

УДК 37.014.552:055.3

Валентина Свистун

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ: ПЕРЕВАГИ І НЕДОЛІКИ

В статті проаналізовано переваги і недоліки децентралізації управління професійно-технічною освітою

В статье проанализированы достоинства и недостатки децентрализации управления профессионально-техническим образованием

In this article analysed advantages and disadvantages of decentralized management in general and vocational education in particular

Управління, децентралізація, професійно-технічна освіта

Управление, децентрализация, профессионально-техническое образование

Management, decentralization, vocational education

Постановка проблеми. Система професійно-технічної освіти (ПТО) глибоко проникає як у соціальну, так і в економічну сфери, виходить на ринки праці, товарів, послуг і капіталу, тому переживає процеси перетворення, які зумовлені, з одного боку, безперервною спонтанною адаптацією до змінних умов зовнішнього середовища, з іншого – суперечністю реформ. Водночас економічні та політичні перетворення в Україні об'єктивно вимагають від системи ПТО визначення основних напрямів розвитку механізмів адаптації в сучасних соціально-економічних умовах, розв'язання проблем перебудови організаційної структури та форм її управління, кадрового забезпечення.

Забезпечення випереджувального розвитку ПТО, спрямованої на максимальне задоволення освітніх потреб особистості, вітчизняної економіки у кваліфікованих робітниках, забезпечення відповідності рівня й якості їхньої кваліфікацій і компетентностей вимогам роботодавців буде можливим, в тому числі, й за умови підвищення ефективності управління [3, с. 189].

Аналіз літературних джерел. Науковці досліджують різні аспекти децентралізації управління з урахуванням специфіки об'єкта вивчення. Так, А. Лелеченко узагальнює існуючі підходи щодо впровадження децентралізації в системі державного управління в Україні, К. Линьов визначає головні завдання, базові форми та основні способи реалізації децентралізації державного управління, Р. Колишко обґрунтовує децентралізацію публічної влади як чинник її оптимізації, аналізує складові цього процесу, його етапи, фази, стадії, основні принципи та тенденції розвитку, І. Дегтярьова висвітлює регіоналізм як чинник децентралізації влади, А. Монаєнко підкреслює актуальність фінансово-бюджетної децентралізації в регіональному управлінні.

Коробко Л. досліджуючи особливості державного регулювання системи ПТО в Україні, наголошує, що децентралізація її управління відбувається в умовах заплутаного нормативно-правового забезпечення, ефективність управління Міністерства освіти і науки України ПТО щороку падає, місцеві органи державної влади не приділяють достатньо уваги управлінню професійно-технічними навчальними закладами.

Значний внесок у розробку теорії і практики проблеми децентралізації управління ПТО здійснили В. Болгаріна, В. Григор'єва, Л. Петренко, Т. Чернова, Л. Щербак, О. Щербак та ін. Ними розроблені науково-методичні матеріали, впроваджуються різні підходи в процесі реалізації різноманітних аспектів означеної вище проблеми, а саме: концептуальні засади, методологічні основи та організаційно-педагогічні умови децентралізації управління ПТО, концептуальні підходи до розподілу повноважень органів освіти і науки на загальнодержавному та регіональному рівнях, теоретико-методичні, педагогічні засади взаємодії суб'єктів управління ПТО у контексті децентралізації її управління.

Проте аналіз наукових праць вітчизняних дослідників показав, що питання переваг та недоліків децентралізації управління взагалі й ПТО зокрема є малодослідженим, що й визначило мету написання нашої статті.

Існує нерозривний взаємозв'язок між децентралізацією і централізацією, який виражається в діалектичному поєднанні адміністративного і самоуправлінського в управлінні. Необґрунтований крен у бік централізації обмежує ініціативу, самодіяльність працівників. Інша крайність, пов'язана з перекосом у бік демократизації здатна породити анархічні й інші негативні тенденції. Через ці причини встановлення правильного співвідношення між децентралізацією і централізацією є однією з основних проблем вдосконалення управління. Ще А. Файоль відмічав, що централізація як така не може бути прийнята або відкинута керівником чи обставинами, вона завжди існує об'єктивно. Проблема полягає у визначенні міри централізації чи децентралізації, прийнятної для певної системи, організації.

