

Добрянська О.М.

КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради»

АНАЛІТИЧНИЙ ОГЛЯД ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ ТА РЕФОРМУВАННЯ ОСВІТНЬОЇ ГАЛУЗІ

У статті зібрано, узагальнено і проаналізовано стан процесу децентралізації влади в Україні в частині управління освітою в умовах реформ за кількома показниками. Серед них маємо кількість створених територіальних громад, кількість опорних закладів, передача загальноосвітніх навчальних закладів в управління міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад), кількість територіальних громад, що прийняли в комунальну власність загальноосвітні навчальні заклади, кількість загальноосвітніх навчальних закладів, що перейшли в комунальну власність територіальних громад, кількість громад, що передали освітню субвенцію в районний бюджет. Наведено періодизацію державної політики у сфері освіти за роки незалежності України по теперішній час. Зауважено на тому, що система управління освітою, яка існувала в Україні до цього часу, мала негативний вплив як на якість, так і на доступність середньої освіти, а в особливій мірі в сільській місцевості та невеликих містах. Основним огріхом треба вважати той факт, що повноваження з координації освітньої сфери належали державним адміністраціям, а не виборним органам місцевого самоврядування. А втім, зараз в умовах передачі повноважень громаді і школі та змінами в розподілі фінансування, громаді надані можливості вирішення своїх потреб на місцях, і таким чином створення реалій надання дітям кращої освіти. Але поряд із позитивними тенденціями процесу децентралізації є і негативні, а саме: питання індексу фінансової спроможності громади в частині утримання закладів освіти громади. Індекс є показником формування оптимальної освітньої мережі. А оптимізація мережі закладів освіти є болючим питанням членів громади, які є учасниками навчально-виховного процесу. Брак кваліфікованих кадрів, які зможуть приймати ефективні управлінські рішення, є наслідком передачі повноважень по формуванню державної освітньої політики в громаді районним радам. Для упередження таких ситуацій необхідно досліджувати та удосконалювати питання механізмів державного управління освітою в територіальних громадах.

Ключові слова: децентралізація, управління освітою, державна політика, територіальна громада, реформування, освітня політика, освітня мережа.

Постановка проблеми. Децентралізацію влади як складову державної політики регіонального розвитку визначають однією з головних реформ в Україні на даному етапі розвитку. Вона забезпечила базис кардинальних змін та інституційних перетворень, створила умови для підвищення якості життя і має великий вплив на реалізацію секторальних реформ. У результаті створення нової системи розподілу владних повноважень між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування в Україні сьогодні фактично сформовано нову систему відносин між різними гілками влади та збалансовано систему стримувань і противаг.

Як засвідчує світовий досвід, саме успішна реалізація проєктів територіального розвитку, здійснюваних територіальними громадами, дає значний поштовх для регіонального розвитку економіки та згуртованості країни загалом. Сьогодні

основою сталого розвитку на засадах інклюзивності є посилення спроможності громади ефективно впливати на суттєві характеристики якості життя.

Об'єднану територіальну громаду (ОТГ) вважають спільноту громадян, якими усвідомлено власні права та інтереси, з демонстрацією уміння конструктивного розв'язання питань розвитку, залагодження конфліктних ситуацій, керування соціальною, економічною та культурною сферами життєдіяльності громади й реалізації власної стратегії розвитку. Формування територіальних громад [6] дає можливість будувати новий тип локальної ідентичності громади та її жителів. На думку науковців і практиків, становлення соціального капіталу громади, що є підставою для згуртованої конструктивної активності локальних спільнот, забезпечується локальною ідентичністю, в комбінації з відчуттям єдності, довіри,

взаєморозуміння, солідарності, поваги, серед членів громади, діючи під впливом індивідуального та колективного досвіду і взаємодії. Формування на базі зазначеного соціального капіталу нової суб'єктності громади кардинальним чином перелаштовує карту реалізації державної політики, направленої на регіональний та місцевий розвиток, сприяє фокусуванню на сучасні дієві європейські інструменти цієї політики, що забезпечує розвиток національної спільноти загалом на якісно новому рівні.

