

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ ПРОФЕСІЙНО-ТЕХНІЧНОЮ ОСВІТОЮ В УМОВАХ СУЧАСНОГО РИНКУ ПРАЦІ

2.1. Сучасні тенденції та проблеми управління професійно-технічною освітою

Сучасні економічно розвинуті країни перейшли від технократичної організації виробництва і праці до антропоцентричної, що передбачає нові моделі розвитку і використання людських ресурсів, заміну вузької спеціалізації працівників універсалізацією їхньої діяльності. Її головні риси: інтеграція в систему виробництва висококваліфікованих та ініціативних працівників; безперервність процесу збагачення знаннями і кваліфікаціями; делегування відповідальності зверху вниз; партнерські відносини між учасниками виробництва. В антропоцентричній системі виробництва управління складними соціально-економічними процесами вимагає, щоб сучасний працівник володів системним мисленням, здатністю до вирішення проблем, до взаємодії, до самостійного навчання, інформаційно-технічною компетенцією.

Зростання цінностей людських ресурсів у світовій системі виробництва ставить нові вимоги як перед професійною підготовкою, так і перед системою її професійного навчання.

Установлений ООН індекс людського розвитку для України містить три основні показники: освіту, охорону здоров'я та доходи. Успіх у покращанні цих сфер надзвичайно важливий для виконання Україною цілей розвитку тисячоліття. Хоча за радянських часів й існував високий рівень освіти, зокрема професійно-технічної, глибокі зміни в країні з моменту набуття незалежності викликали нагальну потребу в суттєвих реформах. Зміна форм власності на основні засоби виробництва в Україні привела до необхідності системи освіти, яка б відповідала умовам демократичного ринкового суспільства, що зараз формується.

Аналіз звітів ООН з людського розвитку [1-3] показує, що освітня галузь визначена як одна з головних, разом з охороною здоров'я, екологією, і

характеризує рівень людського розвитку, формує якість людського капіталу. Проведений аналіз дозволяє спостерігати динаміку (так званий «рух наукової думки» за Т. Куном, «Структура наукових революцій» [4]) зміни наукових пріоритетів в оцінці актуальності проблем людського розвитку. Так, якщо перші звіти відносилися до проблем створення громадянського суспільства, його впливу на владу, то у звіті програми розвитку ООН у галузі людського розвитку в Україні за 2008 р. «Людський розвиток і європейський вибір України», вказано, що управління є одним з інструментів прискорення людського розвитку. В одному з головних його висновків мова йде про те, що участь в державному управлінні надає кожній окремій людині, як і організаціям громадянського суспільства, повноваження, які дозволяють їм стати повноцінними партнерами уряду в забезпеченні процесів людського розвитку. При цьому акцентовано, що надзвичайно актуальною проблемою механізму реалізації громадянського суспільства в Україні є децентралізація управління, яка дозволяє прискорити процеси людського розвитку за рахунок залучення ініціативи громадян, їх знань.

Зміна суспільної парадигми розвитку України, ставить нові завдання в галузі освіти [2]. Що стосується ПТО, то серед багатьох актуальних проблем реформування цього освітнього напрямку особливої актуальності набуває проблема децентралізації управління ПТО.

Як педагогічний феномен, це явище поліаспектне, його необхідно розглядати як безперервне системно-функціональне явище, з цілісною педагогічною системою науково-обґрунтованих дій і заходів у процесі управління ПТО.

Проведені нами дослідження показали, що дану проблему необхідно розглядати з позиції формування людського капіталу як одного з головних ресурсів сучасної системи виробництва.

Проблему зміни моделей управління ПТО необхідно розглядати як складову державної регіональної політики у взаємозв'язку із прийнятою моделлю побудови держави і відповідних трансформаційних процесів у

суспільстві.

Україна пройшла крізь період важливих політичних та економічних трансформацій: зміцнилась демократія та триває перехід до повноцінної ринкової економіки, ратифікувала протокол про вступ до СОТ, відкривши шлях до переговорів з Європейським Союзом про створення поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі. Втім, незважаючи на такі досягнення, попереду ще багато викликів, які потребують вчасної відповіді від громадянського суспільства та органів влади на усіх рівнях. Згідно останнього глобального Звіту з людського розвитку [1- 3], Україна за рівнем розвитку посідає 76 місце із 177 країн та вважається країною із його середнім рівнем. Звіт виявив, що за більшістю показників Україна значно відстає від усіх країн-членів Європейського Союзу. Це надзвичайно важливий порівняльний факт, так як Україна проголосила та підтверджує, що її головною зовнішньополітичною метою є Європейський вибір та відданість цілям людського розвитку, засвідчений прийняттям адаптованих на національному рівні Цілей розвитку тисячоліття (ЦРТ). Власне, ці дві тісно переплетені концепції є фундаментальною основою для державної політики в Україні. Вони мають певний зв'язок між двома широкими парадигмами та їх програмами, що володіють власними системами цілей, завдань та способів моніторингу, та визначальний вплив на всі види політик в державі, зокрема, на освітню політику.

У зв'язку з цим, на нашу думку, в епіцентрі сучасного розвитку держави, окремих її регіонів та політик (освітня, зауважуємо, має бути пріоритетною), направлених на реалізацію завдань розвитку, необхідно розглядати людину з її потребами. Тобто, не можна розглядати освітню політику відірвано від проблем людини, тобто, як тільки державну, так як це спостерігалось в системі освіти колишнього СРСР, коли держава визначала, якою повинна бути освіта. У співвідношенні понять «прогрес-людина» світова думка схиляється до того, що прогрес повинен слугувати людині, а не навпаки. Для нашої країни це є важливою світоглядною основою, оскільки

останні сто років ми жили в парадигмі, коли людський розвиток був направлений на розвиток прогресу, коли пріоритет суспільних інтересів був понад особистим. У той же час, формування, використання, розвиток людських здібностей, ціннісних мотивацій у процесі інформатизації суспільства, переходу до економіки знань набуває пріоритетного характеру над матеріальними і фінансовими ресурсами. Тому всі структурні перетворення в державі, що націлені на людину, потрібно розглядати з двох позицій: *зі сторони рівня розвитку і використання людського потенціалу*. Це концептуальне положення в даній роботі є домінуючим при розгляді основних проблем ПТО сучасності. Разом з тим, в цивілізаційному поступі людства важливим є те, де формується головна цінність людського потенціалу (людський капітал), та яким чином і в яких сферах індивіди використовують власний людський потенціал.

«Європейський вибір» України передбачає проведення структурних змін як в організації, так і в управлінні всіх політик держави, направлених на людський розвиток. Але декларації відданості України меті людського розвитку не зовсім співпадають із реальними діями державної політики в Україні як в організації, так і в управлінні освітньою сферою діяльності. Роки української незалежності характеризується концептуальною невизначеністю щодо економічної моделі розвитку, орієнтацією державної політики на формування ринкової економіки, без достатнього акцентування на її соціальну зорієнтованість. Система освіти, яка б мала визначати напрями розвитку українського суспільства, в основному займається функцією його обслуговування, передачею вже існуючих знань. Так, у регіональній політиці, в сфері зайнятості та ринку праці, подолання явищ відкритого безробіття здійснюється переважно заходами пасивної політики. У міграційній політиці трудових ресурсів елементи регулювання були присутні лише частково, передусім, через відсутність відповідної інформації про розвиток міграційних процесів на державному та регіональному рівнях і відчувається недосконале правове забезпечення цієї сфери. Через складну

економічну ситуацію заходи державної та регіональної освітньої політики щодо молоді, підростаючого покоління, їх освіти, у кращому випадку, фінансувались за залишковим принципом. Весь цей конгломерат суттєво впливає на державну регіональну політику щодо розвитку ПТО, відповідно, крім декларацій про необхідність враховування особливостей соціально-демографічного, історичного, культурного розвитку регіонів, рівня розвитку ринкових відносин та необхідності зміни управління системою ПТО практично нічого не зроблено. На, нашу думку, відсутність стратегічного планування розвитку регіонів України було однією з важливих причин неефективного використання освітнього, наукового, інтелектуального потенціалів регіонів, які, на нашу думку, з ресурсів споживання повинні стати ресурсами розвитку.

Асоціальна траєкторія трансформаційних процесів поглиблювала асоціальність економіки, вносила у практичну діяльність центральних і місцевих органів державної влади елементи патерналізму. Недостатнє акцентування соціальності, духовності економічного розвитку в загальнодержавній і в регіональній політиці привело до стагнації функціонування людських ресурсів, катастрофічного зниження інтелектуального запасу України, неефективного використання людського капіталу та невизначеності ролі освіти в розв'язанні цієї проблеми. Практично, вся галузь ПТО ніби завмерла, з точки зору її реформування. Сьогодні, коли людський інтелект посідає місце безпосередньої і головної продуктивної сили нової технологічної ери, регіональна політика потребує визначення напрямів її якісного оновлення, а людина з її знаннями і системою професійної підготовки стає визначальним економічним ресурсом. Оновлення стимулів людської діяльності, розкриття, збереження й розвиток соціально-демографічних, освітніх, мотиваційних, інтелектуально-інформаційних, ментальних, інноваційних, креативних, культурних, етносоціальних та інших компонентів людських ресурсів – все це повинно формувати людський вимір, соціальну спрямованість державної освітньої

регіональної політики, ставити нові вимоги перед освітньою галуззю.

У даній роботі ми пропонуємо розглянути концептуальні засади децентралізації управління ПТО в умовах сучасного ринку праці, у центрі якої поміщені людські ресурси в контексті причинно-наслідкових взаємодій процесів глобалізації, європейської інтеграції, інноваційного розвитку України. У такому підході до політики децентралізації управління ПТО стає важливим аналіз сучасних тенденцій та проблем управління ПТНЗ, визначення проблем, що виникають на державному та регіональному рівнях у важливих соціально-економічних сферах людської діяльності: зайнятості, науково-технологічній, обслуговуючій, освітній, виробничій, бізнесовій.

Аналіз процесів децентралізації управління ПТО в країнах Східної Європи (Польща, Словаччина, Угорщина) [6] показує, що пріоритетність людських ресурсів у здійсненні політики децентралізації управління ПТО пов'язується із розробкою організаційних, соціально-економічних механізмів подолання загроз в соціально-економічній сфері, які були б: адекватні вимогам розвитку інформаційного типу суспільства, економіки знань; спиралися на реалії громадянського суспільства; формували нову якість регіонального управління всіх рівнів, з точки зору примноження людського капіталу території в умовах сучасного ринку праці. У такому випадку, на нашу думку, сучасні ПТНЗ на територіях їх місцезнаходження повинні стати в регіонах центрами людського розвитку. Поступальний розвиток України у напрямі європейської інтеграції не мислимий без досягнення європейського рівня освітніх стандартів у відповідності зі стратегією зростання «високоосвічених» робочих місць, без створення передумов для запровадження принципово нової національної стратегії економічного і гуманітарного розвитку.

2.2. Оцінювання якості децентралізації управління професійно-технічної освіти

Особливої уваги вимагає проблематика людських ресурсів у сфері

розвитку освіти як найважливішого соціального інституту. Адже освіта – це та сфера діяльності, де формується людський капітал, відбувається капіталізація людських ресурсів. Інноваційний розвиток в економічно розвинутих країнах засвідчує високу ефективність моделей нової ролі освітніх центрів у продукуванні і примноженні нових знань для потреб соціально-економічного розвитку регіонів та формування відповідного культурного рівня населення.

Виходячи з особливої ролі науково-освітнього комплексу в державному і регіональному розвитку, головне завдання державної інноваційної політики полягає у створенні соціально-економічних, організаційних і правових умов для ефективного відтворення, розвитку і використання науково-технічного потенціалу країни, захисту інтелектуальної власності. Проте така цілеспрямована діяльність є ефективною лише при умові формування, нагромадження та збереження інноваційної якості людських ресурсів. Це впливає з концепції постіндустріального суспільства і є передумовою та результатом функціонування інноваційної моделі економіки. Тому аби остаточно не втратити національного інноваційного потенціалу, окремі складові якого сьогодні є ще конкурентноздатними на європейському економічному просторі (культурно-освітня, науково-технологічна компоненти), а з часом гідно, на рівних партнерських засадах увійти у світове співтовариство, регіональна політика розвитку людських ресурсів повинна підпорядковуватися державній стратегії культивування та збереження інноваційної якості людських ресурсів. На часі проблема не тільки утримання сітки ПТНЗ в Україні, але й надання останнім нового статусу, підвищення їхньої соціальної ролі в регіонах, як передвісників нової системи управління в освітньому просторі.

