

В. В. Циган

аспірант кафедри державної служби та менеджменту освіти
Центрального інституту післядипломної педагогічної освіти
ДВНЗ «Університет менеджменту освіти»
Національної академії педагогічних наук України,
директор
ДПТНЗ «Західно-Дніпровський центр професійно-технічної освіти»

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ НОВОЇ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ МОДЕЛІ СОЦІАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА З УРАХУВАННЯМ РЕАЛЬНИХ ПОТРЕБ РИНКУ ПРАЦІ, ДЕРЖАВНИХ І РЕГІОНАЛЬНИХ ПРОГРАМ ЗАЙНЯТОСТІ

У статті досліджується ефективність соціального партнерства в Україні в період сьогоднішнього. Проаналізовано проблемні питання, які заважають реформуванню ринку праці. Обґрунтовано особливості ринку праці та найбільш ефективні програми зайнятості державного та регіонального масштабів.

Ключові слова: державне управління, ринок праці, зайнятість населення, соціально-економічний розвиток, безробіття, робоча сила.

Постановка проблеми. У нових соціально-економічних умовах одним із пріоритетних напрямів розвитку як професійної (професійно-технічної) освіти, так і фахової передвищої освіти постають децентралізація та регіоналізація як завдання державного управління, що має супроводжувати модернізацію діяльності закладів професійної (професійно-технічної) і фахової передвищої освіти в сучасних умовах реформування освітньої галузі України.

Проведені нами дослідження свідчать, що стан освіти в Україні не є досконалим і потребує системної стратегічної модернізації державного регулювання нею. Адже протягом останніх років потенціал кваліфікованих працівників в Україні значно знизився, порівняно з іншими європейськими країнами. Це зумовлено падінням престижу Людини Праці, неефективним інформуванням населення щодо попиту на робітничі професії та спеціальності освітньо-кваліфікаційного рівня молодшого спеціаліста на ринку праці, недостатньою участю соціальних партнерів у вирішенні проблем професійної та передфахової вищої освіти.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Економічна криза, яка спіткала Україну разом з іншими країнами світу, негативно позначилась на стані національного ринку праці та сфері зайнятості. Відбулося скорочення робочих місць, ускладнилося або унеможливилось

працевлаштування, як наслідок, зросло безробіття. Саме тому багато вчених та науковців почало займатися дослідженням цього питання, зокрема такі: С. Бандур, О. Бражко, В. Василенко, В. Герасимчук, М. Гаман, Д. Доманчук, В. Давиденко, Т. Заєць, К. Зайцева, С. Зінченко, Г. Зелінська, О. Корнійчук, О. Коваль, О. Крайник, П. Саблук, А. Сіленко, П. Шевчук, І. Шевченко та інші науковці. Дослідження цієї проблеми мали переважно узагальнюючий характер і не могли врахувати особливості окремих територій. Тому тема зайнятості сьогодні залишається актуальною і важливою.

Метою статті є дослідження концептуальних засад нової організаційної моделі соціального партнерства з урахуванням реальних потреб ринку праці, державних і регіональних програм зайнятості.

Виклад основного матеріалу. Як наслідок, роботодавців не задовольняє не лише якість підготовки кадрів, але й рівень кваліфікації, який є низьким і таким, що не відповідає потребам виробництва, пов'язаного із застарілою матеріально-технічною базою закладів освіти, недосконалістю кваліфікаційних характеристик на професії та види робіт, невідповідністю державних стандартів освіти вимогам сучасного виробництва, недостатнім рівнем підготовки педагогічних працівників. Водночас ці проблеми характеризуються централізованою сис-

темою, успадкованою ще з радянських часів, за якої повноваження щодо прийняття рішень зосереджені в національних органах влади, а регіональні та місцеві органи виконавчої влади та самоврядування мають украй обмежені можливості на тлі структурних змін в економіці.

Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 р., що активно впроваджується Урядом України, визначила цілі та конкретні завдання, механізми та інструменти реалізації, систему моніторингу та оцінювання результативності її провадження. Державна стратегія регіонального розвитку запровадила так званий інтегрований підхід за трьома взаємопов'язаними складниками державної регіональної політики: секторальним (галузевим), територіальним (просторовим розвитком) та управлінським.

