

УДК 352.07:378.1

DOI <https://doi.org/10.32851/tnv-pub.2022.4.7>

ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ ПІСЛЯВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ ТА РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ВИЩОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ

Соколова Е. Т. – аспірантка кафедри публічного управління та права Комунального закладу вищої освіти «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради

ORCID: 0000-0003-2430-751X

У статті розглядаються окремі питання особливостей післявоєнного відновлення та реформування системи вищої освіти України. Реформування системи вищої освіти України є об'єктивним та необхідним процесом, що призводить до істотних змін у підходах публічного адміністрування, які посилюються в умовах подальшого установалення принципів демократії, згуртованості українського суспільства та соціальної єдності. Головними напрямками реформування залишаються процеси формування ринку освітніх послуг і конкурентного середовища в освіті, високий рівень лібералізації управлінських механізмів, державно-приватне партнерство. Під час проведення дослідження були використані такі наукові методи як аналітичний, діалектичний, структурно-функціональної аналогії та синтезу, порівняльний аналіз, моделювання. В межах здійсненого дослідження було розглянуто сучасний стан управління системою вищої освіти в Україні, визначено необхідність впровадження інноваційних моделей управління з їх практичним освоєнням. Автором запропонована концептуальна модель реформування системи вищої освіти України в умовах післявоєнного відновлення, для якої визначені принципові змістові та структурні елементи. Проаналізовано неоліберальні процеси та їх наслідки у сфері освітньої політики та «нового управління» («new public management») на державну систему управління освітою. Відповідно до підходу нового публічного врядування, кадровий потенціал розглядається з точки зору людського капіталу (тобто як потенційна форма продуктивності). Таким чином «ринкові цінності» приймаються, інтегруються та суб'єктивуються. Нова форма раціональності, яка сприймає управління освітою через непрямі форми контролю, розглядає економічні ринкові цінності як спосіб покращення продуктивності. Управління освітою в умовах післявоєнного відновлення має змінити традиційні політичні структури та процеси, звільняючи місце для нових агентів, зокрема стейкхолдерів, які втручаються в державну політику. Концепція «децентрованого управління» в аналізу моделей поведінки суб'єктів і того, як вони інтерпретують факти повсякденного життя, а не з аналізу зовнішніх структур чи причин. Суб'єкти управляють собою, не потребуючи сильного зовнішнього уряду, щоб контролювати їх. У цьому контексті управління освітою сприймається як техніка та технологія управління, яка впливає на щоденну практику та управління системою вищої освіти. Таким чином, динаміка, функції, обов'язки, пріоритети та практика переосмислюються з точки зору вибору, компетенції, забезпечення та «успіху», які пов'язані з показниками ефективності та стандартизацією результатів всередині системи вищої освіти України.

Ключові слова: публічне управління, інноваційний менеджмент, децентралізація, система вищої освіти, реформування.

Sokolova E. T. Public administrative aspect of the post-war reconstruction and reform of the higher education system of Ukraine

The article deals with specific issues of the post-war reconstruction and reform of the higher education system of Ukraine. Reforming the higher education system of Ukraine is an objective and necessary process, which leads to significant changes in the approaches of public administration, which are strengthened in the conditions of strengthening the principles of democracy, the cohesion of Ukrainian society, and social unity. The main directions of reform remain the processes of the formation of the market for educational services and a competitive environment in education, a high level of liberalization of management mechanisms, and public-private partnerships. During the research, such scientific methods as analytical, dialectical, structural-functional analogy and synthesis, comparative analysis, and modeling were used.

Within the scope of the research, the current state of management of the higher education system in Ukraine was considered, and the need for the introduction of innovative management models and their practical development was determined. The author proposed a conceptual model of the reform of the higher education system of Ukraine in the conditions of post-war recovery, for which the principle content and structural elements are defined. Neoliberal processes and their consequences in the field of educational policy and «new public management» on the state education management system are analyzed. According to the new public governance approach, human resources are viewed from the perspective of human capital (i.e. as a potential form of productivity). In this way, «market values» are accepted, integrated, and subjectivized. A new form of rationality, which perceives the management of education through indirect forms of control, sees economic market values as a way to improve productivity. The management of education in the context of post-war reconstruction must change traditional political structures and processes, making room for new agents, in particular stakeholders who intervene in public policy. The concept of «decentralized governance» begins with an analysis of the behavior patterns of subjects and how they interpret the facts of everyday life, rather than with an analysis of external structures or causes. Subjects govern themselves without needing a strong external government to control them. In this context, educational management is perceived as a management technique and technology that affects the daily practice and management of the higher education system. Thus, the dynamics, functions, responsibilities, priorities, and practices are rethought in terms of choice, competence, provision, and «success», which are related to performance indicators and standardization of results within the higher education system of Ukraine

Key words: public administration, innovative management, decentralization, higher education system, reform.

