

УДК 352.851(477)::37(477)

ВОЛКОВА Наталія Вікторівна,  
здобувач ДРІДУ НАДУ

## **ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТА УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ: КЛАСТЕРНИЙ ПІДХІД**

Пропонуються концептуальні положення кластерного підходу до державного управління освітою в сучасних умовах та за умови здійснення адміністративної реформи. Доводиться, що реалізація даних положень сприятиме інституціоналізації місцевого самоврядування як суб'єкта управління освітою.

Ключові слова: міське самоврядування, державне управління освітою, інституціоналізація, кластер.

### ***Волкова Н. В. Институционализация местного самоуправления как субъекта управления образованием: кластерный подход***

Предлагаются концептуальные положения кластерного подхода к государственному управлению образованием в современных условиях и при условии осуществления административной реформы. Доказываются, что реализация данных положений будет способствовать институционализации местного самоуправления как субъекта управления образованием.

Ключевые слова: местное самоуправление, государственное управление образованием, институционализация, кластер.

### ***Volkova N. V. The institutionalization of local government as a subject of education management: the cluster approach***

Conceptual positions cluster approach to managing education in modern terms and when under the of administrative reform are proposed. Implementation of these provisions will institutionalize local government as a subject management education is proved.

Key words: local government, state administration of education, institutionalization, cluster.

**Постановка проблеми.** Якість освітніх послуг у сучасних умовах не може бути підвищена силами самих навчальних закладів. Реалізація взаємодії сторін, зацікавлених у результатах системи освіти, на принципах стабільності можлива в межах освітнього кластера – територіально локалізованого інтеграційного об'єднання, скоординованого органами місцевого самоврядування як виразниками інтересів територіальної громади. Поставлені Президентом та урядом України завдання щодо підвищення конкурентоспроможності країни, зокрема шляхом підвищення якості та доступності освітніх послуг, мають реалізовуватись у рамках правового поля із застосуванням нових управлінських інструментів та підходів, одним із яких є кластерний підхід [3; 6; 7; 8]. Нормативне забезпечення реалізації кластерної стратегії в Україні поки не є остаточно сформованим [10].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Для українських учених кластерний підхід до розвитку регіону та підвищення його конкурентоспроможності за рахунок впровадження освітніх проектів відносно новий. Відсутні і конкретні методики виявлення освітніх кластерів та розробки механізму їх підтримки органами державної влади та місцевого самоврядування. Водночас дослідження основних функцій та ролі органів місцевого самоврядування у процесах кластерного розвитку здійснювалися широким колом зарубіжних та вітчизняних учених, серед яких Е. Бергман, К. Кетелс, М. Портер, Е. Фезер, В. Бирський, І. Крапивний, Н. Нілова, Л. Родіонова, Р. Фатхутдінов, Р. Хасанов.

Теоретичні аспекти кластерного підходу в державному управлінні освітою на мезоекономічному рівні розроблені і розглянуті рядом вітчизняних і зарубіжних учених. Проте питанням участі закладів освіти у кластерних утвореннях приділено недостатньо уваги. Також поза увагою науковців залишається питання визначення функцій та ролі органів місцевого самоврядування у процесах кластерного розвитку системи освіти.

**Мета статті** полягає в концептуалізації положень кластерного підходу до державного управління освітою в сучасних умовах та за умови реалізації адміністративної реформи, що спрямовано на інституціоналізацію місцевого самоврядування як суб'єкта управління освітою.

**Виклад основного матеріалу.** Сучасна економіка характеризується процесами, які вимагають оптимізації використання знань – специфічного ресурсу виробництва і джерела інновацій. Тому управління знаннями як особливий тип менеджменту викликає все більший інтерес науковців та практиків. Питання створення універсальної системи освіти пов'язане із глобалізаційними процесами. Всесвітні процеси глобалізації не оминули Україну, в якій з 1991 р. освітня система стоїть на шляху еволюційного розвитку, головною метою якого має стати розвиток інтелектуального та економічного потенціалу регіонів та країни в цілому. Поєднання цілей щодо розвитку інтелектуального та економічного потенціалу передбачає, в першу чергу, розроблення загальної концепції, адже поєднання понять «інтелект» та «економіка», а звідси – побудова економіки знань є новою парадигмою державного управління для більшості розвинених країн світу.

