

Л. Тупичак

**ОСОБЛИВОСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ  
ОСВІТНЬОЮ СИСТЕМОЮ ЯК ШЛЯХ ДО МОДЕРНІЗАЦІЇ  
ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ**

*Будь-які зміни лежать в основі наступних змін  
Нікколо Макіавеллі*

**Розглянуто інноваційний підхід надання освітніх послуг і очікувані результати від впровадження процесу децентралізації як одного з головних трендів реформування системи вищої освіти. Розкрито низку факторів, що впливають на рівень отримання якісних знань на сьогодні. Обґрунтовано, що саме децентралізація є особливою тенденцією в європейському освітньому товаристві. Визначено, що однією з важливих інноваційних змін є переорієнтація системи управління та пошук співвідношення між централізованим та децентралізованим фінансуванням.**

**Ключові слова: освітні реформи, децентралізація, деконцентрація, заклади вищої освіти, місцеві органи влади, освітні субвенції.**

Модернізація освітньої системи в Україні – найважливіша передумова інноваційних змін і запорука стратегічного розвитку закладів вищої освіти. Створення умов для розвитку нової моделі функціонування закладів, що здійснюють підготовку фахівців, повинно бути передусім спрямоване на демократизацію та послідовне впровадження освітньої реформи. На основі чіткої системної концепції, правильного підходу та з урахуванням потреб споживачів ринку освітніх послуг і ринку праці, вищі навчальні заклади (далі – ВНЗ) зможуть сформувати власну стратегію розвитку. В Україні уже поступово створюються умови для переходу на модель управління освітнім процесом із обмеженим державним контролем та децентралізацією управління.

Раніше проблемою інноваційних змін у системі вищої освіти вже займалися такі відомі вчені, як: М. Згуровський, П. Хобзей, Т. Кристопчук. На сьогодні Л. Гриневич, С. Квіт, М. Яцейко привертають увагу до проблеми управління освіти в умовах пошуку співвідношення між централізованим і децентралізованим управлінням системою установ.

Мета наукової статті полягає у дослідженні процесу децентралізації як одного з головних трендів реформування освітньої системи, її впливу на діяльність закладів вищої освіти, визначенні особливостей та аналізі результатів від застосування децентралізованого підходу в освітніх закладах.

Освітні тенденції у світі розвиваються швидкими темпами. Щоб бути конкурентоспроможними, заклади вищої освіти повинні орієнтуватися на потреби абітурієнтів, держави, роботодавців і, відповідно до цього, здійснювати підготовку фахівців, адже на сьогодні в країні існує серйозна розбіжність між негнучкістю професійних кваліфікацій, які встановлює держава, і потребами роботодавців, галузей, та економіки загалом. Доцільно зазначити, що через надмірну політизацію під час прийняття Закону України “Про освіту” суспільству достеменно не зрозуміла

запропонована модель децентралізації загалом і її вплив на весь освітній процес. За цих умов перед нами постають важливі завдання – дослідження поняття децентралізації і вплив на заклади вищої освіти, визначення особливостей та аналіз результатів від застосування децентралізованого підходу в освітніх закладах. До радикальних дій спонукає і демографічна ситуація, коли через брак бажаючих навчатися загострюється така проблема, як функціонування ВНЗ. Окрім того, потрібно виділити низку загальних факторів, що суттєво впливають на рівень отримання якісних освітніх послуг, а саме:

- дефіцит фахівців, здатних працювати в умовах ринкової економіки, і, натомість, надлишок традиційних фахівців;
- скорочення фінансування з державного бюджету наукової діяльності та зниження інтересу до оволодіння технічними знаннями для набуття інженерних професій;
- нестабільний попит роботодавців на випускників ВНЗ через низьку результативність і брак практичних навиків [1].

