взаємопов'язаного випереджаючого розвитку освітньої сфери, яка забезпечує соціально-економічний розвиток країни» [3, с. 119].

Ключове значення у процесі формування стратегії освітнього розвитку має врахування потенціалу, ресурсів, проблем, інтересів та інтенцій до змін усіх суб'єктів освітньої діяльності як на рівні системи, так і діяльності окремих освітніх закладів та установ. Найбільш слабким місцем у наявній практиці стратегічного планування є концентрація на позитивних цілях, тоді як потрібно враховувати і негативний вплив на освітню галузь і її окремі складові частини соціальних чинників різного характеру. Сюди слід включити можливі деструкції соціально-економічного характеру, недосконалість освітнього законодавства; політичні ризики; недостатньо динамічний темп технологічних інновацій; навіть проблеми природно-екологічного

і демографічного походження. Необхідно мати на увазі неоднозначність взаємовпливів освіти і зовнішнього середовища в силу складності першої та динамічної мінливості останнього.

Проте стратегічне планування має враховувати, що модернізаційні зміни в освіті створюють і нові чинники соціальних взаємодій; освітня галузь за умови вдалих реформ набуває нових можливостей впливу на всі сфери життєдіяльності суспільства і, відповідно, більших шансів отримати додаткові ресурси розвитку. Останні можуть ефективно використовуватися у процесі коригування стратегічних планів на основі детального аналізу структури та тенденцій розвитку галузі з тим, щоб державна підтримка і додаткові ресурси спрямовувалися у найбільш перспективні сегменти освіти з найбільшим розвиваючим та інноваційним ефектом. Особливо це стосується інноваційних змін в освіті, пов'язаних з інформатизацією, полікультурністю, увагою до оздоровчих і рекреаційних проблем тощо.

Оскільки головним стратегічним орієнтиром у державному плануванні розвитку освітньої галузі є орієнтація на зовнішню ефективність, досягнення високого соціального ефекту освітньої діяльності у контексті модернізаційних цілей, а останні пов'язані з формуванням ринкових відносин, то і стратегічне регулювання освітніх реформ довгострокового характеру має концентруватися насамперед на формуванні та розвитку ринку освітніх послуг. Вітчизняні дослідники вказують, що «забезпечення тісної взаємодії ринку праці та ринку освітніх послуг є важливим напрямом змін і тенденцій освітнього простору» [2, с. 156]. Стратегічне планування в освітній царині має відповідати завданням формування ринкових механізмів та узгоджених із ними державних програм інноваційного розвитку, які представлені у наявних урядових програмах різного рівня і спрямованості. Ринкові умови освітніх реформ, маркетизація діяльності органів державного управління у процесі запровадження клієнталістської моделі діяльності висувають на одне з перших місць у процесі стратегічного планування ефективне використання фінансових державних ресурсів, які у вигляді бюджетів формують реальну ресурсну основу будь-яких планів розвитку освіти України.

Відповідно, слід врахувати у стратегічному плануванні розвитку освіти ті параметри соціально-економічного розвитку, які формують матеріально-фінансову та цільову основу освітньої стратегії. Це і податкова політика, і бюджетні витрати, і пріоритети галузевого розвитку економіки, і розподіл бюджетного фінансування, і умови діяльності та напрями реформування органів державного управління, і державно-приватне партнерство, і стратегічні напрями модернізації вітчизняної економіки. Не лише стратегія розвитку освіти визначається зовнішніми чинниками, умови та ресурси освітніх реформ і стратегічне планування розвитку освітньої галузі також визначаються ззовні. Освітнє стратегічне планування орієнтується на цілі суспільства й економіки і черпає ресурси для інноваційних проєктів теж з успіхів соціально-економічного розвитку країни.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. У сучасних умовах вітчизняна система освіти потребує не стільки додаткових обсягів бюджетного фінансування та матеріальних ресурсів, скільки інновацій у процесі державного стратегічного планування, що орієнтується на динамічність застосування тих чи інших методів здійснення освітніх реформ у контексті потреб українського суспільства. В основу стратегічного планування має бути покладена системна та довгостроково орієнтована потреба у зміні цілей, форм діяльності, технологій освітніх суб'єктів і галузі в цілому. Стратегічне планування виступає як інноваційний механізм державного управління освітньою сферою, функціонування якого визначається цільовою орієнтацією на забезпечення освітньої складової частини стратегії соціально-економічного розвитку нашої країни на основі формування сучасного людського капіталу; формування здатностей і прагнень до креативної інноваційної діяльності; попередження та мінімізацію ризиків і загроз, пов'язаних з інноваційними змінами. Враховуючи зов-

