

УДК 352.621.791

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.1-2.31>

М. М. Хитько

кандидат наук із державного управління,
доцент кафедри публічного управління та права
Дніпровської академії неперервної освіти

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ЕФЕКТИВНОГО ДЕРЖАВНОГО СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ ОСВІТНЬОГО РОЗВИТКУ

Концептуальний базис дослідження стратегічного планування в системі освіти формується як відображення в науковій методології неперервного процесу інноваційних змін у суспільстві постмодерного зразка, безпосереднім змістовним підґрунтям аналізу досліджуваного феномена є модернізація системи вітчизняної освіти та державного управління цим процесом. Інноватика, управлінські інновації та концепції освітніх змін є основою загальнотеоретичної методології дослідження стратегічного планування розвитку освіти. На рівні загальних засад найбільше значення має синтез інноваційної та системної методології, що орієнтує на поліаспектне дослідження стратегічного планування в освіті у взаємозв'язку всіх чинників і складників як на структурно-функціональному, так і на просторовому рівнях із розумінням невизначеності та динамізму соціокультурного контексту. Пріоритетність мають концептуальні засади інноваційних управлінських теорій (менеджеріальних, маркетингових, мережних). На перше місце висувається дослідницький інструментарій, пов'язаний із моделюванням та проектуванням освітніх процесів, що може бути здійснено на різних концептуальних рівнях стратегічного планування освітнього розвитку. Стратегія розвитку освіти вбачається як системна інноваційна модель модернізації галузі, що реалізується комплексом освітніх проєктів спеціалізованою структурою. Результатом такого підходу є становлення цілісної системи державного управління інноваційною стратегією розвитку галузі, що функціонує на базі модельного комплексу стратегічного планування та управління й забезпечує організаційні механізми реалізації державної освітньої стратегії на всіх рівнях завдяки її переведенню в конкретні інноваційні освітні проєкти. Найбільш ефективними засобами реалізації проєктів є програмно-цільовий метод, управління за результатами, використання ризик-менеджменту.

Ключові слова: стратегія, планування, освіта, інновації, концепції, моделювання, ризики.

Постановка проблеми. Інноваційний характер соціальної та освітньої модернізації визначає пріоритетність у діяльності органів державної влади та освітніх суб'єктів здатностей до упровадження нововведень як на рівні цілей, так і на рівні механізмів та інструментарію їхніх досягнень. Це зумовлює і потреби у новій якості стратегічного планування всієї освітньої діяльності, що створює необхідність дослідження феномена у межах інноваційних концепцій розвитку та управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика стратегічного планування в системі державного управління освітою є надзвичайно актуальною в умовах

системних змін і досліджується у роботах В. Петренка, Л. Ріщук, І. Семенець-Орлової, Н. Сментиної та багатьох інших вітчизняних і зарубіжних авторів. У наявних дослідженнях встановлено взаємозв'язки між якістю стратегічного планування в освіті та успішністю реалізації стратегічних освітніх проєктів у діяльності органів державної влади. Водночас теоретичні засади стратегічного планування в освіті у контексті становлення інноваційної моделі державного управління та реалізації стратегічних інновацій в освітній сфері є не досить дослідженим аспектом проблеми.

Мета статті – визначити теоретико-методологічні засади успішності стратегічного державного планування розвитку системи освіти.

Виклад основного матеріалу. Досить побіжного огляду стратегічних інновацій в освітній системі України, щоб зробити висновок про відсутність послідовного їх планування. Вітчизняні освітні реформи здійснюються безсистемно, відсутність критичної оцінки наявних можливостей і перспектив свідчить про дуже низький рівень методологічного обґрунтування інновацій, постійне руйнування спадковості освітньої стратегії робить освітні зміни фрагментарними. До цього слід додати практичне ігнорування суб'єктно-мотиваційного чинника освітніх інновацій як в особі педагогів, так і з боку громадськості, а також майже повне нехтування необхідністю моделювання та пілотування масштабних стратегічних змін у галузі. Величезну негативну роль відіграє популізм і прагнення отримати швидкі результати стратегічного характеру, хоча мінімальний термін реалізації стратегічних змін в освіті – 3–5 років, оптимальний – 15–20 років [5, с. 74].

