
РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 351

Л. О. БЄЛОВА

РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ ЗА УМОВИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Розглянуто новітні підходи до реформування існуючої системи управління освітою в Україні, що зумовлено необхідністю подолання її неефективності та невідповідності глобальним і національним викликам. Проаналізовано результати моніторингу соціально-економічного стану країн за даними міжнародних рейтингів з точки зору впливу на результат якості освітніх послуг. Доведено, що реалізація інноваційної системи місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні є підставою для створення сучасної ефективної моделі управління освітою.

Ключові слова: розвиток, децентралізація, освіта, управління, влада.

The article discusses the newest approaches to reform the existing system of education management in Ukraine, this is due to the need to overcome its inefficiency and inconsistency global and national challenges. The results of monitoring of the socio-economic situation of the countries according to international ratings in terms of impact on the result of the quality of educational services. Is alleged that the implementation of the innovation system of local government in the context of decentralization of power in Ukraine is the basis for the creation of a modern and efficient model of education management.

Key words: development, decentralization, education, management, power.

Глобалізація проблем, притаманна сучасному етапу розвитку людства, зумовлює необхідність ретельного аналізу процесів, що відбуваються, та розробки і реалізації програм своєчасного попередження та подолання загрозливих явищ. Одним з них, безумовно, є непоправна втрата ресурсів забезпечення життєдіяльності людей. Єдиний ресурс, що не лише залишається невичерпним, а ще й вдосконалюється з часом, – це людський інтелект.

За прогнозами вчених [12], незважаючи на спад народжуваності на планеті, загальна чисельність населення вже перебільшує 7 млрд і неминуче наближається до критичної межі, за якою ресурсне забезпечення (корисні копалини, їжа, питна вода) стане недостатнім.

Збільшення населення разом з глобальними загрозами виживання несе в собі й позитивні перспективи збагачення консолідованого інтелектуального потенціалу планети, здатного забезпечити сталий розвиток та прогрес. Головним інструментом ефективного формування, прояву та вдосконалення людського капіталу виступає освіта, яка виконує відповідальну функцію формування і реалізації особистості.

На сучасному етапі перетворень, що відбуваються в Україні, країна має унікальний, майже останній шанс визначити освіту вирішальним чинником зміцнення своєї інтелектуальної безпеки, яка є передумовою збереження цілісності держави та недоторканості її території. Нині суспільно-політичні і соціально-економічні зміни в державі супроводжуються кардинальними змінами свідомості громадян та сприяють реалізації реформи влади в державі. Схвалена Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 р. Концепція реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади створює перспективи для розбудови ефективної системи управління освітою. Підґрунтям цього процесу стануть запроваджені зміни в нормативно-правовому полі держави щодо розвитку освіти, наприклад прийнятий Верховною Радою України у першому читанні Закон України “Про вищу освіту”, законопроекти, “Про освіту” та “Про науку і наукову діяльність”, що перебувають у стадії розробки.

Освіта як головна функція держави відіграє відповідальну роль у сучасному суспільному розвитку, виступає могутнім механізмом творення соціально-культурного обличчя людини, її особистості в умовах трансформації нашого суспільства [5].

Разом з тим, у системі освіти сучасної України відчувається зростання кризових явищ [1]. На думку дослідників, склалася глибока диспропорція між потенціями людської культури, досягненнями суспільства та масовою культурою. Людство ще ніколи не використовувало свої інтелектуальні ресурси, наукові відкриття, нові технології та інформаційні системи з таким низьким коефіцієнтом корисної дії. Діюча в Україні державна система освіти перебуває у глибокій кризі концептуально-змістовного, структурного та морального характеру, а результати її діяльності повною мірою не відповідають соціальним потребам і вимогам відродження національної культури, інтелекту, державної стабільності та сумлінного розвитку.

