

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ У КОНТЕКСТІ НАУКОВО-ОСВІТНЬОГО ПРОСТОРУ: СВІТОВИЙ ДОСВІД

Децентралізація управління науково-освітнім простором є одним з пріоритетів суспільного розвитку. Принцип децентралізації влади передбачає формування багатовимірної надскладної системи взаємоузгодження та взаємодетермінації управлінських суб'єктів, основним механізмом якої є соціальна самоорганізація.

В сучасному інформаційному суспільстві децентралізація влади в управлінні науково-освітнім простором можлива тільки за умови конвергенції наукової та освітньої сфери в єдиному інформаційному полі, а державний контроль над системами науки та освіти має бути поступово доповнений дієвими механізмами громадянського самоуправління.

Ключові слова: *влада; децентралізація; управління; реформування; система освіти та науки; науково-освітній простір.*

Постановка проблеми.

Входження людства в постіндустріальну епоху знань об'єктивно перетворює науково-освітній простір у вирішальний фактор соціального розвитку. Професійна компетентність, що скріплює необхідний досвід, знання, а також мотивацію щодо їх постійного оновлення та навички, необхідні для цього, стає вирішальним фактором професійної конкуренції. Проте сучасний науково-освітній простір виходить за межі окремої країни, він являє собою розгалужену структуру, що складається з суб'єктів та об'єктів науково-освітньої діяльності, змісту та способів організації цієї діяльності і вимагає формування надскладної системи управління.

Найсуттєвішим принципом управління науково-освітнім простором сучасності є принцип децентралізації влади. Однак цей принцип актуалізується і реалізується в науково-педагогічних системах провідних країн світу не однаково. Вивчення досвіду децентралізації управління освітою в зарубіжних країнах є досить актуальним для розуміння і передбачення соціальних наслідків подальшої демократизації та лібералізації управління науково-освітньою сферою у зв'язку з перспективами вступу України до ЄС. Разом з тим, зміна змісту, форм і методів управління науково-освітнім простором за принципом децентралізації влади не стали ще предметом спеціального наукового дослідження.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

Децентралізація управління науково-освітнім простором означена одним з важливих пріоритетів світового суспільного розвитку у ряді сучасних теоретичних концепцій і політичних програм. Сучасний світовий досвід доводить ефективність принципу децентралізації під час формування відкритого демократичного науково-освітнього простору. Це дозволяє вважати децентралізацію влади у контексті управління наукою та освітою в зарубіжних країнах певною мірою результатом суспільного консенсусу [1].

Слід зазначити, що під час аналізу методологічних аспектів децентралізації влади у науково-освітніх сферах провідних країн світу, автор

помітила певну особливість. Між моделями фінансування науково-освітніх закладів та науково-освітніх програм та формами управління простежується тісний зв'язок, обумовлюючий їх різноманіття. Політика фінансування стає вирішальним елементом управління наукою та освітою через використання внутрішніх інструментів ринку [5, 6].

Українська влада тільки в останні роки суттєво актуалізувала рух у напрямку децентралізації управління науково-освітньою сферою. В Європі і світі цей шлях уже певною мірою можна вважати завершеним, тому, що найсуттєвіші реформи щодо децентралізації влади в освіті і науці мали місце наприкінці ХХ століття і в даний час ми маємо можливість споглядати певні результати цих реформ. Аналіз науково-освітніх перетворень почнемо з країн Європейського Союзу, оскільки вже опублікованими є певні результати їх проведення [5].

У 90-их роках Б. Стевенсон та І. Вестбарі представили одне з небагатьох систематичних досліджень наслідків планування, що є результатом децентралізації управління європейського освітнього простору. Вони знаходять, що, ключовим аспектом децентралізації управління у науково-освітньому просторі є відповідальність регіональної влади за процес зарахування на посаду та звільнення як керівників науково-освітніх закладів, так і наукових співробітників, викладачів та обслуговуючого персоналу. Проте у різних європейських країнах цей аспект децентралізації влади розкривається по-різному [6].

Мета статті – окреслити сутнісні аспекти процесу децентралізації влади у науково-освітньому просторі світу.

Виклад основного матеріалу.

В європейських країнах децентралізація торкнулась багатьох областей прийняття рішень: організація (визначення структури науково-освітніх установ та тривалість освіти); планування навчальної та наукової діяльності (цілі, зміст, методи, критерії оцінки ефективності); формування штатів та визначення необхідної кількості керівних кадрів, наукових та педагогічних працівників, умови прийняття на роботу, професійні обов'язки; оцінка та інспекція якості науково-освітньої системи; матеріально-технічні фонди науки і освіти та управління економічними ресурсами. Значних реформ зазнав і процес складання та затвердження освітньої документації.

