

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Дніпропетровська державна фінансова академія

Н.В. ВОЛКОВА

**МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ
ЯК СУБ'ЄКТ УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ:
КЛАСТЕРНИЙ ПІДХІД**

Монографія

Дніпропетровськ – 2014

УДК 352.851(477)::37(477)
ББК 74.0+65.05

Волкова Н.В.

В 67 Місцеве самоврядування як суб'єкт управління освітою: кластерний підхід : монографія. – Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. фін. акад., 2014. – 204 с.
ISBN 978-966-8866-88-3

У монографії досліджено проблеми організації конструктивної взаємодії між усіма суб'єктами управління освітою: державою, місцевим самоврядуванням та громадянами. Проведено аналіз сфери освіти та стану системи публічного управління освітою. Розглянуто основні управлінські й організаційні питання функціонування сфери освіти в сучасних умовах. Значну увагу приділено процесам кластеризації у сфері освіти. Розглянуто питання створення регіонального освітнього кластера.

Для студентів, аспірантів, викладачів, керівників закладів освіти, державних службовців, фахівців з проблем управління освітою, а також усіх, хто цікавиться питаннями, піднятими у монографії.

Рецензенти:

Бородін Є.І. – доктор історичних наук, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Бабенко А.Г. – доктор економічних наук, професор, академік АЕН України, завідувач кафедри управління персоналом та економіки праці Дніпропетровської державної фінансової академії

Затверджено вченою радою
Дніпропетровської державної фінансової академії
Протокол № 2 від 28.10.2013 р.

ISBN ISBN 978-966-8866-88-3

© Волкова Н.В., 2014
© ДДФА, 2014

ЗМІСТ

ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1	
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ	
ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТА УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ	6
1.1. Проблема інституціоналізації місцевого самоврядування як суб'єкта управління освітою	6
1.2. Еволюція підходів до публічного управління освітою	23
1.3. Децентралізація державного управління як фактор інституціоналізації місцевого самоврядування.....	39
РОЗДІЛ 2	
ІНСТИТУЦІЙНІ ПЕРЕТВОРЕННЯ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ОСВІТОЮ В УКРАЇНІ ТА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ	54
2.1. Аналіз тенденцій та проблем публічного управління освітою в Україні.....	54
2.2. Інституційні зміни в публічному управлінні освітою в Україні.....	72
2.3. Зарубіжний досвід реформування публічного управління освітою.....	89
РОЗДІЛ 3	
КЛАСТЕРНИЙ ПІДХІД ДО ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТА УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ В УКРАЇНІ	109
3.1. Освітній кластер як інституція управління на місцевому рівні.....	109
3.2. Визначення ролі органів місцевого самоврядування при використанні кластерного підходу в управлінні освітою.....	128
3.3. Концептуалізація державно-громадського управління освітою на основі кластерного підходу.....	141
ВИСНОВКИ	157
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	160
ДОДАТКИ	182
ДОДАТОК А. Наукові підходи до визначення категорій інституціоналізму	183
ДОДАТОК Б. Фінансування закладів освіти.....	193
ДОДАТОК В. SWOT-аналіз утворення регіонального освітнього кластера в Дніпропетровській області.....	194
ДОДАТОК Д. Положення про Регіональний освітній кластер.....	195
ДОДАТОК Е. Термінологічний покажчик.....	201

ВСТУП

Утвердження України як конкурентоспроможної держави із ринковою економікою потребує розвитку суспільства, заснованого на знаннях, завдяки чому освіта стає пріоритетним напрямом державної політики. Проблеми цієї сфери вимагають адекватної модернізації освіти та створення відповідної системи управління нею. У Національній доктрині розвитку освіти України у XXI ст. наголошується, що в сучасних умовах розвиток освіти перестає бути виключно справою держави. Він стає полем багатоаспектної партнерської взаємодії органів державної влади з органами місцевого самоврядування, освітніми закладами, науково-педагогічними працівниками, вчителями, батьками, студентами, учнями, потенційними роботодавцями, громадськими об'єднаннями, тобто потрапляє до сфери публічного управління.

Одним із чинників, який гальмує процеси адаптації системи управління освітою до нових суспільно-економічних умов, є фактична відсутність інституціонального підходу до розуміння ролі місцевого самоврядування в цьому процесі. Незважаючи на значний обсяг наукових публікацій з управління освітою, питання інституціоналізації місцевого самоврядування як суб'єкта управління освітою в умовах децентралізації влади перебуває поза увагою дослідників.

Загальнотеоретичним підґрунтям для вирішення означеної проблеми стали праці представників теорії інституціоналізму різних наукових шкіл економічного, юридичного та соціологічного спрямування – Т. Веблена, У. Гамільтона, Е. Дюркгейма, В. Мітчела, Д. Норта, Г. Спенсера та праці українських вчених, присвячені обґрунтуванню теоретико-методологічних засад інституціоналізації окремих сфер суспільної діяльності – Л. Покрови, Н. Липовської, О. Ткачової.

Інституціоналізація є складним процесом визначення й оформлення організаційних, правових та інших структур для задоволення суспільних потреб, а також формалізації соціальних відносин, переходу до створення новітніх інноваційних структур та регламентації відповідної діяльності в системі суспільних відносин. Такою структурою, вже апробованою у країнах світу, є кластер. Використанню кластерного підходу присвячено праці таких авторів, як В. Ліпатніков, Н. Нілова, К. Савін, Р. Хасанов, І. Чикаренко, Ю. Шаров, А. Юдіна, у тому числі у сфері освіти – М. Баришнікова, О. Бобровська, Л. Горюнова, О. Чванова та ін. Застосування кластерного підходу у сфері вищої освіти розглянуто такими авторами, як Н. Мешко, М. Поляков, Є. Суліма.

У монографії висвітлюється сутність публічного управління освітою, значення організації конструктивної взаємодії між усіма суб'єктами управління освітою – державою, місцевим самоврядуванням та громадянами, а також господарюючими суб'єктами-замовниками кадрів задля сприяння розбудові інформаційного освітньо-професійного простору країни, забезпечення якості і доступності освіти для громадян, конкурентоспроможності випускників професійних навчальних закладів.

Ідеї, викладені в монографії, мають сприяти формуванню у читачів комплексу уявлень щодо інституціоналізації місцевого самоврядування як суб'єкта управління освітою на основі застосування кластерного підходу у сфері публічного управління.

У монографії проаналізовані концептуальні засади інституціоналізації місцевого самоврядування; уточнено понятійно-категоріальний апарат цієї предметної сфери; досліджено еволюцію підходів та зарубіжний досвід публічного управління освітою в контексті трансформації її функцій; розкрито сутність децентралізації державного управління як фактора інституціоналізації місцевого самоврядування у якості суб'єкта управління освітою; охарактеризовано існуючу організаційну структуру та проблеми управління освітою в Україні; сформовано теоретичні положення та практичні рекомендації по застосуванню кластерного підходу в публічному управлінні освітою із визначенням ролі органів місцевого самоврядування; узагальнено концептуальні засади запровадження елементів державно-громадського управління освітою; запропоновано схему відносин між органами місцевого самоврядування та громадою в межах регіонального освітнього кластера.

Автор буде вдячний за зауваження та побажання з питань, що висвітлюються у монографії.

Відгуки можна направляти за адресою: dsfa-y@mail.ru

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТА УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ

1.1. Проблема інституціоналізації місцевого самоврядування як суб'єкта управління освітою

Освіта – фундаментальне явище у житті людини і суспільства, основа інтелектуального, культурного, духовного, соціального, економічного розвитку суспільства і держави. За визначенням, прийнятим XX сесією Генеральної конференції ЮНЕСКО, освіта – це процес і результат удосконалення здібностей і поведінки особистості, внаслідок чого вона досягає соціальної зрілості та індивідуального зростання. Сфера освіти як об'єкт публічного управління являє собою складну систему зв'язків, що складаються не лише в межах закладів освіти, а й виходять на рівень місцевого самоврядування й державного управління.

Проблеми формування сучасної системи управління освітою пов'язані як із переосмисленням загальної державницької управлінської парадигми, так і підвищенням ролі органів місцевого самоврядування в управлінських процесах внаслідок децентралізації, що обумовлює активізацію наукового пошуку у зазначеному напрямі.

Місьцеве самоврядування в силу своєї складності й багатоаспектності вимагає різноманітних форм наукового пізнання. Особливе значення має діалектичний метод, який не допускає одностороннього підходу до явищ, а враховує їх суперечливість і вимагає розглядати дійсність у постійній динаміці. Саме такий підхід дозволяє виявляти й вирішувати проблеми самоорганізації та самоврядування в органічному зв'язку з політичним, економічним, соціальним, культурним та іншим розвитком суспільства й іншими інститутами суспільства. Зокрема, застосування діалектичного методу дозволяє системно дослідити зв'язок місцевого самоврядування з державним управлінням.

Вивчення місцевого самоврядування та його ролі в управлінні освітою неможливе без застосування системного підходу. Адже форми та перспективи функціонування місцевого самоврядування у якості суб'єкта управління освітою мають вивчатися у взаємозв'язку з іншими інститутами державного управління, а також у структурно-функціональному аспекті. Методологічна специфіка системного підходу визначається тим, що орієнтує наукові пошуки на розкриття цілісності об'єкта й механізмів, що забезпечують його функціонування.

Ефективність наукових пошуків залежить від наявності всебічної, повної інформації про явища й процеси. У цьому сенсі переконливими є результати задіяння статистичного методу, який надає змогу зробити об'єктивні й неупереджені висновки про якісні характеристики стану освіти, зробити певні прогнози розвитку та виокремити роль місцевого самоврядування.

Актуальним залишається підхід з позицій історизму до вивчення такого об'єкту публічного управління, як освіта, та такого суб'єкту управління, як місцеве самоврядування. Історичний метод забезпечує зв'язок минулого й сучасного, теорії і практики, тому що все нове в теорії місцевого самоврядування в кінцевому підсумку постає з узагальнення досвіду, з практичних потреб суспільного розвитку.

Сучасні тенденції в економічній, політичній та освітній сферах вказують на те, що нинішній рівень розвитку системи освіти в Україні не дозволяє їй у повній мірі виконувати функцію ключового ресурсу соціально-економічного розвитку країни і підвищення добробуту громадян [213].

Загальнотеоретичним підґрунтям для вирішення означеної проблеми стали праці представників різних наукових шкіл економічного, юридичного соціологічного, політологічного напрямку, а також галузі державного управління.

Теоретико-методологічне підґрунтя висвітлення деяких аспектів проблеми державного управління освітою було закладено ще за часів СРСР на основі застосування загальнонаукових і спеціальних методів пізнання, виявлених і розроблених радянською наукою й випробуваних практикою. Так, з кінця 1950 – початку 1960 рр. з'явилася велика кількість наукових праць щодо державного управління освітою. Вагомий внесок у наукове обґрунтування концепції централізованого управління освітою зробили, зокрема, Л. Захарова, М. Єрошкін, Б. Літвак, А. Піскунов, П. Риндзюньський, В. Чернуха, Н. Ейдельман.

Сьогодні очевидно, що роботи радянського періоду ідеологізовані та розглядають однобічний державний підхід до управління освітою. Методологічні підходи до державного управління та ідеологічні обмеження не дозволяли радянським науковцям підходити до розгляду аналізованої проблеми з точки зору державно-громадської теорії. Проте наукові праці радянських учених зі вказаної тематики стали міцним підґрунтям при формуванні теоретико-методологічних основ державного управління освітою наступних періодів.

У цілому, в 1950–1980 рр. дослідження ролі органів місцевого самоврядування в процесах публічного управління освітою мали

епізодичний характер. Лише до 90-х рр. ХХ ст. на тлі ліквідації ідеологічних настанов стала очевидною необхідність переоцінки ролі місцевого самоврядування в модернізації системи публічного управління освітою. Вагомий внесок у розвиток наукової думки даного напрямку зробив, зокрема, О. Солженіцин. Окремої уваги заслуговує його праця «Как нам обустроить Россию. Посильные соображения» [234], в якій здійснено ґрунтовне переосмислення сутності та призначення інституту місцевого самоврядування у формуванні державної системи освіти.

На рубежі ХХ–ХХІ ст. проводився активний пошук нових підходів щодо оцінки радянського досвіду, а також пошуку нових підходів до державного управління освітою. З'явився ряд досліджень з історії та теорії місцевого самоврядування, у яких формулюються нові теоретичні проблеми взаємовідносин між органами державної влади та місцевого самоврядування [79; 169; 170]. Даний аспект, зокрема, висвітлено такими авторами, як Р. Вендровська, Б. Гудков, Е. Днепров, Т. Медведева, Д. Ніколаєв, Є. Осовський, Ю. Перчиков, М. Смірнов, А. Седов, В. Сухачева, О. Сухомлинська. У ряді праць розглядалися проблеми впливу діяльності органів місцевого самоврядування на розвиток суспільно-політичних структур та системи освіти. Особливий інтерес викликають роботи Г. Герасименко [79], Л. Гошуляк [82], В. Абрамова [23].

Останніми роками теоретико-методологічний розвиток концепції державного управління вітчизняною системою освітою здійснюється в ключі Болонського процесу. Із здобуттям Україною незалежності розпочалося масштабне реформування сфери освіти та системи публічного управління нею, яка після відмови від радянських ідеологічних принципів опинилась у стані пошуку нової парадигми. Ґрунтовні дослідження у цьому напрямі здійснюють, зокрема, С. Андрейчук, В. Байденко, Я. Болубаш, Г. Євсєєва, В. Касевич, Г. Карпенко, К. Левківський, А. Петров, Р. Светлов, М. Степко, Ю. Сухарніков, А. Циб.

Розв'язання ж проблеми державного управління освітою на теренах незалежної України було започатковано такими науковцями? як В. Козубняк, В. Луговий, Г. Науменко. Подальші наукові дослідження з даної тематики здійснювали В. Авер'янов, В. Андрущенко, В. Бакуменко, С. Гончаренко, В. Грабовський, В. Гурковський, Д. Дзвінчук, В. Дзоз, І. Зязюн, В. Кремень, С. Крисюк, Т. Лукіна, В. Лутай, В. Майборода, С. Максимюк, Н. Нижник, Н. Протасова, Н. Рашитова, І. Хожило. Проте з розбудовою громадянського суспільства з'являється потреба у продовженні наукового пошуку у цьому напрямі.

Сьогодні до окремих теоретичних і практичних аспектів діяльності регіональних органів управління освітою звертаються Є. Березняк, В. Грабовський, М. Дарманський, Д. Дейкун, П. Дроб'язко, Г. Єльнікова, О. Зайченко, Л. Калініна, М. Кондаков, М. Корніяк, А. Мазак, О. Ріхтер, Г. Сурмило, Г. Федоров, П. Худомінський, проте проблема вироблення єдиного підходу до управління освітою не втратила своєї актуальності.

Питання використання синергетичного підходу в управлінні освітою висвітлено в роботах В. Буданова, Н. Булгакової, В. Вандишева, І. Добронравової, В. Костєва, С. Кримського, В. Кушніра, В. Лутая, П. Надолішнього, А. Назаретяна, М. Ожевана, В. Павлова, М. Поповича, В. Редюхіна, С. Сітька, І. Смагіна, А. Торіцина, В. Зикіна та С. Шевельова. Управління освітою на базі використання корпоративного підходу пропонує О. Бобровська. Питання реалізації кластерної регіональної політики з визначенням ролі класичних університетів висвітлено в роботах Н. Мешко, М. Полякова, Є. Суліми.

Проте проблема трансформації публічного управління освітою із використанням інституціонального підходу ще й досі залишається малодослідженою. Не менш актуальним є питання застосування системного підходу як основи методологічної конструкції дослідження, що визначає напрям аналізу інституту місцевого самоврядування в системі інститутів державно-громадського управління освітою.

Як доводить практика, трансформація суспільних явищ і процесів характеризується запізненням зміни управлінської парадигми, що виступає чинником стримування соціально-економічного розвитку [83]. Причин такого запізнення багато, вони різнопланові й не всі остаточно вивчені. Однією з таких причин є відсутність єдиної парадигми управлінського мислення для суб'єктів управління.

Проблема розроблення та впровадження єдиної управлінської парадигми вирішувалася у колишньому СРСР на державному рівні та мала на меті приведення об'єкта управління – системи освіти – до єдиного стандарту надання освітніх послуг.

Із здобуттям Україною незалежності й започаткуванням процесу інституційної перебудови системи управління освітою почали виходити на передній план світоглядні орієнтири, що визначили необхідність формування нової управлінської парадигми. Роздержавлення управлінських функцій та оформлення державного управління у самостійну науку поглибили проблеми інституціонального розвитку, адже відсутність нової сучасної

управлінської парадигми не дозволяє здійснювати ефективні інституціональні перетворення.

На сучасному етапі розвитку науки «Державне управління» світоглядні, інституціональні та методологічні орієнтири минулого у багатьох аспектах втрачають свій сенс або потребують коригування. Здобутки наукових досліджень останнього часу все частіше свідчать про відсутність усталених догм, про зміщення акцентів і про наявність вирішальних змін у відкритті нових перспектив. Криза основ, сумнів, невизначеність і невпевненість – усі ці порушення рівноваги останнім часом стали притаманними сучасній науці та управлінській практиці. Подолання ситуації невизначеності видається можливим за умови системного вивчення та переосмислення засадничих основ управління. Такими основами, на наше переконання, є інституціональні, світоглядні (розроблення парадигми), економічні та організаційні орієнтири.

Завдання щодо створення сучасної освітньої системи та ефективного управління нею потребує уточнення категоріально-понятійного апарату зазначеної тематики. Сьогодні українська наукова думка здійснює спробу переосмислення питання управління освітою в правовому, соціологічному та економічному контекстах. Управління освітою як наукова категорія є складним та багатогранним явищем, адже стосується різних сфер громадянського суспільства. Отже, до його розгляду слід підходити з різних позицій – права, педагогіки, соціології, економіки, менеджменту та державного управління. Розгляд категорії «управління» з позиції науки державного управління базується на визнанні її складності та суспільної значимості. Визначення даної категорії як «управління суспільними сферами, суспільними групами, організаціями та інститутами» висвітлює ще один важливий аспект управління та світоглядну перспективу управлінської діяльності – управління інститутами (рис. 1.1).

На сьогодні проблема визначення сутності державного управління освітою виявляється досить актуальною, оскільки безпосередньо пов'язана із системними реформами у сфері освіти. Проте слід висловити певне застереження щодо ототожнення понять «державне управління освітою» та «публічне управління освітою». Важливою у цьому аспекті є думка одного з фундаторів вітчизняної науки державного управління Н.Р. Нижник, яка вважає державне управління конкретно-історичною формою соціального управління [176, с. 105]. У розумінні Г.В. Атаманчука, державне управління – це «практичний, організуючий та регулюючий вплив держави (через систему своїх структур) на суспільну і приватну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження або перетворення, що спирається на її владну силу» [30, с. 62].

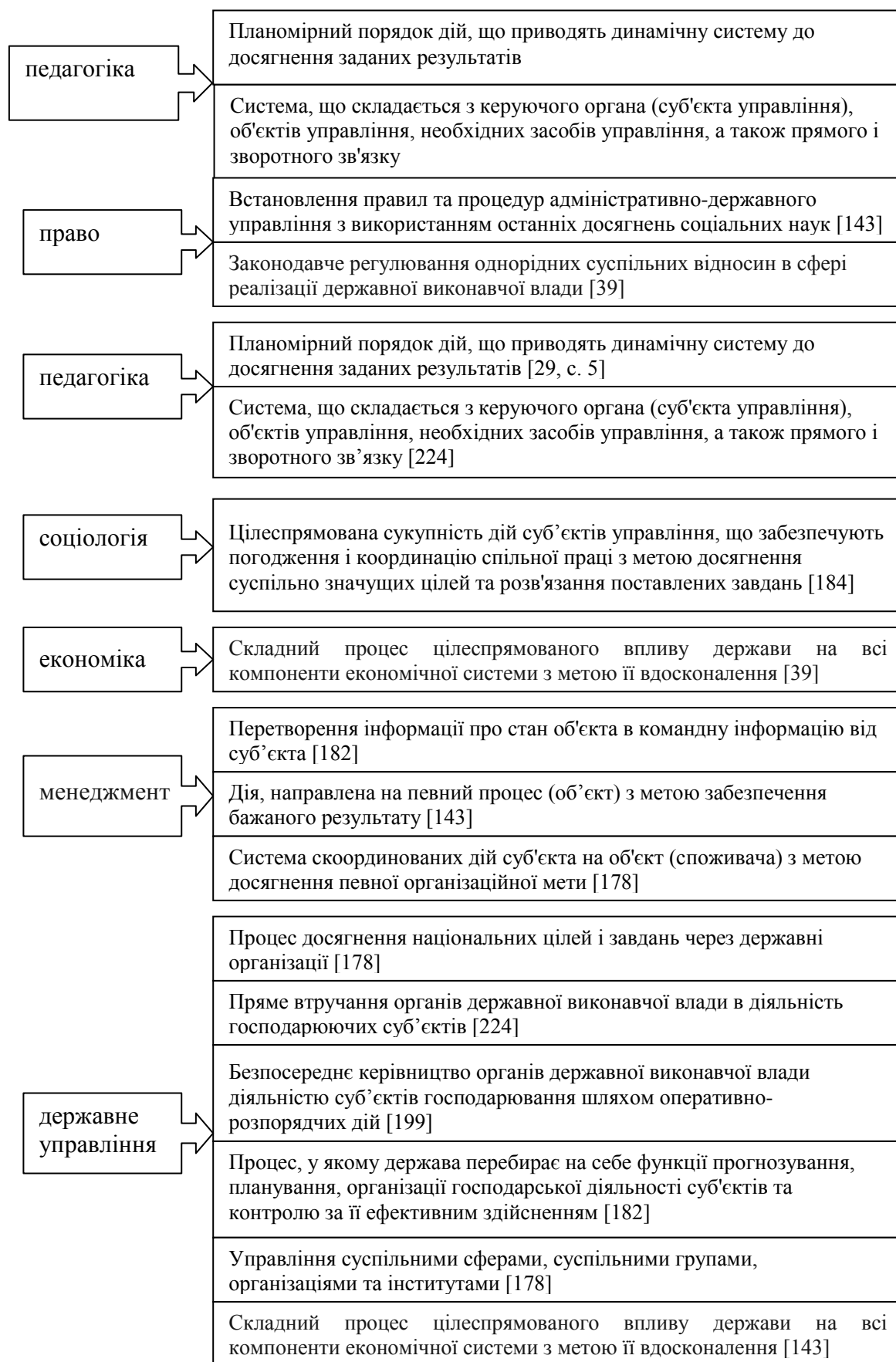


Рис. 1.1. *Інваріантність підходів до визначення поняття «управління» у розрізі окремих наук*

Складено на основі [30, с. 5; 39; 126; 136; 169; 173; 188; 208]

Публічне управління складається з: державного управління, де суб'єктом виступає держава в особі відповідних структур, місцевого самоврядування та громадського управління, де суб'єктами є недержавні утворення. Поняття «публічне» походить від латинського «publicus» – суспільний, народний. Переклад даного терміну має декілька значень: «народний», «громадський», «державний». Суб'єкти державного управління виступають від імені держави. Їх діяльність має юридично–владний характер і забезпечується примусовою силою держави. Суб'єкти громадського управління виступають як суб'єкти публічного права виключно від свого імені тільки для вирішення питань, що визначені їх статутними документами.

Ведучи мову про управління освітою за умов, коли її розвиток перестає бути виключно справою держави та стає полем багатоаспектної партнерської взаємодії органів державної влади з органами місцевого самоврядування, освітніми закладами, науково-педагогічними працівниками, вчителями, батьками, студентами, учнями, потенційними роботодавцями, громадськими об'єднаннями, доцільно вживати термін «публічне управління».

Управління інститутами слід розглядати в контексті інституціонального розвитку, адже інституціоналізація є характеристикою досягнення системою високого рівня свого розвитку та його усталеності. Такий висновок впливає в результаті вивчення робіт П. Кляйна, який переконує, що «розвиток слід розглядати як відповідь на еволюцію інститутів» [280]. Автор визначає інституціоналізм як найсучасніший та абсолютно новий напрям економічної наукової думки, що отримав право змагатися з кейнсіанством і неокласицизмом [280]. У надрах даного наукового напрямку зародилися і деякі малознайомі та, відповідно, недосліджені в Україні «альтернативні» уявлення про управління та економіку. До найбільш помітних авторів, який запропонував науковій спільноті нестандартний погляд на категорію «інституціоналізація», належить Ф. Капра. Науковець представив економіку як систему структур, схильних до самонавчання, які у своїй сукупності складають живий організм, здатний до еволюції [127].

Продовжуючи дослідження проблеми еволюції та інституціоналізації економічних систем, започатковані Ф. Капрою, П. Кляйн у своєму огляді про сучасний стан наукової розробленості проблеми інституціоналізму вказує, що «саме в таких напрямках варто очікувати теоретичних прозрінь, здатних вплинути на політику та саме життя» [280]. Автор має на увазі міждисциплінарні перехрещення або злами наук, оскільки у його роботах неодноразово наголошується на існуванні інституціоналізації в різних наукових сферах. При цьому феномен інституціоналізації розглядається Ф.

Капрою та його послідовником П. Кляйном здебільшого в контексті економічної теорії П. Кляйн пояснює такий підхід тим, що «нова інституціональна економіка є міждисциплінарною наукою на стику економіки, теорії організацій, політичної науки, соціології та антропології, яка прагне зрозуміти комерційні, соціальні та політичні інститути. Вона запозичила терміни з різних дисциплін, а основною її мовою є економіка» [280].

Надалі поняття інституціоналізації ґрунтовно досліджували представники різних наукових шкіл, представляючи її процесом «визначення соціальних норм», «формування ідеологічної місії», «визначення та оформлення організаційно-правових структур», «формалізації соціальних відносин», «переходу від самоврядних і самоорганізовуваних явищ до організованих і керованих», «утворення стабільних зразків соціальної взаємодії», «утворення інституту» (Додаток А, табл. А.1).

Беручи за основу класичний підхід, запропонований П. Кляйном і Ф. Капрою, а також напрацювання сучасних дослідників, повернемося до необхідності вивчення категорії інституціоналізації з різних сторін її прояву, зокрема, прояву у публічному управлінні, що обумовлено темою даного дослідження. На наше переконання, поняття «інституціоналізація», формування якого відбулося в результаті запозичення термінів з різних дисциплін, є здебільшого не економічною категорією, а категорією науки державного управління.

Інституціоналізація як процес встановлення соціальних норм, правил, статусів і ролей, приведення їх в систему, здатну діяти у напрямі задоволення суспільних потреб, є категорією науки «Державне управління», оскільки вона вивчає управління суспільними відносинами та суспільними інститутами.

Ця гіпотеза може бути підтверджена історичним екскурсом, що вказує на час перших досліджень, які проводилися в умовах становлення економічної теорії на початку минулого століття, коли державного управління як науки ще не існувало [258]. Зародження і формування категорійно-понятійного апарату державного управління як науки відбулося дещо пізніше, що унеможливило розгляд науковцями-представниками класичної економічної думки категорії інституціоналізації з точки зору науки державного управління.

Теоретичні засади дослідження феномена інституціоналізації були закладені Т. Вебленом, У. Гамільтоном, Е. Дюркгеймом, Дж. Коммонзом, В. Мітчелом, М. Оріу, Д. Нортон і Г. Спенсером, Дж. Ходжсоном ще у минулому столітті. Вже багато років інституціоналізація як наукова категорія перебуває у полі зору широкого кола дослідників.

Значний поштовх у становленні наукової адаптації та популяризації проблематики інституціоналізму дали такі російські науковці, як А. Аузан, К. Бендукідзе, В. Биченков, О. Іншаков, Г. Клейнер, Б. Корнейчук, Я. Кузьмінов, А. Олейник, В. Полтерович, В. Тамбовцев, Б. Тарушкін, Я. Щепанський, М. Юдкевич, роботи яких стали послідовним продовженням та розвитком неінституційного економічного та управлінського підходів.

Корені інституціоналізму знаходимо у роботах американської академічної спільноти кінця XIX ст. [144]. З'являються перші трактування понять інституціоналізму, інституційних змін та інституційної економіки. Першою роботою з даної тематики стала стаття американського вченого В. Гамільтона «Інституціональний підхід до економічної теорії», яка була опублікована в «Економічному віснику» у 1919 р. У ній окреслювалися межі інституційних змін в економіці [278, с. 309–318]. Багато в чому роботи В. Гамільтона та його послідовників обумовлювалися сильним впливом німецької історичної школи. У цей період американські економісти керувалися прийнятою традицією навчання у Німеччині, де вони переймали нову методологію економічних досліджень. У США йшов активний процес індустріалізації, склалися великі корпорації, які вже мали можливість чинити тиск на ринки, створювалися акціонерні товариства, бурхливо зростала торгівля, становився інститут місцевого самоврядування. Але класичний та неокласичний підходи не дозволяли аналізувати всі ці процеси. Тому «ідеї німецької школи впали на благодатне підґрунтя і були охоче сприйняті американськими вченими» [144].

Далі ідеї інституціоналізму були сприйняті іншими науковими школами в різних країнах світу, де здобули подальшого розвитку та оформилися в цілісну сукупність знань про інститути та інституціоналізм.

Напрацювання науковців склали основу формування на теренах вітчизняної наукової думки теоретико-методологічних засад дослідження проблеми інституціоналізації в економіці. Сьогодні інституціоналізація розглядається з позицій теорії економіки, соціології, теорії менеджменту та фінансів, державного управління.

Засади формування вітчизняної інституціональної економіки були сформовані В. Базилевичем [32]. Дію механізмів інституційних змін в економіці описали А. Гриценко [87], В. Мандибуря [163] та О. Яременко [268]. Сутність інституціональної складової трансформаційних процесів в економіці розкрили В. Поворозник [195], В. Попов, О. Прутська [203] та Р. Пустовіт [220]. Основні категорії та проблеми нового інституціоналізму в контексті інституціональної економічної теорії розглянуті у роботах А. Ткача

[243]. Вплив сучасної інституціональної теорії на розвиток економічної науки прослідковано Т. Гайдай [77]. Фінансові аспекти інституціоналізації розкрито у роботах Б. Вірченка [50], соціологічні аспекти висвітлено О. Погорілим, розгляд інституціоналізації з точки зору історичної та політичної думки здійснено Б. Кухтою. Застосування інституціоналізації в сфері управління митною справою досліджують Н. Липовська [153] та О. Ткачова [244].

Заслуговують на увагу теоретичні здобутки української вченої О. Лазор, яка пропонує підходити до дослідження поняття «інституціоналізація» як до складного та багатоваріантного явища. На її переконання, інституціоналізація як процес складається з таких етапів: виникнення потреб, задоволення яких вимагає виконання спільних дій; формування загальних цілей, суспільних норм, зокрема правових, для забезпечення взаємодії відповідних суб'єктів; встановлення системи санкцій для забезпечення реалізації норм і правил поведінки [148, с. 40–41]. Нею встановлено, що проблеми організації місцевої влади, а також її інституціоналізації у роботах попередніх дослідників базувалася здебільшого на діяльнісному підході та не виокремлювалася з переліку проблем державного права і будівництва [149, с. 94]. Здобутками науковця стали: розробка комплексного наукового підходу до вивчення інституціоналізації в контексті державного управління та місцевого самоврядування, розкриття сутності публічної самоврядної влади на основі використання інституціонального підходу, формування класифікації інститутів за критеріями [148; 149].

Окремі аспекти інституту місцевого самоврядування розглядали Л. Гулак, С. Дворкін, Ю. Стеценко, Т. Татаренко, В. Торкатюк, Р. Хоменепь, О. Черкасов, у тому числі конституційно-правові аспекти – В. Григор'єв, І. Дробуш, С. Друзюк, П. Любченко, М. Якович; історичні аспекти – Т. Матвеева, І. Юрій, а також окремі інститути, зокрема інститути територіальної громади – Т. Голікова, П. Кравченко, С. Саханенко; інститути громадянського суспільства – І. Єфіменко, В. Куракса, С. Куракса, А. Мукшименко, Ю. Наврузов, А. М. Онупрієнко, С.Я. Рудик, І. Яковець; інститут служби в органах місцевого самоврядування – О. Бедний, О.Д. Лазор, О.Я. Лазор, Л. Шинкар; інститут регіональної влади – М. Зобов, В. Керецман, М. Лендсєл. У 2006 р. з'явилася перша наукова розвідка (О. Молодцов) з використанням неінституціонального підходу [148, с. 20–21].

Розгляд категорії інституціоналізації в контексті державного управління освітою слід розпочати з визначення її місця у формуванні організаційно-правових структур управління.

Інституціоналізація часто розглядається як «процес визначення і оформлення організаційно-правових та інших структур для задоволення суспільних потреб» [148, с. 39]. Таким чином, інституціоналізація є засобом формування та розвитку не лише державно-правових інститутів, але й інституту місцевого самоврядування, в якому обов'язковою компонентою також є нормативна складова. Кожен із зазначених інститутів має власний предмет, методи регулювання, правовий режим та лише йому властиві принципи [148, с. 56]. Окремі інститути є складовими фундаментальних, комплексних інститутів, як, наприклад, інститут комунальної власності поряд із державною, приватною та інтелектуальною є компонентою інституту власності. Інститут представницьких органів місцевого самоврядування є складовою інституційного забезпечення місцевого самоврядування (органів та посадових осіб місцевого самоврядування), що разом з інститутом територіальної громади формує інституціональну модель публічної самоврядної влади [148, с. 40].

За таким підходом можна визначити місце системи управління освітою місцевого рівня в загальній системі публічного управління. Місцева система управління освітою, являючи собою складну сукупність взаємозв'язків між організаціями та інститутами, є складовою інституту публічного управління. Таким чином, інституціоналізація управління освітою також є складним процесом, що пов'язаний з існуванням, трансформацією та утворенням різного роду зв'язків та відносин між інститутами влади та управління, інститутами освіти, громадськими інститутами.

Складність категорії інституціоналізації та наявність великої кількості зв'язків із різними суспільними сферами впливає з її суперечливої та багатозначної сутності. Як зазначалося, поняття «інституціоналізація» являє собою сукупність лексичних понять з різних наукових сфер: інституціональної теорії, економічної теорії, інституційної теорії права [280]. Всі ці поняття, перебуваючи у площині різних наукових сфер, зберігають властивий їм початковий зміст, поєднуючись у часовому вимірі.

Відносно новим науковим підходом є розгляд інституціоналізації в місцевому самоврядуванні та визначення необхідності його застосування з метою створення нових і розвитку існуючих інститутів самоврядування. Відповідно, малодослідженим є й понятійно-категорійний апарат. Серед багатьох причин такого стану наукової розробки цієї проблеми, за твердженням Ю. Попової, є «відсутність розуміння сутності інституціональних категорій і механізмів та недосконалість деяких нормативно-правових аспектів

роботи органів місцевого самоврядування, спрямованих на розвиток територій» [204, с. 107]. Погоджуючись із думкою автора, слід наголосити і на відсутності усвідомлення необхідності інституціонального розвитку. Така необхідність обумовлена еволюційною природою поняття «інституціоналізація», а також її суспільно-значимою місією.

Місія інститутів, за Е. Дюркгеймом, полягає у кореляції інституціональних форм та нових потреб, що виникають у суспільстві [102, с. 27]. Тому при визначенні сутності інституту місцевого самоврядування та динаміки його окремих складових необхідно брати до уваги взаємозв'язки – як внутрішні (в межах інституту), так і зовнішні (між окремими інститутами), що є основою подальшої інституціоналізації та виявляють такі системні властивості, як стійкість, сталість, поступовість розвитку та динамічність. Як переконує О. Д. Лазор, взаємовідносини, визначені та забезпечені в організаційно-правовому вимірі, мають не лише зрівноважувати органи місцевого самоврядування в системі публічної влади щодо державної та між собою, чи лише інтереси за прикладом в економічних відносинах, але й, охоплюючи владу та інтереси її суб'єктів, збалансовувати всі сфери життя територіальної громади у їх розвитку [148, с. 40–41].

Відповідно, обґрунтовуючи сутність інституту публічного управління освітою та його складових, слід враховувати його прямування до динамічного стійкого розвитку, що забезпечується за рахунок утворення внутрішніх і зовнішніх взаємозв'язків. Такі взаємозв'язки й взаємовідносини, реалізовані в інституційному полі, ресурсно та організаційно забезпечені, мають збалансовувати діяльність інститутів держави, місцевого самоврядування з інститутами освіти, громадянського суспільства, а також забезпечувати інституційний та інституціональний розвиток, дотримання інтересів зацікавлених у розвитку освіти суб'єктів.

При обґрунтуванні сутності інституту публічного управління освітою слід мати на увазі наявність так званих «прихованих каменів» у трактуванні основних категорій.

Так, у системі існуючих наукових уявлень щодо розрізнення таких понять, як «інститут» та «інституції», зокрема, в частині використання похідних від них, склалися два протилежні підходи. Прихильники першого підходу ототожнюють ці два першопочаткові поняття, прихильники другого підходу, навпаки, розглядають їх та похідні від них відокремлено, оскільки їм властива певна самостійна сутність. На нашу думку, другий підхід видається більш прийнятним, адже вести мову про тотожність даних понять можна лише з позицій

їхньої рівнозначності для процесу інституціоналізації. Поняття «інститут» використовується авторами здебільшого в значенні наукової організації або «товариства й асоціації» (Додаток А, табл. А.2).

Наукові здобутки вітчизняних та іноземних авторів дозволяють дійти висновку, що інститути – це механізми державного управління, завдяки яким економічні, соціальні, політичні орієнтири суспільства трансформуються в практику. Таке тлумачення може бути обґрунтоване переконанням автора у тісній кореляції категорії «інститут» із галуззю державного управління. Адже процеси інституціоналізації мають бути керованими.

Інституціоналізація є складним процесом визначення та оформлення організаційних, правових та інших структур для задоволення суспільних потреб [72], а також процесом формалізації соціальних відносин, переходу від неформальних відносин (об'єднань, домовленостей, переговорів) і неорганізованої діяльності до створення організаційних структур з ієрархією влади, регламентацією відповідної діяльності та суспільних відносин [141].

Корелювання поняття інституціоналізації з системою місцевого самоврядування (або інститутом місцевого самоврядування) пояснюється їх сутнісною ознакою. У трактуванні поняття інституціоналізації переважна більшість науковців використовує категорію «суспільні відносини» (Додаток А, табл. А.1).

Роздержавлення функцій управління, на думку А. Дегтярьова, та передання їх до місцевих інститутів сприяє підвищенню ефективності державного управління, що, у свою чергу, посилює ефект інституціоналізації державної політики [93, с. 145].

Розглядаючи питання управління в умовах децентралізації, слід припустити повну або часткову передачу управлінських повноважень у сфері суспільних відносин на рівень місцевого самоврядування. Саме тому процеси інституціоналізації вбачаються яскравими виразниками процесів децентралізації управління та передання найважливіших функцій держави на місцевий рівень.

Інституціоналізація та інституційний розвиток є складними процесами, які потребують свого вивчення в різних аспектах. Так, описуючи позитивні та негативні аспекти інституціоналізації, В.Воронкова ставить наголос на останніх, зокрема консервативності [73, с. 704]. Оскільки суспільство, отримуючи у спадок від минулого відповідні усталені інституціональні форми та потрапляючи під їх вплив, не завжди враховує нові, сучасні потреби та вимоги, то консервативність стає перешкодою для розвитку інноваційних процесів. Негативним, на думку В.Воронкової, є також певне «знеособлення, деіндивідуалізація, формалізація зв'язків, що

встановлюється внаслідок стандартизації суспільного життя», відповідно породжуючи таке явище, як «інституціональні тенета» [73, с. 704].

Дані положення необхідно брати до уваги при застосуванні інституціональної теорії щодо публічного управління освітою, оскільки вони дають підстави стверджувати, що при утворенні нових інституціональних форм та інституцій обов'язково мають бути враховані сучасні потреби та вимоги, інакше консервативність стане на заваді інноваційного розвитку.

Орієнтація процесу інституціоналізації на інноваційний розвиток видається найбільш доцільним та ефективним способом еволюції інституту місцевого самоврядування. Таке переконання підтверджується висновками А.А. Дегтярьова, який довів, що в «оптимальну модель» державного управління має бути закладений інноваційний механізм вдосконалення політичного курсу та реформування самої системи прийняття державних рішень, що спирається на принцип зворотних зв'язків та відкритих комунікацій, які пов'язують воедино всі фази циклу прийняття управлінських рішень. На переконання автора, система прийняття рішень в ході управлінського процесу повинна проходити «навчання на власному досвіді» та вносити необхідні зміни у власний інституціональний дизайн. Таким чином, управлінський цикл отримує не замкнуту і консервативну конфігурацію, а носить відкритий (для різноманітних комунікацій) та інноваційний (для поліпшення самої системи) характер [93, с. 161].

Враховуючи необхідність трансформації інституційного дизайну структур управління, визначимо інституціональні складові управління освітою, що здійснюється в умовах децентралізації (рис. 1.2) [69].

Як показано на рис. 1.2, інституціональними складовими публічного управління освітою є нормотворення, інформаційні мережі, управлінські традиції, світогляд та ментальність, які в сукупності являють забезпечення для реалізації норм поведінкової діяльності суб'єктів управління, що діють в межах таких соціальних інститутів, як держава, місцеве самоврядування, освіта, ринок, громадянське суспільство.

Такі норми можуть бути як формальними – запропонованими або встановленими органами управління, так і неформальними – прийнятими у конкретних навчальних закладах та органах управління та які стали звичаями поведінкової діяльності. Вплив інститутів на процес управління освітою підкріплюється діяльністю відповідних інституцій, що спрощують та оптимізують процес управління. При

створенні таких інституцій слід керуватися об'єктивними потребами сьогодення та властивістю систем освіти орієнтуватися на інновації.

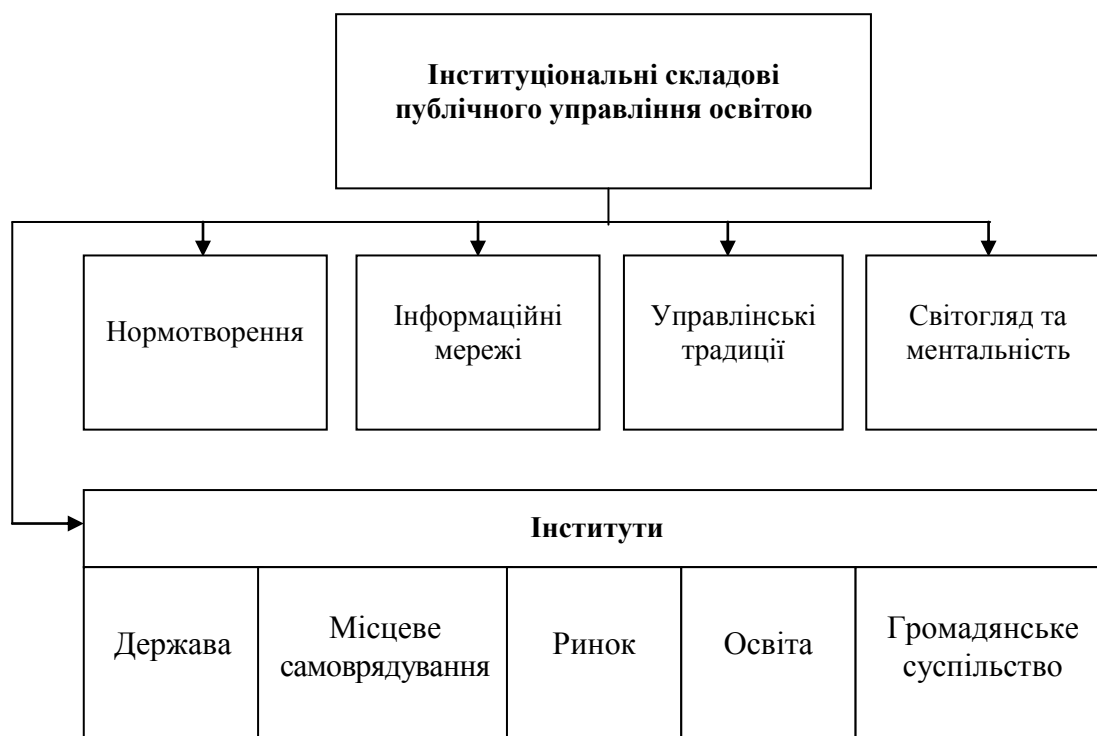


Рис. 1.2. *Інституціональні складові публічного управління освітою*
Складено на основі [83; 88, с. 57; 93, с. 161; 120, с. 44; 149, с. 95–96; 280]

Структура інституціональної системи публічного управління освітою має два функціональні рівні. Перший рівень ієрархії складають формальні інститути. Їх вплив здійснюється за допомогою формальних правил, закріплених у загальному організаційно-правовому порядку. Формальними інститутами управління освітою на місцевому рівні виступають інститути публічної влади: інститут місцевого самоврядування та інститут місцевої виконавчої влади, що разом із громадською компонентою складають систему управління освітою на місцевому рівні. Фактично вплив органів місцевого самоврядування на систему освіти здійснюється у формі організаційно-правового регламентування – затвердження відповідних нормативних документів та контролю за їх виконанням. З іншого боку, «норми примусу» містяться в інструкціях, регламентах та уставах комунальних закладів освіти та забезпечують наявність зворотного зв'язку з їх власниками.

Другий рівень ієрархії інституціональної системи публічного управління освітою складають неформальні інститути. На цьому рівні відбуваються зміни інституту публічного управління під впливом комплексу факторів: ринкових процесів, культурних традицій, громадянської зрілості тощо (рис. 1.3).

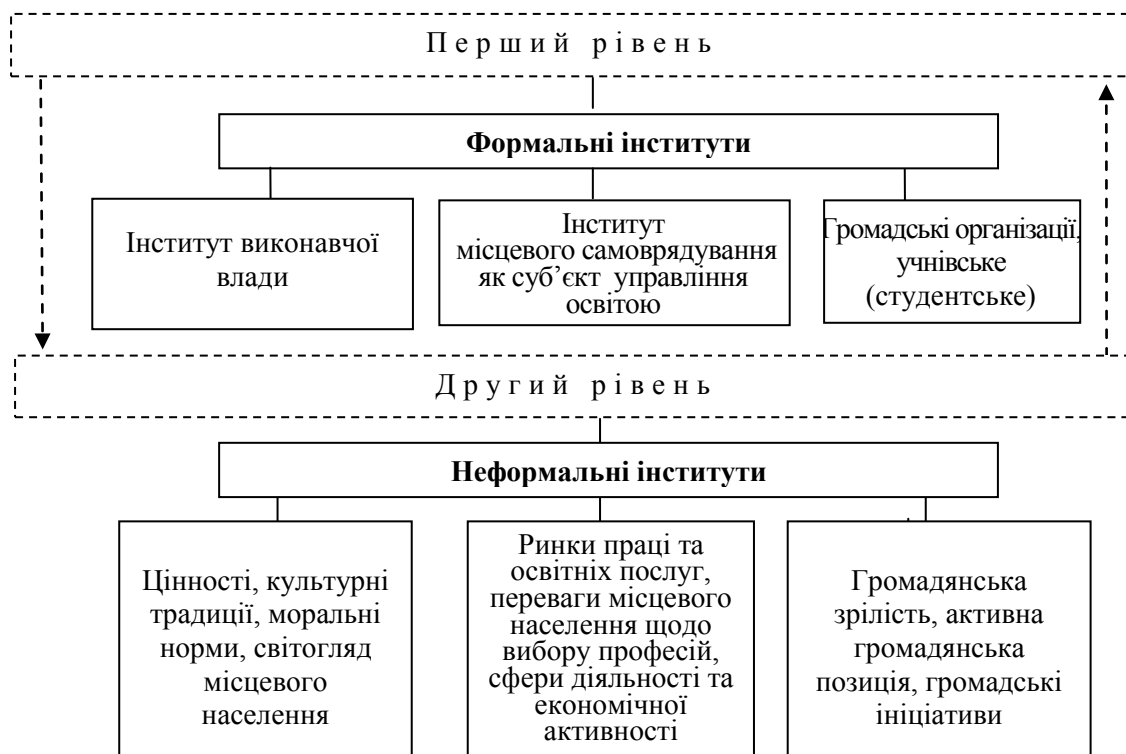


Рис. 1.3. Функціональні рівні інституціональної системи публічного управління освітою на місцевому рівні

Складено на основі [43, с. 8–9; 88, с. 54; 120, с. 44; 149, с. 95–96; 276, с. 32]

Цінності та культурні традиції місцевого населення можна назвати контрактними інституціями. Контрактність неформальних відносин в управлінні освітою проявляється у взаємодії закладів освіти з іншими суб'єктами, які не є формальними органами управління. До таких суб'єктів непрямого управління освітою можна віднести громадські організації, органи громадської діяльності населення (в тому числі батьківські комітети), самоуправління в навчальних закладах, органи самоорганізації населення, які виступають неформальними учасниками процесу управління освітою.

Процес інституціоналізації місцевого самоврядування як суб'єкта управління освітою протікає в умовах тісної взаємодії двох інститутів – інституту місцевого самоврядування та інституту освіти. Трансформація формальних і неформальних відносин всередині інститутів спричиняє зміну управлінських норм та інституцій.

Визначаючи інститути як «механізми державного управління, завдяки яким економічні, соціальні, політичні орієнтири суспільства трансформуються в практику» [69], слід наголосити на еволюційній природі їхнього становлення та трансформації. З цієї точки зору найбільш доцільним видається інноваційний спосіб розвитку інституту місцевого самоврядування.

Інститут місцевого самоврядування як суб'єкт управління освітою, еволюціонує в умовах децентралізації державного управління,

перетворюється у координаційний центр місцевого рівня, що визначає напрям розвитку місцевого інституту освіти. Така еволюція, здійснювана з використанням сучасних інноваційних підходів та інструментів, є природним шляхом інституціоналізації місцевого самоврядування як суб'єкта управління освітою.

Розглядаючи інститут місцевого самоврядування як державно-громадський інститут управління, слід також наголосити на його визначній ролі у становленні ефективної системи освіти. Така роль пояснюється тим, що державно-громадське управління освітою базується в тому числі і на інституті місцевого самоврядування. Тому вдосконалення публічного управління освітою корелюється із модернізацією його громадської складової. Новими засадами публічного управління освітою за цих позицій мають, зокрема, стати:

- підвищення ролі органів місцевого самоврядування та громади як суб'єктів освітньої політики;

- посилення впливу інституту місцевого самоврядування на організацію освітньої діяльності на місцевому рівні, сприяння кластеризації освіти;

- побудова принципово нових державно-громадських відносин у сфері освіти, а також управління нею;

- орієнтація системи публічного управління освітою на забезпечення доступності, якості освіти, профільності закладів загальної освіти;

- активне сприяння органами місцевого самоврядування підвищенню ефективності місцевої системи освіти;

- підвищення ролі органів місцевого самоврядування у забезпеченні інтегрованості місцевої системи освіти у галузеве виробництво;

- реалізація органами місцевого самоврядування соціального замовлення у місцевій системі освіти, ресурсної підтримки такого замовлення та оцінки процесу й результатів освітньої діяльності;

- демократизація освіти, зростання її відкритості, доступності та прозорості;

- модернізація систем управління в галузі освіти, інтенсивна і багатостороння взаємодія владних структур, суспільства і освіти;

- залученість громадськості до управління освітою;

- організація органами місцевого самоврядування пошуку шляхів і засобів, здатних вивести систему освіти на якісно новий рівень, забезпечити її динамічний розвиток, а також пошук резервів, необхідних для забезпечення такого розвитку (як усередині, так і поза сферою освіти);

- підвищення громадських можливостей в управлінні освітою, здатних забезпечити зв'язок споживачів освітніх послуг (зокрема,

громади та її законних представників) із їх постачальником (освітніми інституціями).

Роль місцевого самоврядування у реалізації таких засадничих завдань превалює над роллю держави. Тому його інституціональний розвиток спрямований на формування якісно нового інституту місцевого самоврядування, що представляє інтереси громади та чинить прямий вплив на координацію процесу державно-громадського управління освітою.

Таким чином, інституціональна складова стає найважливішим елементом структури публічного управління освітою, виступаючи яскравою формою прояву її трансформації в умовах посилення ролі місцевого самоврядування як управлінського інституту. А інституціоналізація місцевого самоврядування як суб'єкта управління освітою означає процес формування, організаційного оформлення та нормативного закріплення соціальних відносин, пов'язаних із здійсненням управління освітою в ринкових умовах з урахуванням змін її суспільних функцій та використанням державно-громадських підходів.

1.2. Еволюція підходів до публічного управління освітою

Роль освіти на сучасному етапі розвитку України визначається побудовою демократичної правової держави з ринковою економікою. Закони України «Про освіту» [8], «Про загальну середню освіту» [5], «Про вищу освіту» [3], Національна доктрина розвитку освіти України [175], Програма економічних реформ на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [118] і, зокрема, розділ «Реформа освіти та розвиток науково-технічної сфери» Національного плану дій на 2012 р. щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 рр. [118], Проект Національної стратегії розвитку освіти в Україні на 2012–2021 роки [213] визначили необхідність у новій освітній політиці, орієнтованій на гуманізацію, інформатизацію, національну спрямованість освітньої системи. Для цього слід створити нову модель системи управління, яка передбачатиме публічне управління з урахуванням громадської думки, внаслідок чого будуть змінені функції, структура і стиль регіонального та місцевого управління освітою.

Найбільш доцільним у даному випадку є застосування методу сходження від абстрактного до конкретного, що дозволить послідовно розглянути як загальні аспекти проблеми, що досліджується, так і безпосередньо предмет дослідження.

Категорія освіти має складний, міждисциплінарний, багатоаспектний характер, що одержує в різних галузях науки свій специфічний зміст як соціальної системи, однієї з підсистем суспільства, як соціального явища, соціального інституту, системи

соціальних зв'язків, психолого-педагогічного феномену, освітньої послуги як економічної категорії та ін. Тобто саме поняття «освіта» розглядається в науці та практичній діяльності одночасно як соціальна цінність, як система, як процес і як результат, що ускладнює формалізацію його як об'єкта управління.

Дослідження еволюційних змін у підходах до публічного управління освітою, зокрема інституційних засад цього процесу, на нашу думку, необхідно проводити, орієнтуючись на логічний ланцюг, зображений на рис. 1.4.

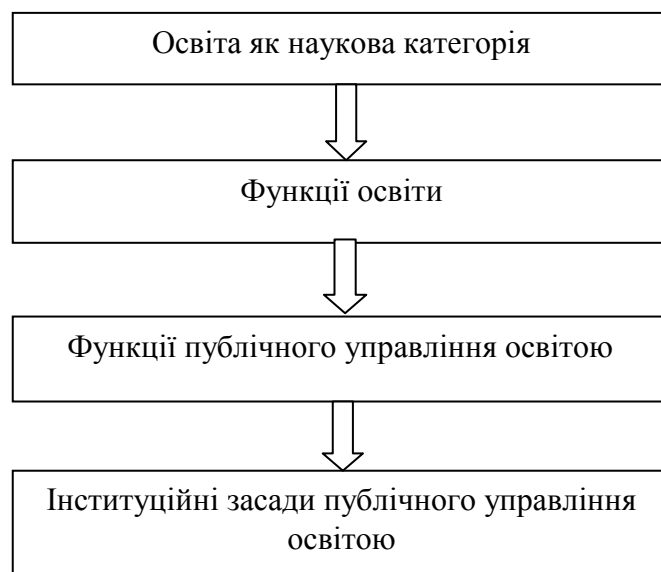


Рис. 1.4. Структурно-логічна схема дослідження еволюції підходів до публічного управління освітою

Як зазначає відомий український вчений В.І. Луговий, часто освіту ототожнюють з поширенням наукових знань [156; 157]. Подібний погляд лежить в основі деяких офіційних її трактувань [122; 155; 164]. Проте є інші інтерпретації освіти, а саме: освіта – процес і результат засвоєння систематизованих не тільки знань, а й умінь та навичок [124; 137]. Останнє трактування є найбільш популярним.

Однак і воно не є вичерпним, оскільки у педагогічній літературі можна знайти пояснення, що поняття «освіта» еволюціонує в педагогіці та побутовій мові: раніше воно повністю відповідало змісту «формування образу» (духовного і тілесного); у теперішній час під освітою розуміють процес та результат засвоєння систематизованих знань і способів практичної та пізнавальної діяльності, а формування морального обличчя індивідів розглядається як виховна сторона освіти [124].

Освіта переважно розглядається як «процес і результат». Однак в деяких роботах останніх років термін «освіта» використовується й

для позначення цілісного виховного процесу [22]. Очевидно, у даному випадку освіту ототожнюють з вихованням.

Інколи під освітою розуміють «сторону виховання, котра полягає в оволодінні системою наукових та культурних цінностей, накопичених людством» [33], як «ядро виховання» вона включає пропаганду та поширення культури [136]. Нерідко освіту прирівнюють до навчання, передачі набутого попередніми поколіннями досвіду, розвитку [151].

Вітчизняні дослідники О.В. Скрипченко, Я.І. Бурлака, М.В. Левченко і Н.В. Співак вважають, що «освіта є частиною виховання» і «співвідношення виховання до освіти – як ціле до частини», при цьому «термін «освіта» вживається у трьох розуміннях: 1) як процес, 2) як результат, 3) як сукупність освітньо-виховних настанов» [230]. Ця концептуальна позиція була б послідовною, якби називався загальний критерій відокремлення освітніх явищ (як частини) від виховних (як цілого), а також формулювання виховання виражало таку широку сутність останнього, за якої воно вбирало б освіту як свою складову [230].

У Законі Української РСР «Про освіту» (1991 р.) надається таке визначення: «Освіта – основа інтелектуального, культурного, духовного, соціального, економічного розвитку суспільства і держави. Метою освіти є всебічний розвиток людини як особистості та найвищої цінності суспільства, розвиток її талантів, розумових і фізичних здібностей, виховання високих моральних якостей, формування громадян, здатних до свідомого суспільного вибору, збагачення на цій основі інтелектуального, творчого, культурного потенціалу народу, підвищення освітнього рівня народу, забезпечення народного господарства кваліфікованими фахівцями» [8]. У прийнятій 25 квітня 1996 р. новій редакції Закону України «Про освіту» наведене визначення має незначні редакційні правки, що, однак, не змінює його сутності. Проте прийнята 1993 р. Державна національна програма «Освіта» («Україна XXI століття») інтерпретує систему освіти як «найважливішу ланку виховання» [96], а в Національній доктрині розвитку освіти України наведено таке трактування освіти: «Освіта – основа розвитку особистості, суспільства, нації та держави, запорука майбутнього України. Вона є визначальним чинником політичної, соціально-економічної, культурної та наукової життєдіяльності суспільства. Освіта відтворює і нарощує інтелектуальний, духовний та економічний потенціал суспільства. Освіта є стратегічним ресурсом поліпшення добробуту людей, забезпечення національних інтересів, зміцнення авторитету і конкурентоспроможності держави на міжнародній арені» [175].

Навіть поверхневий огляд наукових джерел, законодавчих і нормативно-правових актів, що стосуються освітньої проблематики, говорить про дискусійність, певну невизначеність як самого поняття «освіта», так і її функцій. У той же час, зміни, що відбуваються у суспільному житті (про що буде зазначено нижче), спонукають до наукового пошуку у цій сфері через призму зміни, розвитку, трансформації. Тому, на нашу думку, розгляд змістовного наповнення функцій освіти та управління освітою треба починати з визначення терміну «трансформація».

Як відомо, для описання процесів зміни у системі (у тому числі системі освіти) вживаються такі поняття як «реформування», «трансформація», «модернізація» [207, с.12].

Дослідники зазначають, що «трансформація, зміна, розвиток можуть бути орієнтовані на зміну реалій куди завгодно: уперед, назад, убік, по колу і т.п. Модернізація ж орієнтує суспільство і його структури, сфери на вдосконалення, просування вперед, на розробку й реалізацію нових цілей, завдань, пріоритетів, стратегій» [207, с. 12].

С. Кримський визначає трансформацію як істотну структурну переробку системи, «яка (виходячи за межі простого перегруповання її елементів) перетворює шляхом зміни зв'язків, відношень, опосередкувань (чи, навіть, умов детермінації) організацію в функції вихідного формоутворення» [207, с. 12]. У свою чергу, реформування освіти визначають як свідому суб'єктивну діяльність освітян, метою якої є зміна освіти, а трансформацію – як об'єктивний результат реформаторської діяльності [207, с. 12]. С. Кримський визначає реформування як керовану трансформацію [207, с.12]. Отже, трансформація – це зміна, перетворення суттєвих рис; реформування або модернізація характеризують у будь-якому разі наявність управлінського впливу.