Постановка проблеми у загальному вигляді. В умовах повномасштабної війни особливості функціонування системи вищої освіти у 2022 році зазнали суттєвих змін. Особливого значення набули питання запровадження інноваційних управлінських форм для здійснення швидкого реагування на проблеми та виклики, зокрема питання фінансування закладів вищої освіти, необхідність у терміновій релокації, зміни в організаційній структурі, організації вступної кампанії, зокрема для здобувачів з тимчасово окупованих територій та особливо небезпечних територій, формування держзамовлення за квотами, тощо. В умовах військового стану й перед системою вищої освіти, органами публічної влади України також постали нові виклики та завдання, зокрема забезпечення діяльності суб'єктів системи освіти. Долати ці виклики можливо в умовах безпосередньої згуртованості українського суспільства, соціальної єдності та національного спротиву російському вторгненню. Об'єднання публічних інституцій пришвидшилося в умовах посилення процесів демократизації суспільних відносин на основі національних цінностей.

Метою статті є здійснення загального огляду низки проблем, які постали у системі управління вищою освітою України в умовах військового стану для визначення стратегічної необхідності впровадження інноваційних моделей управління, їх практичного освоєння на основі імплементації європейського та світового досвіду. Під час проведення дослідження були використані такі наукові методи як аналітичний, діалектичний, структурно-функціональної аналогії та синтезу, порівняльний аналіз, моделювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання економічного врядування в умовах військового стану в Україні були розглянуті у працях І. Дегтярьової, О. Ковтун, О. Красівського, І. Крилової, А. Мунько, У. Садової, М. Трещова. Проблеми стратегічного післявоєнного відновлення у системі освіти досліджувалися у працях таких науковців як О. Антонова, О. Білоцький, Ю. Вітренко, Т. Лукіна. Однак варто зазначити, що в теперішніх умовах важливо вже зараз розпочати процес вироблення конкретних механізмів управління, які б відповідали світовим стандартам та практикам, враховували особливості національної системи вищої освіти та були дієвими навіть у складних економічних обставинах.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням наукових результатів. Реформування системи вищої освіти України, що є об'єктивним та необхідним процесом призводить до істотних змін у підходах публічного адміністрування, характер якого зумовлений зміною парадигмальних уявлень про ролі, цілі та зміст освіти в сучасному світі. Процес оновлення освіти є частиною соціально-економічної модернізації держави у глобальному масштабі та визначає стратегічні принципи нової організаційно-економічної моделі освіти: зменшення присутності держави, формування ринку освітніх послуг і конкурентного середовища в освіті, а також високий рівень лібералізації управлінських механізмів. Виходячи з процесів децентралізації влади та посилення механізмів розвитку місцевого самоврядування спостерігаємо процеси з підвищення рівня освіти завдяки консолідації державних та місцевих ресурсів, залучення громадських організацій.

Використання механізмів конкурентоспроможності дозволяє залучити усі ресурсні сфери (економічну, організаційну, соціокультурну, тощо), та ті, що потребують горизонтального інтегрованого забезпечення ресурсами. Основні змістові та структурні елементи концептуальної моделі управління освітою на місцевому рівні відображено на рисунку 1.

Розвиток і вплив процесів неолибералізації змінили спосіб розуміння та управління освітньою системою в цілому у відповідності до Нового «Доброго врядування» (Good governance), який інтегрує цінності вільного ринку,



Рис. 1. Концептуальна модель реформування системи вищої освіти України в умовах післявоєнного відновлення