Законодавством України органам місцевого самоврядування визначено значний перелік повноважень і функцій для самостійного прийняття рішень, у який спосіб під власну відповідальність та із залученням усіх наявних ресурсів забезпечити надання якісної та доступної базової середньої освіти на відповідній території, згідно із затвердженими державними освітніми стандартами.

Багато питань і проблем у сфері освіти потребують вирішення на місцевому рівні, зокрема: нерівномірна наповнюваність шкіл і класів, велика кількість громіздкої шкільної інфраструктури з малою наповнюваністю учнів і водночас наявність переповнених шкіл, викладання предметів за шкільними програмами педагогами-нефахівцями, зокрема у сільській місцевості, застаріла й енерговитратна архітектура шкільних будівель, технічне зношення інфраструктури, великі витрати на утримання шкіл із малою наповнюваністю учнів, невідповідність системи позашкільної роботи сучасним запитам дітей і неохоплення нею всіх дітей, які проживають на відповідній території, відсутність доступу до дошкільної освіти для всіх дітей, особливо в сільській місцевості.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемою децентралізації державної влади та місцевої влади в Україні займалися відомі юристи, такі як А. Ткачук, К. Линьов, В. Ковальова, Л. Белей та ін.

Вивченню теоретико-прикладних питань розвитку місцевого самоврядування, децентралізації влади, присвячено увагу В. Авер'янова, В. Бакуменко, О. Бориславської, М. Братковського, І. Грицяка, В. Гройсмана, Б. Данилишина, А. Лелеченко, В. Мамонової, О. Скрипнюка, І. Цурканової та ін.

Питанням щодо проблем побудови ефективної системи освіти, її реформування надано увагу в працях таких вчених, як В. Андрущенко, Ю. Жук, Л. Зязюн, О. Навроцький, Н. Пасічник, Л. Парашенко, Н. Протасова, В. Суханцева та ін.

Серед фундаментальних теоретичних праць слід відзначити дослідження щодо механізмів

державного управління системами освіти країн, які відобразили в своїх працях Н. Абашкіна, А. Власюк, Г. Дмитренко, С. Калашнікова, І. Ковчина, К. Корсак, М. Лещенко, О. Локшина, В. Луговий, С. Майборода, В. Олійник, А. Сбруєв, І. Тараненко та ін.

Проблемі якісного реформування освітнього простору в Україні приділено увагу В. Цветкова, В. Горбатенка, Є. Краснякова, Б. Чижевського та ін.

Очікування, які існують сьогодні перед суспільством, проголошено в Національній стратегії розвитку освіти в Україні на 2012-2021 роки [5]. Стратегією проголошено важливість для країни виховання людини з інноваційним типом мислення та культури, а також проектування акмеологічного освітнього простору, враховуючи інноваційний розвиток освіти, потреб суспільства і держави, запитів особистості.

Якісна освіта виходить на перший план в очах суспільства, враховуючи умови забезпечення сталого демократичного розвитку суспільства, з консолідацією усіх його інституцій, гуманізацією суспільно-економічних відносин, формуванням нових життєвих орієнтирів громадянина. Така позиція створює вимоги для влади щодо реалізації серйозних реформаційних кроків в оновленні змісту освіти та у застосуванні нових методів та технологій.

Аналіз наукових досліджень показує доцільність модернізації, удосконалення і подальшого впровадження реформи децентралізації влади в частині управління освітою, свого роду загальнонаціональної парадигми освіти з метою мінімізувати невідповідності між заявленими та існуючими пріоритетами, цілями і завданнями державної освітньої політики.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз стану процесу децентралізації влади, зокрема управління освітою в умовах реформування. Для досягнення мети статті передбачено:

- зібрати, узагальнити та проаналізувати статистику і динаміку впровадження реформи децентралізації в частині управління освітою в Україні;
- виявити позитивні і негативні тенденції процесу децентралізації;
- сформулювати загальні висновки.

