

**М. М. Хитько**

старший викладач кафедри  
публічного управління та права  
Дніпровської академії неперервної освіти

## **СИСТЕМНО-МОДЕЛЬНИЙ ПІДХІД ДО ДЕРЖАВНОГО СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ В ОСВІТІ**

*Статтю присвячено актуальній проблемі дослідження на основі системно-модельного підходу процесу та механізмів державного стратегічного планування в освіті. Здійснено комплексний аналіз проблематики моделювання стратегічного планування в освіті, структурних складників цього процесу, змістовних особливостей цілепокладання. Показано зв'язок становлення інноваційних моделей державного управління та використання моделей стратегічного планування в освіті.*

**Ключові слова:** державне управління, моделювання, система, стратегічне планування, освіта, інновації.

**Постановка проблеми.** У сфері державного управління, як і в інших складниках соціальної діяльності, все більше місце займають процеси моделювання як розвитку об'єкта управління, так і управлінської діяльності органів державної влади. Процес стратегічного планування є одним із найбільш адекватних для застосування модельного підходу в процесі його дослідження та практичного удосконалення. Дослідники вказують, що «настійна необхідність розроблення ефективних моделей стратегічного планування усвідомлюється нині на всіх рівнях управління» [1, с. 93]. Науковці вважають, що саме завдяки цьому можна вирішити проблеми декларативності стратегій розвитку українського суспільства та його освітньої сфери.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблематика стратегічного планування в системі державного управління є надзвичайно актуальною в умовах системних трансформацій і досліджується у роботах С. Бутівченко, В. Загорського, З. Бурика, Т. Іщука, Л. Лаврищевої, С. Попова та багатьох інших вітчизняних і зарубіжних авторів. Установлено чіткі кореляції між якістю стратегічного планування та успішністю реалізації стратегічних проектів у діяльності органів державної влади. Водночас особливості галузевого освітнього стратегіч-

ного планування в контексті становлення інноваційної моделі державного управління та потреб використання системно-модельних підходів до планування та реалізації стратегічних інновацій в освітній сфері є недостатньо дослідженим аспектом проблеми.

**Метою статті** є визначення особливостей використання системно-модельного підходу в стратегічному державному плануванні розвитку системи освіти.

**Виклад основного матеріалу.** Сьогодні управлінська практика у системі державного стратегічного планування в освітній царині має своїм результатом стратегічні документи, що зводяться до певних цільових чи ціннісно-програмуючих орієнтирів та фундаментальних принципів, засад і настанов. Тобто ми маємо лише концептуальну основу стратегічного управління, тоді як необхідними є орієнтири для практичного стратегічного управління у вигляді планомірного процесу реалізації освітньої стратегії, який спирається на чіткі вимірні показники, для досягнення яких упроваджуються конкретні освітні проекти, цільові програми [2, с. 37]. Невдачі у реформуванні вітчизняної освіти пояснюються саме невідповідністю між засадами та практикою стратегічного планування системних трансформацій та потребами швидких і упорядкованих змін, що диктуються системними модернізаційними процесами. Відсутність взаємо-

зв'язку між стратегічним розвитком освіти та глобальними тенденціями змін в українському суспільстві породжують проблему хаотичності галузевих реформ, а також розбіжність із соціальними потребами. Вирішення цієї проблеми можливе лише на шляху стратегічного планування освітніх змін на основі системного моделювання як їх самих, так і процесів управління освітніми трансформаціями.

Упровадження модельних підходів у сферу стратегічного планування в освіті слід уважати одним із найбільш перспективних напрямів оптимізації державного управління галуззю, а також розглядається дослідниками у межах функціональної інтерпретації управлінської діяльності, коли «удосконалювання управління не є «специфічною сферою» суспільної діяльності, а є однією з функцій управління «у специфічній сфері» суспільної діяльності, зокрема у сфері організації й діяльності самих суб'єктів управління» [3, с. 255].