Таке концептуальне акцентування інновацій розширює простір нових якостей, особливостей людських ресурсів, оскільки чинник інтерперсональної взаємодії, довіри виконує активну роль на усіх фазах інноваційного процесу. При такій постановці проблеми важливого значення

набувають фактори соціального капіталу і довіри, які стають обов'язковими елементами інноваційної якості людських ресурсів (ІЯЛР).

Поняття ІЯЛР як відображення нової закономірності суспільного розвитку в умовах переходу до постіндустріального суспільства стає принципово новим індикатором оптимальності регіональної політики і прийняття рішень щодо всіх важливих проблем життєдіяльності людини та може слугувати критерієм оцінювання якості децентралізації управління ПТНЗ в регіоні.

Для вибору оптимальних моделей управління ПТО необхідно крізь призму економічного підходу до освітніх систем розглянути сучасні моделі суспільних трансформацій:

- модель конвергенції, особливістю якої є: домінування інерційності, поступовості змін, переважання еволюційних перетворень над «революційними» методами; у сфері розподілу ресурсів панівним залишається централізований бюрократичний контроль держави як за ринковим саморегулюванням, так і за локальним монополістичним регулюванням; власність залишається переважно державно-корпоративною, продовжує існувати патерналістська модель соціального захисту;

- «державно-корпоративна» модель з характерним радикальнішим перерозподілом економічної влади, контролю та власності, від центральних державних структур до окремих напівприватних корпорацій. У цій моделі переважає локальний монополістичний контроль та регулювання у сфері розподілу ресурсів, корпоративно-капіталістична власність і максимальний ступінь розвитку корпоративної конкуренції. При слабкості інституційної системи ця модель призводить до інфляції та стагнації. Соціальні цілі реалізуються тільки для забезпечення мінімальної стабільності та забезпечення підтримки правлячого клану;

- модель «оксамитової революції», характерною рисою якої є здійснення якісних змін шляхом поступових перетворень: у сфері розподілу ресурсів – від централізованого регулювання до «вільного ринку», за

відносно меншої ролі корпоративно-монополістичного контролю; у сфері розподілу та цільових орієнтирів – наближення до стандартів «соціального ринкового господарства»;

- моделі «шокової терапії» притаманні: одночасне адміністративне руйнування системи централізованого планування та владне впровадження ринкових методів господарювання; прискорена передача державної власності приватним особам, які у процесі перетворень стають власниками великих капіталів і переймають головні важелі адміністративної влади; орієнтація на створення ринкового господарства, при чіткому усвідомленні, що за реалізацію таких намірів суспільство неодмінно має заплатити високу економічну та соціальну ціну;

- «романтична модель» яка поєднує максимальне використання загальноцивілізаційної тенденції соціалізації та гуманізації економічного життя у межах змішаної економіки з домінуванням суспільного сектора саморегулюючих підприємств, соціально обмеженим ринком, демократичним програмуванням і врегулюванням пропорцій, економічної динаміки тощо [7].

Трансформаційні перетворення соціально-економічної моделі в Україні протягом останніх років здійснювались за моделлю «шокової терапії», хоча, крім шоку, нічого практично в реформуванні професійної освітньої системи не було зроблено. Україна за цей час набула досвіду моделі змішаного реформування з елементами інституціоналізму.

Із наведених вище моделей економічної трансформації Україна поєднує в собі риси державно-корпоративної моделі та моделі «оксамитової революції». З однієї сторони, жорстке державне регулювання сфери розподілу ресурсів поєднується із забезпеченням мінімальної стабільності, з іншою – економічні перетворення відбуваються шляхом поступових зрушень, за умов наявності відносно «спокійного» переходу від централізованого регулювання до «вільного ринку».

Здійснювана впродовж більше, ніж двадцяти років української

незалежності багатомірна трансформація усіх сфер життя суспільства спрямовувалась на перетворення традиційних соціально-регулятивних механізмів у сфері формування ринкових відносин, зміцнення демократичних прав і свобод особистості, побудови громадянського суспільства та правової держави. Така полівекторність процесу трансформації вказує на відсутність визначеного загального напрямку руху українського суспільства, на несформованість цільової ідеальної моделі таких змін. Напрямок стратегічного розвитку держави на формування ринкової економіки, без відповідного достатнього акцентування на її соціальній складовій, вносив у практичну діяльність центральних та місцевих владних структур елементи патерналізму, зумовлював їх ставлення до фінансування соціогуманітарної сфери за залишковим принципом. Головна причина такої негативної тенденції полягає у слідуванні нашими урядами рекомендаціям «Вашингтонського консенсусу» [3], який є головним рушієм політики глобалізму і вільного ринку сучасності. Положення цього документа визначають достатнім перехід від стабілізації до економічного росту держав за рахунок закріплення фінансових основ і проведення приватизації основної частини державних активів. Основу здійснюваних на постсоціалістичному просторі економічних реформ складають 10 політичних рекомендацій: бюджетна дисципліна, пріоритети суспільних витрат, податкова реформа, процентні ставки, обмінні курси валют, лібералізація торгівлі, прями іноземні інвестиції, приватизація, права власності. Головна причина того, чому положення Вашингтонського консенсусу не виправдали покладену на них місію, полягає у безперспективності розгляду макроекономічних і фінансових аспектів без їхнього взаємозв'язку із структурними, соціальними і гуманітарними складовими.

У результаті тривалої руйнівної економічної кризи людина з її потребами й інтересами була витіснена на периферію суспільного життя, про що свідчать найвищі показники зростання безробіття, ріст обсягів вимушеної незайнятості, активний відтік інтелекту за кордон, погіршення умов та якості

життя, падіння реальних доходів населення. Порушилася система ПТО, приватизовані підприємства не стали партнерами держави з професійної підготовки молоді. Більшість ПТНЗ розвивалась за рахунок інерційності та самодостатності самої системи освіти. Хоча потреба у випускниках ПТНЗ для ряду підприємств, особливо бюджетоутворюючих (металургія, сільське господарство, курортний і готельний бізнес) з року в рік зростає.

Для того, щоб реалізувати стратегічні завдання переходу до моделі інноваційного розвитку, структурної перебудови, подолання надмірної диференціації доходів населення, необхідні суттєві зміни в механізмах трансформаційних процесів, їх системне оновлення, впровадження механізмів децентралізації управління, передачі (делегування) частини повноважень в регіони.

Тільки за таких умов можливо перейти до інституційної моделі ринкових перетворень, які в поєднанні з елементами ефективного державного регулювання зможуть залучити інтелектуальний потенціал регіонів для реформування системи ПТО. Як концептуальний підхід до ринкових перетворень, інституціональна модель передбачає організацію системи інноваційних центрів (такими повинні стати ПТНЗ), а також соціальних відносин, розробку правил поведінки як в середині ПТНЗ, так і з зовнішніми партнерами. Зокрема, мова йде про те, що держава повинна підтримати малий, середній та великий бізнес шляхом створення системи заохочення та визначення правил його взаємодії із професійними навчальними закладами, розбудову податкової і банківської систем, в яких для ПТНЗ повинні бути закладені пільги, створення органів індикативного планування потрібних робочих місць тощо. Ключова роль належить державі і системі законодавства, які й формують інституційний каркас нової системи управління.

Така необхідна умова функціонування сучасних людських ресурсів, яка специфічно проявляється у кожній із вище наведених моделей економічної трансформації. Для розробки концептуальних основ децентралізації

управління ПТО в умовах сучасного ринку праці, нами були розглянуті сучасні підходи та новітні концепції, сфокусовані на проблемах розвитку людини, з точки зору управління ПТО в умовах сучасного ринку праці.

У відповідності до положень соціоекономічної концепції, яка визначає соціоекономічну двоєдиність суспільства як загальну суперечність між економічними і соціальними факторами суспільного прогресу [8], людські ресурси, як активний творчий суб'єкт економічного життя суспільства, перебувають у взаємозв'язку та взаємозалежності з економічними явищами і процесами, зумовлюють їх динаміку й спрямованість їх співвідношення, усталена відповідність, прагнення до динамічної рівноваги, узгодження інтересів людини з ріаноманітними груповими інтересами (політичними, економічними, соціальними, етнічними тощо) формують соціоекономічну двоєдиність суспільства. Соціоекономічна рівновага визначає умови для оптимальної реалізації людських здібностей і потенцій, а отже, для специфічного і найважливішого з усіх видів економічних ресурсів – людського [8].

В умовах дотримання принципу соціоекономічної рівноваги суспільства, ефективність структурних трансформацій безпосередньо залежить від того, наскільки в державній політиці, що реалізується, враховуються: поточні і перспективні, індивідуальні і суспільні інтереси; принцип рівноправності, необхідний для досягнення результатів суспільного прогресу; демократичний розвиток, який передбачає реальну участь людей у прийнятті рішень, що впливають на їх життя, а це, як показує приклад розвинених країн, повинно супроводжуватись децентралізацією управління, передачею частини владних функцій на місце.

Відповідно, успішність побудови ефективного трансформаційного суспільства як цілісної системи української політики, практики, науковці пов'язують із комплексним розв'язанням низки взаємозалежних суперечностей різного рівня, а саме: адміністративна економічна система – система соціально-ринкових відносин; замкнуте суспільство – відкрите

суспільство; система політичного тоталітаризму – демократичне, громадянське суспільство; суспільство, яке обмежує свободу особистості – суспільство, що гарантує фактичну свободу розвитку особистості; індустріальне суспільство – постіндустріальне суспільство. Тому реалізація моделей «Європейського вибору» України, її інтеграція в сучасні європейські структури, міжнародну економіку потребує комплексного вирішення поставлених завдань крізь призму людського чинника з позиції створення сучасних систем управління розвитку людського потенціалу.

Економічний, соціальний, сталий розвиток, розвиток людських ресурсів, засади управління ПТО в умовах сучасного ринку праці необхідно розглядати в категоріях системного підходу. Система розглядається як певна сукупність елементів зі стійкими відносинами і зв'язками, взаємодією, що породжує нові якості і властивості, які не притаманні окремим елементам. Системні принципи покладені в основу формування багатьох документів, які визначають освітній розвиток в Європі. У них задекларовано, що економічний і соціальний розвиток, розвиток освіти, охорона довкілля є взаємно залежними і взаємно підкріпленими компонентами сталого розвитку. У той же час світова економічна криза, непередбачувані суспільні процеси вимагають застосування нової науки – синергетики – сучасної теорії розвитку і самоорганізації систем різної природи, що базується на міждисциплінарному підході до досліджуваних явищ та процесів. Відповідно, синергетика як наука вивчає такі явища, які виникають у процесі взаємодії компонентів системи, що веде до утворення її трансформаційного потенціалу, тоді, як через вплив кожного компонента, зокрема такого результату досягнути неможливо.

Наука синергетика як складова теорії самоорганізації (крім синергетики, включає теорію змін та теорію катастроф) виникла в результаті кризи стереотипного лінійного мислення. Основними рисами такого мислення є: уявлення про хаос як виключно деструктивне явище; розгляд випадковостей як другорядного фактора; вважається, що світ є незалежним

від мікрофлуктуацій (коливань, змін) нижчих ієрархічних рівнів і космічних впливів; ставлення до нестабільності і нестійкості як до станів, які відіграють негативну, рушійну роль і повинні бути подоланими; будь-які процеси, які відбуваються у світі, є передбачуваними на необмеженому часовому відрізку; розвиток є лінійним, поступальним, безальтернативним (існування альтернатив сприймається як випадкове відхилення від генеральної траєкторії); події минулого представляються цікавими лише в історичному плані, а повернення до них має нову основу; світ зв'язаний жорсткими причинно-наслідковими зв'язками; причинні зв'язки мають лінійний характер; наслідок може бути тотожним, пропорційним причині, тобто існує тісна залежність між вкладенням енергії та результатом [9-11].