На нашу думку, вихід за межі описаної вище ситуації вимагає змін як на теоретичному, так і на практично-управлінському рівнях. У практичному плані слід переорієнтуватися на добре зарекомендовану в розвинених країнах методологію освітніх змін, в основі якої лежать засади демократизації (особливо інституційної), децентралізації та маркетизації (клієнталізму) [7, с. 220]. Завдяки цьому стратегічне планування в галузі отримує інструментарій дебюрократизації та додатковий ресурс у вигляді ініціативи освітніх суб'єктів і подолання їх відчуження від процесів реформування.

Що стосується теоретичного рівня, то тут найбільше значення має запровадження інноваційно-синергетичних підходів, що репрезентуються у низці конкретних методологічних настанов. Насамперед ідеться про розуміння стратегічного планування в освіті як управлінського феномена з врахуванням динаміки змін, вимог інноватики, стратегічного менеджменту та завдань реформування як освітньої галузі, так і системи державного управління. Стратегічне планування в освіті при цьому розглядається у різноманітних соціальних та управлінських контекстах,

насамперед із боку системи державного управління, соціально-економічної системи, політичних і нормативних чинників, завдань соціокультурного розвитку, але перш за все як діяльність суб'єктів управління, які мають власні інтереси та мотивацію. При цьому у фокусі перебуває проблема визначення принципів оптимізації процесу стратегічного планування в освіті на системно-модельному рівні, а загальною метою є забезпечення ефективності державного управління розвитком галузі на основі системних інновацій різного рівня.

На Заході проблеми стратегії планування й управління розвитком освіти в умовах невизначеності вже розробляються чверть століття з використанням як концептуальних засад теорії хаосу. Вплив нових ідей проявляється у процесі трансформації освітнього простору як об'єкта управління у медіаосвіті з поширенням у працях дослідників, що займаються проблемами стратегічного планування освітніх змін та переведенням в управлінську практику таких термінів, як «медіаменеджмент», «ризوما», «мережна взаємодія», «гіперреальність», «симулякри», «електронна освіта», «віртуальна реальність». У межах інноваційних моделей освіта характеризується насамперед як просторовий феномен, номадологічний за своєю сутністю, що характеризується гнучкістю організаційних структур, децентрованістю взаємодії та управління, відкритістю, плюралістичністю.

У процесі інформатизації суспільства та його освітньої сфери просторові виміри все більш витісняють системно-організаційні як об'єкта управління [2, с. 46]. Сьогодні вже можна говорити про домінуючу тенденцію перетворення інтернет-простору, мережних комунікацій, інтерактивних віртуальних взаємодій в основні освітні об'єкти планування та управління з боку органів державної влади. Починаючи з 2013 року масово відкриваються «хмарні школи» [10], що робить проблему планування розвитку «хмари», згідно з попперівською традицією, абсолютно непередбачуваним феноменом.

Стратегічне планування в освіті має брати до уваги цілком нові об'єкти

державного управління галуззю – і інституційного характеру, і у сфері нових змісту, форм, методів освітньої діяльності, і у сфері утвердження освіти як комунікативного феномена. Вже сьогодні у сферу практики освітнього планування входять мережна освіта, освітні вікі-середовища, ед'ютейнмент (включно з освітою в іграх і мобільних додатках), освітні онлайн-співтовариства тощо.

Навіть швидкі освітні реформи виявляються лише запізнілою реакцією на ще більш динамічні трансформації в суспільстві та технологіях, що вказує на провал стратегічного планування в галузі. Екстраполяції та планування від досягнутого є неефективними в умовах відсутності сталих тенденцій розвитку й системи жорстких каузальних залежностей освітнього контенту від науково-технічного розвитку. Глобальне стратегічне планування та прогнозування стає неможливим навіть на середньострокову перспективу, динамізм і складність чинників освітнього розвитку вимагають використання нових методологій і технологій стратегічного планування. Воно стає ситуативним, гнучким, факторно-залежним і соціально-детермінованим. А це означає необхідність переходу до концептуально-методологічних засад сценарного планування.