Варто також зазначити, що серед головних засобів або інструментаріїв державного регулювання освітньої діяльності сьогодні можна виділити закони і законодавчі акти, державне замовлення та обсяги його фінансування, обсяги фінансування з місцевих бюджетів, створення й підтримка систем контролю якості професійної освіти і навчання, введення в дію об'єктів професійно-технічної освіти, гуртожитків, житла тощо, важелі кредитної та податкової політики, субсидії, кредити і державні гарантії, пільги з оподаткування, плати за землю, квоти, дозвільні документи і ліцензії.

Однак, як бачимо, не досить вирішеними сьогодні залишаються питання управління системою професійної (професійно-технічної) і фахової передвищої освіти, не визначено повноваження та не врегульовано механізми взаємовідносин органів виконавчої влади та самоврядування щодо забезпечення функціонування як системи загалом, так і конкретного закладу професійної (професійно-технічної) і фахової передвищої освіти в умовах децентралізації та суспільних змін зокрема.

Можна сказати, що назріла нагальна необхідність якісних змін у взаємодії центральних і місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо питань функціонування і розвитку закладів професійної (професійно-технічної) і фахової передвищої освіти. Потребує реформування система управління ними. Насамперед, в умовах децентралізації набуває актуальності забезпечення автономності закладів професійної (професійно-технічної) і фахової передвищої освіти, передусім їхньої фінансово-економічної самостійності,

ефективного залучення інвестицій у розвиток системи освіти, введення стимулів як для суб'єктів господарювання, так і для педагогічних працівників.

Надзвичайно важливою буде повна передача закладам професійної (професійно-технічної) і фахової передвищої освіти функцій організації, здійснення та надання освітніх послуг. Це передбачатиме, у свою чергу, їхню автономність і відповідальність.

Отже, головна мета децентралізації, на наш погляд, полягає в тому, щоб надати закладам професійної (професійно-технічної) освіти, регіональним органам управління та самоврядування більше автономії та гнучкості, щоб вони могли адаптуватися до змін в економіці та ринку праці на місцевому та регіональному рівнях. Це передбачатиме їхню широку фінансово-господарську автономність, розширення повноважень керівника, підвищення його персональної відповідальності за результати управлінської роботи та якість підготовки виробничого персоналу.

Нагальним стає також вирішення проблеми щодо підвищення ефективності діяльності закладів професійної (професійно-технічної) і фахової передвищої освіти, які не задовольняють реальних потреб ринку праці. Як наслідок, значна частина державного бюджету використовується на навчання неконкурентних на ринку праці працівників і не сприяє їхній продуктивній зайнятості.

Найбільш припустимо на цьому етапі суспільних змін і викликів сучасності надати функції працевлаштування державній службі зайнятості, звільнивши від цих невластивих функцій заклади професійної (професійно-технічної) і фахової передвищої освіти.

Недосконалість законодавчих та інших нормативно-правових актів, якими регулюються питання професійної (професійно-технічної) і фахової передвищої освіти, неврахування ними змін, що відбуваються в економіці і суспільному житті країни, фінансування за залишковим принципом є факторами, що стримують вирішення наявних проблем і формування єдиної концептуально узгодженої та науково-обґрунтованої державної політики щодо розвитку професійної (професійно-технічної) і фахової передвищої освіти.

Ключовим шляхом подолання наявних проблем, на наш погляд, є децентралізація усієї системи освіти, регіоналізація та оптимізація управління професійною (професійно-техніч-

ною) і фаховою передвищою освітою, що прямо чи опосередковано допоможе вирішити значну частину наявних проблем.

Нова парадигма регіональної політики передбачає перехід від надмірно централізованої моделі, що домінувала до останнього часу, від секторального (галузевого) підходу «згори вниз» до збалансованого партнерства між центральними органами виконавчої влади та місцевою владою для впровадження багаторівневого управління регіональним розвитком. Ці зміни відображені і закріплені у нормативно-правових актах і стратегічних планувальних документах, зокрема у базовому законі України «Про засади державної регіональної політики» (2015 р.) та Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. (2014 р.), яка визначила стратегічне бачення та мету регіонального розвитку України до 2020 р.