Сьогодні принципи та засади стратегічного управління і планування достатньо широко застосовуються в управлінні розвитком різних об'єктів, включаючи освіту, що відкриває перспективи застосування системно-модельних підходів. Це тим більш актуально, що існує і нормативно-правова, і концептуальна основа моделювання, а також упровадження ефективних моделей стратегічного планування у державну систему галузевого управління. При цьому існує проблема суб'єктно-управлінської компетентності, оскільки суб'єкти освітньої діяльності та структури державного управління галуззю не мають достатнього досвіду і кваліфікації для ефективного використання сучасних моделей стратегічного планування. Модельний підхід є оптимальним інструментом вирішення цієї проблеми; за його допомогою забезпечується «методологічна допомога в розробленні моделі стратегічного планування» та виокремлюються «основні складники моделі стратегічного планування» [4, с. 19].

На доцільність використання модельного підходу у сфері стратегічного планування освітнього розвитку дослідники вказують і у зв'язку зі складністю та динамізмом самого об'єкта управління. На

його основі можливе ефективне використання інструментом інноваційних змін можливостей спланованої самоорганізації системи в контексті взаємодії з іншими освітніми суб'єктами та ринкових принципів організації освітньої діяльності. При цьому йдеться про поєднання модельного підходу із системним, оскільки стратегічне планування розвитку такого складного об'єкта, як освіта, якому властиві різномірність, динамізм, різноспрямованість та асинхронність змін, можливе лише за умов цілісності, комплексності та взаємоузгодженості управлінських дій. Модель стратегічного планування має поєднувати різновекторні процеси, взаємозалежні схеми управлінської діяльності та різноманітні інформаційні моделі. Дослідники вказують на необхідність поєднання таких моделей, як імітаційна (показує схеми взаємовпливу та взаємодії учасників освітнього процесу); математична (характеризує освітній процес у кількісних параметрах); інформаційна (відображає бази даних й інформаційні потоки у освітньому середовищі, що моделюється) [5, с. 43].

Моделювання має змістовний характер, а тому здійснюється на основі розуміння найважливіших принципів стратегічного планування. Ідеться про поведінковий характер цього процесу. Це модель поведінки та діяльності освітніх суб'єктів щодо обґрунтування та реалізації стратегії розвитку галузі чи її складників. Важливо, з одного боку, постійно конкретизувати плани розвитку і представляти цілі у вигляді вимірних показників і практичних заходів, а з іншого – планування стратегії розвитку має здійснюватися, виходячи з можливостей адаптації до змін знань, навичок, цінностей, мислення педагогів та освітянських управлінців. Тому моделювання здійснюється як багатоструктурне, різномірне, динамічне представлення освітньої системи, відображене у суб'єктних уявленнях, потребах та здатностях.

Модель має ґрунтуватися на домінуванні принципу взаємодії у процесі стратегічного планування освітньої діяльності. Детермінація цього процесу здійснюється на кількох рівнях, які мають бути поєднані у процесі моделювання. Загальносоціальний, нормативний, ціннісний, змістовний

виміри стратегічного планування в освіті регламентуються системою державного галузевого управління і мають конституційний характер для стратегічної діяльності освітніх суб'єктів. Проте не менше значення має і безпосередня орієнтація на навколишнє соціокультурне середовище освітнього закладу (як механізм реалізації «клієнталізму» та «освітнього маркетингу»). Також слід урахувати і власні інтенції та потенціал до стратегічного розвитку освітніх суб'єктів. Так, модель стратегічного планування має вигляд суб'єкт-об'єктної взаємодії у певному соціокультурному середовищі.

І у ціннісному, і у змістовному відношенні модель стратегічного планування в освіті реалізується у межах загальноцивілізаційної стратегії коеволюційного сталого розвитку. Так, освітня стратегія – це стратегія забезпечення балансу, рівноваги різновекторних освітніх та соціальних процесів, тобто це діяльність щодо забезпечення ефективного управління інноваційними змінами, пов'язаними з переходом системи освіти на засади сталого (постіндустріального, ноосферного, постмодерного тощо) розвитку. Надання сталості інноваційним змінам в освіті є ключовою детермінантою використання стратегічного планування як модельної основи здійснення освітніх реформ. Модель стратегічного планування в освіті – відображення та програмування динаміки розвитку та освітніх трансформацій на основі розуміння загальноцивілізаційної стратегії розвитку.

