3. Економічні науки

**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ЕФЕКТИВНИЙ ШЛЯХ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ПРОФЕСІЙНОЮ ОСВІТОЮ В УКРАЇНІ**

**І. В. Заюков,**

Вінницький національний технічний університет, м. Вінниця (Україна)

**С. В. Королевська,**

Вінницький національний технічний університет, м. Вінниця (Україна)

**Актуальність дослідження.** В умовах модернізації українського суспільства проблема підвищення якості професійної освіти набуватиме особливого значення. Пріоритетним завданням в сфері професійної освіти має стати поступове здійснення децентралізації її управління та впровадження нової моделі державно-громадського управління [1−2].

Суттєве значення для теми дослідження (в аспекті розвитку освітньої складової) мають роботи українських вчених та фахівців: І. Бондар, О. Грішнова, Д. Дмитренко, Т. Драгунова, М. Згуровський, І. Зязюн, О. Крикун, В. Куценко, Н. Левчук, Е. Лібанова, Л. Лісогор, В. Кремень, С. Ніколаєнко, В. Новіков, І. Петрова, О. Позняк, В. Шишкін та багато інших.

**Метою** **дослідження** є розробка інноваційної системи управління професійною освітою як чинника модернізації українського суспільства.

**Виклад основного матеріалу**. На жаль, сьогодні більшість закладів професійної освіти фактично не несуть відповідальності за кінцеві результати навчальної діяльності, а основною причиною цього, на нашу думку, є низька ефективність управління системою професійної освіти. Відомо, що за такої потужної мережі вищих навчальних закладів (а в Україні зареєстровано рекордну цифру – 854 [1], це більше, ніж у будь-якій країні з порівняною кількістю населення) жоден з них за якісними характеристиками не потрапив до міжнародних рейтингів. Вихід з цієї ситуації – децентралізація системи професійної освіти.

Згідно з Указом Президента України «Про затвердження Національної доктрини розвитку освіти» та Проекту Національної стратегії розвитку освіти в Україні на 2012-2021 роки [1−2] наголошується, що система управління освітою має розвиватись як державно-громадська, яка має враховувати регіональні особливості, тенденції до зростання автономії навчальних закладів, конкурентоспроможності освітніх послуг. Нова модель системи управління сферою освіти має бути демократичною, а це має передбачати: децентралізацію управління; поєднання державного і громадського контролю; запровадження нової етики управлінської діяльності, удосконалення механізму ліцензування, атестації та акредитації навчальних закладів; запровадження сучасної економіки освіти тощо.

В основу удосконалення системи управління, як відомо, має бути покладений принцип субсидіарності (додатковості, допоміжності). Зазначений принцип не дозволяє державам сконцентрувати всі управлінські повноваження на верхніх щаблях державної влади і стимулює процеси децентралізації здійснення владних повноважень. Тому сьогодні в нашій країні потрібно створювати більш самостійні органи управління освітою, що має базуватись на принципі самоорганізації і самоврядування, а це вимагає створення юридичних осіб публічного права. Такі структури наділяють правом здійснювати частину державних функцій спільноти представників окремих професій та які називаються організаціями професійного самоврядування (ОПС).

Нині відсутнє законодавче врегулювання питань створення ОПС, але в Верховну Раду України на розгляд подавались такі основні законопроекти, які не були прийняті: «Про саморегулюючі організації» [3]; «Про фахові саморегулівні і самоврядні об’єднання» та ін. [4]. Ці законопроекти були спрямовані на децентралізацію системи управління, що актуально, у тому числі, і для освітньої діяльності.

Отже, важливим напрямом покращення системи управління якістю професійної освіти є, на нашу думку, її децентралізація, тобто удосконалення існуючої моделі управління з наданням права частини важливих (ключових) важелів впливу професійним об’єднанням, а відповідно і розширення автономії навчальних закладів через створення організації професійного самоврядування (ОПС) в професійно-технічній та вищій освіті.

