

Ильич Л.М.,

канд. экон. наук, доцент, старший научный сотрудник,
Институт демографии и социальных исследований имени М.В. Птухи НАН Украины
ilyich_l@meta.ua

Львч Л.М.,

канд. экон. наук, доцент, старший научный сотрудник,
Институт демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України

Liydmyla Lich,

Ph.D. in Economics, Associate Professor, Senior Researcher
Ptoukha Institute for Demography and Social Studies
of the National Academy of Sciences of Ukraine

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ КАК ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА СИСТЕМЫ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ УПРАВЛІННЯ ЯК ФАКТОР ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ СИСТЕМИ ПРОФЕСІЙНОЇ ОСВІТИ

DECENTRALIZATION AS A FACTOR IN IMPROVING THE QUALITY OF VOCATIONAL EDUCATION AND TRAINING

Статья посвящена проблемам децентрализации профессионального образования. Исследовано современное состояние системы профессионального образования в Украине и определены основные проблемы, которые негативно сказываются на качестве образовательных услуг. На примере европейской практики управления профессиональным образованием, раскрыта сущность процесса децентрализации, выделены его основные этапы и доказана взаимосвязь между степенью децентрализации и качеством образовательных услуг.

Стаття присвячена проблемам децентралізації професійної освіти. Досліджено сучасний стан системи професійної освіти в Україні та визначено основні проблеми, що негативно позначаються на якості освітніх послуг. На прикладі європейської практики управління професійною освітою розкрито сутність процесу децентралізації, виділено його основні етапи та доведено взаємозв'язок між ступенем децентралізації та якістю освітніх послуг.

In recent years, the system of vocational education and training (VET) in Ukraine has been criticized due to over centralization, which raised a number of challenges, namely discrepancy between economic needs and VET content; impair the prestige of vocational training among the population; deterioration of material and technical base; lack of incentives for staff training; lack of contemporary professional standards for the majority of professions; absence of mechanism for recognition of informal education; shortage of funds and resources for organization of permanent monitoring of qualifications and skills; weak level of social responsibility of stakeholders. Therefore, there is a real necessity in decentralized management, whose main goal is to offer more autonomy to educational establishments and to ensure flexibility in the unstable labor market conditions.

European experience has shown that in a decentralized environment, country gives more autonomy for organizational, educational, and economic activities. Autonomy for VET institutions assumes granting more managing freedom that allows quickly and adequately responds to the structural economic shifts, changes in market conjuncture and needs in qualifications without involving central authorities, but in close cooperation with all the social partners at regional and local levels. Decentralization allows educational institutions to make adjustments in educational content, upgrade the professional standards, revise methodology of teaching, close outdated programs and introduce new ones. Moreover, it provides for significant improvement in the economic area, namely sources of updating its own budget planning, the ability to modernize material and technical base, to attract additional funding from social partners.

Decentralization of VET system management in Ukraine will improve its content according to regional economic needs; make it more flexible and adapted to the market conditions; involve the social partners to agree on the list of occupations for vocational education and training, standards of professional education, and certification of graduates; ensure the integration of VET into science and industry; coordinate amount of qualified workers and reach a qualitatively new level of education.

Ключевые слова. Децентрализация, подготовка кадров, профессиональное образование, компетенции, образовательная услуга, качество образования.

Ключові слова. Децентралізація, підготовка кадрів, професійна освіта, компетенції, освітня послуга, якість освіти.

Keywords. Decentralization, training, vocational education and training, competence, educational services, quality of education.

Введение. Реализация потребностей общества неразрывно связана с кадровым обеспечением экономики, его своевременным и непрерывным воспроизводством. В связи с этим в эпицентре современных научных исследований находятся проблемы не только подготовки кадров, но и поиска путей повышения качества образования всех уровней, в том числе и профессионально-технического. В последние годы система профессионально-технического образования в Украине неоднократно подвергалась критике из-за чрезмерной централизации в её управлении, и как следствие несоответствия содержания и структуры потребностям экономики. Поэтому возникает реальная необходимость децентрализации управления профессионально-техническим образованием, главная цель которой заключается в предоставлении большей автономии учебным заведениям и обеспечении их гибкости к изменчивой конъюнктуре рынка труда.