Обов'язковою рисою стратегічного планування має бути зростання ефективності освітньої галузі в умовах недостатніх ресурсів і постійно мінливих потреб суспільства. Це вимагає, з одного боку, серйозного наукового обґрунтування, що може сповільнювати динамізм стратегії галузевого розвитку, а з іншого – постійної уваги до врахування всіх нових чинників, що впливають на цей розвиток. Тому моделі стратегічного планування в освіті мають бути гнучкими і варіабельними, відкритими для змін і не надто складними у використанні та науковому інструментарії.

Стратегічне планування в умовах системних змін за визначенням носить

якісний характер, тобто визначає процеси формування нової якості освітньої системи. Ураховуючи неоднозначність цього процесу, моделі стратегічного планування в освіті мають бути сценарного характеру, оскільки саме сценарний підхід забезпечує оптимальний вибір варіантів розвитку в умовах невизначеності.

Найбільш виразно потреби в застосуванні модельного підходу проявляються під час стратегічного планування інноваційного розвитку освіти. Останній у науковій літературі інтерпретується як результат спланованої, цілеспрямованої системно повторюваної інноваційної діяльності, що внаслідок своєї організованості має і планово-управлінський вимір [6, с. 45]. Водночас важливим є і соціальний контекст моделювання, оскільки стратегічне планування інноваційного розвитку освіти здійснюється на перетині процесів управління соціальним розвитком та реформування усієї системи державної влади в Україні.

Управлінський вимір процесу моделювання стратегічного планування в освіті визначається насамперед функціональною визначеністю досліджуваного феномена, оскільки державне управління в галузі реалізується як функція системи влади. Ми інтерпретуємо функцію державного управління як постійно відновлюваний та цілеспрямований вплив органів державної влади на освіту як об'єкт управління, що відображає структурування регулюючих впливів на основі певних специфічних характеристик (предмет, зміст способи впливів на освіту чи власні складники управлінської підсистеми). Інноваційний характер стратегічного планування (як управлінської функції) не лише суттєво збільшує потенціал розвитку освітньої галузі, а й максимізує здатність державного управління освітою щодо використання внутрішніх ресурсів адміністративного реформування, упровадження інноваційних моделей управлінської діяльності.

Функціонально стратегічне планування в освіті (як складник інноваційних моделей державного управління) визначається державною освітньою політикою та стратегією. Саме під цим безпосереднім впли-

вом відбувається розроблення, артикуляція та здійснення різноманітних освітніх програм і проектів, що виступають інструментами досягнення стратегічних цілей освітнього розвитку. Роль державної освітньої політики та стратегії полягає у виборі найбільш оптимального механізму реалізації потенціалу галузі до розвитку в контексті освітніх потреб країни. Саме для цього необхідним є моделювання, яке дозволяє системно і цілісно вписувати стратегію у тенденції розвитку галузі й навколишнього соціокультурного середовища.

Цілісність, яку забезпечує моделювання процесу стратегічного планування, є необхідною умовою для інноваційної визначеності розвитку як освітньої галузі, так і системи державного управління освітою. При цьому моделі стратегічного планування освіти, моделі освітнього розвитку, моделі державного управління освітою є взаємопов'язаними, оскільки всі вони за характером і спрямованістю є інноваційними, а за цільовою орієнтацією – стратегічними. Інноваційна модель стратегічного планування в освіті має розглядатися механізмом взаємозв'язку між інноваційним розвитком галузевої системи державного управління та становленням інноваційної моделі розвитку освіти. Вона також забезпечує взаємовизначеність окремих інновацій на управлінському рівні інноваційних змін структурних складників освітньої системи.

Стратегічне планування на модельному рівні забезпечує відображення у системі галузевого державного тих інноваційних характерних рис вітчизняної системи освіти, які визначають базові тенденції її розвитку і потреби у змінах характеру і структури державного управління галузю. Інструментарій стратегічного планування дозволяє визначити ефективність тих чи інших моделей державного управління освітою на основі системного аналізу її морфологічних і функціональних властивостей. Водночас у межах моделювання стратегічного планування відкриваються можливості встановлення чіткої взаємодетермінації інноваційно-технологічних процесів на рівні освіти, управління освітою та інших сфер життєдіяльності суспільства. Так, через механізми страте-

гічного планування в освіті на галузеве управління передається вплив модернізаційних процесів різнопланового характеру, наприклад, упровадження освітнього менеджменту чи стандартів європейського управління у межах Болонського процесу.