Держава як єдиний засновник ОПС закріплює у законі або статуті, на підставі яких створюється і діє така організація, чіткі процедури прийняття рішень органами ОПС, що не можуть змінюватись членами організації. Це є гарантією того, що управління у професії, де існує ОПС, здійснюватиметься на засадах, які мінімізують авторитарну та корупційну складові при прийнятті рішень. Завдяки прозорим, недискримінаційним правилам внутрішньопрофесійного життя та врядування в ньому кожен із членів професії прямо або опосередковано (через обрання органи ОПС) має змогу долучитися до формування позиції організації щодо питань компетенції самоврядної організації. Таким чином, засновуючи публічно-правову організацію, куди входять усі без винятку носії однієї професії, та встановлюючи процедури прийняття ними рішень, держава створює умови виконання її функцій з управління в професії силами членів такої професії та їхнім коштом. З досвіду європейських країн відомо, що діяльність ОПС спрямовується переважно на досягнення та вирішення таких цілей і завдань [8]:

* сприяння організації професійної діяльності, зокрема через участь ОПС в процедурах допуску до професії (ліцензуванні) та вилучення з професії (дискваліфікації);
* підвищення професійного рівня членів професії, а також сприяння підготовці осіб, котрі претендують на право займатися такою діяльністю;
* підвищення рівня матеріальної відповідальності членів професії перед суспільством і конкретними споживачами (створення фонду відшкодування) тощо.

В основі розвитку системи ОПС в освітній сфері може бути організація фахових об’єднань. Так, згідно з Проектом Закону України «Про фахові саморегулівні і самоврядні об’єднання» [4] під фаховим об’єднанням розуміють громадське об’єднання, що створюється шляхом самоорганізації фізичних та/або юридичних осіб з метою реалізації спільних інтересів, впровадження засад саморегулювання та/або професійного самоврядування у визначеній професії, сфері діяльності чи галузі відповідно до статуту об’єднання.

В пояснювальній записці до проекту Закону України «Про фахові саморегулівні і самоврядні об’єднання» вказується, що незбалансованість розвитку суспільства, неефективність діяльності органів державної влади та відсутність законодавчого визнання державою фахових об’єднань, а відтак – їх реального впливу на суспільні процеси, є однією з основних причин низького соціально-економічного розвитку України. На відміну від України, у більшості європейських держав з високим рівнем розвитку економіки, демократії й громадянського суспільства (наприклад, у Австрії, Великобританії, Голландії, Данії, Італії, Німеччині, Польщі, Франції) фахові саморегулівні і самоврядні об’єднання посіли належне їм місце та відіграють важливе значення в регулюванні професійної діяльності, бізнес-середовища, створенні стандартів діяльності для відповідних професій, галузей чи сфер діяльності тощо, а їх діяльність законодавчо врегульована, прозора й прогнозована.

У ринкових умовах фахові об’єднання вважаються одним із ефективних інструментів цивілізованого самоврядування й саморегулювання професій, галузей та сфер діяльності. Участь у таких організаціях забезпечує підвищення довіри споживачів до учасників об’єднання, до послуг, які вони виробляють (здійснюють, видають), до відповідних професій чи професіоналів. Членство у фахових об’єднаннях передбачає та зумовлює дотримання високого професіоналізму, правил цивілізованої конкуренції тощо.

Основні функції фахових об’єднань (ФО) в освітній сфері, які можуть бути реалізовані наведені на рисунку 1.

**Основні функції фахових об’єднань в освітній сфері**

* Розробка, затвердження та контроль за дотриманням стандартів діяльності в освітній діяльності.
* Сертифікація та/або атестація фахівців в освітній діяльності на відповідність стандартам діяльності.
* Розробка та затвердження кваліфікаційних вимог до фахівців.
* Проведення кваліфікаційних іспитів та сертифікація фахівців.
* Участь у роботі комісій з акредитації навчальних закладів на право підготовки фахівців відповідної професії, спеціальності.
* Акредитація навчальних закладів на право підготовки фахівців відповідної професії, спеціальності.
* Участь у роботі комісії зі складання державних кваліфікаційних іспитів та захисту випускних робіт.
* Підготовка освітніх програм та проведення кваліфікаційних іспитів для фахівців певної професії, спеціальності.
* Сертифікація викладачів на право викладання навчальних дисциплін.
* Взаємодія з органами державної влади та органами місцевого самоврядування шляхом делегування повноважних представників.
* Розробка проектів нормативно-правових актів, а також експертиза та громадське погодження законопроектів, що стосуються освітньої діяльності.
* Реалізація та/або співучасть у реалізації регуляторних процедур (надання ліцензій на провадження освітньої діяльності навчальним закладам).
* Розробка, затвердження та контроль за дотриманням Етичного кодексу в сфері освіти та аналіз професійної діяльності своїх членів і професійної інформації про них
* Взаємодія з організаціями захисту прав споживачів, профспілковими організаціями, міжнародними освітніми організаціями.
* Організація відповідно до законодавства України третейського суду у освітній сфері, притягнення до відповідальності членів фахового об’єднання.

