

Кравченко Л. А.

КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради

СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ ЯК ІНСТИТУЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ РЕГІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ПРОФЕСІЙНО-ТЕХНІЧНОЇ ОСВІТИ

У статті досліджується стратегічне планування в якості системного механізму управління системою професійно-технічної освіти з боку органів регіональної влади та місцевого самоврядування. Використання стратегічного планування в якості механізму публічного управління здійснюється на засадах цільового управління, тобто досягнення певних цілей, спрямованих на вирішення системних проблем регіональної ПТО. Сьогодні стратегічне планування розвитку системи ПТО на національному та регіональному рівнях є як об'єктом, так і механізмом публічного управління. Доцільно говорити про його інституціоналізацію у системі публічного управління, оскільки розробка регіональних стратегічних планів розвитку системи ПТО опирається на широкий фундамент нормативних та концептуальних документів. У межах інституційного підходу, який зараз є пріоритетним у визначенні ролі стратегічного планування, його слід розглядати у якості комплексного механізму публічного управління розвитком регіональної системи ПТО. Його цінність полягає у тому, що він допомагає відійти від утилітарно-інструментальних підходів управлінської діяльності, які орієнтовані переважно на забезпечення відповідності номенклатури та кількості місць у навчальних закладах попиту на ринку праці. Стратегічне планування в якості механізму публічного управління регіональною системою ПТО дозволяє інтегрувати усі інноваційні та модернізаційні процеси у цілеспрямований комплекс дій на основі єдиних цілей та засад публічного управління. У межах стратегічного планування відкриваються можливості реалізації ефективних методів публічного управління, які суттєво збільшують його вплив на регіональну систему ПТО. Слід також виділити його здатність інтегрувати різнопланові процеси, які впливають на даний об'єкт управління. Найважливішим аспектом інституційності стратегічного планування як механізму публічного управління слід вважати нормативно-організаційний.

Ключові слова: публічне управління, стратегічний розвиток, професійно-технічна освіта, інститут, механізм, регіон.

Постановка проблеми. Стратегічне планування розвитку регіональної системи освіти стало інституційним об'єктом публічного управління з виокремленням власної нормативно-концептуальної бази у 2019 р., коли розпочалася реалізація Програми «EU4Skills: Кращі навички для сучасної України». У межах цієї програми було визначено саме стратегічне планування у якості базового управлінського механізму реформування професійно-технічної освіти в Україні з переорієнтацією на вимоги ринку праці та потреби споживачів освітніх послуг. Вона має міжнародний характер, оскільки здійснюється спільно з Європейським Союзом та низкою його членів (Німеччина, Фінляндія, Польща) [8, с. 296]. У межах інституційного підходу стратегічне планування слід розглядати у якості комплексного механізму публічного управління розвитком регіональної системи Професійно-технічної освіти (ПТО) на

основі забезпечення узгодженістю між попитом на робітничі кадри ринкового характеру та тенденціями соціально-економічного розвитку, а також потребами індивідуальних та корпоративних споживачів освітніх послуг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Використання стратегічного планування як механізму публічного управління розвитком системи професійно-технічної освіти досліджується у роботах Л. Бенювської, Л. Грень, В. Григор'євої, О. Паски, Ю.Христій та інших вітчизняних фахівців. Стратегічне планування у їх роботах розглядається як механізм переходу публічного управління галуззю до формування інтегрованого об'єкта публічного управління у єдності самої регіональної системи ПТО та суміжних соціальних сфер і чинників впливу на її розвиток. Разом з тим практично відсутнім є аналіз стратегічного планування в якості виокремленого об'єкта управ-

ління розвитком професійно-технічної освіти на регіональному рівні.

Постановка завдання. Визначення передумов та особливостей виокремлення стратегічного планування в інституційний механізм публічного управління розвитком регіональної системи професійно-технічної освіти.