Україна не стала винятком у цьому процесі. Сьогодні навчальні заклади в регіонах України являють собою, як правило, розрізнені організації, не об'єднані між собою серйозними коопераційними і, більше того, інтеграційними зв'язками. Одиничні спільні проекти науково-дослідних організацій і промислових підприємств не можна назвати економічною стратегією розвитку науково-промислових комплексів [5, с. 244 – 245]. І, тим більше, зарано вести мову про початок процесів кластеризації установ освіти. Середня та професійно-технічна освіта не мають зв'язку з промисловим сектором економіки.

Кластерна політика у провідних країнах світу розглядається як ключова для підвищення конкурентоспроможності. Термін «кластерний розвиток» все частіше використовується при розробці стратегій соціально-економічного розвитку регіонів. Формування і розвиток регіональних кластерів оцінюється як важлива конкурентна перевага сучасної економіки, що забезпечує синергетичний ефект [11, с. 3 – 4]. Окремого розгляду вимагає роль освітніх установ у подібного роду кластерах.

Кластери включають фірми та організації, пов'язані випуском кінцевої продукції і географічним положенням. Таку географічну близькість розглядають як місце накопичення «критичної маси» людського капіталу, наукового, інноваційного та виробничого потенціалів. Однак в українській економічній науці немає єдиного підходу до визначення кластера, немає також і ясності в тому, яку модель кластерної політики

слід використовувати в Україні й наскільки ефективним є кластерний розвиток для окремих її регіонів. Проте пов'язаність організацій за факторами випуску кінцевої продукції та географічним положенням видається вкрай доцільною з точки зору українських реалій.

Функціональна діяльність кластера освіти спрямована на розв'язання широкого спектру завдань, а саме: на підготовку висококваліфікованих кадрів, їх працевлаштування та подальше навчання, виконання яких сприяє посиленню кооперації та конкуренції між членами кластера, підвищенню їх конкурентоспроможності; посилення інноваційно-інвестиційної складової місцевого розвитку; розширення можливостей щодо фінансового забезпечення отримання освіти; розширення та вдосконалення місцевої інфраструктури; розповсюдження інформації та, як наслідок, посилення ролі інтелектуального капіталу в місцевому розвитку.

Використання кластерного підходу до управління сферою освіти є, на нашу думку, стратегічним завданням органів публічної влади. Адже кластеризація дозволяє багаторазово покращити показники розвитку різного роду управлінських систем, в тому числі, освітньої та економічної [2]. Діяльність освітніх кластерів спрямовується на виконання основних функцій суспільства і вирішення завдань щодо забезпечення достатнього рівня спеціальних знань, необхідних для роботи в певних секторах і галузях економіки [11, с. 3 – 4].

Особливої актуальності набувають проблеми розробки і практичної реалізації заходів щодо вдосконалення теоретичних і методологічних основ управління освітою на базі використання кластерного підходу. Сьогодні перед кластерами стоїть завдання вдосконалення технології надання знань та забезпечення їх прив'язки до практики [11, с. 5]. Така прив'язка може бути забезпечена лише в процесі системної взаємодії усіх зацікавлених сторін, до яких слід віднести органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади, громадські організації, навчальні заклади та населення.

Освітній кластер можна визначити як комплекс взаємопов'язаних і взаємодоповнюючих соціально-економічних, державних і самоврядних структур та інститутів, підприємств, систем та установ, дії яких спрямовані на надання високої якості освітніх послуг. Організаційно-інституційне поле кластера освіти формують

навчальні заклади, комунальні заклади та установи, місцеві органи виконавчої влади, освітні округи, громадські організації та фізичні особи.