Проблемам развития и модернизации системы профессионально-технического образования посвящено немало работ как отечественных, так и зарубежных ученых. В частности, вопросы оптимизации структуры сети профтехобразования исследовались в трудах В. Александровой, В. Антонюк, Г. Кейслинга, Б. Клеменса, А. Колота, Д. Константиновского, М. Крымовой, С. Николаенка, О. Новиковой, Б. Левина, А. Овсянникова, Е. Ханушека и др. Исследованием объективных закономерностей децентрализации профессионально-технического образования занимались Б. Вульфсон, Д. Айстраханов, Т. Ельникова, Е. Кулик, Э. Либанова, А. Лукьяненко, С. Никитчина, Л. Онищук, И. Петрова, В. Свистун и др. Однако, несмотря на широкий спектр исследований в этом направлении существует необходимость в изучении международного опыта децентрализации профессионально-технического образования, а также исследовании её взаимосвязи с качеством образовательных услуг.

Цели исследования. Целью статьи является изучение современных проблем профессионально-технического образования в Украине, исследование европейского опыта децентрализации управления системой образования, определение ее сущности и взаимосвязи с качеством образовательных услуг.

Результаты исследования. Среди основных проблем профессионально-технического образования Украины на современном этапе развития общества следует отметить: падение престижа профессионально-технического образования среди населения; износ материально-технической базы; отсутствие стимулов повышения квалификации для преподавательского состава; недостаток современных профессиональных стандартов по большинству профессий; отсутствие механизма признания неформального образования; нехватка средств и ресурсов для организации постоянного мониторинга потребностей в квалификациях и компетенциях; слабый уровень социальной ответственности стейкхолдеров.

В принципе проблемы, с которыми сегодня сталкивается система профобразования Украины, подобны проблемам большинства стран постсоветского пространства и некоторых стран ЕС. Главной из них остается централизация системы управления, при которой принятие решений осуществляется на уровне высших органов власти, в то время как региональные и местные органы самоуправления ограничены в действиях. Решение этой проблемы возможно путём децентрализации, главная задача которой — предоставление региональным участникам большей автономии и гибкости с целью повышения их адаптационных способностей к структурным изменениям экономики и расширение возможностей привлечения дополнительных финансовых средств. Децентрализация системы профобразования помогает «поставить процесс управления образованием на рациональную основу, позволяющую, с одной стороны, продуктивно разрабатывать и успешно осуществлять единую общегосударственную образовательную стратегию и политику, с другой — увеличить степень свободы и меру государственной поддержки позитивных инициатив, исходящих от местных органов власти и образовательных учреждений» [1]. Она предусматривает повышение уровня внутреннего контроля и подотчётности, а также уровня социальной ответственности всех заинтересованных сторон. В таком случае профессионально-технические учебные заведения должны будут самостоятельно создать и внедрить эффективную систему управления качеством, которая способна отвечать на все вызовы, связанные с децентрализацией.

Большинство европейских стран стремятся дать больше автономии профессионально-техническим учебным заведениям (ПТУЗ) как в организационной, педагогической, так и в экономической деятельности. Такая автономия предполагает предоставление большей

свободы в управлении, что позволяет быстрее и адекватнее реагировать на структурные сдвиги в экономике, изменения конъюнктуры товарного рынка и потребностей в квалификациях без привлечения центральных органов власти, но в тесном сотрудничестве со всеми социальными партнёрами регионального и локального уровней. Децентрализация позволяет учебным заведениям вносить коррективы в содержание образования, обновлять профессиональные стандарты, пересматривать методологию преподавания, закрывать устаревшие программы и вводить новые. Кроме этого, она предусматривает значительное расширение полномочий в экономической сфере, а именно планирование источников пополнения собственного бюджета, возможность по необходимости осуществлять модернизацию материально-технической базы, привлекать дополнительные финансовые ресурсы от социальных партнёров. Одновременно возникает потребность в разработке соответствующей нормативной базы, способной регулировать все процессы, от методологических до организационных. Изучая опыт Великобритании [10], Дании [5], Литвы [7], Польши [8], Венгрии [6] и Словакии [9], можно увидеть, что несмотря на значительные различия этих стран в политическом укладе, уровне социально-экономического развития, организации образовательных систем общим для них в процессе децентрализации профессионального образования является делегирование полномочий на локальный уровень. Таким образом, ПТУЗы получают значительно больше автономии в решении организационных и финансовых вопросов, функционируют в соответствии с рыночными законами и полностью несут ответственность за принятие решений. В странах же постсоветского пространства, как и в Украине, большая часть ПТУЗов находится под контролем государства.

