

## СТЕЙКХОЛДЕРЫ ОБРАЗОВАНИЯ – СУБЪЕКТЫ И РОЛИ

**Балакирева Ольга Николаевна, канд. социол. наук**  
**Левин Роман Яковлевич, канд. пед. наук**

Вопрос определения стейкхолдеров и их ролей актуализуется тем больше, чем меньше украинское правительство выделяет средств на образование, и чем больше соответствующих обязательств передает местным властям. Как, например, при формировании госбюджета 2016 г., когда правительство не предусмотрело финансирование профтехучилищ, предложив содержать их за счет местных бюджетов [1], или, как предусмотрено проектом госбюджета 2017 г. и связанными с ним законопроектами, передать местным властям обязанности по оплате коммунальных услуг, энергоносителей и труда непедagogических работников в образовательных учреждениях [2]. Понятно, что подобные инициативы будут множиться в ходе реформы децентрализации.

Этот пример характерен, на наш взгляд, отображением двух принципиальных аспектов проблематики стейкхолдерства украинского образования в контексте взаимоотношений государства и общества. Первый аспект касается традиции возлагать роль стейкхолдеров образования в основном на власти – центральную и местные. Именно они наделены правами регламентации организации, форм и содержания образования, соответственно общество от властей ожидает обеспечения дееспособности этого государственного института. В таком привычном понимании роли государства есть, конечно же, своя устоявшаяся логика. Исследуя несколько лет назад проблему социально-экономического неравенства, мы действительно пришли к выводу, что перспективы решения «вечных» вопросов образования в современной Украине почти исключительно зависят от качества государственной образовательной политики [3, с. 449–462]. Да и сегодня авторитетная политологическая экспертиза полагает, что именно государству «Необходимо <...> определиться и придерживаться четких приоритетов. В условиях войны – это <...> сектор безопасности и обороны, регулирование

экономики и здравоохранение <...> всего этого невозможно достичь без создания качественного образования» [4].

Исследования последнего времени показали, что логика развития страны действительно обуславливает необходимость наличия эффективной образовательной политики именно со стороны государства, охватывающей целый комплекс проблем, решение которых лежит в основном в сферах законодательства и финансирования. Это, например, формирование госзаказа соответственно потребностям рынка труда; введение фискального стимулирования негосударственных стейкхолдеров – будущих работодателей; усиление роли государства относительно смягчения уже состоявшегося явления образовательного неравенства и многое другое [5, с 166–167]. Именно на государство, прежде всего, традиционно возлагается ответственность за формирование через институт образования желательной системы ценностей новых поколений, основанной на идее построения в Украине современного постиндустриального общества знаний [6, с. 275].

Но, принимая государство как основного сегодня стейкхолдера образования, приходится принимать и неизбежность внутригосударственного конфликта между центральной и местными властями. Это, прежде всего, объективные противоречия, возникающие при распределении образовательных полномочий и соответствующей финансовой нагрузки, каковые особенно обостряются в условиях децентрализации. Действительно, с точки зрения социально-экономической целесообразности распределение финансирования образования (как и некоторых других отраслей) между центром и регионами уже назревшая необходимость. И, например, в части профессионального образования пути минимизации возможных межбюджетных конфликтов вполне очевидны, если опираться на три концептуальных положения. Во-первых, что распределение финансирования образования между центром и регионами должно осуществляться не по субъективным соображениям, а на основе понимания организационно-управленческих функций, естественно присущих центральной государственной власти и территориальным органам

самоуправления. Для центра – это удовлетворение образовательных потребностей, необходимых для выполнения исключительных функций государства (внешнеполитических, институционального управления, безопасности, развития стратегической инфраструктуры и т.п.). Для регионов – это удовлетворение образовательных потребностей, необходимых для выполнения всех иных функций обеспечения социально-экономического развития местных общин и территорий. Во-вторых, то положение, что при определенных (и достаточно часто возникающих на практике) условиях образовательные потребности/интересы центра (общегосударственного управления и развития) и мест (регионального управления и развития) не совпадают. Они могут очень различаться, а в ряде случаев оказываться даже взаимно противоречивыми, причем эти противоречия имеют объективные экономические основания. Так, местные власти могут быть не заинтересованы финансировать за свой счет подготовку кадров для общегосударственных потребностей и наоборот – центр не заинтересован финансировать подготовку кадров для потребностей местных. В-третьих, то положение, что взаимные противоречия центра и регионов могут возникать и по иным поводам. Например, потребности/интересы государства с точки зрения развития общенациональной экономики на перспективу могут вовсе не совпадать с потребностями/интересами сегодняшних региональных рынков труда. В этих случаях регионы также не будут экономически заинтересованы финансировать подготовку кадров для перспективных в будущем секторов/кластеров экономики, которые пока еще не дают ощутимого вклада в местные бюджеты. А вот интерес госбюджета в этом случае будет как раз противоположным – готовить кадры под госинвестиции в будущие общенациональные проекты, а не для удовлетворения актуальных сегодня местных потребностей.