Моделювання стратегічного планування в освіті здійснюється на основі загальної структурно-функціональної моделі циклу галузевого управління, що носить процесуальний характер. У межах цієї моделі відкривається можливість розгляду місця стратегічного планування у загальній моделі функцій державного управління, що включає планування освітньої діяльності, забезпечення її організаційних засад, мотивацію суб'єктів діяльності, контроль та взаємоузгодженість процесу реалізації цілей, управлінську комунікації та процес прийняття і реалізації рішень. Така модель також розкриває взаємовпливи суб'єкт-об'єктного характеру між діяльністю органів державного управління освітою та складниками самої освітньої системи, впливи на взаємодії складників соціокультурного оточення. Будь-яка функція, представлена у цій моделі, реалізується як процес ухвалення управлінських рішень і саме через останні безпосередньо впливає на всі складники освіти. Найбільш важливими аспектами є створення організаційно-функціональних структур управління, мотивація освітніх суб'єктів до досягнення стратегічних цілей, моніторинг процесу реалізації вказаних цілей із відображенням цього процесу в удосконаленні управлінської організації.

Як уже було сказано вище, важливість ефективною моделі стратегічного планування в освіті визначається пріоритетністю завдань інноваційного розвитку галузі та суміщенням цього процесу з адміністративною реформою. Указана модель є синтетичною за своєю природою, оскільки відображає динамічність модернізаційних процесів, взаємопроникність соціальних, освітніх та управлінських інновацій, чесноти програмно-цільового підходу державної стратегії розвитку, а тому поєднує функціональний та структурно-процесний підходи до процесу моделювання. Із суб'єктного боку ідеться також про взаємодію різних суб'єктів управління освітою



та узгодження інтересів і потреб різноманітних освітніх суб'єктів. Зміст процесу стратегічного планування в освіті також входить до складу елементів її моделі, тому остання має орієнтуватися на місію, цілі, завдання державного управління галуззю, визначення проблем освітнього розвитку та способів вирішення, прогнозування та відбір стратегічних варіантів розвитку галузі і форм управління цим розвитком, оцінку та ефективно використання ресурсів освітнього розвитку, моніторинг процесу реалізації освітньої стратегії з відповідними корекціями управлінських впливів.

Зі змістовного боку цільові орієнтири для моделювання стратегічного планування в освіті задаються змістовними аспектами освітніх інновацій. Саме вони визначають і основні напрями інновацій у державній системі управління галуззю. На основі наявних досліджень вітчизняних фахівців [7] виокремлюються такі напрями оптимізації цієї системи, як обґрунтування ефективної та цілісної державної освітньої стратегії і політики, формування дієвих механізмів взаємозв'язку та наступності всіх рівнів вітчизняної освіти; запровадження механізмів самоорганізації та саморозвитку освітніх закладів та організацій, включаючи фінансову автономію; застосування мережних форм організації освітньої системи і радикальні зміни у мережі освіти з запровадженням мережних форм управління; акцентування освіти для задоволення особливих потреб споживачів освітніх послуг із відповідними структурно-функціональними та організаційними інноваціями; реорганізація професійно-технічної освіти з її максимальною інтеграцією з потребами безпосереднього соціального оточення (регіону, територіальної громади); реформування системи вищої освіти з урахуванням потреб ринку праці та можливостей державного замовлення; суттєве оновлення вимог до фахівців та управлінців освітньої системи тощо.

