

ПРІОРИТЕТИ РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ. АНАЛІЗ РЕГІОНАЛЬНИХ І МІСЦЕВИХ РИНКІВ

УДК 332.005:37

Г. О. ЗЕЛІНСЬКА

Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу

ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ ОСВІТНІЙ ОКРУГ ЯК ІННОВАЦІЯ У ОРГАНІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОГО ОСВІТНЬОГО МЕНЕДЖМЕНТУ

В статті обґрунтовуються концептуальні засади формування територіального освітнього округу як інновації в організації регіонального освітнього менеджменту. Територіальний освітній округ може розглядатися як один з елементів ефективного управління регіональною освітньою системою.

Ключові слова: менеджмент, округ, регіональна освітня система, інновація, інфраструктура.

H. O. ZELINSKA

Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas

TERRITORIAL EDUCATIONAL DISTRICTS AS INNOVATION IN THE ORGANIZATION OF REGIONAL EDUCATIONAL MANAGEMENT

The paper substantiate the conceptual basis for the formation of the territorial district as an educational innovation in the organization of regional educational management. Territorial District Education can be seen as a tool for effective management of regional educational systems. The core of the creation of such a district, without a doubt, there is a higher education institution. There will be considered the demand and supply of educational services and the needs of employers. In addition, one of the key objectives of the regional educational district is engaging in the management of public education through the creation of elected councils. Latest will decide not only the problems of education, but also will takes care of the education of children, crime prevention, social protection and community formation. Development cooperation and self-education – one of the main tasks that pursues the creation of regional educational district.

Keywords: management, district, regional education system, innovation, infrastructure.

Постановка задачі. Сучасні проблеми розвитку регіонального освітнього менеджменту актуалізуються на регіональному рівні у зв'язку з тим, що Україна будує демократичне громадянське суспільство, декларує європейські стандарти у розбудові освітньої сфери. Реалізація цього курсу має свої, зокрема, геопросторові особливості. Адже освітній потенціал населення вітчизняних регіонів різний (чинники середовища обумовили фрагментарність його ознак). Це добре ілюструє функціональна спрямованість його використання: в одних випадках економічна, в інших – етична або політико-адміністративна. Необхідність впровадження сучасної системи та технології оцінювання ефективності регіонального освітнього менеджменту, виявлення факторів впливу на його ефективність з метою забезпечення державних гарантій рівного доступу до якісної освіти зумовлюють актуальність порушеної проблеми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В Україні формування регіонального освітнього менеджменту (РОМ) обумовлюється розробкою стратегічних векторів розбудови держави: від запровадження гуманітарної освітньої парадигми (В. Андрущенко, В. Кремень, ін.), обґрунтування її ролі в економіці (Д. Богиня, М. Згуровський, О. Грішнова, І. Лукінов та ін.) до визначення впливу на формування нового адміністративно-територіального устрою, побудову моделей територіального управління в освіті. Свідченням є дослідження, пов'язані з іменами О. Амоші, С. Бандура, С. Вовканича, М. Долішнього, С. Дорогунцова, Я. Жаліло, Т. Заяць, С. Злупка, В. Куценко, М. Матвіїва, Н. Мукули, В. Онищенко, О. Оболенського, С. Пасеки, М. Пітюлича, С. Писаренко, У. Садової, Л. Семів, О. Сологуб, М. Чумаченко, М. Шаленко, О. Шаблія, Л. Шевчук, Л. Янковської, Л. Яковенко та інших. Разом з тим, теоретико-методологічне та методичне забезпечення формування РОМ в умовах розвитку економіки знань не знайшло належного наукового опрацювання.