Перечисленные объективные противоречия необходимо учитывать при экономически целесообразном и социально оправданном распределении финансирования образования между государственным бюджетом и местными бюджетами. Такое распределение всегда есть компромиссом двух субъектов,

долженствующим выработываться исключительно на основе научных прогнозов развития страны в целом и ее отдельных регионов. Тогда можно обоснованно определить доли финансирования профессионального образования за счет государственного (госзаказ) и областных бюджетов (региональный заказ). При этом ключевым признаком целесообразности и объективности распределения будет являться способ формирования структуры и объемов этих заказов. Целесообразно, на наш взгляд, нормативно закрепить нерациональность нынешнего определения госзаказа исключительно силами самих госзаказчиков (министерств) закрытым от экспертов и общества способом, иногда даже без привлечения профильной науки. Такой способ априори не в состоянии корректно и надежно обеспечить весь объем необходимых процедур сбора и обработки нужной информации. Он больше подчинен волюнтаризму и ведомственным интересам отдельных госзаказчиков, чем интересам общества и государства в целом. Давно пора бы определять долевые части государственного и региональных образовательных заказов на основе глубокого научного анализа, профессиональных экспертных оценок, открытого обсуждения возможностей и потребностей центральных и местных органов власти и самоуправления. Иначе принципиальные вопросы отечественного образования и дальше будут зависеть исключительно от воли государственно-управленческих кадров, состояние сформированности управленческих компетенций которых относительно компетенций, присущих эффективной бюрократии, в целом пока оценивается на уровне 18% [7, с. 143].

Второй аспект проблематики стейкхолдерства украинского образования значительно более общий, нежели пути и способы распределения расходов между центром и регионами. Он связан скорее с идеологией самого подхода к проблеме определения основных стейкхолдеров и распределения их ролей в контексте отношений государства и общества. Здесь целесообразно вспомнить, в частности, давний (от 27.09.2000 г.) Доклад Национальной комиссии США по преподаванию математики и естественных наук в 21-м веке (Доклад Гленна) [8]. Этот доклад, направленный тогдашнему министру образования США

председателем комиссии Джоном Гленном (первым астронавтом США, совершившим орбитальный космический полёт), появился вследствие поставленной за год до того (в 30-ю годовщину первой высадки американцев на Луне) задачи – исследовать причины отставания американских учеников в математике и естественных науках. В то время результаты международного исследования качества образования TIMSS-1999 «...показали мрачную картину снижающегося уровня образования, устаревшего на три десятилетия» [8, с. 5], потому что американские восьмиклассники заняли 18-е и 19-е места по естественным наукам и математике соответственно. Реализация части предложенных Докладом Гленна мероприятий позволила за 12 лет (временной цикл смены поколений в американской школе) существенно улучшить результаты образования: в TIMSS-2011 г. уже были заняты соответственно 10-е место по естественным наукам и 9-е по математике.

Показательно, что хотя оценка затрат на реализацию мероприятий только в первом году составляла больше 5 млрд. долл., авторы не требовали их от правительства самой богатой страны. «Эти средства и другие ресурсы должны появиться из различных источников, включая все уровни правительства, высшее образование, бизнес и промышленность, профессиональные образовательные ассоциации и объединения учителей, общественные организации и население в целом» [8, с. 7]. Особенно интересна идеологическая основа мероприятий: «...усилия реформы сконцентрировали внимание американцев на образовании как общенациональном вопросе» [8, с. 6]. Доклад заканчивается призывом ко всем американцам «...взять на себя прямую личную ответственность и выразить свои взгляды на преподавание математики и естественных наук деятелям политики и правительства, а также проявить инициативу по реализации стратегий, сформулированных в этом докладе» [8, с. 8].