Исследование проблем управления качеством профобразования в мировой практике свидетельствует о наличии тесной связи между степенью централизации системы профобразования и характером подходов к обеспечению качества предоставления образовательных услуг. В высокоцентрализованных образовательных системах все проблемы решаются на уровне центрального руководящего органа, в связи с чем ПТУЗы государственной формы собственности ограничены в принятии независимых решений и вынуждены принимать систему обеспечения качества, которая базируется на контроле, управлении сверху, и постоянно подвергается внешним процедурам оценки. Системы профобразования высокой степени децентрализации, наоборот, характеризуются подходами к обеспечению качества образования, которые предоставляют больше возможностей для обучения и развития. В условиях децентрализации системы профобразования учебные заведения самостоятельно определяют курс развития и постоянно адаптируются к требованиям рынка труда.

Условно можно выделить пять этапов от централизации к высшей степени децентрализации, предусматривающей приватизацию (рис. 1).

На первом этапе методы организации профессионального образования и практика управления им определяются централизованно, но контролируются региональными органами власти. На втором этапе расширяются формы и объёмы полномочий региональных органов власти в сфере управления профобразованием, но официально власть ещё находится в руках министерства образования и науки. Так называемая деволюция, или третий этап, предусматривает реальную передачу власти и контроля над системой профессионального образования региональным органам с определённой степенью независимости от центральной власти. Однако все три предыдущие этапа предусматривают крайне ограниченную роль ПТУЗов в самоуправлении. И только на четвёртом и пятом этапах центральная и региональная власть снижают контроль и расширяют возможности учебных заведений в принятии решений, благодаря чему последние могут разрабатывать новые направления подготовки кадров с учётом потребностей региона и активно привлекать к сотрудничеству социальных партнёров. В случае приватизации ПТУЗы получают ещё больше свободы в организации и управлении. Все этапы децентрализации предусматривают постепенную передачу власти от государства к регионам и от регионов к учебному заведению. В связи с этим возникают вопросы: каким образом возможно обеспечить качество профессионального образования? Способны ли ПТУЗы сами контролировать качество предоставляемых услуг?



Рис. 1. Основные этапы децентрализации системы профессионального образования

Европейский опыт убедительно доказывает, что качество профобразования при децентрализации власти значительно повышается. Например, в централизованной системе между субъектом власти и отдельным ПТУЗом существует огромная дистанция, что отрицательно влияет на качество образовательных услуг. Министерство образования и науки определяет: политику в сфере профессионально-технического образования; перспективы развития учебных заведений и направления подготовки кадров; правила использования имущества; объёмы подготовки (переподготовки) и повышения квалификации кадров; порядок организации, реорганизации и ликвидации учебных заведений; организацию информационного, научно-методического, материально-технического, финансового обеспечения; контроль за выполнением законодательства и др. [3]. Таким образом, центральная власть отвечает практически за все сферы деятельности ПТУЗов. Последние, в свою очередь, обязаны собирать огромное количество информации, подтверждающей, что они работают соответственно с задекларированной государственной политикой в сфере профобразования. Некоторую информацию для проверки достоверности внутренних документов собирают внешние наблюдатели посредством проведения специальных инспекций. В то же время в децентрализованных системах большинство функций по организации и управлению делегировано учебным заведениям. Данные о результативности их деятельности собираются учебными заведениями. Внешние проверки исключены, но существует возможность проведения внешнего аудита по инициативе социальных партнёров ПТУЗа.