Об’єктивне визнання невідповідальності змісту освіти потребам суспільства та ринку праці обумовило пошук визначення необхідних життєвих компетентностей, таких як осмислення свого призначення, життєвих цілей, сенсу життя та його організації, а також інтеграцію їх до стандартів, програм і підручників, розробку інноваційних педагогічних технологій. Обраний Україною ще на початку століття шлях європейської та світової інтеграції став підставою для прийняття стратегічного документа – Національної доктрини розвитку освіти, що є орієнтиром модернізаційних перетворень і прогнозів, наприклад у міжнародному дослідженні “Стратегія реформування освіти в Україні” [11].

На жаль, до цього часу визначені проблеми та шляхи їх вирішення все ще залишаються невирішеними, завдання – невиконаними, а освіта – несучасною. Запорукою сталого розвитку держави і суспільства може бути лише високий рівень розвитку інноваційної освіти, її перетворення на ефективний чинник розв'язання складних економічних, політичних і соціальних проблем. На думку В. Бакірова, особлива роль належить вищій освіті, яка є каталізатором і рушійною силою позитивних соціальних перетворень, запорукою виводу суспільства на нові ціннісно-нормативні системи, нові горизонти інтелектуального і духовного вдосконалення особистості [2].

Нормативні принципи розвитку людини в загальному їх вигляді у 2000 р. були відображені в Цілях ООН у галузі розвитку, що сформовані в Декларації тисячоліття до 2015 р. [6]. Цей документ започаткував процес досягнення світовою спільнотою результатів у тих сферах, де нерівномірність глобального людського розвитку виявилась найгострішою. Для України визначено сім цілей, одна з яких – забезпечення доступу до якісної освіти впродовж життя, обумовлює прогрес з інших шести цілей, таких як: подолання бідності, забезпечення сталого розвитку довкілля тощо.

З метою оцінки динаміки реалізації наведених програмних цілей проаналізуємо деякі міжнародні рейтинги країн світу та визначимо місце України у світових координатах людського розвитку. Починаючи з 1993 р., ООН щорічно розраховує Індекс людського розвитку (ІЛР), який вимірює досягнення кожної країни, що бере участь у проєкті з точки зору здоров'я, отримання освіти і фактичного доходу її громадян. При цьому Програма Розвитку ООН (ПРООН) розглядає розвиток людини як процес розширення свободи людини жити довгим, здоровим і творчим життям, активна участь у забезпеченні справедливості і стійкості розвитку на планеті.

Данні досліджень ПРООН свідчать, що на момент набуття Україною незалежності, індекс людського розвитку був вищий, аніж європейський та центрально-азійський (0,714 проти 0,701), а на даний час він нижчий на 0,31 (0,740 проти 0,771) (рис. 1) [8].

За даними Доповіді про людський розвиток 2013 р. “Піднесення Півдня: людський прогрес у багатоманітному світі”, Норвегія, Австралія та США очолюють рейтинги зі 187 країн та територій, а Україна знаходиться на 78-му місці.

При цьому в Україні 5,3 % доходу витрачається на освіту, що більше ніж у всіх країнах з високим рівнем ІЛР (4,7 %) та у країнах, що здійснюють технологічний прорив (Корея – 5%, Сінгапур – 3,3%). Водночас втрати ІЛР України внаслідок найгострішої проблеми сучасності – нерівності в доступі до освіти, становлять 6,1%. Найявні показники дають підставу стверджувати, що результативність освітніх послуг залежить не лише від обсягів фінансового забезпечення галузі, а й від їх раціонального використання, обумовленого, в першу чергу, якістю управління.