Таким чином, стосовно функцій освіти можливим є вживання зазначених термінів одночасно, при цьому під трансформацією функцій освіти пропонуємо розглядати об'єктивний процес змін у функціональній системі, що детермінується внутрішніми та зовнішніми чинниками, а під реформуванням (модернізацією) функцій управління освіти – зміну змістовного наповнення функцій освіти під впливом управлінських дій, що націлені на постановку мети, розробку та реалізацію нових стратегій, задач з урахуванням сучасних соціокультурних реалій.

В.І. Луговий у фундаментальній праці «Управління освітою» під функціями освіти розуміє «її головне призначення, завдяки якому вона утворилася, існує, утримується, розвивається у складі ширшого системного організму» [157, с. 24]. Цілком погоджуємося з думкою

дослідника, що глибинною причиною зародження освіти є поява протиріччя між обмеженістю (віком життя, доступом до культурних джерел, інформаційною місткістю психіки, властивостями її інформаційної організації) потенційних можливостей окремої людини в оволодінні культурним досвідом, з одного боку, та вибухоподібним накопиченням цього досвіду, з іншого боку [157, с. 24].

Зазначене діалектичне протиріччя знаходить своє розв'язання через стрімкий розвиток освіти, роль якої полягає у «цілеспрямованій, спеціально організованій трансляції інформаційно-культурних надбань між поколіннями (у соціальному часі) та усередині поколінь (у соціальному просторі) заради забезпечення повноцінного соціально-культурного життя» [157, с. 24].

В.І. Луговий наголошує, що роль освіти є зовнішньо зорієнтованою, її результатом є набута культура суб'єкта (особистості, групи людей, людства), але для реалізації цієї зовнішньої ролі виконується ряд функцій внутрішнього плану: педагогічно-творча; фіксації і збереження педагогічної інформації; транслуюче-залучаюча; суб'єктно-відтворююча; функція самоорганізації та саморозвитку [157, с. 24–25].

Цілком погоджуємося також із поглядом В.І. Лугового, який зазначає, що набута через освіту культура суб'єкта (тобто результат реалізації внутрішніх функцій), починає «жити своїм функціональним життям», тобто реалізовувати себе у навколишньому світі. В цьому контексті, на нашу думку, слід розрізняти зовнішні функції освіти, які реалізуються в межах функціональних систем «освіта – суспільство», «освіта – навколишнє середовище», «освіта – культура», «освіта – освіта», «освіта – всесвіт». Саме остання актуалізує проблему трансформації функцій освіти, що знаходить прояв як у зміні існуючих, так і появи нових функцій.

У межах взаємодії освіти з суспільством, культурою, навколишнім середовищем і освітою (як зовнішніми сферами дійсності) В. Луговий розглядає такі функції: соціально-організаційну; цілеспрямованої соціалізації індивідів; індивідуального окультурнення людини; природоохоронну; культурно-інформаційного удосконалення фізично-поведінкових якостей індивіда; передачі надбань культури; забезпечення саморозвитку освітньої системи [157, с. 25–29].

Треба наголосити, що розгляд наукових джерел, у яких досліджуються функції освіти, свідчить про відсутність їх чіткої класифікації. У свою чергу, розглянутий розподіл функцій освіти дозволяє запропонувати в якості однієї з класифікаційних ознак вектор їх реалізації, а саму класифікацію представити у вигляді схеми (рис. 1.5).

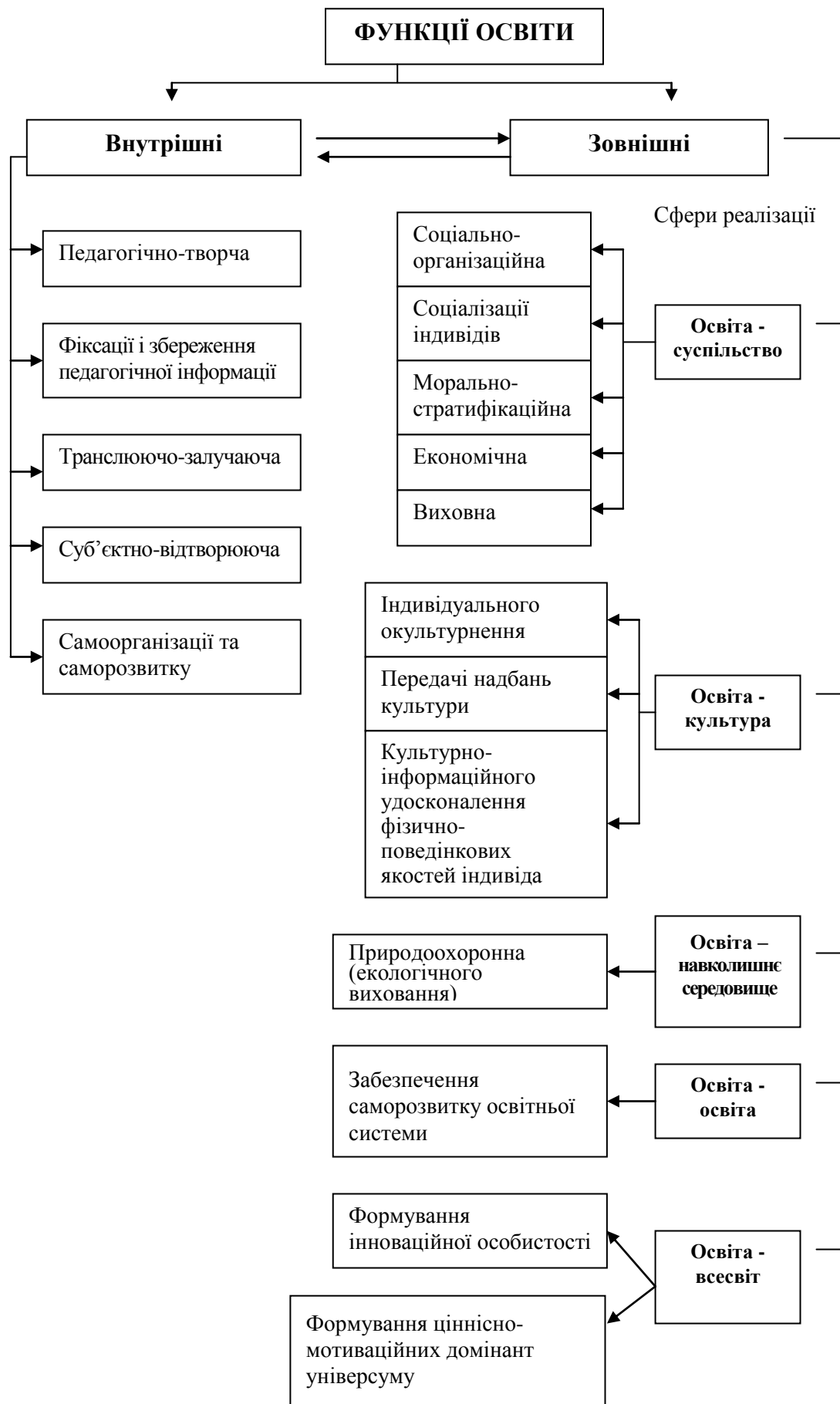


Рис. 1.5. Класифікація функцій освіти за вектором реалізації
 Складено автором з використанням [157]

У той же час, якщо традиційні фактори виробництва примножували фізичні сили людини, то інформація і знання реалізують і примножують її розумовий потенціал. Особа, яка була лише робочою силою, фактором виробництва, економічною людиною, дедалі більше стає людиною творчою, головним критерієм розвитку економіки та суспільства [259, с. 18]. У зв'язку з цим, безумовно, підвищується роль саме когнітивних функцій освіти, через які людиною набуваються нові знання, здатні забезпечити інноваційний розвиток.

Але великою помилкою є надання переваги цим функціям за рахунок зменшення значення функцій соціальних, пов'язаних зі змінами в екзистенційній картині світу, кризою раціоналістичного світогляду, глобалізаційними процесами [207, с. 7–8]. Говорячи про зазначені зміни, І.М. Предборська зазначає, що світ характеризується безпрецедентним зростанням випадковості, нестійкості, динамізму та непередбаченості [207, с. 7]. Сучасна наукова картина світу свідчить про кризу раціоналістичного світогляду, який орієнтував людину на постійне перетворення світу в своїх інтересах за законами розуму. Сьогодні значення набуває інший світоглядний підхід: людина повинна впорядковувати своє індивідуальне буття за законами універсального світопорядку [207, с. 7].

Іншою особливістю сучасної картини світу є феномен синтезу природничих і гуманітарних наук, суть якого полягає в тому, що наукове знання набуває статусу духовного пошуку, з частково вузькопрофесійної діяльності перетворюється на світоглядну орієнтацію. Сучасна людина переконується в синхронності та ідентичності законів розвитку Всесвіту, соціуму та людини, тому природно прагне до універсалізації знання [207, с. 7–8].

Останнім часом значний вплив на процеси освіти здійснює глобалізація. Феномен глобалізації, до якого нині прикута пильна увага науковців, політиків, широкого загалу, є чи не найбільш контрверсійним. Одним із наслідків культурної складової глобалізації є монополізація інформації, освіти і духовного простору, тобто йдеться про ідеологічний імперіалізм, який спричинює відчуження більшої частини людства від можливостей використання навіть перетворених форм інформації. Відбувається «придушення» особистості людини як соціокультурного феномена [207, с. 8].

Повертаючись до класифікації зазначених функцій освіти, дослідники зазначають, що когнітивні функції є універсальними, у той час як соціальні функції є досить варіативними і залежать від особливостей суспільства. До когнітивних функцій відносять:

розвиток, акумуляцію та поширення знань; підготовку до професійної діяльності; регулювання соціальної поведінки.

До соціальних функцій зараховують загальнолюдське та національне виховання; інтелектуальний розвиток і моральне вдосконалення особи [132, с. 69]. Достатньо дискусійним, на нашу думку, виглядає віднесення функції регулювання соціальної поведінки до групи когнітивних.

Треба зазначити, що увага науковців, які розглядають функції освіти, в основному прикута до освіти як соціального інституту та його історичного характеру. В той же час рівень розвитку освіти, її специфіка визначаються рівнем розвитку суспільства [256]. Інститут освіти виконує цілу низку функцій, завдяки яким задовольняє відповідні соціальні потреби і інтереси. Причому функції освіти (як, власне і будь-якого іншого інституту) змінюються і ускладнюються залежно від суспільних змін.

Уперше аналіз функцій освітнього інституту здійснив Е. Дюркгейм. У розумінні Е. Дюркгейма освіта представлена як соціальний інститут і регулятор окремої сфери суспільного життя та людської діяльності, що має взаємозв'язок з певними сферами (економіка, ідеологія, політика, релігія). Згідно з Е. Дюркгеймом, кожен соціальний інститут виконує певні соціальні функції: закріплення і відтворення суспільних відносин; забезпечення стійкості соціальної структури суспільства; регулювання відносин між членами суспільства шляхом вироблення визначених зразків, еталонів, моделей; забезпечення стандартизованої і передбачуваної поведінки; забезпечення згуртованості, взаємозалежності та взаємовідповідності членів суспільства; упорядкування системи взаємодії членів суспільства [101, с. 108].

У розгляді специфіки освіти як соціального інституту серед інших інститутів окреме місце належить Т. Парсонсу, який вважав, що соціальний інститут освіти – це система, яка не тільки формується, а ще й самоорганізовується. Т. Парсонс реалізував спробу розгляду соціального інституту освіти з позицій його впливу на стан суспільства в цілому, виділяючи чотири основні сфери, на які він впливає: економічну, соціальну, правову, політичну. Отже, функції освіти слід розглядати через призму виконання людьми вимог, зумовлених їх приналежністю до тих або інших груп соціальної структури чи сфери діяльності [188, с. 105].

Деякі сучасні західні соціологи визначають інститут освіти як систему довготривалих групових та індивідуальних установок, орієнтацій, що функціонують як матриця сприйняття і постановки цілей, завдань, дій, а значить, це система для відтворення «норм» і

«правил» визначеного способу життя [42, с. 34]. У даному випадку основна функція інституту освіти пов'язана з функцією соціалізації, тобто передачі культури, знань, навичок індивідові, а не з обслуговуванням мегасистеми.

Соціальний інститут освіти з точки зору виконання ним функцій уважно розглянуто українськими соціологами освіти, адже суспільні трансформації не могли не торкнутися даного інституту. Так, І. М. Гавриленко зазначає, що даний інститут реалізує всю сукупність покладених на нього функцій, але відносно до власних особливостей. Він аналізує такі функції, як репродуктивна, селективна, комунікативна, владна, народногосподарська, гедоністична, продуктивна, інтегративна [74, с. 301 – 335].

У свою чергу, М.П. Лукашевич, виходячи із завдань та основних напрямів діяльності освіти як соціального інституту, виділяє функції: загального та професійного навчання молоді, здійснення підготовки спеціалістів, відтворення і розвитку соціальної структури суспільства, впливу на соціалізацію індивідів, на духовне життя суспільства [158, с. 381].

Узагальнюючи доробок соціологів стосовно специфіки функціонування інституту освіти, В.В. Чепак виділяє ті з них, які відображають її місце і роль на сучасному етапі суспільного розвитку [256].

Е.Г. Позднякова-Кирбят'єва [198] зазначає, що багато дослідників виділяють різні соціальні функції інституту освіти, але єдиної класифікації соціальних функцій освіти практично не існує. Дослідник здійснює спробу систематизувати соціальні функції освіти згідно з потребами сучасного українського суспільства і виокремлює такі функції: цілепокладання; комунікативна; раціонального ідеологічного маніпулювання; соціалізаційна; мобілізації соціальної інформації; соціального відтворення; соціальної мобільності; соціальної селекції; гуманістична; соціально-реабілітаційна.

На думку М.В. Пічі та О.М. Семашко, традиційно виділяють такі соціальні функції освіти: трансляція культури, знань і навичок; наслідування соціального досвіду і в цілому духовна спадкоємність поколінь; соціалізація особи та окремих верств населення; регуляція соціально-класового балансу суспільства; інтеграція з наукою та виробництвом; опосередкований вплив на політичні та національні процеси [194].

Серед вітчизняних досліджень стосовно функцій інституту освіти в соціумі можна, на наш погляд, відзначити науковий внесок С. Подмазіна. Автор не лише узагальнив різні типологічні підходи, але й показав генетичний зв'язок функцій освіти з етапами

загальнолюдського соціокультурного поступу [197, с. 24 – 89]. Маючи досвід багаторічної діяльності з впровадження особистісно зорієнтованих систем освіти, С. Подмазін доводить, що цілі освіти безпосередньо залежать від ступеня соціальної зрілості суспільства. Додамо, що на етапі трансформації особлива роль належить також зворотному впливу цілей освіти на всю стратегію суспільного розвитку, на досягнення вищого ступеня соціальної зрілості.

С. Подмазін у загальному вигляді порушує і розв'язує проблему поліфункціональності освіти, яка, з іншого боку, є проблемою розвитку суспільства шляхом гармонізації всіх сфер життя людини і, відповідно, переходу від нижчих до вищих духовно-ціннісних зразків поведінки, підпорядкування перших другим тощо. Згідно з підходом С. Подмазіна, його класифікація включає такі функції освіти: соціальну, політичну, економічну, екологічну та духовну. Остання, у свою чергу, поділяється на гуманістичну і культурну. Р. Зрайко, враховуючи дослідження С. Подмазіна та інших авторів, поглиблює та конкретизує систему функцій освіти, в результаті система набуває чіткішого і соціально-психологічного забарвлення, стає придатною для розв'язання багатьох теоретичних і практичних проблем [119, с. 86–95].

Здобутком Р. Зрайка у запропонованій ним класифікації є визначення функції створення можливостей для вільного розвитку духовного потенціалу всіх і кожного, яка визначає ціннісно-мотиваційною домінантою безумовне позитивне ставлення до всього сущого, бачення нових можливостей духовного розвитку, переживання причетності до Універсуму.

Розглядаючи функції освіти через призму трансформації, не можна обійти проблеми, пов'язані з процесами суспільної стратифікації. Розгляд освіти в контексті теорії стратифікації започаткував у 50-х рр. ХХ ст. П. Сорокін. На його думку, освіта здійснює передусім тестування здібностей індивіда, виявляючи серед них соціально та морально значущі. Це слугує підставою для відчуження від освіти тих індивідів, які не виявили очікуваних інтелектуальних і моральних якостей. У такий спосіб освіта забезпечує обдарованим індивідам рух соціальними сходами вгору, перекриваючи шляхи для нездібних.

Упорядкування робіт, що розглядають функції освіти, дозволяє створити вдосконалену їх класифікацію, яка побудована на таких класифікаційних ознаках з урахуванням трансформаційних змін: вектор реалізації; сфера реалізації; зміст; ступінь суспільного розвитку; час виникнення (рис. 1.6).



Рис. 1.6. Класифікація функцій освіти

Складено автором із використанням [101; 132; 157; 197]

Світове співтовариство беззастережно визнало якість освіти головною метою, пріоритетом розвитку суспільства у ХХІ ст., якому підпорядковані всі інші показники людського життя. Людство вступило на інноваційний шлях розвитку, коли мінливість стає ключовою рисою способу життя людини. Перехід до нового змісту навчання має забезпечити відповідь на нові виклики сучасного суспільства. Тому поруч із засвоєнням базових знань перед сучасною освітою дедалі все більш нагально постає завдання навчити людину самостійно оволодівати новими знаннями та інформацією, навчити навчатися, сприймати і продукувати зміни, виробити потребу в навчанні впродовж життя.

Моделлю особистості в новій парадигмі освіти має стати інноваційна людина. Вона розглядає оточуючий світ не як сталу, гармонійну структуру, до якої потрібно пристосовуватися, а як сферу пізнавальної та практичної невизначеності. Винахідливість стає архетипом діяльності для інноваційної людини, а провідною метою навчання – формування в неї власної дослідницької позиції [207, с. 23].

Успішна реалізація українською освітою вищезазначених функцій дасть можливість сформувати людину з інноваційним типом мислення, культури, з готовністю до інноваційного типу діяльності, що стане адекватною відповіддю на перехід цивілізації в інноваційний тип розвитку. Лише сформувавши інноваційну особистість, ми зможемо стати конкурентоспроможною нацією.

Ідеї про необхідність трансформації зовнішніх функцій освіти періодично виникали у нашій країні. Так, у радянський період з другої половини 1960-х рр. виникали та знаходили реалізацію ідеї об'єднання зусиль освітян, науковців та роботодавців для активної профорієнтації, профілізації старшої школи, забезпечення наступності навчання, підготовки кваліфікованих кадрів шляхом перенесення процесу навчання у виробничі умови, залучення до викладання кращих практиків, удосконалення системи розподілу випускників, укладання договорів про цільову підготовку спеціалістів, які знайшли своє втілення спочатку у створенні філіалів кафедр на підприємствах, потім - навчально-науково-виробничих комплексів, а згодом встановлення зв'язків між галузево орієнтованими комплексами в межах територіальних одиниць [202, с. 159].

У сучасних умовах, коли світ стрімко змінюється та стає все менш керованим, на новий рівень виходить проблема управління складними соціальними системами. Саме до них можна віднести систему освіти окремої країни та її адміністративно-територіальних одиниць. На нашу думку, аналіз змін у функціях управління освітою необхідно проводити, виходячи з класичних функцій управління (планування, організація, мотивація та контроль).

Загальні функції публічного управління розкривають зміст управлінського процесу і відбивають логіку, складові компоненти

діяльності. Загальні функції управління наповнюються певним змістом тільки при їх застосуванні для розв'язання завдань існування конкретної системи (наприклад, системи середньої освіти міста).

Сукупність цих завдань складає зміст управлінської діяльності й утворює цільові функції суб'єктів управління (держави та недержавних утворень). Кожна цільова функція в управлінському процесі проходить всі його етапи (збір та аналіз інформації, визначення критеріальної моделі результату, передача мети та її адаптація до умов виконання, організація діяльності для досягнення мети, встановлення комунікативних зв'язків з поточним коригуванням, контроль результату, прогнозування подальшого розвитку).

Як зазначають дослідники, крім внутрішніх факторів, на розвиток цільових функцій значний вплив здійснює зовнішнє середовище. Основними агентами зовнішнього впливу щодо змін цільових функцій управлінських структур є централізація або децентралізація управління [107]. Ці процеси супроводжують зміни соціально-економічної структури суспільства.

Сучасність потребує якісних перетворень загальних і цільових функцій також і об'єктів управління – навчальних закладів. Л. І. Даниленко пов'язує зміну функцій з тенденцією оновлення управлінської діяльності керівника навчального закладу [92]. Автор називає процес оновлення модернізацією, а функції, які зазнали змін, – модернізованими. Модернізація пов'язується з появою вимог проводити аналіз оточення закладу освіти в більш широкому масштабі та передбачати розвиток цього закладу у зв'язку зі змінами оточуючого середовища. Це завдання виконує прогнозуюча функція. Необхідність представляти заклад освіти у різних офіційних колах у зв'язку з наданням їй самостійності у встановленні різнопланових контактів викликала появу представницької функції.

Важливим є виділення автором політико-дипломатичної функції, яка націлює на необхідність власного осмислення і відтворення в своїй діяльності зовнішньої і внутрішньої політики держави, національної культури, історії нашої країни тощо. Консультативна функція виникла як потреба в самоуправлінні, самоорганізації діяльності навчального закладу. Менеджерська функція посилює увагу до керівництва колективом навчального закладу і до забезпечення системності цього процесу, використання методів ситуативного управління.

Ці функції отримали подальший розвиток у роботі О.І. Райченко з модернізації діяльності районного відділу освіти в сучасних умовах. Розкриваючи наукові засади цього процесу, автор використовує такі пріоритетні модернізовані функції, як: діагностична, прогностична, консультативна, менеджерська, представницька, політико-дипломатична. Вона показує механізм визначення цільових функцій

представників апарату районних (міських) відділів освіти в межах кожної модернізованої функції [114]. Таким чином, відбувається якісна зміна цільових функцій управління як у системі загальної середньої освіти, так і взагалі в системі освіти.

Кількісні зміни в системі освіти протікають під впливом внутрішніх факторів переосмислення й усвідомлення сутності кожної функції і вимог до введення нових напрямів діяльності або зміщення рівноваги щодо централізації чи децентралізації управління, що вимагає перерозподілу цільових функцій.

Якісні зміни відбуваються під впливом змін в зовнішньому середовищі та висувають нові завдання перед об'єктом управління. Таким чином, розвиток функцій управління відбувається за їх якісних і кількісних змін, що обумовлені факторами зовнішнього і внутрішнього середовища.

В умовах розвитку ринкових відносин в економічній системі суспільства природно змінюються цілі і завдання управління освітою. Так з'явилися завдання, які вимагають урахування зовнішніх зв'язків об'єктів управління, прогнозування їх розвитку, створення умов для процесів самоорганізації і самоуправління керованих об'єктів, позабюджетного фінансування цієї сфери діяльності тощо. Це, у свою чергу, викликає появу нових підходів, способів і засобів реалізації загальних функцій управління.

Сучасне управління передбачає розвиток кооперації праці, стратегічне планування, яке допускає поточне переформулювання цілей, в ієрархічній вертикалі контакт з нижчим та вищим рівнями, які безпосередньо стикаються, не втручаючись у справи більш віддалених шаблів, оптимальне поєднання управління і самоуправління [107].

Так, наприклад, ще до недавнього часу процес управління освітою характеризувався п'ятьма функціями: аналіз діяльності, планування, організація, контроль, регулювання. Зараз фахівці зазначають, що простого аналізу діяльності надто мало для управління сучасною освітою, яка існує в нестабільних умовах. Шляхом визначення внутрішніх та зовнішніх спонукаючих факторів можна одержати необхідну інформацію для поточного коригування і прогнозування розвитку об'єкта управління. Отже, функція педагогічного аналізу в сучасних умовах доповнюється і збагачується, тому що передбачає не тільки пошук недоліків, але й невикористаних резервів, які створюють основу прогнозування розвитку наприклад, загальноосвітнього навчального закладу. Це дає змогу визначити мету управління. Тому першу функцію доцільно назвати «цілепокладання і прогнозування» та визначити такі її складові: внутрішній і зовнішній аналіз умов існування об'єкта управління та поточного стану його діяльності, визначення мети і завдань діяльності, перспективних шляхів розвитку, шляхів поточного коригування, способів вимірювання проміжних та кінцевих результатів.

Функція планування модернізується, вбираючи в себе цільове стратегічне планування. Стратегічний план визначає методи досягнення заданих цілей. При остаточному виборі загального підходу конкретизуються цілі окремих операцій, тільки після цього визначаються виконавці, і перед ними висувуються завдання. Цільовий підхід допомагає конкретизувати завдання і послідовність їх виконання за допомогою побудови дерева цілей. При цьому визначається декілька варіантів стратегії залежно від розвитку ситуації. Використання альтернативних варіантів забезпечує можливість поточного переформулювання цілей. Для досягнення висунутої мети розробляється модель бажаного результату, визначаються її параметри і критерії вимірювання. Таку функцію краще назвати «планування і програмування».

Функція організації управління перетворюється шляхом розробки процесів поєднання вертикального, горизонтального управління і самоуправління. Її можливо здійснити через встановлення оптимального співвідношення зовнішнього управління і самоорганізації керованої системи. Таке перетворення передбачає знання мотивів, потреб, інтересів і цінностей людини, вміння забезпечувати умови для створення певної мотиваційної сфери, кооперацію дій керівника і підлеглих. Поступово висувуються завдання створення мотиваційного об'єкта управління через мотиваційне управління.

Сучасними способами створення мотивів є матеріальне або моральне стимулювання і забезпечення умов для реалізації власних інтересів виконавців. Таким чином, процес організації супроводжується діями керівника по створенню мотиваційної основи праці виконавців. Тому цю функцію краще назвати «організація і мотивування».

Сучасне управління поєднує функції контролю та регулювання. Сьогодні ми виділяємо два види контролю: «м'який» – моніторинговий і «жорсткий» – за кінцевим результатом. Моніторинговий контроль проводиться з метою поточного коригування процесів, які відслідковуються (наприклад, ефективність навчально-виховного процесу в закладах освіти міста). Жорсткий контроль передбачає заміри тільки кінцевих результатів і визначення їх відповідності встановленим стандартам. У цьому випадку коригування проводиться за результатом. Моніторинговий контроль поступово займає місце інспектування, замінюючи не тільки мету, форми і методи перевірки, а й суб'єкти контролю. У процесі здійснення державного контролю спостерігається поступове введення самоаналізу і самокоригування. Однак потребує спеціального дослідження встановлення оптимального співвідношення зовнішнього контролю та самоконтролю. Отже, на сьогодні створена й розвивається нова система державного контролю за діяльністю

об'єктів управління, яка передбачає контроль за поточним регулюванням й саморозвитком, тому функцію доцільно назвати «контроль і регулювання».

Отже, підсумовуючи, можна відзначити, що розвиток функцій публічного управління освітою обумовлюється кількісними і якісними змінами в цільових функціях суб'єктів управління.

Останнім блоком у логічному «ланцюгу» теоретичного дослідження підходів до управління освітою визначено інституційні основи цього процесу, які, безумовно, слід розглядати в контексті загальних уявлень про інституціональну теорію.

Виходячи із зазначеного вище, під інституційними основами управління освітою пропонується розуміти систему взаємопов'язаних інституцій, що дозволяють створити сприятливе освітнє середовище у вигляді норм права за допомогою регулюючої та розпорядчої діяльності реальних суб'єктів влади.

На думку Г.І. Груби, у структурі інституціоналізації доцільно виокремити такі основні складові підсистеми: інституційно-економічну, організаційно-інституційну (структурну), нормативну (регулятивну), інституційно-фінансову та соціокультурну [178].

На жаль, у вітчизняній науці державного управління ще в недостатній мірі висвітлені теоретико-методологічні та прикладні аспекти формування і використання організаційних систем управління розвитком сфери освіти. У переважній більшості досліджень превалює статичний підхід, який полягає в констатації факту наявності відповідних структур управління та визнання необхідності саме їх використання (удосконалення) в системі управління освітою.

У свою чергу, під організаційною структурою управління освітою необхідно розглядати категорію, що характеризує відносини сукупності ланок апарату управління та наявних між ними організаційних зв'язків, які виражають взаємодію й координацію елементів усередині даної системи. Структура розкриває склад елементів, внутрішню форму організації системи, її статику, тоді як організаційні відносини забезпечують тісноту і ефективність структурних зв'язків. Елементи організаційної структури в сукупності утворюють організаційну єдність для реалізації спільної мети [58].

Публічне управління освітою реалізується через органи державної влади і місцевого самоврядування. Діяльність цих формальних інституцій в демократичному, громадянському суспільстві підтримуються неформальними інституціями громадського самоуправління в навчальних закладах (батьківською та учнівською (студентською) громадськістю, загальними зборами (конференцією) трудового колективу та ін.). В умовах децентралізації влади органи місцевого самоврядування повинні зазнавати мінімального державного втручання. Управлінська модель в системі

освіти повинна ґрунтуватися на вертикальних та горизонтальних зв'язках, про що буде зазначено нижче.

Отже, інституційні основи публічного управління освітою – це сукупність органів, правових норм та інших структур як системи, спрямованої на реалізацію основних функцій управління освітою. Проблема публічного управління освітою полягає в узгодженості інститутів освіти та публічної влади за рахунок внутрішніх і зовнішніх (між інститутами) взаємозв'язків. В сучасних умовах процес місцевого самоврядування полягає в становленні органів місцевого самоврядування як дієвих провідників політики місцевого розвитку, що здатні забезпечити сприятливе середовище для підвищення конкурентоспроможності територіальних громад за рахунок освітньої складової. Одним із шляхів такої інституціоналізації є підвищення ролі органів місцевого самоврядування в управлінні освітою за рахунок перерозподілу повноважень з місцевими органами виконавчої влади.

1.3. Децентралізація державного управління як фактор інституціоналізації місцевого самоврядування

Побудова високотехнологічної «економіки знань» потребує докорінної зміни вектора публічного управління освітою, що стає можливим за умов децентралізації управління. Зміна державницьких поглядів на проблеми формування сучасної та ефективної системи освіти, здатної у повній мірі забезпечувати потребу економіки у кваліфікованих кадрах, лежить у площині підвищення ролі органів місцевого самоврядування в управлінні освітою.

Як зазначено у Проекті Національної стратегії розвитку освіти в Україні на 2012–2021 рр., основними стратегічними завданнями розвитку процесу управління освітою, а також реформування управління освітою упродовж найближчих 10 років у нових соціально-економічних умовах є: перехід від державного до державно-громадського управління, чітке розмежування функцій між центральними, регіональними і місцевими органами управління, забезпечення самоврядування навчально-виховних закладів і наукових установ, утвердження у сфері освіти гармонійного поєднання прав особи, суспільства й держави [21]; оптимізація державних управлінських структур з метою забезпечення децентралізації та демократизації управління освітою [213].

Розглядаючи інституціоналізацію як «процес встановлення соціальних норм, правил, статусів і ролей, приведення їх в систему, здатну діяти у напрямі задоволення суспільних потреб» [121], слід акцентувати увагу на її суспільній значимості. У сучасних умовах процес встановлення соціальних ролей та приведення їх в систему, здатну діяти у напрямі задоволення суспільних потреб тісно корелюється із напрямом децентралізації державного управління.

За визначенням А.Ф. Мельник, децентралізація – це «характерне явище для сфери сучасного державного управління, зумовлене об'єктивними та суб'єктивними факторами розподілу управлінських функцій та повноважень між органами виконавчої влади різних організаційно-правових рівнів» [168, с. 199].

Передання більшості управлінських функцій та повноважень на рівень місцевого самоврядування є виразником ініціювання процесу децентралізації державного управління. В умовах децентралізації державного управління роль органів місцевого самоврядування в управлінських процесах стає визначальною.

У таких умовах формування структури управління освітою на місцевому рівні має забезпечувати виконання певних положень. Є.Г. Аніміца і А.Т. Тертишна визначили основні положення, що мають враховуватися при формуванні організаційних основ місцевого самоврядування [95]. Ці положення певною мірою можна застосовувати у галузі освіти. Беручи за основу управлінський підхід вищезазначених науковців, визначимо основні положення, що мають враховуватися при формуванні організаційних основ управління освітою на місцевому рівні:

1. Органи місцевого самоврядування наділяються практичною компетенцією у вирішенні питань управління освітою місцевого значення і не контролюються у реалізації цих питань органами державної влади.

2. Внутрішня структура системи управління освітою визначається органами місцевого самоврядування самостійно, у зв'язку з чим доцільно розробити і впровадити таку структуру, яка буде дієвою в конкретних соціально-економічних умовах з урахуванням сформованих місцевих традицій.

3. При формуванні структури управління освітою на місцевому рівні важливою є реалізація принципу чіткого розподілу повноважень. У широкому розумінні вона включає процедуру організації структури всієї системи управління освітою, у вузькому розумінні – систему органів, які здійснюють на даній території функції та повноваження щодо управління освітою.

Виходячи із запропонованих організаційних основ, а також міркувань щодо наявності взаємозв'язків та підпорядкованості організаційних одиниць місцевого апарату управління [95, с. 31], можна визначити поняття організаційної структури управління освітою на місцевому рівні. Таким чином, організаційна структура управління освітою – це сукупність, взаємозв'язки та підпорядкованість системи організаційних одиниць (підрозділів) апарату управління, що виконують функції управління освітою на регіональному та місцевому рівнях.

Більш реальним завданням видається не перебудова системи управління освітою, а поступова трансформація управлінської

парадигми, що тягне за собою зрушення у бік децентралізації. Управлінську діяльність органів місцевого самоврядування у сфері освіти доцільно спрямовувати таким чином, щоб забезпечити узгодження вимог місцевого населення та держави з урахуванням місцевих реалій та традицій. З цією метою можливим видається поєднання процесів управління й самоврядування, забезпечення спрямованої самоорганізації.

Як зазначає Л.Л. Прокопенко, враховуючи природу і субстанційну специфіку суб'єктів управління, можна виділити сім основних видів управління освітою, які багато в чому співвідносяться між собою: державне управління, суб'єктом якого є держава; місцеве самоврядування, суб'єктом якого виступають мешканці територіальних громад, інших адміністративно-територіальних одиниць; менеджмент, що являє собою управління власністю з боку власника; церковне управління, суб'єктом якого виступає церква; громадське управління, суб'єктом якого є інституціалізовані (юридично оформлені через закони, статuti) громадські об'єднання; групова (колективна) саморегуляція, суб'єктом якої виступають групи людей, що вільно (на власний розсуд) і водночас з урахуванням інтересів інших та норм культури і соціального співжиття керують спільною поведінкою й діяльністю, та сімейне управління, що являє саморегуляцію соціального співжиття членів сім'ї [30, с. 56 – 57; 168, с. 28; 216].

Роль органів місцевого самоврядування в управлінні освітою полягає також у забезпеченні реалізації засад державної політики у сфері освіти, наукової, науково-технічної, інноваційної діяльності, забезпеченні розвитку системи освіти на місцевому рівні, а також сприянні у створенні умов для реалізації рівних прав місцевого населення на освіту. Безпосередня роль органів місцевого самоврядування проявляється у здійсненні контролю за дотриманням актів законодавства з питань освіти, виконанням навчальними закладами державних вимог щодо змісту, рівня та обсягу надання освітніх послуг; координації діяльності навчальних закладів та наукових установ, що належать до сфери управління обласних державних адміністрацій, організації роботи з їх матеріально-технічного й науково-методичного забезпечення; забезпеченні моніторингу у сфері освіти, наукової, науково-технічної, інноваційної діяльності, сприяння захисту прав інтелектуальної власності в області; формуванні регіональної наукової та науково-технічної політики, впровадженні інноваційних заходів, здійсненні трансферу технологій, спрямованих на соціально-економічний розвиток області [10]. До відання органів місцевого самоврядування також віднесено встановлення обсягів бюджетного фінансування закладів освіти; забезпечення розвитку їхньої мережі, зміцнення матеріальної бази, господарське обслуговування; соціальний захист працівників освіти, дітей, учнівської і студентської молоді,

створення умов для їх виховання, навчання і роботи відповідно до нормативів матеріально-технічного та фінансового забезпечення; контроль виконання вимог щодо їх навчання [71, с. 336].

Прямування до посилення тенденцій децентралізації вимагає визначення загальної сучасної парадигми освіти – системи вихідних принципів, на основі яких буде вибудовуватися стратегія цієї галузі [146, с. 28]. Будемо вважати, що сутність загальної парадигми освіти виражається її направленістю на якість життя особи і суспільства в цілому.

Варто зазначити, що новітня парадигма управління, у тому числі управління освітою, сьогодні прогресивно змінюється: від західного прагматизму та раціоналізації українська наукова думка повертається в бік духовності, її пріоритету над економічно-раціональним компонентом [138, с. 4].

Взагалі, поняття «парадигма» було введено до наукової теорії американським вченим Т. Куном [146, с. 11, 28]. Згідно з трактуванням Т. Куна, парадигма – це визнані всіма наукові досягнення, які впродовж певного часу дають модель визначення проблем та їх вирішення науковою спільнотою. Це «дисциплінарна матриця» впорядкованих компонентів різного роду, які утворюють єдине ціле і функціонують як єдине ціле, забезпечуючи відносну повноту професійної комунікації та відносну одноголосність професійних суджень наукової спільноти [146, с. 28].

На сьогоднішній день поняття парадигми використовується в сучасних теоріях для діагностики її стану і передбачення перспектив. Зміст парадигми охоплює сукупність теоретичних стандартів, ціннісних критеріїв, світоглядних позицій, методів і принципів дослідження. Парадигма являє собою певну методологічну структуру мислення, що справляє вплив на практичну діяльність та вироблення політико-управлінської технології [73].

Важливим поняттям в системі понятійно-категоріального апарату парадигми виступає самоорганізація. Самоорганізація – це процес, у ході якого створюється, відтворюється чи удосконалюється організація складної динамічної системи. Процеси самоорганізації можуть мати місце тільки в системах, що володіють високим рівнем складності і великою кількістю елементів, зв'язки яких мають не жорсткий, а ймовірнісний характер [73; 284].

Як зазначалося, управління освітою на місцевому рівні має безпосередній зв'язок з категорією самоорганізації. Поєднання процесів управління та самоврядування передбачає забезпечення спрямованої самоорганізації. В контексті визначення інституційних засад управління освітою на місцевому рівні питання самоорганізації виходить на передній план.

Нова парадигма суспільного управління базується на визнанні таких пріоритетів, як орієнтація на споживача управлінських і

громадських послуг та наближення управління до нього, підвищення гнучкості управління, його готовності до змін, впровадження ринкових методів, досягнень й інструментів менеджменту та маркетингу, підприємницьких підходів з метою підвищення результативності та ефективності управління, втілення нової організаційної культури суспільного управління, досягнення раціонального балансу політичних та адміністративних факторів управління [260].

Проте побудова нової парадигми управління не обмежується її теоретико-методологічним забезпеченням та пошуком шляхів самоорганізації об'єкта, а потребує й перегляду функцій управлінської діяльності, уточнення повноважень суб'єктів управління. Оптимальною систему управління можна визнати лише за умови, коли всі її складові характеризуються узгодженою взаємодією та функціонують як єдине ціле і з якомога більшою ефективністю [186]. Такий ефект досягається за рахунок забезпечення кожної функції об'єкта відповідною управлінською дією суб'єктів управління та розмежуванням рівня їх компетенції.

Багаторівнева інституційна модель управління освітою за великим рахунком має базуватися на симетрії об'єктно-суб'єктних відносин. Цього можна досягти, дотримуючись кількох умов. По-перше, до того чи іншого рівня об'єкта мають застосовувати управлінські рішення відповідного суб'єкта управління. По-друге, ці органи управління мають відповідати принципу територіальної приналежності. Досягти цієї мети можливо шляхом уніфікації загальних функцій управління на загальнодержавному рівні та розширення владних повноважень органів місцевого самоврядування, що надасть можливість враховувати специфіку територій, місцеві традиції освіти та управління.

На окрему увагу заслуговує питання про зв'язок парадигми публічного управління з державною політикою, оскільки останньою визначаються пріоритетні напрями розвитку освіти, які втілюються в життя безпосередньо суб'єктами управління. Йдеться про сучасну державну політику управління освітою, яка б відповідала таким рисам, як комплексність, соціальність, децентралізація владних повноважень. Наповнена новим змістом, ця політика має знайти своє відображення у нормативно-правових актах. Її організаційне, інституційне, правове, теоретико-методологічне, інформаційне та кадрове забезпечення матеріалізується в процесі об'єктивації суб'єкта, тобто втілення певної системи знань, ідей у конкретні результати практичної діяльності.

Перспективи формування нової парадигми публічного управління освітою перебувають у площині реалізації органами місцевого самоврядування таких заходів:

– сприяння інтенсифікації розвитку освіти та перетворенню її на чинник інтеграційних процесів у інформаційному соціумі [179];

- організації моніторингу навчальних закладів [37] з метою поглибленого аналізу поточної ситуації у сфері надання освітніх послуг, динаміки соціально-економічних процесів і побудови на цій основі різних управлінських моделей (пілотних проектів на рівні адміністративних одиниць);

- здійснення в навчальних закладах підготовки спеціалістів на засадах замовлення висококваліфікованих кадрів [236];

- переходу від вивчення окремих питань розвитку системи освіти до системного дослідження діяльності навчальних закладів представниками різних наукових дисциплін;

- формування на рівні місцевого самоврядування середньострокової та довгострокової стратегії розвитку місцевої системи освіти [236] та вжиття відповідних заходів для її реалізації;

- посилення зв'язків між закладами освіти, органами місцевого самоврядування [219] і громадськістю на засадах соціального партнерства;

- посилення управлінської автономії навчальних закладів [219] з питань вироблення власної політики розвитку;

- переорієнтації системи державного замовлення щодо навчання студентів на замовлення підприємств.

Другим важливим завданням при визначенні інституційних основ управління освітою в умовах децентралізації слід вважати визначення відповідних функцій органів місцевого самоврядування.

Як зазначає О. Антонюк, в умовах децентралізації управління визначення функцій органів місцевого самоврядування в управлінні освітою лежить у площині перерозподілу функцій центральних органів управління [28] і виділення нових функцій відповідно до актуальних місцевих потреб та об'єктивних реалій.

В узагальненому вигляді функції органів місцевого самоврядування у сфері управління освітою мають включати такі:

- сприяння забезпеченню реалізації державної політики та державної стратегії у сфері освіти;

- забезпечення всебічного розвитку та підтримки системи освіти на місцевому рівні;

- створення умов для реалізації рівних прав місцевого населення на освіту, соціальний захист, здобуття повної загальної середньої освіти;

- сприяння розвитку освітнього, інтелектуального та науково-технічного потенціалу громадян з урахуванням місцевих демографічних, національно-культурних, соціальних, економічних факторів;

- здійснення аудиту дотримання актів законодавства з питань освіти і науки, виконання навчальними закладами державних вимог щодо

змісту, рівня та обсягу дошкільної, позашкільної, загальної середньої, професійно-технічної освіти;

- координація діяльності закладів освіти, що знаходяться у комунальній власності, організація роботи з їх матеріально-технічного, кадрового та науково-методичного забезпечення;

- здійснення регулярного моніторингу в освітній, науковій, науково-технічній, інноваційній діяльності;

- формування регіональної політики у сфері освіти та науки, впровадження інноваційних заходів, направлених на соціально-економічний та культурний розвиток;

- різнобічне сприяння розробленню та практичному впровадженню технологій згідно з результатами наукової діяльності та місцевими потребами;

- сприяння розвиткові системи освітянської, науково-технічної та економічної інформації в районі, місті та області, формуванню бази даних і фонду науково-технічної інформації, що відповідає актуальним потребам області [134];

- забезпечення реалізації принципу глобальної інтелектуалізації в управлінні освітою на місцевому рівні;

- сприяння інтеграції національної системи освіти і науки у світову систему [10; 21; 28; 83; 90; 175; 213; 221; 260].

Запропоновані функції перебувають у площині становлення нових організаційних засад управління освітою в умовах переходу до децентралізованого управління. Вони відображають тяжіння управлінських інституцій до самоорганізації та самоуправління, додержуючись при цьому єдиної державної стратегії.

Таке тяжіння пояснює зміст нової парадигми державного управління, заснованої на інтелектуалізації та локалізації управлінських сил. Оскільки освіта є основою впровадження нових, більш ефективних та результативних способів мислення, ця галузь потребує пошуку шляхів до більш ефективного управління. Підвищення ефективності в управлінні освітою вбачається саме у переході до децентралізованого управління, що передбачає делегування на рівень місцевого самоврядування локальних управлінських функцій.

На переконання І.І. Хожило, ефективна децентралізація державного управління освітою на місцевому рівні здійснюється на основі дотримання таких основних принципів:

- делегування повноважень і відповідальності з вищого рівня на нижчий;

- зростання централізованого контролю за якістю освіти;

- усупільнення освіти, що виявилось в поширенні нових інструментів впливу громадськості на систему освіти (реальна діяльність громадських рад під час прийняття управлінських рішень у сфері освіти, зокрема, формування освітньої політики на місцевому

рівні, планування розвитку школи; проведення самооцінки шкіл із залученням громадськості); зростанні автономії навчальних закладів і їх ролі як громадських інституцій; створенні суспільних шкіл, зокрема інноваційних, або ж з метою збереження малої школи на селі [254].

Запропоновані І.І. Хожило принципи у достатній мірі поєднують категорію управління з категорією ефективності: їх реалізація покликана сприяти демократизації освіти, повнішому і кращому задоволенню освітніх потреб місцевого населення, ефективнішому використанню місцевих ресурсів у галузі освіти. Проте здебільшого вони стосуються сфери управління загальною середньою освітою.

Систему принципів управління освітою можна побудувати, використавши напрацювання науковців у сфері формування загальної системи принципів управління або менеджменту. Зокрема, О.Н. Демчук та Т.О. Єфремова під загальними принципами управління розуміють принципи, якими керуються при управлінні об'єктами різної галузевої приналежності або специфіки [94].

Запропоновані зазначеними авторами принципи управління слід вважати засадничими принципами ефективного управління. Проте завдання розроблення інституційних основ управління освітою в умовах децентралізації передбачає виведення специфічних принципів управління освітою на місцевому рівні. Використавши напрацювання О.Н. Демчук та Т.О. Єфремової, визначимо специфічні принципи управління освітою на місцевому рівні:

- єдності впроваджуваної місцевої економічної політики та політики у галузі освіти;
- наукової обґрунтованості у виборі підходів до управління освітою;
- системності і комплексності у розв'язанні завдань у сфері - управління освітою;
- єдиноначальності в управлінні освітою і колегіальності у виробленні рішень;
- поєднання централізації і децентралізації в управлінні освітою;
- пропорційності;
- єдності розпорядництва в управлінні освітою;
- економічності, ефективності та орієнтації на результат в управлінні освітою;
- делегування повноважень на нижчий рівень управління з метою найповнішого задоволення потреб освіти;
- зворотного зв'язку в управлінні освітою;
- мотивації та зацікавленості органів управління освітою в результатах освітнього процесу.

Принцип єдності проваджуваної місцевої економічної політики та політики у галузі освіти означає, що регіональна економіка є базисом суспільного розвитку. Врахування її особливостей стимулює економічний розвиток територій, а ігнорування – суттєво його уповільнює. Політика управління освітою відображає прагнення органів місцевого самоврядування до перспективного вдосконалення господарської діяльності на території. Отже, при здійсненні господарської діяльності суспільство має враховувати політичні наслідки тих чи інших економічних чинників суспільного розвитку. Даний принцип передбачає також фіксування функцій у формі правових норм шляхом їх закріплення у компетенції органів виконавчої влади [30, с. 198].

Принцип наукової обґрунтованості у виборі підходів до управління освітою означає, що управлінська діяльність, формування, функціонування і розвиток системи управління освітою повинні базуватися на науково-обґрунтованих даних, тобто об'єктивних законах і закономірностях. Крім того, принцип наукової обґрунтованості передбачає використання наявного арсеналу сучасних наукових методів пізнання об'єктів управління, дослідження реальних ситуацій та умов. Особливістю цього принципу можна вважати також і застосування в управлінській діяльності досягнень теорії і даних наукового управління освітою в інших країнах, що характеризується орієнтацією на галузеве застосування освітніх та наукових знань.

Принцип системності і комплексності у розв'язанні завдань у сфері управління освітою передбачає вивчення об'єкта управління (системи закладів освіти місцевого рівня) і суб'єктів управління освітою у їхньому системному взаємозв'язку. Системність означає необхідність використання системного аналізу і синтезу в прийнятті кожного управлінського рішення [91]. Комплексність в управлінні означає необхідність всебічного охоплення всієї керованої системи управління освітою, врахування всіх напрямів, всіх сторін діяльності, всіх властивостей системи освіти [208].

Принцип єдиноначальності в управлінні освітою і колегіальності у прийнятті рішень. Принцип єдиноначальності виходить із того, що у кожного працівника має бути один безпосередній керівник. У галузі управління освітою цей принцип діє як фактор забезпечення реалізації єдиної політики органу управління. При цьому кожне прийняте рішення має розроблятися та виконуватися колегіально (колективно). Це означає всебічність (комплексність) його розроблення і врахування думок багатьох фахівців з різних питань. Прийняте колегіально рішення провадиться в життя під персональну відповідальність керівника органу управління.

Принцип поєднання централізації і децентралізації в управлінні освітою. Централізація в управлінні освітою полягає не лише у безпосередньому підпорядкуванні освітніх закладів органам державної влади [84], а й підпорядкуванні місцевих органів управління освітою центральним органам управління. Централізація дозволяє забезпечити жорстку координацію ланок в рамках системи управління освітою. Децентралізація відбувається в результаті передачі частини управлінських повноважень і відповідальності від місцевих органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування. У результаті децентралізації відбувається «розосередження» та локалізація функцій управління. Децентралізація сприяє структурній гнучкості та розвитку адаптивних можливостей системи управління освітою. Проте централізація і децентралізація мають знаходитися в єдності і взаємодоповнюваності, оскільки повністю децентралізована структура управління освітою на практиці не може існувати – вона буде приречена на втрату своєї цілісності. З іншого боку, повністю централізована система управління освітою, позбавлена характеристик автономності, має ризик втрати разом з автономністю і власної структури. За умови повної централізації управління освітою роль органів місцевого самоврядування зводиться до мінімуму, що скорочує можливості розвитку як системи освіти, так і системи управління освітою на місцевому рівні.

Принцип пропорційності знаходить своє відображення в співвідносності керуючої і керованої частин управління (органів управління освітою та навчальних закладів). Сутність даного принципу полягає в забезпеченні взаємної відповідності між суб'єктом і об'єктом. Зростання й ускладнення об'єкта управління – системи навчальних закладів села, селища, міста, району, області – веде до зростання і ускладнення суб'єкта управління (структурного підрозділу органу управління). Принцип пропорційності в управлінні освітою – актуальне питання при визначенні та дотриманні оптимального співвідношення між колегіальністю та єдиноначальністю, організацією і самоорганізацією, централізацією і децентралізацією, що становить коло найважливіших завдань управління освітою на місцевому рівні.

Принцип єдності розпорядництва в управлінні. Раціональна структура управління освітою на місцевому рівні – це структура, в якій встановлена чітка персональна закріпленість повноважень по кожному конкретному питанню сфери освіти на кожному рівні управління та стосовно об'єктів управління (навчальних закладів) за конкретним виконавцем. Однозначність закріплення повноважень розпорядництва забезпечує чіткість функціонування управлінської вертикалі [162].

Принцип економічності, ефективності та орієнтації на результат в управлінні освітою. Принцип економічності вимагає

постійного зменшення трудомісткості операцій у процесі управління та регулюванні затратності. Принцип ефективності – вимога до управлінської діяльності забезпечувати високу результативність функціонування об'єкта управління (системи закладів освіти). Управління освітою має здійснюватися з обґрунтованими витратами ресурсів, проте не на шкоду його раціональності та результативності. При цьому всі управлінські дії мають спрямовуватись не стільки на забезпечення організаційного процесу управління, скільки на результат – формування ефективної та результативної системи освіти на певній території. Зіставлення показників якості освіти і витрат на управління навчальними закладами дає відповідь про економічність та результативність управління освітою.

Принцип делегування повноважень на нижчий рівень управління з метою найповнішого задоволення потреб освіти. Реалізація принципу вбачається в передачі керівником частини покладених на нього повноважень, прав і відповідальності своїм компетентним співробітникам. Головна практична цінність принципу полягає в тому, що керівник органу управління освітою вивільняє час від менш складних справ і концентрує свої зусилля на вирішенні завдань більш складного управлінського рівня.

Принцип зворотного зв'язку в управлінні освітою. Зворотний зв'язок в системах управління – це особлива форма стійкого внутрішнього зв'язку між суб'єктом і об'єктом управління, яка носить інформаційний характер і є необхідною умовою протікання процесів управління, а також має на меті координацію управлінських дій [111]. Сутність принципу зворотного зв'язку в управлінні освітою полягає в тому, що будь-яке відхилення системи управління від її рівноважного стану є джерелом виникнення у суб'єкта управління нового вектора руху, спрямованого на те, щоб відновити рівновагу. Новий вектор руху суб'єкта управління передбачає управлінські дії в сфері вдосконалення інституційної структури управління або кадрові зміни.

Принцип мотивації та зацікавленості органів управління освітою в результатах освітнього процесу. Цей принцип передбачає, що управління може бути високо результативним тільки при стимулюванні об'єкта управління і зацікавленості суб'єкта управління. Забезпечення зацікавленості органів місцевого самоврядування як суб'єктів управління лежить у площині децентралізації управління освітою як новітньої управлінської парадигми.

В умовах переходу до децентралізації державного управління проблеми створення відповідного інституційного середовища для розвитку освіти набувають пріоритетного значення. Державні та громадські інститути посідають особливе місце в процесах формування інституційного середовища і побудови сучасної системи освіти як в окремих регіонах України, так і в національному масштабі.

Дотримання органами місцевого самоврядування зазначених принципів є шляхом до практичної децентралізації управління освітою. Адже децентралізація має передбачати трансформацію як інституційних, так і організаційних основ управління. У сфері управління освітою така трансформація має полягати, в першу чергу, у забезпеченні нових організаційних аспектів управління, а вже потім – у вдосконаленні інституційного компонента управління.

Отримавши повноваження щодо управління соціально-економічним розвитком власної території, органи місцевого самоврядування здобувають право самостійно обирати найбільш доцільні способи такого управління.

Враховуючи досвід розвинених країн світу, що обрали шлях розвитку децентралізованих відносин між рівнями управління, слід визнати найсучаснішим способом управління територіальним розвитком кластеризацію секторів економіки.

Тісний взаємозв'язок між категоріями «інституціоналізація», «децентралізація» та «кластеризація» прослідковується у їхній спільній соціальній спрямованості.

За визначенням І.І. Кравченка, інституціоналізація являє собою «процес формалізації соціальних відносин, перехід від неформальних відносин і неорганізованої діяльності до створення організаційних структур з ієрархією влади, регламентацією відповідної діяльності, тих чи інших відносин, їх юридичної легалізацією, якщо це можливо і необхідно» [141]. Інституціоналізація також уособлює «процес встановлення будь-яких нових суспільних інститутів» [231].

Децентралізація як спосіб державного управління передбачає розширення управлінських можливостей місцевого самоврядування [176, с. 16]. Таке розширення в умовах ринкової економіки призводить до формування нових способів управління, які пристосовують до сучасних економічних реалій. Таким відносно новим способом управління, що довів свою ефективність у більшості розвинених країн світу, є кластеризація, визначена М. Портером, провідним фахівцем у галузі кластерів, як «об'єднання взаємозалежних підприємств та установ у межах окремої області» [205, с. 26].

Об'єднання взаємозалежних підприємств та установ є результатом встановлення або модифікації відповідних економічних, соціальних та правових відносин між підприємствами та установами, а також іншими пов'язаними організаціями (органами місцевої влади, органами місцевого самоврядування, громадськими структурами). Питання встановлення та модифікації відносин досліджуються в межах теорії інституціоналізму.

Особливої уваги заслуговують наукові доробки Н. Мешко, М. Полякова, Є. Суліми, які наголошують на необхідності участі класичних університетів у складі інноваційних кластерів. Автори зображують модель такого кластера у вигляді «перлини», яка має ядро

та оболонки – м'яку інфраструктуру, підтримуючі фірми та тверду інфраструктуру. Зазначені автори також визначають поняття кластерної політики, кластерного розвитку, кластерного менеджменту та пропонують в структурі координаційної ради кластера виділяти правління, експертну та виконавчу групи [171, с. 308-347].

Поняття кластера використовується в економіці, соціології, природничих науках. Питання формування, структурування та функціонування освітніх кластерів розглядаються такими авторами, як М. Баришнікова, О. Бобровська, В. Волов, Л. Горюнова, Т. Давиденко, Н. Єкімова, Є. Жиляков, І. Ігнатова, Ю. Юров, Г. Корецький, Н. Ларіонова, О. Чванова, Т. Шамова.

Зокрема, Н. Єкімова зазначає, що під кластером в системі освіти розуміють сукупність властивостей системи, які відповідають за ефективність та якість вирішення певного кола завдань на конкретному етапі діяльності суб'єктів. До ефективного та оптимального вирішення задач може привести взаємодія освітніх, управлінських, наукових, громадських і бізнес-структур. Основою такої взаємодії повинно стати рівноправне співробітництво учасників [104, с. 75].

До позитивних ефектів кластерної взаємодії відносять зростання продуктивності; підвищену сприйнятливість до можливостей інновації та високої спеціалізації у сфері освіти; розширений доступ до ринків збуту, кваліфікованої робочої сили, технологічних знань; більшу гнучкість та ефект значного масштабу; спільну діяльність; колективну ефективність, сталий соціальний розвиток.

Серед переваг кластера відзначаються такі можливості [104, с. 75]:

- виявляти проблеми та сильні сторони відповідного напрямку в освіті;
- використовувати органами управління конкретні інструменти ефективної взаємодії всередині системи, глибше розуміти проблеми, здійснювати науково обґрунтоване планування розвитку регіону;
- створювати нову синергетичну якість за рахунок інтеграції;
- практично підвищити конкурентоспроможність освіти, яка є основним фундаментом для підготовки наукових та професійних кадрів.

Відсутність поняття кластера в науковій літературі радянського періоду, однак, не означало відсутності практичного втілення зазначеного підходу в сфері освіти. Так, з другої половини 1960-х рр. багато вищих навчальних закладів створювало навчально-науково-виробничі комплекси (ННВК). Зокрема, Дніпропетровський державний університет (ДДУ) займався посиленням інтеграції освіти і виробництва, створенням системи «школа – професійно-технічне училище (ПТУ), технікум – вищий навчальний заклад - завод», а згодом – створенням чотирьох навчально-науково-виробничих комплексів (ННВК), а саме:

- ННВК «Машинобудівник» (ДДУ, 3 школи, ПТУ, виробниче об'єднання (ВО) «Дніпровський машинобудівний завод», радіоприладобудівний технікум);

- ННВК «ДДУ – ВО «Гамма» у м. Запоріжжя (ДДУ, 2 школи, технікум електронних приладів, ВО «Гамма»);

- ННВК «ДДУ – ВО «Південний машинобудівний завод» (ДДУ, 3 школи, 2 ПТУ, механічний, машинобудівний, зварювальний технікуми, ВО «ПМЗ»);

- ННВК «ДДУ - КБ «Південне» (ДДУ, 3 школи, механічний технікум, КБ «Південне»).

Зазначені ННВК згодом були розширені за рахунок включення до них нових шкіл, ПТУ, технікумів, виробничих об'єднань, відкриття філіалів ННВК в інших містах. З кінця 1980-х рр. виникла стратегія переходу від екстенсивного розвитку ННВК до пошуку міжкомплексних взаємовідносини. Із цієї причини в 1991 р. усі ННВК об'єдналися в єдиний Центр безперервної інженерної освіти ДДУ, який являв собою об'єднання самостійних навчальних закладів і промислових підприємств та включав: у м. Дніпропетровськ – виробниче об'єднання (ВО) «ДМЗ», ВО «ПМЗ», «КБП, ВО «Весна», ВО із випуску важких пресів, завод полімерного машинобудування, агрегатний завод, радіоприладобудівний коледж, коледж автоматики і телемеханіки, технікуми ракетно-космічного машинобудування та електроніки і зварювання, механіко-будівельних технікум, близько 15 шкіл, середнє професійно-технічне училище (СПТУ); у м. Жовті Води – Південний радіозавод, 5 шкіл і СПТУ; у м. Орджонікідзе – завод «Кварцит», 2 школи; у м. Запоріжжя – ВО «Гамма», «Моторобудівник», «Комунар», коледж електронних приладів, 4 школи; у м. Мелітополь - моторний завод і школу.