Виклад основного матеріалу дослідження. Використання стратегічного планування у якості інструмента модернізації ПТО є розробка регіональних Стратегічних планів розвитку професійно-технічної освіти, які мають орієнтувати процес реформування галузі на завдання збільшення конкурентоспроможності регіону через підготовку кваліфікованих робітників, затребуваних роботодавцями та ринком праці. Вказані плани мають стати інструментом публічного управління на регіональному рівні для створення механізмів впливу на розвиток системи ПТО комплексу змін у соціально-економічній сфері. Насамперед маються на увазі такі чинники як демографічні та міграційні впливи, суттєве розширення можливостей альтернативних форм зайнятості для працівників, зміни у соціальних потребах молоді щодо власної професії та професійного розвитку.

Стратегічне планування дозволяє забезпечити гнучкість та оперативність управління системою професійно-технічної освіти з боку органів регіональної влади та місцевого самоврядування. Це особливо важливо в умовах децентралізації, яка, як вказує вітчизняна дослідниця В. Григор'єва, відкрила можливості удосконалення нормативно-правової бази функціонування системи ПТО та її фінансування, паралельно з цим створюючи стимули та організаційні передумови для забезпечення її ефективності через впровадження нових критеріїв оцінки результатів освітнього процесу, стандартизацію змісту, впровадження інноваційних, зокрема, інформаційно-медіальних, освітніх технологій та механізмів гнучкої орієнтації на потреби ринку праці [4, с. 17].

Використання стратегічного планування в якості механізму публічного управління здійснюється на засадах цільового управління, тобто досягнення певних цілей, спрямованих на вирішення системних проблем регіональної ПТО. Серед останніх у нормативних документах найбільш часто називають наступні: неефективність мережі закладів ПТО та застарілість їх матеріально-технічної бази, низьку якість професійної підготовки випускників та широке поширення дублювання професій і кваліфікацій, неефективність наявної системи управління регіональ-

ною професійно-технічною освітою в силу відсутності розуміння її значущості для розвитку регіону, постійне скорочення контингенту здобувачів освіти у регіональній системі ПТО внаслідок низької престижності робітничих професій, недостатній рівень кваліфікації переважної більшості педагогічних кадрів у системі ПТО, відсутність ефективних механізмів фінансування регіональної системи ПТО за рахунок диверсифікації його джерел, неефективність наявної системи професійної орієнтації та позиціонування регіональної системи ПТО; відсутність обґрунтованого прогнозування потреб ринку праці у стратегічній перспективі, низькі темпи впровадження громадсько-державних інструментів управління регіональною системою ПТО. Останнє особливо важливо для переходу на нову модель публічного управління системою ПТО з визначенням механізмів її фінансування та пріоритетів розвитку на основі узгодження державних програм та потреб стейкхолдерів (роботодавців, органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, закладів ПТО) [1, с. 12].

Сьогодні стратегічне планування розвитку системи ПТО на національному та регіональному рівнях є як об'єктом, так і механізмом публічного управління. Доцільно говорити про його інституціоналізацію у системі публічного управління, оскільки розробка регіональних стратегічних планів розвитку системи ПТО опирається на Концепцію реалізації державної політики у сфері професійної (професійно-технічної) освіти «Сучасна професійна (професійно-технічна) освіта» на період до 2027 року, затвердженою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12 червня 2019 р. № 419-р. Також слід вказати на наявність Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку та планів заходів щодо їх реалізації, здійснення моніторингу та оцінювання ефективності й результативності, який розроблено та затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 р. № 932.