Координуючим центром кластера освіти має стати установа, на яку буде покладено функції щодо здійснення регулюючого впливу на всіх учасників кластера. Очевидно, що такою установою мають бути органи місцевого самоврядування, зацікавлені в підвищенні конкурентоспроможності громади та позитивній динаміці розвитку територій. У сучасних умовах можливе створення освітніх кластерів на рівні міст, де місцева влада представлена міськими радами як органами місцевого самоврядування. На сьогоднішньому етапі в регіонах у державному управлінні освітою переважає вплив органів місцевої виконавчої влади. За умови реалізації адміністративної реформи і передачі більшості функцій щодо управління системою освіти органам місцевого самоврядування стане можливим також створення регіональних освітніх кластерів з обласною радою як ядра такого утворення. У будь-якому випадку ядром кластера має бути орган місцевого самоврядування як виразник інтересів громади. Пропонований освітній кластер є, по суті, інформаційним освітньо-професійним простором території. Його організаційно-інституційне поле представлено суб'єктами кластера, пов'язаними між собою інформаційними потоками. Таке поле перебуває в організаційно-інституційному середовищі, що, у свою чергу, складається з елементів ресурсного та організаційного забезпечення, яке сприяє узгодженій діяльності інституцій. Платформою кластеризації є система соціального партнерства в регіоні, окремі договірні зв'язки між навчальними закладами, підприємствами і установами. «Точкою зростання» освітнього кластера має стати система професійно-технічної освіти, саме вона в Дніпропетровському регіоні має більш міцні зв'язки з ринком праці. Спираючись на теорію інституціоналізму можна стверджувати, що створення освітнього кластера дозволить знизити трансакційні витрати шляхом зменшення недосконалості інформаційних потоків в системі державного управління освітою.

При створенні кластера освіти потрібно, по-перше, передбачити систематичний збір найбільш важливих знань та практичних надбань організацій-членів, організувати вільний обмін знаннями в межах кластера, забезпечити повторне їх використання в нових проектах. Знання, накопичені в ході виконання різних проектів,

нерідко втрачаються, що пов'язане із розформуванням або заміною кадрів, зміною сфери діяльності. У контексті фінансового забезпечення така проблема може трансформуватися у здійснення зайвих витрат: час і гроші знову витрачаються на «винахід колеса», яке вже відбувалося в організації, але про це забули [1].

Наступним завданням створення освітнього кластера є розподілене обслуговування, яке передбачає оптимізацію використання ресурсів всіма учасниками кластера [4]. Це завдання центру компетенції (координаційної ради), що є структурною одиницею ядра кластера, можна назвати найбільш складним, адже воно передбачає підтримку численних ініціатив з управління знаннями. На нашу думку, такими ініціативами можуть бути такі:

- ініціювання маркетингових досліджень щодо встановлення перспективного попиту на конкретні спеціальності випускників професійно-технічних училищ та вищих навчальних закладів на регіональному ринку праці;
- ініціювання, розроблення та реалізація програм професійної орієнтації школярів;
- проведення семінарів стосовно продукції, що випускають підприємства-члени кластера;
- технологічний бенчмаркінг;
- управління інформацією.

Регіональний освітній кластер слід розуміти виключно як інструмент інтеграції освітніх закладів різних рівнів, що активно співпрацюють між собою та з підприємствами і установами, об'єднаними розв'язанням проблеми надання якісних освітніх послуг і скоординованих органами місцевого самоврядування як виразниками інтересів територіальної громади. Регіональний освітній кластер реалізує концепцію створення інформаційного освітньо-професійного простору, зокрема, для уможливлення бенчмаркінгу (поширення і впровадження шляхом управлінського впливу передового досвіду у сфері освіти і науки). Освітній кластер має провідним принципом інтерференцію як взаємне посилення конкурентних переваг його учасників кластеру і, відповідно, підвищення ефективності регіональної господарської системи, доповнення потенціалу освітніх установ виробничим досвідом з метою продукування конкурентоспроможних освітніх послуг, підняття престижу вищих навчальних закладів у міжнародних рейтингах.