Створення та функціонування ННВК стосується і сучасного етапу, про що говорить існування подібних утворень в різних регіонах України. Нормативною основою для такого процесу є, зокрема, Положення про навчальний та навчально-науково-виробничий комплекси, яке потребує вдосконалення та знаходиться на громадському обговоренні [11; 214]. Дане Положення передбачає створення ННВК центральними органами виконавчої влади за згодою відповідних підрозділів місцевої адміністрації, які мають в своєму підпорядкуванні навчальні заклади, що входитимуть до складу цього комплексу. Отже, принцип централізації є провідним в цьому процесі. Деякі ознаки кластера мають діючі на сьогодні освітні округи. Але їх головною відмінністю є відсутність виробничих підприємств.

Отже, кластеризація освіти на базі інституційних трансформацій була й є перспективним вектором реформування та розвитку вітчизняної системи освіти. Кластеризацію освіти слід визнати способом інституціоналізації місцевого самоврядування як суб'єкта управління освітою в умовах децентралізації державного управління.

У даному розділі було узагальнено систему поглядів на поняття «інституціоналізація», «інституція», «інститут» та сформовано авторське бачення інституціоналізації місцевого самоврядування у сфері освіти на основі створення нових інституцій. Було визначено інституціональні складові управління освітою, обґрунтовано сутність інституту місцевого управління освітою. Визначено функції освіти та їх класифікацію з урахуванням внутрішніх і зовнішніх трансформаційних змін за такими ознаками: вектор реалізації; сфера реалізації; зміст; етапи суспільного розвитку; час виникнення. Це дало змогу прийти до розуміння того, що моделлю особистості в новій парадигмі освіти має стати інноваційна людина, яка розглядатиме оточуючий світ не як сталу, гармонійну структуру, до якої потрібно пристосовуватися, а як сферу пізнавальної та практичної невизначеності, що потребує формування власної дослідницької позиції. Встановлено, що трансформація функцій освіти впливає на модернізацію функцій публічного управління освітою та зумовлює необхідність використання нових підходів, способів і засобів їх реалізації.

Визначено, що зміна державницьких поглядів на проблеми формування сучасної та ефективної системи освіти, здатної у повній мірі забезпечувати потребу економіки у кваліфікованих кадрах, лежить у площині підвищення ролі органів місцевого самоврядування в управлінні освітою, яка повинна базуватись на перерозподілі функцій органів публічного управління і виділенні нових функцій відповідно до актуальних місцевих потреб та об'єктивних реалій.

Стверджується, що шляхом до практичної децентралізації управління освітою є застосування специфічних принципів. Така децентралізація має сприяти створенню нових та трансформаційних інституцій у руслі інноваційного напрямку – кластеризації освіти.

РОЗДІЛ 2

ІНСТИТУЦІЙНІ ПЕРЕТВОРЕННЯ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ОСВІТОЮ В УКРАЇНІ ТА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

2.1. Аналіз тенденцій та проблем публічного управління освітою в Україні

Публічне управління освітою в Україні здійснюється на центральному, регіональному та місцевому рівнях. Серед навчальних закладів, що знаходяться в межах регіону, є заклади освіти державної форми власності (вищі та інші професійні заклади), що в більшості своїй підпорядковуються центральним органам виконавчої влади (з врахуванням того, що більшість професійно-технічних навчальних закладів передана в тимчасове управління обласним державним адміністраціям); заклади освіти спільної (комунальної) власності територіальних громад області, що належать до сфери управління обласної ради та обласної державної адміністрації; заклади освіти комунальної власності громади міст обласного значення, що належать до сфери управління міських та районних у місті рад; заклади освіти, що знаходяться у спільній (комунальній) власності громад району, що належать до сфери управління районних рад та районних державних адміністрацій; заклади освіти комунальної власності громади сіл, селищ, міст (районного значення), що належать до сфери управління відповідно сільських, селищних, міських рад та районних державних адміністрацій. Заклади освіти приватної форми власності знаходяться поза межами прямого впливу органів публічної влади у сфері освіти, але в той же час вони знаходяться у сфері державного контролю, що виявляється у дотриманні ними державних стандартів освіти та проходженні процедур ліцензування, атестації та акредитації. Згідно з чинним законодавством, створення закладів освіти приватної форми власності можливе за умови отримання дозволів від органів місцевого самоврядування та ліцензій від органів ліцензування діяльності з надання освітніх послуг, якими є такі органи державної виконавчої влади, як Міністерство освіти і науки України (щодо надання послуг у сфері професійно-технічної та вищої освіти), Міністерство освіти і науки Автономної Республіки Крим, органи управління освітою обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій (щодо надання послуг у сфері дошкільної, загальної середньої та позашкільної освіти).

Система освіти в Україні представлена закладами освіти різних типів, рівнів, форм власності, управлінською компонентою – органами публічної влади та громадськими організаціями. Заклади освіти як об'єкти публічного управління в умовах децентралізації на принципах

зворотнього зв'язку визначають напрями діяльності органів управління освітою.

Розвиток української освіти відбувається в умовах суперечливих впливів політичних, економічних, культурних і внутрішніх чинників, що формуються у сфері освіти. Головними з них є:

- непослідовність, недостатня наукова обґрунтованість державної політики у сфері освіти;

- відсутність моніторингу якості проведених реформ, низький рівень участі громадськості у реформуванні освіти, управлінні нею, оцінюванні її якості;

- тривала економічна й екологічна кризи;

- демографічні зміни (зниження народжуваності, міграція, знелюднення населених пунктів);

- криза сім'ї як соціального інституту, що зумовила дефіцит відповідального батьківства, конфлікт між поколіннями дорослих і дітей;

- майже нерегульований органами державної та місцевої влади розвиток мережі освітніх закладів, що зумовив занепад одних рівнів освіти (дошкільної, професійно-технічної, післядипломної) і не забезпечив якість підготовки фахівців на інших рівнях (вищої освіти, державний та недержавний сектори якої стрімко зросли в частині навчальних закладів III-IV рівнів акредитації);

- розбалансування кількісних і якісних показників професійно-технічної і вищої освіти із потребами економіки, ринку праці;

- розрив у часі і змісті модернізаційних процесів у загальній середній і вищій освіті, що зумовив непідготовленість педагогічних, науково-педагогічних і управлінських кадрів до вчасного і адекватного реагування на інновації;

- незабезпеченість системності заходів, як того вимагає концепція людино-центрованої освіти, щодо утвердження відповідних цінностей на всіх рівнях освіти (йдеться про кваліфікований психологічний супровід розв'язання педагогічних і методичних проблем, належне збагачення змісту навчання особистісно зорієнтованими технологіями, комплексне використання інформаційно-комунікаційних технологій, подолання суперечностей між цілями загальної середньої освіти й об'єктами зовнішнього незалежного оцінювання тощо).

Ці проблеми ставлять під загрозу реалізацію найважливішого права кожного громадянина – мати рівний і справедливий доступ до якісної та ефективної освіти відповідно до своїх потреб і можливостей.

Аналіз кількісних показників свідчить, що інституційна мережа освіти в Україні досить активно розвивається: створюються заклади нового типу, значно зросла кількість вищих навчальних закладів,

диверсифікуються їх форми власності та джерела фінансування, збільшується чисельність студентів. Водночас відзначаються тенденції, подальший розвиток яких може призвести до суттєвих деформацій процесу безперервної загальної освіти в країні. Мережа закладів різних ступенів освіти розвивається нерівномірно. Причому скорочуються мережа та контингент саме початкових освітніх ступенів – дошкільних і позашкільних закладів освіти, зменшується охоплення ними дітей і підлітків, критичним є й стан мережі сільських освітніх закладів.

Так, кількісні показники, що характеризують мережу та контингент дошкільних навчальних закладів, починаючи з 1990 р. та закінчуючи 2006 р., мали стійку тенденцію до зниження. Протягом 1990–2006 рр. мережа дошкільних закладів в Україні скоротилася майже на 40%; чисельність дітей, які відвідують дошкільні заклади, – на 55,5%; показник охоплення дітей дошкільного віку зменшився з 57% у 1990 р. до 40% у 2000 р., збільшившись до 53% у 2006 р. [100].

Особливо помітного скорочення зазнала мережа сільських дошкільних навчальних закладів. Кількість закладів зменшилася лише на 32,6%, але кількість місць у них – на 54%; показник охоплення дітей дошкільною освітою впав більш ніж на третину – з 43% до 29%. У містах кількість дошкільних навчальних закладів скоротилася на 44,5%; кількість місць – удвічі; показник охоплення збільшився з 64% до 66% [100].

Однак останнім часом (починаючи з 2006 р.), ситуація в сфері дошкільної освіти почала, хоча й дуже повільно, змінюватися на краще. В першу чергу це стосується збільшення чисельності дітей у дошкільних навчальних закладах (рис. 2.1) [100].

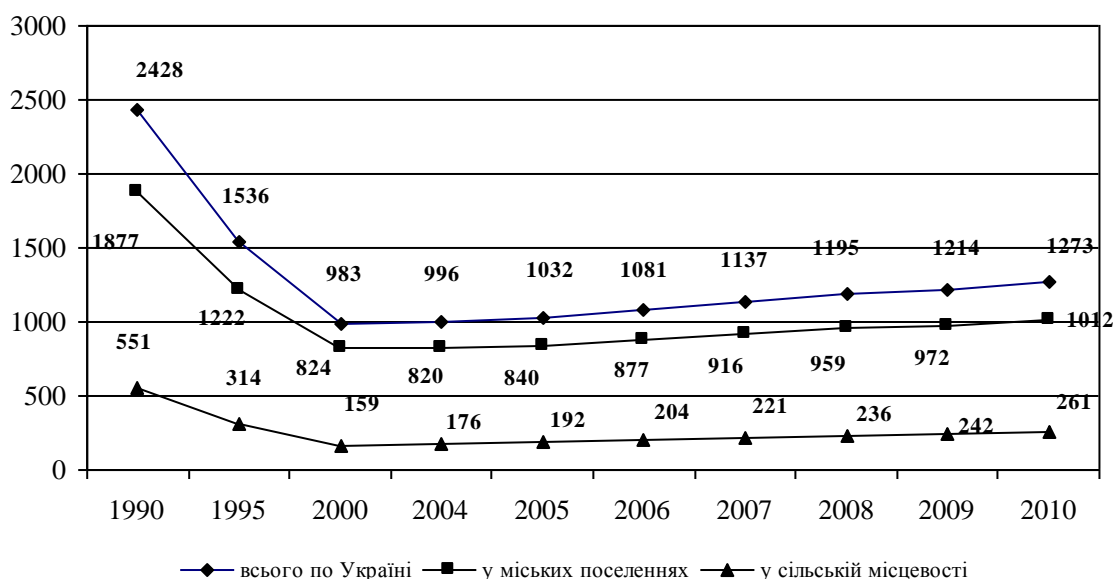


Рис. 2.1. Чисельність дітей у дошкільних навчальних закладах України у 1990–2010 рр., тис. осіб

Безумовно, на загальне скорочення мережі установ дошкільної освіти за період, що розглядається, вплинув такий об'єктивний чинник, як зменшення народжуваності та, відповідно, чисельності дітей дошкільного віку. Однак цей фактор не є єдиним.

На думку експертів, скорочення мережі дошкільної освіти зумовлене рядом чинників соціально-економічного характеру. По-перше, падіння виробництва на початку 1990-х років зумовило вимушену передачу відомчих дошкільних закладів у підпорядкування органам місцевого самоврядування, які не в змозі забезпечити достатній рівень їх фінансування. По-друге, недостатнє бюджетне фінансування освіти зумовлює його недостатність і на рівні дошкільної освіти. По-третє, низький рівень доходів не дозволяє багатьом сім'ям оплачувати освіту дітей у дошкільних закладах і не сприяє розвитку мережі приватних дошкільних закладів освіти. По-четверте, високий рівень безробіття серед молоді знімає потребу значної частки молодих сімей у перебуванні дітей в дошкільних закладах.

В Україні в цілому та по регіонах, зокрема, продовжує зростати завантаженість дошкільних навчальних закладів. У майже 50% областей цей показник перевищує середній по країні – 112 дітей у розрахунку на 100 місць. В основному це західні області. Даний факт свідчить про необхідність вирішення проблеми забезпечення дітей достатньою кількістю місць. Особливо це стосується міських поселень, де завантаженість дошкільних навчальних закладів у 2010 р. становила 123 дитини у розрахунку на 100 місць проти 83 у сільській місцевості.

Отже, як свідчать наведені дані, мережа дошкільної освіти в Україні, починаючи з 2006 р., починає потрохи відроджуватися після тривалого спаду, однак темпи її виходу з кризового стану не відповідають сучасним викликам та проголошеному державою курсу на створення системи безперервної освіти, де дошкільна освіта є обов'язковою ланкою. Значне скорочення мережі дошкільних закладів упродовж 90-х рр. ХХ ст. через економічну та демографічну кризи (а іноді й через безвідповідальність місцевих органів влади), зменшення ліцензованих і фактичних обсягів прийому студентів на спеціальності з дошкільної освіти спричинили недоступність цієї ланки для значної кількості дітей. Охоплення дітей відповідного віку дошкільною освітою становить 56% (у 1987 – 1989 рр. – 71%), у сільській місцевості відповідно 34% та 44%. Така ситуація призводить до зменшення можливостей дітей в отриманні дошкільної освіти та ставить їх у нерівні стартові умови в системі загальноосвітньої підготовки.

Загальна середня освіта в Україні має досить розвинуту інституційну мережу, що загалом здатна задовольнити освітні потреби дітей і підлітків шкільного віку. Це загальноосвітні навчальні заклади

всіх типів і форм власності, у тому числі для дітей і підлітків, які потребують соціальної допомоги та соціальної реабілітації.

Мережа загальноосвітніх навчальних закладів протягом 1990–2010 рр. залишається практично сталою і становить близько 20 тис. одиниць, однак чисельність учнів скорочується. Так, на початок 1990–1991 навчального року вона складала 7 143 тис. осіб, а на 2010 – 2011 навчальний рік – 4 299 тис. осіб, тобто в 1,7 рази менше (рис. 2.2). Станом на 2010/2011 навчальний рік співвідношення числа вчителів та учнів складало 1:8,4 (проти 1:13,3 у 1990/1991 навчальному році) [113; 183].

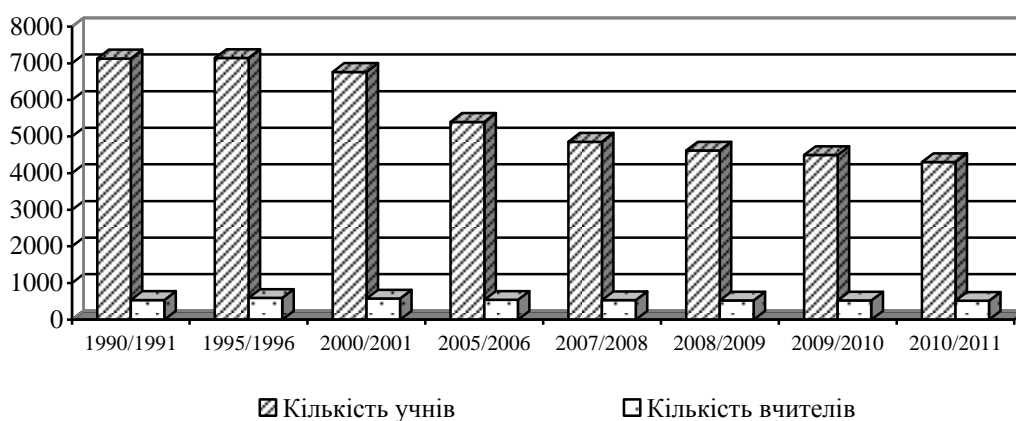


Рис. 2.2. Характеристика загальноосвітніх навчальних закладів в Україні за кількістю учнів та вчителів у 1990–2010 рр., тис. осіб

Переважає більшість (99%) загальноосвітніх середніх навчальних закладів знаходяться в комунальній власності, в них навчаються 4 279,9 тис. учнів (99,5% загального числа), працюють 510,2 тис. (99,1%) вчителів. Переважає більшість (99,6%) загальноосвітніх навчальних закладів знаходяться у віданні Міністерства освіти і науки України. Інші перебувають у віданні інших міністерств, відомств та організацій.

Сектор приватних загальноосвітніх навчальних закладів складає лише 1,0% загальної мережі. На початок 2010/2011 навчального року налічувалося 208 приватних шкіл, у яких навчалося 19 240 дітей та підлітків (0,44% загального числа учнів), працювали 4 578 вчителів (0,9% учительського корпусу загальноосвітніх навчальних закладів). Співвідношення числа вчителів та учнів становило 1: 4, що майже вдвічі перевищує показник комунальних навчальних закладів.

Останнім часом активно розширюється мережа закладів нового типу: гімназій, ліцеїв, колегіумів та навчально-виховних комплексів. Так, станом на початок 2000/2001 навчального року їх налічувалося загалом 1 832 одиниці, а на початок 2010/2011 навчального року – 3381 одиниця, що становило відповідно 8,3% та 16,7% загальної кількості денних загальноосвітніх закладів.

Майже дві третини (65,4%) загальної кількості середніх навчальних закладів України розташовані в сільській місцевості. В них навчаються майже третина (32,7%) школярів країни. Серед навчальних закладів, що працюють на селі, дуже невелику частку становлять заклади нового типу – всього 12,2% від загальної кількості загальноосвітніх закладів, де навчається лише 11,6% сільських школярів.

Наведені дані свідчать про те, що в мережі загальноосвітніх закладів України відбуваються якісні зміни: помітними темпами збільшується кількість закладів нового типу, приватних шкіл. Загальний рівень кадрового забезпечення освітнього процесу є досить високим. Водночас динаміка чисельності вчителів свідчить про нестабільність кадрового забезпечення загальної освіти. У сільській місцевості практично відсутні заклади нового типу, гострою проблемою є забезпечення сільських шкіл вчительськими кадрами, внаслідок погіршення демографічної ситуації зростає кількість малокомплектних шкіл.

Професійно-технічна освіта, згідно з законодавством України, є складовою системи освіти, яка забезпечує первинну професійну підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації робітників. Однак останнім часом загострюється проблема оптимізації її місця в освітній системі, її мережі і визначення джерел фінансування. Як вважають українські вчені-освітяни, темпи та якість змін у цьому секторі є недостатніми з огляду на потреби розвитку економіки, попит на підвищення професійної кваліфікації і культури праці. Зв'язок цього рівня освіти з профілізацією загальної середньої освіти й програмами навчання у вищих навчальних закладах I рівня акредитації (технікумах, училищах) ще не набув належного наукового обґрунтування, нормативного регулювання і методичного забезпечення. Ці обставини ускладнюють безперервність професійної освіти, зумовлюють нераціональне використання потенціалу випускників цього рівня освіти.

Станом на початок 2010/2011 навчального року в Україні налічувалося 976 державних професійно-технічних навчальних закладів (ПТНЗ), які здійснювали навчання з 342 професій, що охоплювали 492 спеціальності. Із загальної кількості ПТНЗ нового типу 175 були вищими професійно-технічними училищами, що забезпечували високий рівень кваліфікації з технологічно складних, наукомістких професій; 58 центрів професійно-технічної освіти; одне училище-агрофірма. Кількість приватних ПТНЗ станом на початок 2010 р. становила 924 одиниці з контингентом учнів 88,9 тис. осіб.

У системі державної професійно-технічної освіти навчалися близько 434 тис. осіб, у тому числі близько 6 тис. – з числа незайнятого населення. Однак треба зазначити, що кількісні показники мережі професійно-технічної освіти мають помітну тенденцію до зниження,

особливо це стосується кількості учнів (рис. 2.3). Показник чисельності учнів професійно-технічних навчальних закладів у розрахунку на 10 тис. населення у 2010/2011 навчальному році становив 95 проти 125 у 1991/1992 навчальному році [183; 211].

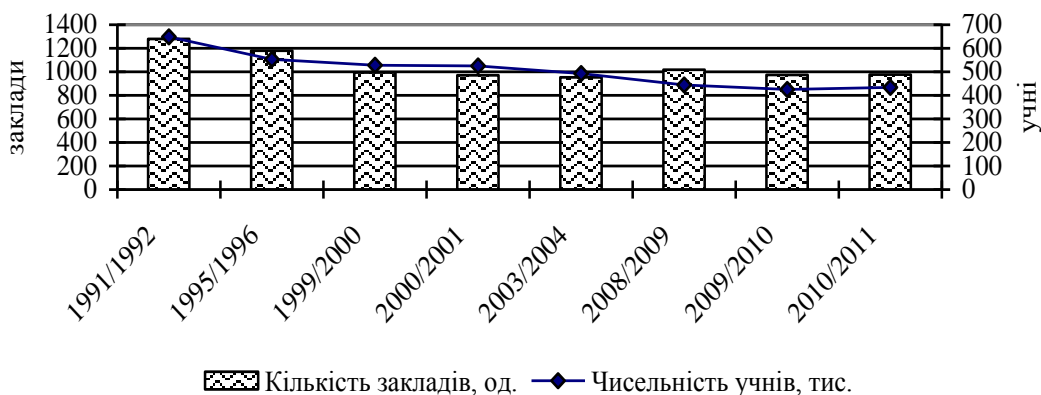


Рис. 2.3. Характеристика державних професійно-технічних навчальних закладів в Україні за 1991–2010 рр.

Переважає більшість державних професійно-технічних навчальних закладів (99,5%) перебуває у сфері управління Міністерства освіти і науки в цих закладах навчається 431,5 тис. учнів. У системі професійно-технічної освіти в Україні, попри певне скорочення її мережі та учнівського контингенту, у 2010 р. спостерігалися й позитивні тенденції: намітилося зростання прийому до професійно-технічних навчальних закладів, підвищився показник працевлаштування випускників.

Однак слід зазначити, що в Україні помітно знизився потенціал кваліфікованих робітників у порівнянні з розвинутими країнами, де він сягає понад 70% чисельності всіх робітників. У зв'язку з цим нагальною є проблема підвищення ефективності діяльності професійно-технічних навчальних закладів, що значною мірою абстрагувалися від реальних потреб ринку праці. Переважна їх більшість продовжують здійснювати підготовку робітників за професіями, що не мають попиту у суб'єктів господарювання. У результаті значна частина коштів державного бюджету використовується на навчання неконкурентоспроможних на ринку праці робітників, що не сприяє їх продуктивній зайнятості. Отже, якість підготовки робітничих кадрів уже не відповідає вимогам суб'єктів господарювання.

Потребує реформування й система управління професійно-технічною освітою. На думку В.І. Лугового, назріла необхідність якісних змін у взаємодії центральних і регіональних органів влади щодо функціонування і розвитку, забезпечення автономності державних професійно-технічних навчальних закладів, передусім їх економічної самостійності, ширшого залучення інвестицій у розвиток системи професійно-технічної освіти, введення системи стимулів і заохочень як для педагогічних працівників, так і для суб'єктів господарювання.

Вища освіта побудована за ступеневим принципом (базова вища та повна вища) і забезпечується вищими навчальними закладами відповідного рівня акредитації. До вищих навчальних закладів належать

технікуми (училища), коледжі, інститути, консерваторії, академії, університети.

У 2010/2011 навчальному році в Україні працювало 854 вищі навчальні заклади (ВНЗ) всіх рівнів акредитації і форм власності, що забезпечувало навчання студентів за денною, вечірньою, заочною формами та екстернатом. Підготовка фахівців з вищою кваліфікацією здійснюється майже за 90 напрямками, що охоплюють понад 500 спеціальностей.

Вищі навчальні заклади I-II рівнів акредитації включено до структури вищої освіти України замість колишніх середніх спеціальних закладів освіти – з метою приведення її у відповідність до структури освіти, яку рекомендують ЮНЕСКО, ООН та інші міжнародні організації.

У розвитку мережі ВНЗ цього рівня акредитації з 1999 р. спостерігаються тенденції до зниження кількісних показників. У 2010/2011 навчальному році мережу ВНЗ I-II рівня акредитації складало 505 навчальних закладів проти 742 закладів у 1990/1991 навчальному році. У цих закладах навчалася відповідно 361,4 тис. та 757 тис. студентів.

Протилежна ситуація склалася щодо вищих навчальних закладів III-IV рівнів акредитації. Кількісні показники, що характеризують розвиток мережі та контингент освітніх закладів цього рівня, мають стійку тенденцію до зростання. У 2010/2011 навчальному році порівняно з 1990/1991 навчальним роком кількість ВНЗ зросла більше ніж удвічі (з 149 до 349), чисельність студентів – майже в 2,4 рази - з 881,3 тис. до 2 129,8 тис. (рис. 2.4).

Показник чисельності студентів ВНЗ I-II рівнів акредитації у розрахунку на 10 тис. населення скоротився порівняно з 1995/1996 навчального року зі 120 до 79 осіб, а аналогічний показник по ВНЗ III-IV рівнів акредитації збільшився зі 180 до 465 осіб. Переважна більшість вищих навчальних закладів I-II рівнів акредитації (423 одиниці або 83,8%) мають державну та комунальну форму власності, в них навчаються близько 90% загального числа студентів. Вищі навчальні заклади недержавної форми власності становлять лише 15,5% загальної мережі та охоплюють близько 10% загального числа студентів. Водночас зростання кількості недержавних ВНЗ є досить сталим процесом: протягом 1991 – 2010 рр. їх кількість зросла більш ніж втричі – з 23 до 82 одиниць.

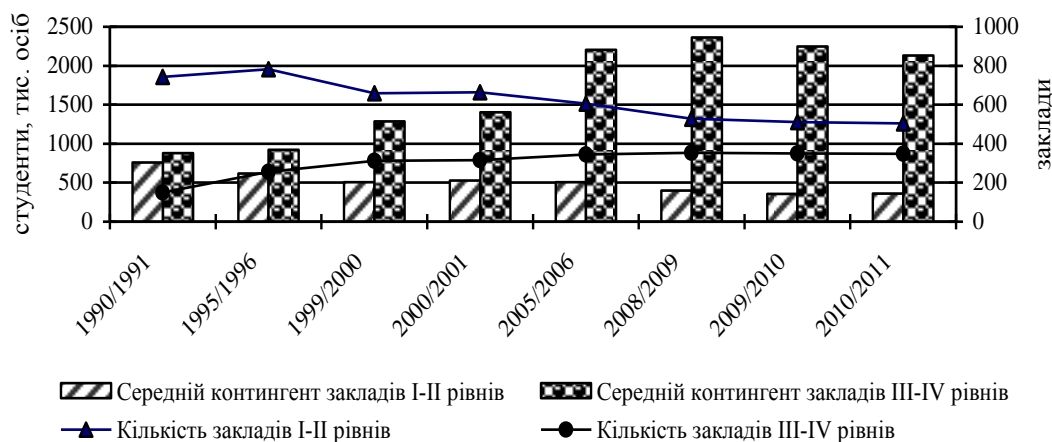


Рис. 2.4. Середній контингент студентів і кількість вищих навчальних закладів освіти в Україні за 1990–2010 рр.

Серед вищих навчальних закладів III-IV рівнів акредитації у 2010/2011 навчальному році переважну частку (69,6%) їх загальної кількості становили державні та комунальні заклади (243 одиниці). Навчаються в них 1863,8 тис. студентів, або 83% загального числа. Кількість ВНЗ приватної форми власності становить 106 одиниць, що складає 30,4% загальної кількості. В них навчаються 266 тис. студентів [185].

Динаміка розвитку мережі державних і недержавних ВНЗ III-IV рівнів акредитації свідчить, що після досить стрімкого зростання, що припало на 1994 – 1999 рр., мережа як державних, так і недержавних вищих навчальних закладів фактично стабілізувалася (рис. 2.5) [183; 185].

Відзначається стала тенденція до скорочення числа студентів вечірньої форми навчання. Так, у 1990/1991 навчальному році на вечірніх відділеннях навчалися 66,5 тис. студентів, у 2000/2001 – 11,7 тис., а в 2010/2011 – лише 6,1 тис. Набір на перший курс знизився в 16 разів і становив відповідно 12 600 та 740 осіб. Водночас зросло число студентів заочної форми навчання. Якщо в 1990/1991 навчальному році на заочних відділеннях навчалися 294,8 тис. студентів, то в 2010/2011 – вже 873,5 тисяч. Набір на перший курс за цією формою навчання зріс за цей період майже в 2,5 рази і складав відповідно 51 тис. та 115 тис. осіб.

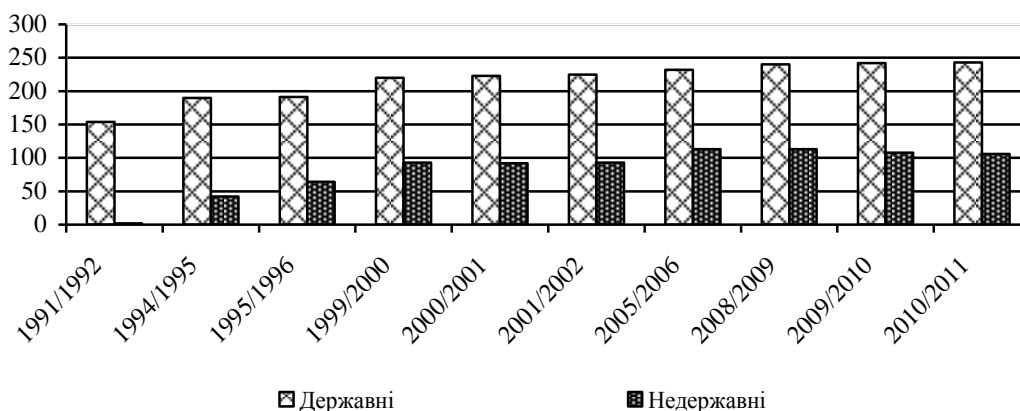


Рис. 2.5. Кількість державних і недержавних вищих навчальних закладів III-IV рівнів акредитації в Україні за 1991 – 2011 рр., одиниць

Основний персонал ВНЗ вищих рівнів акредитації складають 163,6 тис. викладачів, з них 13,389 тис. (8,2%) – доктори наук, 67,2 тис. (41,1%) – кандидати наук. Мають звання професора 12,173 тис. осіб та звання доцента 44,813 тис. осіб. Крім того, у вищих навчальних закладах III-IV рівнів акредитації працюють 140,0 тис. штатних викладачів.

Динаміка показника співвідношення чисельності студентів і професорсько-викладацьких кадрів вищої кваліфікації мала негативну тенденцію: число студентів у розрахунку на одного штатного професора та доцента зростало. Так, у 1998/1999 навчальному році показник становив відповідно 1:183 та 1:43, а у 2000/2001 – вже 1:209 та 1:49. Але в останні роки ситуація трохи покращилася: у 2010/2011 навчальному році зазначений показник становив 1:175 та 1:47 відповідно [183; 185].

Наведені дані свідчать, що в Україні сформувалася досить потужна за кількісними показниками система повної вищої освіти. Чисельність студентів протягом 1990–2010 рр. зросла в 2,4 рази, кількість закладів усіх форм власності – в 2,3 рази.

Водночас, враховуючи стабілізацію кількості ВНЗ III-IV рівнів акредитації, невисокий рівень конкурсу на вступних іспитах та тенденцію його подальшого зменшення, зі значною мірою ймовірності можна стверджувати, що період екстенсивного розвитку мережі вищих навчальних закладів III-IV рівнів акредитації закінчився. Можна очікувати зростання конкуренції у полі повної вищої освіти та переходу ВНЗ до інтенсивного характеру розвитку.

Вища освіта за роки незалежності розвивається динамічно, проте вкрай суперечливо. Стихійний процес різкого збільшення кількості і типів вищих навчальних закладів у 90-х роках минулого століття негативно позначився на розвитку та якості вищої освіти. З одного боку, це значно розширило доступ молоді до вищої освіти, урізноманітніло напрями підготовки і форми її надання, дало змогу залучити у сферу освіти кошти громадян. А з іншого, неконтрольоване зростання кількості вищих навчальних закладів без адекватного збільшення в країні кількості висококваліфікованих викладачів, зміцнення матеріально-технічної бази, розширення наукової та науково-технічної діяльності дуже швидко виявило зниження якості вищої освіти і відповідно знецінення статусу документів про її здобуття в значній кількості як новостворених, так і давно існуючих (через розпорошеність і відтягування ресурсів) університетах, академіях, інститутах, загострило труднощі із працевлаштуванням.

Відповідно до ст. 61 Закону України «Про освіту» фінансування державних навчальних закладів та установ, організацій, підприємств системи освіти здійснюється за рахунок коштів відповідних бюджетів, коштів галузей народного господарства, державних підприємств і організацій, а також додаткових джерел фінансування. Держава повинна забезпечувати бюджетні асигнування на освіту в розмірі, не меншому десяти відсотків національного доходу, а також валютні асигнування на основну діяльність. Проаналізуємо стан фінансування освіти (табл. 2.1) [211, с. 4].

Таблиця 2.1

Фінансування освіти в Україні у 2000 – 2010 рр.

Показник	2000 р.			2008 р.			2009 р.			2010 р.		
	млн. грн.	%	% до ВВП	млн. грн.	%	% до ВВП	млн. грн.	%	% до ВВП	млн. грн.	%	% до ВВП
Видатки на світу, у т.ч.:	7 085,5	100	4,2	60959,4	100	6,4	66773,6	100	7,3	79 826,0	100	7,4
-дошкільну	789,0	11,1	0,5	7214,8	11,8	0,8	8325,2	12,5	0,9	10238,3	12,8	0,9
- загальну середню	2 564,6	36,2	1,5	25409,3	41,7	2,7	27640,7	41,4	3,0	32852,4	41,2	3,0
- професійно-технічну	429,1	6,1	0,3	3766,6	6,2	0,4	4108,0	6,2	0,4	5106,2	6,4	0,5
вищу	2 285,5	32,3	1,3	18552,9	30,4	2,0	20966,3	31,4	2,3	24998,4	31,3	2,3

Протягом 2000–2010 рр. відбувалося збільшення бюджетних видатків на освіту з 4,2% ВВП у 2000 р. до 7,4% ВВП у 2010 р. (тоді як у розвинених країнах у середньому – 5% ВВП). Лише п'ять країн світу мають вищий показник витрат на систему освіти. Тож зрозуміло, що резерви розвитку знаходяться всередині самої системи освіти. Проблема з фінансуванням освіти полягає в тому, що чималі витрати на неї не є ефективними, оскільки є витратами на її утримання, а не розвиток. Комітет економічних реформ при Президентові України у Програмі економічних реформ на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» так само наголосив на неефективності механізму державного фінансування системи освіти [118].

Аналізуючи сучасний стан фінансування освіти, виявлено ряд проблем, які вже досить тривалий час спостерігаються у цій сфері.

По-перше, визначення обсягів бюджетів на основі встановлення розрахункових нормативів, визначених міністерством фінансів. Фактично ці нормативи є настільки низькими, що не забезпечують фінансування навіть обов'язкових витрат. Встановлені нормативи є реальними лише для шкіл з великою чисельністю учнів, вони не враховують фактичний стан шкільних будівель, транспортних засобів, обладнання.

Складова формульного розподілу, що визначає обсяг фінансування середньої освіти в денних загальноосвітніх закладах, встановлена як добуток фінансового нормативу бюджетної забезпеченості одного учня та кількості учнів, що навчаються в різних денних загальноосвітніх закладах. При розрахунку кількості учнів використовуються коефіцієнти коригування залежно від розташування школи. За цією методикою на одного учня в сільській місцевості виділяється більше коштів, ніж у міській. На учнів великих міст виділяється менше коштів, ніж на учнів малих. В сільській

місцевості обсяг фінансування на одного учня залежить від середньої наповнюваності класів і класів-комплектів – чим нижче наповнюваність, тим вищий коефіцієнт коригування, тобто тим більший норматив фінансової забезпеченості на одного учня і відповідно формується система, що стимулює до збільшення кількості класів у школах. Виходячи з аналізу табл. 2.1, можна стверджувати, що найбільше коштів витрачається на загальну середню освіту, але кошти в ній витрачаються вкрай неефективно, поширюється утриманське ставлення керівництва шкіл.

Якщо розглянути фінансування дошкільної освіти, то в чинній схемі формульного розподілу коефіцієнт охоплення дітей такими закладами вважається однаковим для міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, Києва та Севастополя, а також для всіх районів. Недоліком такого підходу є створення негативного стимулу. Обсяг ресурсів, що передається місцевому бюджету на фінансування дошкільної освіти, не залежить від фактичного рівня охоплення дітей дошкільними навчальними закладами, що фінансуються з такого бюджету. При збільшенні показника охоплення місцевий бюджет не отримує додаткових ресурсів, тобто ресурси, що виділятимуться на одну дитину в дошкільному закладі, будуть меншими. А при зменшенні охоплення дітей дошкільними закладами до місцевого бюджету буде спрямовано той же обсяг коштів попри зменшення потреб у витратах.

При чинному механізмі розподілу в районах з меншим охопленням дітей дошкільними закладами норматив фінансового забезпечення на одну дитину в дошкільному закладі є вищим. В областях, де рівень охоплення дошкільними закладами вище середнього по Україні, фінансова забезпеченість на одну дитину є нижчою від середнього рівня [237, с. 235].

У нинішній формулі розрахунку видатків не враховуються відмінності між вартістю утримання дитини в дошкільних закладах, розташованих у міській та сільській місцевостях. Чинна схема фінансування не враховує також відмінності у вартості утримання дітей в різних видах дошкільних закладів: загального розвитку, комбінованих, санаторних, компенсувальних (спеціальних), прогулянкових. Розвиток різноманітних форм дошкільних закладів урізноманітнює освітні послуги і тим самим збільшує можливості для охоплення дітей дошкільною освітою.

По-друге, асигнування в місцевих (районних) бюджетах на фінансування освіти встановлено на основі обрахованої потреби, в якій враховані лише мінімальні, обов'язкові витрати (на заробітну плату і комунальні послуги). Міністерство фінансів виділяє обмежені кошти на будівництво сільських шкіл, проведення капітальних ремонтів вже працюючих закладів, оновлення їх матеріально-технічної бази. Склалася ситуація, що основні статті видатків бюджету спрямовані не на підвищення якості освіти, а на виплати зарплати й комунальні платежі (понад 90% усього фінансування) (табл. 2.2) [263].

Структура бюджетних видатків закладів освіти України за 2010 р.

Найменування витрат	Сума (тис. грн.)	%
Фонд оплати праці	100 649,2	79,9
Комунальні витрати	17 562,4	14,0
Витрати на харчування дітей та учнів	6 854,9	5,4
Фонд загальнообов'язкового навчання	132,0	0,1
Поточні видатки	727,4	0,58
Капітальні видатки	30,7	0,02
Всього	125 956,6	100,0

Фінансування освіти здійснюється з бюджетів, що формуються на таких рівнях: державному, обласному, районному та місцевому. Наприклад, в Програмі розвитку освіти в Дніпропетровській області на 2009–2012 рр. 35,54% обсягу фінансування освіти припадає на державний бюджет, 32,46 – на обласний і 13,54 – на місцеві бюджети, що свідчить про надмірну централізацію коштів у сфері освіти і необхідність проведення подальших кроків з децентралізації як функцій управління, так і фінансових ресурсів на нижчі щаблі з метою зацікавлення органів місцевого самоврядування у більш ефективному витрачанні коштів та розвитку освітнього потенціалу відповідної території [210].

Загальний обсяг фінансових ресурсів, що спрямовується на освітні цілі, визначається відповідно до фінансових нормативів бюджетної забезпеченості, які коригуються коефіцієнтами, що враховують відмінності у вартості надання соціальних послуг. Розмежування видатків на освіту між бюджетами наведено у табл. 2.3.

Аналіз структури видатків на освітні послуги згідно з Бюджетним Кодексом України від 08.07.2010 р. № 2456-VI показує, що порівняно з Бюджетним кодексом України від 21.06.2001 № 2542-III, який втратив чинність, значно посилено фінансову основу місцевих бюджетів за рахунок розширення переліку видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів. Але організація економіки на засадах регульованого ринку передбачає діяльність шкіл у нових умовах господарювання, формування нової моделі освіти, яка ґрунтувалася б на продуманій системі економічного ставлення до коштів бюджетів усіх рівнів. Таким чином, заклади освіти повинні включатися до сфери суспільно-економічних відносин.

Правовою основою для набуття економічної самостійності навчального закладу є ст. 17 Закону України «Про освіту»: «самоврядування закладів освіти передбачає їх право на самостійне вирішення питань економічної і фінансово-господарської діяльності, самостійне використання усіх видів асигнувань», вст. 61 передбачені додаткові джерела фінансування, які може використовувати навчальний заклад. Закон України «Про загальну середню освіту» в ст. 10 визначає «загальний навчальний заклад є юридичною особою», що є важливою нормою законодавства. В п. 5 «Положення про загальноосвітній навчальний заклад» зазначено, що «загальноосвітній навчальний заклад є юридичною особою, має рахунки в установах банків, самостійний баланс», у п. 105 згаданого документу

зазначено, що основним джерелом формування кошторису є «кошти відповідного бюджету у розмірі, передбаченому нормативами фінансування загальної середньої освіти в обсязі Державного стандарту загальної середньої освіти» [5; 9; 13].

Таблиця 2.3

Розподіл видатків на освіту між бюджетами

Бюджет	З бюджету здійснюються видатки на:
1	2
Державний бюджет України	<ul style="list-style-type: none"> – загальну середню освіту: спеціалізовані школи (у т.ч. школи-інтернати) державної власності; загальноосвітні школи соціальної реабілітації; – професійно-технічну освіту (на оплату послуг з підготовки кваліфікованих робітників на умовах державного замовлення у професійно-технічних навчальних закладах державної власності); – вищу освіту (на оплату послуг з підготовки фахівців, наукових та науково-педагогічних кадрів на умовах державного замовлення у вищих навчальних закладах державної власності); – післядипломну освіту (на оплату послуг з підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів на умовах державного замовлення у навчальних закладах державної власності); – позашкільні навчальні заклади та заходи з позашкільної роботи з дітьми згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України; – інші заклади та заходи в галузі освіти, що забезпечують виконання загальнодержавних функцій, згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України
Бюджети сіл, їх об'єднань, селищ, міст районного значення	<ul style="list-style-type: none"> – дошкільну освіту; – загальну середню освіту (навчально-виховні комплекси "дошкільний навчальний заклад - загальноосвітній навчальний заклад", "загальноосвітній навчальний заклад - дошкільний навчальний заклад" за умови, що загальноосвітній навчальний заклад - I ступеня)
Районні бюджети та бюджети міст республіканського Автономної Республіки Крим і обласного значення	<ul style="list-style-type: none"> – дошкільну освіту (у містах республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення); – загальну середню освіту: загальноосвітні навчальні заклади (у тому числі: загальноосвітні навчальні заклади усіх ступенів, спеціалізовані школи (крім спеціалізованих шкіл (у т.ч. шкіл-інтернатів) державної власності; загальноосвітніх шкіл соціальної реабілітації), ліцеї, гімназії, колегіуми, вечірні (змінні) школи); навчально-виховні комплекси "дошкільний навчальний заклад - загальноосвітній навчальний заклад", "загальноосвітній навчальний заклад - дошкільний навчальний заклад" (крім навчально-виховних комплексів, де загальноосвітній навчальний заклад - I ступеня); – навчальні заклади для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації: загальноосвітні школи-інтернати, загальноосвітні навчальні заклади для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, дитячі будинки, навчально-реабілітаційні центри (якщо не менше 70 % кількості учнів загальноосвітніх шкіл-інтернатів, загальноосвітніх навчальних закладів для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, дитячих будинків, навчально-реабілітаційних центрів припадає на територію відповідного міста чи району), дитячі будинки сімейного типу та прийомні сім'ї; – інші державні освітні програми; – вищу освіту (на оплату послуг з підготовки фахівців, наукових та науково-педагогічних кадрів у вищих навчальних закладах I-IV рівнів акредитації державної та комунальної власності відповідно до програм соціально-економічного розвитку регіонів); – позашкільну освіту (заходи районного значення з позашкільної роботи з дітьми)

1	2
Бюджет АРК та обласні бюджети	<ul style="list-style-type: none"> – загальну середню освіту для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації: спеціальні загальноосвітні навчальні заклади для дітей, які потребують корекції фізичного та (або) розумового розвитку, загальноосвітні санаторні школи-інтернати; загальноосвітні школи-інтернати, загальноосвітні навчальні заклади для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, дитячі будинки, навчально-реабілітаційні центри (крім загальноосвітніх шкіл-інтернатів, загальноосвітніх навчальних закладів для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, дитячих будинків, навчально-реабілітаційних центрів, де не менше 70 % кількості учнів цих закладів припадає на територію відповідного міста чи району, та дитячих будинків сімейного типу і прийомних сімей); – професійно-технічну освіту (на оплату послуг з підготовки кваліфікованих робітників на умовах державного замовлення у професійно-технічних навчальних закладах державної та комунальної власності, видатки на що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів у державному бюджеті); – вищу освіту (на оплату послуг з підготовки фахівців, наукових та науково-педагогічних кадрів на умовах регіонального замовлення у вищих навчальних закладах комунальної власності, а також на умовах державного замовлення у вищих навчальних закладах державної власності за переліком, визначеним Кабінетом Міністрів України); – післядипломну освіту (на оплату послуг з підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів на умовах регіонального замовлення); – позашкільну освіту (заходи республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення з позашкільної роботи з дітьми); – інші державні освітні програми

Складено автором на основі п.7 ч.1 ст. 87; п.2 ч.1 ст. 88; п.2 ч.1 ст. 89; п.2 ч.1 ст. 90 Бюджетного Кодексу України [2].

Найбільш раціональним є фінансування закладів загальної середньої освіти на основі поєднання бюджетних асигнувань і госпрозрахункових доходів. Це можуть бути доходи від передбаченої статутном діяльності, наприклад, від створених на базі школи спеціальних структурних підрозділів. Прикладами таких структур можуть бути підсобні господарства при школі або навчально-виробничі майстерні.

Один із найбільш актуальних напрямів реформування загальної середньої освіти – це концепція профільного навчання в старшій школі, що визначає нові підходи до організації навчання, зміни у цілях, змісті, структурі та формах організації навчально-виховного процесу. Ці зміни потребують оптимізації, реструктуризації мережі загальноосвітніх закладів та збереження рівного доступу до освіти, підвищення якості освіти за рахунок концентрації освітніх ресурсів, адекватних визначеному етапу навчання і конкуренції установ. Освітня мережа повинна забезпечити доступ до максимально широкого комплексу освітніх послуг. При цьому кількість тих чи інших освітніх закладів повинна відповідати реальним потребам. На нашу думку, одним із найважливіших аспектів розвитку системи освіти є її регіоналізація, яка передбачає розмежування компетенцій між різними рівнями владних структур.

З метою децентралізації системи управління освітою ще у 2007 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до плану заходів, спрямованих на задоволення потреб ринку праці у

кваліфікованих робітничих кадрах» було поставлено завдання щодо вивчення питання та підготовки проекту акта про фінансування державних професійно-технічних навчальних закладів з обласних бюджетів за рахунок видатків, які враховуватимуться під час визначення міжбюджетних трансфертів державного бюджету на відповідний рік, та щодо розробки пропозицій для законодавчого врегулювання передачі окремих функцій з управління державними ПТНЗ обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям [18]. У програмі «Україна для людей» було задекларовано: «...передача технікумів і профтехучилищ (ВНЗ I–II ступенів) облрадам – гарантія працевлаштування випускників» [209].

Для напрацювання нових підходів щодо управління системою професійно-технічного навчання у 2007–2008 рр. фінансування професійно-технічних навчальних закладів Львівської, Харківської областей та м. Києва в умовах експерименту здійснювалося з обласних бюджетів за рахунок коштів субвенції з державного бюджету.

З січня 2011 р. запроваджено фінансування професійно-технічних навчальних закладів з бюджетів різних рівнів: 92 навчальні заклади – з державного бюджету, всі інші – з регіональних бюджетів шляхом передачі відповідних трансфертів з державного бюджету до регіонів. А з січня 2012 р. Протокольним рішенням Кабінету Міністрів України № 60 від 22.08. 2011 р., п. 6. доручено МОН України разом з Радою міністрів АР Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями вжити заходів щодо передачі на місцевий рівень функцій з оперативного управління професійно-технічними навчальними закладами, фінансування яких здійснюється за рахунок коштів місцевих бюджетів [225].

Перші результати децентралізації свідчать як про певні позитивні, так і негативні тенденції, що мають місце в регіонах. Головною проблемою є неузгодженість рішення про передачу фінансування професійно-технічних навчальних закладів на регіональний рівень із законодавством України. Продовження цього експерименту потребує делегування додаткових функцій регіональним органам управління освітою та формування відповідного законодавчого поля. Проектуючи нормативно-правове забезпечення, що регулює діяльність професійно-технічних навчальних закладів у нових умовах, доцільно одночасно в межах експерименту розробити:

- нові технології фінансування навчальних закладів, де в основу нормативних коштів буде закладено вартість реалізації освітньої програми, а не витрати на утримання закладу, при цьому вивести за межі нормативу вартість комунальних послуг, оскільки вона різна в окремих адміністративно-територіальних одиницях, а також соціальну складову витрат на учнів (стипендії, харчування, утримання дітей-сиріт тощо);

- моделі фінансування, орієнтовані на результат;
- моделі освітнього кредитування;
- модель формування цільового капіталу;
- механізми фінансування виробничої практики учнів.

Посилення самостійності регіонів у вирішенні різноманітних проблем розвитку економіки повинно знайти відображення в скерованості освітньої системи на задоволення регіональних запитів. У свою чергу, замовники кадрів, місцеві бюджети повинні бути націлені на

надання допомоги установам професійної освіти в реформі підготовки кадрів, яка повинна брати до уваги запити виробництва, забезпечувати учнів знаннями й уміннями в галузі передових технологій.

Розробляючи стандарти професійної освіти, важливо забезпечити співпрацю представників навчальних закладів, Міністерства освіти і науки, Міністерства соціальної політики, галузевих міністерств, регіональних управлінь освіти і центрів зайнятості, а також науково-дослідних інститутів, навчально-методичних центрів, асоціацій роботодавців, підприємств різних форм власності.

Слід зазначити, що одним кроком на шляху децентралізації системи освіти стало прийняття постанови Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2010 р. № 777, якою затверджено «Положення про освітній округ» [14]. Основними завданнями освітнього округу є забезпечення єдиного освітнього простору, раціонального використання потенціалу педагогічних працівників, створення належних умов для навчання обдарованих учнів, координація навчально-виховного процесу в суб'єктах округу, забезпечення реалізації профільного навчання, раціонального використання навчально-методичної літератури, матеріально-технічної бази, впровадження в навчально-виховний процес сучасних навчальних та виховних технологій. У Положенні про освітній округ визначено основні напрями фінансово-господарської діяльності округу, де зазначено, що утримання та розвиток суб'єктів округу здійснюється за рахунок коштів їх засновників (власників), інших джерел, не заборонених чинним законодавством, а фінансування суб'єктів округу здійснюється їх засновниками (власниками) або уповноваженими ними органами через фінансування навчальних закладів, що є учасниками округу. Отже, суб'єкти округу будуть фінансуватися з різних джерел: наприклад, дошкільний навчальний заклад – з бюджету сільської ради, загальноосвітні та позашкільні навчальні заклади – відділом освіти, музичні школи – відділом культури, дитячо-юнацькі спортивні школи – відділом у справах сім'ї, молоді та спорту районної державної адміністрації. Навчально-виховні комплекси «дошкільний навчальний заклад – загальноосвітній навчальний заклад I ступеня», «дошкільний навчальний заклад – загальноосвітній навчальний заклад I-II або I-III ступенів» фінансуються теж з різних бюджетів.

Оскільки сучасна освіта має багато характеристик, вона повинна розвиватися у різних напрямках (рис. 2.6).

Для забезпечення прояву наведених характерних особливостей, притаманних різним рівням освіти, слід з більшою увагою підійти до проблеми кооперації зацікавлених сторін: місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, керівників підприємств та навчальних закладів, населення в особі батьків учнів закладів освіти. Створення та налагодження прямих зв'язків між цими категоріями у повній мірі відповідає засадам сучасного кластерного підходу.

Так, диференціація, диверсифікація, стандартизація, багатоваріантність, багаторівневість, орієнтація на практичне застосування знань та кластеризація освітніх установ стане можливою за умов забезпечення тісної взаємодії вищезазначених органів та зацікавлених в розвитку освіти суб'єктів.

Рівні освіти	Провідні принципи	Зацікавлені особи та управлінські інституції
дошкільна	гуманізація; стандартизація; багатоваріантність; інформатизація; індивідуалізація; орієнтація на практичне застосування знань.	державні органи органи місцевого самоврядування; місцеві органи виконавчої влади керівництво навчальних закладів населення (у т.ч. в особі батьків дітей)
загальна середня позашкільна	гуманізація; гуманітаризація; диференціація; диверсифікація; стандартизація; багатоваріантність; багаторівневість; фундаменталізація; комп'ютеризація; інформатизація; індивідуалізація; орієнтація на практичне застосування знань.	державні органи органи місцевого самоврядування; місцеві органи виконавчої влади керівництво навчальних закладів населення (у т.ч. в особі батьків учнів) громадські організації підприємства
професійно-технічна	гуманізація; диференціація; диверсифікація; стандартизація; багатоваріантність; багаторівневість; комп'ютеризація; інформатизація; індивідуалізація; безперервність; орієнтація на практичне застосування знань; кластеризація	державні органи органи місцевого самоврядування; місцеві органи виконавчої влади керівництво навчальних закладів населення (у т.ч. в особі батьків учнів) громадські організації підприємства
вища післядипломна аспірантура докторантура	гуманізація; гуманітаризація; диференціація; диверсифікація; стандартизація; багатоваріантність; багаторівневість; фундаменталізація; комп'ютеризація; інформатизація; індивідуалізація; безперервність; орієнтація на практичне застосування знань; кластеризація	державні органи органи місцевого самоврядування; місцеві органи виконавчої влади керівництво навчальних закладів населення громадські організації підприємства

Рис. 2.6. Провідні принципи та суб'єкти, зацікавлені в розвитку окремих рівнів освіти

Складено на основі [9, ст. 28–30; 47; 218; 227, с. 41–43; 250]

Чинну систему освіти в Україні доцільно розвивати у напрямі розподілу повноважень щодо забезпечення фінансування між зацікавленими сторонами та інституціями. Встановлено, що зацікавленими сторонами у даному випадку виступають, з одного боку, органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади, з іншого – громадські об'єднання, підприємства, батьки учнів.

Уряд також несе відповідальність за створення інституційних основ для надання освітніх послуг в межах законодавчого поля. Уряд має задавати загальний стратегічний напрям розвитку системи освіти шляхом надання гарантій [286]. Проте сучасні реалії виводять органи місцевого самоврядування у цих процесах на перший план.

За логікою побудови децентралізованої системи державного управління, органи місцевого самоврядування мають відігравати ключову роль у наданні освітніх послуг [286]. Органам місцевого самоврядування може бути делеговано ряд ключових функцій, пов'язаних із забезпеченням освіти. Ці функції лежать у полі кадрового та ресурсного забезпечення системи освіти, впровадження новітніх інформаційних технологій, контролю якості надання освітніх послуг.

Головною проблемою сучасної системи управління освітою є недостатнє поєднання державних і громадських важелів впливу, надмірна централізація, ігнорування умов для участі територіальної громади в управлінні навчальними закладами, неефективне планування видатків на освіту.

2.2. Інституційні зміни в публічному управлінні освітою в Україні

Як було зазначено в першому розділі, інституціональна система публічного управління освітою має два функціональних рівні – формальний та неформальний. Вплив формальних інститутів здійснюється за допомогою норм, закріплених у загальному організаційно-правовому порядку. З цього приводу важливим є оцінка змін у нормативно-законодавчій базі та організаційній структурі публічного управління освітою.

До організаційної структури публічного управління освітою включаються органи державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, органи громадського управління і самоуправління всіх рівнів [173].

Відповідно до чинного законодавства, державне управління освітою в Україні реалізують Президент України, Верховна Рада, Кабінет Міністрів, Міністерство освіти і науки; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, які мають у своєму підпорядкуванні навчальні заклади; уряд Автономної Республіки

Крим (АРК), місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування і підпорядковані їм органи управління освітою.

На особливу увагу заслуговує генезис інституційних основ управління освітою за радянських часів та зміни, що відбулися за роки незалежності. У період з березня 1917 р. до кінця 1920 р. відбувався пошук нових моделей державного управління освітою, була здійснена спроба створити сучасну національну школу і побудувати децентралізовану систему управління освітою [217].

Період 1920-х–1930-х рр. визначається переходом від поліцентризму до повної державної монополії у сфері освіти всіх рівнів. В цей час відбувається реформування всіх ланок освіти на основі централізованого планування, повного політичного й ідеологічного контролю партії та уніфікації навчання в усіх союзних республіках [217]. У період повоєнного відновлення діяльності системи центральних органів управління освітою України було утворено Міністерство освіти УРСР на базі Народного Комісаріату освіти УРСР (1946 р.) та Міністерство вищої спеціальної середньої освіти УРСР.

Протягом цього періоду структура міністерства змінювалась, однак такі зміни мали на меті економію фінансових ресурсів, адже механізмів підвищення ефективності діяльності органів управління в нових умовах запропоновано не було. Стиль керівництва в міністерстві був авторитарним (жорстким, адміністративним), що визначалося високою мірою його влади: Міністерство освіти визначало всю стратегію діяльності підлеглих установ та організацій, жодні повноваження їм не делегувалися.

Радянська модель управління освітою у повоєнний період базувалася, з одного боку, на жорсткій централізації, а з іншого – на значній заідеологізованості. Централізоване управління в період повоєнної відбудови було ефективним, забезпечувало швидку реакцію органів управління на зміни, які відбувалися в науці й освіті республіки.

На місцевому рівні управління освітою, за винятком вищої, здійснювали обласні, міські та районні відділи народної освіти, які створювалися при відповідних виконавчих комітетах рад депутатів трудящих. Відділи народної освіти у своїй діяльності були підзвітні як відповідному виконавчому органу Ради депутатів трудящих, відповідному вищому органу системи освіти, так і обласним, міським, районним комітетам партії.

Виділялася також тенденція посилення контрольної функції в державному управлінні, яка ставилася на провідне місце в усій діяльності органів управління [109].

За період 1959–1965 рр. у державному управлінні освітою основними напрямками розвитку управлінського апарату були визначені: підвищення ефективності управління за рахунок

упровадження принципів – кваліфікованості, діловитості й оперативності, демократичного централізму; скорочення державного апарату; залучення громадськості до управління задля того, щоб робота в апараті державного управління перестала бути особливою професією. Громадськими організаціями у тодішньому розумінні цього поняття, які залучалися до управління, були професійні спілки, партійні організації, комсомол, кооперативні об'єднання, ДТСААФ, студентські товариства тощо. Основною функцією, що покладалася на громадські організації, була функція контролю. Здійснення контролю розглядалося як засіб удосконалення державного апарату, викорінення бюрократизму, своєчасного впровадження пропозицій трудящих. Результати дослідження свідчать, що в системі управління не було чіткого розмежування між функціями Міністерства освіти та обласними, міськими і районними відділами народної освіти [109].

З метою залучення педагогічної громадськості до участі в управлінні освітою при Міністерстві освіти та відділах народної освіти всіх рівнів створювалися групи громадських інспекторів з числа вчителів, викладачів, керівників шкіл, працівників відділів народної освіти, які здійснювали контроль за роботою шкіл, вивчали стан народної освіти, подавали допомогу працівникам шкіл та органів народної освіти.

У період 1965–1991 рр. основними напрямками розвитку управлінської сфери були: підвищення відповідальності міністерств та їх керівників за виконання планів і рішень директивних органів; додержання державної планової та фінансової дисципліни; розвиток ініціативи, вміння бачити перспективу. Стиль керівництва міністерства був формально-бюрократичний, що характеризувався неконкретністю, а напрям із залучення громадськості до управління у цей період був неактуальним.

Період 1991–2001 рр. характеризується тенденцією до об'єднання функцій керівництва освітою в компетенції одного державного органу управління. Наприкінці 1991 р. було створено Міністерство освіти України, яке об'єднало функції колишніх Міністерства народної освіти УРСР і Міністерства вищої освіти УРСР [109].

Результатом реалізації принципу поєднання державного управління й громадського самоврядування в освіті стало проведення трьох з'їздів працівників освіти України. На першому з'їзді було прийнято Державну національну програму «Освіта (Україна ХХІ століття)» (1993 р.), в якій окреслено основні напрями реформування освітньої системи в Україні, серед яких – радикальна перебудова управління освітою шляхом її демократизації, децентралізації, створення регіональних систем управління навчально-виховними закладами. Підсумком роботи II з'їзду стало прийняття Національної доктрини розвитку освіти, в якій визначалися нові стратегічні

завдання, що стоять перед освітньою галуззю, згідно з якими система управління освітою має розвиватися як державно-громадська, управління має здійснюватися з урахуванням громадської думки. На III Всеукраїнському з'їзді працівників освіти (2011 р.) було ухвалено проект Національної стратегії розвитку освіти на 2012–2021 рр. (схвалено Урядом 10 вересня 2012 р.), головним завданням якого визначено забезпечення доступності якісної, конкурентоспроможної освіти для громадян України відповідно до вимог інноваційного, сталого, демократичного розвитку суспільства, економіки, науки, культури; наголошувалось на забезпеченні створення умов для особистісного розвитку людини відповідно до її індивідуальних задатків, здібностей, потреб у навчанні впродовж життя.