Усвідомлення важливості і необхідності впровадження нової концепції надання освітніх послуг та наближення їх до ринкових вимог дасть ВНЗ можливість досягнути високого ступеня довіри, стійкої прихильності споживачів та дасть відповіді на три головні запитання: кого вчити, чого вчити, хто має вчити? Традиційно, споживачами сфери вищої освіти ми вважаємо: студентів, їх батьків, організації, що приймають на роботу випускників та суспільство загалом, тому якісно надані послуги – це запорука успішного працевлаштування. У цьому контексті найнадійнішим засобом підвищення ефективної діяльності та суспільної відповідальності для закладів вищої освіти є модернізація управління вищою школою, що передбачатиме різні способи фінансування, раціональне їх використання, що позитивно вплине на освіту. Та, на жаль, на сьогодні, основою політики децентралізації є лише політичні та фінансові мотиви шляхом перекладання фінансового навантаження на місцеві громади. На нашу думку, повинно бути багатоканальне фінансування – державне, для тих напрямків, які держава хоче розвивати, регіональне, що потребує регіон. Запровадження децентралізації для ВНЗ не доцільно розглядати як надання повної незалежності від держави, адже це не кінцева мета, а радше засіб реформування владно-управлінських відносин у галузі та спільна відповідальність за управління освітнім процесом, що сприятиме ефективній діяльності вищої школи. А це – новий виклик, що постає перед закладами вищої освіти, професорсько-викладацьким складом, адже і вони повинні зробити свій внесок у виконання нових завдань щодо процесу зміни парадигми в системі освіти та розвитку самостійності ВНЗ. На нашу думку, інноваційні зміни передбачатимуть побудову партнерства на ринку освітніх послуг, формуватимуть мережу контактів із однодумцями, представниками партнерських навчальних закладів, хоча і матимуть руйнівний потенціал у деяких аспектах, таких як скорочення в освітній галузі. Система освіти в Україні дуже консервативна, тому реформи мають бути виважені, виграти від неї мають студенти, їх батьки, суспільство загалом. Фактично освітяни на сьогодні повинні стати причінниками змін на ранніх етапах впровадження інноваційного процесу децентралізації, щоб динамічно і швидко здобути довіру вимогливого населення, а держава має адекватно реагувати на процес прийняття рішень у регіонах. Залучення місцевих громад до управління та фінансування вищої школи надасть більших повноважень місцевій владі і забезпечить відповідальність усіх зацікавлених сторін за визначення того, які зміни повинні відбутись і якою повинна стати якісна освіта. Один із механізмів полягає у мобілізації повноважень щодо залучення фінансових ресурсів місцевих органів влади з метою спільного несення фінансових

зобов'язань із державою. У результаті можуть створюватися так звані схеми спільного фінансування й управління у формуванні бюджетів закладів вищої освіти, адже нарешті має бути потреба у тому "продукті", який ми випускаємо і готуємо. Окрім того, справедливий розподіл коштів, фінансова підтримка держави у вигляді освітньої субвенції дадуть змогу досягнути значних змін. Загалом, розвиток науки в Україні повинен відбуватися там, де йому призначено відповідно до законодавства – в закладах вищої освіти, тому освітній процес повинен бути сконцентований навколо наукових досліджень. На сьогодні, не зважаючи на значні демократичні здобутки України, існує думка, що університети та інститути – це безодня, яка поглинає дедалі більше бюджетних коштів. Адже, на жаль, ми не маємо сучасних закладів вищої освіти, здатних впливати на національну економіку, вирішувати кардинальні технологічні й суспільні проблеми. На нашу думку, вища освіта розвивається пасивно, адже при збільшенні кількості закладів, що здійснюють підготовку фахівців, ніхто не ставить вимог щодо концентрації зусиль та здійснення прориву на певних напрямках досліджень. Те, що називаємо на сьогодні кращими досягненнями української науки, належить не освітньому процесу, а персональному здобутку науковця-інтелектуала, який у сприятливих умовах досягнув би набагато кращих результатів. Доцільно відзначити, що криза створює сприятливі умови для справжніх реформ, тому мобільність і співпраця на міжнародній арені є запорукою успішності, зокрема через втягнення України у глобальну конкуренцію і через впровадження таких важливих проєктів, як Болонський процес і його реформи, рейтингування і автономія закладів вищої освіти, зовнішнє незалежне оцінювання. Комплексна концепція розвитку вищої освіти – саме той аргумент, який здійснить щось нове в національній науці. Можна вважати, що запровадження ЗНО стало найбільшим досягненням в українській освітній системі за роки незалежності й індикатором динаміки реформ. Рух вперед відбувається і надалі, це змінює ситуацію на краще, адже стратегічні завдання для науки і освіти вимагають рішучих кроків. На сьогодні хибною є думка про те, що головне завдання закладів вищої освіти – надавати знання, а не відбирати найкращих. Запровадження пріоритетності при вступі якраз і є здоровою конкуренцією та інструментом для формування студентської наукової спільноти, яка завдяки децентралізованому підходу відповідатиме за стратегічний розвиток закладів вищої освіти.