Інституціоналізація стратегічного планування розвитку регіональної системи ПТО в якості об'єкта та механізму публічного управління має своїм результатом унормування процедури та змісту цього процесу у вигляді Стратегічного плану розвитку регіональної системи професійно-технічної освіти. У межах такого плану визначаються основні проблеми, базові тенденції, стратегічні та операційні цілі розвитку вказаної системи з чітким визначенням часового орієнтуру (7 років) та більш детальним плануванням

заходів з його реалізації (три, чотири роки) і системи моніторингу результативності цього процесу. Сама розробка такого стратегічного плану передбачає налагодження інституціоналізованих механізмів взаємодії усіх суб'єктів, які зацікавлені у розвитку регіональної системи ПТО (зайнятих у цій сфері інституцій, структур управління зайнятстю населення та регіонального розвитку, суб'єктів підприємницької діяльності та виробництва, представників громадськості), а також механізмів координації з бюджетними проектами та програмами та взаємозв'язку ПТО, виробництва та фінансових ресурсів.

Також слід вказати на унормування самої процедури розробки та прийняття регіональної стратегії розвитку системи ПТО, тобто організаційних засад її використання як управлінського механізму. Зокрема, передбачено-колегіально-консенсусний характер суб'єкта такої розробки (робочої групи), що має об'єднувати усі зацікавлені сторони та фахівців-професіоналів, а також плановий характер роботи над цим документом та процедуру його публічного обговорення і прийняття. Унормовано і структуру стратегічної програми, яка має включати у себе комплексний аналіз регіональної системи ПТО з визначенням значущих чинників та потенціалу її розвитку; застосування SWOT-аналізу для визначення стратегічного бачення розвитку даної системи у довгостроковому вимірі з урахуванням її особливостей; на цій основі обґрунтування стратегічних цілей її розвитку та конкретизація останніх у вигляді операційних цілей і основних завдань та заходів; а також розробка ефективної системи моніторингу та оцінювання результативності процесу реалізації даної стратегічної програми. Стратегічний план розвитку регіональної системи ПТО розглядається в якості складової стратегії розвитку регіону, що визначає його нормативно-правовий статус.

Важливою складовою стратегічного плану розвитку регіональної системи ПТО є його практична керованість за допомогою системи моніторингу. Остання реалізується через регулярний збір та аналіз визначених та науково обґрунтованих показників для прийняття рішень щодо коригування чи оновлення стратегічних програм і проєктів. Нормативно визначено три складові моніторингу: щорічний моніторинг включає дослідження зовнішнього середовища розвитку регіональної системи ПТО на основі аналізу базових тенденцій його розвитку у контексті їхнього впливу на розвиток системи ПТО; щорічний моніторинг системних результатів реалізації стратегічного плану як міра досягнення стратегічних

й операційних цілей з використанням методів аналізу статистичних даних; моніторинг два рази на рік процесу реалізації передбачених стратегічним планом на основі аналізу процесу їх виконання та досягнення передбачених показників результативності.

У межах інституційного підходу, який зараз є пріоритетним у визначенні ролі стратегічного планування, його слід розглядати у якості комплексного механізму публічного управління розвитком регіональної системи ПТО. Його цінність полягає у тому, що він допомагає відійти від утилітарно-інструментальних підходів управлінської діяльності, які орієнтовані переважно на забезпечення відповідності номенклатури та кількості місць у навчальних закладах попиту на ринку праці. За рахунок стратегічного планування, вказує вітчизняний фахівець Н.Кульчицька, відкривається можливість формування комплексного механізму публічного управління системою ПТО на основі забезпечення узгодженості між попитом на робітничі кадри ринкового характеру та глобальними тенденціями соціально-економічного розвитку, а також потребами індивідуальних та корпоративних споживачів освітніх послуг [5, с. 178].

У цьому сенсі стратегічне планування виступає інструментом вирішення кількох ключових завдань публічного управління розвитком регіональної системи ПТО. По-перше, це вивчення попиту та пропозиції щодо певних професій та кваліфікації робітників на ринку праці як у поточному періоді, так і у стратегічній перспективі розвитку регіону. По-друге, це інтегроване стратегічними цілями планування управлінської діяльності щодо досягнення балансу між діяльністю закладів ПТО та потребами ринку праці у контексті розвитку регіональної економіки. По-третє, це забезпечення випереджаючого розвитку інфраструктури та кадрового забезпечення регіональної системи ПТО у контексті досягнення стратегічних цілей розвитку. По-четверте, переведення усієї вказаної системи на засади інноваційного розвитку та саморозвитку через оптимізацію як мережі закладів, так і форм управління.