Касательно практической стороны было определено семь групп участников процесса – по сути, главных стейкхолдеров школьного образования: родители, учителя, школьные советы и администрации, директора

колледжей и школ, руководство штата, высшие учебные заведения, представители бизнеса [8, с. 41]. Эти стейкхолдеры были охвачены внедрением 14-и стратегий (в составе 3-х целей), детально прописанных по направленности, функциям, содержанию, организации, мероприятиям, методологии, источникам финансирования. Легкодоступное для понимания описание того, что должно состояться по каждой стратегии, оставило очень мало свободы ответственным за внедрение лицам для неоднозначных толкований и формального отношения. Было четко регламентировано, кто и как будет ежедневно имплементировать стратегии в практику, включающую, в том числе, местное партнерство власти и бизнеса. В центр деятельности были поставлены местные школьные советы, им и администрациям школ, а также учителям, родителям, местным власти, бизнесу и университетам были определены конкретные задачи. Полагая, что ключевым фактором повышения качества преподавания является значительное увеличение оплаты соответствующих учителей, авторы реформы, тем не менее, подчеркивали, что этот вопрос не столько финансовый, сколько наличия политической воли. А власть ее проявит только тогда, когда весь американский народ (граждане-налогоплательщики) возьмет на себя ответственность за реализацию поставленных целей.

Этот опыт, как нам представляется, важен для современного украинского образования не только и не столько в частях организации и технологий – большинство описанных в докладе стратегий и мероприятий хорошо известны в Украине и применялись в разные времена. Наиболее ценной частью представляется не организационно-технологический, а ценностно-идеологический аспект. Если мы воспримем образование как украинскую национальную проблему, вокруг которой должно объединиться все общество ради будущего страны, тогда вопрос определения основных стейкхолдеров и распределения их ролей получит новое понимание. Главным стейкхолдером тогда будет определена политическая нация. Способная брать ответственность за состояние образования, принимать в этом деле активное участие, разумно формулировать требования к властям и контролировать их реализацию.

## Список литературы

1. ПТУ перекинули на місцеві бюджети: Львівська облрада дасть гроші лише на півроку. [Електронний ресурс]. ЗІК. – 29.12.2015. Доступний з : [http://zik.ua/news/2015/12/29/ptu\\_perekynuly\\_na\\_mistsevi\\_byudzhety\\_lvivska\\_oblrada\\_dast\\_groshi\\_lyshe\\_na\\_658828](http://zik.ua/news/2015/12/29/ptu_perekynuly_na_mistsevi_byudzhety_lvivska_oblrada_dast_groshi_lyshe_na_658828).
2. Якель Р. Узаконенная (не)состоятельность // «Зеркало недели. Украина». – №38–39. – 22 окт. 2016 г.
3. Детермінанти соціально-економічної нерівності в сучасній Україні : монографія / [Балакірева О.М., Головенько В.А., Дмитрук Д.А. та ін.] ; за ред. канд. соціол. наук О.М. Балакіревої ; НАН України ; Ін-т екон. та прогнозув. – К., 2011. – 592 с. : табл., рис.
4. Немирич С. Новогоднее: счета к оплате // «Зеркало недели. Украина». – №50. – 29 дек. 2016 г.
5. Процеси соціальної мобільності в сучасному українському суспільстві : кол. моногр. / [Балакірева О.М., Серета Ю.В., Дмитрук Д.А. та ін.] ; за ред. канд. соціол. наук О.М. Балакіревої ; НАН України, ДУ "Ін-т екон. та прогнозув. НАН України". – К., 2014. – 288 с. : табл., рис.
6. Ціннісна складова модернізаційних процесів у сучасному соціумі України : кол. моногр. / [Балакірева О.М., Геєць В.М., Сіденко В.Р. та ін.] ; НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогнозув. НАН України». – К., 2014. – 340 с. : табл., рис.
7. Некономічні пріоритети модернізації в Україні з урахуванням інтеграційного досвіду країн Центрально-Східної Європи : наукова доповідь / за ред. канд. соціол. наук О.М. Балакіревої ; НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогнозув. НАН України». – К., 2015. – 162 с., табл., рис.
8. Пока ещё не слишком поздно. Доклад Нацкомиссии США по преподаванию математики и естественных наук в 21-м веке. [Електронний ресурс]. Математическое образование: вчера, сегодня, завтра. – 27.09.2000. – 41 с. Доступный с : [http://www.mccme.ru/edu/index.php?ikey=glenn\\_ne\\_pozdno](http://www.mccme.ru/edu/index.php?ikey=glenn_ne_pozdno).