Державна політика в галузі освіти спрямовується на посилення ролі органів місцевого самоврядування, активізацію участі батьків, піклувальних рад, меценатів, громадських організацій, фондів, засобів масової інформації в навчально-виховній, науково-методичній, економічній діяльності навчальних закладів, прогнозуванні їх розвитку, оцінці якості освітніх послуг [109].

Аналіз розвитку інституційних засад управління свідчить про те, що стратегічні завдання, поставлені в Державній національній програмі «Освіта (Україна XXI ст.)», не виконані в повному обсязі, а тому були перенесені з деякою модернізацією до другої програми. Зокрема, йдеться про державно-громадський характер управління; врахування регіональних особливостей; зростання автономії навчальних закладів, конкурентоспроможності освітніх послуг; оптимізацію державних управлінських структур, децентралізацію управління, перерозподіл функцій та повноважень між центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування і навчальними закладами, поєднання державного і громадського контролю.

Усе вищезазначене в наукових колах визначає дискусію, що триває й досі, щодо ефективності сучасних інституційних засад управління освітою.

Це можна пояснити тим, що з розвитком соціально-економічних відносин в Україні та посиленням тенденцій децентралізації управління виникла потреба у певній трансформації інституційних засад управління освітою. Очевидно, що вектор даної трансформації має бути спрямованим на посилення ролі та повноважень органів управління нижчих рівнів. Організаційні завдання управління освітою для органів місцевого самоврядування обмежуються локальною організаційною регламентацією.

У компетенції Президента України знаходяться питання формування державної політики із визначенням системи органів виконавчої влади, які втілюють у життя державне управління освітою.

Верховна Рада України розробляє та розвиває законодавчу базу функціонування освітньої системи, встановлює параметри функціонування системи та ратифікує міжнародні угоди в освітянській сфері.

Кабінет Міністрів України зосереджує зусилля на реалізації державних засад освітньої політики, видає нормативно-правові акти з питань функціонування освітньої системи, створює, реорганізує, ліквідує вищі навчальні заклади державної форми власності.

Міністерство освіти і науки є центральним органом державної влади, що виконує основні функції відповідно до Положення про Міністерство освіти і науки України. Треба зазначити, що згідно з цим Положенням, перелік функцій міністерства у сфері освіти налічує 62 пункти тільки основних функцій [20]. Акти Міністерства освіти і науки, видані у межах його повноважень, є обов'язковими до виконання іншими центральними органами виконавчої влади (яким підпорядковуються заклади освіти), їх територіальними органами, місцевими державними адміністраціями, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями всіх форм власності та громадянами.

Центральний апарат Міністерства освіти і науки України складається із керівництва, департаментів за напрямками освіти і науки, управлінь, що виконують загальноміністерські функції. Аналіз організаційної структури Міністерства довів, що за напрямом «освіта» діють лише три з десяти департаментів (департамент загальної середньої та дошкільної освіти, у складі якого знаходяться 5 відділів; департамент професійно-технічної освіти, у складі якого 4 відділи; департамент вищої освіти, у складі якого 4 відділи та 3 сектори).

За напрямом «наука» діють два департаменти (проти п'яти до квітня 2013 р.) наукової діяльності та ліцензування (4 відділи), атестації кадрів (4 відділи).

Загальноміністерські функції виконують: департамент організаційно-аналітичного забезпечення і взаємодії із засобами масової інформації та громадськими об'єднаннями (4 відділи), управління міжнародного співробітництва (2 відділи), департамент економіки та фінансування (5 відділів); департамент роботи з персоналом та керівними кадрами (4 відділи), департамент управління справами (4 відділи), юридичний департамент (4 відділи), управління бухгалтерського обліку та звітності (2 відділи), сектор внутрішнього аудиту та ін.

Окрім зазначених функцій, Міністерство освіти і науки України спрямовує та координує діяльність Державного агентства з питань науки, інновацій та інформатизації України, Державної інспекції навчальних закладів України. Міністерству підпорядковані також інші

організації та установи, зокрема, Інститут інноваційних технологій і змісту освіти, Український державний центр позашкільної освіти, Національний еколого-натуралістичний центр, Український центр оцінювання якості освіти, Державний центр прикладних інформаційних технологій. Важливим є проведення аналізу функцій, повноважень і структури місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в сфері освіти.

Аналіз повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в сфері освіти, на нашу думку, потребує загальнотеоретичного тлумачення самого поняття «повноваження». Це поняття пов'язує зі сферою публічно-правового регулювання, якого, в свою чергу, вимагають процеси задоволення потреб, що відповідають соціальним інтересам [243]. Суб'єкти публічно-правового регулювання наділені здатністю використовувати владно-управлінські повноваження для вирішення важливих політичних, економічних та інших завдань, що мають соціальне значення. Іншими словами, обов'язковими суб'єктами публічно-правової діяльності є суб'єкти владних повноважень. До їх кола належать органи держави, органи місцевого самоврядування, їхні посадові та службові особи, інші суб'єкти, які виконують делеговані повноваження.

Первинними владними повноваженнями наділені державні органи. Саме через них державна влада визначає межі та обсяг владних повноважень інших суб'єктів – органів місцевого самоврядування. Це повноваження, які відповідно до законодавства виключені з компетенції державних органів і передані до компетенції органів місцевого самоврядування. Одночасно ці повноваження виступають перш за все як спосіб об'єктивації державних функцій, а вже потім повноваженнями їх конкретних носіїв. І хоча держава передає ці повноваження, їх все ж таки не можна вивести зі сфери державних інтересів і режиму функціонування державних органів. Держава вже формально не втручається у повноваження, інкорпоровані в компетенцію органів місцевого самоврядування, однак сам режим їх реалізації (метод реалізації і контролю, процедура реалізації, способи забезпечення реалізації, організаційні умови реалізації повноважень) не може в цілому відрізнитись від режиму здійснення повноважень державних органів при здійсненні однорідних функцій [249].

Причиною інкорпорації державних повноважень до органів місцевого самоврядування є необхідність децентралізації державної влади. Поряд з цим об'єктивно необхідним і постійним є здійснення певних державних функцій на місцевому рівні. Владні повноваження вважаються однією з особливих ознак державного органу, завдяки якій діяльність держави набуває організуючого характеру. Вони виражаються у виданні правових актів, обов'язкових для виконання,

забезпеченні їхнього виконання різними заходами примусу. Отож, владне повноваження можна розглядати як забезпечену законом вимогу уповноваженого суб'єкта належної поведінки і дій, звернену до громадян та юридичних осіб [243].

До поняття «повноваження» близьким за змістом є «компетенція». Разом з тим, як зазначають дослідники, вони відрізняються, насамперед, за повнотою елементів, які є складовими того чи іншого явища. Компетенція державних органів є явищем ширшим за повноваження, оскільки включає в себе не лише права і обов'язки цих органів, але й предмет відання, юридичне закріплення, призначення, завдання та функції органу [24; 80; 241].

Наведені загальні міркування у повної мірі стосуються й сфери управління освітою, в якій відбуваються процеси публічно-правового регулювання. Треба зазначити, що поняття «повноваження» набагато частіше зустрічається у законодавчих і нормативно-правових актах, що стосуються органів управління освітою, хоча, на нашу думку, більш коректним з урахуванням вищенаведених міркувань є вживання поняття «компетенція».

До місцевих органів виконавчої влади у сфері освіти належать управління освіти і науки (департаменти – в окремих областях) обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій та відділи освіти районних державних адміністрацій.

Основні функції державних органів з питань освіти визначені у затвердженому Кабінетом Міністрів України Типовому положенні про Головне управління освіти і науки Київської міської державної адміністрації, управління освіти і науки обласної, Севастопольської міської державної адміністрації [16].

У межах своїх повноважень, які визначені у відповідному Положенні про Головне управління освіти і науки обласної державної адміністрації, головне управління організовує виконання актів законодавства у сфері освіти, наукової, науково-технічної, інноваційної діяльності, трансферу технологій та інтелектуальної власності, а також з питань мовної політики, та здійснює контроль за їх реалізацією [17].

До основних функцій регіонального органу управління освітою належать:

- здійснення загальнодержавної програми розвитку освіти, реалізація стандартів і принципу вільного функціонування системи на рівні державних нормативів;
- формування регіональної політики в галузі освіти й надання допомоги органам місцевого самоврядування з метою створення умов для якнайповнішого задоволення запитів громадян;
- організація посередницьких послуг зі створення умов для ефективної освітньо-виховної діяльності закладів освіти;

– забезпечення прав, охорони здоров'я та соціального захисту тих, хто навчається;

– організація підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації педагогічних кадрів;

– збереження і розвиток матеріально-технічної бази, пряме фінансування освітніх закладів;

– контроль за дотриманням законодавства України про освіту, державних стандартів, бюджетної і фінансової дисципліни освітніх закладів обласного підпорядкування;

– розвиток співробітництва в галузі освіти загальнодержавних, регіональних органів, громадськості, засобів масової інформації [76].

Управління освіти і науки (департаменти – в деяких областях) знаходяться в складі обласної (у містах Києві та Севастополі – міської) державної адміністрації і підпорядковуються Міністерству освіти і науки України.

В Україні на регіональному рівні налічується 24 обласних державних органи з питань освіти, а також Міністерство освіти і науки АР Крим.

Відділ освіти районної, районної у містах Києві та Севастополі державної адміністрації є її структурним підрозділом. Основними функціями відділу освіти є [15]: реалізація державної політики в галузі освіти з урахуванням особливостей соціально-культурного середовища району, створення умов для реалізації права громадян на отримання повної загальної середньої освіти, здійснення управління навчальними закладами, що знаходяться в межах відповідної території і належать до сфери управління державної адміністрації.

Крім того, відділи освіти здійснюють соціальний захист працівників освіти, учнів, студентів; створюють умови для їх виховання, навчання і роботи відповідно до нормативів матеріально-технічного та фінансового забезпечення; організують облік дітей дошкільного і шкільного віку, контролюють виконання вимог щодо їх освіти, створюють належні умови для виховання дітей, молоді за місцем проживання, розвитку їх здібностей, задоволення інтересів; забезпечують у сільській місцевості регулярне безкоштовне підвезення до місця навчання і додому дітей дошкільного віку, учнів і педагогічних працівників; визначають потреби, обсяги і розробляють пропозиції щодо державного замовлення на підготовку кадрів.

Структурно до складу будь-якого відділу освіти на районному рівні входять апарат управління, районний (міський) методичний кабінет і централізована бухгалтерія. Деякі відділи освіти мають у своїй структурі також інші структурні одиниці, наприклад, лабораторію комп'ютерних технологій в освіті, центр практичної психології, логопедичний пункт, господарську групу тощо. Районний відділ освіти

підпорядковується структурному підрозділу з питань освіти обласної державної адміністрації, головному управлінню освіти Київської та Севастопольської міської державної адміністрації. Таким чином, місцеві органи виконавчої влади у сфері освіти є важливою ланкою системи публічного управління освітою.

Проаналізуємо далі повноваження органів місцевого самоврядування в цій сфері в контексті процесів децентралізації державного управління. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері освіти України визначено у ст. 32 «Повноваження у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту» Закону України від 21.05.1997 р. № 280-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з яким повноваження поділяють на власні (самоврядні) та делеговані [6].

До власних повноважень у сфері освіти згідно з цим законом належать:

- управління закладами освіти, які належать територіальним громадам або передані їм, молодіжними підлітковими закладами за місцем проживання, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення;

- забезпечення здобуття неповнолітніми повної загальної середньої освіти; створення необхідних умов для виховання дітей, молоді, розвитку їх здібностей, трудового навчання, професійної орієнтації, продуктивної праці учнів; сприяння діяльності дошкільних та позашкільних навчально-виховних закладів, дитячих, молодіжних та науково-просвітницьких організацій;

- створення при загальноосвітніх навчальних закладах комунальної власності фонду загальнообов'язкового навчання за рахунок коштів місцевого бюджету, залучених з цією метою на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, а також коштів населення, інших джерел; контроль за використанням коштів цього фонду за призначенням;

- забезпечення регулярного безкоштовного підвезення до місця навчання і додому школярів; організація медичного обслуговування та харчування у закладах освіти, які належать територіальним громадам або передані їм [6].

До делегованих повноважень належать:

- забезпечення у межах наданих повноважень доступності і безоплатності освіти на відповідній території, можливості навчання в школах державною та рідною мовою, вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національно-культурні товариства;

- забезпечення відповідно до закону розвитку всіх видів освіти, розвитку і вдосконалення мережі освітніх закладів усіх форм

власності, визначення потреби та формування замовлень на кадри для цих закладів, укладення договорів на підготовку спеціалістів, організація роботи щодо удосконалення кваліфікації кадрів;

– забезпечення школярів, які навчаються в державних і комунальних навчальних закладах, безоплатними підручниками, створення умов для самоосвіти;

– організація обліку дітей дошкільного та шкільного віку;

– надання допомоги випускникам шкіл у працевлаштуванні;

– організація роботи щодо запобігання бездоглядності неповнолітніх;

– вирішення відповідно до законодавства питань про повне державне утримання дітей-сиріт і дітей, які залишилися без піклування батьків, у школах-інтернатах, дитячих будинках, у тому числі сімейного типу, професійно-технічних закладах освіти та утримання за рахунок держави осіб, які мають вади у фізичному чи розумовому розвитку і не можуть навчатися в масових навчальних закладах, у спеціальних навчальних закладах, про надання громадянам пільг на утримання дітей у школах-інтернатах, інтернатах при школах, а також щодо оплати харчування дітей у школах (групах з подовженим днем) [6].

На рисунку 2.7 зображена організаційна структура публічного управління освітою в Україні, в якій присутні органи як виконавчої влади, так і місцевого самоврядування. Розглянемо компетенції органів управління освітою в місцевому самоврядуванні, що, на відміну від органів державної влади, не знаходяться один до одного в ієрархічній підпорядкованості.

Управління (відділ) освіти міста є виконавчим органом міської ради з питань освіти. Засновником управління освіти є міська рада. У своїй діяльності управління є підзвітним і підконтрольним міській раді, виконавчому органу міської ради, підпорядковується міському голові. Управління (відділ) у межах своїх повноважень, визначених Положенням, здійснює керівництво у галузі освіти на території міста. Функції управління освітою виконавчого органу міської ради згідно з типовим положенням налічують 44 позиції. Управління у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, актами Президента України і Кабінету Міністрів України, нормативно-правовими документами Міністерства освіти і науки України, рішеннями міської ради та його виконавчого комітету, розпорядженнями міського голови, документами структурного підрозділу обласної державної адміністрації з питань освіти.

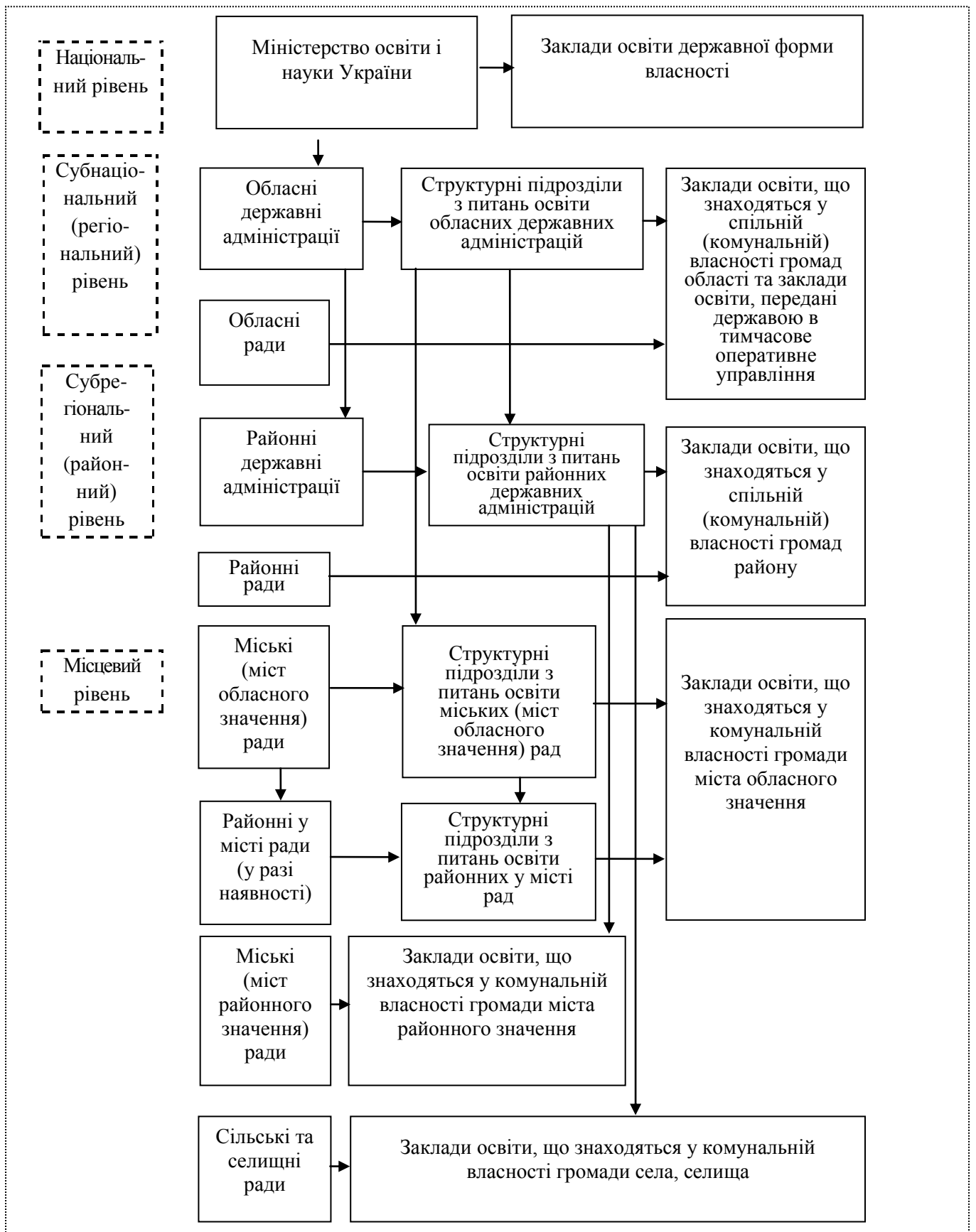


Рис. 2.7. Організаційна структура публічного управління освітою в Україні

Складено на основі [15; 16; 76]

Ще однією ланкою управління освітою, що функціонує в межах інституту місцевого самоврядування, є відділи освіти районних у місті рад, що є структурними підрозділами районних у місті рад, утворюються ними та є ним підзвітні і підконтрольні. Відділ освіти районної у місті ради свою діяльність здійснює згідно з делегованими повноваженнями. Відповідно до Закону України від 21.05.1997 р. № 280-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» відділ освіти районної у місті ради здійснює повноваження в сфері освіти, які визначені міською радою та узгоджені з районними у місті радами.

Згідно з Положенням про відділ освіти районної у місті ради основними завданнями є реалізація державної політики в галузі освіти і виховання на території району відповідно до повноважень, делегованих районною у місті радою та міською радою; забезпечення реалізації права громадян на здобуття повної загальної середньої освіти; прогнозування розвитку загальної середньої, дошкільної та позашкільної освіти, удосконалення мережі відповідних навчальних закладів згідно з освітніми потребами громадян; розробка та організація виконання районної програми розвитку освіти; створення умов для здобуття громадянами дошкільної, повної загальної та позашкільної освіти; контроль за дотриманням законодавства у галузі освіти, Державного стандарту загальної середньої освіти та вимогами Базового компонента дошкільної освіти відповідними навчальними закладами комунальної форми власності, розташованими на території району та підпорядкованими відділу освіти; навчально-методичне керівництво та інспектування навчальних закладів, що знаходяться в межах відповідної території і є комунальною власністю, організація їх фінансового забезпечення та зміцнення їх матеріальної бази; координація діяльності цих навчальних закладів тощо [6].

Розглянуте нами Положення про відділ освіти містить 23 завдання, причому деякі з них містять в собі ще більш деталізований перелік. Перелік повноважень зазначеного органу місцевого самоврядування включає лише 7 пунктів, а саме:

- здійснювати оперативне управління навчальними закладами, що знаходяться на території району та підпорядковуються відділу освіти;
- залучати до розроблення районної програми розвитку освіти та розгляду питань, що належать до його компетенції, педагогічних, науково-педагогічних працівників і спеціалістів;
- брати участь у створенні, злитті, приєднанні, поділі, перетворенні та ліквідації навчальних закладів і установ освіти комунальної форми власності району;
- скликати районні конференції педагогічних працівників, проводити семінари, наради керівників навчальних закладів та установ освіти з питань, що належать до його компетенції;

– вносити в установленому порядку на розгляд районної у місті ради пропозиції щодо фінансування навчальних закладів та установ освіти, брати безпосередню участь у формуванні бюджету освітньої галузі району;

– надавати інформацію у відповідні органи місцевого самоврядування про наявність вільних приміщень;

– створювати при відділі освіти Раду освіти у складі педагогічних працівників навчальних закладів та установ освіти району [201].

Таким чином, проведений огляд структури та повноважень органів публічного управління в сфері освіти дозволяє говорити про низку наявних проблем. Так, не зовсім коректним є вживання поняття «повноваження» замість «компетенція» по відношенню до конкретного органу управління освітою. Компетенція державних органів є явищем, ширшим за повноваження, оскільки включає в себе не лише права і обов'язки цих органів, але й предмет відання, юридичне закріплення, призначення, завдання та функції органу. У свою чергу, згідно з проведеним теоретичним аналізом, під повноваженнями розуміють певний обсяг прав та обов'язків, якими наділені органи управління освітою. Виходячи з проаналізованих нормативно-правових документів, як правило, під повноваженнями розуміють лише права, які, в свою чергу, є недостатніми для виконання функцій даного органу.

Ще одна проблема є складовою більш загальної і стосується компетенції місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування: компетенція залишається належним чином не розмежованою, що створює умови для можливості втручання одних органів у справи інших та виникнення конфліктних ситуацій.

Більшість повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в сфері освіти становлять суміжну компетенцію, тобто органи наділені повноваженнями в одній галузі суспільного життя, але мають різні предмети відання. Наприклад, органи місцевого самоврядування здійснюють управління тими закладами освіти, які належать територіальним громадам, а місцеві державні адміністрації – державними. Однак місцеві державні адміністрації, крім цього, ще реалізують і державну політику в галузі освіти, виконують державні програми та вживають заходи щодо збереження мережі освітніх закладів. В законодавстві при встановленні суміжної компетенції зазначається тільки вид, а не обсяг повноважень.

Місцеві органи виконавчої влади в сфері освіти беруть на себе основний обсяг повноважень у здійсненні управління відповідними територіями. У той же час, делеговані повноваження у компетенції органів місцевого самоврядування та сам їх характер є невиправдано великим. Повноваження сформульовані нечітко і неконкретно.

Здійснювати більшість делегованих повноважень неможливо автономно від сфери власної компетенції. Тому і контроль, який здійснюють місцеві державні адміністрації за реалізацією органами місцевого самоврядування делегованої сфери компетенції, є засобом впливу цих органів і на здійснення власних повноважень самоврядними органами.

Основне призначення місцевих державних адміністрацій полягає у тому, що вони забезпечують виконання Конституції і законів України на відповідній території та здійснюють контрольно-наглядові повноваження за дотриманням прав і свобод громадян та законності, в тому числі і органами місцевого самоврядування. А основні завдання органів місцевого самоврядування пов'язані з управлінням відповідними територіями. Повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування мають забезпечувати реалізацію їх управлінських функцій, не допускаючи при цьому дублювання і паралелізму.

Треба зазначити, що у положеннях про центральні, місцеві органи виконавчої влади та місцевого самоврядування в сфері освіти завдання, функції, повноваження прописані нечітко, часто спостерігається відсутність чіткого розмежування напрямів діяльності, завдань, функцій. Таким чином, нагальним завданням є законодавчо визначити компетенції центральних, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, чітко розмежувати їхні функції на усіх рівнях, щоб забезпечити чітку систему управління освітою на регіональному та місцевому рівнях.

Ще однією проблемою є нагальна необхідність здійснення перерозподілу функцій в контексті процесів децентралізації. Як зазначають дослідники, у багатьох зарубіжних країнах відбуваються процеси децентралізації управління освітою. Це виявляється в тому, що деякі з функцій, які раніше виконувала держава, все частіше передаються на рівень місцевих органів влади, громадських організацій і приватного сектору. Більш сталою стає тенденція набуття (виграшу) приватними компаніями тендерів на надання управлінських послуг, підготовку вчителів, організацію освітнього процесу. Зростає роль у цій справі громадських організацій, органів місцевого самоврядування, асоціацій батьків та навчальних закладів [76].

Центральний орган виконавчої влади в сфері освіти має виконувати дві основні функції – стратегічного управління та контрольно-наглядову. Функції, за допомогою яких безпосередньо здійснюється управління освітою на місцях, мають бути передані на місцевий рівень та чітко розмежовані між місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування.

Також суттєвою проблемою є те, що в нормативно-правових документах, які регламентують діяльність органів управління освітою,

майже не висвітлюється діяльність, пов'язана з державно-громадським управлінням освітою.

Національна доктрина розвитку освіти України висуває концепцію удосконалення, згідно з якою сучасна система управління сферою освіти розвивається як державно-громадська. Вона має враховувати регіональні особливості, тенденції до зростання автономії навчальних закладів, конкурентоспроможності освітніх послуг. Модель нової системи управління освітою має бути відкритою і демократичною. У ній передбачається забезпечення публічного управління з урахуванням громадської думки, внаслідок чого змінюються функції, структура і стиль центрального та регіонального управління освітою. Ця модель управління має забезпечити прискорений інноваційний розвиток сфери освіти, а також забезпечити умови для розвитку, самоствердження та самореалізації особистості протягом життя.

Метою державно-громадського управління освітою є оптимальне поєднання державних та громадських засад в інтересах особистості, суспільства та влади. Основними його завданнями у сфері загальної середньої освіти є реалізація визначених прав та обов'язків педагогів, учнів та їх батьків на участь в управлінні загальноосвітніми навчальними закладами; демократизація державного управління освітою; задоволення потреб та інтересів учасників навчально-виховного процесу; розвиток погоджувальних механізмів у вирішенні загальних завдань [21].

Змістом державно-громадського управління є діяльність його суб'єктів за двома напрямками.

Перший напрям передбачає забезпечення функціонування освітньої сфери: участь у підготовці, прийнятті та реалізації нормативно-правової бази; взаємодію державних органів і громадських об'єднань та організацій, які сприяють гармонізації, гуманізації та громадсько-правовому закріпленню різноманітних організаційних та організаційно-правових форм взаємовідношень учасників навчального процесу; залучення в сферу освіти сил і засобів юридичних та фізичних осіб.

Другий напрям – це розвиток системи освіти: розроблення та реалізація відповідних програм, які спрямовані на її модернізацію; вдосконалення змісту, форм і методів освітньої діяльності; підготовка, прийняття і введення в дію нормативних документів щодо стимулювання діяльності закладів освіти та органів управління ними.

До структури державно-громадського управління освітою включаються органи державної влади, місцевого самоврядування, громадські об'єднання і самоуправління всіх рівнів.

Державно-громадське управління освітою передбачає інтеграцію таких трьох напрямів роботи, таких як:

– демократизація діяльності органів публічної влади та управління освітою;

– розвиток асоціацій учасників освітньої діяльності (професійних асоціацій, органів учнівського, студентського та батьківського самоуправління всіх рівнів);

– організація громадських органів управління освітою [21].

Демократичні підходи до управління у сфері освіти України здійснювалися поступово – з прийняттям низки законодавчих актів, зокрема, базового Закону України «Про освіту», а також законів стосовно основних ланок освіти, починаючи від дошкільної і завершуючи вищою освітою, Державної національної програми «Освіта» («Україна ХХІ століття») (1993 р.), Національної доктрини розвитку освіти України (2002 р.); Національної стратегії розвитку освіти в Україні на 2012–2021 роки. У цих документах розкриваються засади переходу від традиційної до державно-громадської системи управління освітою шляхом чіткого розмежування функцій між центральними, регіональними і місцевими органами управління; активізації участі батьків, зацікавлених сторін, піклувальних та інших рад, меценатів, громадських організацій, фондів, засобів масової інформації.

Однак для України ще досить актуальним залишається процес децентралізації управління освітою, розширення автономії навчальних закладів, наближення їх до місцевого оточення, розвитку співробітництва навчальних закладів і громадських організацій. Наведений вище аналіз наукових джерел свідчить про історичні коріння централізованої системи управління освітою.

Як зазначає Г. В. Єльнікова, в цих умовах відзначається тенденція всіх ієрархічних структур управління загальною середньою освітою для координуючих впливів тільки на ті об'єкти, які безпосередньо пов'язані з ними. Так, координуючий вплив на учня здійснює учитель, саме він відповідає за якість навчання. На вчителя – адміністрація, саме вона разом з учителем відповідає за якість його роботи. Директор відповідає за якість роботи школи, він коригує і координує зв'язки між всіма підрозділами і підструктурами школи. Роботу директорів координує районний (міський) відділ освіти, роботу районного (міського) відділу освіти – обласне управління освіти, а роботу обласного управління освіти – Міністерство освіти України.

Такий підхід потребує посилення демократичних засад зовнішнього управління через посилення самоуправлінської діяльності, самостійності в прийнятті рішень з боку керованих об'єктів та децентралізації управління шляхом часткового делегування повноважень на місця з боку управлінських структур. Це призводить до перерозподілу цільових функцій в ієрархії управління [107].

За Г.І.Тодосовою, існують певні проблеми запровадження державно-громадських засад в державному управлінні освітою, а саме [246]:

- недостатня кількість теоретичних розробок із проблеми взаємодії державних і громадських організацій, урегулювання їх відносин іноді призводить до їх протиставлення (громадські організації та об'єднання опиняються в опозиції, звинувачуючи керівників державних установ у відсталості, вузькості мислення, прагненні до монополізму та корупції);

- корумпованість окремих галузей освіти зумовлює підвищену увагу громадськості саме до питання контролю загальної доступності освіти та оцінювання;

- створення нормативно-правової бази учнівського самоврядування (розроблення Положення про учнівське самоврядування);

- недостатня інформованість про діяльність органів управління освітою спричиняє пасивність значної частини громадськості;

- скрутне фінансово-економічне становище в країні змушує зосереджуватися здебільшого на зміцненні матеріально-технічної бази освіти.

Як уже зазначалося, управлінська модель в системі освіти повинна ґрунтуватися на вертикальних та горизонтальних зв'язках. Управлінська вертикаль виконавчої влади у сфері освіти представлена ланцюгом: центральні органи виконавчої влади (міністерства, відомства, включаючи профільне Міністерство освіти і науки України), що мають в своєму розпорядженні навчальні заклади – структурні підрозділи з питань освіти обласних державних адміністрацій – структурні підрозділи з питань освіти районних державних адміністрацій. Критикована багатьма можновладцями розпорошеність підпорядкування навчальних закладів, на нашу думку, є одночасно і свідченням децентралізації системи управління освітою. Спроба підпорядкувати вищі навчальні заклади єдиному центру не призведе до очікуваного економічного і соціального ефекту.

Горизонтальні зв'язки є основою відкритості і демократизації освітнього процесу і представлені неформальними, незалежними громадськими утвореннями, партнерською співпрацею з підприємствами та іншими зацікавленими сторонами. Ці зв'язки є особливо важливими для формування освітніх округів та кластерів, структур як системи, спрямованої на реалізацію основних функцій управління освітою [58].

Аналіз нормативно-правових актів з питань освіти, опрацювання наукової літератури, ознайомлення з передовим досвідом управління дають змогу виділити два напрями управління освітою: традиційний (сучасний) та інноваційний (перспектива на майбутнє). Метою традиційного публічного управління є забезпечення оптимального

функціонування об'єкт-суб'єктних компонентів системи освіти. Інноваційне управління передбачає переведення освітньої системи, її змісту та об'єкт-суб'єктного потенціалу на більш високий якісний рівень, забезпечення розвитку та оновлення, відповідності рівня освіти вимогам сучасності.

У сучасних умовах основні напрями реформування системи управління освітою вбачаються в чіткому визначенні компетенцій, повноважень і відповідальності органів управління всіх рівнів, забезпеченні їхньої взаємодії; переході від розпорядчого до регулюючого управління освітою; розвитку державно-громадських форм управління освітою.

2.3. Зарубіжний досвід реформування публічного управління освітою

Практика переходу багатьох країн світу до демократичної організації суспільства супроводжувалася пошуками таких варіантів управління освітніми системами, які б найбільш ефективно забезпечували їм підтримку місцевих громад. Цим країнам доводилося відмовлятися від централізованого управління всією мережею дошкільних і шкільних закладів і передавати відповідальність за них місцевим органам управління. Такий процес прийнято називати «децентралізацією» управління освітою.

У Європейському звіті про якість шкільної освіти (2002 р.) децентралізація освіти визначена як одна з п'яти ключових проблем майбутнього. У ньому зазначено, що право приймати рішення мають безпосередньо ті, кого торкаються їх наслідки [85]. Україна також встала на шлях пошуку найоптимальніших шляхів децентралізації системи управління освітою, і певну допомогу у вирішенні цього питання може надати аналіз і поміркована імплементація закордонного досвіду.

Узагальнюючи зарубіжний досвід формування системи публічного управління освітою, виокремлюють два основні етапи її становлення [161, с. 462–463].

Для першого етапу характерними є кількісно-організаційні перетворення, прийняття масштабних законодавчих актів, які спрямовано на продовження термінів обов'язкового навчання, перетворення середніх шкіл у загальнодоступні масові навчальні заклади. В окремих країнах такими документами були: Акт про елементарну і середню освіту в США (1965 р.); Реформа середньої освіти в Англії (1964 р.); Шкільна реформа у Франції (1975 р.) та ін.

Другий етап було зорієнтовано на змістовно-якісні перетворення, вийшла низка документів відповідно до вимог ХХІ ст. Ось деякі з них: «Освіта для 2000 року» (1985 р., ФРН), «Освіта

американців для XXI століття» (1984 р., США); «Освіта майбутнього (1985 р., Франція), «Пошук моделі освіти для XXI ст.» (1984 р., Японія) [161, с. 463].

Крім країн з незмінним типом економічної системи доцільно також комплексно проаналізувати досвід таких постсоціалістичних країн, як Польща та Чехія, які, як і Україна, кардинально змінили вектор розвитку економіки після розпаду СРСР. Крім того, накопичений досвід децентралізації управління освітою у Польщі та Чехії цікавий тим, що, з одного боку, ці країни є повноправними членами ЄС, а з іншого – менталітет і система цінностей цих народів історично завжди були досить близькими до відповідних характеристик українців.

На основі історико-педагогічного аналізу, проведеного Л. Гриневич, обгрунтовано й описано три етапи децентралізації управління освітою в Польщі. I етап (1989–1995 рр.) – етап базових законодавчих змін і часткового впровадження їх у практику; II етап (1996 – 1998 рр.) – період загальної передачі освітніх закладів (дошкільних установ і початкових шкіл) органам місцевого самоврядування; III етап (1999–2003 рр.) – етап глибоких освітніх реформ та їх впровадження.

Але, як вже зазначалося, і на початку XXI ст. питання децентралізації залишаються актуальними для високорозвинених країн світу. Як зазначає Л. Гриневич, у більшості розвинених країн децентралізація здійснюється трьома взаємодоповнюючими шляхами: використання громадського впливу на розв'язання проблем освіти, посилення ролі місцевих органів управління освітою у прийнятті рішень, зростання автономії шкіл в управлінні їх ресурсами. Аналіз реформ у сфері управління освітою в ряді країн дає підстави сформулювати перелік основних завдань децентралізації, в основу яких покладено:

- політичні мотиви (у більшості країн світу вони є підґрунтям для зростання участі громадськості в прийнятті державних рішень);
- фінансові мотиви (центральні уряди не в змозі надати повне фінансування, яке відповідає вимогам сфери освіти);
- мотиви ефективності (зумовлені тим, що прийняття рішень на місцевому рівні допомагає зменшити витрати на досягнення кожного окремого результату) [85].

Можна констатувати, що ці мотиви притаманні й Україні, яка намагається побудувати систему управління освітою європейського рівня.

Зупинимось на особливостях адміністративно-територіального устрою країн, тому що це безпосередньо впливає на розподіл повноважень, обов'язків та відповідальності в управлінні освітою. Л. Михайлишин пропонує таку класифікацію адміністративно-територіального устрою країн (табл. 2.4) [172, с. 3–4].

Необхідно звернути увагу і на організаційну структуру об'єкта, управлінські повноваження над яким змінюються від країни до країни між різними рівнями влади та місцевим самоврядуванням.

Таблиця 2.4

Особливості адміністративно-територіального устрою країн

Модель організації місцевого самоврядування	Країна	Устрій держави	Адміністративно-територіальні рівні
Англосаксонська	США	федеративна	штат графство тауншип (таун)
	Великобританія	унітарна	графства громада (парафія)
Континентальна	Франція	унітарна	регіон департамент округ кантон комуна
	Італія	унітарна	області провінції комуни
	Польща	унітарна	воєводство повіт гміна
Змішана	ФРН	федеративна	земля округ громада
	Японія	унітарна	префектура муніципалітет

У якості об'єкта розглядається система загальної освіти зарубіжних країн, яка враховує дошкільне та шкільне виховання, охоплюючи вік дитини від 3 – 4 років до 18 – 19 років. Саме на ці категорії населення місцеве самоврядування повинно здійснювати найбільший вплив з метою отримання бажаних наслідків, тобто освіченої молоді, яка здатна підняти та утримувати конкурентний соціально-економічний рівень території.

За останні десятиріччя середня освіта як мінімальний рівень для людини, яка входить у високотехнологічне суспільство, інтенсивно реформується в розвинених країнах світу. В більшості країн середня освіта безкоштовна. У США і Японії понад 90 % учнів закінчують 12-річну школу. Міжнародна педагогіка визначає уроки праці, продуктивну працю учнів важливим фактором оновлення освіти.

Шкільні реформи передбачають зближення загальної і професійної освіти (табл. 2.5).

Таблиця 2.5

Організаційна структура загальної освіти у зарубіжних країнах

Країна	Дошкільне виховання	Шкільна освіта	
		структура шкільної освіти	схеми шкільної освіти *
1	2	3	4
США	до 3-х років: ясла; з 3 до 5 р.: ігрові центри; садки; «хед старт» (початковий старт) – телевізійні навчальні програми.	3 6 – 7 р. до 18 – 19 р. в залежності від штату: I. 1 – 6 кл. – початкова школа; II. 7 – 9 кл. – неповна (молодша) середня школа. Диференціація навчання згідно з рівнем здібностей та бажанням учнів. III. 10 – 12 кл. – старша середня школа: навчання здійснюється за трьома основними профілями: академічним, загальним та виробничим (трудошим).	6+3+3; 6+6; 8+4

* схема шкільної освіти – в схемі наведені можливі комбінації рівнів навчання для отримання повної середньої освіти.

<p style="text-align: center;">Великобританія</p>	<p>від 3 до 5 р.: муніципальні (державні) та приватні денні ясла; ясельні школи та класи; ігрові групи. Загалом охоплено 100% дітей.</p>	<p>3 6 р. до 18 р. I. 3 6 р. – школа для малюків (<i>junior school</i>). Дітей розподіляють по групах за рівнем інтелектуальних здібностей та навчальних вмінь. II. 3 7 до 11 р. – початкова школа; III. 3 12 до 18 р. – середня школа. Є обов’язковою до 15 років. Типи середніх шкіл: граматична, об’єднана, сучасна, технологічна та елітні приватні «<i>public school</i>» - школи інтернатного типу з роздільною системою навчання. Безкоштовна загальна освіта.</p>	<p>2+4+5; 2+4+7; 2+6+5</p>
---	--	---	------------------------------------

Продовження табл.2.5

1	2	3	4
Німеччина	з 4 до 6 р.: дитячі садки (переважно приватні); нульові класи; шкільні дитячі садки. Загалом охоплено 75 % дітей.	3 6 р. до 18 р. (до 15 р. обов'язково). I. 3 6 до 10 р. – початкова школа; II. Середня освіта: – перший ступінь середньої освіти (неповна середня освіта). Типи шкіл: основна школа (5 – 9 кл.); реальна школа (5 – 10 кл.); гімназія (5 – 10 кл.), загальна школа (5 – 10 кл.); профшколи нижчої ланки; – другий ступінь середньої освіти (повна середня освіта). 11 – 13 кл. гімназій різних типів; профшколи підвищеного типу; ПТУ (професійно-технічні училища), що готують до вступу до ВНЗ з певної спеціальності. Держава гарантує безкоштовне обов'язкове 9-річне навчання.	4+9; 4+6; 4+5; 4+6
Франція	з 3 до 6 р.: «материнські школи» (дитячі садки); «класи для малюків» (підготовчі курси при початкових школах). Загалом охоплено 90 % дітей.	Навчання з 6 до 18 р. I. Початкова школа: – з 6 до 7 р. – підготовчий курс; – з 7 до 9 р. – елементарний курс; – з 9 до 11 р. – середній курс. II. Середня школа (зворотня нумерація): 4-річний коледж; 2 – 3-річний ліцей. 6 – 3 кл. – неповна середня школа є обов'язковою. Типи середніх шкіл: класичний та сучасний ліцей (повноцінна середня освіта); загальноосвітній коледж, старші класи початкової школи.	5+4+3; 5+4+4
Японія	з 5 р. дитячі садки	3 6 р. до 18 р. I. 6-річна початкова школа; II. 3-річна – молодша середня школа. Відбір обов'язкових предметів здійснюється не самими учнями, а місцевими керівниками освіти згідно з локальною необхідністю та нахилами школярів. III. 3-річна старша середня школа. Типи шкіл загальноосвітні (академічний і загальний профілі) та професійні із сільськогосподарським, риболовним, промисловим, комерційним, домогосподарським профілями. Навчання є платним як в державних, так і в приватних школах.	6+3+3
Канада	з 3 р. дитячі садки	3 5 – 6 р. до 18 р. I. 3 5 – 6 до 11 – 13 р. – початкова школа (1 – 6 кл.); II. 3 11 – 13 р. до 18 р. – середня школа: академічного або професійно-технічного напрямку. У провінції Квебек після 11 кл. є 2 – 3- річні проміжні коледжі.	6+6; 6+5+2; 6+5+3

На першому ступені (обов'язковий цикл) вивчаються такі курси: технологія (Великобританія, Франція), працеведення (Німеччина), економіка, бізнес (США) – вони знайомлять учнів з науковими основами сучасного виробництва, його організацією, управлінням, кредитно-банківською системою, бізнесом, вимогами до робочої сили.

Уроки праці (2–5 разів на тиждень) формують в учнів культуру праці (уміння її планувати, економити ресурси, стежити за якістю виробів, уміло користуватися інструментами). У старших класах трудова підготовка носить допрофесійний характер. У США і Японії вона здійснюється на спеціальних професійних відділеннях єдиної школи, після закінчення яких учні отримують сертифікати професійної компетентності [161, с. 465–468].

З аналізу табл. 2.4 можна констатувати, що у більшості зарубіжних країн середня школа складається з 2-х ступенів навчання, і вже починаючи з другого ступеня доволі багато навчального часу приділяється професійно-технічним напрямам, які готують учнів до трудової діяльності безпосередньо після навчання. Крім того, наприклад, у Японії органи місцевого самоврядування безпосередньо беруть участь у визначенні профілізацій шкіл, що дозволяє у майбутньому забезпечити зайнятість молоді.

Цей досвід є актуальним для України, тому необхідно більш детально вивчити повноваження, обов'язки, місце органів місцевого самоврядування в управлінні освітою.

Управління освітою в США традиційно є децентралізованим. Воно здійснюється на рівні штатів. Значні права у вирішенні шкільних питань надані графствам, містам, шкільним округам. На всіх етапах шкільного навчання в американській школі відсутні єдині навчальні програми, підручники. Кожний навчальний округ розробляє свої рекомендації щодо навчального часу, друкує програми з окремих предметів, а також займається фінансуванням шкіл [150, с. 99–101]. Перспективу освіти в США вбачають у розвитку шкіл-магнітів з профільною специфікою. Ці школи відрізняються від приватних шкіл, вони намагаються поєднати індивідуальні цілі і суспільні установки, виконують роль «сім'ї» і «агента суспільства». Школи-магніти стають елітними і різнопрофільними [161, с. 479].

Державно-громадське управління освітою у США реалізується через громадсько-педагогічне партнерство. Керують школами виборні ради з питань освіти. Таким чином забезпечується участь громадськості в управлінні. Якщо держава хоче впливати на освіту, то оголошує федеральну програму, яку й фінансує. Навчальні заклади, які беруть у ній участь, одержують кошти, головним є те, що держава платить за своє втручання. Ось чому кожний штат самостійно вирішує, яких освітніх стандартів у ньому будуть дотримуватися.

Виокремлюють декілька видів та моделей громадсько-педагогічного партнерства, які формуються на основі представництва

певних суб'єктів і представлені партнерством школи і родини, партнерством школи і громади, партнерством школи, родини та громади.

Існує декілька факторів, які пояснюють цю тенденцію. Основними з них є:

- гнучкість управління і швидке реагування на потреби в освіті в кожному конкретному регіоні;

- стратегія залучення коштів (фандрайзинг), що дозволяє отримувати з різних джерел (від різних донорів) додаткове фінансування, яке спрямовується на поліпшення якості освіти.

Розглянемо уважніше структуру управління недержавними неприбутковими закладами. Однією з головних особливостей такої структури є те, що поряд із наявністю діючої адміністрації школи (виконавчого директора, адміністративного штату співробітників) існує Незалежна рада опікунів школи.

Зазвичай до складу ради запрошуються поважні й відомі в місті (у районі, де знаходиться школа) люди чисельністю 5–7 осіб. Вони працюють як волонтери (тобто не отримують зарплати або будь-якої іншої винагороди від школи). Незалежна рада опікунів школи здійснює стратегічне управління школою, тобто розробляє і затверджує стратегію розвитку школи, бере участь у встановленні партнерських відносин школи з іншими організаціями, сприяє залученню додаткових фінансових й інших ресурсів до бюджету школи, здійснює контроль за якістю освіти і цільовим використанням коштів. На практиці це виглядає як обговорення за “круглим столом” звіту директора школи про те, що вже зроблено і що має бути реалізовано в найближчому майбутньому. Також обговорюються організаційні й фінансові питання. У випадку виникнення проблем члени ради спільно вирішують, які кроки потрібно зробити, аби допомогти школі. Наприкінці року на розгляд ради опікунів виносяться річний звіт, річний баланс і звіт про виконання бюджету включно. Якщо рада опікунів дійде висновку, що виконавчий директор і його адміністрація незадовільно працювали в цьому навчальному році, то вона має право звільнити одного і найняти іншого директора. Права й обов'язки членів ради опікунів обумовлені статутом кожної школи, які мають недержавний статус. Для того, щоб оцінка роботи адміністративного штату школи була об'єктивною, кожен член ради опікунів підписує так звану «Угоду про конфлікт інтересів». Цією угодою обумовлюється, що у випадку, коли на обговорення ради виносяться питання, яке стосується інтересів родича, друга чи близької людини одного з членів ради опікунів, цей член Ради повинен відкрито повідомити всім іншим учасникам «круглого столу» про існуючий «конфлікт інтересів» і самоусунутись від обговорення даного питання. Така форма управління недержавним

навчальним закладом отримала значне поширення у всьому світі [154].

Система освіти, що діє сьогодні в Японії, була створена після Другої світової війни за безпосередньою участю американських спеціалістів, тому за своєю структурою вона практично повністю копіює американську. Для Японії характерна висока повага до освіти, навіть «культ освіти». Біля 63% дошкільних закладів належить приватним особам, а більшість шкіл є державними. Необхідно звернути увагу, що вже на рівні молодшої середньої школи відбір обов'язкових предметів здійснюється не самими учнями, а місцевими керівниками освіти згідно з локальною необхідністю та нахилами школярів [150, с. 113]. Закон освіти в Японії передбачає обов'язкову безкоштовну 9-річну освіту. В Японії діють муніципальні, загальнонаціональні і приватні школи.

Сучасний розвиток англійської освітньої системи визначається Законом про реформу освіти 1988 р. Управління системою освіти в масштабах країни здійснює Міністерство освіти та науки, але традиційно місцеві органи та керівництво шкіл продовжують визначати суттєві сторони шкільного життя: навчальні плани, програми, підручники, режим роботи. Принцип безкоштовної освіти реалізується через муніципальні школи. При розробці програм у школах враховують місцеві умови для профорієнтації учнів на місцеві виробництва і ферми. Рекомендується також враховувати думку батьків і учнів. Контроль за змістом освіти було покладено на Державного секретаря освіти, таким чином, державні органи забрали частину функцій у місцевих. Школи самі вирішували, як викладати предмети національного навчального плану – як окремі, чи в інтегрованих курсах, модульних програмах. Підвищилася роль батьків у діяльності навчальних закладів. Вони знайомі з результатами роботи школи, висловлюють у бесідах з вчителями свої зауваження. У 1993 р. вийшла доповідь національної комісії з освіти «Учитися досягати успіху», в якій здійснено аналіз стану освіти, вказано стратегічні напрями її розвитку і виділено 7 цілей-рекомендацій, однією з яких є рекомендація «...управління освіти і підготовки кадрів повинні бути об'єднані, а департамент освіти об'єднаний з департаментом зайнятості» [161, с. 483].

Цікавим є досвід створення у Великобританії міських технологічних середніх шкіл (коледжів) – це новий тип навчального закладу, який дозволяє здобути широку загальну освіту з акцентом на природничі науки та виробничу технологію. Її мета – підготовка для промисловості спеціалістів високого рівня [150, с. 103–105].

За Конституцією ФРН, держава має право загального контролю над системою освіти в країні. У цій країні існують громадські і приватні школи. У кожній землі ФРН існує Міністерство культур, що відає всіма питаннями освіти. Координація та співробітництво федеральних та земельних органів освіти здійснюється через Постійну

конференцію міністрів культур земель. У 1965 – 1970 рр. створені нові державні органи керівництва: Міністерство науки та освіти, Комітет з наукових досліджень та питань освіти, Наукова рада, Рада з питань освіти. Так само як і у Великобританії, у ФРН діє реальна школа, яка дає загальну освіту (5–6-річну) та робітничу професію найвищої кваліфікації. Навчання диференціюється за професійною ознакою. Існують такі профілі: природничо-математичний, іноземних мов, соціально-історичний, домашнього господарства, музичний [150, с. 106, 108]. У навчальних закладах цього типу існує система учнівства на підприємствах. Учні, здобуваючи освіту в навчальному закладі, навчаються і на підприємствах: перший день у школі; 4 – на підприємстві. Навчання у реальних училищах фінансують профільні підприємства і частково – держава [161, с. 492].

Система освіти Франції характеризується високим рівнем централізації: навчальні плани та програми, розпорядок шкільного життя, призначення та звільнення педагогічного персоналу детально регламентується урядовими циркулярами та інструкціями. У цій країні існують державні, муніципальні і приватні школи. Навчальними закладами керує Міністерство національної освіти. Територія країни поділена на 19 академій (навчальних округів), які включають декілька департаментів. Принцип свободи освіти дає право на відкриття приватних навчальних закладів, більшість з яких знаходиться під контролем церкви. У приватних школах навчається близько 20% загальної кількості учнів. Спочатку факультативно вивчаються: в містах – індустрія, у селах – агрономія, сільгосптехніка. Як і в інших країнах, у Франції після закінчення неповної середньої школи відкриваються два шляхи: або до професійних навчальних закладів, або до старших класів ліцею. Професійно-технічну освіту отримують у ліцєях професійного навчання, які входять до системи загальної шкільної освіти. Існують ліцеї промислового та сільськогосподарського профілів. Випускникам видається свідоцтво про професійну підготовку за однією з 25 спеціальностей. Якщо учень досяг 16-річного віку, він може залишити ліцей і оволодіти професією в центрі учнівства, де після 2 років навчання видається свідоцтво про професійну придатність до того чи іншого сектора економіки [150, с. 109, 111].

Децентралізація системи управління середньою освітою в Польщі перш за все почалась, як зазначає Я. Гречка, з переходу від чотирирівневої системи управління (міністр, куратор, інспектор, директор) до трирівневої (міністр, куратор, директор) [84]. При цьому розширилися повноваження органів місцевого самоврядування та керівників навчальних закладів. Міністерство освіти вже не вирішує все, що має відбуватися в школах. Головним завданням кураторів є проведення педагогічного нагляду на території воєводства, ними надається допомога керівним органам закладів освіти. Вони відповідають за якість освіти на своїй території. Керівники навчальних закладів усіх рівнів обираються на конкурсній основі, а не призначаються безпосередньо владою, як це було в попередні роки. До

того ж, педагогічні ради школи можуть не погодитись з кандидатурою запропонованого їм керівника. Керівники навчальних закладів мають право приймати на роботу і звільняти персонал. Директорам перейшли повноваження інспекторів шкільної освіти щодо здійснення педагогічного нагляду та контролю за обов'язковим відвідуванням дітьми школи. Органи місцевого самоврядування контролюють фінанси, надані школам і закладам, та процеси розпорядження майном. У Польщі доволі плідно працюють окремі організації, діяльність яких спрямована на впровадження громадського управління у навчальних закладах: громадська Адміністрація, Соціальна поліція, Національна охорона. У справі демократизації освіти в Польщі значний внесок роблять і громадські об'єднання. Найбільш активною є Асоціація лідерів локальних груп, що прагне зміни якості суспільних сфер життя – передусім освіти [246].

Але інституційний розвиток закордонних систем освіти неможливо розглядати відокремлено від питання його фінансування, оскільки саме фінансування є однією з рушійних сил процесу реформування освіти.

У більшості країн Європи здійснюється часткове або повне подушне фінансування (далі – ПФ) (табл. 2.6).

Таблиця 2.6

Різновиди подушного фінансування в Європі

Часткове ПФ	Повне ПФ
1. Національна формула для асигнування ресурсів з центру органам місцевого самоврядування	1. Національна формула для асигнування ресурсів з центру органам місцевого самоврядування
2. Деякі засновники шкіл (напр., великі міські муніципалітети) використовують місцеву формулу для визначення бюджетів шкіл	2. Усі засновники шкіл використовують місцеву формулу для визначення бюджетів шкіл (щоб виділити спеціалізовані бюджети (які виплачуються одноразово) своїм школам для витрат на усі основні ресурси, включаючи персонал)
	3. Школи мають фінансову автономію: управляють власними бюджетами (директор школи + шкільна рада): кількість вчителів визначається школою відповідно до того, які витрати на персонал може дозволити собі ця школа зі свого бюджету.
<i>Приклади</i>	
Польща, Естонія, Македонія, Швеція, Фінляндія	Великобританія, Нідерланди, Литва, Словаччина, Болгарія

Приклади формул ПФ для загальної освіти:

1. Єдина формула асигнування коштів з центру органам місцевого самоврядування, основана на показниках на рівні органів місцевого самоврядування (наприклад, Польща, Швеція, Фінляндія).

2. Єдина формула асигнування коштів з центру органам місцевого самоврядування або іншим власникам шкіл на основі показників на рівні шкіл (Литва, Словаччина, Нідерланди).

3. Дві різні формули. Одна для фінансування з центру органам місцевого самоврядування, друга (обов'язкова) – від органів місцевого самоврядування школам (Англія, Уельс, Болгарія, Косово).

Подушне фінансування порівняно з фінансуванням на основі матеріально-технічних ресурсів є більш ефективним, об'єктивним, прозорим, підзвітним. Проведемо порівняльний аналіз двох форм фінансування за зазначеними критеріями (табл. 2.7).

З аналізу зрозуміло, що ПФ дає стимули для створення ефективної шкільної мережі. Повне ПФ є більш ефективним, оскільки гарантує, що усі школи, підпорядковані органу місцевого самоврядування, будуть фінансуватися на основі однакових критеріїв.

Згідно зі статистичними даними, витрати на освіту в США складають 7% валового національного доходу, або близько 350 млрд. доларів на рік. Більша частина цих коштів спрямовується на фінансування середньої та початкової освіти. Державний бюджет є основним джерелом покриття витрат на базову освіту американців, і його частка в загальному прибутку середньої та початкової школи складає 90%. Держава не лише фінансує середню освіту, але є власником більшості таких закладів. 76% шкіл, у яких навчаються 89% всіх учнів США, мають статус державних навчальних закладів. Поряд із державними школами є заклади, що мають статус приватних і недержавних неприбуткових шкіл. У них навчаються 11% всіх учнів, а фінансування таких шкіл із державного бюджету складає лише 8%. До того ж, протягом останніх тридцяти років існує стійка тенденція, яка вказує на те, що кількість недержавних навчальних закладів невідносно зростає, а кількість шкіл, які мають статус державних, – скорочується.

Таблиця 2.7

Порівняльна характеристика систем фінансування

Система, заснована на матеріально-технічних ресурсах	Подушне фінансування
1	2
<i>Ефективність</i>	
Фінансування зарплат визначається кількістю персоналу на посадах та/чи розміром класів	Фінансування залежить від кількості учнів: витрати на одного учня залишаються постійними в міру зменшення кількості учнів
По мірі зменшення кількості учнів співвідношення учнів і учителів знижується: витрати на одного учня збільшуються	Стимул для органів місцевого самоврядування раціоналізувати шкільну мережу шляхом зменшення кількості класів та закриття деяких шкіл.
Директори шкіл мають стимул максимально збільшувати кількість класів, щоб зберегти чи збільшити кількість вчителів	Директори шкіл обмежені шкільним бюджетом, який диктує, скільки персоналу директори можуть найняти
Органи місцевого самоврядування не купують товари і послуги, які найбільше потрібні школам	Організують класи відповідно до кількості вчителів, яким можна заплатити зі шкільного бюджету

Продовження табл. 2.7

1	2
У шкіл немає стимулу заощаджувати на комунальних послугах	Школи можуть витрачати менше на комунальні послуги і використовувати заощаджені кошти на інші статті витрат, напр., на навчальні матеріали, косметичні ремонти. Школам простіше купувати потрібні їм товари і послуги
Зарплати основані на кваліфікації та стажі роботи: результати не впливають на оплату праці	Учителі можуть бути мотивовані доплатами за ефективне навчання та більшу старанність у роботі
<i>Об'єктивність на горизонтальному рівні</i>	
Школи, схожі за етапом навчання та кількістю учнів, витрачають різні суми в розрахунку на одного учня	Школи, схожі за етапом навчання та кількістю учнів, витрачають однакові суми в розрахунку на одного учня
Схожі органи місцевого самоврядування отримують різні суми в розрахунку на одного учня.	Схожі за своїми характеристиками органи місцевого самоврядування отримують однакові суми в розрахунку на одного учня
<i>Об'єктивність на вертикальному рівні</i>	
Може забезпечити об'єктивність на вертикальному рівні, якщо учні з особливими потребами розподіляються у менші класи або якщо є інші додаткові ресурси: напр., для учнів з інвалідністю, яким складно навчатися; учнів, які розмовляють мовою національної меншини; учнів, які мешкають у віддалених сільських місцевостях	Формули фінансування враховують об'єктивність на вертикальному рівні шляхом асигнування більшого обсягу коштів на одного учня для спеціальних категорій учнів. Додаткова увага до: особливих потреб, мов національних меншин; несприятливого соціального стану; місцезнаходження в ізольованому сільському районі
<i>Прозорість</i>	
Відсутність інформації про те, який обсяг фінансування на одного учня отримує кожен орган місцевого самоврядування та кожна школа, і чому	Фінансування на основі формули чітко показує, який обсяг фінансування отримує кожен орган місцевого самоврядування та кожна школа, і чому
<i>Підзвітність</i>	
Часто від місцевих чиновників або директорів шкіл не вимагається публічно обґрунтовувати те, як асигнуються і витрачаються кошти	Управління фінансами здійснює школа: директор школи несе відповідальність за те, як витрачається бюджет школи і які результати це дає. Шкільна рада відіграє дуже важливу роль у забезпеченні підзвітності директора школи

Якщо звернутися до статистики витрат на середню і початкову освіту в США, то фінансування недержавних навчальних закладів за той же період часу зростало швидше, ніж державних (46% та 29%) [167].