Стратегічне планування в якості механізму публічного управління регіональною системою ПТО дозволяє інтегрувати усі інноваційні та модернізаційні процеси у цілеспрямований комплекс дій на основі єдиних цілей та засад публічного управління. Серед останніх, як справедливо вважає вітчизняний фахівець В.Свистун, найбільшу репрезентацію у системі стратегічного планування мають цільова орієнтація публічно-

управлінської діяльності та відповідно упровадження цільового управління і управління за результатами (насамперед – досягнення когерентності розвитку економіки, ринку праці та системи ПТО регіону), ініціювання саморегулюючих процесів у регіональній системі ПТО для її переорієнтації на динамічні зміни і потреби споживачів освітніх послуг (стейкхолдерів), налагодження ефективних механізмів соціального партнерства як основного ресурсу розвитку регіональної системи ПТО, регулюючі впливи наз боку органів державної влади та місцевого самоврядування на всіх суб'єктів, зацікавлених у розвитку регіональної системи ПТО [6, с. 38].

Як механізм публічного управління розвитком регіональної системи ПТО стратегічне планування є синтетичним утвором, що поєднує економічні, соціально-управлінські, мотиваційні, організаційні, нормативно-правові та інші механізми, об'єднуючи їх у вигляді сукупності інструментів, що зорієнтовані на забезпечення зміни стану регіональної системи ПТО як об'єкта публічного управління у відповідності з визначеними стратегічними цілями розвитку та у межах емпірично верифікованих показників. У цьому контексті стратегічне планування містить велике різноманіття конкретних форм і напрямів реалізації публічно-управлінського впливу. Серед останніх, на думку вітчизняного фахівця Л. Грень, найбільше значення мають наступні: маркетинговий напрям, який орієнтує стратегічне планування на переорієнтацію регіональної системи ПТО для забезпечення потреб споживачів освітніх послуг, ринку праці та ринкової економіки; правовий напрям, основним змістом якого є формування нормативно-правової бази інноваційних трансформацій у досліджуваній царині; міжнародне співробітництво, що акцентує потребу у використанні передового світового досвіду для реформування регіональної системи ПТО та її адаптації до сучасних вимог; фінансовий напрям має на меті оптимізацію як форм фінансування підготовки робітничих кадрів, так і ефективного використання наявних ресурсів; організаційний, що фокусується на створенні ефективних механізмів взаємодії усіх зацікавлених суб'єктів у процесі модернізації регіональної системи ПТО; соціального партнерство, яке має слугувати основою формування нової громадсько-державної системи публічного управління у сфері професійно-технічної освіти [3, с. 130].

У межах стратегічного планування відкриваються можливості реалізації ефективних методів

публічного управління, які суттєво збільшують його вплив на регіональну систему ПТО. Йдеться насамперед про організаційний інструментарій у частині формування у межах стратегії розвитку центрів відповідальності за реалізацію кожного конкретного напрямку у межах модернізації галузі науково обґрунтованого визначення кола їх функціональних обов'язків при досягненні визначених стратегічних цілей. Важливим є також забезпечення цілісності регіональної системи ПТО як об'єкта публічного управління для інтегрування організаційних, проектно-модельних та нормативно-правових аспектів стратегічного розвитку досліджуваної сфери.

Серед інструментальних аспектів максимізації ролі стратегічного планування в якості механізму публічного управління системою регіональної ПТО слід також виділити її здатність інтегрувати різнопланові процеси, які впливають на даний об'єкт управління. У цьому сенсі стратегічне планування слід розглядати як механізм переходу публічного управління галуззю до кластерної моделі, що сформує інтегрований об'єкт публічного управління у єдності самої регіональної системи ПТО та суміжних соціальних сфер і чинників впливу на її розвиток.