Безусловно, децентрализация предполагает высокий уровень социальной ответственности как учебного заведения, так и всех социальных партнёров в регионе. Прогрессивная европейская практика свидетельствует, что фальсификации практически исключены, поскольку все заинтересованные стороны регионального и локального уровня представлены в наблюдательных советах. Предоставление качественной образовательной услуги в условиях децентрализации является приоритетным, так как в противном случае чревато потерей контингента учащихся, и его переходом в более успешные учебные заведения. При децентрализации управления образовательная политика формируется с учётом интересов профессионально-технических заведений и социальных партнёров, которые получают существенные рычаги влияния при разработке новых нормативных документов в сфере образования и модернизации существующих. Вся нормативная база, касающаяся потребностей отрасли, является результатом консенсуса, который достигается в процессе переговоров между заинтересованными сторонами (работодателями, профсоюзами, студентами, преподавателями, руководителями учреждений профессионального образования).

В странах Евросоюза представители работодателей и профсоюзов являются членами управленческих советов при ПТУЗах и выступают связующим звеном между учебным заведением и местной громадой. Управленческие советы несут ответственность за управление учебным заведением, занимаются разработкой профессиональных стандартов, участвуют в создании стратегии развития, принимают решения по оптимизации учебных программ согласно потребностям региона или отрасли, разрабатывают рекомендации по усовершенствованию образовательной политики профессионального образования, утверждают бюджет и финансовую отчётность, информируют Министерство образования о нарушениях законодательства, выявленных внешним аудитом. Члены управленческих советов выдвигаются организациями, которые принимают активное участие в развитии профессионально-технического заведения.

Важнейшим условием эффективности управления профессионально-техническим образованием является систематический мониторинг рынков труда и образования, который

позволяет с той или иной степенью предвидеть развитие системы образования. В странах ЕС при содействии всех стейкхолдеров созданы научные центры, которые специализируются на разработке социальных прогнозов и футурологических сценариев. Почти все они, так или иначе, касаются перспектив развития образования, поскольку оно закономерно рассматривается как область, где существуют наибольшие возможности для вмешательства в будущее путём формирования кадров для обновляющегося производства и гражданского общества [2, с. 93].

В Украине система профессионального образования высоко централизована. Контроль качества образовательных услуг осуществляется Государственной инспекцией учебных заведений Украины, которая подчинена Министерству образования и подотчётна Кабинету Министров Украины. Инспекции ПТУЗов проводятся раз в пять лет, хотя в случаях жалоб возможны дополнительные проверки. Каждые десять лет ПТУЗы проходят аккредитацию. Членами инспекций являются руководители и эксперты из других ПТУЗов и представители региональных органов управления образованием. Социальные партнёры в таких инспекциях не представлены. Проверка осуществляется по следующим направлениям: соблюдение законодательства и предписаний в области профессионально-технического образования; соответствие требованиям государственных образовательных стандартов; набор студентов, в том числе профессиональная ориентация и консультации; качество обучения; квалификации и компетентность преподавательского состава; использование инфраструктуры и ресурсов; управление [4]. Оценка производится по 127 показателям, которые (в отличие от Европейской базовой рамки) в основном ориентированы на входящие ресурсы. По результатам проверки ПТУЗ получает категорию «высокой», «средней» или «низкой степени риска». В первых двух случаях учебное заведение должно в определённый срок исправить все нарушения, иначе к нему будут применены санкции от дисциплинарных по отношению к руководству до лишения аккредитации, лицензирования на подготовку кадров по отдельным специальностям, сокращения государственного финансирования и т. д. Система самооценки в украинских учебных заведениях предназначена для внутренних целей и не учитывается в официальной процедуре оценки.

Система привлечения социальных партнёров к решению проблем профессионально-технического образования в Украине не предусматривает широкого круга полномочий. Как правило, представители работодателей и профсоюзы активно привлекаются для участия в заседаниях по проблемам профобразования, представлены в парламентском комитете, могут вносить предложения, комментировать решения, но формальных полномочий не имеют. На уровне профессиональных учебных заведений социальные партнёры представлены в наблюдательных советах, которые являются консультативным органом руководителя учебного заведения, участвуют в экзаменационных комиссиях, занимаются разработкой профессиональных стандартов.

Заключение. Таким образом, децентрализация профессионально-технического образования в Украине сегодня весьма своевременна. Расширение полномочий субъектов управления системой профессионально-технического образования регионов позволит: усовершенствовать её содержание в соответствии с потребностями региональной экономики; сделать её более гибкой, адаптируемой к условиям рынка; разработать механизмы активного привлечения социальных партнёров к согласованию Перечня профессий для профессиональной подготовки, стандартов профобразования, аттестации выпускников; обеспечить интеграцию профессионально-технического образования с наукой и производством; сбалансировать объёмы подготовки квалифицированных работников и выйти на качественно новый уровень образования.

