

## РЕФОРМУВАННЯ В ГАЛУЗІ ОСВІТИ: МЕХАНІЗМИ ЗДІЙСНЕННЯ

*У статті приділено увагу дослідженню механізмів державного управління впровадження реформ в освітній галузі України, виявленню їх недоліків та позитивних сторін. На основі проведеного аналізу внесено пропозиції щодо вдосконалення зазначених механізмів на сучасному етапі.*

**Ключові слова:** організаційний механізм, політичний механізм, реформування освітньої галузі.

З початку незалежності України перед владою постало ряд питань щодо реформування в усіх сферах державного управління. До переліку було внесено й освітню галузь. Адже саме на неї покладено завдання з формування гармонійного, відповідального, повноцінного громадянина своєї держави. З цього приводу представлено значну кількість пропозицій, розроблено законопроекти, концепції тощо. Але питання в цілому так і залишається невирішеним.

Різні аспекти реформування вищої освіти розглядали такі дослідники, як Є.Борщук, О. Верхогляд, М. Дробноход, Ю.Зінківський, В. Загорський, Л. Кузнєцова, П. Кононенко, Ю. Крячко, В. Мадзігон, Є. Суліма, О. Стеблевич, І.Шкільник та ін.

Проте, незважаючи на велику кількість пропозицій щодо напрямів змін у цій сфері, дослідниками недостатньо уваги приділяється комплексному дослідженню механізмів державного управління реформування в галузі освіти. Урахування та удосконалення цих механізмів, на нашу думку, прискорять проведення реформування освітньої галузі України на різних рівнях.

З огляду на вищезазначене, метою цієї публікації є внесення пропозицій щодо вдосконалення механізмів державного управління реформування освітньої галузі України.

Беручи до уваги важливість освітньої сфери для розвитку держави, при її реформуванні слід враховувати політичні, правові та організаційні механізми державного управління. Адже, розуміння політичних сил, що існуюча система освіти не задовольняє сучасні потреби держави, роботодавців, громадян; а також політична воля діяти в напрямку реформ, спонукає до створення нової, або вдосконалення існуючої нормативно-правової бази з даного питання. Це, у свою чергу, викликає необхідність реформування структур, які втілюватимуть у життя політичні рішення, а також готували базу для удосконалення або прийняття нових правових норм в цій сфері. Реформа цієї системи має спиратися на концептуально визначену модель, бути виваженою та послідовною, що потребує детального регламентування змісту та етапів реалізації реформи і вимагає дієвих механізмів державного управління реформування.

Вже на стадії розуміння того, що проблема існує, а, отже, і виникає необхідність її вирішення, влада стикається з потребою вдосконалення структур, які б були спроможні проводити якісний моніторинг масштабу проблеми, тобто виникає необхідність в застосуванні організаційного механізму реформування освіти. Для цього необхідно нормативно-правовим актом затвердити масштаби повноважень структури, компетенції, функції, термін дії, характер впровадження її рекомендацій тощо. На цій стадії без правового механізму обійтися практично неможливо. На основі ж рекомендацій, вироблених структурами щодо реформування, мають затверджуватися відповідні нормативно-правові акти стосовно проведення реформування зазначеної сфери.

Крім того, дія механізмів державного управління реформування освітньої галузі залежить від принципів, критеріїв та методів на основі яких будуть проводитися зміни. Сьогодні застосовувати методи адміністративно-командної системи недоцільно. У незалежній Україні дедалі більшого значення мають набувати не примусовий метод (хоча його різке ослаблення в процесі реформування в унітарній державі також неможливе), а позитивно-стимулюючий вплив [2] таких методів, як: правові; переконання доцільністю, раціональністю, авторитетом, інформування населення тощо.

Принципи та критерії реформування, згідно з сучасними вимогами, мають бути конкретні, й зрозумілі, відображати інтереси кожного регіону, більшості громадян, беручи до уваги історичні, національні, економічні, соціальні та інші показники. Крім того, при їх добірї необхідно враховувати співвідношення локальних та загальнонаціональних інтересів. Досягти такої рівноваги досить важко, адже місцева влада, вищі навчальні заклади намагаються якомога більше розширити саме свої повноваження, розвивати свій регіон, хоча б і за рахунок інших. Центральні ж органи не бажають зменшувати свого владного впливу на місцях. Для того, щоб цю ситуацію ввести в цивілізовану демократичну колію, необхідно мати нормативно-правову базу, яка б дієво регулювала відносини між публічною владою та навчальними закладами різних форм власності, тобто задіяти правовий механізм.

До політичного механізму реформування освіти ми пропонуємо включити такі складові: визначення мети; прийняття рішення; політична воля; методи реалізації політичного рішення. Для кожного політичного режиму одним з головних завдань є прийняття стратегічних та оперативно-тактичних рішень щодо подальшого розвитку освіти. Ці рішення залежать від обігу інформації між центром та регіонами стосовно впроваджуваних змін; від можливостей та бажання місцевої влади виконувати доведені зверху вказівки; від впливу тієї чи іншої політичної сили в регіоні та від її бачення перспективи рішення управлінської проблеми тощо. Таким чином, на місцевому рівні проходять процеси, які впливають на формування політичних рішень стосовно розв'язання місцевих та загальнодержавних питань. Прикладом може слугувати остання спроба влади проведення реформ вищої освіти.