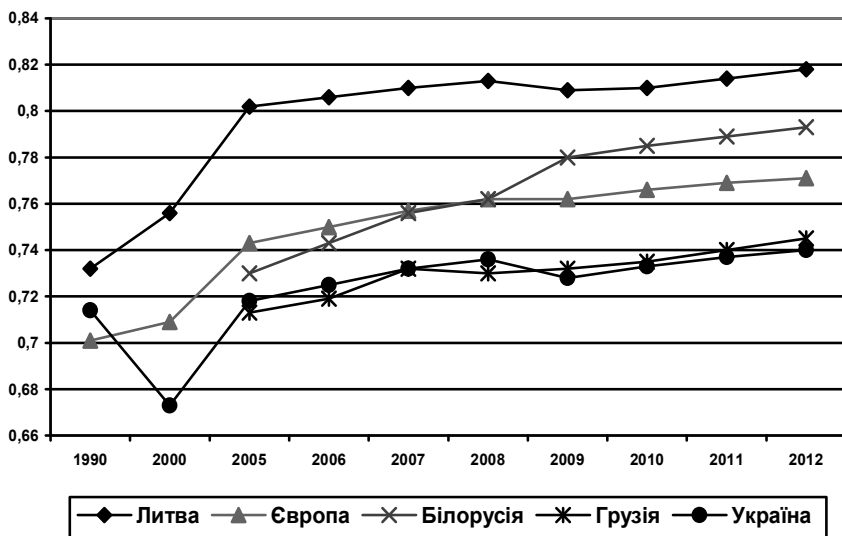


Рис. 1. Динаміка показників індексу розвитку людського потенціалу в 1990 – 2012 рр.

Саме завдяки цьому фактору деякі країни Півдня досягли динамічного покращання якості життя. Іншими чинниками зростання є прихильність до довгострокового людського розвитку, збільшення державних інвестицій в охорону здоров'я і освіту.

Останнім часом у наукових дослідженнях значна увага приділяється людському капіталу, який виступає в якості головного фактору формування і розвитку інноваційної економіки та економіки знань, забезпечення високого рівня життя. У 2013 р. аналітичною групою Всесвітнього економічного форуму (ВЕФ) у співпраці з Гарвардським університетом і міжнародною консалтинговою компанією Mercer Human Resource Consulting уперше було визначено Індекс розвитку людського капіталу (Human Capital Index 2013) у 122 країнах світу. Критерії успішності країн щодо розвитку людського потенціалу враховували 50 показників, що об'єднані в чотири основні групи. Першу з них представляє вища, середня, початкова освіта та професійна підготовка.

Рейтинг конкурентоспроможності людського капіталу очолили Швейцарія, Фінляндія та Сінгапур, а Україна опинилась на 63 місці [4]. Головним чинником примноження та реалізації людського капіталу, як і в попередньому рейтингу, є освіта.

Розглянемо ще один показник, який визначається з 2004 р. за методикою Всесвітнього економічного форуму на підставі аналізу статистичних даних і результатів глобального опитування керівників компаній, і є свідцтвом

національної конкурентоспроможності країн світу. Аналіз результатів свідчить, що високі показники конкурентоспроможності гарантують високий рівень добробуту громадян, сталий економічний прогрес держави. Індекс глобальної конкурентоспроможності (The Global Competitiveness Index), створений на підставі 113 показників, які об'єднані в 12 контрольних груп, дає підстави для складання рейтингу держав, які мають різні рівні свого розвитку [9].

Визначальними показниками є здоров'я, початкова та вища освіта, професійна підготовка. До першої п'ятірки країн входять Швейцарія, Сінгапур, Фінляндія, Німеччина, США. На 73-й місці залишилась Україна, втративши порівняно з 2012 р. 11 позицій.

Аналіз моніторингу соціально-економічного стану країн, що визначений наведеними міжнародними рейтингами, переконливо свідчить про негативний вплив на стан економіки неефективного управління та визначальну роль освіти як запоруку постійного забезпечення доступу до нових знань і технологій у досягненні сталого розвитку суспільства (табл.).

Таблиця

Рейтинг країн світу (2012-2013 рр.)