У Франції, Італії та Португалії цією проблемою все ще переймаються органи центральні влади; в Іспанії – спеціально-створені автономні уряди; в Ісландії та Німеччині – відповідний міністр особисто приймає рішення щодо зарахування викладачів на роботу до освітніх установ, а відбором персоналу займається безпосередньо керівник науково-освітньої організації. У Швеції та Фінляндії відповідальність за прийняття на роботу наукових та педагогічних працівників була покладена на органи місцевої влади. У Великобританії спеціалізовані вчені ради науково-освітніх установ самостійно вирішують питання щодо призначення штатних працівників. Однак, в середньому, для європейських країн, коло прийнятих в науково-освітніх установах управлінських рішень залишається ще незначним.

Введення децентралізованих заходів в систему управління освітою та наукою, або їх застосування в децентралізованій системі супроводжувалося загальною тенденцією до розвитку систематичної оцінки якості роботи науково-освітньої системи як цілісності: суб'єктів, об'єктів науково-освітньої діяльності, єдності мети, засобів, змісту та процесу професійного розвитку. Вона стала поширюватися і на тих, хто навчається або проходить професійну підготовку, і на науковців та викладачів, а також на всі рівні освітньої адміністрації.

Проте останнім часом незалежність науково-освітніх закладів в плані управління та організації зросла, як і участь різних секторів науково-освітньої спільноти в прийнятті рішень. Багатьма освітніми установами були прийняті радикальні заходи, спрямовані на підвищення власної автономії щодо прийняття рішень. Це видно на прикладах Бельгії, Данії, Іспанії, Франції та Італії. В Австрії автономія освітніх закладів була введена в дію в 1993 році, в Португалії в 1991 році, в Англії та Уельсі в 1989 році, в Північній Ірландії в 1988 році.

Результат цих реформ такий, що зараз ряд питань по важливим аспектам організації науково-освітнього процесу, як, наприклад, навчальний план та план наукової роботи, кадри, бюджет виносяться на затвердження науково-освітньої ради в кожній окремій установі. Ця нова система порушує традицію центральної або місцевої бюрократії в ухваленні рішень. Однак розширення автономії в управлінні науково-освітніми закладами не є загальною тенденцією у всіх країнах світу. Між країнами існує величезна різниця, що залежить від специфічних соціально-політичних, економічних та культурно-історичних обставин.

Рух до автономії освітніх закладів супроводжувався підвищенням участі освітнього співтовариства в управлінні ними. Більшість країн Євросоюзу ввели колегіальні управлінські ради в освітніх закладах ще на початку 1980-х років, в результаті чого їх влада поступово зростала за наступні десятиліття. У цій загальній тенденції можна знайти щось схоже між країнами щодо членства у складі загальноосвітніх рад. Наприклад, щодо системи шкільної освіти: у всіх випадках шкільні ради включають в себе представників батьків і вчителів, а на середньому шкільному рівні – і учнів (крім Фламандської та Німецької спільнот в Бельгії, Ірландії, Великобританії та Ісландії).

Відмінності в цій області фіксують і той факт, що деякі країни ввели в управлінські ради освітніх установ також представників економічних і культурних секторів (Бельгія, Данія, Австрія, Португалія і Великобританія), закріпивши тим самим практику соціально-економічного партнерства навіть на рівні обов'язкової шкільної освіти [3].

Устрій керівних рад освітніх установ має розподіляти баланс влади між представниками громадськості, батьками, адміністрацією, щоб їх склади були приблизно рівними. Тим не менш, в Данії та Шотландії батьки мають більшість серед інших членів шкільної ради. У Швеції право учня впливати на зміст освіти визначено законом. Більшість місцевих органів управління теж мають деякі ради, в яких беруть участь освітні активісти. В цілому

управлінські ради частіше займаються відносинами між школою і оточуючим співтовариством або позашкільною діяльністю і рідше впливають на фінансову, кадрову або науково-освітню сфери.

Таким чином, зрозуміло, що існує тісна взаємозалежність між децентралізацією та демократизацією влади в контексті науково-освітнього простору. Подальший розвиток політики децентралізації, що актуалізувалася під впливом глобалізації в науково-освітньому просторі дає можливість простежити новітні міжнародні тенденції, що виходять за європейські рамки.