Категорії «централізація» і «децентралізація» розглядаються науковцями на різних рівнях і в різних аспектах. Якщо «централізація» визначається як таке державне управління, при якому переважна більшість владних управлінських повноважень зосереджена в центральних державних органах, а місцева влада позбавлена можливості самостійно вирішувати багато своїх господарських, соціальних та інших завдань, то «децентралізація» є більш складним, комплексним і багатоаспектним поняттям. Існує чимало тлумачень поняття «децентралізація» і немає чітко встановлених визначень. Так, на думку К. Линьова – фахівця з державного управління, децентралізація державного управління – це процес передачі відповідальності за планування та реалізацію ресурсного забезпечення, розподілу й інших компонентів соціального управління від центральних органів державної влади до регіональних, місцевих органів державної

виконавчої влади, органів місцевого самоврядування [5, с. 7]. Децентралізація – це процес переорієнтації в умовах демократизації суспільства повноважень і ресурсів з центрального на регіональний (місцевий) рівень з метою підвищення ефективності і результативності державно-громадського управління [10], вважає Л. Щербак. Педагоги-науковці визначають децентралізацію управління як перерозподіл функцій і повноважень між центральними і місцевими органами виконавчої влади на основі взаємодії з соціальними партнерами [6, с. 17].

На думку В. Белогурова, децентралізація бажана в таких випадках, коли:

- спланована діяльність конкретного керівника перевищує можливості сприйняття інформації і прийняття рішень;
- треба забезпечити можливість швидкого реагування на очікувані зміни або непередбачувані ситуації;
- необхідно включити джерела інформації в рішення;
- бажано забезпечити працівникам більш істотну мотивацію шляхом надання їм можливості брати участь в рішеннях, що впливають на їх роботу;
- є необхідність більш повно використовувати інтелектуальні можливості працівників;
- для користі справи доцільне усвідомлення працівниками своєї значущості в організації;
- необхідно підвищити відповідальність працівників за виконання рішень шляхом підключення їх до процесу ухвалення таких рішень;
- бажано створити більш сприятливі умови для набуття досвіду і підвищення кваліфікації керівникам нижчого рівня [2, с. 146].

Аналіз першоджерел та узагальнення досвіду децентралізації в багатьох країнах світу, а також проведення процесів децентралізації в Україні є актуальними через недосконалість розподілу управлінських функцій та повноважень між органами управління різних організаційно-правових рівнів, і як результат має свої переваги і недоліки. Так, до *переваг децентралізації* на рівні управління державою А. Лелеченко відносить [4]:

- створення передумов для розвитку громадянського суспільства;
- набуття населенням практичного досвіду у демократії;
- більш цілеспрямоване використання видатків бюджету на місцеві пріоритети і потреби;
- сприяння розвитку економіки регіону і стратегічному плануванню.

Це дасть змогу оптимально розподілити ресурси держави для вирішення питань національного і місцевого значення, оскільки в економічному сенсі децентралізація управління ПТО зумовлена визнанням необхідності більш раціонального використання державних ресурсів.

Як зазначають західні дослідники Дж. Понтон і П. Гілл, будь-яка децентралізація неминуче стикається з такими проблемами: допустимий рівень децентралізації (місцевий, регіональний або федеральний), обсяг влади кожного органу на кожному рівні, політичні та адміністративні

відносини між різними органами влади на різних рівнях [1].

Отже, поряд з цим децентралізація має й низку негативних наслідків. Причинами цього в багатьох випадках стають неретельне планування і не послідовність у реалізації реформ. Такі реформи, як правило, проводяться в умовах політичної нестабільності, коли рівень довіри до влади невисокий, а особи, що безпосередньо відповідальні за прийняття рішень, не можуть завжди належним чином задовольняти потреби населення, які виникають. Це може призвести до серйозних економічних проблем, у тому числі – втрати контролю над макроекономікою, нерівності між регіонами і нерівномірного надання послуг, неправильного розподілу ресурсів в угоду місцевим інтересам. Уряд повинен усвідомити, що в кожен конкретний період часу мають існувати тверді правила, що визначають ступінь відповідальності органів влади будь-якого рівня [8, с. 13].