Останнє насамперед дає змогу практично безмежно урізноманітнити процес стратегічного планування, адаптуючи його до постійно мінливих зовнішнього середовища і потреб управління. Принагідно слід звернути увагу на потреби застосування такого підходу у процесі стратегічного планування процесу становлення нової української школи. Сьогодні цілі цієї стратегічної програми значною мірою не узгоджені з потребами та уявленнями про бажані шляхи розвитку освіти багатьох освітніх суб'єктів. А описана вище методологія, зокрема, дає змогу порівняти цілі наявних освітніх стратегій державного управління в нашій країні та очікування від освітніх новацій споживачів і виробників освітніх послуг. У межах обґрунтованих для ієрархічного аналізу показників, що орієнтуються на змістовні виміри освітніх новацій, сценарний аналіз їхніх перспектив, ієрархію проблем, суб'єктні інтереси

та суб'єктні цілі схема-модель стратегії розвитку освіти мають вигляд ієрархічної структури, що дає змогу порівнювати потреби суспільства в освітніх інноваціях і плани системи державного управління освітою в цій царині.

Наявні дослідження показують низку проблем, які не відображені належним чином у державному стратегічному плануванні, проте хвилюють освітніх суб'єктів. Це практична та інноваційна спрямованість освіти, потреба у спеціалізованих програмах узгодження тенденцій розвитку ринку освітніх послуг і ринку праці, проблема підтримки соціальної престижності освіти та мотивації до її отримання в умовах системної кризи в країні, обґрунтування фінансових та організаційно-управлінських оптимізацій в освітній галузі тощо. Когерентність стратегічних державних планів в освітній галузі та соціальних потреб і очікувань забезпечується насамперед на основі врахування цілей та інтересів освітніх суб'єктів, які мають бути чітко відображені в державних стратегічних програмах і проектах.

Водночас сьогодні дослідники констатують відсутність можливості ефективного використання потенціалу партисипативності з боку громадськості та учасників освітньої діяльності і, відповідно, несприятливий концептуальний та цілепокладальний фон для використання стратегічного менеджменту і принципів енергетики у процесі стратегічного планування розвитку вітчизняної освіти. Йдеться не лише про можливість освітніх суб'єктів впливати на стратегічне планування розвитком галузі, а й цілеспрямовану діяльність органів державної влади щодо формування у них здатностей до участі в управлінні, пов'язаних із формуванням світогляду, вміннями здійснювати ефективну комунікацію тощо. Наявні державні освітні проекти стратегічного характеру, зокрема проект «Нова українська школа», ігнорують необхідність державно-громадського партнерства, обмежуючись чисто декларативними процедурами громадського обговорення. За таких умов освітні стратегічні проекти залишаються механізмом досягнення досить вузьких адміністративних цілей без виходу на вирішення

системних проблем громадян у контексті їхньої системи цінностей [3, с. 70].

З неузгодженістю стратегічного планування в освіті з потребами й очікуваннями освітніх суб'єктів пов'язана ще одна проблема, яка отримала назву «інституційних пасток». Результатом їхнього впливу на процес стратегічного управління освітнім розвитком є поява так званих онтологічних парадоксів, тобто ситуацій в управлінні, коли його результати радикально відрізняються від запланованих в умовах чіткого виконання всіх важливих у межах цього стратегічного проекту заходів. Основні причини такої ситуації полягають в ігноруванні суб'єктного виміру здійснення стратегічних проєктів, що стає причиною максимізації ризиків на рівні його виконавців. Ризикогенний діапазон досить значний – від прагматично-консервативної поведінки до тих самих «інституційних пасток», що проявляються як системні анти мотивації, що перетворюють освітніх суб'єктів у фактор протидії новаціям. У наявних дослідженнях виокремлюється досить значний перелік таких «інституційних пасток» («пастка глосарію», «провокація видимості дії», «пастка песимізму», «провокація бездіяльності», «провокація підміни стратегічних цілей» та інші). Сьогодні сформувався цілий концептуальний напрям протидії таким ризикам стратегічного планування на основі звернення до культурно-ціннісних передумов стратегічного планування і попередження відчуження освітніх суб'єктів від інноваційних процесів.