Завдяки такому підходу до питань управління громадськість, з одного боку, здійснює контроль над закладом, який займається освітою і вихованням майбутнього покоління, та поділяє відповідальність за фінансову стабільність школи та якість навчання – з іншого.

Крім цього, рада опікунів складається з жителів району, в якому розташована школа, а адміністрація має можливість гнучко реагувати на освітні потреби конкретного регіону й відповідно до цих потреб розвивати шкільні програми, навчальні курси тощо, підтримуючи високий рівень якості освіти й ефективного використання наявних ресурсів. Оскільки до ради запрошуються поважні і відомі люди, в

результаті підвищується рівень довіри спонсорів до якості і необхідності запропонованих проєктів. Тоді спонсори з більшим бажанням та довірою виділяють кошти на здійснення реорганізацій у школі.

Особливий інтерес складає вивчення методів і способів, а також стратегій залучення коштів (фандрайзинг) для середніх шкіл, що мають статус недержавних навчальних закладів. Фінансування, яке вони отримують із державного бюджету, – мінімальне (менше 10% загальної суми витрат). Дослідження, проведене інститутом Джона Хопкінса (Балтимор, США), показало, що 15% доходів школи надходить за рахунок приватних пожертв, а більшу частину коштів (66%) школи «заробляють», проводячи відповідну фандрайзингову стратегію [167].

Вивчення світових тенденцій та особливостей розбудови освіти, модернізація управлінських механізмів має важливе значення для реформування освіти України, дає основу для прогнозування і реального відродження національної освіти, системного управління нею та наближення до європейських стандартів.

На нашу думку, доцільно розглянути досвід Росії як країни постсоціалістичного простору, яка отримала в спадок схожі проблеми в освіті та управлінні нею. Під час вироблення стратегії розвитку галузі освіти у 2005 р. було запропоновано чотири рівні державно-громадського управління освітніми закладами: федеральний, регіональний, муніципальний, шкільний. Проєкт був включений у Федеральну програму розвитку освіти і почав активно впроваджуватися. Основою його було створення керівних рад – внутрішньошкільних колегіальних органів державно-громадського управління, до складу яких входять і обрані, і призначені члени. Ініціатива щодо створення таких рад отримала правову основу (її підтримав уряд Російської Федерації постановою від 14 лютого 2006 р. № 89 «Про заходи державної підтримки освітніх закладів, що запроваджують інноваційні освітні програми»). Але факт, що чиновники приймають рішення про створення інститутів державно-громадського управління, викликав незадоволення у освітян, батьків, науковців [75].

Водночас у Російській Федерації (РФ) функціонує широкий спектр громадських організацій. Серед них основними є такі.

1. Громадська рада при Міністерстві освіти і науки РФ (рік заснування – 2006): забезпечує підготовку пропозицій та прийняття оптимальних рішень з розвитку освіти, проведення громадської експертизи проєктів нормативних правових актів, створених Міністерством.

2. Російська громадська рада з розвитку освіти (далі – РГРРО) (рік заснування – 2001) займається підтримкою нових ініціатив у галузі розвитку змісту, методів і організації освіти, залученням фінансування міжнародних організацій і фондів для допомоги у розвитку російської

освіти, лобіюванням інтересів освіти у законодавчому і бюджетному процесі. Також на базі РГРРО сформована Громадська експертна рада із стандартів шкільної освіти, чия позиція допомогла скоригувати зміст шкільних підручників з літератури та історії.

3. Громадська організація «Опікунська рада освіти» займається не лише теоретичними питаннями розробки нових освітніх технологій, удосконаленням системи оцінювання, визначенням пріоритетних напрямів розвитку освіти, співвідносно із запитами ринку праці, але й конкретними матеріальними справами (підвищення ефективності ресурсного забезпечення освіти шляхом сучасної системи залучення фінансових ресурсів для розвитку муніципальних освітніх установ, пошук інвестицій, підготовка кваліфікованих кадрів тощо) [246].

Тож можна підсумувати, що на сучасному етапі є багато напрацювань з впровадження державно-громадського управління освітою. Разом з тим, важливим є дослідження закордонного досвіду реформаторських течій для забезпечення інноваційного розвитку вітчизняної системи освіти. Даний розділ присвячено висвітленню досвіду реформування переважно системи середньої освіти, так як саме управління середньою освітою знаходиться в межах компетенції місцевого самоврядування в Україні.

Найчастіше в європейській практиці публічного управління освітою застосовується модель мережевої організації, що реалізується за рахунок цілеспрямованого й організованого залучення освітніх ресурсів інших освітніх установ. Це об'єднання кількох загальноосвітніх закладів навколо найбільш сильного, що виконує роль «ресурсного центру», створення освітнього округу, навчально-виховного комплексу. У цьому випадку кожний загальноосвітній навчальний заклад в об'єднанні забезпечує викладання в повному обсязі базових загальноосвітніх предметів і ту частину профільного навчання, яку вона здатна реалізувати. Іншу профільну підготовку бере на себе «ресурсний центр». Другий варіант передбачає кооперацію загальноосвітнього закладу з установами вищої, середньої та професійної освіти та залучення додаткових освітніх ресурсів. У цьому випадку учням дається право вибору одержання профільного навчання не тільки там, де вони вчаться, а й у кооперованих із загальноосвітньою установою освітніх структурах (дистанційні курси, заочні школи, установи професійної освіти й ін.). Запропонований підхід не виключає можливості існування та подальшого розвитку універсальних (непрофільних) шкіл і класів й різного роду спеціалізованих загальноосвітніх установ (музичні, художні, спортивні школи). Рішення про організацію профільного навчання в конкретному навчальному закладі приймає її засновник за поданням адміністрації цього закладу й органів його громадського самоврядування [126].

Використовується також кластерний підхід. Причому, окрім суто кластеризації освіти, відбувається взагалі кластеризація

економіки з активним залученням освітніх закладів. Кожна країна використовує найбільш прийнятний для неї варіант формування кластерів. Так, у Франції кластери створюються на основі партнерства між локальними промисловими групами, університетами та дослідними центрами. У Німеччині на рівні держави підтримка кластерів передбачає передачу науково-дослідним центрам технологій, обладнання, фінансів. Кластерний підхід у Великобританії включає переважно використання наявних регіональних ресурсів, стимулювання обміну та кооперації між наукою і бізнесом. Загальновідомо, що найбільшим рівнем кластеризації характеризується японська економіка. При цьому промислові кластери завжди користуються підтримкою з боку центрального уряду і місцевих органів влади на основі надання найбільш ефективним кластерам відповідних податкових пільг [166].

У США зараз нараховується понад 300 кластерів, поява яких була пов'язана з розвитком зв'язків між академічними університетами та бізнесом в Силіконовій Долині. Виробничі результати високотехнологічного кластера цього району в 2008 р. перевищили 70 млрд. дол. США [105, с.175].

Дуже багато напрацювань щодо необхідності та ефективності створення освітніх кластерів опубліковано в російському науковому середовищі.

У період модернізації російської освіти виникла необхідність ефективного розвитку інноваційної складової системи професійної освіти, особливо вищої професійної освіти, а так само і підвищення її конкурентоспроможності на міжнародному ринку освітніх послуг. Результатом реалізації програм розвитку сучасної російської освіти є укрупнення ВНЗ, галузева інтеграція установ початкової, середньої і вищої професійної освіти. Формування великих університетів різного типу в сучасній Росії створює умови для розвитку освітніх кластерів. Великі університети є федерально значимими центрами науки і освіти, тобто виступають в якості потужного фактору розвитку регіонів. Такі університети здатні надати доступ до всієї сукупності сучасного знання, на всіх рівнях освіти, аж до докторського ступеня, що відповідає вимогам Болонської декларації. Тісна інтеграція науки, освіти та виробництва (бізнесу) в рамках сучасного університету, з обов'язковим включенням у практику навчання студентів науково-дослідних робіт, є основою концепції його розвитку [81]. До основних пріоритетів розвитку таких університетів можна віднести: поліфункціональність (здатність генерувати ідеї і забезпечувати трансфер знань); орієнтація на наукові дослідження (особливо фундаментальні); функціонування системи підготовки фахівців з науковим ступенем; орієнтація на інноваційний сектор в економіці, науці і техніці; широкий набір спеціальностей, напрямів і спеціалізацій; високий рівень професіоналізму викладацького складу; інтеграція в

міжнародну систему освіти і науки; високий рівень інформаційної відкритості; мобільність щодо нових напрямів наукових досліджень, освітніх технологій та методології викладання; сприйнятливість до світового досвіду; селективний відбір студентів; формування інтелектуального середовища навколо університету; наявність корпоративної культури; формування наукового, економічного, технічного простору навколо університету, іноді заповненого технопарковими структурами зсередини; прагнення до лідерства всередині країни, регіону. Отже, формування політики в сфері університетської освіти має спиратися на результати аналізу світового досвіду, а також передбачати максимально можливе його використання.

Ю.Н. Томашевська у своєму дослідженні зазначає, що університети готують фахівців різних напрямів, отже, вони можуть виступати одночасно в якості одного з елементів в декількох кластерах, фахівці в залежності від якості своєї професійної підготовки впливають на функціонування кластера, а так само на якість виробленого в його рамках продукту [247]. При цьому не виключений і варіант створення освітнього кластера, де основними організаціями виступають університети, науково-дослідні інститути, технопарки, що перебувають у взаємозв'язку з іншими інститутами, компаніями. М.С. Чванова [255], В.М. Юр'єв [255] розуміють під освітнім кластером об'єднання вузу і підприємства однієї галузі з метою підготовки кадрів і проведення актуальних практико-орієнтованих досліджень. Проте ця форма організації більше схожа на галузевий кластер або ж об'єднання за формою мережевої структури, куди входить освітня установа. О.Е. Гаврілова, Ф.Т. Шагеева, Л.Л. Нікітіна у своїх дослідженнях визначають освітній кластер як сукупність установ професійної освіти, взаємодіючих між собою і об'єднаних за галузевою ознакою, що знаходяться в партнерських відносинах з підприємствами галузі [81]. У Нанотехнологічному словнику РОСНАНО освітній кластер визначається як система навчання через навчання один від одного та інструментів самонавчання в інноваційному ланцюжку «наука-технології-бізнес», заснована в основному на горизонтальних зв'язках всередині ланцюжка [174]. Отже, освітній кластер являє собою групу навчальних закладів, локалізованих на одній території, які формують в якості кінцевого продукту освітню послугу. Ці навчальні заклади конкурують і взаємодіють між собою [139]. Слід зазначити, що в освітньому кластері пріоритет віддається ВНЗ, оскільки початок XXI ст. характеризується посиленням ролі університетів як основних суб'єктів формування і розвитку гуманітарного потенціалу регіону; сформованістю системи інтегруючих функцій університету в єдиній національно-регіональній освітній системі, що відображено в документах Болонського процесу. У світовій практиці є приклади,

коли університети виступають в якості сполучної ланки, яка координує діяльність інших учасників, організацію їх співпраці, управляє процесом поширення інформації про прокластерну ідеологію, організовує проведення освітніх програм для представників інших кластерів.

За даними Європейської кластерної обсерваторії [105], на території країн Євросоюзу функціонують близько 69 освітніх кластерів (Оксфорд, Амстердам, Лондон, Варшава, Париж і т.д.), які мають різний рівень інноваційного розвитку, заробітної плати, обсяг експорту освітніх послуг і т.д. Провідні освітні кластери Канади розташовані в провінціях Онтаріо і Квебек. Яскравим прикладом освітнього кластера, створеного «з нуля», є міжнародний кластер «Академічне місто і Селище знань Дубай» [139]. До складу даного освітнього кластера входить понад 31 навчальний заклад з різних регіонів, в кластері присутні більше 450 компаній, таких як професійні навчальні центри, мовні школи, приватні і державні школи, школи вихідного дня, тренінгові центри, центри професійної перепідготовки, центри оцінки персоналу, науково-дослідні інститути, консультанти, спортивні і культурні центри, департамент студентських послуг та програм і т. д. Отже, результати досліджень щодо створення конкурентоспроможних освітніх послуг свідчать про необхідність розгляду можливостей впровадження кластерної політики для розвитку та підвищення конкурентоспроможності вітчизняних освітніх установ. Кластерна політика являє собою спільні, цілеспрямовані дії представників органів влади, бізнесу, освітніх установ, науково-дослідних організацій щодо формування сприятливих умов для розвитку як самого кластера, так і всіх його елементів [81].

Формування кластерів можливо при певних умовах. Для проведення оцінки факторів виникнення і розвитку кластера рекомендують використовувати «модель ромба», запропоновану в роботах М. Портера. Згідно з даною моделлю аналізуються фактори, що сприяють розвитку кластера. Фактори об'єднані в групи: факторні умови (людські ресурси, фізичні ресурси, фінансові ресурси, ресурс знань, інфраструктура); умови попиту (обсяг витрат на дослідження, величина попиту потенційних студентів, показники рівня підготовки потенційних студентів); родинні та підтримуючі галузі; стратегія фірми, її структура і конкуренти. Зазначимо, для того, щоб отримати й утримати конкурентну перевагу в галузі освіти, слід мати переваги у всіх складових частинах «ромба».

Отже, досвід країн світу свідчить, що, незважаючи на адміністративно-територіальний устрій, всі зусилля у сфері управління освітою спрямовуються на децентралізацію із переважним делегуванням на місцевий рівень більшості функцій та повноважень, залишаючи на державному рівні загальноконтролюючу функцію.

Досвід європейських країн свідчить, що, використовуючи кластерний підхід до процесів саморозвитку територіальної громади в управлінні освітою, можна досягти значних результатів.

Вивчення зарубіжного досвіду формування регіональних кластерних стратегій в управлінні освітою за участю членів територіальної громади дає змогу виокремити певні підходи до її побудови:

- «зверху-вниз» – ініціатором кластерного руху в сфері освіти є місцеві органи влади, які на початковому етапі визначають стратегію кластера, спрямовують ресурси на його розвиток, створюють координаційну раду;

- «знизу-вгору» – провідна роль належить суб'єктам підприємницької діяльності, науковим і освітнім закладам; кластери утворюються в результаті об'єднання окремих проектів і програм, які дозволяють інтегрувати його потенційних учасників;

- змішаний варіант, при якому поєднуються перший та другий підходи.

Вибір варіанта залежить від наявності об'єктивних передумов формування освітніх кластерів на конкретній території (зацікавленість підприємств у співробітництві, налагоджені механізми взаємодії між підприємствами, рівень інноваційного розвитку освітніх процесів), готовності місцевих органів влади до конструктивного діалогу зі сферою підприємництва на умовах партнерства [222].

У процесі впровадження кластерної стратегії управління освітою за участю членів територіальної громади необхідним є прояв тривалого лідерства як з боку місцевої влади, так і з боку бізнесу. Лідерам сфери освіти потрібно визначити пріоритети кластера. Лідерство з боку влади полягає в забезпеченні своєчасного реагування на потреби галузі та визнанні пріоритетності освітніх кластерів.

Місцеві органи влади разом із членами територіальної громади можуть використовувати кластерну стратегію в управлінні освітою по-різному:

- структурувати ініціативи з економічного розвитку з використанням кластерної моделі та координувати діяльність своїх підрозділів через роботу з освітніми кластерами. В той час як місцева влада виступає координатором такої діяльності; як правило, лідери сфери освіти управляють кластером. Урядові організації, агенції з економічного розвитку також надають серйозну підтримку кластерам. Таким чином, замість залучення декількох організацій з різними та неузгодженими програмами, спрямованими на ту саму ж галузь, такі організації працюють спільно. При такому підході організації працюють з кластерами (а не з окремими підприємствами) для визначення та вирішення ключових питань;

– сформувати координаційний комітет, що проводить би регулярні зустрічі за участю представників ключових кластерів та членами територіальних громад для обговорення таких актуальних тем, як позитивні та негативні фактори, які впливають на економічний розвиток регіону, визначення потреб у трудових ресурсах та навчальних програмах, і що реально може зробити місцева влада для підтримки сфери освіти. До складу комітету можуть увійти представники влади, агенцій з економічного розвитку, навчальних закладів та інші місцеві громадські лідери.

Порівняльний аналіз розподілу повноважень між рівнями управління в сфері освіти в країнах з різним рівнем економічного і політичного розвитку дав змогу виявити, що постіндустріальні країни з високими соціальними стандартами та економічними показниками характеризуються більшим рівнем децентралізації управління освітою, ніж країни, що розвиваються або нещодавно здобули свою незалежність.

У більшості розвинених країн децентралізація цієї сфери здійснюється трьома шляхами, які взаємодоповнюють один одного: залучення громадського впливу на розв'язання проблем освіти, посилення ролі місцевих органів управління освітою у прийнятті рішень, зростання автономії шкіл в управлінні їх ресурсами.

Аналіз реформ у сфері управління освітою в ряді країн дає підстави сформулювати перелік основних завдань децентралізації, в основу яких покладено політичні, фінансові мотиви та мотиви ефективності. Для вдалого втілення процесу реформування системи освіти перш за все необхідно застосовувати кластерний підхід із застосуванням концептуальних положень державно-громадського управління.

Отже, в результаті аналізу тенденцій в публічному управлінні освітою в Україні були такі наступні проблеми: надмірна централізація; непослідовність та недостатня наукова обґрунтованість державної політики у галузі освіти; відсутність моніторингу якості проведених реформ; неефективне регулювання розвитку мережі освітніх закладів; недостатнє поєднання державних і громадських важелів впливу; ігнорування умов для участі територіальної громади в управлінні навчальними закладами; неефективне планування видатків на освіту; відсутність чіткого розмежування завдань, функцій, повноважень центральних, місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в сфері освіти.

Було виявлено значну проблему у фінансуванні закладів освіти, видатки яких фінансуються як з державного, так і місцевого бюджетів. Наявні істотні диспропорції у бюджетній забезпеченості однієї дитини в дошкільних навчальних закладах. В областях з низьким рівнем охоплення дітей дошкільними закладами витрати на дитину віком 3-6 років на 60-

70% вище від середнього рівня. В тих областях, де показник охоплення вище середнього по Україні, фінансова забезпеченість на одну дитину є нижчою від середнього рівня. Органи місцевого самоврядування не в змозі забезпечити достатній рівень фінансування навчальних закладів. Такий стан фінансування суперечить новітній парадигмі розвитку освіти, забезпеченню її безперервності.

Має місце нечіткість у розмежуванні компетенцій між органами управління освітою, що створює умови для можливості втручання одних органів у справи інших та виникнення конфліктних ситуацій. Більшість повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в сфері освіти становлять суміжну компетенцію, тобто органи наділені повноваженнями в одній галузі суспільного життя, але мають різні предмети відання. Некоректним є вживання поняття «повноваження» замість «компетенція» по відношенню до конкретного органу управління освітою. Компетенція державних органів є явищем, ширшим за повноваження, оскільки включає в себе не лише права та обов'язки цих органів, але й предмет відання, юридичне закріплення, призначення, завдання та функції органу.

Вивчення зарубіжного досвіду свідчить про те, що важливим аспектом реформування управління освітою є децентралізація. Вона виявляється в тому, що деякі з функцій, які раніше виконувала держава, все частіше передаються на рівень місцевих органів влади, громадських організацій і приватного сектора. Більш сталою стає тенденція набуття (виграшу) приватними компаніями тендерів на надання управлінських послуг, підготовку вчителів, організацію освітнього процесу. Зростає роль у цій справі громадських організацій, органів місцевого самоврядування, асоціацій батьків та навчальних закладів, формування державно-громадської моделі управління освітою.

Практика переходу багатьох країн світу до демократичної організації суспільства супроводжувалася пошуками таких варіантів управління освітніми системами, які б найбільш ефективно забезпечували їм підтримку місцевих громад. Цим країнам доводилося відмовлятися від централізованого управління всією мережею дошкільних і шкільних закладів і передавати відповідальність за них місцевим органам управління на основі формування нових інституційних структур, зокрема кластерів.

РОЗДІЛ 3

КЛАСТЕРНИЙ ПІДХІД ДО ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТА УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ В УКРАЇНІ

3.1. Освітній кластер як інституція управління на місцевому рівні

Забезпечення стабільного зростання соціально-економічного потенціалу регіону за рахунок підвищення ефективності функціонування закладів освіти та підприємств у своїй сукупності вже не може бути вирішено лише за рахунок застосування стандартних прийомів та інструментів публічного управління. У зв'язку з цим наукова думка і практика визначають своєю метою пошук механізмів науково-економічної інтеграції та інтерференції. Однією з ефективних форм подібної інтерференції через формування просторової організації продуктивних сил є створення та розвиток освітньо-економічних кластерів в рамках виділених регіонів або територій.

Грунтовні розробки щодо формування кластерної системи проводилися Е. Дахменом, Е. Лимером, М. Портером, М. Годаро, І. Толенадо, П. Фішером. Враховуючи наявність ряду робіт з даної тематики, в сучасних умовах виникла необхідність пошуку нових підходів, виявлення закономірностей та принципів формування кластерів. На особливу увагу заслуговує проблема кластеризації сфери освіти в межах певних економічних зон та систем. Інституційні форми реалізації принципів кластерного підходу узагальнено в роботах здебільшого іноземних авторів, серед яких, зокрема, Е. Бергман, К. Кетелс, Е. Дж. Фрезер, Дж. Фейрлі, Л. Харді, а також О. Безсонова, В. Бондарева, Є. Дубровець, С. Крапчан, Т. Кутакова, М. Крупницький, В. Прокоф'єва, О. Пчелінцева, Л. Родіонова, К. Савін, С. Сиваєва, В. Сивий, Б. Скокова, О. Степанов, В. Токмакова, Р. Хайруллін, Р. Асанов.

Теоретичні аспекти кластерного підходу в управлінні освітою на мезоекономічному рівні розроблені і розглянуті низкою вітчизняних і зарубіжних вчених. Існує багато видів і визначень кластерів, вони розрізняються за масштабами та своєю спрямованістю. Аналіз, здійснений К. Н. Савіним, показав, що різні автори фіксують у цьому понятті два моменти: територіальну прив'язку взаємозалежних компаній і володіння ними конкурентними перевагами, які реалізуються в рамках кластера [228, с. 17]. У загальному вигляді під кластером, як правило, розуміють територіально локалізовану сукупність компаній, які в результаті своєї взаємодії ефективно реалізують конкурентні переваги даної території. При цьому питанням участі закладів освіти у подібного роду кластерах приділено недостатньо уваги.

Аналіз літератури з кластерної тематики виявив ще одну проблему: недостатній ступінь розробок щодо відмінності кластера, до якого входять освітні установи, від інших об'єднань. В економічній літературі досліджено різні види мережевих об'єднань. Найчастіше до них відносять індустріальні мережі, бізнес-центри, бізнес-інкубатори, технопарки, технополіси [228, с. 17]. Майже у кожному з цих видів передбачено участь освітніх установ, здебільшого, вищих навчальних закладів. Погоджуючись із тим, що кластер має багато спільних рис з мережевими об'єднаннями, використання кластерної системи для розгляду сучасної системи освіти передбачає ідентифікацію її специфічних ознак. Важливою характеристикою будь-якої кластерної системи на сьогоднішній день є ефективність результатів її діяльності.

XXI ст. названо вченими, політиками та економістами століттям якості. Останнє визнано міжнародним співтовариством одним з головних ознак, що характеризують розвиток країн і народів. Відступають у минуле орієнтири тільки на науково-технічний прогрес, на побудову моделей індустріального розвитку. Пошук нових шляхів економічного розвитку привів до усвідомлення, що лише якість освіти може найбільшою мірою виражати цілі світового співтовариства, тому що людство стоїть на порозі переходу в нову цивілізацію – «цивілізацію якості».

Сучасний період світового економічного розвитку характеризується посиленням взаємозалежності країн, активним розвитком процесів глобалізації світової економіки, супроводжуваної не тільки інтернаціоналізацією виробництва, але й вільним переміщенням робочої сили, культурно-освітньою інтеграцією.

Питання надання державної підтримки кластерній ініціативі стоїть на сьогоднішній день надзвичайно гостро. На нашу думку, слід підходити до його вирішення, використовуючи європейський підхід. Подібно до країн ЄС, кластерні стратегії доцільно розвивати в рамках: регіональної політики, політики розвитку освіти, науки і технологій, промислової політики [272]. Тенденція розвитку таких програм показує, що саме кластери виступають одним з основних пріоритетів європейського регіонального освітньо-наукового та промислового розвитку. Регіональні кластерні ініціативи в Європі в основному зосереджені в регіонах промислової реструктуризації, географічно віддалених та таких, що переживають кризу. Тому політика розвитку освіти, науки і технології побудована на підтримці передових галузей та галузей, що мають високий науково-технічний потенціал. Промислова кластерна політика передбачає розвиток інфраструктурних проектів [253]. Такий підхід видається доцільним з точки зору українських реалій, коли існує прив'язка промислового сектору до освіти.

При створенні кластера необхідно подбати про збереження досвіду взаємодії між окремими учасниками, що може втрачатися через ліквідацію, розформування, зміну сфери діяльності окремих організацій-учасників або через плинність їх кадрів. У контексті фінансового забезпечення така проблема може трансформуватися у здійснення зайвих витрат: час і гроші знову витрачаються на «винахід колеса», що вже відбувалося в організації, але про це забули [27]. З метою уникнення подібних проблем при створенні освітнього кластера потрібно передбачити систематичний збір найбільш важливої інформації щодо практичних надбань його учасників, організувати вільний обмін знаннями в межах кластера, забезпечити повторне їх використання в нових проектах.

Реформування національних систем освіти та приведення їх до єдиних стандартів якості є важливим завданням урядів багатьох країн світу [228, с. 3].

Питання якості освіти розглядається здебільшого в контексті приведення її до єдиних стандартів. На сьогоднішній день наука вже має значний досвід оцінки якості освіти. Відомі зарубіжні дослідники присвятили свої праці проблемі оцінки якості освіти, серед них А. Бейлі, А. Маасен Пітер, Г.-Х. Хофманн та ін. У Росії цій проблемі присвячена значна кількість публікацій В. Андрієш, Т. Бархатової, О. Босва, В. Гурова, В. Недорезової, Писарева, Ю. Похолкова, Н. Селезньової та ін. Українські вчені також приділяють значну увагу проблемі якості освіти. Цьому питанню присвятили наукові праці В. Астахова, І. Булах, В. Вікторов, Ю. Вороненко, М. Згуровський, К. Корсак, В. Кремень, О. Ляшенко, Л. Омелянович, О. Савченко, І. Сорока, В. Супрун, С. Шевченко та ін.

Цей аспект у достатній мірі вже вивчено і досліджено вітчизняними науковцями. Питання якості освіти розглянемо в контексті її ефективності та результативності.

Як зазначає А.С. Степанов, «ефективність є певними відносинами, зміст яких складає корисність результату до витрат на його отримання. ... Це так званий ефект з позитивним результатом, ... або негативним результатом (планували отримати один результат, а отримали інший результат, або жодного результату, але видатки на його досягнення відбулись)» [235, с. 95]. Якість функціонування освітньої системи визначає результат, що може бути вираженим у рівні знань випускників як майбутніх кваліфікованих спеціалістів. Здійснення такого дослідження передбачає зв'язок системи освіти з діяльністю підприємств та організацій як потенційних надавачів робочих місць молодим фахівцям. У цій площині підвищення якості надання освітніх послуг сприятиме підвищенню конкурентоспроможності випускників навчальних закладів на ринку праці, що є запорукою позитивних економічних зрушень.

Основним завданням органів місцевого самоврядування в процесах становлення конкурентоспроможної системи освіти є налагодження партнерських взаємовідносин між представниками освіти, бізнесу і влади, за яких розробляються і здійснюються спільні стратегічні плани. А трудовий потенціал, що формується в результаті реалізації корпоративних рішень, має використовуватися в інтересах розвитку регіону та суспільства.

Питання створення універсальної системи освіти пов'язане із глобалізаційними процесами. Всесвітні процеси глобалізації не оминули Україну, в якій з 1991 року освітня система стоїть на шляху еволюційного розвитку, головною метою якого має стати розвиток інтелектуального та економічного потенціалу регіонів та країни в цілому. Поєднання цілей щодо розвитку інтелектуального та економічного потенціалу передбачає, у першу чергу, розроблення загальної концепції, адже поєднання понять «інтелект» та «економіка», а звідси – побудова економіки знань, є новою парадигмою публічного управління для більшості розвинених країн світу.

Україна не стала виключенням у цьому процесі. Сьогодні навчальні заклади в регіонах України являють собою, як правило, розрізнені структури, не об'єднані між собою серйозними коопераційними і, більше того, інтеграційними зв'язками. Поодинокі спільні проекти науково-дослідних організацій і промислових підприємств не можна назвати економічною стратегією розвитку науково-промислових комплексів [181, с. 244–245]. І, тим більше, зарано вести мову про початок процесів кластеризації установ освіти. Середня та професійно-технічна освіта не мають прив'язки до промислового сектору економіки.

Використання кластерного підходу до управління освітою має бути, на нашу думку, стратегічною метою органів публічної влади. Адже кластеризація як процес створення кластерів дозволяє багаторазово покращити показники розвитку різних управлінських систем, у тому числі в освітній та економічній сфері.

Освітній кластер являє собою комплекс взаємопов'язаних і взаємодоповнюючих соціально-економічних, державних і місцевих структур та інститутів, підприємств, систем та установ, які здійснюють заходи, диференційовані в залежності від регіональних особливостей [44]. Ці заходи спрямовуються на виконання основних функцій суспільства і вирішення завдань щодо забезпечення достатнього рівня спеціальних знань, необхідних для роботи в певних секторах і галузях економіки [228, с. 3–4].

Ефективність галузевої структури освітнього кластера, а також якість інституційного середовища залишаються основою сталого

соціально-економічного розвитку та обумовлюють ряд позитивних довгострокових ефектів для економіки регіонів і країни в цілому.

Кластер як форма стійких взаємообумовлених та взаємозалежних відносин формується, зокрема, під впливом стихійних ринкових процесів. Проте за допомогою заходів державної структурної політики доцільно програмувати процес кластеризації, оскільки це сприяє більш раціональному використанню ресурсів і потенціалів як на місцевому, так і на державному рівнях. Це стосується, в першу чергу, залучення до кластера освітніх закладів. Для оптимізації процесів формування і розвитку кластерів необхідно чітко сформулювати пріоритети і напрями державного регулятивного впливу, основа якого – державно-приватне партнерство. При цьому функції держави як економічного агента повинні бути сконцентровані на реалізації інфраструктурних проектів з тривалими термінами окупності або на соціально значущих некомерційних проектах.

Стійке функціонування реального сектору економіки та підвищення його конкурентоспроможності багато в чому залежать від ефективності регіонального стратегічного управління соціально-економічним розвитком. Національна економіка стикається з об'єктивною необхідністю інтеграції у світовий економічний простір, і від того, який конкурентний статус вона буде мати, залежать місце і роль України в глобальній економічній системі.

Сценарій суспільного розвитку прямо залежить від форм і методів участі держави в регулюванні економічних і освітніх процесів, а також формуванні інструментів стимулювання якісного процесу отримання знань.

Як було зазначено вище, одним із напрямів розвитку регіону, який здатний забезпечити зростання конкурентоспроможності регіональної системи освіти, є застосування кластерного підходу до побудови або реструктуризації регіональних освітніх систем. Використання такого підходу дозволяє визначити пріоритети економічного розвитку на мезо- та мікроекономічному рівні для формування вектора соціально-економічного розвитку регіону, тому числі розвитку системи освіти. У зв'язку з цим виникає необхідність розгляду одного з пріоритетних напрямів освітньої політики, спрямованого на підвищення конкурентоспроможності держави, компаній, продукції – створення галузевих кластерів.

Кластерна політика у провідних країнах світу розглядається як ключова для підвищення конкурентоспроможності. Термін «кластерний розвиток» все частіше використовується при розробці стратегій соціально-економічного розвитку регіонів. Формування і розвиток регіональних кластерів оцінюється як важлива конкурентна перевага сучасної економіки, що забезпечує синергійний

ефект [228, с. 3–4]. Окремого розгляду вимагає роль освітніх установ у подібного роду кластерах.

Кластери включають підприємства, установи та організації, пов'язані випуском кінцевої продукції і географічним положенням. Таку географічну близькість розглядають як місце накопичення «критичної маси» людського капіталу, наукового, інноваційного та виробничого потенціалів. Однак в українській економічній науці немає єдиного підходу до визначення кластера, немає також і ясності в тому, як формувати кластерну політику й наскільки ефективним є кластерний розвиток для окремих її регіонів. Проте пов'язаність організацій за факторами випуску кінцевої продукції та географічним положенням видається вкрай доцільною з точки зору українських реалій.

Для українських учених кластерний підхід до розвитку регіону та підвищення його конкурентоспроможності відносно новий, відсутні і конкретні методики виявлення освітніх кластерів та розробки механізму їх підтримки органами державної влади та місцевого самоврядування.

Також залишаються невирішеними проблеми фінансового забезпечення кластерного розвитку регіонів. Завдання вирівнювання можливостей інноваційного розвитку та раціонального використання наявного трудового і фінансового потенціалу в конкретному регіоні є пріоритетним завданням органів місцевого самоврядування.

Особливої актуальності набувають проблеми розробки і практичної реалізації заходів щодо вдосконалення теоретичних і методологічних основ управління освітою на базі використання кластерного підходу. Як зазначає, Р.Х. Хасанов, «створюваний кластер може потрапити в сильну залежність від організації-лідера – ядра кластера» [253]. Крім того, стримуючими чинниками формування та розвитку подібного роду кластерів на даний час є: низька якість управління на підприємствах, відсутність орієнтації багатьох підприємств на міжнародний ринок; слабкий рівень розвитку територіальних коопераційних структур, які, як правило, самостійно не справляються із завданням розробки та реалізації пріоритетів для просування інтересів регіонального бізнесу; недостатній рівень планових рішень щодо територіального господарського розвитку; відтерміновані горизонти досягнення очікуваних результатів, при тому, що реальні вигоди від створення кластерів виявляються лише через 5–10 років [226].

На наше переконання, дані застереження мають стати не запобіжниками кластерного розвитку, а лише моментами, які потребують підвищеної уваги з боку уряду. Наведені стримуючі чинники засвідчують недостатній рівень розвитку національної економічної системи. Запуск освітнього кластера з наданням державної підтримки має певною мірою сприяти такому розвитку.

На підставі напрацювань іноземних науковців та практиків, а також з урахуванням українських реалій, можна запропонувати наступний методичний підхід до визначення умов і можливостей, а також способів підтримки розвитку кластера освіти [205; 253; 279]:

- виявлення ядра кластера;
- побудова структури кластера;
- визначення меж виявленого кластера;
- проведення маркетингового дослідження з метою виявлення інституційних умов функціонування кластера в конкретному регіоні;
- визначення потенційних конкурентоспроможних кластерів на основі аналізу конкурентоспроможності організацій та підприємств, які увійдуть до кластера;
- визначення параметрів, за якими ті чи інші організації можуть бути віднесені до ядра кластера за допомогою експертного методу;
- збір відповідних статистичних даних;
- визначення ролі освітніх установ у діяльності кластера;
- вивчення зв'язку підприємств кластера з навчальними закладами;
- проведення SWOT-аналізу можливостей створення кластера;
- розроблення рекомендацій щодо забезпечення ефективного функціонування кластера, в тому числі, заходів державної підтримки.

При дослідженні наведених умов та можливостей слід виходити із засадничих передумов створення кластера, викликаних необхідністю поєднання освіти та сфери виробництва. Освітній кластер має на меті забезпечення найважливішої у сучасному середовищі характеристики – посилення ролі інтелекту.

Як зазначають В.В. Бирський та В.М. Порохня, забезпечення конкурентоздатності суб'єктів господарювання тісно пов'язане із використанням інтелектуального капіталу. Авторами з'ясовано, що наявність інтелектуального капіталу, джерелами формування якого є людський, організаційний та споживчий капітал, визначає потенціал перетворень та потенціал розвитку економічної системи. Звідси виведено необхідність виникнення кластерів із суб'єктів економічних відносин внаслідок існування локалізованих просторів напруженості конкурентного середовища [38, с. 230]. Погоджуючись із авторами, слід конкретизувати поняття напруженості конкурентного середовища в полі діяльності утворюваного кластера. Під трактуванням даного поняття пропонуємо розуміти рівень економічної активності суб'єктів економічних відносин, що входять до складу кластера, для підвищення власної конкурентоспроможності. У свою чергу, під конкурентоспроможністю маємо на увазі здатність суб'єкта утримувати конкуренцію порівняно з аналогічними суб'єктами на даному ринку [251, с. 206].

Питання утримання конкуренції порівняно з аналогічними суб'єктами ринку потребує дослідження позитивного радянського досвіду створення навчально-виробничих комбінатів (НВК). Такі комбінати, що були розповсюджені на території України в другій половині ХХ ст., були здатними утримувати стабільно високі конкурентні позиції на галузевому ринку. Висока конкурентоспроможність комбінатів пояснювалася чіткою орієнтацією навчального та виробничого процесу на результат. Зокрема, в межах НВК профілі навчання визначалися з урахуванням місцевих потреб у кадрах. Підприємства забезпечували необхідні умови для навчання, створювали в якості своїх структурних підрозділів навчальні цехи, ділянки, лабораторії; виділяли обладнання, установлювали та налагоджували його, оснащували кабінети навчально-наочними посібниками та технічними засобами навчання, встановлювали учням завдання та постачали необхідні для їх виконання інструменти, матеріали, комплектуючі вироби. За навчально-виробничими комбінатами були закріплені базові підприємства, які виділяли обладнання, техніку, матеріали, комплектуючі, планували та організовували виробничу діяльність школярів, оплачували їх працю [180].

Створення регіонального освітнього кластера також передбачає визначення його типу та проведення аналізу діючих у світі форм кластерних утворень.

Оскільки створюваний освітній кластер тісно пов'язаний зі сферою виробництва, звертаємося до загальної категорії «промислові кластери». Цю категорію конкретизують за видами: виробничі системи, мережеві структури, кластери, локальні кластери, індустріальні округи і промислові райони [177]. На наше переконання створювана система підпадає під визначення кластера. Адже, як стверджують Е. Бергман та Е. Фрезер, промислові кластери являють собою об'єднання підприємств і галузей за різними аспектами спільної діяльності, наприклад, за географічним положенням, джерелами інновацій, постачальниками, ресурсами. Регіональні промислові кластери, на думку авторів, – це промислові кластери, що сконцентровані географічно в межах окремого регіону [269].

Залежно від характеру зв'язків кластери поділяються на виробничі, науково-технічні, змішані [177]. Створюваний в Дніпропетровській області освітній кластер має змішані зв'язки. При цьому комплексна стратегія регіону, в межах якого пропонується створити освітній кластер, визначає пріоритетним напрямом підвищення конкурентоспроможності, кластеризацію та розвиток окремих пріоритетних галузей [135, с. 26]. Тож утворюваний регіональний освітній кластер має спрямовувати свою діяльність на розбудову зв'язків із галузями сільського господарства та будівництва, на основі яких

створені кластери в рамках пілотного проекту в Дніпропетровській області.

Кластери також розрізняються за рівнем взаємодії між підприємствами, установами, некомерційними організаціями, інститутами та іншими закладами, що до нього входять: від вільних відносин в асоціації – до форм структурованого співробітництва і конкуренції (кластери з регламентованими взаємозв'язками та кластери з несистемними взаємозв'язками) [177]. За такою класифікацією створюваний освітній кластер представляє собою утворення з регламентованими взаємозв'язками, адже він має всі ознаки структурованого співробітництва між організаціями-учасниками.

За спрямуванням коопераційних зв'язків виділяють три види кластерів:

- регіональні (регіонально обмежені об'єднання навколо наукового або промислового центру);
- вертикальні (об'єднання всередині одного виробничого процесу, наприклад, ланцюжок «постачальник - виробник - реалізатор - клієнт»);
- горизонтальні (об'єднання різних галузей промисловості в один мегакластер, наприклад, «хімічний кластер», або на ще більш високому рівні агрегації «агропромисловий кластер») [265].

За підходом територіального поділу праці також розрізняють кластери регіональні, національні, міжрегіональні, міжнародні [177].

Не менш важливим є вибір конкретної концепції формування промислового кластера. Е.М. Бергман та Е.Дж. Фезер розглядають п'ять таких концепцій: екстернальних економік; інноваційного середовища; узгодженої (коопераційної) конкуренції; міжфірмового суперництва і траєкторії залежності [269].

При створенні освітнього кластера та розробці кластерно-орієнтованої економічної політики, подібно до країн-членів Європейського Союзу, доцільно використовувати концепцію інноваційного середовища та узгодженої конкуренції які, в свою чергу, базуються на теорії асоційованої економіки. Зміст теорії полягає у такому: принципу вільної конкуренції та максимальної автономії підприємництва протиставляється думка, що підприємства не можуть займатися як бізнесом, так і інноваціями в ізоляції. В концепції М. Портера головним чинником розповсюдження інновацій розглядається розвиток конкуренції навіть між взаємопов'язаними фірмами, що входять в кластер. Концепції інноваційного середовища та узгодженої конкуренції розглядають в якості головного фактора розвитку сучасного виробництва знання й обмін ними як в межах окремих кластерів, так і в межах регіонів та країни в цілому. Виходячи з такого підходу, у сучасній інноваційній теорії в центрі аналізу інноваційних процесів знаходиться стратегічне поведіння й

альянси підприємств, так само як взаємодія та обмін знаннями між підприємствами і навчальними закладами. При цьому інновації і зростання виробничих можливостей розглядаються як динамічний соціальний процес, що розвивається найбільш успішно в мережах, де існує інтенсивна взаємодія між цими «продуктивними агентами» [177].

Координуючим центром освітнього кластера, тобто його органом управління має стати структура, на яку буде покладено функції щодо здійснення регулюючого впливу на всіх учасників кластера.

Подібний центр може бути утворено в один з таких способів.

1. Спонтанний. Центр організовується на основі всієї попередньої роботи спілок практиків, виконавців робіт, груп за інтересами та інших формальних і неформальних структур у процесі їхнього розвитку [27]. Такий спосіб не потребує додаткових фінансових затрат, проте не передбачає документального закріплення своєї діяльності.

2. Створення окремої організації. Даний спосіб передбачає понесення значних фінансових затрат, проте він має і переваги: організація складатиметься виключно з професіональних кадрів, які займатимуться безпосереднім виконанням функцій розвитку кластера.

3. Наділення організації або установи з числа учасників кластера функціями центру компетенції. Даний спосіб передбачає розширення повноважень одного з учасників кластера, який є, за визначенням Р.Х. Хасанова, його лідером, тобто виступає у формі ядра. Перевагою даного способу є налагодженість роботи установи, а недоліком - необхідність проведення реорганізації існуючої системи управління. Як відомо, реорганізація вже сформованої системи управління – складний і коштовний проект, реалізацію якого необхідно здійснювати спільно з вищими органами влади. За умов реалізації адміністративно-територіальної реформи таким центром можуть стати органи місцевого самоврядування.

4. Створення Координаційної ради Кластера у вигляді колегіального органу, сформованого з керівників усіх учасників кластера, представників місцевих органів місцевої виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Враховуючи те, що сьогодні перед кластерами стоїть завдання вдосконалення технології надання знань та забезпечення їх прив'язки до практики, яке може бути реалізоване лише у процесі системної взаємодії всіх зацікавлених сторін, до яких слід віднести органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади, громадські організації, навчальні заклади та населення, з наведених можливих способів утворення центру компетенції пропонуємо використати останній.

Згідно зі ст. 28 Закону України «Про освіту» від 23 травня 1991 р. № 1060-ХІІ, система освіти складається із навчальних закладів, наукових, науково-методичних і методичних установ, науково-виробничих підприємств, державних і місцевих органів управління сферою освіти та самоврядування в галузі освіти [9, ст. 28]. Таким чином, законодавством передбачається можливість певної взаємодії вищеперелічених закладів та установ. Отже, питання поєднання таких установ у кластер лежить у існуючому законодавчо-правовому полі.

Даним законом України встановлено структуру системи освіти та такі освітні та освітньо-кваліфікаційні рівні:

- початкова загальна освіта;
- базова загальна середня освіта;
- повна загальна середня освіта;
- професійно-технічна освіта;
- базова вища освіта;
- повна вища освіта [9, ст. 30].

На наше переконання, доцільною є взаємодія зацікавлених суб'єктів, які формують структуру системи освіти, та підприємств з особами, що проходять навчання на кожному освітньо-кваліфікаційному рівні. Така взаємодія сприятиме підвищенню ефективності та результативності процесу освіти, вона може бути виражена в отриманні більш повної та конкретної інформації про попит на трудові ресурси. Профорієнтація може розпочатися з рівня базової загальної освіти, маючи на меті, перш за все, професійно-технічну орієнтацію учнів з метою виділення потенційних кадрів для різних галузей економіки. Таким чином, можливо здійснювати планування робочих місць на підприємствах регіону та, з іншого боку, забезпечити встановлення зворотного зв'язку між освітою та економікою. Економічне зростання у цьому випадку буде більш тісно пов'язане з розвитком освіти.

Інституційне поле освітнього кластера формують навчальні заклади та наукові установи, підприємства-замовники кадрів, місцеві органи виконавчої влади, освітні округи, громадські об'єднання та інші інституції.

Функціональна діяльність освітнього кластера спрямована на розв'язання широкого спектру завдань, зокрема, підготовку висококваліфікованих кадрів, їх працевлаштування та подальше навчання, виконання яких сприяє посиленню кооперації та конкуренції між членами кластера, підвищенню їхньої конкурентоспроможності; посиленню інноваційно-інвестиційної складової місцевого розвитку; розширенню можливостей щодо фінансового забезпечення отримання освіти; розширенню та вдосконаленню місцевої інфраструктури; розповсюдженню

інформації та, як наслідок, посиленню ролі інтелектуального капіталу у місцевому розвитку.

На сьогодні кластерний підхід реалізований на загальнодержавному рівні шляхом створення навчально-науково-виробничих комплексів (ННВК) за рішеннями центральних органів виконавчої влади, у підпорядкуванні яких є навчальні заклади. Основними рисами такого підходу є централізація та екстериторіальний характер. Діяльність існуючих ННВК відображає загальнодержавні інтереси та є поширеною на декілька регіонів.

Правові норми створення ННВК містяться в законі України «Про освіту» та в Положенні про навчальний та навчально-науково-виробничий комплекси, затвердженому наказом Міністерства освіти України від 19 січня 1994 року №13. До речі, в проекті нового положення про ННВК не знайшло місця створення ННВК за участі вищих навчальних закладів (ВНЗ) комунальної форми власності. Ми пропонуємо внести зміни до проекту Положення про навчальні та навчально-науково-виробничі комплекси (ННВК), що знаходиться на громадському обговоренні за ініціативою Міністерства освіти і науки України, а саме: включити до числа засновників ННВК не тільки центральні органи виконавчої влади, у підпорядкуванні яких знаходяться ВНЗ, але й органи місцевого самоврядування, які є засновниками тих ВНЗ, які увійдуть до ННВК. Отже, створення ННВК має відбуватися за спільним рішенням центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, в підпорядкуванні яких знаходяться навчальні заклади, що забезпечить реалізацію принципів децентралізації державного управління освітою.

На окрему увагу заслуговують освітні округи, які по своїй суті, є формою інтеграції навчальних закладів. Наявні освітні округи мають лише деякі ознаки кластера, а саме – об'єднання навчальних закладів усіх типів і форм власності в межах районів, міст. В той же час освітні округи не містять в своєму складі виробничих підприємств, проте можуть вважатися основою для створення регіонального освітнього кластера. Зазначені округи виконують завдання ефективного використання ресурсів адміністративно-територіальних одиниць, в тому числі кадрових та матеріальних, профілізації старшої школи. Проте залишаються поза увагою завдання сприяння орієнтації на потреби місцевого ринку праці, зумовленого спеціалізацією місцевого сектору економіки. В Дніпропетровській області існує більше п'ятдесяти освітніх округів, і лише чотири з них мають в своєму складі професійно-технічні навчальні заклади, решта округів об'єднують навчальні заклади середньої освіти. Аргументами, що дозволяють вважати освітні округи основою для створення регіонального освітнього кластера, є їх досвід, форми і методи

взаємодії між навчальними закладами різних типів, рівнів і форм власності. Наявність виділених опорних навчальних закладів в округах дозволяє вважати останні основою для профільних регіональних освітніх кластерів.

Проведений аналіз дозволяє зробити висновки про те, що навчально-науково-виробничі комплекси (ННВК) і регіональні освітні кластери мають різні інтереси – відповідно державні та регіональні. Зазначені утворення можуть співпрацювати в рамках угод та спільних проектів. Вищі навчальні заклади, які входять до складу ННВК, можуть бути учасниками регіонального освітнього кластера.

Освітній кластер має створюватися на рівні регіону, тому що саме на цьому адміністративно-територіальному рівні може в повній мірі виявитися ефект масштабу (оскільки в регіоні наявні навчальні заклади всіх типів і рівнів) та мобілізувати ресурси в інтересах територіальних громад (наприклад, у доступі молоді з віддалених сіл до вищих навчальних закладів).

Освітній кластер може бути не єдиним в регіоні. Освітні кластери в регіоні можуть бути організованими за галузевим принципом (в залежності від провідних галузей регіону – кластери аграрної освіти, будівельної освіти, металургійної освіти, машинобудівної освіти тощо) або за профільністю навчання (кластери гуманітарного, природничого, фізико-математичного, економічного та іншого спрямування). Створення регіонального освітнього кластера має бути узгоджено із створенням виробничих кластерів, які включають вищі навчальні заклади за виробничим принципом. В той же час орієнтація регіональних освітніх кластерів на пріоритети розвитку окремих галузей має не зашкодити, а зберегти усі напрями профільної підготовки, весь спектр освітніх послуг для задоволення різнобічних потреб громадян.

Відмінною рисою створюваного регіонального освітнього кластера є не тільки об'єднання навчальних закладів всіх типів, рівнів і форм власності, встановлення зв'язків із підприємствами-замовниками кадрів, а й налагодження управлінської взаємодії між регіональними органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування, інституціоналізація місцевого самоврядування як суб'єкта управління освітою, що дозволяє реалізувати інтереси територіальних громад у сфері освіти.

Координаційна рада регіонального освітнього кластера формується із представників усіх учасників кластера (Додаток Д). Враховуючи попередній досвід створення кластерів відповідно до пріоритетних напрямів, визначених у Комплексній стратегії розвитку Дніпропетровської області на період до 2015 року, регіональний освітній кластер в своїй структурі має містити, зокрема, сегмент

підготовки професійних кадрів для сфери будівництва та сільського господарства.

Координаційна рада регіонального освітнього кластера є колегіальним органом з консультативно-дорадчими функціями.

Кластерний підхід до інституціоналізації місцевого самоврядування є найбільш оптимальним шляхом розвитку даного інституту з огляду на територіальну локалізацію процесу кластеризації та розширення можливостей для участі територіальних громад, їх представницьких органів та громадських об'єднань в управлінні освітою. Отже, даний підхід відповідає критеріям демократичного, громадянського суспільства та адміністративної реформи в Україні.

Як нагадує К. Кетелс, «штучне створення кластерів – надто небезпечний інструмент державної політики, найліпшим підходом є виявлення й розвиток уже існуючих кластерних утворень» [279]. З цієї точки зору більш простим шляхом є виділення на території регіону системи установ, підприємств та організацій, які знаходяться у реальній взаємодії.

Виділення освітнього кластера з існуючих на території регіону установ, підприємств та організацій передбачає побудову його структури (рис. 3.1).

Виходячи з того факту, що між підприємствами, установами та організаціями потенційного освітнього кластера вже існують певні горизонтальні зв'язки, місцеві та регіональні органи виконавчої влади повинні відмовитися від методів прямого втручання в процеси розвитку кластера. Замість цього слід приділити увагу дослідженню законодавчих засад діяльності кластерного утворення.

Утворюваний освітній кластер за спрямуванням коопераційних зв'язків та територіальним поділом праці слід вважати регіональним.

Про це свідчать також характеристики організацій, що діють в межах інституційного поля кластера. Згідно з рис. 3.1, діяльність представлених організацій має забезпечувати:

- налагодження внутрішніх коопераційних зв'язків;
- утримання конкурентних позицій на регіональному та національному ринках;
- підвищення показників власної конкурентоспроможності;
- забезпечення реалізації інноваційних проектів;
- пошук шляхів фінансового забезпечення основної діяльності;
- пошук інвестиційних ресурсів;
- розвиток інфраструктури;
- розвиток інформаційних систем;
- посилення ролі інтелектуальних ресурсів та людського капіталу в процесах прийняття рішень.

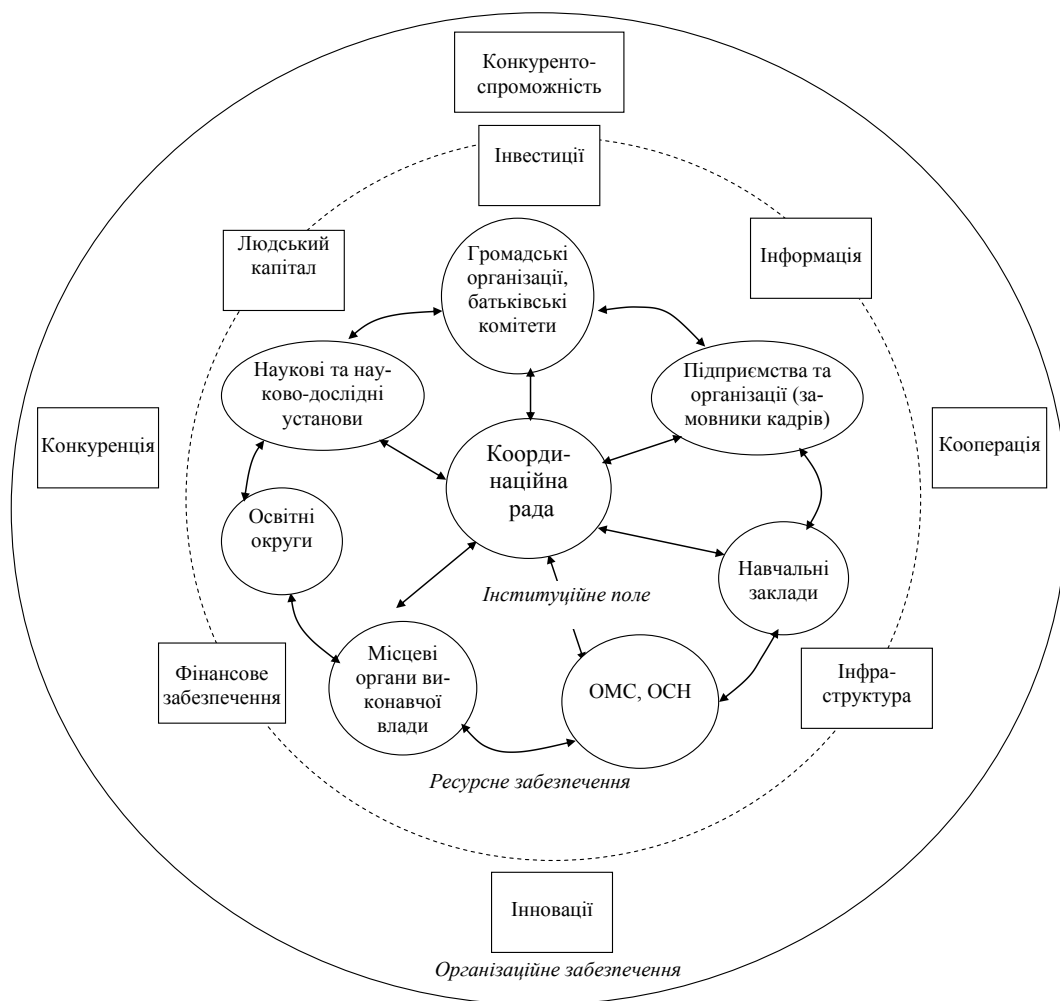


Рис. 3.1. Структура регіонального освітнього кластера

Умовні позначення: ОМС – органи місцевого самоврядування, ОСН – органи самоорганізації населення

Складено на основі [38, с. 230; 228, с. 16; 235, с. 93 – 95; 265]

Аналізуючи рис. 3.1, слід відмітити наявність зв'язків не лише між підприємствами-замовниками кадрів та навчальними закладами. Даний кластер серед інших учасників включає також органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади, громадські об'єднання. При цьому запропонований кластер слід розглядати як територіальне утворення, що історично сформувалося на визначеній території.

Про можливості створення регіонального освітнього кластера в Дніпропетровській області свідчать результати проведеного SWOT-аналізу (Додаток В, рис. В.1).

Важливим завданням Координаційної ради регіонального кластера також має стати збирання, формалізація і розповсюдження в межах кластера зразків кращого досвіду (the best practices) [282, с. 262

– 263]. Фахівці Координаційної ради визначатимуть та описуватимуть загальні процеси, складатимуть технічні рекомендації щодо їх використання, розроблятимуть програми управління освітою на місцевому рівні. Це можуть бути ефективні методики викладання, надання консультативних послуг, рекомендації стосовно розробки певного продукту, що випускається підприємствами-учасниками кластера, управління проектами, використання інформаційних та інших технологій.

Координаційна рада регіонального кластера може також збирати знання, ставлячи акцент на технічній складовій завдання – розробці програмного забезпечення та виборі комп'ютерного обладнання [27].

Ще одним завданням є розподілене обслуговування, яке передбачає оптимізацію використання ресурсів всіма учасниками кластера [160]. Це завдання можна назвати більш складним, ніж наведені вище, адже працівники підтримуватимуть численні ініціативи з управління знаннями. Такими ініціативами можуть бути, зокрема:

- ініціювання маркетингових досліджень щодо встановлення перспективного попиту на конкретні спеціальності випускників професійно-технічних та вищих навчальних закладів на регіональному ринку праці;

- ініціювання, розроблення та реалізація програм професійної орієнтації школярів;

- проведення семінарів по продуктах, що випускаються підприємствами-учасниками кластера;

- технологічний бенчмаркінг;

- управління інформацією.

Виконання таких завдань передбачає певні фінансові витрати. Беручи до уваги той факт, що додаткове бюджетне фінансування кластера є неможливим в умовах сучасної економічної кризи, пропонуємо приділити увагу інвестиційній складовій фінансування. Зокрема, джерелами інвестицій можуть стати: попередня оплата освіти громадянами; фінансування державного замовлення та замовлень підприємств.

Співпраця учасників кластера має також ґрунтуватись на розподілі повноважень щодо фінансування освіти. Кожен з перелічених учасників є зацікавленою стороною стосовно результатів освіти, а тому має можливість участі у фінансовому забезпеченні навчальних закладів, реалізації замовлень.

На сьогоднішній день органи місцевого самоврядування не мають достатнього ресурсу для надання реальної фінансової допомоги навчальним закладам. Виходячи з таких реалій, на них доцільно покладати здебільшого організаційні функції управління сферою освіти.

Місцеві підприємства є важливою категорією з точки зору прямої зацікавленості у результатах навчання школярів та студентської молоді. Адже у школах, технікумах, професійно-технічних та вищих навчальних закладах здійснюється підготовка майбутніх професійних кадрів. Для забезпечення зворотного зв'язку між підприємствами та освітніми закладами, що задіяні у кластері або провадять свою діяльність на спільній території, слід передбачити можливість фінансової підтримки останніх.

Можливо розглядати укладення договорів між великими підприємствами, що відчувають потребу у фахівцях, робочих кадрах, та окремими навчальними закладами. Такими закладами можуть стати середні загальноосвітні школи, вищі навчальні заклади та, перш за все, професійно-технічні навчальні заклади.

Як відомо, найбільш популярними серед молоді сьогодні є спеціальності економічного та юридичного профілю [239]. При цьому на ринку праці відчувається гострий брак робітничих спеціальностей. Невідповідність між пропозицією й попитом на робочу силу на сьогодні – одна з центральних соціальних, а також економічних проблем. Адже розбалансованість ринку праці посилює економічну нестабільність у регіонах та в країні в цілому. Ситуація потребує негайного втручання держави, а також зусиль з боку органів місцевого самоврядування та громадськості. Як наслідок, вакансії таких спеціальностей як електрик, монтажник, зварювальник, фрезерувальник та шахтар залишаються незайнятими на промислових підприємствах регіонів [98]. Пошук кваліфікованих працівників для виконання точних робіт, необхідних для безперервного процесу виробництва, зводиться до скорочення робочих місць або практики їх заміщення автоматичним обладнанням. Хоча більш ефективним видається забезпечення зайнятості на подібних підприємствах на конкурсній основі.

Розуміючи, що підвищення престижності та затребуваності робочих спеціальностей серед учнівської молоді – завдання національного масштабу, варто розпочати виконання цього надскладного завдання з низового рівня. Доцільно підходити до вирішення проблеми заповнення робочих місць на промислових підприємствах з позиції забезпечення фінансової зацікавленості сторін. Участь подібних підприємств у наданні фінансової допомоги навчальним закладам стане першим кроком на шляху до конструктивної співпраці та кооперації установ освіти та виробничого комплексу.