Рисунок 1 − Основні функції фахових об’єднань в освітній сфері

Отже, з рисунку 1 видно, що суттєво змінюється статус фахових об’єднань в освітній сфері, так функції стандартизації сфери освітньої діяльності частково або повністю переходять до фахових об’єднань, така децентралізація державного управління нарешті дозволить вирішити комплекс важливих і болючих для ринку праці питань, а саме: усуне дисбаланс між попитом та пропозицією на робочу силу, дозволить більш швидко оновлювати знання відповідно до новітніх світових тенденцій та до потреб реальної економіки. Якість освіти підвищиться за рахунок об’єктивності оцінки навчальних закладів та самих викладачів через сувору процедуру атестації.

Важливим моментом, який дійсно може покращити ситуацію в освітній діяльності, особливо в вищій освіті, є розробка, впровадження та дотримання Етичного кодексу, де мають бути висвітлені взаємовідносини між всіма суб’єктами освітньої діяльності. Принцип гласності дозволить періодично проводити незалежний аудит (оцінку, визначення рейтингу) діяльності навчальних закладів і оприлюднювати результати на веб-сайті та у засобах масової інформації. Важливим моментом є обрання органів управління фахового об’єднання, що забезпечить дотримання керівними органами прозорих і демократичних умов свого формування та діяльності об’єднання.

Додатково варто зауважити, що метою реалізації системи фахових об’єднань, у тому числі в сфері освіти, є економія бюджетних коштів на утримання апарату управління, професійний підхід до підготовки будь-якого регуляторного акта, професійна відповідальність, професійне розуміння й вирішення конкретних питань і завдань у відповідній професії, галузі чи сфері діяльності, реалізація можливостей громадян України брати безпосередню участь в управлінні державними справами через процедуру делегування відповідних повноважень фаховим самоврядним і саморегулівним об’єднанням, а також формування нової культури партнерства професіоналів, влади, бізнесу й суспільства. Особливостями фахових об’єднань є те, що вони можуть бути лише громадськими організаціями з всеукраїнським статусом та є неприбутковими. Організаційний механізм створення фахових організацій в освітній сфері, на прикладі закладів вищої освіти, наведений на рисунку 2.

Державна акредитаційна комісія

Органи громадського самоврядування

Міжнародні освітні організації

Інноваційна модель управління вищою освітою в Україні

Міністерство освіти і науки, молоді і спорту України, Міністерство освіти Автономної Республіки Крим

Міністерства і відомства, які курирують навчальні заклади відповідного профілю

Місцеві органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування (регіональні управління освіти)

**Фахові об’єднання в сфері вищої освіти**

Загальні збори членів професійного об’єднання в сфері вищої освіти

**Вищі навчальні заклади І-IV рівнів акредитації**

Колегіальний орган управління об’єднання в сфері вищої освіти

Виконавчий орган

Спеціалізовані органи професійного об’єднання

Орган контролю за дотриманням членами фахового об’єднання вимог законодавства, правил, стандартів і статуту фахового об’єднання

Орган з розгляду справ про застосування до членів фахового об’єднання заходів відповідальності

Рисунок 2 − Інноваційна модель управління вищою освітою в Україні

З рисунку 2 видно, що в систему управління вищою освітою введений додатковий елемент – фахові об’єднання закладів вищої освіти. Найвищим органом фахового об’єднання є загальні збори членів фахового об’єднання (саморегулівної організації), які скликаються з періодичністю і в порядку, які встановлені статутом фахового об’єднання. Основними функціями цього органу можуть бути: затвердження статуту фахового об’єднання та внесення до нього змін; обрання колегіального органу управління, дострокове припинення його повноважень або повноважень окремих його членів тощо.

Колегіальний орган управління фаховим об’єднання формується з числа фізичних осіб – членів фахового об’єднання (освітян), представників юридичних осіб (ректорів ВНЗ), незалежних членів. Співвідношення між цими групами має визначатись законодавством. Кожен член колегіального органу при голосуванні має один голос. У періоди між загальними зборами членів професійних об’єднань є її найвищим органом управління. Фахове об’єднання самостійно може визначати кількісний склад колегіального органу управління, порядок й умови його формування, діяльності, прийняття ним рішень.

До основних функцій колегіального органу можна віднести такі: затвердження правил і стандартів діяльності фахового об’єднання, внесення до нього змін; створення спеціалізованих органів фахового об’єднання і затвердження правил здійснення ними діяльності; ухвалення рішень про проведення аудиторських перевірок діяльності фахових об’єднань, перевірок діяльності виконавчого органу фахового об’єднання та ін.