Вважається, що це методологічна проблема, оскільки вказані ризики визначаються онтологічною неоднозначністю самої процедури стратегічного планування. «Можна говорити про декілька онтологій як системи онтологій і теорії управління, що реалізують їхні технології і відображають їхні особливості в системах понять», – вказує дослідниця М. Арпентьева [1, с. 118]. На концептуальному рівні проблема інституційних пасток вирішується у межах принципів постнекласичної раціональності, тобто розгляду стратегічного планування в освіті як процесу, що має стосунок до управління об'єктами системного типу, де основним чинником

і, відповідно, предметом управлінського впливу є людський ресурс. Відсутність людського контексту у стратегічному плануванні формує відчужені форми управління.

Що стосується найбільш ефективних механізмів реалізації проєктів у межах стратегічного планування розвитку освіти, то тут насамперед слід звернути увагу на програмно-цільовий метод. Він найбільш адекватний для реалізації освітніх програм із погляду узгодження ресурсів, відповідальності, системи заходів і різноманітних стратегічних ініціатив. Однак при цьому потрібно брати до уваги, що ефективно використання програмно-проєктного підходу у стратегічному плануванні розвитку галузі вимагає його поєднання з функціональним і діяльнісно-процесним підходами, що доповнюють концептуальні засади стратегічного менеджменту можливостями операційного менеджменту. За таких умов програмний підхід має розглядатися як інструмент операціоналізації процесу стратегічного планування в освіті, трансформуючи комплекс стратегічних цілей у систему практичних заходів і надаючи стратегічному управлінню конкретних вимірів та інструментарію впливу на об'єкт.

Таким генералізованим об'єктом стратегічного управління виступає проблема, шляхи вирішення якої і має обґрунтувати стратегічне планування. Ця проблема сформульована як розрив між реальним внеском освіти у розвиток суспільства та новими потребами останнього в освітній сфері. Відтак важливим аспектом методології стратегічного галузевого планування є визначення ієрархії проблем як основи формулювання цілей стратегічного управління розвитком освіти, і на цій основі визначення концептуальних засад формування комплексу інноваційних стратегічних програм із врахуванням їхнього взаємовпливу, оптимальної кількості та соціальної значущості.

Разом із програмно-цільовим методом зарекомендував себе такий підхід, як управління за результатами, який розглядається дослідниками як інтегруюча основа інноваційних процесів у діяльності органів державної влади [4, с. 48].

З цією думкою слід погодитися, враховуючи представленість цього концептуального підходу практично у всіх державних документах, що стосуються стратегії реформування органів державної влади. Саме у межах цього підходу реалізуються методологічні засади клієнталістської моделі стратегічного планування в освітній галузі, зокрема настанови концепції «нового публічного управління». Однак потрібно констатувати, що принципи цього підходу в нашій країні обмежено через дуже високий рівень бюрократизації системи державної влади. Їхнє практичне використання орієнтоване насамперед на забезпечення процесів децентралізації, використання деяких технологій оцінки управлінської діяльності за результатами, переорієнтацію стратегічного планування на маркетингові показники, забезпечення прозорості у процесі прийняття та реалізації управлінських рішень, трансформацію управлінської діяльності на засадах публічного управління. Важливими методологічними проблемами є використання для оптимізації стратегічного планування в освіті можливостей цієї управлінської моделі, які пов'язані з технологіями забезпечення відповідності показників результативності управлінської діяльності їхнім програмно-цільовим значенням; принципам децентралізації та делегування відповідальності і контролю на операційний рівень управління освітньою діяльністю, наявності механізмів сценарного планування та відбору ефективних шляхів досягнення стратегічних цілей тощо.

Поряд із «новим публічним управлінням» важливим концептуальним підґрунтям стратегічного планування практично-операційного характеру слід вважати і модель Good Governance. Цей концептуальний напрям забезпечує низку управлінських характеристик, які сприяють оптимізації процесу стратегічного планування в освітній галузі, а саме: підзвітність, прозорість, верховенство права, врахування потреб споживачів освітніх послуг, орієнтацію на їхні очікування, ефективність управлінських дій. Стратегічне планування у межах цієї концепції здійснюється на основі широкої участі у цьому процесі всіх зацікавлених суб'єк-

тів і вирізняється широкими комунікаційними можливостями.