У синергетиці та в інших теоріях самоорганізації вдалося подолати ті обмеження, які накладало механістичне сприйняття світу. Зокрема, в синергетиці вдало поєднуються принципи синтезу, інтегративності (консолідація спільних зусиль), виникнення нової якості в результаті подолання нестабільності. У рамках даної теорії стає можливим визначення спільних орієнтирів для опису процесів у складних динамічних системах, до якої відноситься освіта, відбувається прогресивна самоорганізація в результаті спільних дій окремих частин будь-якої неупорядкованої системи. Як наслідок – досягнення максимальних результатів при мінімальних затратах ресурсів у локальних точках розвитку. Отже, відмінність «бачення» від застосування синергетичного підходу до дослідження об'єкта будь-якої природи полягає в тому, що системний підхід досліджує статичний стан об'єкта; велике значення приділяється впорядкованості, рівновазі; вивчаються процеси організації систем; дослідження обмежуються переважно аналізом структури системи; взаємозв'язок компонентів, джерело руху, розвитку досліджуються як такі, що перебувають усередині системи. Синергетика ж наголошує на процесах росту, розвитку, розрухи; хаос відіграє важливу роль у процесах розвитку систем, досліджуються процеси їх самоорганізації; важливе місце відводиться дослідженню кооперативності

процесів, що покладені в основу самоорганізації і розвитку систем; вивчається сукупність внутрішніх і зовнішніх взаємозв'язків системи; у процесах змін домінуючу роль відіграє середовище.

Досягнення синергетики дозволяють отримувати такі нові наукові знання щодо розвитку системи як: становлення порядку через хаос (розвиток кризових процесів, які ведуть до нового стану системи), важливість біфуркаційних змін (реалізуються у точці біфуркації – критичному, переломному моменті розвитку системи, у якій визначаються подальші варіанти розвитку); зростання ролі нестійкості, нестабільності як фундаментальної характеристики еволюційних процесів.

Положення соціосинергетики (одного із наукових напрямів науки синергетики), її принципи можна використати для поглиблення концепції розвитку людських ресурсів. При цьому традиційне поняття розвитку, (за Г. Гегелем, К. Марксом), яке визначає процес переходу від одного порядку до іншого (хаотичні стани системи не враховуються) заміщається синергетичною теорією розвитку, яка на один рівень ставить стійкі (що регулярно повторюються) та хаотичні стани системи. Хаос відіграє роль творчої сили, яка здатна забезпечити, за Й. Шумпетером, «створююче руйнування» та послабити і нейтралізувати нерациональні форми системи [11].

Важливим для поглибленого розуміння цієї концепції є положення синергетики щодо точок біфуркації, у яких відбувається вибір траєкторії подальшого розвитку і перехід на цей шлях розвитку й управління.

Проведений нами аналіз психолого-педагогічної літератури з проблем управління ПТО показав віддаленість професійно-освітньої системи в організації і формах від синергетичної моделі своєї побудови. У літературі зустрічаються різні аналізи основних чинників системної кризи в Україні, відомі оцінки можливих сценаріїв розвитку національної економіки у точках біфуркації – короткому моменті нестійкості, балансування системи на межі вибору між майбутніми «дорогами еволюції». Відповідно до вибору

перспективних траєкторій руху національної економіки визначається і стратегія та сценарії розвитку освітніх систем, які впливають із пріоритетності потреб та інтересів держави як суб'єкта міжнародних економічних відносин, а відповідно до цього, – і вибір моделей децентралізації управління освітніми системами. Наприклад, у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України «Реформи заради добробуту» метою урядової політики визначено спрямованість на утвердження принципів соціальної справедливості, на закладення основ для економічного зростання, піднесення добробуту громадян України до середньоевропейського рівня. Мета діяльності Кабінету Міністрів України «Відкритість, дієвість, результативність» полягає у підвищенні якості життя населення, забезпеченні прав і свобод громадян, створенні можливостей для вільного розвитку особистості на основі сталого економічного зростання для наближення до європейських стандартів в усіх сферах суспільного життя та майбутнього членства України в Європейському Союзі.

За таких умов на державному й регіональному рівнях поступово закладаються передумови для практичного втілення концепції «людського розвитку», основні положення якої містить перша Доповідь ООН про світовий людський розвиток (1990 р.). Ця концепція передбачає створення в суспільстві можливостей для формування і реалізації трудового та творчого потенціалу особистості. Базована на положеннях даної концепції, ідеологія українських реформ дозволить формувати соціально-економічне і правове забезпечення здорового способу життя й довголіття, доступу до знання і ресурсів, необхідних для підтримання цивілізованих стандартів рівня життя, інших чинників творчого, продуктивного життя людини, розширення можливостей та підтримання почуття належності людини до суспільства, в тому числі і початкової професійної освіти [6]. При цьому наголошується, що децентралізація управління є одним із визначальних механізмів залучення ініціативи людей до розв'язання освітніх проблем держав із трансформаційними економіками.

У науковій літературі виділяють чотири найбільш суттєві виміри децентралізації: політичний, адміністративний, фінансово-економічний та ринковий. Кожен з них відповідає на питання про надання суспільних послуг, визначаються їх конкретні види та місце прийняття рішень. Також існує прямий та тісний зв'язок між місцем прийняття рішень і тими особами, які це здійснюють. У зв'язку з цим нами був проведений аналіз чотирьох вимірів децентралізації в контексті створення системи децентралізації управління ПТО. Проведений аналіз літератури [1-11] показав, що більшість науковців відмічають: фактом переваги децентралізованого управління є розширення діапазону участі громадянського суспільства в управлінні прийняття рішень, які впливають на людський розвиток. Адже, як правило, якщо в центрі приймаються рішення щодо сфери, від якої залежить людський розвиток, то місцеві представники громадянського суспільства мають обмежені можливості та стимули для співучасті. У той же час, децентралізація процесу до місцевих рівнів заохочує громадян брати активну участь в суспільному житті. Адже у них з'являється можливість впливати на рішення, що безпосередньо стосуються їх самих та їхніх родин. Така участь важлива ще й тому, що допомагає залучати додаткові ресурси до програм людського розвитку та максимально використовувати їх відповідно до місцевих реалій та пріоритетів. Хоча для найбільш ефективного здійснення таких програм необхідно одночасно розвивати інституційні й організаційні можливості місцевої влади, недержавних установ і організацій громадянського суспільства.

Проведені дослідження показали, що з точки зору якості управління повна децентралізація професійно-технічної освіти недоречна. Наприклад, у випадках, коли: а) рішення, що приймаються на місцевому рівні, негативно впливатимуть на населення інших регіонів; б) ефективне виконання програм вимагатиме заходів такого масштабу, які на місцевому рівні не досяжні.

У той же час децентралізація прискорює людський розвиток, надаючи громадянам можливість вирішувати проблеми у спосіб, пристосований до

місцевих особливостей, що розширює діапазон діяльності ПТО. Якщо помножити цей потенціал на різні політичні, економічні та соціальні групи, то в результаті з'явиться безліч інноваційних рішень, які можна буде швидко розвивати, а найкращі з них будуть застосовуватися іншими учасниками цього процесу. Централізована система, що нав'язує тільки єдине жорстке рішення, таким чином стримує потенціал інноваційного вирішення проблем. І, врешті решт, «залізна рука» центрального уряду (МОНмолодьспорт) неспроможна вирішити конкретні проблеми, з якими зіштовхуються люди на місцевому рівні. Аналіз сучасного стану ПТО показує, що існуюча система, кінець-кінцем, занепадає і повільно реагує на створення нових професій, недостатньо ефективно взаємодіючи з бізнесом, не є контрольованою суспільством.

Аналіз сучасних тенденцій у проблемі децентралізації управління ПТО – це існуюча наявність зв'язків між участю громадян та належним державним управлінням. Один з основних висновків Звіту ООН [7] полягає в тому, що участь громадян у процесі управління ПТО поліпшує процес державного управління шляхом створення в громадянському суспільстві повноцінного партнерства, спроможного допомагати уряду в більш дієвому і ефективному наданні освітніх послуг, необхідних для людського розвитку. Участь у цьому громадянського суспільства також забезпечує вищий рівень прозорості та звітності. Водночас участь громадян сприяє змінам на краще, викликає відчуття причетності до них. Залучення людей до процесу змін дозволяє зрозуміти причини їхньої необхідності та створює підтримку їм. Подібна причетність громадянського суспільства до змін у системі освіти стала центральним елементом успіху зусиль, спрямованих на людський розвиток у всьому світі.

Участь на місцевому рівні особливо важлива для людського розвитку через громади, в яких громадяни на місцевому рівні беруть участь у процесі вирішення проблем, пов'язаних з освітою та наданням інших послуг, вони щиро дбають про результати своєї роботи і часто згодні витратити свій час та

гроші для поліпшення якості таких послуг. По-друге, люди на місцевому рівні краще знають свої найвищі пріоритети, і шляхом співпраці з місцевими посадовцями можуть забезпечити концентрацію обмежених ресурсів саме на цих пріоритетних ділянках, а отже – досягти максимальної ефективності.

2.3. Педагогічні умови децентралізації управління професійно-технічною освітою

Вивчення проблеми децентралізації управління ПТО в умовах сучасного ринку праці показало, що деякі із заходів, до яких можуть вдатися міністерство освіти та регіональні керівники з метою створення середовища для участі громадян та їх причетності на місцях до формування освітнього середовища, доцільно запозичити із досвіду країн, які пройшли шлях від централізованого управління ПТО до децентралізованого. Ці заходи передбачають: створення можливостей для участі громадян в управлінні, наприклад, в громадських слуханнях з питань бюджету або стратегічного планування; забезпечення доступу до інформації про державні програми з метою надання організаціям громадянського суспільства можливості ефективної участі в їх реалізації; створення організацій громадянського суспільства та сприяння їхній діяльності шляхом укладання з ними контрактів про проведення опитувань, наукових досліджень та кампаній з інформування громадськості; створення прозорого, безстороннього правового середовища для діяльності неприбуткових організацій. На сьогоднішній день практично у всіх містах України органи місцевої влади створюють середовища, що сприятимуть ефективній участі громадськості в державному управлінні на місцевому рівні. Однак, навіть і в цих містах місцеві органи влади стикаються з проблемами централізованого контролю. На нашу думку, МОНмолодьспорт України слід передати ряд функцій управління місцевому рівню. Але освітні проблеми, на жаль, дуже консервативні, й поки що не створені умови для створення системи громадського контролю. Якщо МОНмолодьспорт України передасть

місцевим посадовцям більше повноважень на здійснення контролю, можливості впливати на покращення освітнього простору в регіонах, самостійності у співпраці з бізнесом, то це буде сприяти ефективнішим результатам. На нашу думку однією з перших вимог реалізації децентралізації управління ПТО є необхідність створення громадських організацій, які б залучили зацікавлених людей у процес здійснення державної політики децентралізації управління.

Проведені дослідження дозволяють зробити висновок, що розвиток децентралізації управління в Україні виділяє чотири основні питання децентралізації. Це, зокрема, вимоги щодо правової системи, визначення функцій регіональних керівників, комплексні питання щодо кількості підрозділів в регіоні та економії за рахунок масштабу, досягнутого у процесі надання громадських послуг. І, нарешті, питання фінансово-бюджетної децентралізації щодо надання фінансових можливостей місцевим органам виконувати свої безпосередні функції.