Безумовним є і ефективність використання стратегічного планування для визначення критеріальної бази оцінювання результативності публічного управління розвитком регіональної системи ПТО. У межах стратегічного планування на основі визначення базових цілей такого розвитку відкриваються можливості формування єдиних підходів та критеріїв щодо оцінки стану та розвитку даної системи і на цій основі – результативності управління нею. При цьому саме стратегічний підхід, на думку вітчизняних фахівців, дає можливість розробити на рівні технологічного застосування у системі публічного управління галуззю систему критеріїв, придатну для інтегрованої оцінки процесів на національному, регіональному та локальному рівнях, а також поєднання кількісних та якісних показників підготовки робітничих кадрів з врахуванням співвіднесеності досягнутих компетенцій випускників та вимог ринку праці і конкретних працевластувачів [7, с. 605].

Інституційність стратегічного планування як механізму публічного управління проявляється у кількох аспектах. Найважливішим традиційно є нормативно-організаційний, який конститує стратегічне планування загалом та стратегічне планування освіти і її окремих підсистем у якості інституційного об'єкта публічного управління. Підставою для цього є інституювання системи

ПТО як об'єкта публічного управління та стратегічного планування. Важливою є також маркетингова роль стратегічного планування як інструменту, що дозволяє узгоджувати внутрішньоосвітні та зовнішньоринкові процеси [2, с. 107].

Таким чином, можна говорити про трансформацію стратегічного планування загалом та стратегічного планування розвитку освіти і професійно-технічної освіти на регіональному рівні в інституційний механізм публічного управління. Подальший розвиток даного процесу інституціоналізації визначає зростання ефективності використання цього механізму у процесі реформування регіональної системи ПТО. На нашу думку, основним напрямом має стати інтегрування досліджуваного феномена в процес становлення моделі публічного управління з наростанням публічно-громадської складової стратегічного планування. Що стосується формування публічної моделі стратегічного регулювання системи ПТО, то тут слід акцентувати кілька основних напрямів інноваційних змін на регіональному рівні:

- розробка нової регіональної структури управління системою ПТО на основі інтеграції системи публічного управління та системи громадського управління;

- формування інституціоналізованих механізмів співпраці органів місцевого самоврядування та ПТО для представлення й узгодження інтересів усіх стейкхолдерів з використанням дорадчих структур, процедур консультування та експертизи, публічних обговорень, публічної підготовки нових стандартів, нормативних документів, регіональних проектів;

- упровадження багатоканального фінансування системи ПТО на регіональному рівні з акцентуванням фінансових зобов'язань роботодавців;

- визначення базових компетенцій для суб'єктів управління регіональною системою ПТО та механізмів їх формування;

- подальша інтеграція старшої загальноосвітньої школи та закладів ПТО зі створенням на базі останніх загальноосвітнього профілю;

- розробка і упровадження ефективного інструментарію аналізу та прогнозування потреби і запитів регіонального ринку праці в кваліфікованих робітничих кадрах та здійснення координації системи державного замовлення підготовки кадрів у закладах ПТО;

- формування нової моделі державно-громадського управління на основі засад публічного врядування з гармонізацією взаємовідносин між органами державного управління галуззю та всіма стейкхолдерами.