Загалом, саме на теоретичному, а не технологічному, вимірі удосконалення стратегічного планування в освіті слід робити акценти, оскільки просто привнесення передових технологій у межах старої системи управління галуззю мало що змінює. Бюрократична система залишається у незмінному вигляді і за наявності інноваційних освітніх технологій і з упродовженням електронного урядування. У найбільш загальному вигляді упровадження концепції управління за результатами привносить у стратегічне планування збалансованість інноваційних змін, особливо на суб'єктному рівні.

Говорячи про модельно-системну методологію як найбільш ефективну для нашого дослідження, потрібно акцентувати увагу не лише на моделюванні розвитку освітньої галузі, а й на забезпеченні системності цього процесу [8, с. 129]. Кумулятивний результат управлінських інновацій дає нову якість стратегічного планування в освіті лише за наявності системного підходу. При цьому вітчизняна дослідниця Н. Сментина вважає, що «методологічною основою дослідження закономірностей державного стратегічного планування може бути кібернетичний підхід. Наука кібернетика підходить до об'єкта як до системи, якій притаманна сукупність спільних структурних і функціональних якостей (соціальних структур)» [9, с. 72].

Стратегічне планування, як і стратегічне управління розвитком освіти, має бути системою, що слід розуміти як єдність усіх управлінських функцій – планування, організації, контролю, координації тощо. Проте при цьому у системному плані найбільше методологічне значення має розділення складників (атрибутів), які належать до стратегічного планування та стратегічного управління. Стратегічне планування бачить розвиток освіти як закономірний і визначений, а стратегічне управління – як постійно мінливий відповідно до динаміки реальних подій. Тому в останньому набагато більше значення мають моніторинг і корекція управлінських дій. Однак сьогодні реально інфор-

мація про здійснення стратегічних освітніх проєктів поступає лише на основі даних про вже реалізовані заходи, і, відповідно, превентивного стратегічного управління тут бути не може. Основним концептуальним підходом у межах системного розуміння стратегічного планування в освіті слід вважати зорієнтованість управління на комплексність вироблення та реалізації освітньої стратегії, що насамперед має передбачати когерентність стратегічних цілей та ресурсів і наявність механізмів моніторингу з орієнтацією на упередження проблем [5, с. 75].

Це особливо важливо в умовах значної кількості ризиків для здійснення стратегічних завдань інноваційного оновлення вітчизняної системи освіти. Дослідники вказують про необхідність внесення в структуру стратегічного планування управління ризиками [6, с. 150]. Очевидно, назріла необхідність включити проблематику управління ризиками як обов'язкову під час розроблення документів стратегічного планування освітнім розвитком із виходом на проєктування комплексу антиризикових заходів. У методологічному плані йдеться і про використання у процесі стратегічного планування галузевим розвитком концептуальних настанов ризик-менеджменту. При цьому необхідно враховувати, що ризик – це не сама по собі управлінська діяльність, а її потенційні негативні впливи на об'єкт управління, які завжди існують через невизначеність і тенденції освітнього розвитку, і динаміку соціокультурного середовища освіти.

Сьогодні домінує підхід, коли у стратегічному плануванні просто перелічують ризики освітніх інновацій. При цьому спостерігається відсутність структурованості та ієрархічності; комплексності та системності. На нашу думку, потрібно більше уваги приділяти стратегічному плануванню вирішення проблеми ризиків освітніх інновацій не лише на емпіричному, а й на концептуальному рівні. При цьому і в стратегічному плануванні антиризикові програми слід формувати не лише як протидію окремим загрозам у процесі реалізації освітніх проєктів, а й спиратися на створення прогнозної моделі із системним

узагальненням реально існуючих і потенційних ризиків.