Із точки зору децентралізації управління, сьогоднішня Україна досягла значного прогресу в процесі децентралізації. У житті країни відбулися важливі події. Прийнята у 1996 р. Конституція України визначила демократичну децентралізацію як фундаментальний принцип, що став основою для організації місцевих органів влади. У Конституції чітко проголошено, що громадяни, а не держава, є джерелом усієї влади. Відтак, місцеві органи державного управління, як найбільш наближені до людей, повинні мати владу над усіма видами діяльності, які здійснюються на місцевому рівні. Такий принцип відповідає принципу субсидіарності Європейського Союзу. Принцип субсидіарності вимагає, щоб рішення у державі приймалися на нижчому можливому рівні, і верхні ланки управління вдавались до будь-яких дій тільки у тому разі, якщо вони будуть ефективніші за відповідні дії нижчих ланок [9]. У Європі ідеї субсидіарності мають давню історію і пов'язані з католицькою традицією, згідно якої суспільство має втручатись у справи людини, тільки тоді, коли дії родини та регіональної

релігійної громади виявляються неефективними [10]. Принцип субсидіарності є одним із наріжних каменів законодавства Європейського союзу і базовою вимогою Європейської хартії про місцеве самоврядування [11]. Теза про неможливість європейської інтеграції без впровадження субсидіарності доводиться величезною кількістю досліджень, і її можна вважати аксіомою [12]. Необхідність практичної реалізації принципу субсидіарності в Україні для реалізації завдань європейської інтеграції широко визнається фахівцями. Однак на політичному рівні терміном «субсидіарність» оперують в основному ті сили, які вимагають федералізації України. У результаті, цей термін набуває кон'юнктурного політичного забарвлення і може стати жертвою боротьби за консолідацію українського суспільства. Ця проблема невідповідності між об'єктивним значенням принципу субсидіарності для України і його суб'єктивним сприйняттям політичними силами вимагає вирішення. В Україні проводиться багато досліджень, присвячених питанням регіональної політики і місцевого самоврядування, які видаються, зокрема, у вигляді довідників і статистичних збірників [13]. Однак, безпосередньо проблемі застосування принципу субсидіарності приділяється мало уваги, порівняно з публікаціями в європейських і навіть російських виданнях. В Україні переважно представлені матеріали, підготовлені за підтримки європейських країн та міжнародних організацій, де розтлумачується значення принципу субсидіарності для європейської інтеграції, однак даються лише загальні зауваження щодо специфіки його застосування в Україні [14]. Дослідження, що проводяться в Україні у рамках Програми розвитку ООН, приділяють питанням децентралізації і субсидіарності значну увагу і пропонують їх як рецепти подолання існуючих в Україні соціально-економічних проблем [6]. У цих дослідженнях принципово ставиться питання про існування обмежень на впровадження субсидіарності, особливо щодо місцевих бюджетів, однак ніяких критеріїв їх визначення не пропонується. Слово латинського походження «субсидіарність» в українському перекладі означає додатковість,

другорядність, залишковість. Субсидіарність влади, таким чином, означає, що вищі ланки керування мають бути додатковими або другорядними при вирішенні завдань, які виникають у нижчих ланках. Іншими словами, принцип субсидіарності вимагає розбудови системи врядування не зверху вниз, а знизу вгору. Принципово, для цього існують дві можливі форми. Перша форма субсидіарності – інкапсуляція повноважень нижчих ланок управління від втручання вищих. Ця форма допускає управлінські вертикалі, однак забороняє наскрізне керування зверху вниз, тобто перебирання вищими ланками повноважень нижчих. Повноваження, таким чином, розподіляються знизу вгору, за залишковим принципом: вищим ланкам передаються тільки ті з них, які залишились нерозподіленими після визначення повноважень нижчих. Друга форма субсидіарності – децентралізація влади. За цією схемою, верхні ланки отримують від нижчих обмежене коло функцій і діють, фактично, на одному з ними рівні. Ця форма ілюструється діяльністю деяких федеративних утворень. На практиці найбільш типово вона представлена в управлінні Російської федерації і Німеччини. Федеральний центр, наприклад, може отримати повноваження щодо зовнішньої політики в освіті та державного гарантування (конституції) освітніх прав людини, однак не мати при цьому повноважень щодо соціально-економічного життя суб'єктів федерації. Або навпаки: Європейська комісія, наприклад, має широкі повноваження щодо керування спільними ринками ЄС (окрім виробництва оборонної продукції), однак зовнішня політика і безпека залишається прерогативою національних урядів. Проведений аналіз літератури показує, що застосування кожної з цих форм в Україні має свою специфіку і свої критерії обмежень. Ідея впровадження в Україні такої форми субсидіарності, як децентралізація влади, має безпосереднє відношення до планів збільшення повноважень регіонів. З цим пов'язані певні проблеми, якщо навіть відкинути вкрай суперечливу перспективу федералізації. Перша проблема полягає в тому, що східні і західні регіони країни мають різні пріоритети щодо вибору

зовнішньоекономічних партнерів та мають свій досвід місцевого самоврядування. Якщо Галичина, у складі Австро-Угорської імперії мала більше самостійних прав в освіті – мова викладання, історія, релігія, то Східна Україна протягом століть була під владою Російського самодержавства, в якому про паростки демократії було заборонено навіть думати. Надання регіонам більших прав потенційно може призвести до ситуації, коли внутрішні зв'язки між ними не зможуть протистояти різновекторним зовнішньоекономічним впливам. Транскордонне співробітництво, розвиток якого підтримується ЄС, стимулює утворення так званих «єврорегіонів». Якби права утворювати транскордонні структури були надані східним регіонам України, вочевидь, вони б утворювали їх разом із сусідніми регіонами Росії, а західні регіони – з сусідніми країнами. Тому може виникнути проблема, коли занадто міцні регіони можуть призвести до загрози територіальної цілісності занадто децентралізованої держави, навіть якщо вона залишатиметься унітарною. Однак, головне, про що майже ніколи не згадують прихильники федеративного устрою України, це те, що у федеративній державі законодавство завжди (!) ділиться на федеративне та суб'єктів федерації, тобто законодавчі органи суб'єктів можуть приймати власні закони, відповідно до яких здійснюється їх судочинство. Тому на нинішньому етапі державного будівництва України це було б явно деструктивним. Таким чином, гарантія територіальної цілісності України є базовою умовою децентралізації державної влади на користь збільшення прав регіонів, і це є природним обмеженням на застосування даної форми субсидіарності. Субсидіарність у формі федералізації, навпаки, сприяла би територіальному розмежуванню з непередбачуваними наслідками, тобто субсидіарність в Україні можлива до того часу, до якої зберігається унітарний устрій держави.

Проведені дослідження вказують на наявність *фінансового аспекту проблеми децентралізації управління ПТО*. Регіони України суттєво розрізняються за своєю соціально-економічною структурою. Це накладає

обмеження на збільшення їх фінансової самостійності. Хоча принцип субсидіарності офіційно зафіксовано у бюджетному кодексі України, загальний обсяг регіональних бюджетів всіх рівнів становить менше половини від державного. Масштабне впровадження фінансової субсидіарності вимагало б кардинальної зміни цієї пропорції за рахунок перерозподілу податкових та інших надходжень у бюджети різних рівнів на користь регіонів їх походження. Проте це проблематично, принаймні з трьох основних причин. По-перше, значна частина (біля третини) надходжень до державного бюджету – це неподаткові надходження, які не мають явних регіональних ознак. Вони пов'язані з діяльністю України як унітарної держави. По-друге, податки, які збираються у регіонах, не завжди пов'язані з локальною економічною діяльністю. Наприклад, підприємства з регіональним бізнесом часто реєструються у столиці України і сплачують значну частину податків за місцем юридичного знаходження. По-третє, держава має однакові зобов'язання перед усіма своїми громадянами незалежно від місця проживання. Зміна пропорцій між державним та регіональними бюджетами може призвести до стрімкого розмежування регіонів України за рівнем добробуту їх мешканців.

Фактично, державний бюджет України у багатьох випадках виконує ті ж функції, що й структурні фонди Європейського союзу, які призначені для вирівнювання регіональних диспропорцій.

Незважаючи на зазначені обмеження, проблема глибшого впровадження бюджетної субсидіарності в Україні залишається актуальною, оскільки регіони-донори за багатьма показниками людського розвитку поступаються регіонам, що субсидуються. За більшістю розрахунків, які зазвичай враховують податкові надходження до Держбюджету з регіонів, міжбюджетні трансферти та деякі інші параметри, виходить, що м. Київ, Харківська, Полтавська, Донецька та Дніпропетровська області складають п'ятірку основних донорів, а серед областей, що найбільш спонсуються – Закарпатська, Тернопільська, Чернівецька, Волинська, Житомирська. Обсяг

донорства (за виключенням м. Києва) невеликий, однак воно має місце.

Водночас, якщо оцінювати регіони України не тільки за економічними показниками, але й за освітніми факторами, наприклад, стан ПТО, які визначають стан людського розвитку, включаючи соціальне становище, екологічну ситуацію, охорону здоров'я та деякі інші, то виявляється, що такі регіони-донори, як Донецька та Дніпропетровська області, значно поступаються регіонам, що спонсуються [6]. Цілком припустимим і навіть необхідним був би такий перерозподіл бюджетів, який дозволив би регіонам, які можуть це зробити за рахунок власної економічної бази, самостійно вирішити свої головні проблеми. Зазначене свідчить, що забезпечення рівності регіонів за станом людського розвитку можна вважати критерієм упровадження принципу субсидіарності в бюджетній сфері і буде сприяти більш рівномірному розвитку системи ПТО в Україні.

У зв'язку з тим, що Україна географічно межує з країнами Європейського Союзу, а сучасні глобалізаційні процеси домінують над національними, відбувається міграція трудових та інтелектуальних ресурсів, то професійно освітня система України теж повинна розпочати рух у напрямі наближення своєї організаційної та правової складових освітнього процесу. Сучасний стан характеризується зростанням зв'язків між місцевими органами влади України та місцевими органами влади в країнах Західної Європи, вони енергійно розвиваються та приносять успішні результати. Закономірно ПТО теж повинна реагувати на процеси зближення ринків праці, джерел послуг. І проблема децентралізації управління ПТО набуває нового змісту, оскільки взаємодія різних освітніх систем є набагато меншою, ніж однакових. І мова йде не тільки про змістову частину навчання професійних робітників, а й про культурологічну, виховну підготовку майбутніх працівників. Як було наведено вище, Конституція 1996 р. гарантувала місцеве самоврядування, визначивши права територіальних громад на самоуправління. Стаття 7 Конституції проголошує: «В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування». Редакція цієї статті

підтримує концепцію місцевого самоуправління Європейської Хартії місцевого самоврядування – документа, підписаного Україною у 1997 р. Ця Хартія забезпечує законодавчі та концептуальні основи діяльності місцевих органів влади у країнах Європи. Хартія ґрунтується на трьох основних принципах: (а) місцеві органи влади є однією з основних підвалин будь-якого демократичного устрою; (б) право громадян брати участь у справах суспільства є центральним принципом демократії, і це право може найбільш ефективно реалізовуватися на місцевому рівні; (в) місцеві органи влади, що мають реальні обов'язки, можуть забезпечити одночасно ефективну та наближену до кожного громадянина систему управління; (д) місцеві органи державного управління здійснюють значний внесок у справу охорони і зміцнення демократії та децентралізації влади. Відповідно до Хартії, (а) «основні права та обов'язки місцевих органів влади повинні бути визначені конституцією або статутом»; (б) «загалом, суспільні обов'язки мають виконуватися переважно тими органами влади, які є найближчими до громадянина» (принцип субсидіарності); (в) з метою чіткого визначення обов'язків та запобігання будь-яким тенденціям наростаючого послаблення або дублювання обов'язків, «надані місцевим органам влади повноваження зазвичай повинні бути повними та виключними»; (г) «там, де повноваження місцевих органів влади делегуються їх центральним або регіональним органам влади, місцеві органи влади повинні, наскільки це можливо, отримати свободу дій для адаптації таких повноважень до місцевих умов» [13]. На нашу думку, ці положення повинні складати методологічну основу, концептуальні засади децентралізації управління ПТО в Україні.