При цьому слід брати до уваги два альтернативні шляхи такої співпраці: виділення коштів на підготовку майбутніх фахівців та виявлення й розвиток майбутніх співробітників, що мають відповідний потенціал [98]. Особливу увагу слід приділити питанням професійного навчання та професійної орієнтації школярів. Крім того,

започаткувати практику визначення дефіцитних професій у перспективі.

Таке завдання доцільно покласти як на підприємства, так і на органи місцевого самоврядування. Поєднання цих учасників у кластері сприятиме конструктивній роботі із визначення майбутньої потреби у кадрах та дозволить спланувати потоки випускників затребуваних спеціальностей. Фінансова підтримка освіти за таким сценарієм може здійснюватися у вигляді виділення підприємствами відповідної кількості робочих місць для випускників та офіційних замовлень на підготовку професійних кадрів.

При створенні в регіоні освітнього кластера окремої уваги заслуговує питання включення в нього так званих освітніх округів. Як видно з табл. 3.1, поняття «освітній округ» та «кластер освіти» дещо різняться.

Таблиця 3.1

Порівняльна характеристика понять освітнього округу та освітнього кластера

Показники	Освітній округ	Освітній кластер
1	2	3
Визначення	1. Організаційна, змістовна, керована система, об'єднана на рівні адміністративно-територіальної одиниці за ознакою єдності цілей (створення умов для задоволення освітніх потреб населення) і чинних факторів, які здатні через взаємодію зі своїм оточенням змінюватися, розвиватися, самоорганізовуватися. 2. Добровільне об'єднання у межах адміністративно-територіальної одиниці навчальних закладів системи дошкільної, загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної та вищої освіти, що спрямовують свою діяльність на створення умов для здобуття громадянами загальної середньої освіти, впровадження допрофільної підготовки і профільного навчання, поглиблене вивчення окремих предметів, забезпечення всебічного розвитку особистості, а також закладів культури, фізичної культури і спорту, підприємств і громадських організацій.	1. Сукупність взаємопов'язаних установ професійної освіти, об'єднаних за галузевою ознакою та партнерськими відносинами з підприємствами галузі. 2. Середовище, в якому кожний освітній заклад або педагог можуть взаємодіяти з іншим освітнім закладом або педагогом з питань спільної роботи: обмінюватися ідеями, консолідувати ресурси, створювати інноваційний інтелектуальний продукт. 3. Механізм координації всіх дійових осіб – центрального органу виконавчої влади з питань освіти, міжнародних установ та неурядових організацій, що співпрацюють з приводу забезпечення доступу до освіти дітей та молоді. 4. Відкрита освітня система, в якій в результаті наскрізної вертикальної інтеграції ступенів безперервної освіти і горизонтальної координації структур забезпечується високий рівень організаційного об'єднання діяльності суб'єктів педагогічного процесу.

1	2	3
Мета створення	<p>- організація в межах адміністративно-територіальної одиниці ефективної системи освіти;</p> <p>- забезпечення рівного доступу дітей відповідного віку до якісної дошкільної, загальної середньої, позашкільної та професійно-технічної освіти, до професійного навчання незалежно від місця їх проживання;</p> <p>- ефективне використання творчого потенціалу педагогічних працівників навчальних закладів;</p> <p>- раціональне використання навчально-методичної, матеріально-технічної бази суб'єктів округу освіти, її зміцнення та модернізація.</p>	<p>- організація безперервної і багаторівневої професійної освіти;</p> <p>- вдосконалення матеріально-технічної бази навчальних закладів;</p> <p>- структурування змісту педагогічної освіти з урахуванням інтересів суб'єктів освітнього кластера;</p> <p>- стимулювання професійного зростання викладацького складу освітніх установ;</p> <p>- гарантування випускникам освітніх закладів працевлаштування, формування професійної компетентності.</p> <p>Підвищення ефективності управління сферою освіти й забезпечення робочою силою пріоритетних в регіоні сфер господарювання.</p>
Основні завдання	<p>Створення єдиного освітнього простору в межах адміністративно-територіальної одиниці та належних умов для забезпечення навчально-виховного процесу, реалізація допрофільної підготовки і профільного навчання, розвиток творчих здібностей, нахилів, обдарувань дітей, впровадження сучасних освітніх технологій.</p>	<p>Створення єдиного освітнього простору.</p> <p>Створення інформаційної мережі та об'єднання ресурсів, системне використання сучасних освітніх технологій, виявлення, підтримка та навчання обдарованих дітей, профільне навчання і передпрофесійна підготовка, розвиток професійних компетенцій педагогів.</p>
Рівні	Регіональний, територіальний.	Міжнародний, національний, міжрегіональний, регіональний.
Суб'єкти	<p>Дошкільні навчальні заклади; загальноосвітні навчальні заклади; позашкільні навчальні заклади; міжшкільні навчально-виробничі комбінати; вищі навчальні заклади; заклади культури; професійно-технічні навчальні заклади; заклади фізичної культури і спорту; підприємства; громадські організації.</p>	<p>Держава; органи місцевого самоврядування; громадські організації; заклади освіти; підприємства та організації.</p>

Складено на основі [14; 117; 142, с. 54; 191; 200, с. 40; 252; 285]

Встановлено, що українське законодавство, яке регулює питання функціонування подібного роду утворень, обмежується Постановою КМУ «Про освітній округ» [14]. Даний нормативний акт не містить уточнення територіального рівня освітнього округу.

Визначення кластера освіти на законодавчому рівні взагалі відсутнє. Спираючись на результати досліджень вітчизняних та зарубіжних вчених, слід зробити висновок, що поняття «освітній кластер» значно ширшим за «освітній округ».

Крім того, до кола суб'єктів освітнього округу, на відміну від кластера освіти, не включаються державні органи, органи місцевого самоврядування та громадські організації. Тож освітній округ, що функціонує в межах кластера освіти, має бути характеризований як субкластер або структурний рівень кластера освіти. Як зазначалося, освітній кластер включає широке коло учасників, які в умовах децентралізації управління можуть об'єднуватись в освітні округи, тим самим ускладнюючи кластерну структуру.

Інституціоналізація місцевого самоврядування як суб'єкта управління освітою в умовах формування освітнього кластера вбачається в утворенні якісно нових коопераційних зв'язків між його учасниками, що веде до підвищення результативності їх діяльності.

3.2. Визначення ролі органів місцевого самоврядування при використанні кластерного підходу в управлінні освітою

За логікою побудови децентралізованої системи державного управління, прийнятої у багатьох розвинених країнах світу, органи місцевого самоврядування мають відігравати ключову роль у наданні освітніх послуг [286]. Органам місцевого самоврядування може бути делеговано ряд функцій, пов'язаних із забезпеченням освіти. Ці функції лежать у полі кадрового та ресурсного забезпечення, впровадження новітніх інформаційних технологій, контролю якості надання освітніх послуг. Наприклад, функція призначення директорів професійно-технічних навчальних закладів має бути переданою від Міністерства освіти, науки України до обласних рад. Має бути сформульованим додаткове повноваження органів місцевого самоврядування на здійснення координаційного впливу при створенні інтеграційних об'єднань, в тому числі кластерів.

Оскільки освітній кластер може бути організацією місцевого (регіонального) рівня, органи місцевого самоврядування мають відігравати вирішальну роль у процесі координації співпраці інших учасників кластера. Проте для органів місцевого самоврядування подібні функції не визначено. Отже, роль органів місцевого самоврядування має бути підвищена відповідно до нових завдань.

Для визначення ролі органів місцевого самоврядування в процесах кластеризації регіональної економіки доцільно звернутися до класиків економічної думки. Так, М. Портер відводить особливу роль в економічному розвитку регіону і країни в цілому органам місцевого самоврядування. Ця роль проявляється у таких характеристиках:

– поліпшення макроекономічного, політичного, нормативно-правового та соціального фону;

- встановлення стабільного та передбачуваного макроекономічного, законодавчого та політичного оточення;
- поліпшення соціальних умов;
- поліпшення умов ведення бізнесу;
- підвищення доступності, якості та ефективності інфраструктури й освітніх установ;
- сприяння освіті і розвитку кластера (визначення існуючих кластерів і кластерів, що зароджуються, а також участь у визначенні кластерних бар'єрів і вироблення планів щодо їх усунення);
- керування спільним процесом економічних змін;
- створення «інститутів підвищення конкурентоспроможності», які б інформували громадян і мобілізували приватний сектор, органи влади всіх рівнів, освітні та інші установи, а також все громадянське суспільство [205, с. 296].

Роль приватного сектору М. Портер зводить до активної участі у вдосконаленні місцевої інфраструктури, появи «місцевих» постачальників і залучення інвестицій, роботи в контакт з місцевими освітніми та дослідницькими інститутами, з метою підвищення якості створюваних спеціалізованих програм, що відповідають потребам кластера, а також у забезпеченні органів влади інформацією про проблеми і бар'єри, які виникають на шляху розвитку кластера [205, с. 299 – 301].

На наше переконання, рівень задіяності органів місцевого самоврядування у процесах кластеризації освіти має бути розширено відповідно до підвищення їхньої ролі у процесах регіонального розвитку.

На рівні органів місцевого самоврядування кластерну політику можна розглядати як систему відносин між органами місцевого самоврядування, навчальними закладами та господарюючими суб'єктами з приводу підвищення конкурентоспроможності останніх на основі формування і розвитку освітніх кластерів.

Загальною метою проведення органами місцевого самоврядування кластерної політики має стати підвищення якості та конкурентоспроможності освіти, забезпечення соціально-економічного зростання в регіоні на основі створення умов для посилення забезпечення господарюючих суб'єктів кваліфікованими кадрами. Основні елементи кластерної політики регіону доцільно розглядати у контексті інноваційного розвитку (рис. 3.2).

Схема реалізації стратегії інноваційного розвитку регіону передбачає забезпечення регулюючого, контролюючого та координуючого впливу на ці процеси органів місцевого самоврядування.

Розвиток та подальше розширення створюваного освітнього кластера мають бути вписані в контекст регіональної політики інноваційного розвитку, адже процеси виробництва продуктів підприємств-учасників кластера тісно пов'язані з інноваціями. Використання системного підходу у реалізації регіональної кластерної політики та орієнтація на інноваційний розвиток дозволять забезпечити високі темпи економічного зростання та диверсифікації

економіки регіону за рахунок підвищення конкурентоспроможності підприємств та освітніх організацій, що утворюють кластер.

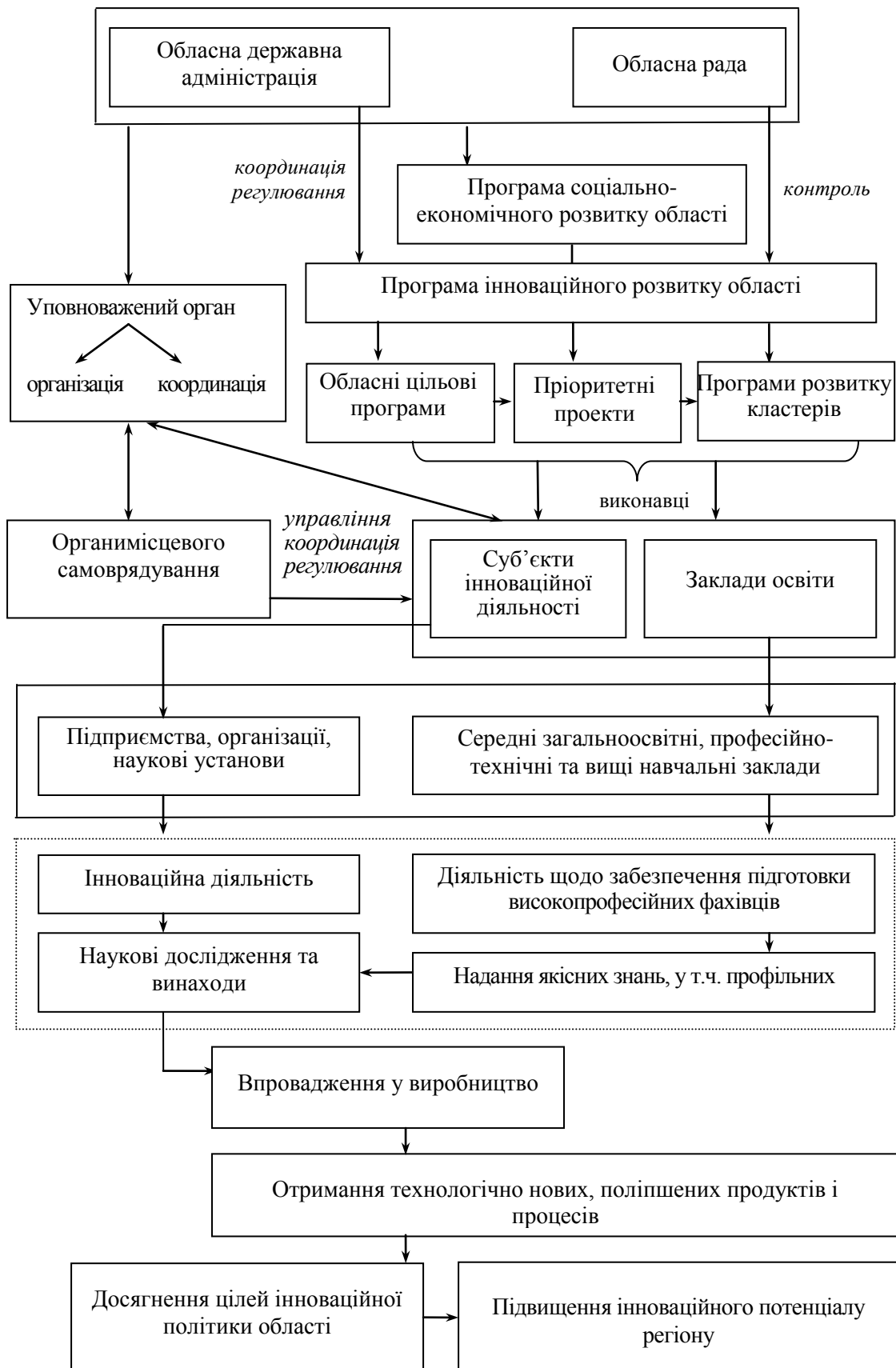


Рис. 3.2. Схема реалізації стратегії інноваційного розвитку регіону шляхом створення освітнього кластера

Таким чином, функції органів місцевого самоврядування у процесах кластерного розвитку системи освіти зводяться до таких загальних завдань:

- проведення органом місцевого самоврядування діагностики кластера [265];
- підтримку кластерних ініціатив та інформування про їх виникнення органи державної влади [227, с. 50];
- участь органів місцевого самоврядування у співзасновництві навчальних закладів;
- стимулювання розвитку кластера;
- формування регіонального замовлення на підготовку кваліфікованих робітників та фахівців на основі глибокого аналізу ринку праці та участь у його співфінансуванні;
- моніторинг діяльності кластера та оцінку ефективності проваджуваної кластерної політики.

У свою чергу, кожне з наведених завдань може бути деталізовано на основі застосовуваних методів і форм його реалізації.

Основною формою реалізації перелічених вище заходів, що носить об'єднуючий характер, є розробка Програми розвитку регіональних кластерів, а також проектів (програм) розвитку конкретних кластерів, що утворюються в регіоні.

У якості більш детальних форм реалізації кластерної політики можна запропонувати її методичний супровід, проведення організаційних заходів (конференцій, круглих столів), розроблення нормативно-правових актів, що стосуються реалізації кластерної ініціативи та розвитку кластерів, пошук джерел фінансового забезпечення для розвитку інфраструктури кластерів, створення центрів навчання та підготовки кадрів [227, с. 45].

Говорячи про кластери, можна виділити дві взаємодоповнюючі стратегії підтримки їхнього зростання:

- стратегія, спрямована на підвищення використання знань в існуючих кластерах;
- стратегія, спрямована на створення нових мереж співпраці всередині кластерів [265].

Завданням місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є поєднання обох стратегій для досягнення позитивного економічного ефекту.

Системні зусилля місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у цій сфері сприятимуть досягненню синергічного ефекту функціонування багатокомпонентного освітнього кластера, який, в свою чергу, дозволить забезпечити позитивні зрушення по основних напрямках розвитку освіти, соціального захисту населення, виробництва. Системні ефекти пов'язані зі зростанням ефективності діяльності системи, яка зумовлена інтеграцією не тільки окремих її частин в єдине ціле, але і цілеспрямованим розвитком обраних напрямів діяльності, концентрацією зусиль у «точках розвитку».

Очікуваними системними наслідками, на нашу думку, повинні стати:

- якісні зміни у підготовці кадрів;
- розвиток наукомістких виробництв;

- широке впровадження новітніх наукових досліджень і розробок у виробництво;
- підвищення доступності та якості освіти;
- затребуваність випускників закладів професійної освіти на регіональному ринку праці,
- сприяння розкриттю потенціалу місцевого населення.

Посилення ролі органів місцевого самоврядування у формуванні багатокомпонентного кластера освіти забезпечить перехід від функціонального управління місцевим розвитком до соціального, в процесі якого результати економічної діяльності підприємств-учасників кластера трансформуються в постійно відтворюваний і зростаючий людський капітал.

Комплексна взаємодія всіх учасників кластера, включаючи як місцеві органи виконавчої влади, місцевого самоврядування, так і підприємства, заклади освіти, бути спрямована на збільшення людського капіталу регіону. Окрім того, підвищення ролі органів місцевого самоврядування у реалізації поставлених завдань сприятиме загальному підвищенню рівня життя населення, покращенню соціально-економічних показників регіону.

Проведення системної кластерної політики на регіональному рівні передбачає виділення таких основних її елементів, як суб'єкти, функції, завдання, методи і форми реалізації (рис. 3.3). Використання запропонованої схеми сприятиме підтримці кластерних ініціатив, що виникатимуть в регіоні, зокрема, підтримці та розвитку створюваного освітнього кластера.

Кластерний підхід до розвитку системи управління освітою за участю органів місцевого самоврядування має бути реалізований програмно-цільовим методом. Останній полягає в необхідності внесення доповнень в чинну регіональну програму розвитку освіти або навіть прийняття окремої Регіональної програми створення освітнього кластера для надання йому статусу дискретної одиниці фінансування та уможливлення співпраці навчальних закладів різних рівнів підпорядкування. Такі заходи дозволять здійснювати моніторинг та аудит ефективності такої програми, а, головне, збільшити кількість джерел та рівнів фінансування навчальних закладів. Програма дозволить органам місцевого самоврядування отримати можливості співзасновництва навчальних закладів, а також співфінансування навчальних закладів державної форми власності, і відповідно до такої «плати» брати участь у їх роботі, реалізуючи регіональне замовлення на підготовку фахівців.

Ще одним наступним завданням органів місцевого самоврядування має стати сприяння у розробці стратегічної мети діяльності освітнього кластера, напрямів його роботи та плану заходів з її реалізації.

Важливу роль у цій роботі відведено також закладам освіти, що мають забезпечувати безперервну діяльність щодо підготовки спеціалістів відповідного профілю. Стимулювання розвитку освітніх кластерів полягає у створенні необхідних умов для їх ефективного та результативного функціонування. Створення таких умов, у свою чергу, передбачає розробку тих механізмів підтримки кластерів, які б забезпечували підвищення конкурентоспроможності навчальних закладів, що входять у кластер, а також системи освіти в цілому.

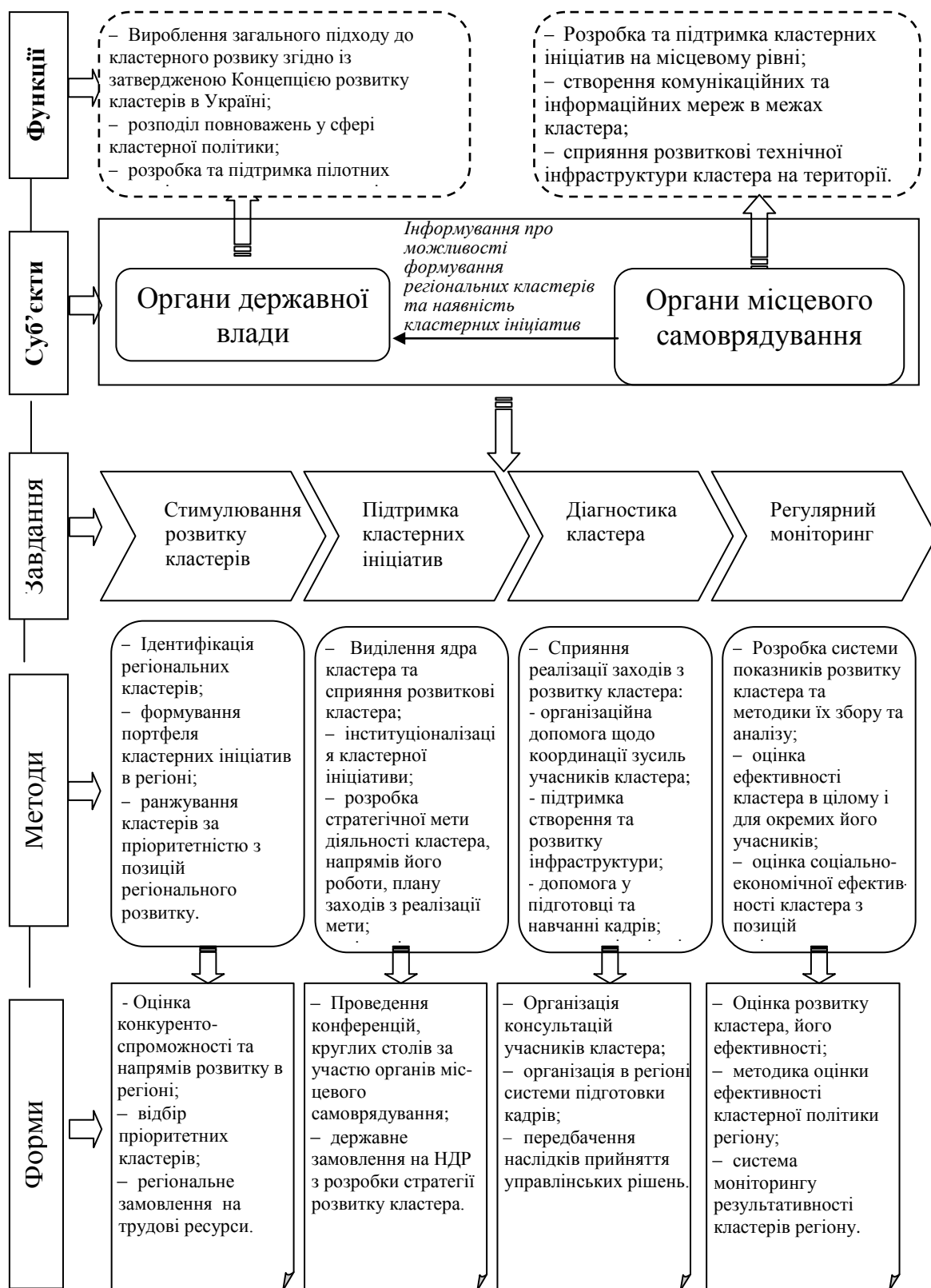


Рис. 3.3. Основні елементи кластерної політики, проваджуваної в регіоні
 Складено на основі [38, с. 233 – 235; 47; 177; 227, с. 41 – 44; 253; 265]

Система заходів стимулювання кластерного розвитку також включає: забезпечення впровадження інновацій, сприяння інституційному розвитку кластера, стратегічне планування розвитку

кластера, встановлення ефективної інформаційної взаємодії між учасниками кластера та стимулювання зміцнення співробітництва між ними. Забезпечення формування сприятливих умов розвитку кластера освіти передбачає підвищення ефективності системи професійної освіти, сприяння розвитку співпраці між підприємствами та закладами освіти, здійснення цільових інвестицій у розвиток інфраструктури, надання пільг відповідно до чинного законодавства, зниження адміністративних бар'єрів.

Підтримка кластерних ініціатив місцевого рівня пов'язана із розробленням ряду організаційно-методологічних заходів, направлених на ініціювання та підтримку майбутнього розвитку кластера. Головними завданнями органів місцевого самоврядування у цій сфері є:

- організація взаємодії між учасниками кластера з метою відстеження тенденцій і розповсюдження інноваційних, організаційних і технологічних рішень;
- виділення ядра кластера та сприяння розвитку кластера;
- інституціоналізація кластерної ініціативи;
- надання допомоги у розробці стратегічної мети діяльності кластера, напрямів його роботи та плану заходів щодо її реалізації;
- участь у підготовці спеціалістів відповідного профілю, підвищенні рівня професійних знань персоналу підприємств, удосконаленні усіх аспектів освіти в сфері діяльності підприємств-учасників кластера [152];
- розробка стратегії перспективного розвитку кластера;
- формування та просування іміджу кластера та організацій, що до нього входять;
- оптимізація використання всіх видів ресурсів та професійного потенціалу працівників закладів освіти;
- сприяння розвитку коопераційних зв'язків, що утворюються в процесі реалізації спільних проектів органів місцевого самоврядування, закладів освіти та виробничих підприємств-учасників кластера;
- сприяння розвитку інфраструктури, необхідної для розширення інноваційної діяльності підприємств-учасників кластера;
- сприяння розробці інвестиційних проектів підприємствами-учасниками кластера з метою залучення інвестицій для їх реалізації;
- сприяння входженню освітніх закладів та підприємств-учасників кластера в мережі стратегічної взаємодії.

Діагностика освітнього кластера полягає у сприянні реалізації заходів з розвитку кластера, що може здійснюватися у якості: організаційної допомоги щодо координації зусиль учасників кластера; підтримки створення та розвитку інфраструктури; допомоги у підготовці та навчанні кадрів; наданні податкових та

інших пілг для учасників кластера. Проте основним завданням діагностики кластера є виявлення слабких сторін діяльності, а також бар'єрів, що знижують його конкурентоспроможність. З метою усунення подібних бар'єрів доцільним є проведення аналізу показників ефективності кластера, порівняння результатів із показниками інших регіонів для визначення потенціалу та ключових сфер зростання. Визначення ключових бар'єрів, які перешкоджають розвитку кластера, сприятиме усуненню основних причин виникнення подібних бар'єрів у майбутньому.

Здійснення моніторингу діяльності освітнього кластера передбачає виконання таких завдань: розробки системи показників розвитку кластера та методики їх збору та аналізу; оцінки ефективності кластера в цілому і для окремих його учасників; оцінки соціально-економічної ефективності роботи кластера з позицій регіонального розвитку; загальної оцінки ефективності регіональної кластерної політики.

У кінцевому підсумку, роль органів місцевого самоврядування у розвитку освітнього кластера має зводитися до розроблення конкретного набору практичних рекомендацій для кожної зі сфер розвитку освітнього кластера, зокрема, освітньої та виробничої.

Отже, є необхідним залучення органів місцевого самоврядування у процеси кластеризації освіти відповідно до підвищення їхньої ролі у процесах регіонального економічного розвитку. Така роль має розглядатися у контексті підвищення якості освіти, забезпечення соціально-економічного зростання в регіоні на основі створення умов для посилення конкурентоспроможності господарюючих суб'єктів та закладів освіти, які увійдуть до складу кластера. Ці завдання тісно корелюються із розробленням стратегії інноваційного розвитку регіону. Реалізація даної стратегії передбачає забезпечення регулюючого, контролюючого та координуючого впливу органів місцевого самоврядування [65].

Фінансування навчальних закладів здійснюється за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів, фізичних та юридичних осіб. Окрім цього, державні заклади освіти фінансуються із загального та спеціального фондів державного бюджету та міжбюджетних трансфертів [4]. Проте недостатність розміру асигнувань спонукає керівників навчальних закладів, а з ними й їх засновників, до пошуку нових, більш раціональних та дієвих схем.

Беручи за основу кластерний підхід в управлінні освітою, пропонуємо розглянути можливість використання такої схеми. Оскільки кластер передбачає кооперацію учасників, а навчальні заклади входять до складу кластера, інші учасники можуть бути залучені до фінансування потреб таких навчальних закладів. Метою розробки нової схеми фінансування освіти на місцях є якнайповніше

забезпечення потреб навчальних закладів. А повнота фінансування прямо залежить як від бюджетних можливостей, так і від рівня зацікавленості в результатах освітніх процесів. Якщо категорія бюджетних можливостей важко піддається зміні за сучасних умов післякризового періоду, то рівень зацікавленості можна підвищувати.

Підвищення загального рівня зацікавленості у результатах освіти може стати можливим за рахунок виділення кола зацікавлених сторін та визначення або планування конкретних результатів, що стануть корисними для цих сторін. Встановимо коло таких зацікавлених сторін: віднесемо до їх числа органи місцевого самоврядування як розпорядчі органи місцевого рівня; місцеві виробничі підприємства як майбутніх роботодавців та місцеве населення в особі батьків. При цьому найбільш зацікавленими особами залишатимуться саме батьки, які більше за інших опікуватимуться як результатом, так і процесом навчання. На наше переконання, слід ввести касовий облік та документальне оформлення всіх добровільних батьківських внесків у фонди навчальних закладів, визнати платність загальної середньої освіти та виділити щодо такого положення пільгові категорії батьків. Дана пропозиція поряд із звітністю адміністрації навчальних закладів перед громадськістю, зокрема, батьківськими комітетами, підвищить прозорість витрачання зазначених фондів та довіру громадськості до керівників від освіти.

Як відомо, економічно розвинені країни не заощаджують на освіті. Вони динамічно збільшують витрати на неї з державного бюджету, забезпечуючи таким чином свій майбутній розвиток. США витрачають на подібні цілі 16%, Німеччина – 12%, Франція – 16%, Фінляндія – 7,2% від річного валового внутрішнього продукту. Значна частина цих витрат припадає на державний бюджет та бюджети місцевого самоврядування. Вагомою є участь приватних фондів в фінансуванні системи освіти [97]. При цьому спостерігається характерна закономірність: чим вище рівень освіти, тим більшу участь у його фінансуванні бере уряд, і менше – регіональні та муніципальні органи управління. Частка приватних джерел у фінансуванні освіти у розвинених країнах значна менша, ніж в країнах із середніми та особливо – в країнах з низькими доходами [97].

Україну можна віднести до категорії країн з низькими доходами, отже сподіватися на раптове збільшення доходів державного бюджету недоречно. Більш реальним та прагматичним виходом є пошук внутрішніх джерел фінансування освіти, тобто джерел, що не виходять за межі регіонального кластера.

На такому етапі розвитку національної економіки, коли гостро відчувається брак бюджетних ресурсів, а нагальні потреби

вимагають швидкого розв'язання, на допомогу мають прийти саме приватні інвестиції.

Е контексті фінансування освіти доцільно вивчити досвід Великобританії щодо мобілізації необхідних сум коштів. Побудова британської моделі забезпечення фінансування освіти передбачає досягнення консенсусу у партнерстві зацікавлених груп для забезпечення позитивних результатів [286]. Органи місцевого самоврядування і центральний уряд прагнуть враховувати інтереси широкого спектру груп, які зацікавлені у якнайповнішому ресурсному забезпеченні освіти.

Слід визнати, що навіть за умови створення в Україні класичної децентралізованої системи державного управління, на органи місцевого самоврядування не може бути покладено всі функції щодо управління сферою освіти на місцевому рівні. Як зазначає Л. Харді, потрібно «багато зв'язків з широким колом інших установ, включаючи міліцію, медичних працівників, роботодавців, установи вищої освіти» [286]. Не менш важливу роль повинні відігравати і батьки.

Подібно до британських шкіл та дитячих садків, в українських навчальних закладах доцільно створювати батьківські ради. На уповноважених представників обраних рад можна покласти повноваження щодо створення позабюджетних фондів коштів, необхідних для реалізації всіх функцій навчальних закладів.

Фінансування таких статей, як оплата праці педагогічних кадрів, методичне забезпечення діяльності навчальних закладів; інформатизація та комп'ютеризація; видання та придбання підручників; забезпечення надання медичних послуг в Україні здійснюється з державного бюджету [4, ст. 52]. При цьому такі завдання, як інформатизація та комп'ютеризація, реалізуються за рахунок коштів державного бюджету не в повній мірі. Як відомо, у переважній більшості шкіл відчувається гостра потреба в облаштуванні комп'ютерних кабінетів. Тому кошти утворюваних фондів доцільно направляти на вирішення поточних завдань, таких як ремонт приміщень, закупівля обладнання, техніки, літератури, а також завдань розвитку.

Поряд з батьківськими радами доцільно розглянути можливість формування рад вчителів в межах конкретних навчальних закладів. Що стосується середніх загальноосвітніх шкіл, які сьогодні є наймасовішими освітніми установами в Україні [97], такі ради можуть розділити завдання щодо виконання управлінських функцій із батьківськими радами. Налагодивши у такий спосіб коопераційні зв'язки між керівництвом шкіл та місцевим населенням в особі батьків, можливо підняти процес освіти на новий рівень якості. Призначення відповідальних осіб за виконання конкретних завдань

та доручень сприятиме локалізації зусиль та конкретизації проблем, що виникатимуть у ході освітнього процесу.

Як зазначають британські урядовці, «коли шкільні ради отримали досвід у деяких управлінських функціях, вони стали спроможні взяти на себе і більшу відповідальність за управління кадрами та фінансами» [287]. Погоджуючись з практичною доцільністю застосування такого підходу, вважаємо, що розщеплення повноважень щодо фінансового забезпечення освіти має бути здійсненим після передачі на цей низовий рівень управління адміністративно-організаційних функцій. Делегування таким радам повноважень щодо управління фінансами повинне спиратися на відповідні документи, що дозволяють самостійне розпорядження встановленою часткою коштів фондів.

Частка таких коштів має визначатися керівним органом відповідних рад на кожний бюджетний рік. Також доцільним видається самостійне встановлення радами постійних статей видатків, що має на меті унеможливлення необґрунтованих витрат коштів фондів.

Спираючись на позитивні надбання органів місцевого самоврядування розвинених країн світу, таких як США, Канада та Великобританія (ефективність діючої системи освіти в цих країнах доведена багатьма науковцями та практиками) [287], пропонуємо встановити частку (або питому вагу) коштів у розпорядженні шкільних рад у розмірі 25% від суми фонду, ці кошти мають забезпечувати фінансування об'єктивних потреб школи, таких як придбання матеріалів, обладнання або техніки та поточний ремонт.

Ведучи мову про окремі регіони України, зокрема, Дніпропетровську область, застосування кластерного підходу може стати тим вагомим рушієм економічного прогресу, що сприятиме налагодженню зв'язків між промисловістю та освітою. Адже Дніпропетровська область є промисловим регіоном, що характеризується концентрацією на своїй території значної кількості потужних промислово-виробничих комплексів, які знаходяться у стадії занепаду, у тому числі через брак кваліфікованих спеціалістів. На нашу думку, об'єднання таких підприємств із навчальними закладами може сприяти направленню робочої сили на виробничі підприємства області, поліпшенню ситуації на регіональному ринку праці та, в кінцевому підсумку, підвищенню престижності та затребуваності виробничих спеціальностей у професійно-технічних навчальних закладах.

Вибір Дніпропетровської області для застосування кластерного підходу в державному управлінні освітою обумовлений і переконанням автора, що в умовах децентралізації державного

управління даний регіон є одним найбільш фінансово стійких та економічно стабільних.

Виходячи з даних табл. 3.1, освітній кластер доцільно утворювати на регіональному рівні, що уможливить включення до нього суб'єктів управління різних рівнів. Функції щодо координації діяльності кластера при цьому мають бути покладені на обласну раду. Географічна й територіальна широта охоплення суб'єктів управління, а також закладів освіти, є передумовою формування професіоналізованого освітнього простору, у якому взаємодіятиме широке коло спеціалістів відповідного профілю. Охоплення широкого кола учасників освітнього кластера сприятиме їхній професіоналізації та спеціалізації, корпоратизації взаємовідносин всередині кластера, а також об'єктивізує формування складної та цілісної системи, здатної до реалізації інституційних трансформацій. Що стосується публічного управління освітою та вирішення управлінських завдань, поставлених суспільством перед освітнім кластером, на даний час перспективним є застосування результат-орієнтованого управління в цій сфері, заснованого на формуванні та підтримці співпраці в межах кластера що утворює основу інституційного забезпечення управління сферою освіти.

Підвищення ролі органів місцевого самоврядування передбачає подальше розроблення механізмів управління інституційними змінами, а саме: адаптацію стратегій освітніх закладів, адаптацію способів та форм управління закладами освіти, інституційну підтримку розвитку системи освіти, стимулювання інституційного розвитку, а також розроблення алгоритму управління інституційними змінами в системі освітніх організацій.

За таких умов, надзвичайно актуальним стає питання ефективності управлінської діяльності у сфері освіти і керованості інституційних змін. Для вирішення цього завдання може бути застосований інституціональний підхід, який передбачає виділення норм і правил, що регулюють відносини у сфері освіти та управління освітою, а також їх подальше вдосконалення з метою формування інституційного середовища із заданими властивостями.

У рамках даного підходу інституційне середовище стає «технологічною основою управління, а необхідним ресурсом управлінської діяльності виступає її інституційне забезпечення, що створюється в процесі реалізації декількох послідовних етапів, що становлять інституційний цикл управління» [110].

Пропонується концепція інституційного циклу діяльності у сфері управління освітою, де управління представляється процесом послідовного проходження чотирьох фаз, пов'язаних з інституційними правилами як елементами інституційного середовища, в якому ця діяльність реалізується (рис. 3.4).

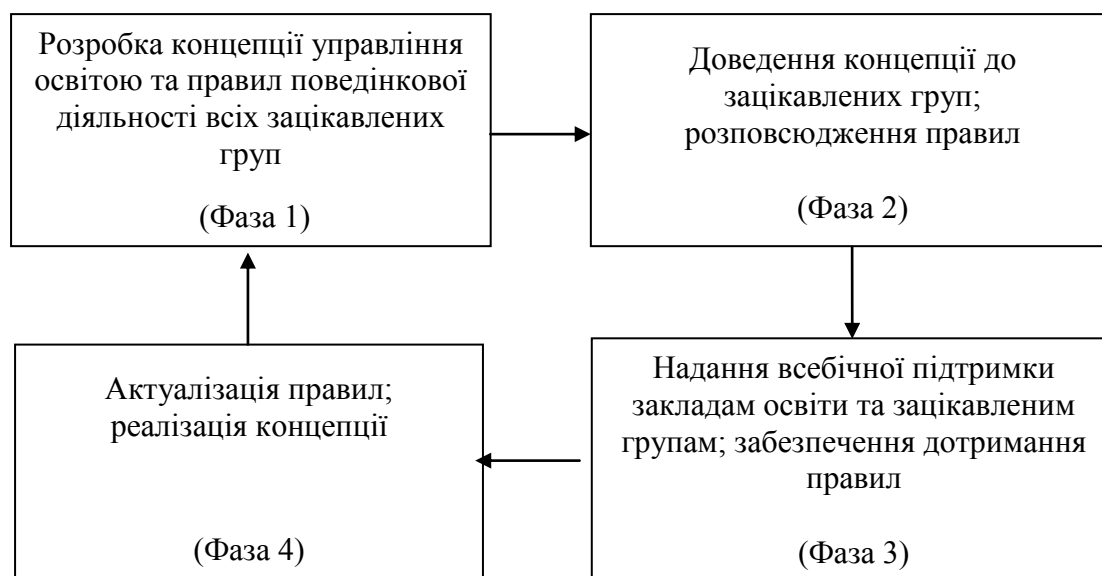


Рис. 3.4. *Інституційний цикл діяльності у сфері державного управління освітою*

Складено на основі [110; 135; 159].

На першій фазі перед органами місцевого самоврядування стоїть завдання щодо розроблення концепції управління освітою та правил поведінкової діяльності всіх зацікавлених груп: обласних, міських та районних органів управління освітою, органів громадського управління і самоуправління всіх рівнів, самоврядних асоціацій учасників освітньої діяльності, громадських організацій. Дана концепція має виходити з об'єктивних економічних потреб регіону та орієнтуватися на досягнення конкретного економічного результату.

Друга фаза передбачає доведення виробленої концепції до кожної із зацікавлених груп та розповсюдження правил їхньої поведінкової діяльності. Поведінка учасників освітнього кластера повинна мати чітку орієнтацію на економічний та соціальний ефект або результат.

Пройходження третьої фази характеризується наданням органами місцевого самоврядування всебічної підтримки закладам освіти та кожній із зацікавлених груп з метою забезпечення дотримання ними правил поведінкової діяльності.

У результаті на четвертій фазі відбувається актуалізація правил та реалізація концепції у вигляді досягнення очікуваного результату.

Дана концепція має бути застосована й на регіональному рівні, що забезпечить виконання таких наведених раніше принципів управління освітою, як принцип єдності проваджуваної місцевої економічної політики та політики у галузі освіти; принцип системності і комплексності у розв'язанні завдань у сфері управління

освітою; принцип єдиноначальності та єдності розпорядництва в управлінні освітою; принцип ефективності та орієнтації на результат в управлінні освітою.

Говорячи про публічне управління освітою, слід зробити наголос на тому, що воно є широкою категорією наукового аналізу. В умовах децентралізації публічне управління вбачається у здійсненні регулюючого впливу органів місцевого самоврядування на освітні процеси, що протікають у регіоні або на місцевому рівні. Інституціоналізація місцевого самоврядування як суб'єкта управління освітою передбачає підвищення ролі органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації владних повноважень.

3.3. Концептуалізація державно-громадського управління освітою за умов її кластеризації

Безперечно, забезпечення сталого розвитку місцевих громад, стійкості соціально-економічного зростання неможливі без залучення до активного суспільного та економічного життя населення територіальних громад, формування активної життєвої позиції, громадянської культури жителів, особливо сільських населених пунктів.

Разом з тим, використання громадянами всіх можливостей місцевого самоврядування є не лише ознакою розвинутого громадянського суспільства, а й сприяє розвитку в людей відповідальності, і тому впливає на подолання традиційного патерналізму, формування громадянської політичної культури і нового типу особистості – активної, ініціативної, такої, що не сподівається цілком на державу; особистості, яка більшою мірою прихильна до цінностей свободи [187].

Національна доктрина розвитку освіти України визначає основні стратегічні завдання розвитку процесу управління освітою: «перехід від державного до державно-громадського управління, чітке розмежування функцій між центральними, регіональними і місцевими органами управління, забезпечення самоврядування навчально-виховних закладів і наукових установ, утвердження у сфері освіти гармонійного поєднання прав особи, суспільства й держави» [12].

Національна доктрина розвитку освіти зосереджує увагу на подальшому розширенні участі громадян в управлінні освітніми процесами, їх впливу на державне управління, наданні освіті гуманістично-інноваційного характеру, що в подальшому забезпечить зростання самостійності особистості, її творчу активність і прискорить розвиток громадянського суспільства.

На законодавчому рівні в Україні принцип участі територіальної громади в самостійному вирішенні питань місцевого значення закріплено в Конституції України, у законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» [6], «Про органи самоорганізації населення» [7] та в інших правових підзаконних актах. Тобто територіальна громада має право безпосередньо або через органи місцевого самоврядування без втручання будь-яких інших владних структур розробляти та впроваджувати рішення, що приведуть до покращення якості життя в громаді, зокрема поліпшення якості управління освітою.

Поєднання державного і громадського управління в освіті створює державно-громадське управління, яке проголошує пріоритет держави з обов'язковим урахуванням громадської думки.

Державно-громадське управління розвитком освіти – це реалізація демократичних засад в структурі, функціях, формах, методах і стилі управління розвитком освіти; взаємодія державних і громадських інститутів, професійних, творчих спілок і асоціацій; цілеспрямованість діяльності суб'єктів управління державних і громадських інституцій на розвиток освіти, що ґрунтується на добровільному встановленні державою та громадянами соціально значущих обов'язків в управлінні освітою з урахуванням специфіки регіону та наявного ресурсного забезпечення. Саме відхід від надмірної централізації державного управління, державно-владних повноважень у сфері освіти та їх делегування громадськості спричинять нові збалансовані державно-громадські відносини, які сприятимуть становленню і розвитку громадянського суспільства в Україні та врівноваженню впливу державного та громадського чинників на стан і перспективи розвитку системи освіти.

Державно-громадське управління розвитком освіти – це управління, в якому органічно поєднуються, узгоджуються і скоординовані сфери діяльності, права, обов'язки і відповідальність суб'єктів публічного управління, освітнього процесу, самоуправління і громадськості у межах визначених повноважень. Таке управління базується на принципах освіти, зокрема «... доступності для кожного громадянина усіх форм і типів освітніх послуг, що надаються державою; рівності умов для повноцінної реалізації здібностей кожної людини, її таланту, всебічного розвитку; гуманізму, демократизму, пріоритетності загальнолюдських цінностей; поєднанні державного управління і громадського самоврядування» [9].

Метою державно-громадського управління розвитком освіти є оптимальне поєднання державних та громадських засад в інтересах особистості, суспільства і держави.

Завданнями державно-громадського управління є:

- реалізація законодавчо визначених прав педагогів, учнів та їх батьків на участь в управлінні навчальним закладом;
- демократизація державного управління освітою;
- задоволення потреб та інтересів учасників освітнього процесу;
- розвиток узгоджувальних механізмів розв'язання протиріч і конфліктів між усіма суб'єктами.

Визначення змісту державно-громадського управління має враховувати діяльність його суб'єктів за двома напрямками:

– забезпечення функціонування освітньої сфери: участь у підготовці, прийнятті та реалізації нормативно-правової бази; взаємодію публічних і громадських органів, які сприяють гармонізації й гуманізації стосовно учасників освітнього процесу; залучення можливостей і ресурсів юридичних і фізичних осіб; представлення і захист інтересів освіти;

– розвиток системи освіти: розробка і реалізація відповідних програм, в тому числі спрямованих на модернізацію, вдосконалення змісту, форм і методів освітньої діяльності; підготовка, прийняття і введення в дію документів для стимулювання діяльності закладів освіти, органів управління.

До організаційної структури державно-громадського управління сферою освіти відносяться:

- державна влада і місцеве самоврядування;
- державні, регіональні та місцеві органи управління освітою;
- громадське управління і самоуправління всіх рівнів.

Розв'язання проблеми державно-громадського управління в сучасних умовах відбувається через підсилення громадського впливу та створення моделі державно-громадського управління, яка має враховувати регіональні особливості, автономізацію закладів освіти, конкурентоспроможність освітніх послуг, створення наукового та інформаційно-аналітичного супроводу управлінських рішень. Така модель управлінської освітньої системи передбачає зміну стилю, структури та делегування громадськості певних функцій.

На сучасному етапі в Україні при центральних органах влади створено громадські ради, колегії, представників громадськості введено до складу колегій; на регіональному рівні створено громадські ради та створено локальні освітні округи. До повноважень округів належить вирішення питань освіти, виховання, профілактики правопорушень, соціального захисту, розвитку місцевої громади. У гімназіях, ліцеях, навчально-виховних комплексах створено піклувальні ради, ради навчальних закладів, до яких входять батьки,

учні, соціально активні громадяни, які цікавляться питаннями розвитку національної освіти. На місцевому і регіональних рівнях створено ради учнівського самоврядування, об'єднання батьків, ради ректорів вищих навчальних закладів. На всеукраїнському – проведено перший (1992 р.), другий (2001 р.) та третій (2011 р.) з'їзди педагогічних працівників, форум батьківської громадськості (2007 р.), у 2005 р. створено Громадську раду освітян і науковців (ГРОНУ), почала діяти Спілка ректорів вищих навчальних закладів, Асоціація керівників шкіл України, Асоціація керівників позашкільних закладів освіти та інші асоціації.

Разом з тим, незважаючи на значні зусилля з боку освітніх закладів і органів управління освітою, прогресивних громадян та окремих громад, а також достатню кількість сформованих інституцій, державно-громадське управління розвитком освіти в Україні, його функціональна здатність і реальний вплив залишаються низькими. Попри численні приклади впровадження його елементів на всіх управлінських рівнях освіти, воно не набуло системності, залишається маловпливовим. Громадські освітні структури формальні, а отже, неієвні. Вони майже не впливають на процеси освітньої сфери, оскільки не наділені необхідними і достатніми повноваженнями.

Сьогодні основними завданнями політики реформування освіти на регіональному рівні є її відповідність пріоритетам розвитку регіону. Першочерговим завданням державної політики в галузі освіти має стати децентралізація, тобто передача повноважень щодо оперативного управління та прийняття рішень про розвиток навчальних закладів комунальної форми власності від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування, розробка стратегій розвитку освітньої політики на місцях, залучення громадськості до процесу управління освітою. Проблема децентралізації в управлінні освітою є особливо актуальною на рівні областей та районів, де управління навчальними закладами комунальної форми власності здійснюється місцевими державними адміністраціями та їх структурними підрозділами з питань освіти.

Недоліками сучасної системи управління освітою є недостатнє поєднання державних і громадських важелів впливу, надмірна централізація, ігнорування умов для участі територіальної громади в управлінні навчальними закладами. Новопризначені керівники переважно звертають увагу на матеріальне забезпечення закладів освіти і майже не думають про стратегічні цілі та розвиток.

Кластерний підхід допомагає визначити пріоритети в галузі освіти та встановити конструктивні відносини зацікавлених в них сторін з місцевими органами влади. Кластерний підхід не означає, що

підприємства-замовники кадрів встановлюють пріоритети і потім просять місцеву владу звернути увагу на їхні проблеми та профінансувати їх розв'язання. Підприємства швидше беруть на себе лідируючу роль у розв'язанні проблем, в той час як органи влади виконують функцію посередника між освітою і виробництвом.

Посилення ролі органів місцевого самоврядування в регіональному розвитку та інституціоналізація місцевого самоврядування як суб'єкта управління освітою має виходити з природи самоврядної влади як такої, що представляє інтереси територіальної громади; недопущення втручання місцевих органів виконавчої влади в законну діяльність органів місцевого самоврядування щодо виконання ними самоврядних повноважень; реалізації конституційних положень щодо розмежування компетенцій органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, необхідності вдосконалення законодавчої бази в напрямі усунення суміжних компетенцій цих органів; положень Європейської хартії про місцеве самоврядування про здійснення державних повноважень органами, найбільш близькими до громадян; окремих положень адміністративно-територіальної реформи, що передбачають утворення обласними радами власних виконавчих органів, а районними радами (із реорганізацією районних державних адміністрацій) утворення виконавчих комітетів та інших виконавчих органів; необхідності внесення доповнення в чинну регіональну програму розвитку освіти або навіть прийняття окремої Регіональної програми створення кластера освіти, що надасть кластеру статусу дискретної одиниці фінансування та зробить можливою співпрацю навчальних закладів різних рівнів підпорядкування, дозволить здійснювати моніторинг та аудит ефективності такої програми, а, головне, збільшити кількість джерел та рівнів фінансування навчальних закладів. Програма дозволить органам місцевого самоврядування отримати можливості співзасновництва навчальних закладів, а також співфінансування навчальних закладів державної форми власності, і відповідно до такої «плати» брати участь у їх роботі, реалізуючи регіональне замовлення на підготовку фахівців.

З метою забезпечення потреб навчальних закладів у ресурсах на основі використання кластерного підходу пропонуємо змінити схему фінансування освіти. Кластерний підхід до розвитку системи управління освітою за участю органів місцевого самоврядування має бути реалізований програмно-цільовим методом. Оскільки кожен з учасників кластера є зацікавленою стороною стосовно результатів освіти, то вони мають брати участь у фінансовому забезпеченні

навчальних закладів. А так як на сьогоднішній день органи місцевого самоврядування не мають достатнього ресурсу для надання реальної фінансової допомоги навчальним закладам, на них доцільно покладати здебільшого організаційні та координаційні функції управління освітою в рамках кластера, зокрема залучення коштів інших споживачів освітніх послуг, підприємств реального сектору економіки з наданням їм пільг по місцевих податках, зборах, а також гарантій щодо їх діяльності, прописаних в окремих угодах.

Формування регіонального освітнього кластера можливе за умов узгодження стратегій розвитку регіону та системи освіти, розробки етапів стратегії управління розвитком освіти на основі кластерного підходу, призначення відповідальних за реалізацію такої стратегії інституцій; проведення системної кластерної політики на регіональному рівні з виділенням основних її елементів: суб'єктів політики, функцій органів публічної влади, завдань, форм і методів реалізації.

Цілями регіонального освітнього кластера є інноваційний розвиток системи освіти, підвищення якості та доступності освітніх послуг; підвищення якості кадрового забезпечення і розвитку трудового потенціалу окремих сфер економічної діяльності відповідно до стратегій розвитку цих сфер та регіональних пріоритетів в умовах взаємодії центрів публічної влади (з наданням переваг органам місцевого самоврядування як представникам інтересів місцевих громад) для підвищення в кінцевому підсумку конкурентоспроможності громади та економіки регіону.

На рис. 3.5 наведено структурну схему процесу розробки та реалізації стратегії управління розвитком освіти в регіоні на основі кластерної концепції за участю членів територіальної громади, представлену у вигляді логічної послідовності управлінських процесів.

Кластерна стратегія розвитку сфери освіти регіону повинна здійснюватися відповідно до основ державної регіональної політики, державних програм економічного і соціального розвитку України, законів про Державний бюджет України, загальнодержавних програм, інших законів та актів законодавства України, місцевих бюджетів, а також програм економічного і соціального розвитку областей, міст.

Базовими інституціями, відповідальними за реалізацію освітньої кластерної стратегії розвитку регіону, є: обласні ради, обласні державні адміністрації; фонди розвитку освіти; регіональні центри інноваційного розвитку; територіальні громади та органи місцевого самоврядування.

Обласні ради відповідають за визначення основних пріоритетів стратегії з урахуванням норм, закладених у Державній стратегії

регіонального розвитку України, затверджують офіційний статус регіональної кластерної стратегії у сфері освіти.

Органи місцевого самоврядування, територіальні громади мають брати участь у реалізації кластерної стратегії відповідно до своїх повноважень через взаємодію у встановленому порядку з органами державної влади, підприємствами, освітніми установами і організаціями. Органи місцевого самоврядування мають розробляти програми розвитку територіальних освітніх округів, які, в свою чергу, формують структуру регіональних освітніх кластерів.

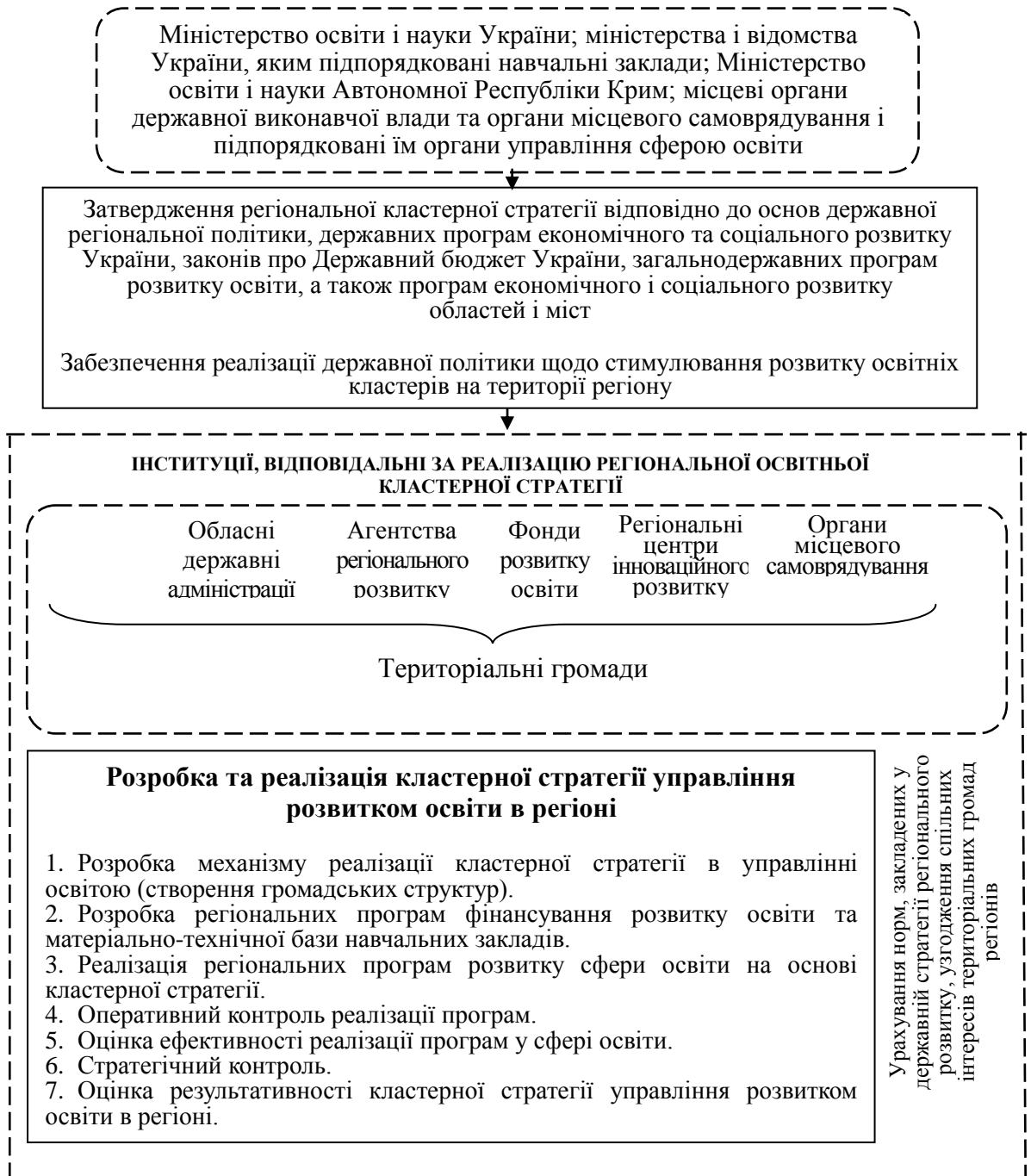


Рис. 3.5. Етапи розробки та реалізації стратегії управління розвитком освіти в регіоні на основі кластерного підходу

Складено автором на основі [9; 192; 233]

Безпосередня участь місцевої державної адміністрації може полягати в таких діях [222]:

- призначення координатора з боку місцевої адміністрації;
- регулярна участь у робочих зустрічах, засіданнях підприємств–учасників освітнього кластера з метою визначення проблем галузі та з'ясування шляхів для їх оперативного вирішення;
- створення робочої групи для розробки стратегічного плану розвитку сфери освіти, популяризації ефективних концепцій на регіональному рівні;
- забезпечення інформаційної підтримки заходів та проектів в рамках розвитку освітніх кластерів;
- залучення представників підприємницьких структур до формування Програми регіонального розвитку (програми підтримки розвитку освіти на місцевому рівні).

Основою для розробки програм розбудови освітніх кластерів на регіональному рівні в Україні повинні бути профільні комісії обласних рад. Вони мають забезпечити тісну взаємодію з органами державної влади, місцевим та регіональним самоврядуванням, політичними та громадськими структурами; координувати свою діяльність та рух фінансових ресурсів в процесі реалізації узгоджених з органами державної влади та органами місцевого самоврядування проектів регіонального кластерного освітнього розвитку, зберігаючи при цьому автономію у прийнятті рішень.

Фонди розвитку освіти відповідають за реалізацію окремих проектів із розвитку освіти; надання грантів установам та окремим науково-педагогічним працівникам, які використовують перспективні інноваційні технології навчання та виховання; створення нових освітніх інституцій. Регіональні центри інноваційного розвитку у сфері освіти відповідають за інформаційно-аналітичну, методичну, організаційну підтримку інноваційно-інвестиційного розвитку регіонів.

Протягом усіх етапів розробки та реалізації кластерної стратегії в управлінні освітою за участю членів територіальної громади присутнє коригування. При створенні стратегічних планових програм за допомогою кластерного моделювання і реального розв'язання міжвідомчих задач необхідно організувати аналіз, облік і контроль у системі стратегічного управління освітою. Це цільова підсистема, в межах якої можна досягти найбільш ефективного поєднання контролю витрат, координації обліку і аналізу стратегічної діяльності.

Це важливо, оскільки в ході проведення робіт за стратегічними планами і програмами потрібно встановлювати і контролювати

конкретні терміни всіх робіт, які виконують учасники програм і планів, постійно вирішувати питання перерозподілу ресурсів, кооперації і взаємодії між виконавцями та їх задачами, а також давати оцінку результатам ефективності ухвалених рішень [233].

Передостаннім етапом у розробці та реалізації стратегії розвитку освіти в регіоні на основі кластерної концепції є стратегічний контроль. Потреба в стратегічному контролі пояснюється постійними змінами в зовнішньому середовищі, які важко передбачити, і тим більше – забезпечити адекватну реакцію на них. Необхідність постійного спостереження і оцінки стану системи «освіта – стратегія – реалізація стратегій» зумовлена спрямованістю стратегічного контролю на зменшення або усунення несприятливих факторів шляхом відстеження в контрольних точках динаміки потенційних загроз і слабких сторін [233].