До компетенції виконавчого органу фахового об’єднання належать будь-які питання господарської й іншої діяльності, що не належать до компетенції загальних зборів членів фахового об’єднання і її колегіального органу управління. До спеціалізованих органів фахового об’єднання можуть входити органи контролю за дотриманням членами фахового об’єднання вимог законодавства України в сфері освіти, правил і стандартів саморегулівної організації; органи з розгляду справ про застосування до членів фахового об’єднання встановлених ним заходів відповідальності.

Правила і стандарти в освітній діяльності, статут фахового об’єднання є обов’язковими для виконання всіма членами фахового об’єднання. Фахове об’єднання має сформувати свій компенсаційний фонд. Членство суб’єктів освітньої професійної діяльності може бути на першому етапі реалізації фахових об’єднань добровільним, а на другому етапі – обов’язковим.

Інші конкретні питання формування фахових об’єднань такі, як, наприклад,: контроль фахового об’єднання за діяльністю своїх членів; оскарження дій (бездіяльності) фахового об’єднання, джерела формування майна; способи забезпечення відповідальності членів цих об’єднань; обмеження прав фахових об’єднань і їх працівників та інші мають бути детально розглянуті в окремому законі, який потрібно розробити.

**Висновки.** Важливим чинником модернізації українського суспільства має стати, в першу чергу, підвищення якості освіти, у тому числі в напрямку удосконалення системи управління професійною освітою, що передбачає її децентралізацію, в основу якої має бути покладений принцип субсидіарності.

Інноваційна модель управління вищою освітою в Україні, має базуватись на створенні в сфері професійної освіти фахових об’єднань, що, у тому числі дозволить: економити бюджетні кошти на утримання апарату управління; забезпечити професійний підхід до підготовки будь-якого регуляторного акта; запровадити механізм професійної відповідальності; реалізувати можливість громадян України брати безпосередню участь в управлінні державними справами через процедуру делегування відповідних повноважень фаховим самоврядним і саморегулівним об’єднанням, а також формування нової культури партнерства професіоналів, влади, бізнесу й суспільства.

Децентралізація державного управління в сфері професійної освіти дозволить вирішити комплекс важливих і болючих для ринку праці питань, а саме: усуне дисбаланс між попитом та пропозицією на робочу силу, дозволить більш швидко оновлювати знання відповідно до новітніх світових тенденцій та до потреб реальної економіки (виробництва) тощо. Якість освіти підвищиться за рахунок об’єктивності оцінки навчальних закладів та самих викладачів через сувору процедуру атестації тощо. Крім того, покращиться взаємодія з органами державної влади та місцевого самоврядування.

**Література**

1. Проект Національної стратегії розвитку освіти в Україні на 2012-2021 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http\\ [www.mon.gov.ua/index.php/ua/zvyazki-z-gromadskistyu-ta-zmi/gromadske-obgovorennya/4710](http://www.mon.gov.ua/index.php/ua/zvyazki-z-gromadskistyu-ta-zmi/gromadske-obgovorennya/4710).
2. Указ Президента України від 17 квітня 2002 року № 347/2002 «Про затвердження Національної доктрини розвитку освіти» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http\\[www. Zakon.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
3. Проект Закону України «Про саморегулюючі організації» (реєстраційний номер № 4841−1 від 10.09.2009 р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: httр //[www. rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
4. Проект Закону України «Про фахові саморегулівні і самоврядні об’єднання [Електронний ресурс]. – Режим доступу: httр //[www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
5. Верховна Рада України. Комітет з питань науки і освіти. Рекомендації слухань у Комітеті Верховної Ради України з питань науки і освіти «Удосконалення законодавчого забезпечення розвитку вищої освіти в Україні в контексті підготовки нової редакції Закону України «Про вищу освіту» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http: // www.rada.gov.ua](http://http:%20//%20www.rada.gov.ua).
6. Програма розвитку освіти в Україні на 2005−2010 роки. Міністерство освіти і науки України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mon.gov.ua>.
7. Кремень В. Біла книга національної освіти України / В. Кремень. − К. : Акад. пед. наук України, 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http: // www. zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi).
8. Слюсаревський М. Самодіяльне регулювання чи професійне самоврядування ? / М. Слюсаревський // Дзеркало тижня. – 2010. – № 34. – С. 11−12.