У розділі XI Конституції України детальніше визначено концепцію незалежності місцевих органів влади та територіального представництва, розглядаючи її як повноваження, надані громадянам для вирішення їхніх проблем. Стаття 140 проголошує: «Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно

вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України». Важливою частиною *системи правового забезпечення*, необхідного для здійснення децентралізації, є визначення функцій, що найбільше відповідають спрямованій на розвиток професійної освіти діяльності місцевих органів влади. Взагалі, питання щодо визначення функцій управління вирішувати у процесі децентралізації досить складно. Досвід зарубіжних країн [13] показує, що найбільш доцільно розпочати його встановлення визначенням переліку завдань, якими, на нашу думку, мають опікуватися місцеві органи влади. За визначенням [Дейві, 1993], такі функції передбачають: забезпечення інфраструктури, необхідної для ефективної діяльності окремої юрисдикції; забезпечення послуг, важливих для розвитку людських ресурсів, збільшення продуктивності та підвищення рівня життя місцевого населення; регулювання діяльності приватного сектора, що впливає на добробут громади, стан здоров'я та безпеку населення; надання послуг та можливостей на підтримку виробничої діяльності та забезпечення умов для ефективного функціонування приватних підприємств. Варіанти визначення функцій значно варіюються в різних країнах ЄС, тому необхідно ретельно обмірковувати питання щодо застосування кожного фактора для розвитку системи ПТО, враховуючи стан законодавчої та політичної системи України. Існують різні варіанти вирішення цих питань, в залежності від того, яка в країні діє система державного управління – федеральна чи унітарна. Україна – унітарна держава, але однією з її головних проблем є недосконалий адміністративно-територіальний устрій. Він відображає соціально-політичний стан СРСР на початку 30-50-х років минулого століття. Його завданням була консервація і функціонування тоталітарного устрою. Європейська Хартія місцевого самоврядування намагається максимально розширити рамки діяльності місцевих органів влади з тим, щоб вони могли виконувати якомога більше функцій у межах конституційної та правової систем своїх країн. Параграф 2 статті 4 Хартії проголошує: «Місцеві органи влади в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке

питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції, і вирішення якого не доручено ніякому іншому органу».

У багатьох країнах це питання досягається шляхом призначення місцевою владою обов'язкових або добровільних вимог щодо надання освітніх послуг, тобто повинен бути зустрічний рух, влада (міністерство освіти) зобов'язане поступово передавати на місця частину повноважень, а знизу (органи освіти регіону, ПТНЗ) мають робити запит – які й скільки повноважень для управління ПТНЗ їм потрібно.

Наступною концептуальною проблемою є дилема децентралізації: кількість підрозділів на місцях або так звана економія за рахунок масштабів. Однією з важливих особливостей розвитку місцевих органів влади у країнах Центральної та Східної Європи в перехідний період було збільшення кількості підрозділів місцевої влади. В Угорщині їх кількість подвоїлася: з 1500 у 1990 р. – до понад 3000 у 1991 р. За подібним сценарієм будували державну структуру й інші країни. Результатом цього стала велика кількість місцевих урядів у населених пунктах з незначною кількістю мешканців. Ці уряди, як правило, в межах наявних фінансових ресурсів були неспроможні надавати багато видів медичних, освітніх та інших послуг. Такий розвиток подій різко контрастує, у порівнянні з ситуацією, що склалася в країнах Західної Європи за останні 50 років. У ФРН, наприклад, кількість підрозділів місцевих урядів знизилася з 24 272 у 1950 р. до 8 077 у 1992 р., у Великобританії – з 2082 підрозділів у 1950 р. до 484 у 1992 р. Болгарія, Данія та Швеція зменшили цей показник на 80 %, а Австрія, Чеська Республіка, Нідерланди та Норвегія – приблизно на 40 %. В Україні налічується 50 міст, що мають населення понад 100 тисяч осіб. Більшу кількість урбанізованих районів мають тільки Німеччина з її 84 містами, де проживає понад 100 тисяч осіб, та Туреччина, де існує 81 місто з подібною кількістю населення. Мешканці таких районів становлять значну частину від загальної кількості населення. Вони живуть у політично та економічно життєздатних територіальних одиницях, які повинні мати у своєму

розпорядженні достатні ресурси для ефективного надання громадських послуг. Якщо їм делегувати ще й необхідні правові та фінансові повноваження, вони зможуть успішно вирішувати власні справи. Тому починати децентралізацію управління ПТО потрібно з таких міст. Вони є найбільш оптимально підготовленими до отримання повноважень з міністерства освіти. Однак, в Україні існує також багато дрібних міст, в яких теж знаходяться ПТНЗ і, які в більшості випадків, є центрами освіти і осередку культури. Тому вони теж повинні бути готові до отримання певних повноважень з міністерства для проведення децентралізації управління. Якщо наші міста порівняти з аналогічними у країнах Центральної та Східної Європи, то тільки декілька з них мають менший показник середньої кількості населення на один муніципалітет, який в Україні становить 4600 осіб. У Чеській Республіці, наприклад, середня кількість мешканців на муніципалітет складає 1700, Словаччині – 1900, Угорщині – 3300 та Латвії – 4300 осіб. [13]. Зрозуміло, що наша держава повинна вирішувати питання стосовно визначення характеристик та кількості населення адміністративно-територіальних одиниць. Чітко повинно бути визначено кількість необхідних ПТНЗ в регіонах. Поточна плутанина щодо розмірів територій та владних повноважень у таких юрисдикційних одиницях лише створюватиме проблеми в процесі пошуку реалістичних і справедливих рішень питань децентралізації. Вирішення цієї проблеми, на нашу думку, дозволить оптимізувати кількість ПТНЗ в регіонах. Сьогодні існує зростаючий політичний консенсус щодо потреби радикальної зміни системи адміністративно-територіального устрою. Це пов'язано з негативним впливом існуючої ситуації як на розподіл функцій, так і на можливості надання послуг. Станом на 1 жовтня 2011 р., в межах України налічувалося 30000 адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів, але лише 10859 з них можуть вважатися життєздатними одиницями місцевого самоврядування.

Деяким регіонам і містам вдалося зробити прорив у місцевій і

регіональній політиці та визначити свою місію за означених умов, а також поступово сформувати нову інфраструктуру. Перш за все, це стосується Одеси, Дніпропетровська та Донецька. Малі та середні за розміром міста ведуть активний пошук власних шляхів розвитку. Місто Бердянськ, наприклад, відоме своєю активною торговою політикою, а також взаємодією органів влади, бізнесових кіл і громадянського суспільства. У Комсомольську-на-Дніпрі досягнуто успіху в розвитку охорони здоров'я, комунальних послуг та в дотриманні громадського порядку. Місто Славутич брало активну участь у процесах міжнародних відносин, розвитку підприємництва та ефективної політики у сферах освіти, розвитку соціальної психології та комунальних служб. В Іллічівську було створено першу в Україні муніципальну судноплавну компанію, також посилено увагу щодо розвитку середнього та малого бізнесу. Протягом останніх років для розвитку міст було залучено інвестицій на суму 30 мільйонів доларів США. За чотири роки потроїлася сума податків, що збираються містом. Обсяг податкових надходжень у перерахунку на одного мешканця міста в два з половиною рази вищий, аніж в середньому по країні. Місцеві бюджетні організації не мають заборгованостей із заробітної плати. Своєчасно виплачуються пенсії та цільова соціальна допомога. Органи місцевої влади у місті Бровари активно залучають інвесторів для вирішення питань територіального розвитку. Обсяг зарубіжних інвестицій в економіку Броварів та Броварського району досяг 290 мільйонів доларів США, або 3,6 тис. доларів США на кожного із 180 тисяч мешканців регіону. Для порівняння: у Київській області ця сума дорівнює 194 доларам США, що в 20 разів менше. Існують також інші приклади муніципальних ініціатив.

Однак не спостерігається інновацій в освітній сфері. Жорстке регулювання освітньої політики затруднює проведення необхідних реформ у системі ПТО [14].

Визначені вище проблеми пов'язані з великою кількістю місцевих підрозділів влади, які призводять до зниження економії за рахунок масштабу,

можна вирішити шляхом застосування різних підходів, що довели свою ефективність в країнах Західної Європи та в перехідних країнах Центральної і Східної Європи. Деякі з них визначені у статті Дейві та Петері 1998 р. під назвою «Фінанси місцевих урядів: варіанти реформи». *Проведений аналіз дозволяє зробити частковий висновок про необхідність ініціювання проблеми децентралізації управління ПТО на місцях та залучення під ці проекти інвестиційних коштів.*

Як зазначалося вище у обговоренні цього питання, об'єднання підрозділів місцевих влад було однією з головних особливостей систем місцевих урядів у країнах Західної Європи. Існують докази того, що місцеві уряди невеликих населених пунктів із кількістю мешканців до 5000 осіб, визнаних економічно нежиттєздатними, не спроможні забезпечити здобутки, що приносить при наданні послуг економія за рахунок масштабу. В Україні, де середня кількість населення на один місцевий уряд складає менше 5000 осіб, існує нагальна потреба розробити певні механізми для об'єднання в більші за розміром політичні одиниці понад 10 000 підрозділів місцевих органів влади. В цьому випадку буде досягнута оптимальна кількість ПТНЗ в регіонах.

Один із найпоширеніших методів вирішення проблеми економії за рахунок масштабу – створення проміжних рівнів влади між центральними та місцевими підрозділами. Вони часто мають провінційний або державний статус при федеральному устрої держави. Україні, яка має унітарний устрій, не вистачає цього проміжного рівня, який був би здатний ефективно надавати послуги на ширшій географічній основі. Це саме той випадок, що спрацьовує дуже ефективно в умовах великої країни, де існують регіональні відмінності. Створення проміжних рівнів влади – досить поширений захід. Польща, наприклад, запровадила проміжний рівень уряду, в той час як Угорщина відновила життєздатність загальнонаціонального уряду, аби останній надавав ті послуги, що у минулому були передані місцевим підрозділам. *Тому, з точки зору якості управління ПТО, в регіонах необхідно*

створювати перехідні структури, які би взяли на себе впровадження децентралізації управління ПТНЗ. Зараз в Україні серйозно розглядаються можливості перегляду адміністративних кордонів, встановлення нової регіональної конфігурації та консолідації низових підрозділів. Здійснення таких заходів сприятиме вирішенню деяких проблем, пов'язаних з наданням освітніх професійних послуг, причому, більш економічним та ефективним шляхом. Багато видів громадських послуг, зокрема, у сферах освіти, охорони здоров'я та транспорту набагато ефективніше надаються шляхом перетину адміністративних кордонів для збільшення зони обслуговування. Одним із найефективніших методів надання багатьох із зазначених громадських послуг, особливо у сфері професійної початкової освіти, є формування угод між декількома підрозділами місцевих урядів. Європейська Хартія місцевого самоврядування визнає важливість забезпечення міжмуніципального співробітництва у Статті 10. Вона проголошує: «Місцеві влади мають право, виконуючи свої повноваження, співробітничати та, в межах закону, створювати консорціуми з іншими місцевими владами для виконання завдань, що становлять спільний інтерес». Положення Статті 142 Конституції України підтримують такий підхід. У них говориться: «Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів чи для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби». Тому є доцільним об'єднання декілька «слабких» ПТНЗ в регіоні в один «сильний». Для підвищення ефективності децентралізації управління ПТО в умовах сучасного ринку праці необхідно розглянути можливості економічної та ринкової децентралізації. Важливою стратегією, що застосовується в Західній Європі та швидкими темпами поширюється в країнах Центральної і Східної Європи, є використання альтернативних механізмів надання освітніх послуг. Це, зокрема, приватизація послуг та укладення контрактів із працедавцями на їх здійснення. Такий підхід сприяє

досягненню цілей економічного розвитку: відкриває шляхи для конкуренції тендерів на надання державних послуг і дає можливість розвиватися бізнесу, виробництву та професійній освіті, що діють за правилами ринкової ефективності. Існує багато варіантів застосування такої альтернативи, починаючи з передачі приватному підприємству, що надає послуги, права на необмежену власність та менеджмент, і закінчуючи впровадженням механізмів партнерства між державним та приватним секторами у формі концесій або ліцензій на надання послуг при збереженні державної форми власності та контролю. Проведений аналіз літератури з проблем децентралізації показав, що існує багато інших альтернатив здійсненню функцій контролю та надання таких послуг центральним урядом. Адже децентралізація розповсюджена у всьому світі, нею широко користуються при вирішенні проблем надмірної централізації у сферах надання громадських послуг. Цей дійовий метод потребує додаткового вивчення та адаптації до умов сучасного ринку праці України, він також здатен активізувати політичну та громадянську участь населення, що є найважливішою умовою досягнення цілей людського розвитку.