конкурентоспроможності, підзвітності, зовнішнього оцінювання, тощо. Аналіз неоліберальних процесів та їх наслідків у сфері освітньої політики та «нового управління» («new public management») на державну систему управління освітою призводить до висновку, що процес публічного управління освітою є багатофакторним та багатовимірним явищем з власною раціональністю, що виходить за межі економічного та ринкового полів. Конструкція неоліберальної суб'єктивності змушує сприймати дійсність крізь призму бізнес-логіки. Саме через таку точку зору аналізуються державні ресурси, тому «належне управління» системою вищої освіти вимірюється з точки зору ефективності, результативності та економії. Це означає припустити, що неолібералізм як форма управління освітою, в якій деякі суб'єкти управління здатні поширювати та застосовувати характерні цінності підзвітності та корпоративної відповідальності бізнесу. Багато дослідників піднімають у своїх працях питання сутності неолібералізму, так В. Браун, розглядає неолібералізм, як інтелектуальний проєкт, який є чимось складнішим, ніж простою зацікавленістю та способом накопичення глобального капіталу. Хоча він спирається на раціональність, яка зміцнює владу капіталістичного класу, це (політична) раціональність, яка виходить за межі економічної концепції «ринку». Цей проєкт переосмислює глобальне управління, надаючи нового значення відносинам, які існують між державою, економікою, суспільством і громадянами. Відповідно до підходу нового публічного врядування, люди розглядаються з точки зору людського капіталу (тобто як потенційна форма продуктивності). Таким чином «ринкові цінності» приймаються, інтегруються та суб'єктивуються [1, с. 253–271]. Таким чином, демократія, як простір для рівності, суверенітету та суспільних інтересів, вразлива до тих форм неоліберального привласнення, які переосмислюють її значення та цінність [2, с. 211–226]. В останні десятиліття неоліберальна політика зробила наголос на конкуренції між освітою та стратегіями нового публічного врядування як механізмів, що спрямовані на підвищення ефективності та підзвітності системи освіти у багатьох країнах. Таким чином, один із центральних аргументів, висунутих новим публічним врядуванням є підвищення ефективності навчання, що вимагає не лише «компетентних» і «добре дисциплінованих» фахівців, а й ефективних менеджерів, які підзвітні адміністрації закладів як так і для суспільства в цілому. За словами К. Лейс, нове публічне врядування замінило бюрократичні способи управління цінностями приватного сектору, в якому контроль над результатом, продуктивністю та ефективністю надається набагато більшого значення, ніж вхідні ресурси або процеси [3, с. 110]. З цієї точки зору приватні провайдери пропонують різні освітні послуги державній системі. До них належать управління даними та програми, спрямовані на професійний розвиток науково-педагогічних працівників разом із діагностичними тестами. На думку С. Холла, в умовах нового публічного врядування процеси приватизації та екстерналізації, а також лібералізації торгівлі. Національні держави відіграють активну роль у конфігурації цієї раціональності, виробляючи та відтворюючи процеси нового публічного врядування та конструюючи власну особливу ідентичність, на додаток до того, щоб скеровувати та надавати сенсу громадським інституціям, як система вищої освіти. Це відповідає «цінностям» бізнесу, конкуренції та ефективності [4, с. 422]. Повноваження держави також створюють цю неоліберальну реальність. Неоліберальна логіка впливає на наше мислення на додаток до наших щоденних практик і завдань, які імітують механізми контролю приватних компаній. Це було названо ключем до «управління на відстані» та означає, що люди контролюють себе без необхідності прямого контролю ззовні або принаймні