Окремим елементом у розробці та реалізації стратегії управління розвитком освіти в регіоні на основі кластерного підходу виділено узгодження та державну підтримку регіонального освітнього кластерного розвитку. У цьому зв'язку постає питання про роль державного регулювання, в частині оптимізації відносин інститутів державної інноваційної політики, інноваційної інфраструктури національного і регіонального рівнів та підприємств, що входять до складу освітнього кластера, а також забезпечення безпосередньої участі членів територіальної громади в управлінні освітою.

Способи поєднання громадського та державного управління або залучення громадськості до прийняття управлінських рішень можуть бути різними, зокрема ця вертикаль починається з Міністерства освіти і науки України і закінчується учнем навчального закладу. Але практично всі способи потребують проектування та введення в освітню практику з урахуванням інтересів замовників освіти, наявного ресурсного забезпечення та регіональних умов.

Механізм державно-громадського управління освітою в регіоні на основі кластерної концепції може реалізовуватися через модель структурно-громадського супроводу. В основу її функціонування покладено адаптивне управління як взаємовплив, який викликає взаємне пристосування поведінки суб'єктів діяльності на діалоговій основі, котра забезпечується спільним виробленням реалістичної мети з наступним поєднанням зусиль і самоспрямуванням дій на її досягнення.

Організація державно-громадського управління освітою в регіоні на основі кластерної концепції передбачає створення

громадських органів та включення їх на рівноправних засадах до діяльності державних управлінських структур управління освітою.

Реалізація кластерного підходу в управлінні освітою є складовою сучасних інновацій в управлінні. Її ключовою метою визначено створення системи залучення до управління освітою громадськості шляхом запровадження при структурних підрозділах з питань освіти місцевих органів публічної влади виборних рад, які вирішуватимуть не лише питання утримання навчальних закладів, але й опікуватимуться вихованням дітей, профілактикою правопорушень, соціальним захистом і становленням громади. Члени даних громадських виборних рад можуть бути одночасно учасниками регіонального освітнього кластера, входити до його Координаційної ради.

Серед основних повноважень рад – формування пропозицій щодо взаємодії органів публічної влади у сфері освіти, здійснення громадського контролю за станом навчальних закладів, розташованих в регіоні, реалізацією програм їх розвитку, дотриманням законних прав та інтересів всіх учасників освітнього процесу, фінансово-господарською діяльністю освітніх установ, а також участь у незалежній експертизі якості навчання та виховання.

Через нові завдання одночасно потрібно проводити вдосконалення діяльності методичних об'єднань педагогічних працівників та методичних підрозділів кластера освіти на місцевому рівні, активізувати чи поновити партнерські стосунки та співпрацю з професійно-технічними і вищими навчальними закладами, закладами післядипломної педагогічної освіти, охорони здоров'я і установами культури.

Як було зазначено вище, сфера освіти є надзвичайно складною соціальною системою. Окремі її компоненти та підсистеми є автономними організаціями, які мають власну логіку і закономірності функціонування та розвитку. Тому процес змінювання системи освіти завжди має конкретний і локальний характер, виступає як сукупність процесів створення та запровадження окремих нововведень. Залежно від особливостей конкретного нововведення новий порядок може існувати локально, поширюватись на окремі підсистеми або ж охоплювати всю систему освіти та змінювати її. Ця робота може зайняти від кількох місяців до року. Труднощі, що постають на шляху реформування сфери освіти на регіональному рівні, раціоналізацією мережі навчальних закладів, підвищенням ефективності їх діяльності, легше подолати спільними зусиллями учасників освітнього кластера.

Концептуальні основи створення освітніх кластерів на місцевому рівні (зокрема, місцевих освітніх округів) включають у себе таке.

1. Умови: створення єдиного інформаційно-освітнього простору, введення нормативного фінансування; формування регіональної моделі нормативно-правових відносин у сфері освіти.

2. Напрями: підготовка, перепідготовка, організація професійного зростання управлінців і науково-педагогічних працівників.

3. Принципи: врахування потреб учасників освітнього процесу та повнота реалізації потреб особистості, суспільства і держави, відкритість, обов'язковість вибору освітньої послуги, варіативність освітніх програм.

Як було зазначено вище, освітній кластер – один з прикладів горизонтальної форми самоврядування і кооперації в освіті. Межі освітнього кластера не обов'язково повинні збігатися з адміністративно-територіальним поділом регіону. Його структура є складною, він може включати в себе окремі територіальні освітні округи, засновані районними відділами освіти.

Освітній кластер забезпечує всю повноту освітніх послуг, що надаються учням та студентам на території освітнього кластера.

Реалізація пропозицій щодо вдосконалення системи управління освітою на місцевому рівні на основі кластеризації сприятиме більш оперативній та ефективній взаємодії органів управління всіх рівнів, структурно-змістовій реструктуризації мережі освітніх установ, створенню єдиного освітнього простору на території регіонів, концентрації ресурсів і зусиль на вирішенні пріоритетних завдань освіти.

Управління освітою через освітні кластери та освітні округи спрощує реалізацію програм і проектів розвитку освіти, гармонізує державне і муніципальне управління територіальними системами освіти, скорочує адміністративні витрати, сприяючи модернізації системи регіональної освіти.

Виходячи із вищезазначеного, можна запропонувати схему відносин між органами місцевого самоврядування та громадою, реалізовану в регіональному освітньому кластері (рис. 3.6).

Зміст роботи по здійсненню державно-громадського управління освітою на основі кластерного підходу визначається головною метою такого управління – оптимального поєднання державних і громадських засад в інтересах особистості, суспільства та держави.

Досягти вказаної мети можна тільки розв'язавши завдання по створенню умов реалізації прав учасників освітнього процесу, громадських об'єднань на участь в управлінні освітою регіону.



Рис. 3.6. Схема відносин між органами місцевого самоврядування та громадою, реалізована в регіональному освітньому кластері
Складено автором на основі [25; 133; 246]

Наведена схема відносин є фрагментом системи відносин, що можуть бути реалізовані в межах регіонального освітнього кластера. Проте практичне її застосування є найбільш ймовірним в тих регіонах, де представники органів місцевого самоврядування і громади можуть вести діалог, допомагаючи один одному.

Причому партнерські відносини, які органи місцевого самоврядування встановлюють з представниками громади, не є ознакою їх слабкості. Використання кластерного підходу для організації оптимальної взаємодії органів місцевого самоврядування з членами громади в управлінні освітою передбачає високий рівень розвитку партнерства і довіри, активний обмін інформацією та забезпечує мультиплікативний ефект.

Щоб забезпечити перехід від державної до державно-громадської системи управління освітою, потрібно передусім перейти до державно-громадської системи її фінансування. Такий крок доцільно розпочати зі створення Фонду розвитку освіти регіону та відповідних фондів розвитку навчальних закладів. Напрями

використання цих коштів мають бути визначені із залученням Координаційної ради регіонального освітнього кластера, громадських рад відповідних рівнів.

Кошти Фонду розвитку освіти регіону мають формуватися з таких джерел:

- обласного бюджету через цільове скерування частки місцевих податків;
- інноваційного фонду;
- цільових коштів підприємств і організацій, зокрема іноземних інвестицій;
- цільових внесків різних державних, приватних та громадських організацій, благодійних фондів;
- добровільних пожертвувань (внесків) окремих громадян, меценатів.

Легітимізація отримання і використання коштів Фонду розвитку освіти регіону можлива за умови доповнень до чинної регіональної програми розвитку освіти або навіть прийняття окремої Регіональної програми створення освітнього кластера.

Кошти Фонду розвитку освіти регіону мають бути скеровані:

- на реалізацію окремих проектів та заходів із розвитку освіти;
- надання грантів установам та окремим працівникам освіти, які використовують перспективні інноваційні технології навчання та виховання;
- створення нових освітніх інституцій;
- підвищення кваліфікації науково-педагогічних і педагогічних працівників;
- створення нових підручників і програм.

Кошти фондів розвитку навчальних закладів за погодженням з їх опікунсько-наглядовими радами можуть витратитися на фінансування заходів, не забезпечених або частково забезпечених бюджетним фінансуванням виключно в межах і за рахунок відповідних надходжень на спеціальні рахунки цих навчальних закладів.

Фонд розвитку навчального закладу повинен формуватися з таких джерел:

- відрахувань із відповідного фонду вищого рівня на реалізацію проекту розвитку навчального закладу;
- цільових коштів підприємств і організацій, у тому числі іноземних інвесторів;
- внесків різних громадських організацій, благодійних фондів;
- добровільних пожертвувань батьків та меценатів;
- доходів від надання навчальним закладом платних послуг (у тому числі оренди приміщень та власної господарської діяльності).

Така стратегія фінансування освіти забезпечує передумови для динамічного розвитку цієї сфери; інвестування коштів; зростання якості навчання; ламає пряму залежність від бюджетних виплат; зменшує рівень втручання держави в освітній процес. Основними критеріями оцінки результативності нової стратегії фінансування освіти повинні стати: збільшення фінансових надходжень із громадського сектору; підвищення якості надання освітніх послуг; загальне зростання рівня життя територіальної громади.

Ідея створення освітніх кластерів та освітніх округів є досить актуальною. Її реалізація підвищить керованість, допоможе заощадити значні кошти за рахунок оптимізації ресурсів та реструктуризації мережі закладів.

Результати створення регіонального освітнього кластера шляхом включення відповідних освітніх округів, утворених на відповідних територіях, представлено на рис. 3.7.

Загалом, створення освітнього кластера та освітнього округу як його структурної ланки на місцевому рівні реалізує такі функції: управлінську (через діяльність Координаційної ради освітнього кластера репрезентує державно-громадське управління), інноваційну, навчально-виховну (у тому числі забезпечення допрофільної підготовки, профільності, безперервності, дистанційності навчального процесу), методичну, представницьку, інформаційну.



Рис. 3.7. *Результати створення регіонального освітнього кластера*
Складено автором на основі [114; 266]

Регіональний освітній кластер утворюється з метою отримання позитивного соціального ефекту, який полягає в зростанні

конкурентоспроможності громад внаслідок створення умов для підвищення якості і доступності освіти. Кластер є тією інституцією, що дозволяє в своїх межах реалізувати сучасні демократичні принципи публічного управління, узгодити дії регіональних та місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Отже, створення регіонального освітнього кластера дозволяє, з одного боку, підвищити ефективність функціонування системи освіти та створити кадрове забезпечення інноваційного розвитку регіону, а з іншого – підвищити ефективність публічного управління освітою.

Розвиток державно-громадського управління освітою на основі кластеризації дозволяє більш чітко реалізувати прийняті органами публічної влади рішення у сфері освіти, забезпечити ефективне використання ресурсів, виключити дублювання функцій між місцевими і регіональними рівнями влади, сприяти безперервній освіті.

Отже, в даному розділі було здійснено розмежування понять «освітній кластер» та «освітній округ», визначено їх відмінні та спільні риси. Запропоновано структуру регіонального освітнього кластера освіти, який представляє собою комплекс взаємопов'язаних і взаємодоповнюючих соціально-економічних, державних і місцевих структур та інститутів, наукових установ, зокрема місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, підприємств, навчальних закладів всіх рівнів освіти та форм власності. Встановлено особливості системних зв'язків між учасниками освітнього кластера, зокрема із органами місцевого самоврядування, досліджено їх характер та направленість. Визначено способи підтримки розвитку регіонального освітнього кластера.

Реалізація кластерного підходу в управлінні освітою можлива за умов проведення на регіональному рівні системної політики, що передбачає виділення таких основних її елементів, як виконавчі органи, основні функції та задачі виконавчих органів, а також методи і форми реалізації кластерної політики. Запропонована концепція інституційного циклу діяльності у сфері управління освітою в рамках кластера, що представляється процесом послідовного проходження чотирьох фаз, пов'язаних з інституційними правилами як елементами інституційного середовища, в якому ця діяльність реалізується.

Реалізація кластерного підходу у сфері освіти передбачає посилення ролі органів місцевого самоврядування як виразників інтересів територіальних громад. В рамках регіонального освітнього кластера передбачається взаємодія самоврядної та виконавчої влади, місцевого самоврядування та громади, застосування елементів державно-громадського управління. Узгодження інтересів складових публічної влади досягатиметься шляхом взаємодії при розробці

спільних рішень учасників кластера за умови чіткого розмежування їх повноважень і функцій.

Реалізація кластерної політики передбачає наявність високого рівня розвитку партнерства і довіри, активний обмін інформацією та забезпечення мультиплікативного ефекту у вигляді зростання конкурентоспроможності територіальних громад. Реалізація кластерного підходу в публічному управлінні освітою забезпечить оптимальне поєднання державних і громадських засад в інтересах особистості, суспільства і держави.

Основним результатом формування багатокomпонентного регіонального освітнього кластера можна вважати забезпечення переходу від функціонального управління місцевим розвитком до соціального, в процесі якого результати економічної діяльності підприємств-учасників кластера трансформуються в постійно відтворюваний і зростаючий людський капітал. Окрім цього, буде забезпечено ефективне використання ресурсів, виключення дублювання функцій між місцевими і регіональними рівнями влади, сприяння безперервній освіті.

ВИСНОВКИ

Незважаючи на потребу адаптації системи публічного управління освітою до нових суспільно-економічних умов, питання інституціоналізації місцевого самоврядування як суб'єкта управління освітою не розглядалося в науці «публічне управління». Вивчення підходів до з'ясування сутності понять «інституціоналізація», «інститут», «інституція» в різних сферах суспільного життя (політичного, економічного, соціального) дозволило узагальнити в даній роботі їх сутнісні ознаки та дати визначення стосовно сфери освіти. Воно базується на розумінні сутності освіти як об'єкта управління та як системи, що постійно удосконалюється, а також факторах переосмислення освітньої діяльності в умовах формування громадянського суспільства.

Визначено, що зміна підходів до публічного управління освітою в Україні була пов'язаною із демократичними процесами в суспільстві та супроводжувалася відповідними змінами й зовнішніх функцій освіти. Досліджено генезис інституційних основ управління освітою в різні періоди державотворення.

У монографії представлена класифікація функцій освіти з урахуванням трансформаційних суспільних змін і наведено обґрунтування впливу функцій освіти на функції управління нею.

У роботі сформульовано специфічні принципи управління освітою на місцевому рівні. Дотримання органами місцевого самоврядування зазначених принципів у процесі управління освітою є шляхом до практичної децентралізації управління освітою та створення нових інституційних форм.

Вивчення особливостей реформування системи державного управління освітою в країнах світу свідчить, що, незважаючи на адміністративно-територіальний устрій, всі зусилля у цій сфері спрямовуються на децентралізацію з переважним делегуванням на місцевий рівень більшості функцій та повноважень, залишаючи на державному рівні загальноконтролюючу функцію.

Інституціоналізація місцевого самоврядування в країнах світу знайшла свій прояв у використанні кластерного та державно-громадського підходів в управлінні освітою. Виявлено позитивні ефекти кластерної взаємодії.

Розкрито сутність децентралізації управління як фактора інституціоналізації місцевого самоврядування у якості суб'єкта управління освітою. Вплив децентралізації державного управління на підходи до управління освітою полягає у формуванні специфічних функцій управління нею на місцевому рівні, які відповідають

актуальним місцевим потребам та об'єктивним реаліям, забезпеченні можливостей створення інноваційних інституцій та вдосконаленні інституційного компоненту управління.

На основі застосування структурно-функціонального підходу та аналізу взаємозв'язку між принципами діяльності та функціями управління доведено, що більшість повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері освіти становлять суміжну компетенцію; має місце нечіткість у розмежуванні компетенцій між органами управління освітою, що створює умови втручання одних органів у справи інших та виникнення конфліктних ситуацій. Повноваження місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування сформульовані переважно нечітко і неконкретно, спостерігається плутанина напрямів діяльності, завдань, функцій. Це свідчить про необхідність вдосконалення організаційної структури публічного управління освітою, діяльність якої буде спрямована на усунення зазначених проблем.

На основі використання значної фактологічної бази доведено наявність таких проблем у публічному управлінні освітою в Україні: надмірна централізація; непослідовність та недостатня наукова обґрунтованість державної політики у сфері освіти; відсутність моніторингу якості проведених реформ; неефективне регулювання розвитку мережі освітніх закладів; недостатнє поєднання державних і громадських важелів впливу; ігнорування умов для участі територіальної громади в управлінні навчальними закладами; неефективне планування видатків на освіту; відсутність чіткого розмежування завдань, функцій, повноважень центральних, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері освіти. Тим самим доведено, що стан освіти в Україні не відповідає сучасним викликам та проголошеному державою курсу на створення системи безперервної освіти через недостатньо ефективно публічне управління освітою та відсутність підходів до використання управлінських інновацій у цій сфері.

Запропоновано такі напрями створення регіонального освітнього кластера:

- перший – створення декількох освітніх кластерів у регіоні, організованих за принципами галузевої належності або профільності навчання;

- другий – створення єдиного регіонального освітнього кластера.

Перший напрям видається доцільним в умовах профілізації старшої школи та кадрового забезпечення виробничих кластерів, що діють у пріоритетних галузях регіону. Другий напрям може бути

застосований від початку створення кластера або бути результатом еволюції першого напрямку, тобто поступового злиття декількох освітніх кластерів в межах регіону. Єдиний регіональний освітній кластер буде тим інтеграційним об'єднанням, що дозволить реалізувати ефекти масштабу та синергії, принцип децентралізації управління.

Доведено необхідність регіональної локалізації освітнього кластера. Здійснено оцінку можливостей створення даного кластера шляхом SWOT-аналізу.

Запропоновано внести зміни до проекту Положення про навчальні та навчально-науково-виробничі комплекси щодо підвищення ролі органів місцевого самоврядування в управлінні освітою та створення можливостей реалізації ними місцевих інтересів у даних об'єднаннях.

Зазначені в монографії концептуальні засади запровадження елементів державно-громадського управління освітою та схема відносин між органами місцевого самоврядування і громадою в межах регіонального освітнього кластера дозволяють реалізувати права зацікавлених членів територіальної громади на участь в управлінні освітою, передбачає поетапну розробку й реалізацію відповідної стратегії управління та забезпечення оптимального поєднання державних і громадських засад в управлінні в інтересах особистості, суспільства та держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. : зі змінами відповідно до закону України від 8 грудня 2004 р. № 2222. – Парламентське видавництво, 2005. – 98 с.
2. Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 липня 2010 р. - № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>. – Назва з екрана.
3. Про вищу освіту : Закон України від 17 січня 2002 р. № 2984-III // ВВР України. – 2002. – № 20. – Ст. 134.
4. Про державний бюджет України на 2011 рік : Закон України від 23 грудня 2011 р. № 2857-VI // ВВР України. – 2011. – № 7. – С. 194.
5. Про загальну середню освіту : Закон України від 13 травня 1999 р. - № 651-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>. – Назва з екрана.
6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. - № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://search.ligazakon.ua>. – Назва з екрана.
7. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11 липня 2001 р. № 2625-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://search.ligazakon.ua>. – Назва з екрана.
8. Про освіту : Закон Української РСР від 23 травня 1991 р. № 1060-XII // ВВР УРСР. – 1991. – № 34. – Ст. 451.
9. Про освіту : Закон України від 19 грудня 2006 р. № 489-V [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://search.ligazakon.ua>. – Назва з екрана.
10. Про управління освіти й науки Одеської ОДА : положення Одеської ОДА від 22 жовтня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://osvita.odessa.gov.ua>. – Назва з екрана.
11. Про затвердження Положення про навчальний та навчально-науково-виробничий комплекси : наказ Міністерства освіти України від 19 січня 1994 р. - № 13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://search.ligazakon.ua>. – Назва з екрана.
12. Про Державну національну програму «Освіта» («Україна XXI століття») : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 1993 р. № 896 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>. – Назва з екрана.
13. Про затвердження Положення про загальноосвітній навчальний заклад : постанова Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2010 р. № 778 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>. – Назва з екрана.
14. Про затвердження Положення про освітній округ : постанова Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2010 р. № 777

[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>. – Назва з екрана.

15. Про затвердження Типового положення про відділ освіти районної, районної у м. Києві та Севастополі державної адміністрації : постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 1999 р. № 347 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>. – Назва з екрана.

16. Про затвердження Типового положення про Головне управління освіти і науки Київської міської державної адміністрації, управління освіти і науки обласної, Севастопольської міської державної адміністрації : постанова Кабінету Міністрів України від 22 серпня 2000 р. № 1326 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>. – Назва з екрана.

17. Про затвердження Положення про Головне управління освіти і науки Київської обласної державної адміністрації : розпорядження Київської обласної державної адміністрації від 22 грудня 2006 р. № 1080 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua>. – Назва з екрана.

18. Про схвалення плану заходів, спрямованих на задоволення потреби ринку праці у кваліфікованих робітничих кадрах : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 р. № 886-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://osvita.ua>. – Назва з екрана.

19. Національний план дій на 2012 р. щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» : указ Президента України від 12 бер. 2012 р. № 187 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>. – Назва з екрана.

20. Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України : указ Президента України від 8 квітня 2011 р. № 410 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://osvita.ua>. – Назва з екрана.

21. Про Національну доктрину розвитку освіти : указ Президента України від 17 квітня 2002 р. № 347 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>. – Назва з екрана.

22. Абдуллина О.А. Педагогика : учеб. пособие / О.А. Абдуллина, В.С. Аранский, Ю.К. Бабанский. – М. : Просвещение, 1978. – 512 с.

23. Абрамов В.Ф. Российское земство: экономика, финансы и культура / В.Ф. Абрамов. – М. : ФГ Ника, 1996. – 560 с.

24. Авер'янов, В.Б. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / В.Б. Авер'янов (голов. ред.) [та ін.]. – К. : Юридична думка, 2004. – С. 265.

25. Аксьонова, Г.Д. Наукові засади формування моделі взаємодії органів місцевого самоврядування з підприємницькими структурами у розв'язанні екологічних проблем / Г.Д. Аксьонова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua>. – Назва з екрана.

26. Андрианов, В.Д. Бюрократия, коррупция и эффективность государственного управления. История и современность. - 2 изд. – М. : Волтерс Клувер, 2011. – 288 с.

27. Андрусенко Т. Центры знаний / Т. Андрусенко // Генеральный директор. – 2006. – № 11 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://director.com.ua>. – Загл. с экрана.

28. Антонюк О. Менеджмент в освітянській сфері: концептуальні засади / О. Антонюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://personal.in.ua>. – Назва з екрана.

29. Архангельский, С.И. Лекции по научной организации учебного процесса в высшей школе / С.И. Архангельский. – М. : Высшая школа, 1976. – 68 с.

30. Атаманчук, Г.В. Теория государственного управления : курс лекций. – 2-е изд., доп. – М. : Омега-Л, 2004. – 584 с.

31. Бабичев, Ф. С. Український радянський енциклопедичний словник : У 3 т. – Т. 2. / редкол. : Ф. С. Бабичев (голов. ред.) [та ін.]. – 2-ге вид. – К. : УРЕ, 1987. – С.

32. Базилевич, В.Д. Інституційна архітектоніка: філософія і методологія багатоаспектного дослідження / В.Д. Базилевич, А.О. Маслов // Інституційна архітектоніка та механізми економічного розвитку : матер. наук. симпозіуму. – Харків : ХНУ, 2005. – С. 32–42.

33. Баранов, С.П. Педагогика : учеб. пособие / С.П. Баранов, Л.Р. Болотина, В.А. Слостенин [и др.] ; под ред. С.П. Баранова, В.А. Слостенина. – 2-е изд., доп. – М. : Просвещение, 1986. – 336 с.

34. Барышникова М.Ю. Исследование предпосылок и формирование базовых инструментов развития образовательных кластеров на основе сетевого взаимодействия ведущих инженерных вузов с предприятиями и учреждениями профессионального образования других уровней в интересах развития приоритетных отраслей экономики в субъектах Российской Федерации / М.Ю. Барышникова [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.clusters.ntf.ru>. – Загл. с экрана.

35. Бергер, П.Л. Що таке інституція? Випадок мови / П.Л. Бергер [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ji.lviv.ua>. – Назва з екрана.

36. Бержель, Ж.Л. Общая теория права / Ж.Л. Бержель. – М. : Nota Bene, 2000. – С. 314.

37. Биков, В. Ю. Проблеми створення системи моніторингу стану інформатизації загальноосвітніх навчальних закладів /

В.Ю. Биков, А.Ю. Пилипчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuiv.gov.ua>. – Назва з екрана.

38. Бирський, В.В. Проблеми моделювання сталого розвитку суб'єктів економічних відносин / В.В. Бирський, В.М. Порожня // Науковий вісник ДГМА. – 2010. – № 1. – С. 230 – 235.

39. Битяк, Ю.П. Адміністративне право України : підручник / Ю.П. Битяк. – К. : Юрінком Інтер, 2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ebk.net.ua>. – Назва з екрана.

40. Білодід, І.К. Словник української мови : в 11 т. / редкол. : І. К. Білодід (голов. ред.) [та ін.]. – К. : Наукова думка, 1974. – Т. 5. – 840 с.

41. Бочкарев, В.И. Демократизация управления общин образованием в России / В.И. Бочкарев [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.teacher-edu.ru. – Загл. с екрана.

42. Будон, Р. Место беспорядка. Критика теорий социального изменения : пособие / Р. Будон. – М. : Мысль, 1998. – 242 с.

43. Быченков, В.М. Институты. Сверхколлективные образования и безличные формы социальной субъектности / В.М. Быченков. – М. : Рос. акад. соц. наук, 1996. – С. 8 – 9.

44. В Архангельській області розвивають професійну освіту [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kvalifikacia.com.ua>. – Назва з екрана.

45. Вакуленко, В.М. Організаційно-правові фінансові основи управління розвитком міста : монографія / В.М Вакуленко – К. : НАДУ, 2009. – 187 с.

46. Варналій, З.С. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку : монографія / З.С. Варналій. – К. : Знання України, 2005. – 498 с.

47. Варфоломєєва, Т.В. Правознавство : навч. посібник / Т.В. Варфоломєєва, В.Г. Гончаренко, В.П. Пастухов [та ін.] ; за заг. ред. В.Г. Гончаренка. – К. : УПЦ, 2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravo.vuzlib.net>. – Назва з екрана.

48. Вища освіта України – європейський вимір: стан, проблеми, перспективи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lib.nau.edu.ua>. – Назва з екрана.

49. Вища освіта: лідерство для прогресу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ps.crimea.edu>. – Назва з екрана.

50. Вірченко, В. Дослідження сутності фінансових інститутів у контексті нової інституціональної економічної теорії / В. Вірченко // Вісн. Київського нац. ун-ту ім. Т. Шевченка. – 2005. – № 76. – С. 77- 81.

51. Войтов, В. Фінансування освітніх послуг із місцевих бюджетів / В. Войтов // Директор школи України. – 2005. – № 1–2. – С. 17–20.

52. Волкова, Н.В. Визначення ефективності державного управління освітою / Н.В. Волкова // Державне управління : теорія та практика : електрон. наук. фах. вид. – К. : НАДУ, – 2009. – № 1 (9)

[Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.nbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2009-1/doc_pdf/VolkovaNV.pdf – Назва з екрана.

53. Волкова, Н.В. Використання кластерного підходу в управлінні освітою / Н.В. Волкова // Держава та регіони. Сер. Державне управління. – 2011. – № 3. – С. 8–14.

54. Волкова Н. В. Гуманітарна політика держави в галузі освіти / Н.В. Волкова // Проблеми управління соціальним і гуманітарним розвитком : матеріали IV регіон. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 26 листопада 2010 р. / редкол. : В.Г. Вікторов (голов.ред) [та ін.]. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2010. – С. 241 – 242.

55. Волкова, Н.В. Децентралізація як парадигма сучасного управління освітою / Н.В. Волкова // Проблеми та перспективи формування гуманітарної політики в Україні : матеріали круглого столу, 24 лютого 2012 р. / редкол. : В.В. Трофимова (відпов. ред.) [та ін.]. – Сімферополь, 2012. – С. 14–16.

56. Волкова, Н.В. Закордонний досвід запровадження державно-громадського управління освітою: уроки для України / Н.В. Волкова // Державне управління та місцеве самоврядування : матеріали XI міжнар. наук.-практ. конгресу, 24 березня 2011 р. / редкол. : О.Ю. Амосов (відпов. ред.) [та ін.]. – Харків : ХарРІДУ НАДУ, 2011. – С. 396–397.

57. Волкова, Н.В. Зарубіжний досвід реформування управління освітою в умовах децентралізації влади: організаційно-інституціональний аспект / Н.В. Волкова // Проблеми сучасного державного управління : зб. наук. праць / Н.В. Волкова; редкол. : О.С. Поважний (голов. ред.) [та ін.]. – Донецьк : ДонДУУ, 2011. – Т. XII., вип.186. – С.6–19.

58. Волкова, Н.В. Інституціональні основи публічного управління освітою / Н.В. Волкова // Правові аспекти публічного управління: теорія та практика : матеріали III наук.-практ. конф., 14 грудня 2011 р. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. – С. 161–163.

59. Волкова, Н.В. Інституціональні основи управління освітою на місцевому рівні / Н.В. Волкова // Формування та реалізація пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку регіонів в умовах реформування системи державних фінансів : тези міжнар. наук.-практ. інтернет-конф., 29 – 30 берез. 2012 р. – Дніпропетровськ : ДДФА., 2012. – С. 115 – 116 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dsfa.mybb3.net/viewtopic.php?t=1592> – Назва з екрана.

60. Волкова, Н.В. Концептуальні засади державно-громадського управління освітою за умов її кластеризації / Н.В. Волкова // Державне управління та місцеве самоврядування : тези XII міжнар. наук. конгресу, 29 березня 2012 р. / редкол. : В.А. Ландсман (відпов.ред.) [та ін.]. – Харків : Вид-во ХарРІДУ НАДУ, 2012. – С.347–348.

61. Волкова, Н.В. Механізм державного регулювання результативності витрат на освіту / Н.В. Волкова // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / редкол. : С.М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2009. – Вип. 2 (2). – С. 207–215.

62. Волкова, Н.В. Освітній потенціал регіону як чинник його інноваційного розвитку / Н.В. Волкова // Інвестиційна складова сталого розвитку регіону : матеріали наук.-практ. конф., 10 грудня 2008 р. / редкол. : А.О. Дегтяр (відпов. ред.) [та ін.]. – Харків: ХарРІДУ НАДУ, 2009. – С. 200–202.

63. Волкова, Н.В. Очікування студентської молоді як чинник економічного механізму державної політики зайнятості / Н. В. Волкова // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / редкол. : С.М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2010. – Вип. 4 (7). – С. 140–149.

64. Волкова, Н.В. Підвищення ролі органів місцевого самоврядування в управлінні освітою / Наталія Вікторівна Волкова // Актуальні проблеми та перспективи розвитку публічного управління в Україні : тези доповідей III Всеукраїнської наук.-практ. конф., 25 листопада 2011 р. / редкол. : В.М. Огаренко (голов. ред.) [та ін.]. – Запоріжжя : КПУ, 2011. – С. 357–359.

65. Волкова, Н.В. Підвищення ролі органів місцевого самоврядування при використанні кластерного підходу в управлінні освітою / Н.В. Волкова // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. / редкол. : М.М. Іжа (голов. ред.) [та ін.]. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2011. – Вип. 3 (47). – С. 199 – 203.

66. Волкова, Н.В. Проблема працевлаштування випускників вищих навчальних закладів / Н.В. Волкова // Державне управління та місцеве самоврядування : тези IX міжнар. наук. конгресу, 26–27 березня 2009 р. / редкол. : В.В. Говоруха (відпов. ред.) [та ін.]. – Харків : ХарРІДУ НАДУ, 2009. – С. 343–344.

67. Волкова, Н.В. Роль освіти в забезпеченні сталого розвитку суспільства / Н.В. Волкова // Сталий розвиток територій: проблеми та шляхи вирішення : матеріали II міжнар. наук.-практ. конф. - 1 жовтня 2011 р. / за заг. ред. О.Ю. Бобровської. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. – С. 195–198.

68. Волкова, Н.В. Соціальне партнерство в управлінні освітою зарубіжних країн / Н.В. Волкова // Фінансово-бюджетна політика в контексті соціально-економічного розвитку регіонів : тези міжнар. наук.-практ. інтернет-конф., 21–23 березня 2011 р. / редкол. : Н.І. Редіна (відпов. ред.) [та ін.]. – Дніпропетровськ : ДДФА, 2011. – С. 124–125.

69. Волкова, Н.В. Теоретико-методологічні основи формування інституту місцевого самоврядування як суб'єкта управління освітою /

Н.В. Волкова // Університетські наукові записки : зб. наук. пр. – Хмельницький : ХУУП, 2012. – №3 (43). – 2012. – С. 480–489.

70. Волкова, Н.В. Усовершенствование государственного механизма согласования рынков труда и образовательных услуг / Н.В. Волкова // Теория и практика развития экономики региона : сб. науч. статей по материалам VIII междунар. науч.-практ. конф., 17. апр. 2009 г. – Калуга : Эйдос, 2009. – С. 76–80.

71. Волкова, Н.П. Педагогіка : навч. посібник / Н.П. Волкова. – К. : Академія, 2001. – 576 с.

72. Воронкова, В.Г. Інституціоналізація / В.Г. Воронкова // Матеріали інтернет-енциклопедії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://cyslor.com.ua>. – Назва з екрана.

73. Воронкова, В.Г. Управління людськими ресурсами : навч. посібник / В.Г. Воронкова. – Режим доступу : <http://pidruchniki.ws>. – Назва з екрана.

74. Гавриленко, І.М. Соціологія освіти : навч. посібник / І.М. Гавриленко, О.Л. Скідін. – Запоріжжя : ЕТТА-ПРЕСС, 1998. – 396 с.

75. Гаєвська, Л.А. Розвиток державно-громадського управління загальною середньою освітою (досвід Росії) / Л.А. Гаєвська [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua>. – Назва з екрана.

76. Гаєвська, Л.А. Теоретичні засади інноваційності регіональної системи управління освітою / Л.А. Гаєвська [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://intkonf.org>. – Назва з екрану.

77. Гайдай, Т.В. Вплив сучасної інституціональної теорії на розвиток економічної науки / Т. В. Гайдай // Економічна теорія. – 2004. – № 2. – С. 92–107.

78. Ганущак-Єфіменко, Л.М. Інформаційне забезпечення управління інноваційним розвитком підприємств, об'єднаних у кластер / Л.М. Ганущак-Єфіменко // Актуальні проблеми економіки . – 2009. – № 10. – С. 161–165.

79. Герасименко, Г.А. Земское самоуправление в России : монографія / Г.А. Герасименко. – М. : Наука, 1990. – 264 с.

80. Голосніченко, Д. Поняття повноважень, їх владна природа та походження від суверенітету українського народу / Д. Голосніченко // Право України. – 2007. – № 2. – С. 123.

81. Горюнова, Л. Применение кластерного подхода в сфере образования как закономерный этап его развития / Л. Горюнова [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.nbu.gov.ua>. – Назва з екрана.

82. Гошуляк, Л.Д. Теоретические основы становления и развития губернского образовательного комплекса второй половины XIX–начала XX вв.: на примере Пензенской губернии : пособие /

Л.Д. Гошуляк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dissercat.com>. – Загл. с екрана.

83. Грабовський, В.А. Державно-громадське управління загальноосвітніми навчальними закладами на районному рівні : автореф. дис... к.е.н. : 08.04.01 / В'ячеслав Альбертович Грабовський ; НАДУ при Президентові України. – К., 2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dysertaciya.org.ua>. – Назва з екрана.

84. Гречка, Я.Р. Управління освітою Польщі: історична ретроспектива / Я. Р. Гречка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuiv.gov.ua>. – Назва з екрана.

85. Гриневич, Л.М. Тенденції децентралізації управління базовою освітою в сучасній Польщі / Л.М. Гриневич [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.disser.com.ua>. – Назва з екрана.

86. Гринчишин, Д.Г. Короткий тлумачний словник української мови / Д.Г. Гринчишин. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К. : Радянська школа, 1988. – 320 с.

87. Гриценко, А. Наука и искусство институционального строительства / А. Гриценко // Институційна архітектоніка та механізми економічного розвитку : матер. наук. симпозіуму. – Харків : ХНУ, 2005. – С. 20–31.

88. Гриценко, А. Ринкові інститути та інфраструктура / А. Гриценко, В. Соколов // Економічна теорія. – 2008. – № 3. – С. 53–73.

89. Гриценко, В.В. Сутність і категоріальна відмінність понять «інститут» та «інституція» / В.В. Гриценко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuiv.gov.ua>. – Назва з екрана.

90. Гурковський, В.І. Актуальні проблеми державного управління наукою та освітою в контексті глобальної інтелектуалізації / В.І. Гурковський // Наукові записки Інституту законодавства ВРУ. – 2010. – № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuiv.gov.ua>. – Назва з екрана.

91. Давидович, І.Є. Контролінг : навч. посібник / І.Є. Давидович. – К. : ЦУЛ, 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pidruchniki.ws>. – Назва з екрана.

92. Даниленко, Л.І. Модернізація змісту, форм і методів управлінської діяльності директора загальноосвітньої школи : монографія / Л.І. Даниленко. – К. : Логос, 1998. – 140 с.

93. Дегтярев, А.А. Принятие политических решений : учеб. пособие / А.А. Дегтярев. – М. : КДУ, 2004. – 416 с.

94. Демчук, О.Н. Теория организации : учеб. пособие / О.Н. Демчук, Т.О. Єфремова. – М. : Флинта. – 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.litres.ru>. – Загл. с екрана.

95. Денисов, А.А. Теория больших систем управления : учеб. пособие / А.А. Денисов, Д.Н. Колесников – Ленинград : Энергоиздат, 1982. – 288 с.

96. Державна національна програма «Освіта» («Україна ХХІ століття») // Освіта. – 1993. – 3 листопада. – № 44. – 45–46.

97. Державне фінансування освіти не має бути залишковим [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kno.rada.gov.ua>. – Назва з екрану.

98. Дисбаланс на ринку праці. Робітничі професії: сьогодення та перспективи : електрон. матер. круглого столу 19 листопада 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.esg.ua>. – Назва з екрана.

99. Дніпропетровська міська рада : структура управління [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dniprorada.gov.ua>. – Назва з екрану.

100. Дошкільні навчальні заклади України у 2010 р. Статистичний бюлетень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>. – Назва з екрану.

101. Дюркгейм, Э. Социология образования : учеб. пособие / Э. Дюркгейм ; пер. с фр. Т.Г. Астаховой ; под. ред. В.С. Собкина, В.Я. Нечаева. – М. : ИНТОР, 1996. – 340 с.

102. Дюркгейм, Э. Социология. Ее предмет, метод, предназначение / Э. Дюркгейм ; пер. с франц. А. Б. Гофман. – М. : Канон, 1995. – 352 с.

103. Евгеньева, А.П. Словарь русского языка : в 4 т. / под ред. А.П. Евгеньевой; АН СССР, Ин-т рус. языка. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Рус. язык, 1982. – Т. 2. – 736 с.

104. Екимова, Н.В. Кластерный подход в образовании / Н.В. Екимова // Образование и общество. – 2011. – № 5. – С. 71–74.

105. Європейська кластерна обсерваторія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.clusterobservatory.eu>. – Назва з екрану.

106. Єльнікова, Г.В. Наукові основи розвитку управління загальною середньою освітою в регіоні : монографія / Г.В. Єльнікова. – К. : ДАККО, 1999. – 303 с.

107. Єльнікова, Г.В. Розвиток управлінських функцій керівника загальноосвітнього навчального закладу / Г.В. Єльнікова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.ipro.edu.te.ua. – Назва з екрану.

108. Єльнікова, Г.В. Теоретичні підходи до моделювання державно-громадського управління / Г.В. Єльнікова // Директор школи. – 2003. – № 40. – С. 10–11.

109. Жабенко, О.В. Особливості й тенденції розвитку державного управління освітою в Україні (1946 – 2001 рр.) : автореф. дис... к. н. з держ. упр. : 25.00.01 / Жабенко Олександр Вікторович ; НАДУ при Президентіві України. – К., 2003. – 18 с.

110. Жовтневий район – сьогодні! [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.jrr.dp.ua>. – Назва з екрану.

111. Завдання та основні функції управління державної служби Головного управління державної служби в Черкаській області [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.guds.gov.ua>. – Назва з екрана.

112. Загальноосвітні навчальні заклади : звіт Головного управління статистики у Дніпропетровській області [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dneprstat.gov.ua>. – Назва з екрана.

113. Загальноосвітні навчальні заклади України на початок 2010–2011 навчальних років. Статистичний бюлетень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>. – Назва з екрана.

114. Зайченко, О.І. Державно-громадське управління в системі освіти району / О.І. Зайченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua>. – Назва з екрана.

115. Зайченко, О.І. Наукові засади реформування управлінської діяльності районного відділу освіти в сучасних умовах : автореф. дис... к. пед. наук. : 13.00.01 / Зайченко Ольга Іванівна ; Інститут педагогіки АПН України. – К., 1998. – 20 с.

116. Заклади освіти. Відділ освіти Жовтневої районної у м. Дніпропетровську ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dp.isuo.org>. – Назва з екрана.

117. Залялова, А. Плюсы образовательного кластера / А. Залялова // Аккредитация в образовании [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.akvobg.ru>. – Загл. с экрана.

118. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава : програма економічних реформ на 2010–2014 рр. : програма Президента України від 2 червня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>. – Назва з екрана.

119. Зрайко, Р. Критерій соціетальних функцій інституту освіти / Р. Зрайко // Соціальна психологія. – 2005. – № 1. – С. 86–95.

120. Иншаков, О.В. Экономические институты и институции: к вопросу о типологии и классификации / О.В. Иншаков // Социологические исследования. – 2003. – № 9. – С. 44.

121. Інституціоналізація [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org>. – Назва з екрана.

122. Каган, М.С. Системный подход и гуманитарное знание : избр. ст. / М.С. Каган. – Ленинград : Изд-во Ленингр. ун-та, 1991. – 384 с.

123. Казакова, Е.В. Государственно-общественное управление как один из факторов изменения отношений между участниками образовательного процесса / Е.В. Казакова [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.nbuv.gov.ua>. – Назва з екрана.

124. Каиров, И.А. Педагогическая энциклопедия : в 4 т. / редкол. : И.А. Каиров (глав. ред.) [и др.]. – М. : Сов. энциклопедия, 1966. – Т. 3. – 880 с.

125. Каленюк, І.С. Економіка освіти : навч. посібник / І.С. Каленюк. – К. : Знання України, 2003. – 316 с.
126. Калініченко, Н.А. Профільне навчання: теорія та методика // Педагогічний альманах – 2011. – № 9. – С. 37–44.
127. Капра, Ф. Паутина Життя. Новое научное понимание живых систем : посібник / Ф. Капра. – К. : София, 2002 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://awake.kiev.ua>. – Загл. с экрана.
128. Кармазіна, М. «Інститут» та «інституція»: проблема розрізнення понять / М. Кармазіна, О. Шурбована [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.politik.org.ua>. – Назва з екрана.
129. Карпов, Л.Е. Адаптивное управление по прецедентам, основанное на классификации состояний управляемых объектов : пособие / Л.Е. Карпов, В.Н. Юдин [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://citforum.univ.kiev.ua>. – Загл. с экрана.
130. Катигрובה, О.В. Сутнісна характеристика понять «інститут» та «інституція» в теорії інновацій / О.В. Катигрובה // Научные исследования и их практическое применение. Современное состояние и пути развития : матер. междунар. науч.-практ. интернет-конф. – 2011 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.sworld.com.ua>. – Загл. с экрана.
131. Кластери та інноваційний розвиток України // Український фонд підтримки підприємництва [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ufpp.gov.ua>. – Назва з екрана.
132. Козаков, В. Вища освіта в Україні та у світі: проблема цілей та їх реалізації. Сучасні системи вищої освіти: порівняння для України : наук.-метод. посібник / В. Козаков. – К. : КМ Academia, 1997. – 69 с.
133. Колесніков, Б.П. Взаємодія державних, наддержавних та недержавних механізмів розбудови інформаційного суспільства в Україні / Б.П. Колесніков // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. праць / редкол. : С.М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ. – 2009. – № 3. – С. 128- 134.
134. Колесніков, Б.П. Державне управління розвитком інформаційного суспільства в Україні : монографія / Б.П. Колесніков. – Донецьк : Ноулідж, 2010. – 319 с.
135. Комплексна стратегія розвитку Дніпропетровської області на період до 2015 року: затверджена рішенням обласної ради від 24 червня 2011 р. № 132-7/VI. – 2011. – 89 с.
136. Кон, И.С. НТР и проблемы социализации молодежи / И.С. Кон. – М. : Знание, 1988. – 64 с.
137. Кондакова М.И. Краткий педагогический словарь пропагандиста / под общ. ред. М.И. Кондакова, А.С. Вишнякова ; сост. : М. Н. Колмакова, В.С. Суров. – 2-е изд., доп. и дораб. – М. : Политиздат, 1988. – 367 с.

138. Корецька, А.І. Соціально-освітні чинники формування духовності особистості в сучасному українському суспільстві : автореф. дис... к. філ. н. : 09.00.03 / Антоніна Іллівна Корецька ; АПН України. Ін-т вищої освіти. – К., 2003. – 19 с.

139. Корчагина, Н.А. Образовательные кластеры как основа повышения конкурентоспособности учебных заведений / Н.А. Корчагина // Прикаспийский журнал : управление и высокие технологии. – 2009. – № 3. – С. 78–84.

140. Костюк, Г.С. Навчально-виховний процес і психічний розвиток особистості : навч. посібник/С.Г. Костюк, В.В. Андрієвська, Г.О. Балл; за заг. ред. Л. М. Проколієнко. – К. : Радянська школа, 1989. – 609 с.

141. Кравченко, И.И. Новая философская энциклопедия : в 4 т. / И.И. Кравченко ; под общ. ред. В.С. Стёпина. – Т. 4. – М. : Мысль, 2001. – 536 с.

142. Красикова, Т.Ю. Образовательный кластер как фактор взаимодействия рынка труда и системы высшего профессионального образования / Т.Ю. Красикова // Актуальные вопросы экономики и управления : материалы междунар. заоч. науч. конф., апрель 2011 г. – Т. 2. – М. : РИОР. – 2011. – С. 54–59.

143. Крегул, Ю.І. Правові основи державного управління економікою України : навч. посібник / Ю.І. Крегул – К. : КНЕУ, 2003 – 431 с.

144. Кузьминов, Я. Курс институциональной экономики: институты, сети, трансакционные издержки, контракты : учеб. пособие / Я. Кузьминов, К. Бендукидзе, М. Юдкевич. – М. : ГУ ВШЭ, 2006. – 444 с.

145. Кузьмінський, А.І. Педагогіка у запитаннях і відповідях / А. І. Кузьмінський. – Режим доступу : <http://pidruchniki.ws>. – Назва з екрана.

146. Кун, Т. Структура научных революций / Т. Кун. – М. : Прогресс, 1977. – 302 с.

147. Лагутін, В. Регіоналізація вищої освіти в Україні: проблеми і суперечності / В. Лагутін // Вища школа. – 2001. – № 1. – С. 18–25.

148. Лазор О.Д. Інституціоналізація публічної самоврядної влади в Україні : монографія / О.Д. Лазор. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2009. – 440 с.

149. Лазор, О.Д. Публічна самоврядна влада: інституціональний підхід / О.Д. Лазор // Наук. вісн. Акад. муніципального управління. – № 3. – 2010. – С. 94–107.

150. Левківський, М.В. Історія педагогіки : підручник / М.В. Левківський. – К. : Центр навчальної літератури, 2003. – 360 с.

151. Леднев, В.С. Содержание образования: сущность, структура, перспективы : пособие / В.С. Леднев. – 2-е изд., перераб. – М. : Высшая школа, 1991. – 224 с.
152. Липатников, В.С. Инновационное развитие промышленных комплексов на основе кластерного подхода : автореф. дис.... к.э.н. : 08.00.05 / Виталий Сергеевич Липатников ; СПбГУЭФ. – СПб, 2010. – 17 с.
153. Липовська, Н.А. Управління інституціоналізацією Державної митної служби : монографія / Н.А. Липовська. – Дніпропетровськ : Академія мит. служби України, 2006. – 232 с.
154. Листопад, О.В. Роль громадсько-педагогічного партнерства в інноваційному розвитку середньої школи США / О.В. Листопад [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pbuv.gov.ua> – Назва з екрана.
155. Лопатин, В.В. Малый толковый словарь русского языка : около 35000 слов / В.В. Лопатин, Л.Е. Лопатина. – 2-е изд. – М. : Рус. язык, 1993. – 704 с.
156. Луговий, В.І. Педагогічна освіта в Україні: структура, функціонування, тенденції розвитку : посібник / В.І. Луговий. – К., 1994. – 96 с.
157. Луговий, В.І. Управління освітою : навч. посібник / В.І. Луговий. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – 302 с.
158. Лукашевич, Н.П. Социология образования : конспект лекцій / Н.П. Лукашевич, В.Т. Солодков. – К. : МАУП, 1997. – 224 с.
159. Лукашкова, В.Ф. 75 років Жовтневому району м.Дніпропетровська / В.Ф. Лукашкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://amsu.dp.ua>. – Назва з екрана.
160. Майнагашев, А.А. Корпоративная компьютерная сеть МИБС / А.А. Майнагашев [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.library.tomsk.ru. – Загл. с экрана.
161. Максимюк, С.П. Педагогіка : навч. посібник / С.П. Максимюк. – К. : Кондор, 2005. – 667 с.
162. Мамалуй, О.О. Основи економічної теорії / О.О. Мамалуй [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pidruchniki.ws>. – Назва з екрана.
163. Мандибура, В.О. Інституційна архітектоніка власності та закономірності її функціонування / В.О. Мандибура // Інституційна архітектоніка та механізми економічного розвитку : матер. наук. симпозиуму. – Харків : ХНУ, 2005. – С. 110–116.
164. Маркарян, Э.С. Теория культуры и современная наука: логико-методологический анализ : пособие / Э.С. Маркарян. – М. : Мысль, 1983. – 284 с.
165. Масієнко, М. Поза межами можливого: школа якою вона є: посіб. / М. Масієнко ; за заг. ред. М. Масієнко. – К. : Шкільний світ, 2004. – 264 с.
166. Матросова, Л.М. Проблеми розвитку регіональних

кластерних структур в Україні / Л.М. Матросова, О.В. Лященко // Економічний вісн. Донбасу. – 2011. – № 3. – С. 42–46.

167. Матросова, Л.Н. Кластерний підход в регіональній економіці / Л.Н. Матросова // Структурні реформи і трансформації в промисловості: перспективи і пріоритети : тези доп. і повідом. міжнар. наук-практ. конф. / НАН України, Ін-т економіки пром-сті. – Донецьк, 2010. – 308 с.

168. Мельник А.Ф. Державне управління : навч. посібник / А.Ф. Мельник, О.Ю. Смоленський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко. – К. : Знання-Прес, 2003. – 340 с.

169. Местное самоуправление: проблемы и решения : материалы международного симпозиума. – М. : РАН, 1996. – 291 с.

170. Местное самоуправление: российский путь : пособие / под общ. ред. Г.В. Дыльнова. – Саратов, 1999. – 322 с.

171. Мешко, Н.П. Університет у національній інноваційній системі : монографія / Н.П. Мешко, М.В. Поляков, Є.М. Суліма. – Дніпропетровськ : Вид-во Дніпропетр. Нац. ун-ту, 2012. – 436 с.

172. Михайлишин, Л.Р. Територіальна організація місцевого управління в контексті забезпечення регіонального економічного розвитку: аналіз зарубіжного досвіду. / Л.Р. Михайлишин [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.nbuv.gov.ua. – Назва з екрана.

173. Модель державно-громадського управління освітою [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gorono.voz.net.ua>. – Назва з екрана.

174. Нанотехнологический словарь РОСНАНО [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.rusnano.com>. – Загл. с екрана.

175. Національна доктрина розвитку освіти України у ХХІ столітті // Освіта України. – 2001. – № 1. – С. 22–25.

176. Нижник, Н.Р. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація : монографія / Н.Р. Нижник (голов. ред.) [та ін.]. – К. : УАДУ при Президентові України, 1997. – 448 с.

177. Нілова, Н.М. Роль промислових кластерів в зростанні конкурентоспроможності економіки / Н.М. Нілова, І.В. Крапивний [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lib.uabs.edu.ua>. – Назва з екрана.

178. Новіков, Б.В. Основи адміністративного менеджменту : навч. посіб. / Б.В. Новіков, Г.Ф. Сініок, П.В. Круш. – К. : Центр навчальної літератури, 2004. – 560 с.

179. Огнев'юк, В.О. Освіта в системі цінностей сталого людського розвитку (світоглядно-методологічний аспект) : автореф. дис... д-ра філос. наук : 09.00.03 / Огнев'юк Віктор Олександрович ; КНУ ім. Т. Шевченка. – К., 2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.br.com.ua>. – Назва з екрана.

180. Олеярник, О.В. Навчально-виробничі комбінати другої половини ХХ століття як новаторські заклади в історії розвитку освіти в Україні / О.В. Олеярник [Електронний ресурс]. – Режим доступу : eprints.zu.edu.ua. – Назва з екрана.

181. Онищенко, О.С. Національна академія наук України як суб'єкт сучасного міжнародного наукового співробітництва / О.С. Онищенко // НАН України: проблеми розвитку та входження в європейський науковий простір. – К., 2007. – С. 244–245.

182. Онлайн-словник термінів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.definition-of.net>. – Назва з екрана.

183. Осауленко, О.Г. Статистичний щорічник України за 2009 рік : посібник / О.Г. Осауленко ; за заг. ред. О.Г. Осауленка. – К. : Консультант, 2010. – 566 с.

184. Осипов, А.М. Общество и образование: лекции по социологии образования : пособие / А. М. Осипов. – Новгород, 1998. – 130 с.

185. Основні показники діяльності вищих навчальних закладів України на початок 2010–2011 навчальних років. Статистичний бюлетень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>. – Назва з екрана.

186. Павлов, О.І. Теоретико-методологічні засади сучасної парадигми управління сільськими територіями / О.І. Павлов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua>. – Назва з екрана.

187. Панухнік, О. Мале місто в системі регіональних відносин: теоретико-методологічні підходи до дослідження / О. Панухнік // Упр. сучас. містом. – 2005. – № 1. – С. 28–36.

188. Парсонс, Т. Структурно-функціональний аналіз в сучасній соціології / Т. Парсонс // Інформаційний бюлетень. Серія: переклади та реферати. – 1968. – № 6. – С. 96–117.

189. Парусінський, Я. Ізольованість українських вишів / Я. Парусінський [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.icrps.com.ua>. – Назва з екрана.

190. Педагогический словарь : в 2 т. – М. : Изд-во АПН РСФСР, 1960. – Т. 2. – 767 с.

191. Первый образовательный кластер формируется в Барнауле [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.info-altai.ru>. – Загл. с экрана.

192. Перевознікова О.В. Роль місцевих органів влади у процесі створення та функціонування кластерів / О.В. Перевознікова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua>. – Назва з екрана.

193. Перелік дошкільних навчальних закладів Жовтневого району м. Дніпропетровська [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://files.dniprorada.gov.ua>. – Назва з екрана.

194. Піча, В.М. Соціологія. Загальний курс : навч. посібник / В.М. Піча. – К. : Каравелла, 2000. – 248 с.
195. Поворозник, В.О. Інституційні зміни в умовах трансформаційної економіки України : посібник / В.О. Поворозник. – К. : КНУ ім. Т. Шевченка, 2006. – 19 с.
196. Погорелова, Т.О. Державне фінансування освітніх закладів в Україні / Т.О. Погорелова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rusnauka.com>. – Назва з екрану.
197. Подмазин, С.И. Личностно-ориентированное образование. Социально-философское исследование : пособие / С.И. Подмазин. – Запорожье : Просвіта, 2000. – 250 с.
198. Позднякова-Кирбят'єва, Е.Г. Соціальні функції освіти в сучасному українському суспільстві / Е.Г. Позднякова-Кирбят'єва // Соціальна перспектива і регіональний розвиток : філософія, політика, соціологія. – 207. – Вип. 2 – С. 107 – 109.
199. Політологія : хрестоматія / сост. проф. М.А. Василик, М.С. Вершинину – М.: Гардарики, 2000. – 843 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://deputat.pp.net.ua>. – Назва з екрану.
200. Полковников, С.А. Образовательный кластер для задач устойчивого развития жилищно-коммунального хозяйства / С.А. Полковников, Т.Ф. Бережная // Економічний вісн. Донбасу. – 2011. - № 1. — С. 38–42.
201. Положення про відділ освіти Жовтневої районної у м. Дніпропетровську ради : додаток до рішення Жовтневої районної у м. Дніпропетровську ради VI скликання V сесії від 27 квіт. 2011 р. № 66 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rvo.dp.ua>. – Назва з екрана.
202. Поляков, М.В. Історія Дніпропетровського національного університету : посіб. / М.В. Поляков. – 4-те вид., перероб. і доп. – Дніпропетровськ : Видавництво ДНУ, 2008. – 308 с.
203. Попов, В. Інституціональна складова трансформаційних процесів в економіці / В. Попов, О. Прутська // Вісн. Київського нац. торговельно-економічного ун-ту. – 2003. – № 1. – С. 13–18.
204. Попова, Ю.М. Витоки історичного розвитку інституціоналізму та необхідність його застосування місцевими органами самоврядування / Ю.М. Попова // Менеджер. – 2006. – № 4. – С. 106–112.
205. Портер, М. Конкуренція : учеб. пособие : пер. с англ. / М. Портер. – М. : Вильямс, 2005. – 608 с.
206. Правові основи розподілу повноважень у сфері освітньої діяльності зарубіжних держав – Франція [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.edu-law.org.ua>. – Назва з екрана.
207. Філософські абрисы сучасної освіти : монографія / І. Предборська, Г. Вишинська, В. Гайденко, Г. Гамрецька [та ін.] ; за заг. ред. І. Предборської. – Суми : Університетська книга, 2006. – 226 с.

208. Принципы управления [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://upravlenie.fatal.ru>. – Загл. с экрана.
209. Програма «Україна для людей» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.focus.ua>. – Назва з екрана.
210. Програма розвитку освіти в Дніпропетровській області на 2009 – 2012 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://osvita-dnepr.com>. – Назва з екрана.
211. Продовження навчання та здобуття професії. Статистичний бюлетень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>. – Назва з екрана.
212. Продукти та послуги АПП. Створення та підтримка галузевих промислових кластерів // Офіційний веб-сайт громадської організації Асоціація «Поділля Перший» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ppngo.org>. – Назва з екрана.
213. Проект Національної стратегії розвитку освіти в Україні на 2012 – 2021 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : mon.gov.ua. – Назва з екрана.
214. Проект Положення про навчальний та навчально-науково-виробничий комплекси, запропоноване для громадського обговорення Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України у 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : ww.mon.gov.ua/images/gr/obg/proekt_polozhennia_18_03_2011.doc.
215. Проектом держбюджету–2012 передбачено збільшення фінансування освіти [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://osvita.ua>. – Назва з екрана.
216. Прокопенко, Л.Л. Становлення державного управління освітою в Україні: історико-теоретичний аспект : монографія / Л.Л. Прокопенко. – К. : ДРІДУ НАДУ. – 2011. – 560 с.
217. Прокопенко Л. Періодизація становлення та розвитку державного управління освітою в Україні / Л. Прокопенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua>. – Назва з екрана.
218. Професійно-технічні навчальні заклади : звіт Головного управління статистики у Дніпропетровській області [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dneprstat.gov.ua>. – Назва з екрана.
219. Професіоналізація управління освітою [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://osvita.ua>. – Назва з екрана.
220. Пустовіт, Р. Інституціональна теорія та економічний розвиток: генезис і сучасність / Р. Пустовіт // Вісн. Київського нац. торговельно-економічного ун-ту. – 2003. – № 2. – С. 26–33.
221. Рашитова, Н.К. Проблеми впровадження державно-громадського управління освітою та шляхи їх розв'язання в Україні /

Н.К. Рашитова. – Режим доступу : <http://www.dridu.dp.ua>. – Назва з екрана.

222. Рибчинська, Л. Концептуальні підходи до формування кластерів на Хмельниччині / Л. Рибчинська // Економіст. – 2008. – № 10. – С. 44 – 46.

223. Рижак, Л.В. Морально-стратифікаційна функція освіти в інформаційному суспільстві / Л.В. Рижак. – Режим доступу : www.iai.donetsk.ua. – Назва з екрана.