Нижче наведені недоліки децентралізації [4]:

- ускладнення спроможності впливати на макроекономічну ситуацію на державному рівні;

- збільшується ймовірність того, що виконання делегованих державних функцій може стати менш скоординованим як по горизонталі (між адміністративно-територіальними одиницями), так і по вертикалі (між рівнями управління);

- самостійність у діяльності місцевих органів влади може викликати протиріччя і перерости у конфлікт з намаганням центральних органів влади зберегти владні повноваження;

- низький рівень свідомості, культури та обізнаності членів громадянського суспільства за умов децентралізації урядування таїть в собі небезпеку «не толерантного» і «нечесного» використання влади;

- диспропорції і нерівномірність у соціально-економічному розвитку адміністративно-територіальних одиниць;

- гальмування реалізації державних програм на фоні надання більшого значення місцевим політичним пріоритетам;

- намагання центральними органами влади уникнути відповідальності за надання державних послуг;

- неузгодженість делегованих повноважень і обов'язків з ресурсами для виконання державних функцій. Помилки у здійсненні фінансово-бюджетної децентралізації, які полягають у відсутності належної фінансово-бюджетної автономії та наповнення дохідної частини місцевих бюджетів ведуть до того, що місцеві органи влади не будуть спроможними виконувати ці функції.

Отже, результати впровадження реформ децентралізації управління є як позитивними, так і негативними. Успішно розроблені програми реформ ведуть до позитивних зрушень, зокрема, демократизації суспільства шляхом залучення громадян до прийняття рішень, покращення якості надання делегованих управлінських функцій, раціональне використання бюджетних коштів, сприяння регіональному розвитку, підвищення довіри населення до

органів державної влади. Допущені під час розробки програм децентралізації помилки, а також спроби їх «імітації» під час здійснення реформ, ведуть до таких наслідків як: втрата координації і конфлікт між центральними і місцевими органами влади, вплив на макроекономічну ситуацію в країні, виникнення диспропорцій у соціально-економічному розвитку територій, ускладнення реалізації державних програм. Досвід також свідчить, що наслідки децентралізації навряд чи будуть позитивними, якщо не будуть введені ефективні нормативно-правові врегулювання у напрямі підвищення підзвітності на місцях, фіскальні обмеження на рівні місцевих влад і національного уряду.

Процес здійснення децентралізації управління ПТО передбачає такі кроки:

- визначення та передача певних повноважень з центрального рівня управління на регіональний;

- формування системи соціального партнерства на регіональному та місцевому рівнях (для формування державного замовлення на підготовку кваліфікованих робітників потрібно залучати органи праці та зайнятості, галузеві управління облдержадміністрацій, профспілки, обласні організації роботодавців; застосовувати ефективні форми взаємодії між навчальними закладами і підприємствами, зокрема, дуальної системи навчання учнів ПТНЗ, виходячи з реальної потреби за домовленістю сторін тощо);

- внесення відповідних змін і доповнень до нормативно-правових актів у сфері ПТО;

- вирішення питання щодо розподілу бюджетних коштів для ПТНЗ в умовах регіонального управління;

- проведення роз'яснювально-інформаційної роботи в регіонах щодо підвищення ефективності управління ПТНЗ [6].

До переваг децентралізованої системи управління професійно-технічною освітою відносять [10]:

- найкраще пристосування надання освітніх послуг до місцевих потреб, що сприятиме реальному зменшенню дисбалансу між пропозицією і попитом на кваліфікованих робітників;

- з'являється здатність зменшення нерівних можливостей різних регіонів стосовно розвитку професійно-технічної освіти;

- чітке визначення державних стандартів і вимог роботодавців до змісту навчальних програм;

- координаційний орган може більш ефективно надавати допомогу в об'єднанні зусиль всіх основних учасників;

- посилиться місцевий вклад у загальнодержавну політику та підвищиться відповідальність регіональних органів виконавчої влади, соціальних партнерів інших заінтересованих сторін за обсяги та напрями підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації робітничих кадрів для потреб регіонального ринку праці.