Виклад основного матеріалу дослідження. Цілісну картину передбачених змін в рамках реалізації реформи децентралізації викладено у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [9], що було ухвалено Кабінетом Міністрів України

в постанові від 1 квітня 2014 року. Ціллю цього установчого документу було вирішення низки проблем, які блокують розвиток місцевого самоврядування та упровадження публічних політик у масштабах держави. В результаті ухвалення Концепції була продемонстрована політична воля Уряду у комплексній децентралізації влади. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» [8], яку було схвалено Указом Президента від 12 січня 2015 року, включила децентралізацію у перелік першочергових реформ, що необхідні для реалізації європейських стандартів життя в державі.

Децентралізація управлінських повноважень у реалізації секторальних реформ в громадах є дзеркалом викликів, які виникають перед управлінською спроможністю місцевого самоврядування. В той же час завдяки ній відкриваються додаткові можливості для зміцнення спроможності держави у реалізації визначеного порядку в різних секторах.

Враховуючи вітчизняні дослідження, наведено періодизацію державної політики в освітній сфері з виокремленням таких етапів:

– 1991–1997 рр. – формування засад державної політики в освітній сфері (прийняття Закону Української РСР «Про освіту», затвердження Державної національної програми «Освіта» («Україна XXI століття»), визначення загальних засад участі держави в таких відносинах);

– 1998–2002 рр. – становлення державної політики в освітній сфері (вдосконалення спеціального законодавства, практичне втілення у життя правових норм, визначення загальної стратегії розвитку національної освіти, вимог, нормативів, стандартів);

– 2003–2016 рр. – розвиток державної політики в освітній сфері (затвердження стратегічного плану дій – Національної доктрини розвитку освіти [4], формування відповідної нормативно-правової бази, розробка стратегічного документа з розвитку освіти, підготовка до затвердження цільових державних програм);

– з 2017 р. – модифікація державної політики в освітній сфері (ухвалення Закону України «Про освіту» [7] від 5 вересня 2017 р., який є зараз чинним, зміна ціннісних характеристик та оновлення підходів до вимог якості освіти, прийняття підзаконних нормативно-правових актів, які зорієнтовані на виконання зазначеного Закону.

Сьогодні назрів процес глибокої трансформації системи освіти України від режиму її закритого пострадянського функціонування до розвитку в глобальному конкурентному просторі.

Система освіти України, як і кожна суспільно-економічна система, базується на трьох основних складниках: інституційна складова (перш за все, нормативно-правове забезпечення); мережа закладів освіти, органи управління у сфері освіти, інші учасники освітньої діяльності, які забезпечують функціонування системи; механізми та інструментарій регулювання відносин між всіма зацікавленими сторонами.

У результаті секторальної децентралізації в освітній сфері органам місцевого самоврядування громад надано повноваження в управлінні системою надання освітніх послуг на власних територіях. Це, в свою чергу, передбачило створення та забезпечення умов діяльності окремого органу управління освітою громад. Такі органи управління освітою ОТГ володіють значно ширшими повноваженнями у менеджменті в освітній сфері у порівнянні з відповідними відділами в районних державних адміністраціях, мають відповідальність щодо реалізації державної політики в освітній сфері, забезпечують планування розвитку мережі освітніх закладів, які закріплено за закладами території обслуговування, мають реальні можливості забезпечення та фінансування підвезення учнів до закладу освіти, але при цьому мають виконувати оприлюднення офіційної звітності щодо отриманих та використаних коштів. Таким чином, «Нова українська школа» [2] має завдання створення такої освітньої мережі, яка буде більш ефективною в результаті покращення системи управління, що стала не сферою відповідальності державних адміністрацій, а саме громад та шкіл, які беруть активну участь в прийнятті рішень, що, в свою чергу, чинить вплив на більш ефективний перерозподіл коштів.