видимого контролю [5, с. 316–334]. Нова форма раціональності, яка сприймає управління освітою через непрямі форми контролю, розглядає економічні ринкові цінності як спосіб покращення продуктивності. Неоліберальна ідентичність «підприємницького Я» або «підприємця самого себе» формує спосіб життя. Це характеризується потребою в постійному завоюванні, сильним утилітарним баченням природи та людей разом із сильною особистою дисципліною. У державних освітніх системах країн Західної Європи, дискурси про «добре врядування» є частиною логіки контролю ефективності. Тут професійна діяльність науково-педагогічних працівників аналізується з точки зору підзвітності та оцінювання [6, с. 655]. Механізми контролю, які проголошуються новим публічним врядуванням приховані збільшенням явної (або теоретичної) форми автономії закладів вищої освіти. Під егідою автономії можна знайти різні практики та програми. Зокрема можна зустріти приклади управлінських підходів, за яких керівник закладу вищої освіти бере на себе та виконує функції бізнес-менеджера – наймає чи звільняє персонал, збирає кошти та управляє. Таким чином, співробітники сприймаються як автономні професіонали, які приймають рішення відповідно до свого соціального контексту. Неоліберальне врядування, яке просуває цей дискурс, захищає свою позицію, стверджуючи, що якщо підготовка керівників ЗВО буде покращена з точки зору менеджменту, ефективність системи вищої освіти в цілому можна буде ще краще оцінити. Ця «оновлена» форма управління державним сектором була описана такими авторами, як М. Болл, як «неоліберальне управління». Болл стверджує, що був зроблений крок від уряду до управління. Іншими словами, відбувся перерозподіл повноважень, контролю та управління державними закладами освіти. Проте аналіз не обмежується управлінням системи вищої освіти. Також висвітлюється ширший термін управління освітою та його зв'язок із новим публічним врядуванням та неолібералізмом загалом. Відповідно до досліджень Е. Вілкінса, управління освітою є широким і багатограним поняттям та може розглядатися як полівалентне явище. Крім того, це можна уявити як політико-економічний проєкт чи стратегію, форму втручання, проблематизацію, розширення можливостей або техніку переконання. Відповідно до цього, такі автори як Д. Коллет, А. Торт, Е. Гасія сприймають управління як «новий спосіб управління людьми та їхньою поведінкою, в основному через три елементи: державність, «віддалений уряд» і свобода-відповідальність». По-перше, у сфері освіти такий підхід до управління вказує на те, що з 1990-х років і до сьогодні європейські держави більше не є єдиними відповідальними за державну освіту. Держави схвалюють запровадження приватних постачальників, компаній, фондів і аналітичних центрів, які тепер мають можливість розробляти програми, передавати знання та керувати освітніми центрами. Завдяки цьому, а також у рамках освітньої реформи, управління освітою сприяє інституційній динаміці та практикам, які демонтують проміжні структури, види діяльності та урядових агентів і передають більше передбачуваної «влади» чи автономії закладам вищої освіти. Ця децентралізація або «розмежування» посилює відповідальність інших агентів, таких як управління освітою, центру якості освіти [7, с. 146–154]. Тепер очікується, що вони візьмуть на себе обов'язки та відповідальність, пов'язані з оцінкою, контролем і підзвітністю. З іншого боку, управління освітою змінює традиційні політичні структури та процеси, звільняючи місце для нових агентів, які втручаються в державну політику та отримують від неї вигоду. «Віддалений уряд» є ще одним важливим елементом, що стосується цього питання. Цей спосіб управління поєднує більш прямі, персональні, автономні та горизонтальні методи контролю поведінки

з традиційними за допомогою прямих, бюрократичних та ієрархічних заходів [8, с. 176–181]. Згідно з цією ідеєю віддаленого уряду, управління освітою розглядається як технологія, заснована на недовірі, його метою є здійснення (дистанційного) контролю за освітніми професіоналами та їхньою практикою. Збільшення інспекцій та аудитів, зовнішнього моніторингу та підзвітності можуть пояснити це через «залучення» людей (через посередництво та посередницькі відносини) до участі в управлінні освітою та інтегрують методи самоврядування та дистанційного управління. Концепція «децентрованого управління» в починається з аналізу моделей поведінки суб'єктів і того, як вони інтерпретують факти повсякденного життя, а не з аналізу зовнішніх структур чи причин [9, с. 63–68]. Суб'єкти вчать управління собою, не потребуючи сильного зовнішнього уряду, щоб контролювати їх. У цьому контексті управління освітою сприймається як техніка та технологія управління, яка впливає на щоденну практику та управління системою вищої освіти. Таким чином, динаміка, функції, обов'язки, пріоритети та практика переосмислюються з точки зору вибору, компетенції, забезпечення та «успіху», які пов'язані з показниками ефективності та стандартизацією результатів [10, с. 48–50].