Вони представлені, по-перше, як якісне вираження чотирьох контрастуючих національних систем, що зазнали різних реформ щодо децентралізації, а по-друге, як кількісний аналіз відносин між владними управлінськими структурами і виконанням їх рекомендацій на практиці [4; с. 66].

Для якісного аналізу були обрані країни, згідно характеристикам їх традиційних науково-освітніх структур. Франція представляє традиційну централізовану систему, Сполучені Штати представляють децентралізовану систему управління освітою і наукою, Колумбія та Іспанія – приклади країн, які нещодавно провели освітні реформи з метою поєднання централізації і децентралізації управління в науково-освітньому просторі.

До кінця 80-х рр. ХХ століття, Колумбія зазнавала суттєвої політичної, соціальної, та економічної кризи. Картелі наркобізнесу поряд з активізацією партизанського руху, демонтували політичну нездатність уряду протистояти руйнуванню законності в країні. Перший крок на шляху до легітимізації та відновлення законності пролягав через децентралізацію влади. У 1991 р. Колумбійський конгрес передав муніципалітетам відповідальність за формування соціального устрою, в тому числі і науково-освітньої сфери.

Реформа радикально змінила роль Міністерства освіти, особливо в сенсі управління науковими та навчальними планами та програмами. Міністерство зберегло централізовану владу над структурами освітніх організацій та навчальними планами, але не за змістом певних навчальних програм. Цю зміну було зроблено відповідно до гіпотези, що ухвалення рішення близького до нагальних вимог певної освітньої спільноти дасть можливість краще пристосувати навчальний план до місцевої специфіки і таким чином надасть можливість щодо залучення приватних інвестицій в освіту, поліпшити заохочення роботи викладача, і збільшить участь суспільства у процесі організації науково-освітньої діяльності.

Після тривалої боротьби серед різних адміністративних одиниць, щодо управління освітою, процес децентралізації освіти завершився в 1992 р. проектом «Спільного закону освіти». Встановлювалася муніципальна та освітня автономія, участь приватного сектора в освіті та сигнальній системі в освіті для бідних студентів на вторинному рівні. Однак цей проект був зустрінутий національним союзом викладачів зі значним опором. Обов'язки, передані муніципалітетам, були обмежені; освітні заклади не мали достатньої автономії, щоб вибирати, наймати, і санкціонувати персонал. Проект основного навчального плану та оцінки якості освіти залишився

централізованим, однак, деяка кількість адаптації могла б бути виконана на місцевому рівні.

В Іспанії після багаторічного обговорення того, як регіональні науково-освітні системи повинні бути організовані, була встановлена система управління, при якій громадські ради, складені з батьків, викладачів, і студентів стали керувати місцевими освітніми закладами. Громадська рада була відповідальною за місцеві потреби і спроможна була прискорити прийняття відповідних управлінських рішень. Повноваження ради включали право вибору керівників освітніх закладів, в той час як Міністерство освіти зберігало право контролю над призначенням на посади викладачів і затвердженням наукових ступенів. Міністерство освіти також встановлювало і підтримувало мінімальні вимоги до освітньої сфери, керуючись річним планом і визначаючи науково-освітні пріоритети, особливо пов'язані з національними інтересами, такими як історія Іспанії, іспанська мова, математика та наука. У той же самий час, автономні області взяли під контроль інтерпретацію та адаптацію загального змісту планування освітніх програм до регіональних особливостей і потреб. Цей процес адаптації мав місце і надалі в межах громад і рад кожного освітнього закладу.

Починаючи з 1970-их років, Франція зазнала кілька політичних спроб децентралізації влади в системі науки та освіти. З метою вирішити місцеві та регіональні проблеми протягом наступних двадцяти років було проведено кілька реформ у спробі збільшити місцевий контроль над навчальним плануванням. Однак під час цих реформ Міністерство освіти Франції продемонструвало прагнення до певного збереження системи централізованої освітньої адміністрації. Найсуттєвіші зусилля з децентралізації влади відбулися у 1992 і 1993 роках, коли було передано деякі обов'язки щодо управління освітою адміністраціям регіонів і муніципалітетам. Однак, контроль над навчальними планами та програмами і досі залишається під впливом Міністерства освіти. Зусилля щодо децентралізації влади у контексті науково-освітнього простору Франції були повільні з кількох причин: брак підтримки від науковців та викладачів, нестача громадської активності, стійка традиція щодо формування потужної централізованої бюрократії, віра, що стандарти освіти і загальнонаціональне управління зрівнюють науково-освітні можливості для представників усіх верств населення, тощо.