Висновки і пропозиції. Отже, на основі систематизації концептуальних засад дослідження державного стратегічного планування в освіті встановлено, що інноватика, управлінські інновації та концепції освітніх змін є основою загальнотеретичної методології його аналізу. Сама стратегія розвитку освіти вбачається як системна інноваційна модель модернізації галузі, що реалізується комплексом освітніх проєктів спеціалізованою структурою. Найбільш ефективними засобами реалізації проєктів є програмно-цільовий метод, управління за результатами, використання ризик-менеджменту. Загальною проблемою вітчизняних досліджень є недостатня увага до аналізу стратегічного планування як системи. Сьогодні відсутнє розуміння системи державного стратегічного планування як механізму не лише формулювання абстрактних цілей майбутнього розвитку освіти, а й конкретних інструментів і систем дій для їхнього досягнення. Саме ці аспекти мають стати предметом подальшого дослідження.

Список використаної літератури:

1. Арпентьева М.Р. и др. Интерсубъективное управление: человеческий и социальный капитал. Калуга : КГУ, 2017. 240 с.
2. Братаніч Б.В. Просторовий вимір медіа-освіти. *Директор школи*. 2015. № 1/3. С. 45–50.
3. Виттих В.А. Проблемы эвергетики. *Проблемы управления*. 2014. № 4. С. 69–71.
4. Масленникова Е.В. Внедрение управления по результатам в государственном управлении. *Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета*. 2016. № 3 (62). С. 47–50.
5. Петренко В.П., Кісь С.Я., Андібур А.П., Гулій Н.М. Про необхідність і умови удосконалення використання технології стратегічного планування в закладах вищої освіти України. *Науковий вісник Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу*. Серія : Економіка та управління в нафтовій і газовій промисловості. 2018. № 1. С. 73–89.
6. Рішук Л.І., Тараєвська Л.С. До питання доцільності ідентифікації ризиків та

- використання елементів стратегічного планування у закладах вищої освіти України. Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія : Економіка і управління. Т. 30 (69). 2019. № 2. С. 149–153.
7. Семенець-Орлова І.А. Сучасні тенденції управління актуальними освітніми змінами на прикладі зарубіжного досвіду. Університетські наукові записки. 2014. № 1 (49). С. 219–226.
8. Сментина Н.В. Особливості методології стратегічного планування в системі державного управління соціально-економічним розвитком територій. Вісник Сумського державного університету. Серія : Економіка. 2013. № 4. С. 67–80.
9. Хитько М.М. Системно-модельний підхід до державного стратегічного планування в освіті. Право та державне управління : зб. наук. пр. : у 2-х тт. Запоріжжя : КПУ, 2018. № 3 (32). Т. 2. С. 128–134.
10. Sugata's first School in the Cloud opens. Newcastle University (UK). URL: <http://www.ncl.ac.uk/press/news/legacy/2013/11/sugatasfirstschoolintheclo udopens.html>.
-

Hitko M. Theoretical background of effective state strategic planning of educational development

The conceptual basis for the study of strategic planning in the education system is formed as a reflection in the scientific methodology of the continuous process of innovative changes in the society of the postmodern model, the immediate meaningful basis for the analysis of the phenomenon under study is the modernization of the system of national education and public administration of this process. Innovation, managerial innovations and concepts of educational change are the basis of the general theoretical methodology for the study of strategic planning of educational development. At the level of general principles, the synthesis of an innovative and systematic methodology, which focuses on a multi-faceted study of strategic planning in education in the interrelation of all factors and components at the structural-functional as well as spatial level with an understanding of the uncertainty and dynamism of the socio-cultural context, is of the greatest importance. Priority is given to the conceptual foundations of innovative management theories (management, marketing, networking). The first is research tools related to the modeling and design of educational processes, which can be implemented at different conceptual levels of strategic planning for educational development. The Strategy for the Development of Education is presented as a systematic innovative model of industry modernization, which is implemented by a complex of educational projects with a specialized structure. The result of this approach is to develop a comprehensive public administration system with an innovative industry development strategy that operates on the basis of a strategic planning and management model set and provides organizational mechanisms for implementing the state educational strategy at all levels by translating it into specific innovative educational projects. The most effective means of project implementation is the program-target method, results management, risk management.

Key words: strategy, planning, education, innovation, concepts, modeling, risks.