Цей перелік ми доповнимо такими перевагами децентралізації управління ПТО:

- прозорість і спрощення процесу прийняття рішень. Зменшується кількість випадків одноосібного прийняття важливих управлінських рішень щодо функціонування та розвитку професійно-технічної освіти, збільшуються можливість прийняття рішень, спрямованих на спільно визначенні стратегічні цілі і завдання ПТО;

- створення можливостей більш раціонального і ефективного надання освітніх послуг. Відбувається покращення у реагуванні, адекватності й задоволенні освітніх потреб населення регіону, оскільки місцеві представники влади, краще знають суть місцевих потреб, бо знаходяться в цьому ж середовищі. Взаємна співпраця місцевої влади, громадських об'єднань громадян, ПТНЗ і підприємств у наданні освітніх послуг – це один із позитивних результатів реформ децентралізації ПТО.

- підвищення відповідальності місцевих органів управління професійно-технічною освітою.

Недоліками децентралізованої системи управління ПТО Л. Щербак вважає такі:

- може послабитися координація між регіонами, що потребуватиме введення механізму корегування;

- делегування повноважень може призвести до скорочення асигнувань на розвиток ПТО;

- може збільшитися кількість відповідальних за прийняття рішень, що не забезпечуватиме оперативності вирішення проблем.

Історія педагогіки зайвий раз довела, вважають науковці [9, с. 490], що надмірна централізація неминуче веде до посилення адміністрування в управлінні. Централізація в управлінні сковує ініціативу керівників нижніх рівнів, викладачів і учнів, вони стають просто виконавцями рішень, що приймаються без їх участі й бажання. В умовах односторонньої централізації відбувається дублювання управлінських функцій, втрата часу, перевантаження як керівників, так і виконавців.

У рівній мірі й інтегрована децентралізація управління може привести до зниження ефективності діяльності педагогічної системи. Заперечення централізації на догоду децентралізації може призвести до зниження ролі керівника і адміністрації в цілому, втраті аналітичних і контролюючих функцій управління. Досвід показує, що гра в демократію і мода на децентралізацію приводять до серйозних збоїв в діяльності колективу, до виникнення конфліктів і непорозумінь в педагогічному колективі, невиправданому протистоянню адміністративних і громадських органів управління.

Саме поєднання централізації і децентралізації управління забезпечує діяльність керівників адміністративних і громадських органів в інтересах педагогічного колективу, створює умови для обговорення і прийняття управлінських рішень на професійному рівні, виключає дублювання і

підвищує координацію дій всіх структурних підрозділів системи. На думку А. Карпова, централізація визначається і вимірюється через організацію функції прийняття управлінських рішень. Чим більше ця функція сконцентрована на вищому рівні, тим вище централізація. Навпаки, чим більшою свободою прийняття рішень володіють нижчі рівні управління, тим вище децентралізація.

На думку науковців [7], децентралізація або централізація системи відповідає «переходу» до нової системи. Порівнюючи максимально можливі (в рамках заданих обмежень) ефективності управління цими системами, можна говорити про доцільність централізації або децентралізації – якщо ефективність не зменшилася, то «перехід» доцільний. Уміючи порівнювати результати всіх допустимих «переходів», можна вибирати найкращу структуру і механізми управління. Для конкретизації принципу раціональної централізації вони визначають чинники, що впливають на ефективність управління в багаторівневих ієрархічних системах, а саме:

– чинник *агрегації інформації* полягає в агрегації (тобто «згортанні», «стисненні», «підсумовуванні», «усереднюванні» тощо) інформації про учасників системи, підсистемах по мірі збільшення рівня ієрархії. Наявність агрегації дозволяє понизити інформаційне навантаження, з одного боку – на управлінські органи, а з іншого боку – на керовані об'єкти/суб'єкти;

– *економічний чинник* полягає в зміні фінансових, матеріальних, організаційних та інших ресурсів системи при зміні складу учасників системи, що володіють власними інтересами (керованих елементів, проміжних управлінських органів тощо). Зміна ефективності управління за рахунок привнесення чи споживання ресурсів при зміні елементного складу системи може мати місце у всіх системах;