Литература

1. Вишнякова С. М. Профессиональное образование [Электронный ресурс] : Словарь. Ключевые понятия, термины, актуальная лексика / С. М. Вишнякова // Режим доступа : <http://didacts.ru/dictionary/1057/symbol/196/page/2>
2. Вульфсон Б.Л. Актуальные проблемы управления образованием за рубежом: централизация и децентрализация / Б.Л. Вульфсон // Проблемы современного образования: научн.-инф. ж-л. — М.: ФГБНУ «НПБ им. К.Д. Ушинского». — №2. — 2012 [Электронный ресурс]. — Режим доступа http://pmedu.ru/res/2012_2_8.pdf
3. Закон Украины «Об профессионально-техническом образовании» № 103/98-ВР от 10.02.1998 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа из правовой системы ВРУ : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/103/98-%D0%B2%D1%80> Редакция от 01.01.2015.
4. Приказ № 27-а Государственной инспекции учебных заведений Украины от 04.07.2012 г. «Об утверждении типовых программ комплексных проверок дошкольных, общеобразовательных,

- внешкольных и профессионально-технических учебных заведений» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN75436.html
5. Denmark: VET in Europe. — Brussels: Cedefop, 2012. — 66 p.
 6. Hungary: VET in Europe — Brussels: Cedefop, 2013. — 73 p.
 7. Lithuania: VET in Europe. — Brussels: Cedefop, 2013. — 40 p.
 8. Poland: VET in Europe. — Brussels: Cedefop, 2013. — 51 p.
 9. Slovakia: VET in Europe. — Brussels: Cedefop, 2013. — 86 p.
 10. United Kingdom: VET in Europe. — Brussels: Cedefop, 2013. — 47 p.

References

1. Vishnyakova S.M. *Professionalnoe obrazovanie: Slovar. Klyuchevyye ponyatiya, terminy, aktualnaya leksika* (1999). [Vocational education: Dictionary. Key concepts, terminology, relevant vocabulary] Retrieved April 11, 2015, from <http://didacts.ru/dictionary/1057/symbol/196/page/2> [in Russian].
2. Vulfson B.L. *Aktualnyie problemy upravleniya obrazovaniem za rubezhom: tsentralizatsiya i detsentralizatsiya* (2012). [Current problems of education management abroad: centralization and decentralization] *Problemyi sovremennogo obrazovaniya: nauchn.-inf. zh-l.* Retrieved April 11, 2015, from http://pmedu.ru/res/2012_2_8.pdf [in Russian].
3. Zakon Ukrainy «*Ob professional'no-tehničeskom obrazovanii*» (1998). [The Law of Ukraine 'On Vocational Education'] № 103/98-VR. Retrieved April 11, 2015, from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/103/98-%D0%B2%D1%80> Redakcia ot 01.01.2015 [in Ukrainian].
4. Prikaz № 27-a Gosudarstvennoyi inspektsii uchebnykh zavedenij Ukrainy «*Ob utverzhenii tipovykh programm kompleksnykh proverok doskol'nykh, obshheobrazovatel'nykh, vneshkol'nykh i professional'no-tehnicheskikh uchebnykh zavedenij*» (2012). [The order number 27-a of the State inspection of educational institutions of Ukraine 'On approval of typical programs of comprehensive audits of preschool, general education, after-school and vocational education'] Retrieved April 11, 2015, from http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN75436.html [in Ukrainian].
5. Denmark: VET in Europe (2012). Brussels: Cedefop [in English].
6. Hungary: VET in Europe (2013). Brussels: Cedefop [in English].
7. Lithuania: VET in Europe (2013). Brussels: Cedefop [in English].
8. Poland: VET in Europe (2013). Brussels: Cedefop [in English].
9. Slovakia: VET in Europe (2013). Brussels: Cedefop [in English].
10. United Kingdom: VET in Europe (2013). Brussels: Cedefop [in English].

Стаття надійшла до редакції 23.06.2015 р.