Що ж стосується тих територіальних громад, які ще не об'єдналися, в даному випадку відповідальність за управління дошкільними закладами та загальноосвітніми школами на цих територіях поки що несуть відділи освіти в районних державних адміністраціях.

Одна з ключових змін стосується розподілу управлінських повноважень в освіті [3], який наведено в таблиці 1.

За період проведення реформи децентралізації є приклади, коли виконавчі органи об'єднаних територіальних громад (зокрема, невеликих сільських громад) делегують свої функції управління освітньою сферою та передають відповідні бюджетні кошти (освітню субвенцію) до відділів освіти районних державних адміністрацій. Цю динаміку кількості ОТГ наведено на рис. 1.

Враховуючи, що не всі ОТГ створили свої власні органи управління освітою, на рис. 2 можна переглянути інформацію щодо кількості закладів загальної середньої освіти, які перебувають в управлінні РДА та в управлінні ОМС (міст обласного значення та ОТГ).

Сьогодні формуються освітні округи, засновниками яких можуть бути представницькі органи місцевого самоврядування ОТГ та районні ради. Їх мета ґрунтується на забезпеченні рівного доступу до якісних освітніх послуг (зокрема, в системі загальної середньої освіти). Функції освітніх округів ґрунтуються на забезпеченні доступу до якісної загальної середньої, поза-шкільної освіти, допрофесійної підготовки та

неперервної освіти. В межах освітніх округів працюють опорні школи, де концентрується велика кількість найбільш висококваліфікованих педагогічних кадрів та спеціалізованого обладнання (комп'ютерної техніки, устаткування природничих та фізико-математичних та кабінетів тощо), а також філії опорних шкіл у менших населених пунктах. Таким чином, саме опорні школи отримують можливості у фінансуванні та першочерговому забезпеченні відповідними технічними та кадровими ресурсами. Фінансова та інституційна спроможність органів місцевого самоврядування має значний вплив на результат управління системою освітою, зокрема, у питаннях формування мережі опорних шкіл в областях із їхніми філі-