Концептуальні підходи до децентралізації та регіоналізації освітньої політики закладені в рішеннях Європейського Союзу та документах, в яких ідеться про модернізацію освіти. Зокрема, в Європейських звітах про якість освіти децентралізація управління визначена як одна з п'яти ключових проблем сучасності. Європейські країни, зокрема Україна, в рамках Копенгагенського та Туринського процесів виробляють загальну політику ЄС, будують єдиний освітній простір у сфері професійної освіти і навчання.

В Україні прагнення до децентралізації задекларовано в Національній доктрині розвитку освіти, де визначено, що система управління освітою розвиватиметься надалі як державно-громадська і має враховувати регіональні особливості, тенденції до автономії навчальних закладів, конкурентоспроможності освітніх послуг. У пункті 23 розділу X вказано, що «модернізація управління освітою, насамперед, передбачає децентралізацію управління, перерозподіл функцій і повноважень між центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та навчальними закладами».

Аналіз ситуації в чинних сферах професійної (професійно-технічної) і фахової передвищої освіти свідчить про необхідність їх децентралізації, але зі збереженням державної підтримки конституційних зобов'язань щодо надання відповідної освіти, наявністю мотивувальної і стимулювальної ролі державного і місцевих бюджетів для створення оптимальної мережі

закладів професійної (професійно-технічної) і фахової передвищої освіти, запровадженням багатоканальності фінансування, розширенням права і відповідальності закладів щодо використання коштів. Особлива роль у цьому процесі належить розподілу повноважень, прав і відповідальності органів освіти і науки на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях, взаємодії суб'єктів управління освітою, закладів та установ професійної (професійно-технічної) і фахової передвищої освіти, органів місцевого самоврядування, стейкхолдерів освіти, організацій роботодавців, замовників підготовки кадрів, громадських організацій і громадян в умовах реформування та модернізації освітньої галузі України.

Безумовно, одним із головних стратегічних напрямів сучасної державної політики має стати забезпечення умов для задоволення потреб громадян, суспільства та ринку праці в якісній професійній освіті шляхом створення нових механізмів регулювання професійної (професійно-технічної) і фахової передвищої освіти, оновлення їх структури та змісту, розвитку фундаментальності та практичної спрямованості освітніх програм, формування системи навчання протягом життя, що є одним із основоположних чинників забезпечення конкурентоспроможності України на європейському та світовому рівнях.

У нових умовах соціально-економічних і політичних змін, ускладнення умов життя та діяльності зростає актуальність підвищення вимог до виробничого персоналу, результатів його роботи та здійснення навчально-виробничої діяльності закладів професійної (професійно-технічної) і фахової передвищої освіти. Потребує узгодженої оптимізації мережа діючих закладів професійної (професійно-технічної) і фахової передвищої освіти з урахуванням регулювання соціально-економічного розвитку країни, збалансованого розвитку галузей економіки та регіональних ринків праці, а також розроблення механізмів і моделей розвитку в регіонах систем фахової передвищої та професійної (професійно-технічної) освіти, що реалізується, відповідно, коледжами, технікумами, училищами та різними типами закладів професійної (професійно-технічної) освіти.

Стратегічне бачення регіонального розвитку та країни загалом полягає у вирішенні наявних проблем шляхом використання внутрішніх та зовнішніх можливостей регіонів і територій. Необхідним є збалансування обсягів підготов-

ки, зайнятості та попиту в розрізі кожного регіону на професійну підготовку робітничих кадрів і молодших спеціалістів у закладах професійної (професійно-технічної) і фахової передвищої освіти з відповідним формуванням показників державного та регіонального замовлення, а також формування оптимальної їхньої мережі; збалансування обсягів підготовки, зайнятості та попиту щодо загальнодержавних потреб і кожного регіону на кваліфіковані кадри, формування оптимального контингенту здобувачів освіти та педагогічного персоналу. Безперечно, питання децентралізації – як фінансової, так і управлінської – сьогодні є дуже очікуваним в українському суспільстві та потребує якнайшвидшої реалізації, починаючи із забезпечення законодавчого рівня.

Стратегічною метою реалізації державної регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого розвитку регіонів України з метою забезпечення соціальної та економічної єдності держави, підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів, активізації економічної діяльності, підвищення рівня життя населення, дотримання гарантованих державою соціальних та інших стандартів для кожного громадянина незалежно від місця проживання.