Реалізація кластерного підходу в державному управлінні освітою є складовою сучасних інновацій. Ключовою метою такої реалізації є залучення до державного управління освітою громадськості шляхом створення громадських виборних рад при органах управління. Ці ради мають вирішувати питання виховання дітей, профілактики правопорушень серед молоді, соціального захисту і культурного розвитку громади.

Основним завданням органів місцевого самоврядування в цих процесах є налагодження партнерських взаємовідносин між учасниками єдиного процесу створення універсальної системи освіти, при якому розробляються і здійснюються спільні стратегічні плани. А трудовий потенціал, що формується в результаті корпоративних рішень, є загальним, він використовується в інтересах розвитку всієї утвореної структури.

Мета (місія) створюваного освітнього кластера – інституціоналізувати місцеве самоврядування, тобто оформити, формалізувати роль і функції його органів щодо встановлення та координування соціально-економічних зв'язків між освітою, бізнесом і владою для підвищення якості освітніх послуг і на цій основі досягнення мультиплікативного ефекту у вигляді підвищення конкурентоспроможності громади.

Наведемо SWOT-аналіз пропонованого освітнього кластера.

Сильними сторонами майбутнього освітнього кластера є, по-перше, існування його фрагментів, що доведено такими фактами:

- наявність розвинутої мережі освітніх закладів;
- наявність існуючого фундаменту соціального партнерства, договірних та інституційних практик взаємодії навчальних закладів із виробництвом, органами місцевого самоврядування, державними установами і органами, а саме існуванням філій кафедр на виробництвах та в установах, наявність точок виробничого навчання, договорів про співробітництво, організації виробничої практики учнів, студентів;
- функціонування створених у Дніпропетровській області 40 освітніх округів (що мають на меті кооперацію в навчально-методичній діяльності та концентрацію обмежених матеріальних і кадрових ресурсів);

- створення і функціонування за радянські часи навчально-виробничих комбінатів, комплексів, зокрема науково-виробничого комплексу «Придніпров'я» (центром якого був Дніпропетровський державний університет);
- існування навчальних комплексів, філій навчальних закладів у складі закладів більш високого рівня акредитації;
- продуктивна діяльність консультативних та піклувальних рад як при окремих навчальних закладах, так і на рівні окремих галузей (з певних професійних напрямів);
- впровадження Болонського процесу в системі вищої освіти;
- позитивні здобутки в реалізації проекту ЄС «Підвищення ефективності управління системою професійно-технічної освіти на регіональному рівні в Україні» EuropeAid/2005/10-5410 (реалізований лідером консорціуму InWEnt, Міністерством освіти і науки України, Головним управлінням освіти і науки Дніпропетровської обласної державної адміністрації), напрацювання в цьому проекті (наприклад, за активного сприяння Криворізької міської ради була створена ефективно діюча модель співпраці роботодавців-замовників кадрів, служби зайнятості, галузевих профспілок, професійно-технічних навчальних закладів, що виявилася, зокрема, у впровадженні системи дуальної підготовки учнів, стажуванні педпрацівників на виробництві, залученні коштів міської ради та роботодавців до фінансування освітніх заходів).

По-друге, сильною стороною освітнього кластера є й те, що він створюється як постійна інституція, органічно вбудована в існуючу організаційну структуру державного управління освітою і підтримана нормативними документами. Принцип постійності відрізняє цю інституцію від регіональних і місцевих програм, обмежених строком реалізації та приречених на втрату накопиченого управлінського досвіду. Унормування діяльності освітнього кластера дозволить убезпечитись від ліквідації цієї інституції через зміни влади в результаті чергових виборів.