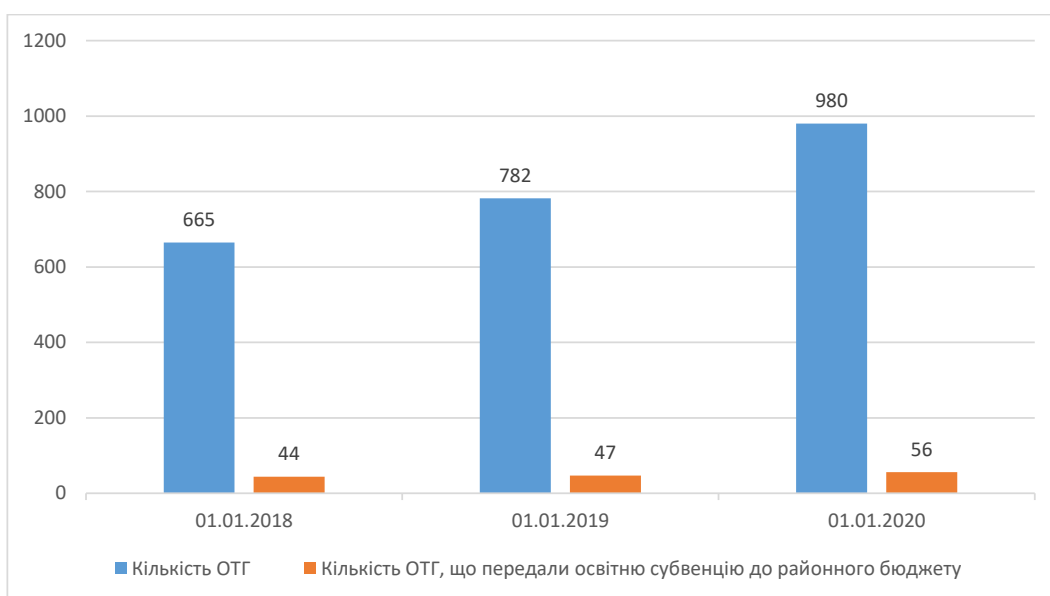


Рис. 1. Кількість ОТГ, які передали освітню субвенцію до районного бюджету

Таблиця 1

Поділ управлінських повноважень в освіті

Держава	Місцева влада	Освітня установа
Структура системи освіти		
Визначає юридичні рамки для освітніх закладів	Ухвалює рішення щодо мережі освітніх закладів і умов реалізації освітніх завдань	Реалізує освітні завдання
Плани і програми навчання		
Визначає стандарти освіти та типові освітні програми	Створює умови для реалізації освітніх завдань, бере участь у формуванні стандартів освіти	Ухвалює свою освітню програму на основі типової або користується нетиповою програмою
Фінансування освітніх завдань		
Визначає розмір освітньої субвенції, виділяє цільові субвенції	Затверджує фінансові плани шкіл, здійснює закупівлі	Формує фінансовий план; здійснює закупівлі за наявності автономії бухгалтерії
Якість освіти		
Визначає вимоги, яких мусять дотримуватись заклади та контролює їх реалізацію	Здійснює моніторинг	Оцінює якість освіти через внутрішню систему забезпечення

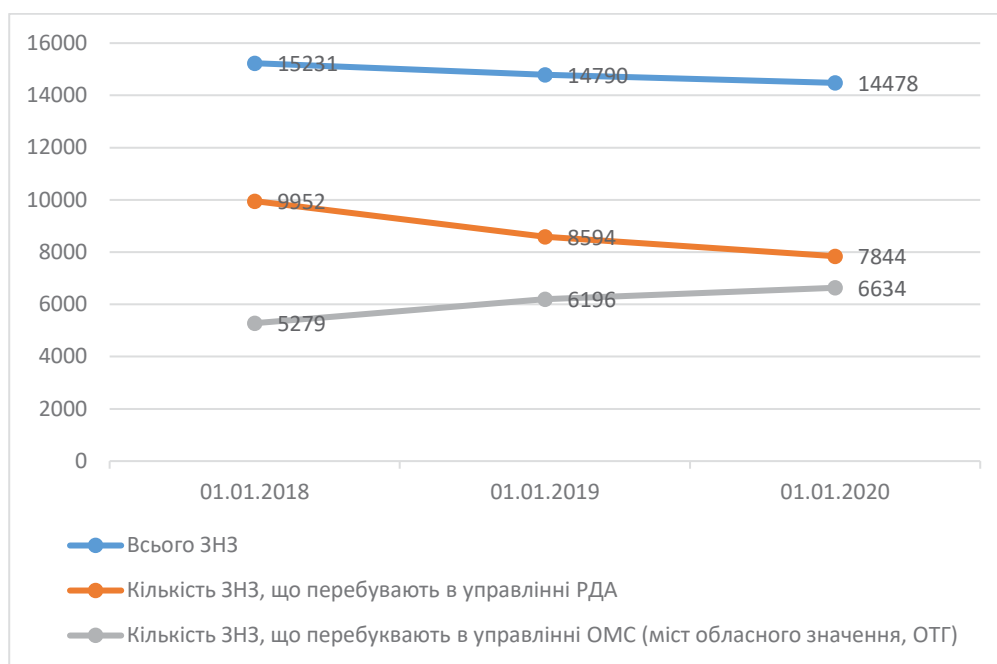


Рис. 2. Передача загальноосвітніх навчальних закладів в управління ОМС (міст обласного значення та ОТГ)