Фінансово бюджетна децентралізація: забезпечення фінансових ресурсів для професійного освітнього розвитку. Фінансово-бюджетна децентралізація має супроводжувати децентралізацію у сферах політики, адміністрування та надання послуг з метою створення достатніх фінансових можливостей, необхідних для фінансування потреб професійного освітнього розвитку. Головна мета фінансово-бюджетної децентралізації – це наближення процесу державного управління до громадян. Вона вимагає зміцнення фінансових ресурсів місцевої влади. Ідея полягає в тому, що місцевій владі передаються деякі повноваження, наприклад, збір податків та відповідальність за здійснення видатків, самостійна місцева освітня політика. При цьому вони також одержують дозвіл на прийняття рішень щодо рівня та структури своїх видаткових бюджетів та планування розвитку освітніх структур. Люди на найнижчому рівні управління зможуть обирати ту владу,

яку вони бажають, і, таким чином, брати активну участь в процесах державного управління. Кінцевим результатом цього має стати удосконалення освітніх послуг місцевих урядів та позитивні зміни у задоволенні потреб електорату. Фінансово-бюджетна децентралізація вимагає певного рівня автономії місцевих урядів для прийняття незалежних рішень з фінансово-бюджетних питань. Стаття 9 Європейської Хартії місцевого самоврядування розглядає фінансові ресурси, які необхідно мати місцевим урядам. Вона проголошує: «Місцеві органи влади у межах національної економічної політики мають право на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень». Виклад цієї ідеї продовжено у параграфі 2 цієї ж статті: «Обсяг фінансових ресурсів місцевих властей відповідає функціям, передбаченим конституцією або законом» підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби». *Без фінансово-бюджетної децентралізації неможливо проводити децентралізацію управління системи ПТО* [15].

У Конституції України відсутні положення, що визначають забезпечення місцевих урядів фінансовими ресурсами. Закон України «Про місцеве самоврядування» у ст. 62 лише окреслює певні ознаки зобов'язань щодо забезпечення місцевих урядів фінансовими ресурсами: «Держава гарантує органам місцевого самоврядування доходну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. У випадках, коли доходи від закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків та зборів перевищують мінімальний розмір місцевого бюджету, держава вилучає із місцевого бюджету до державного бюджету частину надлишку». Діючий Указ «Про місцеві податки і збори», виданий у 1993 р., забезпечує можливість збору податків місцевими підрозділами. У ньому визначено 5 джерел податкових надходжень на місцевому рівні, а саме: комунальний податок, готельний збір, збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг, ринковий збір та

податок з реклами. Однак, ці джерела не здатні повністю забезпечити відповідність фінансових ресурсів потребам надання освітніх послуг. Значно більшу роль відіграють платежі за землю та податки, встановлені центральним урядом. В Україні фактично відсутня істотна самостійність місцевих податкових органів. Майже всі місцеві податкові надходження одержуються в результаті розподілу загальнонаціональних податків на підставі розрахунків.

Україна досягла значного прогресу на шляху до створення повністю розвинутої демократичної та децентралізованої системи. Можливо, обережний підхід до децентралізації дозволив уникнути багатьох помилок, допущених іншими країнами, але довготривалий процес впровадження відклав позитивні результати у сфері людського розвитку, які могли би відчуті нинішнє, наступне та навіть майбутнє покоління. Отже, зараз постає ключове питання: варто зберігати теперішній темп, чи необхідно розпочати більш радикальний та швидкий процес децентралізації, щоби дати можливість пізнати здобутки людського розвитку нинішньому поколінню. Адже саме воно несе тягар перехідного періоду, не одержуючи жодних плодів своєї самопожертви. Незважаючи на прийняття багатьох законів, що сприяють розвитку місцевого самоврядування, у законодавстві ще існує багато прогалин, які треба заповнити. Наприклад, законопроект «Про комунальну власність», потрібний для визначення прав власності місцевих органів влади на нерухомість, комунальне господарство та підприємства. Такий стан справ ставить місцеві адміністрації у складну ситуацію щодо власності, якою вони можуть (або не можуть) управляти і/або розпоряджатися. Дотепер не реалізовані положення Конституції щодо територіальних громад. Навіть сьогодні законодавчо не визначені ані юридична структура територіальних громад, ані їхні права на самодостатність, статус та сфери відповідальності. Немає чіткого формулювання розподілу повноважень між центральними та місцевими органами влади. Відсутня юридично закріплена географічна мапа із

зазначенням фізичних кордонів місцевих адміністративних одиниць України. Потребує негайного впровадження система законів про надання пільг для діяльності ПТО в ринкових умовах. Звичайно, потрібна конкуренція, але в ПТНЗ і якість виробів, і матеріали, з яких виготовляють вироби, і робочі інструменти, станки тощо поки що не в змозі конкурувати з підприємствами. В той же час аналіз професійної освіти за кордоном (особливо США, Японія, Німеччина) показує, що держава стимулює підприємства для розміщення своєї найновішої техніки, технологій, матеріалів у закладах освіти, а вже пізніше – на своїх виробничих площах. *Таким чином, виграють і підприємці, коли необхідно налагодити серійне виробництво і є неминучі втрати, пов'язані із наладкою станків чи апаратури, і учні ПТНЗ, які беруть участь у налагодженні сучасних станків, одночасно вивчаючи їх роботу й будову.*

Ще одне важливе питання – адміністративна реформа та реструктуризація місцевих органів влади. Структура адміністративних одиниць на місцевому рівні досі відповідає старій радянській системі. З однієї сторони, вона настільки роздрібнена, що деякі невеликі одиниці не можуть бути самодостатніми. З іншої – вони знаходяться під тягарем контролю центру. Для скорочення кількості міст, яких налічується понад 10000, до більш керованої та економічно виправданої кількості необхідна консолідація суспільства.

Цілком обгрунтованою є думка економістів – значно скоротити кількість областей шляхом їх консолідації на географічних, економічних і культурних засадах [16]. За результатами дослідження, проведеного Інститутом законодавства Верховної Ради України, варто прийняти такі закони: «Про фінансування органів місцевого самоврядування», «Про комунальну власність», «Про місцеві податки та збори», «Про законотворчість місцевих органів влади», «Про державний контроль у сфері виконавчої влади», «Про фінансовий контроль в Україні», «Про державні соціальні норми» та «Про делегування повноважень». Висновки дослідження стверджують: Успішна децентралізація державної влади в Україні

забезпечить створення політичної стабільності, стане стимулом економічного зростання та підвищення рівня життя людей. Децентралізація допоможе належним чином представляти місцеві інтереси, підвищить важливість соціальних процесів у державі та перемістить центр прийняття рішень стосовно важливих питань місцевого розвитку на регіональний рівень [Новий парламентський інститут, 2008].

Якісна освіта – головний фактор людського розвитку та фінансової захищеності суспільства. Сьогодні в Україні показники бідності людей істотно відрізняються, залежно від одержаної ними освіти. Скажімо, 44% осіб, що мають лише початковий або ще нижчий рівень освіти, живуть бідно, а 24% цієї групи взагалі живуть за межею бідності. Серед тих, хто має завершену базову, повну середню або ПТО, 36% також живуть бідно. Для випускників технікумів цей показник становить лише 15%. Показник «за межею бідності» для осіб з повною вищою освітою становить лише трохи більше 3%, тоді як люди, що мають лише середню освіту, складають близько 20% нужденних. Для тих, хто одержав лише базовий або ще нижчий рівень освіти, показники бідності зросли. З однієї сторони, серед осіб, що закінчили середню школу або мають рівноцінний рівень освіти, ці показники залишаються незмінними, а для випускників технікумів і вищих навчальних закладів вони падають. Безперечно, в умовах зростаючої конкуренції в українському суспільстві належна освіта стає дуже важливим фактором. Такий стан справ повинен бути використаний в напрямі формування престижності професійної освіти [17]. Не можна не зупинитися на ще одному феномені сучасної освіти – появі інтересу в молодих людей до початкової професії. Починаючи з 50-х років минулого століття, наявність вищої освіти у молодій людини асоціювалась з її життєвим успіхом. Навчання в системі ПТО не розглядалось більшістю молоді як ступінь для досягнення вищої освіти. Зміна гуманістичної парадигми нашого суспільства, компетентністний підхід у формуванні майбутньої професії на пріоритетне місце в системі життєвого успіху ставить *початкову професійну освіту*.

Результати дослідження [17] свідчать, що громадяни України цінують якість освіти вище, ніж усі інші місцеві послуги, за винятком послуг поштових відділень та мобільного зв'язку (Центр «Соціальний моніторинг», 2006). Більше того, здається, що якість освіти по усій Україні підтримувалася у відповідності до більш уніфікованих стандартів якості, ніж більшість інших послуг. В областях на всіх рівнях сфери освіти середній показник відхилень (приблизно 6 %) нижчий, ніж у сфері місцевих послуг (майже 13 %). Та хоча й складається враження, що якість у сфері освіти підтримується успішніше, ніж в інших сферах, ситуація залишається незадовільною. У цілому по Україні люди відчують, що протягом останнього десятиріччя якість освіти погіршувалася, а у таких областях, як Запорізька, Полтавська та Хмельницька, ситуація значно погіршилася.

При цьому в невеликих містах якість освіти погіршилася менше, ніж у сільській місцевості, та, що досить дивно, – ніж в обласних центрах. Мешканці невеликих міст, на відміну від жителів сіл та обласних центрів, дали також кращі оцінки ступеню змін у системі освіти. Для нас особливий інтерес становлять результати, одержані в невеликих містах, оскільки вони пов'язані з питаннями децентралізації і в перспективі можуть слугувати центрами інноваційного розвитку регіонів. Зрозуміло, ці міста, у порівнянні з селами, мають певні переваги, перш за все, завдяки тому, що вони достатньо великі, аби забезпечити кращий рівень освіти. Важче пояснити перевагу показників невеликих міст у порівнянні з обласними центрами. Це може свідчити або про більш амбітні вимоги освіченішого населення великих міст, або про менший рівень контролю з боку центру, тісніші соціальні зв'язки та краще спілкування між батьками та вчителями шкіл. Такі результати доводять, що передача на місця повноважень управління системами професійної освіти разом із об'єднанням навчальних закладів декількох населених пунктів, згідно з принципом економії за рахунок масштабу, зможуть покращити якість професійної освіти в Україні.

В Україні проходить процес, протягом якого педагоги та уряд

намагалися вирішити подвійну проблему: як зберегти найкращі елементи старої системи освіти та одночасно кардинально змінити навчальні програми, аби вони відповідали потребам демократичного ринкового суспільства. Результат виявився частково успішним. Він супроводжувався як обнадійливими досягненнями, так і виникненням різноманітних проблем на всіх рівнях. Система ПТО, що колись була одним із важливих компонентів планової радянської економіки, зараз відчуває зниження кількості вступників, у порівнянні з 1990 р. – зниження на 20%.

З моменту здобуття Україною незалежності, в освітній галузі найбільше постраждала ПТО. У цій системі поки що не вдалося запровадити навчальні програми та навчальну практику, що пристосовані до потреб ринкової економіки і більш мобільного ринку праці. Як і раніше, система все ще значною мірою розрахована на забезпечення держави висококваліфікованою робочою силою. Існуючий закон фактично визначає державу єдиним «споживачем» кваліфікованих кадрів. Тому лише представники державної влади, або керівники підприємств мають право брати участь у процесі прийняття рішень щодо навчання та зайнятості учнів у системі, яка абсолютно не відповідає сучасним реаліям. Сьогодні найкращу роботу молодим робітникам надають підприємства приватного сектора, а не старі державні підприємства, хоча й приватизовані. Проте, по суті, приватні роботодавці виключені з процесу розробки переліку спеціальностей та стандартів навчання своїх майбутніх робітників.