Слабкими сторонами створюваного освітнього кластера є наявність дестимулюючих факторів, таких як:

- відсутність нормативного визначення «кластера», його видів, покрокових рекомендацій щодо створення кластерів в Україні [10];



- відсутність достатнього інформаційного забезпечення створення та функціонування кластерів в Україні;
- недостатня зацікавленість малих та середніх підприємств об'єднуватись у великі виробничі системи;
- невеликий досвід функціонування кластерів в Україні;
- проблеми залучення інвесторів для фінансування освіти;
- відсутність зворотного зв'язку між інститутами у сфері державного управління, освіти, науки, підприємництва і громадського сектору;
- наявність епізодичного практичного досвіду створення, функціонування та ліквідації неформальних регіональних кластерів; відсутність досвіду управління подібними структурами у службовців органів центральної влади та місцевого самоврядування.

Загрозами майбутнього освітнього кластера можуть бути:

- недостатня реалізація положень адміністративної реформи щодо передачі органам місцевого самоврядування функцій державного управління освітою в регіонах;
- можливості зміни напрямів реалізації намічених реформ у зв'язку зі зміною влади.

Можливості як позитивний ефект від створення освітнього кластера можна поділити на дві групи. Перша група можливостей полягає в підвищенні ролі органів місцевого самоврядування як фактору становлення громадянського суспільства. Друга – у підвищенні якості та доступності освітніх послуг для населення, яке мешкає на певній території.

До першої групи належать можливості органів місцевого самоврядування:

- формувати та реалізовувати регіональне та державне замовлення на підготовку кваліфікованих працівників відповідно до потреб ринку праці регіону;
- бути засновником навчальних закладів комунальної форми власності та співзасновником навчальних закладів державної форми власності;
- впливати на рівень зайнятості в регіоні, зокрема через рівень працевлаштування та закріплення на робочих місцях випускників;

- створювати умови для більш частого оновлення знань працюючих, підвищення їх кваліфікації (для порівняння – в Україні середній період підвищення кваліфікації становить 11 років, в Європі – 5, в Японії – 1,5);

- створювати умови для співпраці зі службами зайнятості, роботодавцями щодо документального визнання кваліфікації громадян за результатами їх самоосвіти (внаслідок законодавчого визнання неформального професійного навчання [9]);

- створювати системи галузевих піклувальних рад;

- реалізовувати державно-громадське управління (сприяючи створенню та залученню до управління освітою громадських організацій, а також вживаючи заходи, такі як запровадження Днів депутата з відвідуванням ними закладів освіти );

- зміцнювати матеріально-технічну базу навчальних закладів;

- забезпечувати залучення спонсорської допомоги.

До другої групи можна віднести можливості громадян і, зокрема, учасників навчально-виховного процесу:

- отримувати освітні послуги більш високої якості із гарантією подальшого працевлаштування;

- поліпшувати соціальну захищеність;

- вирішувати питання виробничої практики (мотивування роботодавців, наставництво, відродження базових підприємств, навчально-виробничих комплексів), стажування науково-педагогічних працівників;

- розширювати можливості в навчанні в об'єднаній мережі освітніх закладів;

- поліпшувати освітню складову конкурентоспроможності громади.

Стимулювання розвитку кластерів освіти полягає у створенні необхідних умов для їх ефективного та результативного функціонування. Створення таких умов, у свою чергу, передбачає розробку тих механізмів підтримки кластерів, які б забезпечували підвищення конкурентоспроможності підприємств, закладів та організацій, що входять у кластер. Система заходів стимулювання кластерного розвитку також включає: забезпечення впровадження інновацій, сприяння інституційному розвитку кластера, стратегічне планування розвитку кластера, встановлення ефективної інформаційної взаємодії між учасниками кластера та стимулювання зміцнення співробітництва між ними. Забезпечення формування

сприятливих умов розвитку кластера освіти передбачає підвищення ефективності системи професійної освіти, сприяння розвитку співпраці між підприємствами та закладами освіти, здійснення цільових інвестицій у розвиток інфраструктури, надання пільг відповідно до чинного законодавства, зниження адміністративних бар'єрів.