– чинник *невизначеності* полягає в залежності інформованості учасників системи про істотні внутрішні й зовнішні параметри їх функціонування від механізму управління, що використовується. Існування цього чинника зумовлене тим, що в організаційних системах учасники верхніх рівнів ієрархії у складі управлінської функції здійснюють ще і інформаційну функцію, регулюючи інформаційні потоки між підлеглими, зокрема – «замикаючи» через себе обмін інформацією між окремими керованими суб'єктами, а також між керованими суб'єктами і навколишнім середовищем, тим самим, з одного боку, збільшуючи їх поінформованість, а з іншого – знижуючи обсяги інформації, що переробляються ними;

– *організаційний чинник* полягає в зміні відношення влади, тобто у виділенні металементів – таких елементів системи, які володіють можливістю встановлювати «правила гри» для інших елементів. Саме наявність металементу (органу, що управляє) є принциповою відмінністю однорівневої системи від багаторівневої (тобто двох-, трьох- і більш рівневою). Так, наприклад, іноді саме введення над набором «рівноправних» елементів управлінського органу, що грає роль «арбітра» і володіє правом заохочувати або карати учасників системи, дозволяє останнім прийти до

взаємовигідного компромісу. Для ПТО це означає, що, наприклад, для створення філії деякого ПТНЗ необхідна координація його дій з боку вищестоящого органу управління освітою тощо;

– *інформаційний чинник* полягає в зміні інформаційного навантаження на учасників системи. Саме об'єктивно обмежена здатність елементів організаційних систем по переробці інформації традиційно вважається умовою, що породжує ієрархію, тобто породжує розділення функцій.

На нашу думку, врахування цих позитивних і негативних сторін під час впровадження децентралізації управління ПТО є надзвичайно важливими. Оскільки раціональний рівень централізації управління ПТО забезпечує досягнення поставлених цілей і необхідний рівень стійкості функціонування цієї системи, оптимальну ієрархічну організацію і розділення повноважень суб'єктів управління ПТО, їх ефективну взаємодію і координацію діяльності на національному, регіональному і місцевому рівнях тощо.

Література

1. Ponton G. Devolution and federalism / G. Ponton, P. Gill // Introduction to politics. – Oxford, 1989. – 381 p.
2. Белогуров В.П. Основы управления : [учеб. пособ] / В.П. Белогуров. – Харьков: Консум, 2003. – 240 с.
3. Біла книга національної освіти України / Т.Ф. Алексеєнко, В.М. Аніщенко, Г.О. Балл [та ін.]; за заг. ред. акад. В.Г. Кременя; НАПН України. – К.: Інформ. системи, 2010. – 342 с. – Бібліогр.: с. 315-335.
4. Лелеченко А.П. Децентралізація в системі державного управління в Україні: теоретико-методологічний аналіз : дис... канд. наук з держ. управління: 25.00.01 / Лелеченко Анжела Павлівна; Національна академія державного управління при Президентові України. – К., 2006. – 197 с.
5. Линьов К.О. Централізація, децентралізація та нелінійність у державному управлінні: дис... канд. наук з держ. управління: 25.00.02 / Линьов Костянтин Олександрович; Національна академія державного управління при Президентові України. – К., 2004. – 18 с.
6. Олійник В.В. Управління розвитком професійно-технічного навчального-закладу: [навч.-метод. посіб.] / Олійник В.В., Сергеева Л.М. – К.: АтрЕк, 2010. – 176 с.
7. Профессиональная педагогика: [учеб.] / под ред. Батышева С.Я., Новикова А.М. – 3-е изд., перераб. – М.: Ассоциация «Профессиональное образование», 2010. – 456 с.
8. Руснак Б. Розмежування повноважень між різними рівнями влади / Руснак Б. // Вісн. пр. спр. парламентові України. – 1999. – Число 6(41). – 29 грудня. – С. 13.
9. Слостенин В.А. Педагогика: [учеб. для студ. высш. учеб. заведений] / В.А. Слостенин, И.Ф. Исаев, Е.Н. Шиянов; под ред. В.А. Слостенина. – 8-е изд., стер. – М.: Издательский центр «Академия», 2008. – 576 с.
10. Щербак Л.В. Концептуальні засади стратегії децентралізації

управління професійно-технічною освітою України / Щербак Л.В. – К.:
Геопринт, 2009. – 54 с.