Постановка завдання. Мета статті – організація регіонального освітнього менеджменту та обґрунтування наукових засад щодо створення територіальних освітніх округів (ТОО) в складних умовах сучасних трансформаційних процесів в освіті.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні функціонуюча регіональна освітня система (РОС) загалом представлена елементами, які дозволяють оцінити кількісні аспекти її діяльності. Компонентна структура інфраструктури РОС дає змогу оцінити кількісні аспекти її функціонування та розвитку і може бути представлена наступними блоками показників: інфраструктурний потенціал регіональної освітньої системи (розподіл навчальних закладів за формою навчання, формою власності, відомчою приналежністю, типами навчальних закладів, ступенями освіти тощо); контингент (кількість учнів у різних типах навчальних закладів, охоплення дітей освітою, розподіл учнів за віком, змінність навчання, середня наповнюваність

класів та інші показники); кадровий склад (кількість учителів і викладачів, їх кваліфікаційні характеристики).

Аналіз тенденцій розвитку інфраструктури РОС проведено на прикладі Івано-Франківської області. Порівнюючи його результати з загальноукраїнськими показниками можна констатувати, що у пострадянський час інтенсивність змін мережі об'єктів у регіоні була менш виражена. Так, якщо у регіоні у 1990–1991 рр. навантаження на один навчальний заклад склало 298 учнів, у 2005–2006 рр. – 247 учнів, у 2010–2011 рр. – 242 учні, то в Україні – 327 учнів, 250 учнів та 265 учнів відповідно [1, с. 220–243]. Особливо привертає увагу субрегіональний рівень оптимізації мережі РОС. Найменший спад наповнюваності шкіл спостерігався в Богородчанському, Долинському та Коломийському районах. Причому у Богородчанському і Долинському районах головним чином за рахунок зменшення кількості навчальних закладів, у Коломийському – за рахунок найменшого спаду кількості учнів. Отже, головною проблемою розвитку інфраструктури загальнонавчальних закладів (ЗНЗ) РОС Івано-Франківської області на сьогодні є істотна кількість їх недовантаження; загальне зменшення кількості дітей спричинило скорочення мережі ЗНЗ, зменшення середньої наповнюваності класів та шкіл, а збільшення кількості загальноосвітніх навчальних закладів із малою чисельністю учнів призвело до скорочення педагогічного навантаження вчителів тощо. Внаслідок несприятливої демографічної ситуації і застарілої матеріально-технічної бази шкіл спостерігається неефективне функціонування наявної шкільної мережі. Така ситуація створює передумови для зниження економічної ефективності освіти в регіоні загалом за рахунок недовантаженості її інфраструктури.

Відповіддю на виклики ситуації, що склалася, може бути орієнтування регіонального освітнього менеджменту (РОМ) на створення та обслуговування територіальних освітніх округів (ТОО), центром яких мають стати потужні вищі навчальні заклади. Це дозволить не тільки установити, але і забезпечити відповідними ресурсами однакові вимоги до рівня підготовки педагогічних кадрів, інформаційного й методичного забезпечення освітнього процесу і т.п. Підставою для виділення територіального освітнього округу стала необхідність тісної взаємодії закладів освіти і науки з підприємствами, що виробляють товари науково-освітнього призначення, здійснюють матеріально-технічне постачання, організують розподільчі канали, стимулюють попит населення. ТОО являє собою сукупність закладів, установ, підприємств та органів управління ними, в яких проводяться різноманітні види діяльності щодо виробництва, розподілу і організації споживання товарів та послуг науково-освітнього призначення з метою забезпечення потреб населення, що проживає на даній території. До складу ТОО входять державна і приватна освіта усіх рівнів та за всіма видами (очна, заочна, дистанційна); діяльність наукових та науково-дослідних установ та органів управління ними; функціонування об'єктів власності, що знаходяться на балансі закладів освіти й науки тощо. Територіальна структура характеризує розміщення елементів ТОО, форми їх зосередження, взаємозв'язки між ними та проявляється у формуванні різних поєднань науково-освітніх закладів, підприємств, установ, органів управління залежно від чисельності населення, центру обслуговування та величини території, що до нього тяжіє. Створюється так звана ступінчаста система, для якої характерне поступове додавання організацій вищого рівня обслуговування по мірі зростання людності та адміністративної ролі населеного пункту. Вона доповнюється закладами, розташування яких базується на використанні сприятливих природних, історичних умов та можливості забезпечити соціальну та економічну ефективність свого існування [2, с. 5–6].