Очікуваними системними ефектами від створення регіонального освітнього кластера, на нашу думку, повинні стати:

- якісні зміни в підготовці кадрів;
- впровадження новітніх виробничих технологій і передового досвіду в систему підготовки фахівців;
- підвищення доступності та якості освіти;
- потреба у випускниках закладів професійної освіти на регіональному ринку праці;
- сприяння розкриттю потенціалу місцевого населення.

**Висновки.** Запровадження кластерного підходу в державному управлінні освітою є відповіддю на виклики сьогодення щодо модернізації системи державного управління освітою. Створення освітнього кластера як нової інституції, органічно вбудованої в існуючу організаційну структуру публічного управління, ґрунтується на чинній нормативній базі та дозволяє розв'язати поставлені Президентом і урядом України завдання щодо підвищення якості, доступності освітніх послуг і, в кінцевому підсумку, конкурентоспроможності країни.

Подальші нашу дослідження будуть спрямовані на вирішення питання професіоналізації службовців органів місцевого самоврядування щодо запровадження на практиці положень кластерного підходу в державному управлінні освітою, розробки критеріїв оцінки ефективності такого управління.

### **Список використаних джерел**

1. **Андрусенко Т.** Центры знаний / Т. Андрусенко // Генеральный директор. – 2006. – № 11. – Режим доступа : [www.director.com.ua](http://www.director.com.ua).
2. **В Архангельській** області розвивають професійну освіту. – Режим доступу : [www.kvalifikacia.com.ua](http://www.kvalifikacia.com.ua).

3. **Заможне** суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава: Програма економічних реформ на 2010–2014 роки / Комітет з економічних реформ при Президентіві України. – Режим доступу : [www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua).

4. **Майнагашев А. А.** Корпоративная компьютерная сеть МИБС / А. А. Майнагашев. – Режим доступу : [www.library.tomsk.ru](http://www.library.tomsk.ru).

5. **Онищенко О. С.** Національна академія наук України як суб'єкт сучасного міжнародного наукового співробітництва / О. С. Онищенко // НАН України: проблеми розвитку та входження в європейський науковий простір. – К., 2007. – С. 244 – 245.

6. **Про затвердження** Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 лип. 2006 р. № 1001. – Режим доступу : [www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-п/page4](http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-п/page4). – Назва з екрану.

7. **Про затвердження** Положення про порядок створення і функціонування технопарків та інноваційних структур інших типів : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 трав. 1996 р. № 549. – Режим доступу : [www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/549-96-п](http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/549-96-п).

8. **Про Національну** доктрину розвитку освіти : Указ Президента України від 17 квіт. 2002 р. № 347/2002. – Режим доступу : [www.zakon1.rada.gov.ua/laws/show/347/2002](http://www.zakon1.rada.gov.ua/laws/show/347/2002).

9. **Про професійний** розвиток працівників : Закон України від 12 січ. 2012 р. № 4312-VI. – Режим доступу : [www.zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4312](http://www.zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4312).

10. **Про схвалення** Концепції створення кластерів в Україні : проект Розпорядження Кабінету Міністрів України. – Режим доступу: [www.biznes.od.ua/index.php?option=com\\_content&task=view&id=499&Itemid=33](http://www.biznes.od.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=499&Itemid=33).

11. **Савин К. Н.** Формирование и развитие регионального кластера качества жизнеобеспечения : теория, методология, практика : автореф. дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.05 / Константин Николаевич Савин ; ТГТУ. – Тамбов, 2009. – 46 с.