Доцільно зазначити, що в державі повинно бути прогнозоване замовлення на підготовку кадрів, водночас, потрібно зберегти систему закладів освіти I – II рівня акредитації, які б продовжували готувати якісних фахівців середньої ланки. Ці заклади також мають право на існування. Адже є випускники шкіл, які отримали позитивні результати лише за двома сертифікатами, окрім того, не можливо порівнювати стартові можливості для випускників сільських та міських шкіл. Традиційно, держава формує вимоги та критерії успішності, адже належний рівень знань вказує на певну культуру мислення, та сьогодні в молодій людині відсутня вмотивованість до одержання вищої освіти. Тому український освітній процес потрібно не просто розвивати, а ще й вивчати закордонний досвід, імплементувати його до вітчизняних умов, при цьому реагувати на виклики професійного середовища. Потрібно не забувати і про відтік талановитих випускників та відсутність стратегії з повернення наших інтелектуалів, які отримали дипломи за кордоном.

Обрані органи місцевого самоврядування повинні бути готові до нових викликів інтеграції країни в європейський простір, адже Болонська декларація

особливу увагу приділяє принципам автономії. Саме завдяки їй освітня система повинна адаптуватись до потреб суспільства. Впровадження ідеї автономії закладів вищої освіти і застосування децентралізованого підходу означатиме перерозподіл відповідальності в освітніх закладах. Саме такий перехід оптимізує управлінські процеси через саморегуляцію, адже якість підготовлених фахівців, які адаптовані до вітчизняного ринку праці, є запорукою успіху і високого місця у суспільстві в майбутньому. Реалізація якісного сервісу для своїх громадян, крізь призму освіти, призведе до надання освітніх послуг в Україні відповідно до викликів сьогодення у сучасному світі. Водночас потрібно пам'ятати, що впровадження реформ повинно узгоджуватись із місцевими органами самоврядування з огляду на регіональні та геополітичні особливості. Громади на сьогодні зацікавлені у змінах, дотриманні чітких правил гри для усіх зацікавлених сторін, бо саме регіонам потрібні інновації, а починати потрібно з науки і освіти.

Сучасна ж політична наука розглядає місцеве самоврядування через призму таких понять, як деконцентрація і децентралізація, та вбачає основну різницю між ними в тому, що деконцентрація – це передача повноважень чиновникам, що призначаються з центру на місця, а децентралізація виражається у передачі центром певних владних повноважень місцевим органам [2].

Децентралізація – це передача прав на прийняття рішень органам, які не перебувають в ієрархічному підпорядкуванні центральним органам влади і які, як правило, обираються зацікавленими громадянами, деконцентрація – це спосіб організації владарювання всередині держави [3].

Доцільно зазначити, що в Україні вперше децентралізація згадується в Конституції Української Народної Республіки від 29.04.1918 р., у якій зазначалося, що, “не порушуючи єдиної своєї влади, УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, дотримуючись принципу децентралізації” [4].

У статті ми розглядаємо деконцентрацію як функціональну реформу механізму державного управління вищою освітою, що спрямована на зміну центру прийняття рішень щодо розвитку галузі в межах державного апарату. Ця зміна в системі вищої освіти, на нашу думку, повинна передбачати не передачу влади від держави до закладів освіти чи органів місцевого самоврядування, а взаємодію владних повноважень, фінансових ресурсів, для укріплення стабільного місцевого керування в межах загальнодержавного. На сьогодні Міністерство освіти і науки відповідає за розробку концепції та загальне планування фінансування, а на регіональному рівні не формуються плани розвитку вищої освіти відповідно до потреби регіонального ринку. Водночас в Україні одним із основних завдань сьогодення є забезпечення зростання студентського контингенту, яке суттєво знизилось протягом останніх років через недосконалу систему управління, економію бюджетних коштів, виїзд молодого покоління поза межі держави. Вкрай необхідний крок – мобілізація та об'єднання на засадах спільної відповідальності центральних та місцевих органів до потреб системи освіти відповідно до соціально-економічного розвитку регіону. Водночас Міністерству освіти і науки необхідно сконцентрувати свої зусилля на розвиток нової стратегії з активізації рейтингових закладів вищої освіти країни, що стануть лідерами надання освітніх послуг в усьому світі. На жаль, на регіональному рівні виникає багато труднощів щодо оцінки якості діяльності ВНЗ, тому освітня політика всередині навчального закладу повинна бути спрямована на мобілізацію потенціалу професорсько-викладацького