Документом, що визначає стратегію розвитку освітніх округів, стала постанова Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2010 р. "Про освітній округ", що врегулює питання створення та функціонування освітніх округів [3]. При формуванні зважають спочатку на рівень можливості надання освітніх послуг НЗ, які увійдуть до його складу, отримають статус опорних для організації на їх базі допрофільної підготовки та профільного навчання. При визначенні опорних шкіл має враховуватися динаміка показників стану демографічної ситуації в регіоні, інфраструктура населених пунктів (дороги, зв'язок, доступ до Інтернету), проектна потужність приміщень НЗ. Водночас вирішальним критерієм для оптимізації мережі (формування ТОО та опорних шкіл) є врахування якісного складу кадрів. Створення ТОО є складовою сучасних педагогічних інновацій. Його ключовою метою стає створення системи залучення до управління освітою громадськості шляхом запровадження в них виборних рад, які вирішуватимуть не лише освітні питання, але й опікуватимуться вихованням дітей, профілактикою правопорушень, соціальним захистом і становленням громади. Створення ТОО – один з прикладів горизонтальної форми самоврядування і кооперації в освіті.

Основними структурними елементами державно-громадського управління є [4, с. 26–28]:

- внутрішні структури моделі управління освітою (моно-сфера);
- зовнішні структури моделі управління освітою (полі-сфера);
- центральні структури моделі управління освітою (ноо-сфера).

Адміністрації освітніх установ, спеціальні незалежні органи та органи учнівського самоврядування й педагогічної громадськості в ТОО утворюють внутрішні структури моделі. Правовою основою управління їх діяльністю є нормативно-правова база системи освіти, а організаційною основою – обласні і районні програми розвитку освіти. На основі нормативних актів, зокрема законів "Про політичні партії", "Про профспілки", "Про підприємництво" й ін. визначають статус і основні напрями діяльності зовнішніх структур. Зовнішню структуру моделі управління складають:

- місцеві органи державної влади та органи місцевого самоврядування;
- місцеві організації політичних партій і суспільно-політичних рухів;
- організації батьківської громадськості;
- структури організацій, що складають соціальні інститути;
- організації товаровиробників і підприємців;
- наукові організації [4, с. 29].

У результаті взаємодії й координації діяльності державних та поза державних структур формуються державно-громадські освітні відносини на основі принципів соціального партнерства. Це дасть змогу сформувати систему державно-громадського управління на місцевому рівні, яка й забезпечуватиме реалізацію освітніх послуг та задоволення освітніх потреб мешканців території.

На основі проведеного аналізу можна говорити про дві моделі ТОО: округ, що включає сільські території чи малі міста; округ – велике місто [5, с. 15]. Їх суть зводиться до визначення оптимальної структури управління округом і вибудову управлінського алгоритму вертикалі влади. Менеджмент освітою на основі створення моделі ТОО дозволить забезпечити відповідними ресурсами однакові вимоги до кадрового, інформаційного й методичного забезпечення освітнього процесу і т.п. Його використання, як структури оптимізації зв'язків навчальних закладів, інших освітніх установ, дозволяє більш оперативно та ефективно передавати знання в освіті, а далі в практиці, що дасть можливість врахувати регіональні потреби у кваліфікованих працівниках. Організування роботи по створенню ТОО варто розпочати з формування ресурсного центра, який має стати невід'ємним елементом організаційної структури округу, у функції якого ввійде маркетинг освітніх послуг, організація підвищення кваліфікації кадрів, методичний, соціально-психологічний, інформаційний, технічний супровід, робота з місцевою громадою.