| <i>Рейтинг (кількість країн)</i> | <i>Критерії оцінювання</i> | <i>Країни за рейтингом</i> |
|---|---|--|
| 1. Рейтинг за Індексом людського розвитку (187) | – очікувана тривалість життя при народженні; – середній термін навчання; – очікуваний термін навчання; – ВНД на душу населення | 1. Норвегія. 2. Австралія. 3. США. 4. Нідерланди. 5. Німеччина. ... 78. Україна |
| 2. Рейтинг за рівнем розвитку людського капіталу (122) | – освіта і професійна підготовка; – здоров'я, фізичне і психічне благополуччя; – працевлаштування, зайнятість; – інфраструктура, правовий захист, соціальна мобільність | 1. Швейцарія. 2. Фінляндія. 3. Сінгапур. 4. Нідерланди. 5. Швеція. ... 63. Україна |
| 3. Рейтинг за Індексом глобальної конкурентоспро- можності (148) | – якість інститутів; – інфраструктура; – макроекономічна стабільність; – здоров'я, початкова освіта; – вища освіта та професійна підготовка; – ефективність ринку товарів та послуг; – ефективність ринку праці; – розвиток фінансового ринку; – розвиток технологічного ринку; – розвиток внутрішнього ринку; – конкурентоспроможність компаній; – інноваційний потенціал | 1. Швейцарія. 2. Сінгапур. 3. Фінляндія. 4. Німеччина. 5. США. ... 84. Україна |

Запропоновані Урядом у 2014 р. зміни до Конституції України спрямовані, перш за все, на децентралізацію влади з метою забезпечення конституційного реформування місцевого самоврядування як одного з фундаментальних чинників розвитку системи української державності. Децентралізація управління в царині освіти є головним чинником підвищення, а фактично – повернення до ключової проблеми сучасності – якості освітніх послуг.

Чинна Конституція України закріплює дві системи влади на місцях:

1) місцеві державні адміністрації, які є місцевими органами виконавчої влади на місцях;

2) місцеве самоврядування, яке є публічною владою територіальних громад.

Існуюча система влади через такі фактори, як максимальна концентрація власних повноважень в одній інституції (наприклад, в Міністерстві освіти і науки України), непрозорий перерозподіл фінансів “зверху донизу”, слабкі і безвідповідальні громади, практично вичерпала можливості щодо задоволення потреб громадян в якісній освіті. Реформування системи організації влади, адміністративно-територіального устрою передбачає максимальну дерегуляцію послуг і дозволів, створення трирівневої системи: громада – район – регіон [10].

Чітке розмежування повноважень щодо управління освітою як між різними органами місцевого самоврядування, так і між органами виконавчої влади за принципом субсидіарності поставить в центр уваги людину, її інтереси та потреби. Нова система місцевого самоврядування повинна забезпечити демократизацію та прозорість процесу державного управління в освіті. Це змінить дискурс від “людина є ресурсом” до “людина є партнером”, наприклад у взаємовідносинах між педагогами та керівниками закладів освіти, між керівниками закладів освіти та керівниками органів місцевого самоврядування. Передбачені існуючою управлінською парадигмою відносини “суб’єкт – об’єкт” будуть змінені на “суб’єкт – суб’єктні”, які передбачають побудову та існування системи партнерських відносин у сфері освіти та спільного сталого впливу на рішення державної влади та органів місцевого самоврядування.

Нині система управління освітою передбачає ретрансляцію “команд” зверху до низу на всіх владних рівнях. Зазначена в нормативних документах ідея про те, що саме суспільство продуцує освітні запити, а органи влади їх лише формалізують та затверджують, поки що залишається декларацією. На зміну централізованому управлінню освітою повинно прийти розмежування функцій між центральними, регіональними і місцевими органами управління з передачею основних повноважень на нижчий рівень, тобто на рівень громади.

Управління освітою має свою специфіку саме завдяки його соціальному характеру, реалізації через вплив на свідомість і волю людей, їх інтереси і

вподобання. Децентралізація управлінських впливів надасть можливість створення адекватної організаційної структури управління в системі освіти та професійної підготовки, сприятиме посиленню незалежності та відповідальності закладів, вдосконаленню механізмів саморегулювання.

За таких умов влада, наближена до її головного джерела – людей, буде сприяти залученню до суб'єктів процесу управління громадськості. Державно-громадське управління освітою, яке базується на принципах мінімізації функцій держави, демократизації процесу прийняття рішень, широкій участі в управлінні органів громадського самоврядування, носить формальний характер та в існуючій формі лише дискредитує ідею. Наприклад, шкільні батьківські ради, які мають бути рівноправно активними учасниками навчально-виховного процесу в частині його змісту, форми та методів навчання фактично перетворені на осередки фінансової підтримки закладів. А відсутність комунікативної взаємодії між органами, закладами освіти та громадськими організаціями, які опікуються проблемами людей з особливими потребами, гальмує впровадження інклюзивної освіти та адекватне сприйняття її суспільством.