Національна доктрина розглядає сучасну систему управління освітою як елемент системи державного управління. Вона має намір розробляти її, беручи до уваги регіональні відмінності та тенденції навчальних закладів до збільшення обсягів своєї автономії та конкурентоспроможності освітніх послуг. Пункт 23 розділу X Доктрини зазначає, що модернізація системи управління освітою, в першу чергу, передбачатиме децентралізацію адміністрації, перерозподіл функцій та повноважень між центральними та місцевими гілками виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та

навчальними закладами. Добре розроблений підхід до питань управління сектором освіти на основі децентралізації належного рівня зможе забезпечити механізм прискорення процесу реформ шляхом: (а) підвищення ефективності управління освітою; (б) чіткого розподілу адміністративних повноважень; (в) делегування повноважень на нижчі рівні з метою поширення процесу демократизації знизу вгору; (г) посилення місцевого контролю; (д) більш ретельного розгляду потреб місцевих громад та держави; та (е) покращання механізмів досягнення консенсусу щодо політики у сфері освіти.

Отже, можна зробити частковий висновок: *проблема децентралізації управління ПТО вимагає по-новому розглядати проблему участі громадян у реформуванні ПТО*. Децентралізація може зробити важливий внесок у мобілізацію та ефективне використання ресурсів. Освіта на місцевому рівні демонструє найкращі приклади такого внеску: батьківсько-вчительські організації; спортивні програми, де після уроків учнів ПТНЗ тренують батьки; ради училищ, до складу яких входять не тільки педагоги та батьки, а й державні службовці та представники бізнесових кіл, що мобілізують ресурси у ПТНЗ і визначають пріоритети їх використання. Крім того, на місцевому рівні повинно відбуватися *формування ринку освітніх послуг*. Для цього місцева влада повинна заохочувати до надання освітніх послуг на платних засадах приватний сектор, а також створювати програми, в рамках яких державні та приватні ПТНЗ зможуть конкурувати, аби одержати урядові гранти, спрямовані на поліпшення освітніх послуг. Цей напрям діяльності дуже важливий для розвитку сфери ПТО. Він – один із основних альтернативних методів надання послуг, якому повинна сприяти державна політика децентралізації.

Одним із найкращих способів забезпечення удосконалення сфери управління ПТО в Україні є передача більших повноважень на місцевий рівень. Місцеві органи влади, ймовірно за все, зможуть запровадити систему підвищення прозорості та звітності, а також нести відповідальність

за результати своєї роботи набагато ефективніше, ніж посадові особи центрального рівня. Адже на місцевому рівні саме батьки учнів обирають місцевих чиновників на їхні посади і можуть навіть бути їхніми друзями або сусідами. Виборні начальні ради, громадські слухання з питань бюджетів і програм ПТНЗ, публікування фінансових звітів – це ті чинники, що допоможуть забезпечити прозорість та надання батькам інформації, необхідної для вжиття відповідних заходів. На національному рівні необхідно вжити додаткових заходів для успішної децентралізації на нижчих рівнях. Треба створити установи і механізми забезпечення прозорості та звітності на місцевому рівні, а національним органам влади, можливо, здійснювати моніторинг результатів і якості роботи ПТНЗ по усій країні, щоб звернути відповідну увагу на ті ділянки, де якість роботи не відповідає стандартам. Суспільство з високим рівнем освіти є національним надбанням, яке треба берегти. Особливо зважаючи на те, що мешканці сільських регіонів у пошуках роботи прагнуть переїхати до великих міст. І якщо такі люди не матимуть доброї професійної освіти, вони можуть швидко не тільки перетворитися на тягар для системи соціального забезпечення, але навіть стати частиною маргінальних, заколотницьких груп, здатних створювати проблеми для безпеки суспільства. Будь-який нагляд за місцевими системами освіти з боку національного уряду слід здійснювати разом з місцевими органами влади, згідно чітко викладених правил, норм та методик. Необхідно розробити стандартні тести для оцінки результатів навчання в ПТНЗ по всій Україні.

Результати проведених досліджень показують, що, можливо, найважливішим при визначенні належного рівня децентралізації управління є критерій, прийнятий Програмою розвитку ООН – чи отримують від неї користь громадяни, особливо найбільш вразливі та найслабші члени суспільства?

Виходячи з даних принципів та ґрунтуючись на аналізі попередніх матеріалів, програма дій для децентралізації та людського розвитку окреслює ключові напрями, де, в першу чергу, необхідно докласти зусиль для

прискорення темпів реформ та покращання життя людей в Україні, як центральному, так і місцевим органам влади. Концепцію «рівень влади, найближчий до громадян» складно означити стисло, але вона є одним із найважливіших критеріїв оцінки місця надання громадських послуг серед інших заходів влади. Та хоча застосування цього принципу й доцільне для визначення рівня надання послуг, варто завжди враховувати ефект переміщення. Адже деякі дії одного місцевого уряду можуть мати негативний вплив на інші політичні юрисдикції. Так само, як багато послуг у сферах освіти, охорони здоров'я та охорони довкілля, що надаються на місцевому рівні, можуть позитивно впливати на інші юрисдикції, навіть коли останні не приймали відповідних рішень і не фінансували такі заходи.

Корисним може бути частковий висновок про співвідношення повноважень між центральними та місцевими органами влади, який в демократичних країнах постійно змінюється. Не існує жорстко визначених або швидких «рецептів», що регулювали б ці стосунки. Зазвичай, центральний уряд відіграє провідну роль при: (а) виникненні питань, пов'язаних з регіональними або національними інтересами, що не можуть належним чином вирішуватися в роздрібненій територіальній системі місцевих урядів; (б) вирішенні таких проблем, де можна досягти дієвості та ефективності завдяки економії за рахунок масштабу, коли місцевій владі це не під силу через політичні обмеження; та (в) коли місцеві уряди не мають необхідних інституційних структур або технічних можливостей для вирішення певної проблеми. Це не означає, що центральний уряд відіграватиме виключну роль у вирішенні таких питань. Навіть за описаних вище умов місцеві уряди повинні мати певні повноваження і брати участь у процесі прийняття рішень та реалізації програм, спрямованих на вирішення означених проблем людського розвитку.

Створення правової та нормативної системи, що підтримує або контролює зазначені інтереси та взаємний вплив на національному та місцевих рівнях, є однією з найважливіших функцій центрального уряду. При

цьому центральний уряд повинен відігравати провідну роль у створенні: (а) єдиного правового поля для місцевих урядів, що забезпечуватиме єдині права та обов'язки по всій країні; (б) єдиної прозорої та справедливої системи фінансової підтримки, що надається центром нижчим рівням влади; (в) єдиної системи захисту економічних, соціальних та людських прав громадян; (г) єдиної системи комерційного законодавства, нормативних актів та програм з метою створення такого бізнес-клімату, який забезпечуватиме максимальну ефективність, економічне зростання та доходи сімей; (д) послідовного курсу стосунків з іншими країнами у сферах політики, торгівлі та безпеки; та (е) єдиного набору норм захисту довкілля, а також національної історичної та культурної спадщини. Центральний уряд повинен відігравати провідну роль у створенні загально-національної системи підтримки процесу децентралізації та діяльності місцевих урядів. Ключовими елементами такої системи є: (а) закони, що визначають адміністративну структуру місцевих урядів стосовно як їх географічного устрою, так і оперативних проблем; (б) належні фінансово-бюджетні можливості й доходна база місцевих урядів; та (в) закони, що визначають фінансово-бюджетні відносини між різними рівнями влади. *Доки національний уряд не створить відповідну систему*, місцевим урядам буде важко діяти в рамках закону і виконувати норми надання освітніх послуг через систему ПТО. Відсутність такого законодавства використовується виправдання затримки передання додаткових повноважень та обов'язків місцевим органам влади. Як відзначалося, навіть за умов обмеженої та недосконалої структури децентралізації, яка вже діє в Україні, було зроблено важливий внесок у справу людського розвитку. Тому ми можемо констатувати, що головною метою держави повинно бути не уповільнення децентралізації, а прискорення процесу створення правової бази для діяльності місцевих урядів. Як вже зазначалося вище, процес створення законодавчої бази для роботи місцевих органів влади в Україні триває. Досі бракує важливих положень, таких, наприклад, як визначення прав і обов'язків для кожного рівня місцевої влади.

Чітке окреслення функцій місцевих урядів вимагає їх значного удосконалення для більш повної відповідності найкращим прикладам міжнародної практики та подальшого наближення до положень Європейської Хартії місцевого самоврядування.

Існуючі адміністративні кордони та кількість територіальних одиниць також становлять серйозну проблему, що потребує вирішення. Заплутані та практично невідомі основи для встановлення адміністративних кордонів продовжують призводити до існування нерівних правових повноважень та фінансових можливостей для окремих регіонів та місцевостей.

Досі немає адміністративної мапи з чітко визначеними кордонами адміністративно-територіальних одиниць. Відсутні чітко визначені юридичні концепції поняття «селище», або «адміністративно-територіальна одиниця». Не існує правил встановлення або зміни кордонів в Автономній республіці Крим, багатьох областях, районах та міських районах. Відсутня правова база визначення назв цих одиниць. І хоча існує нагальна потреба в об'єднанні невеликих селищ, не існує механізму їх об'єднання в одну територіальну одиницю.

Іншим правовим завданням, яке необхідно вирішити якнайшвидше, є об'єднання малих міст та селищ. Ніхто не знає, скільки таких одиниць існує насправді, оскільки відсутня надійна правова база для їх визначення, хоча, ймовірно, кількість таких невеликих громад становить 10-12 тисяч. І багато з них настільки малі, що там не існує жодної надії на мобілізацію людських або фінансових ресурсів для надання послуг, необхідних для людського розвитку на місцевому рівні. Об'єднання таких населених пунктів, з імовірним зменшенням їх теперішньої кількості до однієї третини, допомогло б створити фінансово життєздатні громади, спроможні підтримувати відповідні програми людських і освітніх послуг.

Децентралізація у сфері ПТО не повинна бути самоціллю. Це скоріше схема управління, спрямована на вдосконалення якості освіти для

задоволення освітніх потреб населення через: підвищення ефективності управління освітою; чіткий розподіл адміністративних повноважень, делегування повноважень на нижчі рівні для поширення процесу демократизації знизу уверх, посилення місцевого контролю; звернення уваги на потреби місцевих громад і держави та досягнення консенсусу щодо процесу прийняття рішень; прийняття та здійснення рішень шляхом, зрозумілим для громадськості.

Українському суспільству ще належить повністю визнати, що визначення потреб індивіда не є обов'язком держави; це – обов'язок самих індивідів. Задоволення потреб, які неможливо реалізувати в індивідуальному порядку, наприклад, у сфері освіти та базової охорони здоров'я, найкращим чином організується та оплачується на рівні громади, у межах компетенції органів місцевого самоврядування, які повинні мати повноваження на збирання місцевих податків для фінансування базових місцевих громадських послуг. Це – найкраща гарантія ефективної місцевої соціальної політики. Така схема, загалом з розширенням прав і можливостей громадян допомогла б оптимізувати розподіл ресурсів платників податків задля людського розвитку на рівні громади. Освітні послуги, які не можуть надаватися на рівні громади, треба організовувати на наступному рівні структур самоврядування – району й області. Уряд (або його спеціалізовані органи) повинен бути включений лише тоді, коли відповідні послуги вимагають підтримки з його боку. Супутня фіскальна децентралізація разом із реальним джерелом місцевих податкових надходжень є, таким чином, необхідною передумовою для децентралізації влади, яка могла б стати важливим інструментом сприяння людському розвитку в Україні.

Щодо тих структур самоврядування, які надають суспільні послуги населенню, то чим ближчі вони до людей і чим більше вони підзвітні, тим успішнішою буде їх діяльність. Отже, як правило, найбільш успішними в цьому відношенні є органи місцевого самоврядування. Проте самоврядування як форма місцевої демократії не дуже добре вкорінена в

Україні. Це відображає сильні радянські очікування того, що держава повинна дбати про більшість потреб людей. Як результат, громадяни рідко демонстрували почуття згуртованості при вирішенні місцевих проблем, особливо там, де ресурси людського розвитку були обмежені. Однак, враховуючи, що покращення людського розвитку в Україні критично залежить від місцевого врядування, зміцнення й консолідація цього рівня влади істотно необхідні.