Характерною особливістю моделі освітньої мережі є те, що вона не може бути впроваджена зверху в адміністративному порядку, вирішальним щодо змін у структурі організації освіти на місцях є рішення громади.

Створення округу має не лише сприяти економії витрат на освіту, а й приносити додаткові освітні можливості для місцевої громади в цілому (без цього ні нові схеми підвезення, ні територіальні, матеріально-технічні, змістові трансформації освітнього процесу не будуть реалізовані) [6, с. 65]. Завдання матеріально-технічного забезпечення ТОО може бути вирішене тільки через передачу централізованих повноважень із організаційно-методичного забезпечення навчального процесу на місцевий рівень, де надаються освітні послуги. Як свідчить досвід, створення ТОО – це провідник нового підходу до організації системи РОМ з надання послуг в освіті. Вони мають стати важливими елементами державно-громадської організації освітнього процесу, що дасть можливість залучати додаткові надходження, а також ефективно використовувати наявні державні кошти для забезпечення освітнього процесу, оцінювання якості освіти і розробляти стратегію розвитку освітнього округу з урахуванням інтересів і ресурсів громад [7, с. 96]. При цьому високоорганізований менеджмент освіти, що спирається на інтереси та потреби територіальних громад, може забезпечити реальний доступ до кредитних ресурсів чи грантів для цілей навчання. Оцінка ефективності управління на основі ТОО передбачає аналіз результатів діяльності округу; моніторинг ефективності використання бюджетних і інших надходжень у системі освіти округу тощо. Зазначимо, що в Івано-Франківській області нині функціонують шкільні округи. Загалом, їх створено 164 одиниці. Вони можуть стати канвою для створення ТОО.

Так як розвиток системи формування РОМ повинен охоплювати усі ланки інноваційного процесу: освіта – науково-дослідницька діяльність – виробництво – споживання, то основну роль тут повинна виконати наукова інфраструктура університетів РОС, яка покликана інтегрувати освітню та науково-дослідницьку діяльність. З метою ефективного проведення реформування освітньої галузі пропонуємо владним структурам на державному рівні розробити обґрунтовану стратегію розвитку РОМ, яка повинна враховувати системну його будову. Це дасть змогу сформулювати тактичні та перспективні завдання щодо розвитку освіти загалом (табл. 1).

Таблиця 1

Стратегічні завдання розвитку інфраструктури РОС [8, с.136]

Види інфраструктури РОС	Стратегічні завдання
Елементарно-функціональна інфраструктура	Розв'язання локальних завдань, пов'язаних з конкретним забезпеченням населення освітніми послугами із врахуванням локальних об'єктів РОС.
Уніфіковано-функціональна інфраструктура	Забезпечення ефективного функціонування територіального освітнього округу.
Системно-функціональна інфраструктура	Забезпечення потреб розвитку територіальних суспільних систем (регіонів, сільських, міських поселень, адміністративних районів).
Демографічно-функціональна інфраструктура	Забезпечення потреб населення різних вікових груп у освітніх послугах.

Насамкінець, зазначимо, що розвиток інфраструктури освітньої системи регіону допоможе у вирішенні проблеми надання якісних освітніх послуг, сприятиме працевлаштуванню населення, збільшенню робочих місць, а, отже, приведе до зростання економіки держави та якості життя його мешканців. Не менш важливим завданням є організація формування системи РОМ на інноваційній основі. На сьогоднішній день вона потребує комплексного забезпечення. Вважаємо, що важливим завданням для органів державної влади має стати обґрунтована державна освітня політика, націлена на надання високоякісних освітніх послуг населенню, яке здатне забезпечити реалізацію соціально-економічних перетворень в економіці та забезпечити її конкурентоздатність.

Висновки. Отже, основні завдання, які переслідують створення ТОО, – оптимізація структури навчальних закладів, забезпечення рівного доступу споживачів до освітніх ресурсів і освітніх послуг; єдність регіонального освітнього простору; орієнтованість системи освіти на місцеві ринки праці, розвиток кооперування та самоврядування в освіті.