Якщо розглядати управління освітою як соціальний процес, що передбачає свідомий, цілеспрямований вплив на соціальну систему та її окремі елементи, з метою організаційної та функціональної оптимізації, то, перш за все, необхідно визначити саме мету управління освітою.

Реалізація інноваційної системи місцевого самоврядування в Україні відкриває можливості для здійснення управлінських впливів, метою яких є створення сприятливих умов для появи, реалізації та розвитку інтелектуальних запитів кожної особистості. Таке визначення мети управління освітою передбачає управління її розвитком, забезпечення якісних і доступних освітніх послуг, вдосконалення професійної майстерності педагогів, гармонійне об'єднання креативних потенцій усіх учасників дій. Реформаційні процеси на шляху децентралізації влади в цьому випадку визначають головну функцію управління освітою – координацію дій владних структур, закладів освіти і громадськості з метою задоволення особистих потреб громадян і державних запитів в інтелектуальному і професійному збагаченні.

Актуалізація координуючої функції в освіті зумовлена сутністю цього поняття, яка визначена таким чином: координація (від лат. *co* – спільно, *ordinato* – упорядкування) – це доцільне співвідношення будь-яких дій, явищ тощо [7]; погодження, установаження взаємозв'язку, контакту діяльності людей [3].

Формування повноцінного ефективного самоврядування на базовому (громада), районному та обласному рівнях, яке передбачає зміну чинної моделі територіальної організації влади (рис. 2), потребує впровадження і апробації на рівні пілотного проекту (прогнозного або реального), наприклад, в одній з областей. Підставами для вибору території повинен бути рівень

відповідності кількісних характеристик та організаційних структур освітньої галузі держави і пілотної області, а також наявність наукового і професійного ресурсу в регіону, готовність до перманентних перетворень. Подолання надмірної централізації влади в управлінні освітою відчутно відобразиться на творчій активності учасників навчального процесу, сприятиме широкому консенсусу з різними групами населення щодо вироблення нових підходів в освітній політиці, забезпечить доступність та якість освіти з урахуванням регіональних потреб (наприклад, щодо мови і національної культури).

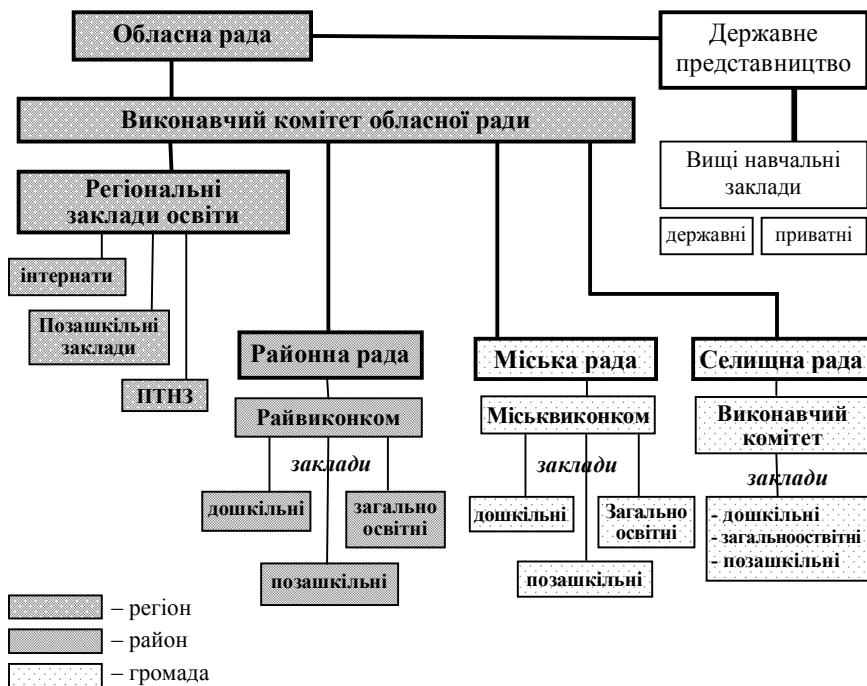


Рис. 2. Структура органів виконавчої влади (проект)