Це, у свою чергу, вимагає вирішення питань, які наразі серйозно обмежують функціонування органів місцевого самоврядування. Вони стосуються політичних і адміністративних повноважень органів місцевого самоврядування, їхньої фінансової системи й економічних ресурсів. Якщо не вирішити всі ці проблеми, то прогрес у багатьох аспектах людського розвитку, зокрема управлінні ПТО, буде обмежений.

Чимало з обмежень, які впливають на функціонування місцевого врядування в Україні, розглядалися у звіті ООН з людського розвитку в Україні за 2003 р. «Сила децентралізації». Прогрес у виконанні цих рекомендацій ще незначний, хоча здатність органів місцевого самоврядування вирішувати деякі проблеми людського розвитку поліпшилася.

Останнім часом з'явилися нові обмеження для людського розвитку на регіональному й місцевому рівнях. Ці нові проблеми належить розв'язати, оскільки вони мають кардинальне значення для забезпечення децентралізації врядування на користь людей та людського розвитку в Україні. Вони включають:

- взаємозв'язок між належним політичним представництвом на регіональному та місцевому рівнях і публічною підзвітністю;
- фінансування ініціатив та обов'язків органів регіонального й місцевого самоврядування, пов'язаних із наданням товарів і послуг, які забезпечують належну якість людського розвитку;
- забезпечення ефективності й дієвості державних витрат.

Проведені дослідження допомогли виділити політичні та адміністративні фактори, які перешкоджають людському розвитку.

За ст. 5 Конституції України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування в Україні з'явилося у Середньовіччі, але у 1918-1919 рр. було повністю знищене й замінене централізованим управлінням (у Західній Україні – у 1939-40-х роках). Місцеве самоврядування знову з'явилося в Україні після здобуття незалежності, у 1991 р. Спочатку цей процес був доволі хаотичним: місцеве самоврядування було присутнє на різних рівнях (громади, райони, області), а губернатор області обирався. Після прийняття Конституції України (1996), Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997) та «Про місцеві державні адміністрації» (1999) створена нинішня система місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування. Багато повноважень, які забезпечують людський розвиток, були делеговані центральним урядом на рівень місцевого самоврядування. Зокрема, місцеві органи влади почали відповідати за надання послуг із освіти, охорони здоров'я та комунальних послуг. Проте українська система місцевого самоврядування і досі значно залежна фінансово й адміністративно від центру, для неї характерні плутанина у компетенції, конфлікти з місцевими державними адміністраціями. Даються в знаки також територіальні обмеження юрисдикції органів місцевого самоврядування.

В Україні – 456 великих міст, 886 малих міст і 28585 сільських населених пунктів. Проте лише 783 малих міста й 10281 сільський населений пункт мають органи місцевого самоврядування: ради та їхні виконавчі органи. Ці ради представляють місцеве самоврядування територіальних громад, до складу яких входять один чи кілька населених пунктів. На практиці, однак, реальне самоврядування існує лише у 176 так званих містах обласного значення. Кожне з них має окремий рядок видатків у Державному бюджеті України для визначення його фінансових потреб на відповідний фінансовий рік. Усі інші громади залежать від виділення коштів із бюджету

відповідного району, яких в Україні 490.

На районному рівні самоврядування представлене районними радами. Проте, згідно з Конституцією України, районні ради не мають виконавчих структур. Крім того, районний бюджет входить до Державного бюджету України. Тому фактична влада на районному рівні належить не районним радам, а районним державним адміністраціями, які є місцевими органами державного управління. На обласному рівні спостерігається аналогічна ситуація, тобто обласні ради представляють самоврядування, тоді як обласні державні адміністрації представляють державу. Водночас саме районні й обласні ради затверджують відповідні районні та обласні бюджети, які, з-поміж іншого, включають кошти на фінансування надання послуг, що забезпечують людський розвиток [17-18].

Ситуація ускладнюється тим, що багато послуг, пов'язаних із людським розвитком (наприклад, певні види послуг із освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення й культури), закріплено за районним або обласним рівнем. А саме на цих рівнях вплив людей на тих, хто приймає рішення, є мінімальним. Крім того, більшість цих суспільних послуг фінансується за рахунок трансфертів із Державного бюджету України, що перешкоджає відповідним органам місцевого та регіонального самоврядування істотно впливати на місцеву політику людського розвитку. Більше того, як буде показано далі, через недостатні надходження місцевих податків і зборів здатність місцевого самоврядування виконувати функції, пов'язані з людським розвитком, що є її прямим обов'язком і не фінансується за рахунок трансфертів із Державного бюджету, істотно підривається. Пропорційна система виборів місцевих, районних і обласних рад, запроваджена з часу парламентських виборів 2006 р., також значно погіршила можливість громадян обирати підзвітні органи місцевого самоврядування. Наприклад, у багатьох районах і областях у виборчих списках партій переважали бізнесмени, багато з яких піклувалася, як звичайно, про власні інтереси. Пропорційна система також призвела до

ситуації, де, приміром, у багатьох областях і територіальні громади, і райони були дуже слабо представлені в обласних радах, що спричинило ризик того, що інтереси та потреби цих громад і районів фактично не будуть представлені. Це також пояснює різницю у виділенні коштів обласних бюджетів на фінансування людського розвитку в окремих районах, що лише загострює диспропорції у фінансуванні не лише на міжрегіональному, а й на міжрайонному рівні.

Публічна підзвітність органів місцевого самоврядування обмежується відсутністю механізмів і засобів для забезпечення підзвітності органів влади, окрім чергових виборів. Наприклад, громадські слухання, загальні збори громадян або місцеві ініціативи використовуються дуже зрідка й лише у деяких громадах. Більше того, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не вимагає обов'язкового розроблення статутів міст або статутів інших видів громад. А вони є своєрідними місцевими конституціями, які визначають як адміністративну структуру, так і механізми участі громадськості у прийнятті рішень й здійсненні контролю. Лише кілька десятків міст в Україні розробили й ухвалили такі статuti. Як результат, громадяни України мало знають про місцеве самоврядування й мало цікавляться ним, віддаючи перевагу пасивному очікуванню вирішення їхніх проблем місцевими органами влади за державної підтримки або самостійному розв'язанню цих проблем без урахування інтересів всієї громади. Таке ставлення значно впливає на якість людського розвитку в регіонах України. Водночас серйозно обмежується здатність держави підтримувати людський розвиток на місцевому рівні високоякісними послугами. Тому має бути зустрічний рух при реалізації проблеми децентралізації управління ПТО: науковців, суспільства (місцевої громади) і центральної влади.

Література

1. Звіт з людського розвитку в Україні за 2008 р. Людський розвиток і європейський вибір України. Програма розвитку ООН в Україні. – 117 с.
2. Український центр соціальних реформ. Цілі розвитку тисячоліття. Україна,

- 2002-2015 рр. / Укл.: Е. Лібанова, Л. Черенко, Є. Макарова, О. Позняк, А. Герасименко, Б. Шишкін. – 2003. – 202 с.
3. http://ec.europa.eu/world/enp/policy_en.htm
4. Кун Т. Структура научных революций: пер. с англ. / Кун Т. – М: ООО «Издательство АСТ», 2001. – 608 с.
5. Семиноженко В. Гуманітарні вектори національного розвитку. – персональний сайт [електронний ресурс]. Спосіб доступу: URL. – <http://www.Semynogenko.net>.
6. Інститут політичних технологій. Процес децентралізації у сфері освіти в Україні. Аналіз та рекомендації / Укл.: П. Хобзей, Л. Гриневич, В. Войтов, Р. Шиян, О. Процак. – 2002. – с. 64.
7. Верховна Рада України, 2005. Постанова від 17.11.2005 р. № 3117-IV «Про деякі питання вдосконалення системи надання державних соціальних послуг населенню на місцевому рівні» [електронний ресурс]. Спосіб доступу: www.rada.gov.ua.
8. Ділінджер В. Децентралізація та пов'язані з нею питання надання послуг / Ділінджер В. – Вашингтон: Світовий банк. – 1994. – 234 с.
9. Хакен Г. Синергетика: иерархия неустойчивости в самоорганизующихся системах и устройствах / Хакен Г. – М.: Мир, 1985. – 121 с.
10. Пригожин И. От существующего к возникающему. Время и сложность в физических науках / Пригожин И. – М.: Наука, 1985. – 328 с.
11. Пригожин И. Время, хаос, квант. К решению парадокса времени / Пригожин И., Стенгерс И. – М.: Прогресс, 1994. – 268 с.
12. Український центр соціальних реформ. Цілі розвитку тисячоліття. Україна, 2002 – 2015 рр. / Укл.: Е. Лібанова, Л. Черенко, Є. Макарова, О. Позняк, А. Герасименко, Б. Шишкін. – 2003 р.
13. Людський розвиток регіонів України: методика оцінки та сучасний стан. – Рада з вивчення продуктивних сил України НАНУ.UNDP ПРООН. – К.: Видавництво «СПД «Савчина», 2002. – с.7 – [електронний ресурс]. – Спосіб доступу : URL. – <http://www.Un.kiev.ua/ua/undp/about.php>; Моніторинг соціально-економічного розвитку регіонів України за 2001 рік. НАНУ.UNDP ПРООН. – К.: Видавництво «СПД «Савчина», 2002. – К., 2002 р. [електронний ресурс]. – Спосіб доступу : URL. – <http://www.Un.kiev.ua/ua/undp/about.php>. Національні звіти з людського розвитку. – 2008 р. електронний ресурс]. – Спосіб доступу : [<http://www.undp.org/hdro>]; Національний звіт з людського розвитку — 2010: Сила суспільної взаємодії. – К., 2010 р. [електронний ресурс]. – Спосіб доступу : URL. – <http://www.Un.kiev.ua/ua/undp/about.php>;
- Огляд децентралізації в усьому світі: крок на шляху до покращення управління та людського розвитку. – 2008 р. [електронний ресурс]. – Спосіб доступу : URL. – <http://www.Un.kiev.ua/ua/undp/about.php>; Перебудовуючи ефективний уряд: ініціативи місцевого рівня в перехідних країнах. Дослідження із питань обґрунтування політики. – Братислава, РБЄС. – 2002 р. [електронний ресурс]. – Спосіб доступу : URL. – <http://www.Un.kiev.ua/ua/undp/about.php>;
- Регіональний звіт з людського розвитку.

Уникаючи пастки залежності. – Братислава, РБЄС. — 2008 р. [електронний ресурс]. – Спосіб доступу : URL. – [http://www. Un.kiev.ua/ua/undp/ about.php](http://www.Un.kiev.ua/ua/undp/about.php).; Роль участі та партнерства в децентралізованому управлінні: стислий синтез уроків політики та рекомендацій досліджень з надання послуг бідним у дев'яти країнах. – 2002 р. [електронний ресурс]. – Спосіб доступу : URL. – [http://www. Un.kiev.ua/ua/undp/ about.php](http://www. Un.kiev.ua/ua/undp/about.php).

14. Україна: Звіт з людського розвитку за 2003 р. Сила децентралізації. Програма розвитку Організації об'єднаних націй. – Київ, Україна, 2003. – [електронний ресурс]. – Спосіб доступу: URL. – <http://www.un.kiev.ua/ua/undp/about.php>.

15. Баль Р. Фінансово-бюджетна децентралізація. / Баль Р. – Вашингтон: Світовий банк, 2000. – 215 с.

16. EFTA (European Free Trade Association) 2007. This is EFTA. [http://secretariat.efta.int/Web/Publications/this_is_EFTA/note/this_is_efta_2007.pdf].

17. Моніторинг бюджету: аналіз виконання бюджету за 2006 – 2010 р, проект «Реформа муніципальних бюджетів», RTI International, Київ, 2010 р. [електронний ресурс]. – Спосіб доступу: URL. – [http://www. Un.kiev.ua/ua/undp/ about.php](http://www.Un.kiev.ua/ua/undp/about.php).

18. Головаха Є. У українців є перспектива для демократичних перетворень [електронний ресурс]. – Спосіб доступу: URL. – [http://dialogs.org.ua/dialog.php?id=8&op_id=241#241]