Перспективи подальших розробок. У зв'язку з виявленими проблемами щодо формування регіонального освітнього менеджменту в умовах розвитку економіки знань вважаємо за доцільне продовження цих досліджень, направлених на його організацію на концептуально новій моделі, в основі якої першочерговою роллю відіграє високоінтелектуальний потенціал державно-громадського управління.

Література

1. Статистичний щорічник Івано-Франківської області за 2011 рік / [за ред. М. М. Колібровського]. – Івано-Франківськ : Головне управління статистики в Івано-Франківській області, 2011. – 613 с.
2. Овсиенко Л. В. Непрерывное образование и модель “обучающегося региона” / Л. В. Овсиенко // Высшее образование в России. – 2009. – № 2. – С. 96–100.
3. Про освітній округ [Електронний ресурс] : положення № 777 : [затв. постановою Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2010 р.]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=777-2010-%EF>.
4. Осадчий І. Районний освітній округ: досвід реформування у профіль і анфас / І. Осадчий // Освіта. – 2003. – 12–19 лют. (№ 18). – С. 28–29.
5. Олійник В. В. Цільове управління професійно-технічними навчальними закладами в ринкових умовах : [навч. посіб.] / В. В. Олійник, В. В. Медведь ; за ред. Г. А. Дмитренка. – К. : ЦІППО, 2002. – 68 с.
6. Дацишин М. Інституційне забезпечення регіональної політики та практика взаємодії органів влади в Україні : [монографія] / М. Дацишин, В. Керецман. – К. : К.І.С., 2007. – 102 с.
7. Алферов Ю. С. Местные органы управления образованием за рубежом: проблемы модернизации и реформирования / Ю. С. Алферов // Педагогика. – 1996. – № 6. – С. 92–99.
8. Зелінська Г. О. Регіональний освітній менеджмент: теорія і практика : [монографія] / Г. О. Зелінська. – Івано-Франківськ : Симфонія форте, 2013. – 384 с.

References

1. Statystychnyi shchorichnyk Ivano-Frankivskoi oblasti za 2011 rik. / Za red. M. M. Kolimbrovskoho. Ivano-Frankivsk: Holovne upravlinnia statystyky v Ivano-Frankivskii oblasti, 2011. 613 s.
2. Ovsienko L.V. Nepreryvnoe obrazovanie i model, obuchayushhegosya regiona. Vyssee obrazovanie v Rossii, 2009. No 2. S. 96–100.
3. Polozhennia pro osvitnii okruh, zatverdzhene postanovoiu Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 27 serpnia 2010 r. No 777 // Sait Verkhovnoi Rady Ukrainy. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=777-2010-%EF>.
4. Osadchyi I. Raionnyi osvitnii okruh: dosvid reformuvannia u profil i anfas. Osvita. – 2003. – 12–19 liut. (No 18). – S. 28–29.
5. Oliinyk V.V. Tsilove upravlinnia profesiino-tekhnichnymy navchalnymy zakladamy v rynkovykh umovakh: navch. posib. / V. V. Oliinyk, V. V. Medved / Za red. H. A. Dmytrenka. – K.: TsIPPO, 2002. – 68 s.
6. Datsyshyn M., Keretsman V. Instytutsiine zabezpechennia rehionalnoi polityky ta praktyka vzaiemodii orhaniv vlady v Ukraini: monohrafiia. – K.: K.I.S., 2007. 102 s.
7. Alferov Yu. S. Mestny'e organy` upravleniya obrazovaniem za rubezhom: problemy` modernizacii i reformirovaniya. Pedagogika. 1996. No 6. S. 92–99.
8. Zelinska H. O. Rehionalnyi osvitnii menedzhment: teoriia i praktyka: monohrafiia. Ivano-Frankivsk: Symfoniia forte, 2013. – 384 s.

Надійшла 05.08.2014; рецензент: д. е. н. Гораль Л. Т.