Висновки. Таким чином, трансформація стратегічного планування загалом та стратегічного планування розвитку освіти і професійно-технічної освіти на регіональному рівні в інституційний механізм публічного управління приводить до інтегрування досліджуваного феномена в процес становлення моделі публічного управління з наростанням публічно-громадської складової стратегічного планування. Слід відмітити напрями подальшої інституціоналізації досліджуваного об'єкта, які включають розробку нової регіональної структури управління системою ПТО; формування інституціоналізованих механізмів співпраці органів місцевого самоврядування та ПТО для представлення й узгодження інтересів усіх стейкхолдерів; упровадження багатоканального фінансування системи ПТО; визначення базових компетенцій для суб'єктів управління регіональною системою ПТО та механізмів їх формування; розробка і упровадження ефективного інструментарію аналізу та прогнозування потреби і запитів регіонального ринку праці в кваліфікованих робітничих кадрах та здійснення координації системи державного замовлення підготовки кадрів у закладах ПТО; формування нової моделі державно-громадського управління на основі засад публічного врядування з гармонізацією взаємовідносин між органами державного управління галуззю та всіма стейкхолдерами.

Список літератури:

1. Беновська Л. Я., Паска О.В. Тенденції та проблеми розвитку професійно-технічної освіти в умовах реформи децентралізації. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2021. Вип. 1. С. 10–15.
2. Братаніч Б. В. Освітній маркетинг в контексті глобалізації. *Філософія освіти*. 2006. № 5. С. 103–110.
3. Грень Л. М. Механізми державного управління у сфері професійної (професійно-технічної) освіти. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія : Державне управління*. 2019. Вип. 2. С. 126–138.
4. Григор'єва В. Управління розвитком професійно-технічної освіти: концептуальний підхід. *Науковий вісник Інституту професійно-технічної освіти НАПН України. Професійна педагогіка*. 2014. № 8. С. 13–20.
5. Кульчицька Н. Є. Стратегічне планування та процес розбудови муніципальної освіти в Україні. *Актуальні проблеми розвитку економіки регіону*. 2019. Вип. 15(2). С. 166–180.

6. Свистун В. Методологічні підходи до управління розвитком професійно-технічної освіти в умовах ринкової економіки. *Науковий вісник Інституту професійно-технічної освіти НАПН України. Професійна педагогіка*. 2015. № 9. С. 35–41.

7. Сиченко В. В., Хітько М. М. Проблемно-цільові засади стратегічного планування розвитку системи освіти регіону. *Public Administration and Regional Development*. 2020. № 3. С. 596–617.

8. Христій Ю. Концептуальні засади міжнародного співробітництва у сфері професійно-технічної освіти в Європейському Союзі. *Педагогічні науки: теорія, історія, інноваційні технології*. 2020. № 2. С. 292–301.

Kravchenko L. A. STRATEGIC PLANNING AS AN INSTITUTIONAL MECHANISM OF PUBLIC MANAGEMENT OF THE DEVELOPMENT OF THE REGIONAL VET SYSTEM

The article examines strategic planning as a systemic mechanism for managing the system of vocational education by regional authorities and local governments. The use of strategic planning as a mechanism of public administration is carried out on the basis of targeted management, ie the achievement of certain goals aimed at solving systemic problems of regional VET. Today, strategic planning for the development of the VET system at the national and regional levels is both an object and a mechanism of public administration. It is appropriate to talk about its institutionalization in the system of public administration, as the development of regional strategic plans for the development of the VET system is based on a broad foundation of normative and conceptual documents. Within the institutional approach, which is now a priority in defining the role of strategic planning, it should be considered as a comprehensive mechanism for public management of the development of the regional VET system. Its value lies in the fact that it helps to move away from utilitarian-instrumental approaches to management, which are focused mainly on ensuring compliance with the range and number of places in educational institutions in demand in the labor market. Strategic planning as a mechanism of public management of the regional VET system allows to integrate all innovation and modernization processes into a purposeful set of actions based on common goals and principles of public management. Within the framework of strategic planning, opportunities are opened for the implementation of effective methods of public administration, which significantly increase its impact on the regional VET system. Its ability to integrate the diverse processes that affect a given control object should also be noted. The most important aspect of the institutionalization of strategic planning as a mechanism of public administration should be considered regulatory and organizational.

Key words: public administration, strategic development, vocational education, institute, mechanism, region.