На відміну від Франції, уряд США зараз має незначний формальний контроль над науково-освітньою адміністрацією і політикою. До структури науково-освітнього простору США входять 50 окремих штатів зі своїми департаментами освіти та науки і приблизно 15 000 напівавтономних освітніх округів. У минулі два десятиліття у Сполучених штатах Америки, мали місце і здійснювали потужний вплив на реформування науково-освітньої сфери дві контрастуючі сили: централізація науково-освітніх цілей на основі визначення загальнонаціональних пріоритетів (включаючи пріоритет національної безпеки), що включали централізоване визначення мети науково-освітнього планування (наприклад, цілі і національні добровільні

стандарти на 2015 рік для навчального плану та інструкції щодо його реалізації), і децентралізація науково-освітнього керівництва на регіональному рівні.

Загальні тенденції щодо реформування науково-освітньої сфери у Сполучених штатах були засновані на принципах економічного змагання, і вплинули на американських політиків, що активізували власну діяльність як з метою збільшення централізації і контролю над організацією освітнього простору, так і щодо деякої децентралізації міських освітніх округів.

Один з найбільш відомих кроків щодо посилення централізації влади був пов'язаний з кризою 1958 р., який привів до «Національного Акту захисту» і збільшив федеральне фінансування науково-освітніх закладів та посилив вплив політики на визначення пріоритету розвитку точних та природничих наук. Губернатори, поряд з кількома президентами, грали провідні ролі у встановленні державних і національних цілей щодо системи освіти і науки, впливали на зміни освітньої системи, які можливо б було досягнути тільки через політику реформ на державному рівні [4; с. 82].

Управління науково-освітнім простором США є прикладом для багатьох націй, що ілюструє глобальну тенденцію до взаємодії і взаємодіяльності в межах країни щодо процесів централізації і децентралізації влади у відповіді на глобальні виклики. Проте, фактично, зусилля кожної з чотирьох розглянутих вище націй щодо одночасної централізації і децентралізації влади в науково-освітній сфері, виникали внаслідок різних економічних та соціально-політичних тисків світової спільноти, і вони здійснювалися способами, унікальними в кожній національній науково-освітній системі. Отже, кожна нація має деяке змішання моделей управління, і у кожній з них вони відрізняється певною своєрідністю.

Соціально-політичним та ідеологічним підґрунтям процесу децентралізації влади в глобальному соціальному просторі є ідеологія лібералізму. Децентралізація влади, що пропагується неолібералами, є найбільш підтримуваним широкою громадськістю елементом їх концепції, тому саме цей шлях модернізації управління науково-освітнім простором іманентно властивий багатьом неоліберальним теоретичним моделям.

Лібералізм обґрунтовує необхідність загального широкого розподілу влади. Таким чином, він надає законну підставу федералізму (хоча федералізм може також ґрунтуватися і на інших причинах). Аналогічно, він може виправдовувати і суворий контроль над регіональною науково-освітньою сферою з боку місцевого уряду, але в ідеалі, стосовно місцевого співтовариства, такий контроль з ліберальної точки зору буде розглядатися як обмеженість соціальних інтересів.

Ідеологія лібералізму може також слугувати науковим підґрунтям для активізації та застосування ринкових механізмів з метою розподілу федеральних та регіональних ресурсів в науковій та освітній галузях. Політика лібералізму послідовно підтримує можливість приватного фінансування науки та освіти і допускає відмінності в орієнтації науково-освітніх програм в результаті таких вкладень.

У порівнянні з авторитарно-центристськими ідеями, лібералізм керується принципом практичної користі і, що важливо у процесі боротьби з корупцією, не надає особливого виняткового значення тому, хто з вкладників повинен брати участь у прийнятті рішень. В ліберальній думці існує виразний акцент на когнітивному знанні як прогресивній силі суспільства. Отже, вона може законно обґрунтовувати автономію науково-освітніх установ, сфокусовану на соціально-економічному значенні професіоналізації.

Децентралізація влади в контексті науково-освітнього простору насамперед означає певну автономію працівників і передбачає послаблення зовнішніх впливів на професію науковця і педагога. У освітніх закладах, де значною мірою реалізується децентралізація управління, активне творче навчання стає засобом демократичної соціалізації учнів і студентів та формування їх свідомої громадської позиції. Але існує суперечність між акцентом на колегіальності в процесі прийняття рішень та особистій автономії, яка певною мірою притаманна кожному професіоналу.