нішньо-ринкову орієнтацію стратегічного розвитку освіти, основним об'єктом стратегічного планування слід вважати створення ефективних механізмів надання освітніх послуг як базового елементу здійснення освітніх реформ. За такого підходу актуалізується саме потенціал зовнішньої ефективності освітньої галузі, її значущості для здійснення системних трансформацій в усіх сферах українського суспільства. Відповідно, основним напрямом подальших досліджень слід вважати розробку проблематики взаємовпливу освітніх і загальносоціальних процесів стратегічного планування інноваційного розвитку.

Список використаних джерел:

1. Бондаренко Е.А. Стратегия развития муниципальных образований на современном этапе. *Международный журнал гуманитарных и естественных наук*. 2016. Т. 1 № 1. С. 18–21.
2. Загорський В.С., Бурик З.М. Стратегічні пріоритети планування розвитку освіти регіону відповідно до вимог ринку праці. *Ефективність державного управління*. 2014. Вип. 38. С. 153–163.
3. Кухарчук П.М. Регіональна освітня політика в умовах глобалізації. *Вісник Академії митної служби України*. Сер.: Державне управління. 2009. № 1. С. 116–123.
4. Рейтинг ефективності національних систем освіти. *Гуманітарна енциклопедія*. Центр гуманітарних технологій, 2006–2016 рр. URL: <http://gtmarket.ru/ratings/global-index-of-cognitive-skills-and-educational-attainment/info>.
5. Солинова М.В. Программный подход к стратегическому управлению сферой образования. *Вестник Московского университета*. Серия 21: Управление (государство и общество). 2009. № 1. С. 114–125.
6. Соловьева Т.С. Индикативная оценка результативности программно-целевого управления образовательными системами. *Проблемы развития территории*. 2017. № 2 (88). С. 149–164.

References:

1. Bondarenko E.A. (2016). Strategy of development of municipalities at the present stage. *Mezhdunarodnii zhurnal humanitarnikh y estestvennikh nauk*, T. 1. Vol. 1. P. 18–21.
2. Zagorsky V.S., Buryk Z.M. (2014). Strategic Priorities of Planning for the Development of Education of the Region in Respect to Labor Market Requirements. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia*. Vol. 38. P. 153–163.
3. Kukharchuk P.M. (2009). Regional educational policy in the conditions of globalization. *Visnyk Akademii mytnoi sluzhby Ukrainy*. Ser.: Derzhavne upravlinnia. Vol. 1. P. 116–123.
4. The rating of the effectiveness of national education systems. *Humanitarian Encyclopedia*. Center for Humanitarian Technologies, 2006–2016. URL: <http://gtmarket.ru/ratings/global-index-of-cognitive-skills-and-educational-attainment/info>.
5. Solinova M.V. (2009). A programmatic approach to strategic management of the sphere of education. *Vestnyk Moskovskoho unyversyteta*, Seryia 21: Upravlenye (hosudarstvo y obshchestvo). Vol. 1. P. 114–125.
6. Solovyeva T.S. (2017). An indicative assessment of the effectiveness of program-target management of educational systems. *Problemi rozvytyia terrytoryi*. Vol. 2 (88). P. 149–164.