Зазначимо, що об'єктами регіонального управління є адміністративно-територіальні одиниці, в межах яких здійснюється державне управління і місцеве самоврядування. Суб'єктами регіонального управління є центральні й місцеві органи виконавчої влади, а також органи місцевого самоврядування.

Конституцією України закріплено дві системи влади на місцях: місцеві державні адміністрації, які є місцевими органами виконавчої державної влади, і місцеве самоврядування як публічну владу територіальних громад. Ці дві гілки влади, що відрізняються правовим і фактичним статусом і діяльність яких нерідко спрямована на досягнення протилежно спрямованих цілей, іформують цілісну систему місцевого управління.

Державне управління регіонами (або пряме державне управління на місцях) – це управлінська діяльність в адміністративно-територіальних одиницях, яка здійснюється через адміністрацію, призначену центральними або іншими вищими органами влади. Місцеве самоврядування – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно чи під відповідальність

органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах чинного державного законодавства. Нині система правового розмежування функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування містить різні юридичні інструменти: нормативно-правові, договірні, судові тощо.

Державна управлінська вертикаль і органи місцевого самоврядування створюють систему місцевої влади, практична реалізація якої має декілька суттєвих вад. До них, по-перше, можна зарахувати те, що більшість повноважень обох гілок влади належить до суміжної компетенції. А це не відповідає основному принципу менеджменту, а саме: одна проблема – один відповідальний. Іншим недоліком можна вважати те, що представницькі органи районного та обласного рівнів (районні та обласні ради народних депутатів відповідно) не формують своїх виконавчих органів. Тому виконавчі функції вони вимушені делегувати державним адміністраціям відповідного рівня, зокрема розроблення планів соціально-економічного розвитку території, складання і виконання місцевого бюджету, управління місцевими фінансами тощо. За таких обставин місцеве самоврядування на субдержавних рівнях формальне.

На особливу увагу заслуговує питання делегування повноважень місцевих рад місцевим державним адміністраціям і навпаки. Законодавче поле з цього питання, на жаль, не досконале. Наприклад, не визначено умови делегування повноважень, порядку здійснення делегованих повноважень, порядку набрання чинності та введення в дію актів, а також визначення системи контролю з питань делегованих повноважень. Є потреба також у законодавчому визначенні принципів делегування повноважень, зокрема таких, як законність, субсидарність, добровільність, підконтрольність, підзвітність.

Отже, у сучасних умовах демократичного державотворення професійна (професійно-технічна) і фахова передвища освіти України зазнають докорінного реформування, успіх якого значною мірою залежатиме саме від ефективного управління цими сферами освіти на всіх рівнях.

Під регіоналізацією професійної (професійно-технічної) і фахової передвищої освіти розуміємо процес передачі повноважень у цих сферах освіти, діяльності закладів професійної (професій-

но-технічної) і фахової передвищої освіти до регіонів, які відповідають обласному адміністративно-територіальному поділу, та орієнтацію роботи цих закладів освіти на потреби певної території. Інакше кажучи, це – передача закладів професійної (професійно-технічної) і фахової передвищої освіти із загальнодержавного підпорядкування на регіональний (обласний) рівень. Водночас відкритим залишається питання, якою повинна бути повнота розподілу повноважень. Як показали дослідження, до останнього часу в Україні не було єдиної системи поглядів на регіоналізацію професійної (професійно-технічної) і фахової передвищої освіти як на рівні регіонального управління галуззю, так і на рівні центральних органів виконавчої влади.

Регіоналізація професійної (професійно-технічної) і фахової передвищої освіти вимагає істотного підвищення ефективності управління освітніми системами, передусім із позицій гарантування якості освіти. Майже всі реформи децентралізації визначають поліпшення якості як пріоритетний напрям. Очікується, що можливість приймати рішення ближче до рівня закладів професійної (професійно-технічної) і фахової передвищої освіти допоможе краще адаптувати навчальні програми до регіональних, місцевих умов, сприятиме більшій відповідальності, підсилить мотивацію здобувачів освіти та викладачів, сприятиме участі у навчально-виробничому процесі батьків і підвищить готовність громади, суб'єктів господарювання брати участь у фінансуванні закладів освіти.