Вагоме значення має відображення у моделі стратегічного планування інновацій, спрямованих на забезпечення якості та конкурентоспроможності вітчизняної освіти. Ідеться про такий інноваційний управлінський інструментарій, як запровадження нових цілей і стандартів освіти

у межах концепції Нової української школи; оптимізація та формування цілісної державної системи оцінювання та моніторингу якості освіти на всіх рівнях; запровадження процедур підтвердження кваліфікації у наявній європейській системі стандартів і відповідної організаційної основи для цього у вигляді незалежних центрів підтвердження кваліфікації; запровадження Національної рамки кваліфікацій; використання рейтингового інструментарію оцінювання якості освіти; подальша інформатизація освіти та формування національного і регіональних освітніх просторів; узгодження освітніх програм та кваліфікаційних вимог із наявними характеристиками, стандартами і вимогами до фахівців із боку виробництва, ринку праці з формуванням механізмів зацікавленості роботодавців у підвищенні якості вітчизняної освіти; практична переорієнтація всього освітнього процесу на рівні системи та кожного освітнього закладу, домінування показників зовнішньої ефективності над внутрішньою; ресурсне, кадрове, ціннісне забезпечення переходу освітньої системи на засади неперервності, освіти протягом життя.

У межах сучасного розуміння засад реформування системи освіти принципове значення має фінансовий вимір стратегічного планування та управління в галузі. Мають бути запроваджені нові принципи та стандарти бюджетного фінансування та ринкової діяльності освітніх закладів, при цьому принцип утримання освітніх закладів має бути замінений принципом формування бюджетів на основі контингенту учнів чи студентів (гроші йдуть за споживачем); максимальне полегшення для освітніх закладів процедур отримання позабюджетних коштів, зокрема унормування процесу «файндрайзингу» та інституту «ендавменту», системи грантового фінансування, надання освітніми закладами платних послуг тощо з набуттям освітніми закладами самостійності у розпорядженні власними ресурсами; формування державного замовлення, виходячи з потреб розвитку народного господарства (регіону, міста) на основі стратегічних та поточних прогнозів потреби у фахівцях різного профілю.

Ці загальні напрями цілепокладання моделювання стратегічного розвитку освіти доцільно конкретизувати на операційному рівні. Водночас потрібно мати на увазі, що модель стратегічного планування в освітній галузі визначається не лише змістом освітніх реформ, а орієнтацією на практичні потреби українського суспільства. Останні є результатом соціально-економічного розвитку і ринкових потреб. Без урахування цього моделювання стратегічного розвитку галузі є безперспективним, «незважаючи на складну систему планових документів розвитку освіти, цілей та завдань її розвитку, результативність виконання планових завдань залишається на доволі низькому рівні» [7, с. 161].

Моделювання стратегічного планування в освіті визначається не лише специфікою об'єкта управління та його соціокультурного середовища (потреб суспільства та ринку), а й безпосередньо процесами, що відбуваються в системі державного управління. Сьогодні здійснюються системні інновації в органах публічної влади, які впливають на напрями та механізми використання ефективних моделей стратегічного планування в освіті. Стратегічне планування поряд із низкою суміжних аспектів діяльності органів державної влади (упровадження системи аудиту та внутрішнього контролю; оптимізація функціональних імперативів центральних та місцевих органів виконавчої влади на основі моніторингово-оціночних процедур; запровадження механізмів відкритості, прозорості, підзвітності у діяльності органів влади; введення в систему державної служби єдиних стандартів управління персоналом) в нормативних документах визначено одним із пріоритетних напрямів становлення моделі публічного управління в Україні [8, с. 41, 59]. Так, стратегічне планування протягом тривалого часу визначено до запровадження вітчизняними державно-управлінськими реформами. Його успішність визначається загальною ефективністю інноваційного менеджменту в системі державної влади. Вітчизняні дослідники цілком справедливо пов'язують цю успішність з запровадженням програмно-цільового управління як ефективного інструменту досягнення

інноваційних цілей державного управління [9], а також методів стратегічного менеджменту як найефективнішого механізму управління державно-управлінськими інноваціями в умовах невизначеності розвитку об'єкта управління та сценарного моделювання його розвитку.