224. Ріхтер, О. Є. Проблема управління навчальною діяльністю студентів у педагогічній системі вищого навчального закладу / О.Є. Ріхтер [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://library.uira.kharkov.ua>. – Назва з екрана.

225. Робочі матеріали для учасників засідання президії ВАПП 30 вересня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.google.com>. – Назва з екрана.

226. Родионова, Л.Н. Кластеры как форма интеграции инвестиционных ресурсов / Л.Н. Родионова, Р.Ф. Хайруллин [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ogbus.ru>. – Загл. с экрана.

227. Романова, О.А. Кластерное развитие экономики региона: теоретические возможности и практический опыт / О.А. Романова, Ю. Г. Лаврикова // Экономика региона. – 2007. – № 3. – С. 40–51.

228. Савин, К.Н. Формирование и развитие регионального кластера качества жизнеобеспечения : теория, методология, практика : автореф. дис.... д.э.н. : 08.00.05 / Константин Николаевич Савин ; ТГТУ. – Тамбов, 2009. – 46 с.

229. Система государственного управления [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://cde.osu.ru>. – Загл. с экрана.

230. Скрипченко, О.В. Комплексне вивчення психології та педагогіки. Вступ до психології та педагогіки : навч. посібник / О.В. Скрипченко, Я.І. Бурлака, М.В. Левченко, Н.В. Співак. – К. : УМК ВО, 1992. – 128 с.

231. Словарь иностранных слов русского языка [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://dic.academic.ru>. – Загл. с экрана.

232. Смагін, І. Управління освітою: синергетичні підходи / І. Смагін [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://osvita.ua>. – Назва з екрана.

233. Соколенко, С.І. Кластеры в глобальной экономике / С.І. Соколенко. – К. : Логос, 2004. – 848 с.

234. Солженицын, А.И. Как нам обустроить Россию. Посильные соображения / А.И. Солженицын // Комсомольская правда. – 18 сент. 1990 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.kulichki.com>. – Загл. с экрана.

235. Степанов, А.С. Критерии эффективности государственного и муниципального управления (бездефектное

управление) / А.С. Степанов // Вестник РМА. – 2001. – № 2. – С. 93–98.

236. Стратегія державної кадрової політики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oblrada.ks.ua>. – Назва з екрана.

237. Стратегія реформування освіти в Україні: рекомендації з освітньої політики. – К. : К.І.С., 2003. – 296 с.

238. Структура зовнішньої торгівлі послугами області за січень – березень 2011 року : звіт Головного управління статистики у Дніпропетровській області [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dnestrstat.gov.ua>. – Назва з екрана.

239. Студенти-юристи, економісти і гуманітарії «потребують доводки» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.osvita.org.ua>. – Назва з екрана.

240. Сухомлинський, В.О. Вибрані твори : в 5 т. / В.О. Сухомлинський. – К. : Радянська школа, 1976. – Т. 2. – 670 с.

241. Тихомиров, Ю.А. Публичное право : учеб. пособие / Ю.А. Тихомиров. – М. : БЕК, 1995. – С. 146.

242. Ткач, А.А. Інституціональна економіка. Нова інституціональна економічна теорія : навч. посібник / А.А. Ткач. – К. : Центр учбової літератури, 2007. – 304 с.

243. Ткач, Г. Поняття владного повноваження / Г. Ткач // Вісн. Львів. ун-ту. – 2009. – № 49. – С. 101–105.

244. Ткачова, О.К. Специфіка інституціоналізації в сфері управління митною справою / О.К. Ткачова // Державне управління: удосконалення та розвиток. Електронне наук. фахове вид. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.du.nauka.com.ua>. – Назва з екрана.

245. Тлумачний словник [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.slovnyk.net>. – Назва з екрана.

246. Тодосова, Г.І. Шляхи розвитку державно-громадського управління освітою в Україні: європейський досвід та українська реальність / Г.І. Тодосова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua> – Назва з екрана.

247. Томашевская, Ю.Н. Международный опыт выявления кластеров: перспективы использования в условиях РФ : пособие / Ю.Н. Томашевская, Н. А. Корчагина. – М. : МАКС Пресс, 2009. – С. 727–742.

248. Турен, А. Повернення дієвця / А. Турен. – К. : «Альтерпрес», 2003. – С. 19.

249. Уваров, А.А. О государственных полномочиях в компетенции органов местного самоуправления / А.А. Уваров // Государство и право. – 2002. – № 10. – С. 67.

250. Управление образовательными системами [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ido.edu.ru>. – Загл. с экрана.

251. Фатхутдинов, Р.А. Стратегический маркетинг : учебник / Р.А. Фатхутдинов. – М. : Интел-Синтез, 2000. – 640 с.
252. Фральцова, Т.А. Организационно-педагогические условия образовательного округа : автореф. дис... канд. пед. наук / Т.А. Фральцова ; КОИУУ. – Кемерово. – 1999 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ruscadet.ru>. – Загл. с экрана.
253. Хасанов, Р.Х. Реализация региональной промышленной политики с использованием кластерных подходов / Р.Х. Хасанов [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.pmjobs.net. – Загл. с экрана.
254. Хожило, І.І. Польський досвід децентралізації управління в соціальній сфері / І.І. Хожило // Вісн. АМСУ. – 2009. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua>. – Назва з екрана.
255. Чванова, М.С. Университет как центр инновационно-образовательного кластера / М.С. Чванова, В.М. Юрьев // Вест. ТГУ. – 2007. – № 5. – С. 7–10.
256. Чепак, В.В. Функціонування інституту освіти в умовах соціоструктурних змін / В.В. Чепак [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.culturalstudies.in.ua. – Назва з екрана.
257. Чим відрізняється шкільна освіта в США? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://tinystudy.ru>. – Назва з екрана.
258. Чиркин, В.Е. Государственное и муниципальное управление / В.Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 2003 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://yourlib.net>. – Загл. с экрана.
259. Чухно, А. Актуальні проблеми розвитку економічної теорії на сучасному етапі / А. Чухно // Економіка України. – 2009. – № 5. – С. 15–35.
260. Шаров, Ю.П. Сучасна парадигма суспільного управління і стратегічне мислення державних службовців / Ю.П. Шаров // Вісн. ДСУ. – 2001. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.guds.gov.ua>. – Назва з екрана.
261. Швець, Д.Є. Організаційна сутність соціального управління як суспільного феномену / Д.Є. Швець // Вісн. НТУУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://visnyk-psp.kpi.ua>. – Назва з екрана.
262. Шемчушенко, Ю.С. Юридична енциклопедія : в 6 т. – Т. 2. / Ю.С. Шемчушенко.– К. : Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 1999. – 744 с.
263. Шестаковська, Т.Л. Проблеми фінансування закладів середньої освіти та можливі шляхи їх вирішення / Т.Л. Шестаковська // Наук. вісн. ЧДІЕУ. – 2011. – № 4. – С. 279–285.
264. Шутов, М.М. Труд и здоровье : монография / М.М. Шутов, В. Г. Ткаченко, В. В. Дорофиенко, Р. А. Грачев [и др.] / под общ.ред. Г. А. Слабкого. – Донецк : СПД Куприянов В. С., 2009. – 330 с.

265. Юдина, А. К. Формирование и развитие инновационного потенциала муниципального образования на основе кластерного похода / А. К. Юдина [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://innov31.ru>. – Загл. с экрана.
266. Юрчук, Л.М. Механізм утворення освітніх округів / Л.М. Юрчук [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www.nbuiv.gov.ua>. – Назва з екрана.
267. Юрьев, В.М. Теоретические основы подготовки специалистов наукоемких специальностей: становление университета как центра инновационно-образовательного кластера / В.М. Юрьев // Вест. ТГУ. – 2007. – № 10. – С. 7–13.
268. Яременко, О.Л. Механізм інституційних змін / О.Л. Яременко // Економічна теорія. – 2006. – № 1. – С. 3–12.
269. Bergman E. M. Industrial and Regional Clusters: Concepts and Comparative Applications / E. M. Bergman, E. J. Feser. – Access mode : <http://www.rri.wvu.edu>. – Title from screen.
270. Chapin F.St. Contemporary American Institutions / F.St. Chapin // A Sociological Analysis. – NY : Free Press. – 1935. – P. 412.
271. Cilman G. An Inquiry into the Nature and Use of Authority / G. Cilman // Organization theory in Industrial Practice. – NY : Free Press, 1962. – P. 119.
272. Competitive Regional Clusters: National Policy Approaches: OECD annual report. – 2007. – Access mode : www.oecd.org. – Title from screen.
273. Cooley Ch. H. Social Organization. A Study of the Large Mind. / Ch. H. Cooley. – NY, 1929. – P. 313.
274. Education Cluster Overview. – Access mode : <http://onerresponse.info>. – Title from screen.
275. Fairley J. Local authority education in a democratic Scotland / J. Fairley. – Access mode : <http://www.psi.org.uk>. – Title from screen.
276. Goodin R. E. Institutions and their design. // The theory of institutional design. / R. E. Goodin. – Cambridge : University Press, 1996. – P. 1–53.
277. Hamilton W. H. Institution. / W. H. Hamilton, R. A. Edwin, S. Johnson // Encyclopaedia of the Social Sciences. – 1932. – Vol. 8. – P. 84–89.
278. Hamilton W.H. The Institutional Approach to Economic Theory / W.H. Hamilton // American Economic Review. – 1919. – Vol. 9. – P. 309–318.
279. Ketels C. Clusters of Innovation in Europe : Structural Change in Europe / C. Ketels. – Access mode : www.portal.acm.org. – Title from screen.
280. Klein P. New institutional economic / P. Klein. – Department of Economics, University of Georgia, 1999. – Access mode : <http://encyclo.findlaw.com>. – Title from screen.

281. March J.G. The new institutionalism: Organizational factors in political life / J.G. March, J.P. Olsen // American Political Science Review. – 1984. – Vol. 78. – P. 734 – 749.
282. Measham T.G. Best Management Practice for complex problems: a case study of defining BMP for Dryland Salinity / T.G. Measham, G.J. Kelly, F.P. Smith // Geographical Research. – 2007. – № 45. – P. 262–272.
283. Parsons T. Essays in Sociological Theory / T. Parsons. – NY : Free Press, 1962. – P. 143.
284. Self-Organizing Systems (SOS) FAQ. – Access mode. – <http://www.calresco.org>. – Title from screen.
285. South Sudan Education Cluster. – Access mode : <https://sites.google.com>. – Title from screen.
286. Submission from the South Lankarkshire council. – Access mode : <http://www.science.org.uk>. – Title from screen.
287. The Education Reform Act. – Access mode : <http://www.psi.org.uk>. – Title from screen.
288. The Encyclopedia Americana: international edition (in thirty volumes). – Glolier incorporated, 1998. – Vol. 15. – P. 227.
289. Your child's education in Saskatchewan. A handbook for recent immigrants. – Access mode : <http://www.education.gov.sk.ca>. – Title from screen.

ДОДАТОК А
НАУКОВІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ КАТЕГОРІЙ
ІНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ

Таблиця А.1

*Інваріантність наукових підходів до пояснення категорії
«інституціоналізація»*

Трактування поняття «інституціоналізація»	Автор
1	2
Інституціоналізація – напрям економічної думки, який дозволяє представити економіку як систему структур, схильних до самонавчання, які у своїй сукупності складають живий організм, здатний до еволюції	Капра Ф. Паутина Життя. Новое научное понимание живых систем / Ф. Капра. – К. : София, 2002 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://awake.kiev.ua/system/kapra.htm . – Загл. с экрана
Інституціоналізація – процес визначення і закріплення соціальних норм, правил, статусів і ролей, приведення їх в систему, здатну діяти у напрямі задоволення деякої суспільної потреби	Інституціоналізація: матеріали вільної енциклопедії Вікіпедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://uk.wikipedia.org/wiki/ . – Назва з екрана
Інституціоналізація – формування певної ідеології, культурного етосу, які надають цілям і самій організації характеру суспільної місії	Соціологія : навч. посібник / С. О. Макеев, Н. В. Костенко, Н. В. Паніна [та ін.] за ред. С.О. Макеева. – К. : Знання, 2008. – 566 с.
Інституціоналізація – процес визначення і оформлення організаційно-правових та інших структур для задоволення суспільних потреб	Лазор О.Д. Інституціоналізація публічної самоврядної влади в Україні : монографія / О.Д. Лазор. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2009. – 440 с
Інституціоналізація – найоб'єктивніший показник демократизації, який має такі характеристики як динамізм, вірогідність, незворотність	Карчевська О. Методологічні засади дослідження процесу інституціоналізації громадянського суспільства в Україні / Карчевська О. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://politolog.at.ua/publ/1-1-0-4 . – Назва з екрана
Інституціоналізація – засіб формування державно-правових інститутів	Воронкова В. Г. Інституціоналізація / В.Г. Воронкова / Суслор : матеріали інтернет-енциклопедії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://cyclop.com.ua/content/view/1107/58/1/8/ . – Назва з екрана
Інституціоналізація – процес формалізації соціальних відносин, перехід від неформальних відносин (об'єднань, угод, переговорів) і неорганізованої діяльності до створення організаційних структур з ієрархією влади, регламентацією відповідної діяльності, тих чи інших відносин, їх юридичної легалізацією, якщо це можливо і необхідно	Кравченко И.И. Новая философская энциклопедия / И.И. Кравченко; под общ. ред. В.С. Стёпина. – М. : Мысль, 2001. – 536 с.
Інституціоналізація – синергетичний процес переходу від самоврядних і самоорганізовуваних явищ до організованих і керованих	
Інституціоналізація – поступовий перехід до домінування інституціональних інвесторів над індивідуальними інвесторами	Финансовый словарь Финам [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://dic.academic.ru/dic.nsf/fin_enc/23311 . – Загл. с экрана

1	2
Інституціоналізація – утворення стабільних зразків соціальної взаємодії, заснованої на формалізованих правилах, законах, звичаях і ритуалах	Энциклопедия социологии Antinazi [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://dic.academic.ru/dic.nsf/socio/ . – Загл. с экрана
Інституціоналізація – правове та організаційне закріплення сформованих у суспільстві форм поведінки, відносин і т. д.	
Інституціоналізація – утворення інституту.	
Інституціоналізація – встановлення будь-яких нових суспільних інститутів	Словарь иностранных слов русского языка [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://dic.academic.ru/dic.nsf/dic_fwords/ . – Загл. с экрана
Інституціоналізація – правове та організаційне закріплення тих чи інших суспільних відносин	
Інституціоналізація – процес стабілізації та укріплення соціальних норм та зразків поведінки, ролей, відносин і статусу, що визначаються конкретними цілями діяльності та загальними закономірностями, правилами і санкціями	Medizinische Psychologie Uni Freiburg Glossar. – Zugang mode : http://www.medpsych.uni-freiburg.de/OL/glossar/body_institutionalisierung.html . – Titel vom Bildschirm
Інституціоналізація – керований процес, при якому особа, що приходить до установи перепрограмовується на відповідність певним правилам під суворим контролем, що дозволяє установі управляти великою кількістю людей з мінімальним залученням управлінського персоналу	Starker D. Changing minds / D. Starker. – Access mode : http://changingminds.org/disciplines/sociology/articles/institutionalization.htm . – Title from screen
Інституціоналізація – міра втілення в системах соціальних інститутів тих чи інших цінностей, інтернаціоналізації інституціональних функцій і ролей в мотиваційні структури членів суспільства	Філософський енциклопедичний словник : довід. вид. / за ред. В.І. Шинкарук. – К.: Абрис, 2002. – С. 242
Інституціоналізація – один з істотних показників рівня самоствердження та самореалізації відповідних історичних культур чи цивілізацій. Якщо традиційні соціальні інститути ґрунтуються на жорстко заданих правилах дії та поведінки й родинних зв'язках, то в новітніх суспільствах домінуючими стають соціальні інститути, що забезпечують інтернаціоналізацію цінностей компетентності, незалежності, особистої відповідальності й раціональності, уможливають вільніший моральний і психологічний вибір індивідам	
Інституціоналізація місцевого самоврядування як суб'єкта управління освітою – процес формування, організаційного оформлення та нормативного закріплення соціальних відносин, пов'язаних із здійсненням управління освітою в ринкових умовах з урахуванням змін її суспільних функцій та використанням державно-громадського підходу	

*Еволюція підходів щодо визначення понять «інститут» та
«інституція»*

№ з/п	Сутність поняття	Джерело
1	2	3
«Інститут» (від лат. <i>institutum</i> – встановлення, запровадження, установа) – це:		
<i>класичний підхід</i>		
1	результат укладання соціального контракту між людьми, які жили в суспільстві без держави і завдавали в гонитві за вигодою шкоду одне одному	Hobbs T. Leviathan / T. Hobbs. – Harmondsworth: Penguin Books, 1968 (в рус. пер.) : Гоббс Т. Избр. произведения: В 2 т. – Т. 2. - М.: Мысль, 1964.– С. 85–89.
2	побічний продукт соціальних взаємодій, що виник спонтанно; важливим фактором формування інституту є повторення тих чи інших взаємодій, яке і закріплює стійкі правила, а виникають інститути, що подібним чином, приносять користь всьому суспільству	Hume D. A Treatise of Human Justice / D. Hume. – Oxford: Clarendon Press, 1960 (в рус. пер): Юм Д. Трактат о человеческой природе. Исследование о принципах морали // Д. Юм. – Соч.: в 2 т. – Т. 2. – М.: Канон, 1995.– С. 148
3	правила гри, але не конкретні гравці; інститути існують окремо від конкретних індивідів, представляючи собою абстрактні поняття	Hohfeld W. N. Some Fundamental Legal Concepts as Applied in the Study of Primitive Law / W. N. Hohfeld // Yale Law Journal. – 1913. – Vol. 23. – P.16 – 59
<i>неокласичний підхід</i>		
4	а) мовний символ для кращого опису групи суспільних звичаїв; б) переважний та постійний спосіб мислення, який став звичкою для групи або звичаєм для народу	Якубенко В. Д. Базисні інститути у трансформаційній економіці: монографія / В.Д. Якубенко. – К.: КНЕУ, 2004. – 252 с. – С. 21
5	правила поведінки в організаціях і суспільстві в цілому; правила визначають, які дії або ситуації для учасників взаємовідносин є необхідними, забороненими або дозволеними; мета правил або інститутів – упорядкувати конкретні взаємовідносини і зробити їх передбачуваними	Ostrom E. An Agenda for the Study of Institutions / E. Ostrom // Public Choice. – 1986. – Vol. 48. – P. 3 – 25
6	а) формальні правила і неформальні обмеження (загально визнані норми поведінки, досягнуті угоди, внутрішні обмеження діяльності), так і певні характеристики примусу до виконання тих і інших; б) правило гри в суспільстві, доповнене механізмом примусу до його виконання	Норт Д. Институциональные изменения: рамки анализа / Д. Норт // Вопросы экономики. – 1997. – № 3. – С. 7

1	2	3
7	<p>а) стаціонарна форма господарювання;</p> <p>б) угоди та інші стереотипи поведінки, які треба розглядати в специфічному контексті існуючих ідей, моральних норм і законів;</p> <p>в)правила;</p> <p>г) у трактуванні Г. Шмоллера звички і інерційність поведінки спочатку виникають внаслідок відмови індивідів від похвилинної оптимізації, а надалі інститути вже сприймаються індивідами як обмеження; з точки зору Г. Шмоллера, ми з моменту народження оточені інститутами і діємо в їх структурі; інститути впливають на наші стимули (мотивацію); стимули, в свою чергу, залишають слід на нормах і цінностях, а норми і цінності приймають форму інститутів</p>	<p>Schmoller G. Grundriss der Allgemeinen Volkswirtschaftslehre / Schmoller G. – 2 Bd. – Berlin: Duncker & Humblot, 1923. – P. 24</p>
8	<p>стали соціальні правила і угоди, що регулюють суспільні відносини, до яких Т. Веблен відносить мову спілкування, гроші, право, системи міри і ваги, а також фірми (і інші види організацій); ці правила – результат звички, яка є основою поведінки, а самі звички формуються за рахунок повторення дій; поки правові або будь-які інші норми не стали звичними для суспільства, вони не включаються в соціальну систему, а членів суспільства не примушують до їх виконання</p>	<p>Veblen T. Why Is Economics Not an Evolutionary Science / T. Veblen // Quarterly Journal of Economics. – 1898. – Vol. 12. – № 4. – P. 373 – 397.</p>
9	<p>будь-який вид думок, дій і почуттів, які обмежують індивідів; соціальні факти та інститути досить схожі; регулятивні інститути (наприклад, контракти) створюються людьми, і часто організаційна структура інститутів визначається не їхньою ефективністю, а моральними та етичними нормами людей, які їх створюють</p>	<p>Дюркгейм Э. Социология. Ее предмет, метод, предназначение / Э. Дюркгейм; пер. с фр.; составл. А. Б. Гофмана. – М. : Канон, 1995. – 352 с</p>

1	2	3
10	а) неформальні устої та правила; б) «інститути подібні усміщці чеширського kota, яка застигла у повітрі після його зникнення, або правилами гри без гравців»	Furubotn E. Institutions and Economic Theory: The Contribution of the New Institutional Economics / E. Furubotn, R. Richter., A. Arbor. – Mich.: University of Michigan Press, 1997. – P. 7
11	а) рівновага в стандартній повторюваній координаційній грі; б) альтернативні норми поведінки, або умовності, що сформувалися навколо гри з певними правилами; в) властивості рівноважного стану гри, а не властивості самої гри; важливий не зміст правил, а те, як їх виконують гравці	Schotter A. The Economic Theory of Social Institutions / A. Schotter. – Cambridge: Cambridge University Press, 1981
12	а) організаційні механізми досягнення колективних цілей; б) організації; в) колективна діяльність з контролю індивідуальної діяльності; діапазон колективної діяльності широкий – від неорганізованих звичаїв до безлічі організованих, таких як сім'я, корпорація, холдинг, торгова асоціація, профспілка, держава; загальний принцип – та чи інша ступінь контролю над діяльністю окремих осіб, який здійснюється колективною дією	Commons J. Institutional Economics: Its Place in Political Economy / J. Commons. – NY : Transaction Publishers, 1989. – P. 69
13	сукупність, що складається з правил і зовнішнього механізму примушення індивідів до виконання встановлених правил	Ткач А.А. Інституціональна економіка. Нова інституціональна економічна теорія: навч. посіб. / А.А. Ткач. – К.: Центр навч. л-ри, 2007. – 304 с. – С. 26
<i>сучасний підхід</i>		
14	образ дії, звичай, наказ, настановлення	Гриценко В.В. Сутність і категоріальна відмінність понять «інститут» та «інституція» / В.В. Гриценко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vdnuet/econ/2009_4/6.pdf . – Назва з екрана
15	сукупність норм права, що охоплює певні суспільні відносини (інститут громадянства, інститут виборчої системи тощо)	Український радянський енциклопедичний словник : у 3 т. –Т. 1. - Кабарга / Гол. ред. М.П. Бажан; Академія наук УРСР. - К.: Київська книжкова фабрика, 1966. – С. 821

1	2	3
16	сукупність правових норм у якій-небудь галузі суспільних відносин	Словник української мови : в 11 т. - Т.4. – М. / Кол. авт.; ред. А.А. Бурячок, П.П. Доценко. – К.: Наукова думка, 1973. – С. 33 ; Советский энциклопедический словарь : 4-е изд. /под. ред. А. М. Прохоров. – М. : Советская энциклопедия, 1986. – С. 494
17	«правила гри» в суспільстві, створені людиною обмежені рамки, які організують взаєморозуміння між людьми	Норт Д. Інститути, інституційні зміни і функціонування економіки / Д. Норт. – К. : Основи, 2000. – С. 17.
18	механізми, що забезпечують реалізацію встановлених правил, а також норми поведінки, які структурують суспільно-виробничі відносини, що повторюються, між індивідами; інститут формується у тих випадках, коли ринкове рішення або недосяжне, або неефективне	Андреева Л. Ю. Інституціональні зміни – вирішальний вектор ринкової трансформації економіки Росії / Л. Ю. Андреева // Філософія господарства. – 2002. – № 1. – С. 177
19	а) властиві означеному організму і внутрішньо пов'язані між собою органи, що виконують важливі життєві функції регулювання та стабілізації соціальних процесів і підтримання стану їх взаємозбалансованості; б) багатомірне суспільне утворення, найважливішими складовими якого є: 1) притаманний рівень, різновид чи локалізовані формоутворення суспільної свідомості, що можуть характеризуватися наявністю специфічних для них знань, концепцій, теорій, поглядів, переконань, принципів тощо; 2) сукупність властивих даному інституту форм діяльності; 3) система характерних для нього відносин; 4) стійкий комплекс формальних і неформальних правил, цінностей, норм, установок та інших регулятивів; 5) специфічна для тісного інституту мережа організацій, закладів та установ	Філософський енциклопедичний словник : довід. вид. ; за ред. В.І. Шинкарука. – К.: Абрис, 2002. – С. 242

1	2	3
20	а) юридичні норми, а також встановлення зв'язків між ними; б) ключові елементи будь-якої економічної системи, тому головна задача полягає у вивченні інститутів, процесів їх збереження, оновлення і зміни	Тарушкин А.Б. Институциональная экономика : учеб. пособие / А.Б. Тарушкин. – СПб. : Питер, 2004. – С. 8
21	сукупність, що складається з правил або декількох правил і зовнішнього механізму примусу індивідів до виконання цього правила	Институциональная экономика: новая институциональная экономическая теория : учебник ; под общ. ред. А.А. Аузана. – М.: ИНФРА-М, 2005. – С. 23
22	правила гри в суспільстві або створені людиною обмежувальні рамки, які організують взаємостосунки між людьми, а також система заходів, що забезпечують їх виконання	Институциональная экономика: пособие ; под общ. ред. А. Олейника. – М. : ИНФРА-М, 2005. – С. 694
23	правила гри та механізми, які забезпечують реалізацію встановлених правил та структурують відносини між економічними суб'єктами на певній території	Попова Ю.М. Истоки развития институционализма и необходимость его применения местными органами самоуправления / Ю.М. Попова // Менеджер. – 2006. – № 4. – С. 111
24	а) феномен отримання соціальної корисності від утворення норм поведінки, правил та традицій; б) категорія, що пояснює, як формуються суспільні правила поведінки, які критерії визначають, що дане правило ефективно чи неефективно; як зробити так, щоб люди дотримувалися правил; як реформувати закони (формальні правила), яким підкоряється суспільство	Кузьминов Я. Курс институциональной экономики: институты, сети, трансакционные издержки и контракты : учебн. / Я. Кузьминов, К. Бендукидзе, М. Юдкевич. – М. : ГУ ВШЭ , 2006. – ISBN: 5-7598-0303-4. – С. 80 – 84
25	закріплення звичаїв і порядків, яким підпорядковується суспільство, у законах і правових нормах»	Кармазіна М. «Институт» та «институция»: проблема розрізнення понять / М. Кармазіна, О. Шурбована [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=59&c=1308 . – Назва з екрана
26	увесь спектр надбудовних соціальних відносин; інститути як елементи системно-організаційної структури суспільства поділяються на: 1) владно-організаційні інститути (інститути державної влади, інститут місцевого самоврядування); 2) базисно-господарські та функціонально-економічні системні інститути (інститут власності, інститут підприємництва, інститут грошей, фінансово-кредитний інститут, інститут ціноутворення); 3) господарсько-асоціативні інститути (домогосподарство, фірма, держава); 4) асоціативно-соціальні інститути (партії, профспілки, суспільні об'єднання, громадські організації)	Мандибура В.О. Институційна архітектура власності та закономірності її функціонування / В. О. Мандибура // Институційна архітектура та механізми економічного розвитку: Матеріали наукового симпозиуму. – Харків: ХНУ, 2005. – С. 110–116

1	2	3
27	інститут позначає будь-який діючий суб'єкт економічних відносин (здебільшого, в контексті економічних теорій говорять про регулятивні інститути чи про суб'єкти підприємницького діяльності як інститути комерційного рівня), установу	Інформаційна політика України: європейський контекст / Л.В. Губерський, Є.Є. Каменський, Є.А. Макаренко та ін. – К.: Либідь, 2007. – 358 с. – С. 6
28	тривалі суспільно-економічні відносини, які базуються на формальних і неформальних інституціях, і залежать від суб'єктаносія соціально-економічних відносин (фірми, домогосподарства, банку, корпорації, установи, організації, держави)	Катигрובה О. В. Сутнісна характеристика понять «інститут» та «інституція» в теорії інновацій / О. В. Катигрובה // Научные исследования и их практическое применение. Современное состояние и пути развития : матер. междунаро. науч.-практ. интернет-конф. – 2011 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.sworld.com.ua/index.php/uk/economy-311/economic-theory-and-history-311/7510-description-of-understanding-sutnsna-qnstitutq-taqnstitutsyaq-in-teor-nnovatsy . – Загл. с экрана
29	установи, що відображають традиції, правила, норми, звичаї та закони, які, знижуючи кількість інформації, необхідної для індивідуальних і колективних дій, створюють суспільству умови для його відтворення	Гриценко А. А. Ринкові інститути та інфраструктура / А. Гриценко, В. Соколов // Економічна теорія. – 2008. – № 3. – С. 53-73. – С. 57.
30	категорія, що встановлює межі та форми людської діяльності; світ звичаїв та звичок, до якого ми пристосовуємо наше життя, являє собою переплетення та безперервну тканину інститутів	Якубенко В. Д. Базисні інститути у трансформаційній економіці : монографія / В. Д. Якубенко. – К.: КНЕУ, 2004. – С. 21
31	відносно стійкі щодо змін поведінки і інтересів окремих суб'єктів та їх груп, а також чинні протягом значного періоду часу формальні і неформальні норми чи системи норм, які регулюють прийняття рішень, діяльність і взаємодію соціально-економічних суб'єктів (фізичних та юридичних осіб, організацій) та їх груп	Клейнер Г. Б. Эволюция институциональных систем / Г.Б. Клейнер. – М.: Наука, 2004. – 240 с. – С. 19
32	закони, соціальні норми, традиції, релігійні вірування та інші встановлені правила поведінки, які забезпечують стимули, на які люди раціонально реагують; інститути визначають, як швидко суспільство надає перевагу багатьом тим чи іншим сприятливим можливостям збільшення людського добробуту	Berg U. Economic growth and development: an analysis of our greatest economic achievements and our most exciting challenges / U. Van, D. Berg. – Boston Etc.: McGraw-Hill : Irwin, 2001. – 610 p. – P. 409

1	2	3
Поняття «інституції» (від лат. <i>institiution</i> – настанова) – це:		
<i>класичний підхід</i>		
1	встановлення, запровадження, звичай	Кармазіна М. «Інститут» та «інституція»: проблема розрізнення понять / М. Кармазіна, О. Шурбована. – [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=59&c=1308 . – Назва з екрана
2	назва елементарних підручників римських юристів, які давали систематичний огляд чинного права (в основному, приватного)	Советский энциклопедический словарь : 4-е изд. ; Гл. ред. А.М. Прохорова. – М. : Советская энциклопедия, 1986. – С. 494.
3	система законів чи природних прав, в межах яких індивіди діють як в'язні	Commons R. J. Institutional Economics / R. J. Commons // American Economic Review. – 1931. – Vol. 21. – P. 648-657.
4	постійні навички мислення, загальні для більшості людей;	Ходжсон Дж. Экономическая теория и институты: манифест современной институциональной экономической теории / Дж. Ходжсон; пер. с англ. – М.: Дело, 2003. – 464 с. – С. 37
5	а) образ дії, звичай, наказ, настановлення; б) різного роду утворення: акціонерні товариства, власницькі компанії, союзи підприємців, податки, фінанси, монополія, конкуренція, держава, профспілки, родина і т. ін.	Горожанкіна М. Є. Економічні теорії і школи. Події. Імена. Ідеї : монографія / М. Горожанкіна, Є. Крихтін. – Донецьк: ДонДУЕТ, 2001. – 198 с. – С. 95
<i>неоінституційний підхід</i>		
6	1) назва елементарних підручників римського приватного права; 2) установи;	Український радянський енциклопедичний словник : у 3 т. - Т. 1 ; под. ред. М. П. Бажан ; Академія наук УРСР. – К.: Київська книжкова фабрика, 1966. – С. 821
7	установа, заклад; частина підрозділу установи, закладу	Словник української мови : в 11 т. - Т. 4 - М. / Кол. авт.; ред. А. А. Бурячок, П. П. Доценко. – К.: Наукова думка, 1973. – С. 34
8	різні об'єднання громадян (сім'я, партія, держава)	Советский энциклопедический словарь. - 4-е изд. ; под. ред. А.М. Прохоров. – М. : Советская энциклопедия, 1986. – С. 494
9	а) навчальні посібники Давнього Риму з основ права, де матеріал викладався за системою: вчення про особи, про речі, про дії; б) установи, заклади – у переносному значенні	Юридична енциклопедія : в 6 т. - Т. 2. – К. : Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 1998. – С. 703

1	2	3
10	стійкі комплекси юридичних правил, які, переслідуючи одну спільну мету, управляють перманентним та абстрактним вираженням суспільного життя	Бержель Ж. Л. Общая теория права / Ж. Л. Бержель. – М.: Nota Bene, 2000. – С. 314.
11	а) засоби суспільного обміну та складові механізми регулювання ринкових відносин; б) регулятивні зразки, програми, якими суспільство обмежує поведінку індивідів; в) встановлення, традиція, порядок, заведений в суспільстві	Кармазіна М. «Інститут» та «інституція»: проблема розрізнення понять / М. Кармазіна, О. Шурбована. – [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=59&c=1308 . – Назва з екрана
12	колективна дія по контролю, лібералізації та розширенню індивідуальної діяльності	Commons R. J. Institutional Economics / R. J. Commons // American Economic Review. – 1931. – Vol. 21. – P. 648-657.
13	правила гри – формальні і неформальні; ті, що забезпечують ефективність перших двох	Норт Д. Институциональные изменения: рамки анализа / Д. Норт // Вопросы экономики. – 1997. – № 3. – С. 7.
<i>тотально-інституційний та неоінституційний підходи</i>		
14	«в суспільстві немає нічого, що б не являло собою інституції; інституції – це не просто елементи суспільства, це все суспільство, розглянуте в певному аспекті»	Гриценко А. Наука и искусство институционального строительства / А. Гриценко // Институційна архітектура та механізми економічного розвитку : Матеріали наукового симпозиуму. – Харків: ХНУ, 2005. – С. 20
15	«інституція – як традиція, норма, як безумовний спосіб господарюючої поведінки є чимось стійким, незмінним, стабільним»	Яременко О. Л. Механізм інституційних змін / О. Л. Яременко // Економічна теорія. – 2006. – № 1. – С. 3
16	обмеження, вигадані людьми, які спрямовують людську взаємодію у певне річище та структурують стимули в процесі обміну	Ольсевич Ю. Институционализм – новая панацея для России? / Ю. Ольсевич // Вопросы экономики. – 1999. – № 6. – С. 35
17	звички і стереотипи мислення, притаманні значній спільноті людей;	Пустовіт Р. Институциональная теория та економічний розвиток: генезис і сучасність / Р. Пустовіт // Вісн. КНТЕУ. – 2003. – № 2. – С. 26 – 33
18	прийняті у суспільстві правила взаємодії індивідів, що утворилися в процесі розвитку культури і визначають звичний спосіб організації тієї чи іншої сфери суспільного життя	Корнейчук Б.В. Институциональная экономика : учеб. пособие / Б.В. Корнейчук. – М.: Гардарики, 2007. – 255 с. – С. 9

1	2	3
19	система формальних та неформальних норм і правил у вигляді стандартів поведінки, звичок, рутини, традицій, звичаїв, що визначають домінуючий спосіб мислення для соціальної групи чи всього народу у економічній, соціальній, політичній або будь-якій іншій сфері; а також у вигляді сукупності законів, що контролюють певні соціальні відносини шляхом формування механізму вирішення конфліктів між господарськими суб'єктами, виконуючи функцію регулятора суспільних явищ	Катигрובה О. В. Сутнісна характеристика понять «інститут» та «інституція» в теорії інновацій / О. В. Катигрובה // Научные исследования и их практическое применение. Современное состояние и пути развития : матер. междунаrod. науч.-практ. Интернет-конф. – 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступа : http://www.sworld.com.ua/index.php/uk/economy-311/economic-theory-and-history-311/7510-description-of-understanding-sutnsna-qnstitutq-ta-qnstitutsyaq-in-teor-nnovatsy . – Загл. с экрана
20	а) сукупність правових норм у державі; б) певний напрям у суспільному житті або ознака соціального ладу: інститут громади, інститут влади, інститут президентства, інститут наглядачів та ін.; в) звичаї, норми, правила, постулати, які підкріплені юридичною документацією; г) механізми дії правових норм у будь-якій галузі суспільних відносин і особливостей управління	Гриценко В. В. Сутність і категоріальна відмінність понять «інститут» та «інституція» / В. В. Гриценко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vdnuet/econ/2009_4/6.pdf . - Назва з екрана
21	категорія, що встановлює сукупність домінуючих рамкових обмежень, які обумовлюють тип економічної системи; це основні політичні, соціальні, правові норми, які є базою для виробництва, обміну та споживання, впливають на функціонування економіки через дію на витрати обміну та виробництва, зменшення економічної невизначеності	Базилевич В.Д. Історія економічних учень: підручн. / В.Д. Базилевич. – К.: Знання, 2008. – 1300 с. – С. 1264–1265
22	алгоритми людської поведінки, які за заданих умов є найбільш ефективними	Борщ Л. М. Інвестування: теорія і практика: навч. посіб. / Л. Борщ, С. Герасимова. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К.: Знання, 2007. – 685 с. – С. 65

ДОДАТОК Б

ФІНАНСУВАННЯ ЗАКЛАДІВ ОСВІТИ

Таблиця Б.1

Взаємозалежність між коефіцієнтом коригування фінансового нормативу бюджетної забезпеченості на одного учня та розташуванням навчального закладу

Розташування школи	Коефіцієнт коригування
Міста Автономної Республіки Крим, обласного значення, Київ та Севастополь	0,841
Населені пункти міст обласного підпорядкування, які за статусом віднесені до гірських	0,968
Міська місцевість районів	0,926
Міська місцевість районів, яка за статусом віднесена до гірської	1,064
Сільська місцевість	Від 1,01 до 1,684 – в залежності від середньої наповнюваності класів і класів-комплектів
Сільська місцевість, яка за статусом віднесена до гірської	Від 1,162 до 1,936 – в залежності від середньої наповнюваності класів і класів-комплектів

Таблиця Б.2

Співвідношення між коефіцієнтом коригування фінансового забезпечення та типом загальноосвітнього закладу

Учні	Коефіцієнт коригування
Вихованці загальноосвітніх шкіл-інтернатів	5 (для гірських населених пунктів 5,7)
Учні загальноосвітніх шкіл-інтернатів, що приходять на навчання	1 (для гірських населених пунктів 1,1)
Вихованці шкіл-інтернатів для дітей-сиріт	10
Учні спеціальних шкіл для дітей, які потребують корекції розумового та (або) фізичного розвитку	2,5
Вихованці спеціальних шкіл-інтернатів для дітей, які потребують корекції розумового та (або) фізичного розвитку	6,6 (для гірських населених пунктів 7,5)
Учні спеціальних шкіл-інтернатів для дітей, які потребують корекції розумового та (або) фізичного розвитку, що приходять на навчання	2,5
Учні шкіл-інтернатів (ліцеїв) з посиленою військово-фізичною підготовкою	6,5
Учні (зокрема й студенти) училищ олімпійського резерву, училищ, шкіл-інтернатів (ліцеїв) фізичної культури і спорту	8,4
Вихованці дитячих будинків	13 (для гірських населених пунктів 14,8)
Діти в дитячих будинках сімейного типу	6,5
Учні вечірніх загальноосвітніх шкіл	0,43 для бюджетів міст 0,29 для бюджетів районів

ДОДАТОК В
*SWOT-аналіз утворення регіонального освітнього кластера
в Дніпропетровській області*

Сильні сторони	Слабкі сторони
<ul style="list-style-type: none"> – розвинена мережа освітніх закладів; – міцний фундамент соціального партнерства; – розвинена нормативно-правова база в сфері освіти; – договірні та інституційні практики навчальних закладів із виробництвом, державними установами і місцевими органами влади (філії кафедр на виробництві та в установах, точки виробничого навчання, договори про співробітництво, виробничі практики тощо); – створені в області 60 освітніх округів; – впровадження засад Болонського процесу; – імплементація досвіду реалізації проекту ЄС «Підвищення ефективності управління системою професійно-технічної освіти на регіональному рівні в Україні» EuropeAid/2005/10-5410 (реалізований лідером консорціуму InWEnt, МОН, Головним управлінням освіти і науки Дніпропетровської ОДА), застосування напрацювань у цьому проекті (позитивний досвід м. Кривого Рогу); – посилення конкурентних переваг учасників майбутнього кластера 	<ul style="list-style-type: none"> – відсутність нормативного визначення поняття «кластер», а також видів кластерів, покрокових рекомендацій щодо створення кластерів в Україні; – низька зацікавленість малих та середніх підприємств об'єднуватись у великі виробничі системи; – невеликий досвід функціонування кластерів в Україні; – проблеми пошуку інвесторів; – відсутність зворотного зв'язку між інститутами у сфері публічного управління освітою, громадським сектором; – наявність епізодичного практичного досвіду створення, функціонування та ліквідації регіональних кластерів; – відсутність досвіду управління кластерними утвореннями у службовців органів державної влади та місцевого самоврядування
Можливості	Загрози
<ul style="list-style-type: none"> – ефективне формування і реалізація регіонального і державного замовлення на підготовку кваліфікованих працівників відповідно до потреб ринку праці регіону; – підвищення рівня працевлаштування та закріплення на робочих місцях випускників; – поліпшення соціального захисту учасників навчально-виховного процесу; – вирішення питань виробничої практики (мотивування роботодавців, наставництво, відродження базових підприємств), розвиток навчально-науково-виробничих комплексів, стажування науково-педагогічних працівників; – розширення та зміцнення матеріально-технічної бази навчальних закладів; – забезпечення багатоканального фінансування, залучення спонсорської допомоги; створення галузевих піклувальних рад; – реалізація державно-громадського управління, сприяння створенню та залученню до управління освітою громадських організацій, запровадження комунікативних заходів, Днів депутата з відвідуванням ними закладів освіти тощо; – підвищення ефективності регіональної господарської системи за рахунок освітньої складової; – розвиток кадрового потенціалу освітніх закладів за рахунок залучення виробничого досвіду з метою продукування конкурентоспроможних освітніх послуг 	<ul style="list-style-type: none"> – низький ступінь практичної реалізації положень адміністративної реформи щодо надання переваг органам місцевого самоврядування в регіональному управлінні; – зміна влади, політичної волі; – політична нестабільність в регіонах та на національному рівні, що спричиняє загрозу зміни національного курсу соціального та економічного розвитку, а також зміни пріоритетів у розвитку системи освіти; – обмеження у фінансуванні, передбачені Бюджетним кодексом; – недостатня швидкість реагування системи (сукупності учасників кластера) на зміни кон'юнктури ринку праці; – неприбутковий характер діяльності більшості учасників регіонального кластера; – відсутність науково обґрунтованої системи прогнозування потреб регіональної економіки у кваліфікованих працівниках на середньо- і довгострокову перспективу

ДОДАТОК Д

Проект

ЗАТВЕРДЖЕНО

ПРИЙНЯТО

Постановою
Голови Дніпропетровської обласної
ради
від «___» _____ 201_ року

Установчими зборами
Координаційної ради
Регіонального освітнього
кластера

Голова Дніпропетровської обласної
ради

Протокол №__ від ____ 201_ р.

_____ Є.Г. Удод

ПОЛОЖЕННЯ
про
Регіональний освітній кластер

м. Дніпропетровськ – 2013

1. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Регіональний освітній кластер (далі – Кластер) створюється з метою покращення показників розвитку різного роду управлінських систем, зокрема освітньої та економічної у Дніпропетровській області. Кластер представляє собою комплекс взаємопов'язаних і взаємодоповнюючих соціально-економічних, державних і місцевих структур та інститутів, підприємств, установ, які здійснюють заходи, диференційовані в залежності від регіональних особливостей. Завдання Кластера спрямовуються на виконання основних функцій суспільства і вирішення завдань щодо забезпечення достатнього рівня спеціальних знань, необхідних для роботи у визначених секторах і галузях економіки. Забезпечення ефективності галузевої структури Кластера, а також якості інституційного середовища, є основою сталого соціально-економічного розвитку і обумовлює ряд позитивних довгострокових ефектів для економіки регіону.

1.1. Кластер очікує від своєї діяльності також:

- забезпечення ефективної узгодженої роботи з урахуванням інтересів держави, органів місцевого самоврядування, закладів освіти та суб'єктів господарської діяльності;
- посилення конкурентних позицій Дніпропетровського регіону у сфері освіти, виробничій сфері;
- збільшення кількості робочих місць та поліпшення соціального рівня мешканців регіону.

1.2. Кластер об'єднує, за принципом загальних інтересів навчальні заклади всіх рівнів освіти та форм власності, громадські об'єднання, органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади, зацікавлені підприємства регіону.

1.3. Освітній кластер – добровільне, неприбуткове, самоврядне об'єднання.

1.4. У своїй діяльності Кластер керується Конституцією України, Законами України «Про місцеве самоврядування», «Про освіту»; Указами Президента України «Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців»; постановами Кабінету Міністрів України Про Державну національну програму «Освіта», Про затвердження Положення про освітній округ та цим Положенням.

1.5. Кластер здійснює свою діяльність за принципами рівноправності та паритетності всіх учасників, конструктивного діалогу, добровільності вибору форм співробітництва, взаємного інформування і виконання взятих на себе зобов'язань відповідно до договорів, що укладаються безпосередньо між учасниками Кластера.

1.6. Діяльність Кластера поширюється на територію України.

2. МЕТА, ЗАВДАННЯ ТА ФУНКЦІЇ КЛАСТЕРА

2.1. Мета діяльності Кластера полягає в сприянні процесам реформування системи освіти відповідно до потреб місцевого розвитку.

2.2. Кластер ставить перед собою завдання, що спрямовані на здійснення практичних кроків щодо реформування системи освіти, а саме:

- створення єдиного освітнього простору;
- створення інформаційної мережі та об'єднання ресурсів, системне використання сучасних освітніх технологій, виявлення, підтримку та навчання обдарованих дітей, профільне навчання і передпрофесійну підготовку, розвиток професійних компетенцій педагогів;
- адаптацію європейських підходів, розробку та впровадження сучасних вимог до тематики, змісту та обсягу навчальних програм;
- удосконалення та оновлення змісту професійних програм;
- поширення застосування сучасних та інноваційних освітніх технологій.

2.3. Для досягнення мети та ефективної реалізації поставлених завдань Кластер виконує наступні функції:

- управлінську (через діяльність ради освітнього кластеру, репрезентує державно – громадське управління);
- наукову;
- інноваційну;
- навчально-виховну (у тому числі забезпечення допрофільної підготовки, профільності, неперервності, дистанційності навчального процесу);
- методичну;
- представницьку;
- інформаційну.

Крім того, діяльність Кластера спрямована на налагодження партнерської співпраці між його учасниками, формування спільного інформаційного середовища; залучення нових учасників та партнерів, консолідацію зусиль учасників; обмін позитивним досвідом роботи із реформування системи освіти; здійснення моніторингу реформування системи освіти.

2.4. Досягнення мети, ефективна реалізація завдань та функцій Кластера досягається шляхом щорічної розробки та виконання відповідного Плану заходів, який обговорюється та приймається Координаційною радою.

3. УЧАСНИКИ ТА ПАРТНЕРИ КЛАСТЕРА

3.1. Кластер створюється за принципами колективної участі.

3.2. Учасниками Кластера можуть бути навчальні заклади всіх рівнів освіти та форм власності, громадські організації, громадяни та об'єднання громадян, органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади, підприємства та організації, які визнають це Положення, виявили бажання вступити до Кластера і брати участь у його діяльності.

3.3. Прийняття в учасники Кластера та припинення участі у Кластері здійснюється Координаційною радою на підставі поданої заяви.

3.4. Учасники та партнери Кластера мають право:

- брати участь в діяльності, усіх заходах, що організовує Кластер для досягнення мети та виконання поставлених завдань;
- одержувати інформацію про діяльність Кластера, вносити до Координаційної ради Кластера пропозиції з питань, пов'язаних із діяльністю Кластера;
- одержувати навчально-методичні матеріали, які створені за участю Кластера, та відповідну консультативну допомогу.

3.5. Представники навчальних закладів, що є учасниками Кластера, мають право обирати і бути обраними до Координаційної ради Кластера.

3.6. Учасники Кластера зобов'язані:

- дотримуватися цього Положення;
- виконувати рішення Координаційної ради Кластера, якщо вони не суперечать нормам чинного законодавства.

4. КЕРІВНИЦТВО КЛАСТЕРА

4.1. Керівництво діяльністю Кластера здійснює Координаційна рада.

Голова Координаційної ради (голова або заступник Постійної комісії обласної ради з питань науки, освіти, сім'ї та молоді Дніпропетровської обласної ради) представляє інтереси Кластера в органах державної влади, територіальних громадах, громадських організаціях, бізнес-структурах, вітчизняних та міжнародних фондах, засобах масової інформації.

Голова Координаційної ради підписує угоди та інші документи, що пов'язані із забезпеченням діяльності Кластера.

4.2. Координаційна рада є вищим керівним органом Кластера, не є юридичною особою й здійснює свою діяльність на громадських засадах.

Склад Координаційної ради обирається щорічно. До складу Координаційної ради можуть бути обрані учасники Кластера.

4.3. Координаційна рада проводить засідання не рідше одного

разу на рік. Засідання Координаційної ради вважається правомочним, якщо в роботі Засідання бере участь не менше $\frac{1}{2}$ членів Координаційної ради.

4.4. Координаційна рада розглядає питання, що стосуються діяльності Кластера, заслуховує звіт Голови.

Координаційна рада, Голова Координаційної ради можуть приймати рішення щодо створення, за необхідністю, ревізійних комісій, робочих груп, тимчасових творчих колективів для вирішення дослідницьких, проектних, навчально-методичних, наукових або організаційних завдань.

Рішення, що приймаються членами Координаційної ради, Головою Координаційної ради з питань залучення нових учасників або партнерів Кластера, носять рекомендаційний характер.

5. ФІНАНСОВЕ ТА МАТЕРІАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КЛАСТЕРА

5.1. Фінансово-господарська діяльність кожного учасника Кластера здійснюється самостійно.

5.2. Діяльність Кластера може фінансуватися за рахунок внутрішніх джерел, отриманої міжнародної технічної та фінансової допомоги, реалізації цільових грантів, державних коштів та інших надходжень, які не суперечать чинному законодавству.

6. СТВОРЕННЯ КЛАСТЕРА

6.1. Рішення про створення Кластера приймається Координаційною радою, затверджується розпорядженням голови обласної ради.

6.2. Правовідносини між учасниками Кластера регулюються угодою про співробітництво (наукове, соціальне, економічне, технічне партнерство).

6.3. Угода підписується керівниками учасників кластера та погоджується головою обласної ради.

6.4. Усі учасники Кластера зберігають юридичну та фінансову самостійність.

7. КООРДИНАЦІЙНА РАДА КЛАСТЕРА

7.1. Координаційна рада Кластера – колегіальний орган, що забезпечує координацію діяльності його учасників.

7.2. Координаційна рада Кластера формується із представників усіх учасників кластера, представників місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

7.3. Координаційну раду Кластера за посадою очолює голова або заступник голови Постійної комісії обласної ради з питань науки, освіти, сім'ї та молоді Дніпропетровської обласної ради.

7.4. Координаційна рада Кластера:

- визначає перелік освітніх послуг, що надаватимуться учасниками Кластера, та подає пропозиції до структурного підрозділу з питань освіти Дніпропетровської обласної державної адміністрації;
- координує навчальний процес та наукову роботу в Кластері, забезпечуючи ефективне використання наявних у учасників Кластера ресурсів;
- вносить пропозиції Кабінету Міністрів України щодо пріоритетів фінансового, матеріально-технічного забезпечення Кластера;
- звітує про свою діяльність один раз на рік.

7.5. Організаційна структура Координаційної ради Кластера.

Координаційна рада Кластера включає: голову Координаційної ради – голову або заступника Постійної комісії обласної ради з питань науки, освіти, сім'ї та молоді Дніпропетровської обласної ради; секретаря Координаційної ради та особовий склад Представницької ради – виборного органу, що складається з представників всіх учасників Кластера, зокрема, представників Дніпропетровської обласної ради, представників структурного підрозділу з питань освіти Дніпропетровської обласної державної адміністрації.

8. ДОБРОВІЛЬНІ ЗОБОВ'ЯЗАННЯ УЧАСНИКІВ КЛАСТЕРА

8.1. Добровільними зобов'язаннями учасників Кластера є:

- налагодження ефективних комунікацій між учасниками Кластера в сфері освіти;
- обмін досвідом між усіма учасниками Кластера та впровадження передових та інноваційних підходів у наданні освітніх послуг;
- координація здійснення єдиної ефективної соціальної, екологічної та економічної політики Кластера;
- взаємне погодження та дотримання стандартів якісного надання освітніх послуг усіма учасникам Кластера.

9. ПОРЯДОК РЕОРГАНІЗАЦІЇ ТА ПРИПИНЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ КЛАСТЕРА

9.1. Кластер реорганізується або припиняє діяльність за рішенням Координаційної ради або у порядку, який передбачений діючим законодавством.

9.2. Рішення Координаційної ради про реорганізацію або припинення діяльності Кластера, внесення змін та доповнень до Положення є правомочним за умови його прийняття кваліфікованою більшістю учасників ($\frac{2}{3}$) Координаційної ради.

ДОДАТОК Е

ТЕРМІНОЛОГІЧНИЙ ПОКАЖЧИК

- видатки на освіту
 - розподіл між бюджетами – 67-68
- відділ освіти
 - районний – 79-80
 - районних у місті рад – 83
- глобалізація – 29
- громадські організації – 73-74
- децентралізація – 39, 50-51, 69-70, 85, 89, 97, 105-107
- ефективність – 111
- зв'язки
 - вертикальні та горизонтальні в управлінні освітою – 88
- інститут (соціальний, в державному управлінні) – 17-18, 105-108
 - інститут освіти – 30-31
- інституції – 146-147, 190-192
- інституційні основи
 - управління освітою – 38, 73
- інституційний цикл діяльності у сфері управління освітою – 139-140
- інституціоналізація – 13, 15-17, 50, 182-183
 - інституціоналізація місцевого самоврядування як суб'єкта управління освітою – 22-23, 128, 132, 183
- інституціональні складові
 - публічного управління освітою – 19-20, 23
- інтелектуальний капітал – 115
- кластер – 51, 110, 113-114, 117
 - види кластерів – 117-118
 - освітній кластер – 104-105, 112, 114-116, 121, 126, 151
 - діагностика – 134
 - інституційне поле – 119
 - концептуальні основи створення – 151
 - мета, завдання, функції – 154-155, 197-198
 - моніторинг діяльності – 135
 - результати створення – 155
 - структура регіонального освітнього кластера – 123
 - учасники – 198
 - функціональна діяльність освітнього кластера – 119-120
 - цілі регіонального освітнього кластера – 146
 - промислові кластери – 115-116
 - фактори, що сприяють розвитку кластера – 105
- кластеризація – 50-52, 70, 102-103, 112, 201
- кластерна взаємодія
 - позитивні ефекти – 51
- кластерна ініціатива – 110, 131-134
- кластерний підхід – 102-103, 106-107, 114, 120, 122, 132, 135, 144-146

- мета кластерного підходу – 150
- кластерний розвиток
 - заходи стимулювання, підтримка кластерних ініціатив – 113, 132, 134
- кластерна стратегія – 146
 - підходи до побудови – 106
- компетенція – 78, 84, 108
- конкурентоспроможність – 51
- концепції інноваційного середовища та узгодженої конкуренції – 117
- координуючий центр освітнього кластера
 - (координаційна рада освітнього кластера) – 106, 118, 121-123
- мережеві об'єднання – 110, 116
- механізм державно-громадського управління освітою – 149
- місцеві органи влади – 106-107
- місцева державна адміністрація – 148
- місцеві органи виконавчої влади у сфері освіти – 80,84
- модель мережевої організації – 102
- навчально-виробничі комбінати (НВК) – 51-52
- навчально-науково-виробничі комплекси (ННВК) – 120-121
- напруженість конкурентного середовища – 115
- Національна доктрина розвитку освіти – 86,141
- організаційні основи
 - управління освітою на місцевому рівні – 40
- організаційна структура публічного управління освітою – 81-82
- органи місцевого самоврядування (ОМС) – 40, 72, 145-146
 - заходи ОМС щодо формування нової парадигми публічного управління освітою – 43-44
 - роль ОМС в управлінні освітою – 41-42, 112
 - роль ОМС у процесах кластеризації – 128-129, 135
 - функції ОМС у сфері управління освітою – 44
 - функції ОМС у процесах кластерного розвитку – 131
- організаційна структура
 - державно-громадського управління сферою освіти – 143
 - управління освітою – 40, 81-82
- освіта – 6, 24-26
 - сфера освіти – 6, 150
 - функції освіти – 27-31
 - трансформація функцій освіти – 32
- освітній округ – 70, 126-128
- парадигма – 42
 - парадигма освіти – 42
- партнерство
 - державно-приватне – 113
- повноваження – 40, 50, 77-78, 80, 83-85, 91, 94, 97-98, 108
 - органів місцевого самоврядування у сфері освіти – 77-80, 128, 137, 144, 158
- політика
 - держави в галузі освіти, освітня політика – 30, 47, 75

- кластерна політика – 105, 110, 113
- принципи розвитку освіти – 71
- принципи управління освітою на місцевому рівні – 46
 - єдності – 47
 - наукової обґрунтованості – 47
 - системності і комплексності – 47
 - єдиноначальності і колегіальності – 47
 - поєднання централізації та децентралізації – 48
 - пропорційності – 48
 - єдності розпорядництва – 48
 - економічності, ефективності та орієнтації на результат – 48-49
 - делегування повноважень – 49
 - зворотного зв'язку – 49
 - мотивації – 49
- самоорганізація – 42
- синергетичний ефект
 - функціонування освітнього кластера – 131
- система освіти
 - Польщі – 97-98
 - США – 99
 - Японії – 96
 - Великобританії – 96
 - ФРН – 96-97
 - Франції – 97
 - Росії – 103
- стандарти професійної освіти - 70
- стратегії
 - підтримки зростання кластерів – 131
- стратегічний контроль – 149
- суб'єкти, сторони
 - зацікавлені в розвитку освіти – 71
- теорія асоційованої економіки – 117
- управління – 11
 - публічне управління – 12
 - публічне управління освітою – 38
 - види управління освітою – 41
 - державно-громадське управління освітою – 86, 94, 142, 144, 154
- фінансування освіти, навчальних закладів – 63-66, 135-137, 145, 154
 - системи фінансування – 99
- фонд розвитку освіти регіону, навчальних закладів – 80, 136, 138, 146, 148, 152-153
- функції
 - регіонального органу управління освітою – 78
- функціональні рівні
 - інституціональної системи публічного управління освітою – 21
- якість освіти – 34, 97, 110
- SWOT-аналіз
 - можливостей створення кластера – 115, 123, 159, 194

Наукове видання

Волкова Наталія Вікторівна

**Місцеве самоврядування як суб'єкт управління освітою:
кластерний підхід**

Монографія

Волкова Н.В.

В 67 Місцеве самоврядування як суб'єкт управління освітою: кластерний підхід : монографія. – Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. фін. акад., 2014. – 204 с.

ISBN 978-966-8866-88-3

У монографії досліджено проблеми організації конструктивної взаємодії між усіма суб'єктами управління освітою: державою, місцевим самоврядуванням та громадянами. Проведено аналіз сфери освіти та стану системи публічного управління освітою. Розглянуто основні управлінські й організаційні питання функціонування сфери освіти в сучасних умовах. Значну увагу приділено процесам кластеризації у сфері освіти. Розглянуто питання створення регіонального освітнього кластера.

Для студентів, аспірантів, викладачів, керівників закладів освіти, державних службовців, фахівців з проблем управління освітою, а також усіх, хто цікавиться питаннями, піднятими у монографії.

УДК 352.851(477)::37(477)

ББК 74.0+65.05

Редактор *Л.І. Богун*
Технічний редактор *Т.Г. Пунтус*
Корректор *О.С. Косенко*
Дизайн обкладинки *Т.Г. Пунтус*

Підп. до друку 27.11.2013 Формат 84x108^{1/32} Папір друк.
Ум. друк. арк. 10,7 Обл.-вид. арк 14,7 Тираж 300 Замовлення № _____

Дільниця оперативного друку ДДФА. Св. Держкомітету інформ. політики, телебачення та радіомовлення сер. ДК 2126 від 17.03.2005 р.