Одна з цілей регіоналізації освіти – автономізація закладів професійної (професійно-технічної) і фахової передвищої освіти, коли заклад освіти захищений необхідною нормативно-правовою базою і керується у своїй діяльності принципами загальнодержавної і регіональної політики, функціонує в умовах чіткого розподілу прав і повноважень, має багаторівневе і багатоканальне фінансування, ефективно вирішує кадрові питання і здатний самостійно контролювати якість підготовки випускників, забезпечувати багаторівневість освіти.

Висновки і пропозиції. Сьогодні в державі мають бути вироблені підходи (бачення) до стратегії децентралізації освіти загалом. Для чіткого розуміння специфічних проблем, пов'язаних із децентралізацією управління у сферах професійної (професійно-технічної) і фахової передвищої освіти України (зі збереженням державної підтримки конституційних зобов'язань щодо надання відповідної освіти, наявністю мотивувальної і сти-

мульовальної ролі державного і місцевих бюджетів для створення оптимальної мережі навчальних закладів та установ професійної (професійно-технічної) і фахової передвищої освіти, запровадженням багатоканальності фінансування, розширенням прав і відповідальності закладів освіти), необхідні, на нашу думку, подальші дослідження у цьому напрямі, а також треба буде визначити етапи та терміни реалізації процесу децентралізації та оптимізації управління системою професійної (професійно-технічної) і фахової передвищої освіти, розробити й затвердити в установленому порядку стратегію децентралізації та плани (довгостроковий і короткостроковий) її реалізації.

Список використаної літератури:

1. Вдовіна Г.О. Аналіз ринку праці: пропозиція і попит на неї. Л.: Видавництво ЛНУ імені Івана Франка, 2011. 145 с.
2. Діловий регіон. Новини Черкаського обласного центру зайнятості. URL: <http://dr.ck.ua/cherkaskyy-oblasnyy-centr-zaynyatosti>.
3. Зайнятість, праця та соціальний захист населення: вітчизняний та зарубіжний досвід // За ред. канд. економ. наук, проф. Т.М. Кір'ян. К., 2017. 245 с.
4. Сучасні проблеми ринку праці і зайнятості в контексті політики швидкого економічного зростання: матер. засідання круглого столу (17 травня 2018 р., м. Київ) / За наук. ред. С.М. Кожем'якіної. К.: ІПК ДСЗУ, 2018. 54 с.
5. Літинська В.А. Державне регулювання зайнятості населення в Україні. Економічний вісник Держбанку. 2013. № 3 (33). С. 260–263.
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування державного управління у сфері зайнятості населення та соціального страхування на випадок безробіття: проект закону України. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 24. Ст. 243. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/NT1596.html.
7. Про Державну службу зайнятості України: Указ Президента України від 16 січня 2013 р. № 19. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/19/2013>.
8. Федоренко В.Г. Ринок праці в Україні та економічні тенденції в умовах світової економічної кризи. Економіка і держава. 2009. № 1. С. 4–5.
9. Шкіндюк І.Ю. Зарубіжний досвід вирішення проблем зайнятості і перспективи його застосування в Україні. Ефективність державного управління: зб. наук. пр. ЛПІДУ. 2009. Вип. 21. С. 151–158.
10. Шкіндюк І.Ю. Шляхи удосконалення державного управління зайнятістю населення України. Державне будівництво. 2012. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2012_1_43.

Цыган В. В. Концептуальные основы новой организационной модели социального партнерства с учетом реальных потребностей рынка труда, государственных и региональных программ занятости

В статье исследуется эффективность социального партнерства в Украине в настоящий период. Проанализированы проблемные вопросы, которые мешают реформированию рынка труда. Обоснованы особенности рынка труда и наиболее эффективные программы занятости государственного и регионального масштабов.

Ключевые слова: государственное управление, рынок труда, занятость населения, социально-экономическое развитие, безработица, рабочая сила.

Tsyhan V. V. Conceptual foundations of a new organizational model of social partnership taking into account the real needs of the labor market, state and regional employment programs

The article examines the effectiveness of social partnership in Ukraine in the present period. The problematic issues that hinder the reform of the labor market are analyzed. The features of the labor market and the most effective employment programs of national and regional scales are substantiated.

Key words: public administration, labor market, employment, socio-economic development, unemployment, labor.