складу та створення іміджу навчального закладу, а це можливо лише у тому випадку, коли будуть фінансуватись окремі напрямки досліджень і пілотні проекти, відбудеться модернізація діючих будівель та технічного оснащення ВНЗ, працюватиме комісія з надання грантів для талановитої молоді. Одним із можливих шляхів, що дасть змогу ВНЗ ефективно функціонувати і конкурувати на ринку послуг в освітній сфері, є запровадження системи якості та ділової досконалості на основі визнаних європейських моделей, спільна участь у проектах розвитку потенціалу вищої освіти. Саме система якості, система заохочення професорсько-викладацького складу, довгостроковий стратегічний план, послуги з працевлаштування студентів, налагодження міжнародних зв'язків та співпраця у процесі розробки навчальних планів із бізнес-компаніями дадуть змогу закладам освіти змінити рівень довіри суспільства і забезпечити прихильність споживачів до освітніх послуг.

Міністерство освіти і науки України уже підписало меморандум із американськими радами з міжнародної освіти, який передбачає поетапне впровадження в МОН модернізованої системи електронного документообігу. Така система зробить управлінські процеси більш прозорими та покращить освітню статистику, яка є важливою для планування освітньої політики. Важливою перевагою електронного управління є перспектива створення інформаційного центру відкритих статистичних даних, який допоможе оперативно збирати, зберігати і отримувати загальнодоступну інформацію, що стосується сфери освіти. Це дасть можливість спрогнозувати певні процеси, побачити проблеми, спланувати рішення, ефективно використовувати ресурси, об'єктивно оцінювати якість роботи освітніх установ [5].

Окрім того, з 28 вересня 2017 р. всі заклади освіти зобов'язані оприлюднювати, відповідно до вимог законодавства, інформацію та документи, що стосуються їх діяльності на своїх веб-сайтах, що забезпечує відкритість та прозорість доступу до публічної інформації, можливість анонімного перегляду [6]. Та незважаючи на усі кроки, на сьогодні на рівні держави бракує чіткої взаємодії між діями відомств, що відповідають за освіту, та органів місцевої влади, відсутня координація громадян із закладами вищої освіти, не здійснюється послідовна освітня політика на місцях, абсолютно не враховуються інтереси самих учасників освітнього процесу.

Цікавим фактом є те, що унаслідок існуючого розподілу владних повноважень в Україні не існує органу, який би ніс відповідальність перед громадою за надання освітніх послуг в регіоні, тобто на місцевому рівні усі функції, що стосуються освіти, розмежовані. Тобто, споживачі освітньої політики не мають можливості впливати на розподіл державного бюджету в галузі освіти. Реалії такі, що освітній процес в Україні і його надання зумовлені історичними і суб'єктивними чинниками, нераціональними підходами, тому децентралізація вкрай необхідна на сьогодні. Відсутність діалогу під час прийняття політичних рішень, несприйняття будь-яких рекомендацій стосовно розвитку освіти в регіонах, дебати щодо скорочення фінансування наукових установ, відсутність громадськості та незалежних експертів в освітньому процесі негативно впливають не лише на розвиток закладів вищої освіти, а й на соціальний клімат у регіонах. Європейська інтеграція і західний досвід – це індикатор міжнародної допомоги, важливий ресурс, який можна використати для координації зусиль усіх учасників освітнього процесу [7]. Впровадження децентралізації у сфері вищої освіти повинно здійснюватися комплексно

---

між державою, органами місцевої влади, місцевим самоврядуванням, суспільством, освітніми установами та споживачами послуг.