Модель стратегічного планування в освіті має бути чітко пов'язана з процесом здійснення управлінських інновацій, при цьому «ця модель заснована на прийнятті та реалізації ієрархії стратегічних і програмних рішень» [9, с. 139]. Практична конкретизація моделі здійснюється на основі використання ефективного інструментарію ухвалення і реалізації управлінського рішення. Цей аспект моделі стратегічного управління спирається на добре розроблені підходи у межах теорії рішень, стратегічного, державного, інноваційного, програмно-цільового менеджментів. За своєю суттю вплив останніх на моделювання стратегічного планування в освіті схожий, проте основна відмінність формування моделей визначається формами об'єктивізації та презентації управлінського рішення у межах того чи іншого підходу (рішення органу державної влади, стратегія, цільовий проект, програма тощо).

**Висновки і пропозиції.** Загалом, моделювання стратегічного планування в освіті здійснюється на комплементарній основі з використанням інструментарію управлінських дисциплін та з орієнтацією на цілепокладання освітніх реформ і управлінських інновацій. Конкретизація такої моделі приваблива для планування інноваційної діяльності системи державного управління освітою в умовах різнорівневих та масштабних управлінських інновацій із високим рівнем невизначеності на засадах забезпечення цілісності в поєднанні методів та механізмів управління, орієнтації на конкретний розвиток об'єкта управління і управлінських ситуацій, сценарного підходу до прогнозування. В умовах відходу в освіті від стратегічного планування на основі поточного (реактивного) менеджменту та екстраполяції прогнозованих змін управлінська наука пропонує інноваційні моделі як основу ухвалення управлінських рішень страте-

гічного характеру. Необхідно визначити можливості застосування потенціалу інноваційних моделей управління у процесі обґрунтування моделі стратегічного управління освітою.

**Список використаної літератури:**

1. Ищук Т. Зарубежный опыт стратегического планирования в системе высшего образования. Сибирская финансовая школа. 2009. № 3 (74). С. 93–99.
2. Бутівщенко С. Моделювання як засіб підвищення ефективності програмно-цільового управління вищою освітою. Вища освіта України. 2012. № 4. С. 37–43.
3. Лаврищева М. Пути совершенствования стратегического планирования деятельности органов государственного управления. Экономика строительства и городского хозяйства. 2011. Т. 7. № 4. С. 253–260.
4. Бондаренко Е. Стратегия развития муниципальных образований на современном этапе. Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2016. Т. 1. № 1. С. 18–21.
5. Семенская О. стратегическое планирование как механизм управления региональной социально-экономической системой. Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. 2013. № 3 (35). С. 42–48.
6. Методологія державного управління: Слов.- довід. / уклад.: В. Бакуменко (кер. авт. кол.), С. Бутівщенко, Д. Безносенко, О. Руденко та ін.; за заг. ред. В. Лугового, В. Князева. Київ: Вид-во НАДУ, 2004. 196 с.
7. Загорський В., Бурик З. Стратегічні пріоритети планування розвитку освіти регіону відповідно до вимог ринку праці. Ефективність державного управління. 2014. Вип. 38. С. 153–163.
8. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 04.03.2015 р. № 213-р «Про затвердження плану заходів Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» у 2015 році. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
9. Попов С. Особливості програмно-цільового управління державно-управлінськими нововведеннями системного характеру. Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. ОРІДУ. Одеса, 2012. Вип. 3 (51). С. 138–142.

**Хитко М. М. Системно-модельний підхід к державному стратегічному плануванню в освіті**

*Статья посвящена актуальной проблеме исследования на основе системно-модельного подхода процесса и механизмов государственного стратегического планирования в образовании. Осуществлен комплексный анализ проблематики моделирования стратегического планирования в образовании, структурных составляющих этого процесса, содержательных особенностей целеполагания. Показана связь становления инновационных моделей государственного управления и использования моделей стратегического планирования в образовании.*

**Ключевые слова:** государственное управление, моделирование, система, стратегическое планирование, образование, инновации.

**Khitko M. System-model approach to state strategy planning in education**

*The article is devoted to the actual problem of research on the basis of the system-model approach of the process and mechanisms of state strategic planning in education. The complex analysis of the problems of modeling strategic planning in education, structural components of this process, and the content-specific features of goal-setting are carried out. The relationship between the formation of innovative models of state administration and the use of strategic planning models in education is shown.*

**Key words:** state administration, modeling, system, strategic planning, education, innovations.