Важливе значення в процесі децентралізації влади відводиться оцінці якості освіти. Адже загальна оцінка якості освіти охоплює не тільки результати навчання, але також поширюється і на весь науково-педагогічний процес.

Висновки. Принцип централізації влади передбачає організацію стійкої вертикальної і гнучкої горизонтальної системи управління. На відміну від нього, децентралізація влади передбачає формування багатовимірної надскладної системи взаємоузгодження та взаємодетермінації різноманітних управлінських суб'єктів, основним механізмом якої є соціальна самоорганізація. Так як кількісний та якісний склад учасників цього процесу не може бути заздалегідь визначеним, завжди залишатиметься місце для сумнівів щодо ефективності такого управління.

Децентралізація влади в контексті управління науково-освітнім простором – це двосторонній шлях, і він аж ніяк не гарантує спрощення управлінської системи. Навпаки, рівень відповідальності кожного окремого суб'єкта науково-освітнього простору за результати власної діяльності підвищиться в рази. Кількість суб'єктів, що зможуть впливати на організацію педагогічного процесу і контролювати його якість також значно збільшиться. Слід додати, що в сучасному інформаційному суспільстві децентралізація влади в управлінні науково-освітнім простором можлива тільки за умови повної комп'ютеризації наукової та освітньої сфери та їх інтеграції в єдиному інформаційному полі.

ЛІТЕРАТУРА

1. *Кривець Л. В.* Філософія влади та управління науково-освітнім простором: монографія / Л. В. Кривець. – К.: Золоті ворота, 2016. – 410 с.
2. *Макгинн Н.Ф.* Влияние глобализации на развитие государственной системы образования / Н.Ф. Макгинн // Перспективы : сравнительные исследования в области образования. – Том XXVII. – 1998. – №1. – С. 45-55.
3. Национальные системы образования в условиях изменяющегося мира / Под ред. Н.П. Литвиновой. – СПб., 1999. – С. 22-92.

4. Astiz M. F., Wiseman A.W., Baker D.P. Slouching towards Decentralization: Consequences of Globalization for Curricular Control in National Education Systems // Comparative Education Review, 2002, № 46 (1), P. 66-82.

5. Structures of the Educational and Training Systems in the EU. – Brussels, Luxemburg, 1998; A Decade of Reforms at Compulsory Education Level in the European Union (1984–1994). – Brussels : European Unit of EURYDICE 1997; Eurydice. The Information Network on Education in Europe [электронный ресурс] – Режим доступа: http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/index_en.php.

6. Westbury I., Hsu C.-S. Does States Control of the Curriculum Matter? A Response to Stevenson and Baker / Educational Evaluation and Policy Analysis, 01/1996; 18(4). P. 343-347.

Л.В. Крымец , доктор философских наук,
НУОУ имени И. Черняховского

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ВЛАСТИ В КОНТЕКСТЕ НАУЧНО-ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ПРОСТРАНСТВА: МИРОВОЙ ОПЫТ

Децентрализация управления научно-образовательным пространством является одним из приоритетов общественного развития. Принцип децентрализации власти подразумевает формирование сверхсложной многомерной системы взаимодействия и взаимодетерминации управленческих субъектов, основным механизмом которой является социальная самоорганизация.

В современном информационном обществе децентрализация власти в управлении научно-образовательным пространством возможна только при условии конвергенции научной и образовательной сферы в едином информационном поле, а государственный контроль над системами науки и образования должен быть постепенно дополнен действенными механизмами гражданского самоуправления.

Ключевые слова: *власть; децентрализация; управление; реформирование; система образования и науки; научно-образовательное пространство.*

Liudmyla Krymets, doktor of philosophy sciences

DECENTRALIZATION OF POWER IN THE CONTEXT OF SCIENTIFIC AND EDUCATION SPACE: WORLD EXPERIENCE

Decentralization of scientific and educational space is one of the priorities of social development. The principle of decentralization of power involves the formation of a multi-dimensional system of mutual confrontation and daunting interdetermination of management entities, which is the main mechanism of social self-organization. The level of responsibility of each entity scientific and educational space for the results of their own activities has greatly increased.

In today's information society, decentralization of power in the management of scientific and educational space is possible only if the convergence of scientific and educational spheres in a single information field, and state control of systems science and education should be gradually supplemented by effective mechanisms of civil government.

Keywords: *power; decentralization; governance; reform; the system of education and science; scientific and educational space.*