На рівні практичної реалізації реформування системи управління доцільно:

- забезпечити довгоочікувану автономію вищих навчальних закладів, академічну свободу викладачів і студентів, незалежний контроль якості вищої освіти;

- вивести на регіональний рівень управління (нині кадрове забезпечення та утримання закладів залишається у сфері діяльності Міністерства освіти і науки України) систему професійно-технічної освіти, яка переважно працює на регіональні запити;

– розглядати існування вищих навчальних закладів регіонального рівня (обласні інститути, заклади підвищення кваліфікації вчителів) як виключення в разі відсутності в обласному центрі класичних і педагогічних університетів;

– поширити тестування, яке підтвердило об'єктивність і неупередженість в оцінюванні рівня знань на систему вищої освіти на етапі переходу бакалавр-магістр, а також забезпечити його демонополізацію шляхом створення мережі незалежних центрів тестування різних форм власності.

Архаїчна система управління освітою, яка не відповідає реаліям сучасного життя країни, гальмує її соціально-економічний розвиток, стримує творчу ініціативу та креативність суб'єктів управлінської діяльності. Тому прискорення реформування місцевого самоврядування стає невідкладним пріоритетом в побудові сучасної Української держави, ознакою якої є розширення доступу до якісної освіти, зміцнення інтелектуального потенціалу та забезпечення сталого розвитку, дебюрократизація системи управління освітньою галуззю.

Література:

1. *Астахова В. І.* Формування інтелектуального потенціалу суспільства – головна місія вищої школи. Пріоритети розвитку сучасної освіти: теорія, методологія, практика: матеріали міжнар. наук.-практ. конференції / В. І. Астахова. – Х., 2014. – 90–98 с.

2. *Бакіров В. С.* Соціокультурні бар'єри модернізації української вищої школи. Пріоритети розвитку сучасної освіти: теорія, методологія, практика : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. / В. С. Бакіров. – Х., 2014. – 13–22 с.

3. Великий тлумачний словник української мови. – Х. : Фоліо, 2005. – 296.

4. Всесвітній економічний форум: Рейтинг країн світу за рівнем розвитку людського капіталу 2013 року [Електронний ресурс] / Центр гуманітарних технологій. – Режим доступу : <http://gtmarket.ru>.

5. Глобалізація в соціологічному вимірі. – К. : Інститут соціології НАН України 2011. – 318 с.

6. Декларація тисячоліття Організації Об'єднаних Націй [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.un.org/gu>.

7. *Єфремова Т. Ф.* Новий словник російської мови. Толково-словотвірний / Т. Ф. Єфремова. – М. : Русский язык, 2000.

8. Звіт ООН з розвитку людського потенціалу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://infolight.org.ua>.

9. Індекс глобальної конкурентоспроможності – інформація про дослідження [Електронний ресурс] / Центр гуманітарних технологій. – Режим доступу : <http://gtmarket.ru>.

10. Розвиток місцевого самоврядування; Удосконалення територіальної організації влади – офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку,

будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minregion.gov.ua/>

11. Стратегія реформування освіти в Україні. Рекомендації з освітньої політики. – К., 2003. – 294 с.

12. *Щербакова Є.* По среднему варианту прогноза ООН, население России к 2050 году сократится до 116 миллионов человек Украины [Електронний ресурс] / Є. Щербакова // Населення та суспільство ; Інститут демографії Державного університету Вищої школи економіки. – 2009. – №371-372. – 30.03. – Режим доступу : <http://demoscope.ru/weekly/2009/0371/вагом07.php>

Надійшла до редколегії 10.04.2014 р.