Тобто, для інноваційного шляху розвитку, який обрала Україна, ми будемо вимушені нарешті перейти до реальних кроків, серед яких важливими стануть освітні зміни у вигляді поетапної децентралізації. Але, на жаль, не усі підтримують нову модель надання освітніх послуг, саме тому перерозподіл обов'язків між центром і регіоном є вкрай важливим кроком. Те, що зміни потрібні і в системі фінансування, підзвітності, підпорядкованості установ на регіональному рівні зрозуміло, бо саме нововведення прискорять шлях до європейської інтеграції через активізацію суспільства, яке і має найбільший інтерес до розвитку своєї території.

### **Висновки**

Реалії життя надихають на зміни, які потребують впровадження нових інноваційних підходів у роботі. Можна констатувати, що при умові надання повноважень регіональній владі та ВНЗ для досягнення поставлених цілей, децентралізація управління стане одним із головних трендів реформування освітньої системи і інструментом наближення діяльності закладів вищої освіти до реальних потреб суспільства та економіки. Заклади вищої освіти в Україні є повноправними учасниками багатьох європейських програм, тому інноваційні проекти дадуть змогу розвинути, модернізувати та поширити нові навчальні методи викладання та навчально-методичні матеріали, а також покращать і забезпечать якість та врядування. На сьогодні міжнародна співпраця у галузі вищої освіти включає додатковий компонент мобільності для студентів, викладачів, що беруть участь у проєктах розвитку потенціалу вищої освіти [8]. Головний результат, який маємо отримати, – це посилення регіональної співпраці з різними регіонами світу та ширші зв'язки з економічним європейським середовищем, що забезпечить інтернаціоналізацію закладів вищої освіти, покращить якість завдяки інноваційним освітнім програмам. А завдяки оцінці потенціалу ВНЗ, системі внутрішнього аудиту якості надання освітніх послуг, можна передбачити позитивну динаміку зростання ресурсів, які необхідні для досягнення поставлених цілей.

З проведеного дослідження можна зробити висновок: координація зусиль усіх учасників процесу освітньої діяльності, взаємодія централізованого управління з децентралізованим забезпечить розвиток вищої освіти в Україні.

### **Список використаної літератури**

1. Центр досліджень соціальних комунікацій НБУВ. URL : <http://nbuviap.gov.ua>.
2. Ковтунець В. В. Закон України Про вищу освіту : Перші підсумки впровадження // Інформаційний бюлетень Міністерства освіти і науки. 2016. № 13. 13 лип. URL : <http://mon.gov.ua>.
3. Шемшученко Ю. С., Бабкін В. Д. Політологічний енциклопедичний словник. К., 2012. С. 330.
4. Звернення програмного характеру гетьмана Павла Скоропадського “Трамота до всього українського народу” від 29.04.1918 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0003300-18>.
5. Проєкт USAID “Альянс сприяння прозорому управлінню освітою в Україні – UTEMA”. URL : <https://www.facebook.com/utemaproject>.
6. Гриневич Л. М. Інноваційність як норма освітніх реформ. URL : <http://osvita.ua>.
7. Квіт С. М. Зміст і завдання освітніх реформ. URL : <http://www.pravda.com.ua>.

8. Розвиток лідерського потенціалу університетів України. URL : <http://www.britishcouncil.org.ua/programmes/education/leadership-development>.

*Стаття надійшла до редакції 17.12.2017*

*Схвалена до друку редколегією 26.12.2017*

**L. Tupychak**

**FEATURES OF DECENTRALIZATION OF THE EDUCATIONAL SYSTEM  
MANAGEMENT TO MODERNIZE HIGHER EDUCATION IN UKRAINE**

**An innovative approach to provide educational services and the expected results of decentralization process implementation are considered in the article as one of the main trends in the reform of the higher education system. The author has revealed a number of factors that influence the ability to obtain high-quality knowledge today. It has been substantiated that decentralization is a special trend in the European Educational Community. It has been determined that one of the important innovations is in the management system reorientation and the search for the interrelation between centralized and decentralized financing.**

**Key words: educational reforms, decentralization, deconcentration, institutions of higher education, local authorities, educational subventions.**