Висновки з проведеного дослідження. У процесі дослідження були з'ясовані перспективні напрями реформування системи вищої освіти в контексті майбутнього післявоєнного відновлення держави. Стратегічні орієнтири розглядаються також в умовах посилення євроінтеграції, залучення кращих світових управлінських практик і досвіду. Подальших наукових розвідок потребують питання урегулювання чинного законодавства до можливостей застосування інноваційних управлінських практик. Акумуляована інформація, яка отримана завдяки проведеному дослідженню повинна стати надійною базою для подальшого реформування системи вищої освіти для достовірного і об'єктивного відображення обсягу шкоди, заподіяного під час воєнної агресії з метою відновлення потужностей економіки країни, зміцнення державного бюджету та збереження робочих місць.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Verger A., Curran M. New Public Management as Global Education Policy: Its Adoption and Re-Contextualisation in a Southern European Setting. *Critical Studies in Education*. 2014. № 55. P. 253–271. <https://doi.org/10.1080/17508487.2014.913531>
2. Wilkins A., Olmedo A. Education governance and social theory: Interdisciplinary approaches to research. London, 2018. 256 p.
3. Leys C. Market-Driven Politics: Neoliberal Democracy and the Public Interest. London, 2003. 280 p.
4. Ritacco-Real M., Garrote-Rojas D., Jiménez-Ríos FJ, Rodríguez-Martínez FM. Analysis of the Educational Administration of the Public Educational Centers of Andalusia (Spain): The Role of the Manager in the Face of New Social Challenges. *Education Sciences*. 2022. № 12(6). P. 422–430. <https://doi.org/10.3390/educsci12060422>
5. Piattoeva N. Elastic numbers: national examinations data as a technology of government. *Journal of Education Policy*. 2015. № 30 (3). P. 316–334. <https://doi.org/10.1080/02680939.2014.937830>
6. Sant E. Democratic Education: A Theoretical Review (2006–2017). *Democratic Education: A Theoretical Review*. 2019. № 89 (5). P. 655–696. <https://doi.org/10.3102/0034654319862493>
7. Лукашук М.А. Теоретико-методологічні засади дослідження інноваційних процесів в системі освіти. Гуманітарний вісник ЗДІА. 2018. № 72. С. 146–154.
8. Соколова Е. Т. Теоретико-методологічні засади дослідження інноваційних управлінських форм у системі вищої освіти України. *Modern Economics*. 2021. № 29 (2021). С. 176–181. DOI: [https://doi.org/10.31521/modecon.V29\(2021\)-27](https://doi.org/10.31521/modecon.V29(2021)-27)

9. Сиченко В. В., Рибкіна С. О., Соколова Е. Т. Сучасні тенденції розвитку організаційних структур у системі управління закладами вищої освіти. Публічне управління та митне адміністрування. 2020. № 4 (27). С. 63–68.

10. Соколова Е., Братаніч Б. Сучасні тенденції та зарубіжний досвід фінансування закладів вищої освіти. Збірник наукових праць ЛОГОС. Вип. 1. С. 48–50. <https://doi.org/10.36074/24.01.2020.v1.1>

REFERENCES:

1. Verger, Antoni & Curran, Marta. (2014). New Public Management as Global Education Policy: Its Adoption and Re-Contextualisation in a Southern European Setting. *Critical Studies in Education*, 55, 253–271.

2. Wilkins A., & Olmedo A. (2018). Education governance and social theory: Interdisciplinary approaches to research. London : Bloomsbury Academic.

3. Leys, C. (2003). Market-Driven Politics: Neoliberal Democracy and the Public Interest. London : Verso.

4. Ritacco-Real M., Garrote-Rojas D., et al. (2022). Analysis of the Educational Administration of the Public Educational Centers of Andalusia (Spain): The Role of the Manager in the Face of New Social Challenges. *Education Sciences*, 12(6), 422.

5. Piattoeva N. (2015) Elastic numbers: national examinations data as a technology of government. *Journal of Education Policy*, 30(3), 316–334.

6. Sant, E. (2019). Democratic Education: A Theoretical Review (2006–2017). *Democratic Education: A Theoretical Review*, 89, 5, 655–696

7. Lukashuk, M. A. (2018). Teoretyko-metodolohichni zasady doslidzhennia innovatsiinykh protsesiv v systemi osvity [Theoretical and methodological principles of research of innovative processes in the education system]. *Humanitarnyi visnyk ZDIA*, 72, 146–154 [in Ukrainian].

8. Sokolova, E. T. (2021). Teoretyko-metodolohichni zasady doslidzhennia innovatsiinykh upravlinskykh form u systemi vyshchoi osvity Ukrainy [Theoretical and Methodological Principles of Research of Innovative Management Forms in the System of Higher Education of Ukraine]. *Modern Economics*. 29(2021), 176–181 [in Ukrainian].

9. Sychenko, V. V., Rybkina, S. O., & Sokolova, E. T. (2020). Suchasni tendentsii rozvytku orhanizatsiinykh struktur u systemi upravlinnia zakladamy vyshchoi osvity [Current trends in the development of organizational structures in the management system of higher education institutions]. *Publichne upravlinnja ta mytne administruvannja*, 4 (27), 63–68 [in Ukrainian].

10. Sokolova, E. T. & Bratanich B. (2020). Suchasni tendentsii ta zarubizhnyi dosvid finansuvannia zakladiv vyshchoi osvity [Current trends and foreign experience in financing higher education institutions]. *Zbirnyk naukovykh prats LОНОС*, 1, 48–50 [in Ukrainian].