Правовий механізм включає такі складові, як: чинне законодавство; проекти змін, які необхідно внести в законодавчу базу; процеси розробки зазначених нормативно-правових актів. Сучасна правова основа механізму державного управління реформування галузі освіти має бути здатною гарантувати реалізацію принципу верховенства права, забезпечувати неухильне дотримання прав та свобод громадян, гарантованих Конституцією України, бути спрямованою на забезпечення рівного доступу всіх громадян до послуг в цій сфері тощо. Дії влади при формуванні нормативно-правової бази в сфері освіти мають бути виваженими, основаними на достовірній інформації з регіонів,

адже чим більший масив нормативно-правових актів, тим більше дубляжу, взаємовиключних понять та норм, а, отже, і більше шпарин до перекручення, до простого ігнорування законодавства в цій сфері тощо [1]. Тому, для подальшого вдосконалення правого механізму державного управління реформування освіти потрібна систематизація всіх діючих нормативно-правових актів з цього питання, виявлення в них норм, які застаріли та, в силу цього неможливі для застосування в реальному житті, а також вироблення нових, які відповідають вимогам часу.

У цьому сенсі також великого значення набуває організаційний механізм, тобто сукупність різних за своєю природою конкретних організаційних елементів у механізмі управління. Цей механізм в Україні має на сьогодні достатньо розгалужену систему – від міністерства до управлінь та відділів освіти на різних рівнях; навчальні заклади; їх взаємозв'язки. Слід також враховувати принципи, критерії, методи, на основі яких діють ці органи, а також їх функції, повноваження, компетенцію тощо. У силу зазначеного, організаційний механізм може бути умовно розділений на дві частини: підготовки процесу реформування освіти на різних рівнях та реалізації заходів щодо реформування в цій сфері.

Усі механізми працюють взаємопов'язано, комплексно. Адже чітко прописаний та, навіть, затверджений нормативно-правовий акт, без політичної волі та організаційного забезпечення його втілення, сам по собі нічого не вартий. Можна безкінечно продукувати закони, декларуючи бажання проведення реформи і нічого, або майже нічого, у цьому напрямку не робити в дійсності, втрачаючи при цьому час, ресурси, довіру громадськості до владних структур та їх представників.

Розглянувши механізми реформування в галузі освіти, ми можемо запропонувати шляхи їх вдосконалення. Ми вважаємо, що з цією метою необхідно затвердити Закон України, який би врегулював усе коло питань у сфері освіти. Вирішити це завдання можливо за умови участі в цьому процесі крім законодавчого органу України та владної політичної еліти, ще й місцевих органів публічної влади, представників навчальних закладів всіх рівнів та різних форм власності, громадськості. Адже неврахування пропозицій з місць при спробах провести зміни в цій сфері призводить до конфронтації, що ми і спостерігаємо сьогодні, або ж зводить реформи до незначних косметичних правок. Також не обійтися без політичної волі щодо реформування. Оскільки її відсутність призводить до того, що закони просто не приймаються.

Сьогодні, в Україні склалася досить дієва організаційна система державного управління для проведення реформування в галузі освіти. Адже, забезпечення реалізації державної політики з цих питань покладено на Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України. Але тільки роботою Міністерства та його структурних підрозділів щодо вивчення питання, вироблення політичних рішень та їх реалізації в Україні не обмежується. Створюються різноманітні комісії, ради; збором та обробкою інформації з цих питань мають займатися владні структури та незалежні організації, значна армія науковців, державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування тощо. При цьому їхні висновки, зауваження, пропозиції не завжди беруться до уваги. Результати ж аналізу спроб реформування свідчать про необхідність запровадження якісно нового механізму координації, моніторингу, контролю, кадрового та фінансового забезпечення реформування освіти, порівняно з тими, що використовувались раніше. Одним із шляхів для втілення вищезазначених заходів, на нашу думку, може бути підготовка менеджерів освіти, здатних приймати сучасні управлінські рішення та втілювати їх в життя.

Принципи, за якими має формуватися сучасна освітня галузь України вимагає різнобічних підходів до їх систематизації. Ми вважаємо, що кожен принцип та критерій має будуватися на основі історичного аналізу становлення освіти (особливо вищої) в регіонах; його доцільності та перспективності; з точки зору часової необхідності та практичної здійснюваності; поєднаності з іншими принципами та критеріями. При їх доборі також необхідно враховувати вплив громадських організацій того чи іншого напрямку діяльності; галузі господарської діяльності регіону тощо.

Отже, ми пропонуємо розділити принципи на групи за сферами застосування:

- **правова**, яка включає принципи, зазначені в Конституції України та ратифікованих європейських нормативно-правових актах;

- **економічна**: економічної доцільності; врахування економічних, історичних умов кожного регіону; економічно-фінансової самодостатності освітніх закладів, територіальних громад тощо;

- **соціальна**: створення умов для ефективного надання освітніх послуг населенню у межах кожного регіону України; забезпечення органів публічної влади, бізнесу, соціальної та інших сфер діяльності висококваліфікованими кадрами тощо;

- **організаційна**: науково-методичне опрацювання всього комплексу питань реформування освіти до початку проведення змін; використання вітчизняного та зарубіжного досвіду; історизм та наступність; поетапність та добровільність проведення реформи; реалістичність та перспективність; комплексний підхід до процесу реформування; прозорість; партнерство органів публічної влади та закладів освіти різних форм власності для вирішення проблем тощо;

- **національно-культурна**: врахування національних, ментальних, релігійних та інших особливостей населення кожного регіону.

Принципи всіх груп мають узгоджуватися між собою. Групування принципів за сферою застосування дає можливість комплексного підходу до їх вивчення та впровадження; вносити корективи, не порушуючи цілісної системи класифікації принципів. Отже, можна констатувати, що зазначені принципи є важливими чинниками проведення реформи. А їх систематизація є одним із шляхів удосконалення механізмів державного управління реформування освітньої галузі.

Всі зазначені механізми державного управління реформування освіти без критеріїв носять досить узагальнений характер.

Кількість та різноплановість критеріїв наводять на висновок, що їх добір відбувався та відбувається певною мірою стихійно, без комплексного врахування пропозицій науковців та публічних органів влади. Адже вони не завжди узгоджуються один з одним, не завжди застосовувалися комплексно. Або ж для реформування за основу обирається лише один з них. Наприклад, повна перебудова вітчизняної вищої освіти лише згідно вимог Болонського процесу. Але ж, жодна світова освітня система не є універсальною. І вітчизняна освіта також має свої надбання і переваги. Тому, при

доборі критеріїв змін в освітній галузі України, необхідно максимально враховувати всі особливості.

Ми вважаємо, що критерії також необхідно розділити на групи:

- **економічну**, - включає цифрові показники сучасного економічного розвитку держави та регіонів; аналіз перспектив їх подальшого розвитку; рівень сучасного та прогнозованого інвестування; бюджетну самостійність кожного навчального закладу; міжрегіональні взаємозв'язки; ресурсне забезпечення тощо;

- **демографічну**, - такі критерії, як кількість населення з урахуванням всіх демографічних показників сучасних та прогнозованих; міграційні процеси тощо дають можливість розраховувати потребу в освітніх закладах на перспективу;

- **адміністративну**, - має включати такі показники, як чіткий розподіл компетенції та повноважень між органами публічної влади та навчальними закладами; їх взаємозв'язки тощо;

- **культурно-ментальну**, - включає етнонаціональні показники від національного складу кожної адміністративно-територіальної одиниці до скупчення на одній території мовних груп тощо; ментальні та конфесійні особливості; історичний розвиток освітніх закладів в регіонах, культурно-освітні центри тощо;

- **комунікаційну**, - включає сучасний та прогнозований розвиток транспортних шляхів; телекомунікацій; зв'язку тощо, які при сприятливому умовах дають можливість розвивати сферу освіти, розширюючи можливості для надання освітніх послуг громадянам;

- **соціальну**, - включає показники сучасного рівня соціальної інфраструктури та перспективи її розвитку; якість надання послуг та їх доступність для всього населення. Досить важливими критеріями цієї групи є кадрове забезпечення в сфері освіти, перспектива щодо підвищення кваліфікації кадрів, забезпечення їх належними умовами праці та побуту тощо;

- **організаційну**, - група критеріїв набуває значення при підготовці та впровадженні заходів з реформування освіти. До неї мають входити такі показники: наявність місцевих структур, які займаються підготовкою та проведенням реформи; їх професійний склад, функціональне визначення тощо; чітко окреслені шляхи переведення персоналу та установ, розподілу боргового тягара тощо; використання нових технологій в процесі реформування тощо.

Усі зазначені групи критеріїв взаємопов'язані між собою та можуть бути доповнені, або змінені з урахуванням того стану реформування освітньої галузі, який склався на певний відрізок часу, та в перспективі його подальшого розвитку.

Таким чином, розглянувши дію кожного механізму державного управління реформування освіти в Україні, ми дійшли висновку, що одним з шляхів їх удосконалення може бути класифікація принципів та критеріїв реформування освіти. Зазначені групи дадуть можливість врахувати кожен галузь державно-управлінської діяльності, яка прямо або опосередковано стосується такої важливої для держави сфери, як освіта. Адже, саме при виваженому та комплексному підході до відбору цих чинників можливе адекватне сучасним вимогам застосування механізмів реформування освіти та, як результат, побудова конкурентоздатної системи освіти в нашій державі.

## ЛІТЕРАТУРА

1. *Зелінська Н. С.* Удосконалення механізму упорядкування АТУ: регіональний рівень / Н. С. Зелінська // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2009. – № 2 (36). – С. 186 – 195.

2. *Цветков В. В.* Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти: Монографія / В. В. Цветков, І.О. Кресіна, А. А. Коваленко. – К.: Концерн "Видавничий Дім "Ін Юре", 2003. – С. 249.

*Подано до редакції 15.08.11*