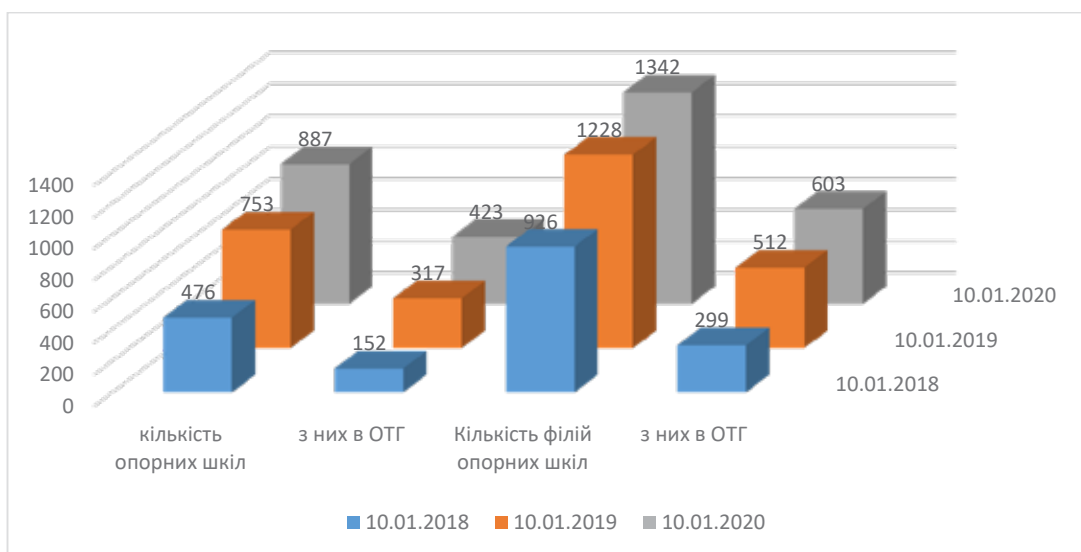


Рис. 3. Створення опорних шкіл, в т.ч. в ОТГ

ями. Динаміка створення освітніх округів та філій представлена на рис. 3.

Результативність запровадження реформи децентралізації засвідчує той факт, що сьогодні необхідна оптимізація наявної мережі закладів загальної середньої освіти, направлена на механізми підвищення якості освітніх послуг із забезпеченням їх територіальної доступності для жителів. У ракурсі реформи децентралізації управлінські рішення щодо цього актуального питання можуть ухвалювати як державні адміністрації на рівні області та районів, так і органи місцевого самоврядування

громади. Ключовий індикатор для ухвалення відповідних рішень існує. В сучасному середовищі його називають індексом спроможності шкільної освітньої мережі об'єднаних територіальних громад.

Експерти з питань освіти Програми «U-LEAD з Європою» представили нові розрахунки Індексу фінансової спроможності шкільної освітньої мережі громад на 2020 рік [1], що показує громадам, в якій мірі їх реальна мережа відповідає моделі, фінансування якої забезпечується державою.

Розподіл освітньої субвенції між місцевими бюджетами забезпечує оновлена формула, яка

враховує різні показники, серед яких слід виділити кількість учнів та особливості території (відсоткове значення сільського населення та густина учнів на км²). На основі зазначених показників для кожної громади визначається розрахункова наповнюваність класів, тобто прогнозне значення, скільки учнів в середньому має навчатися у класах ОТГ. Відносна відповідність фактичної (реальної) наповнюваності класів розрахунковій має на меті забезпечення достатнього фінансування оплати праці з нарахуваннями педагогічних працівників у загальноосвітніх навчальних закладах.

Висновки. За результатами проведеного аналізу стану децентралізації влади в Україні та реформи освітньої галузі в сучасних умовах зазначимо, що

- місцеве самоврядування для України – це шлях до еволюції свідомості українців, коли громада має зрозуміти, що власний добробут та благоустрій малої Батьківщини лежить на її плечах;
- освітня реформа спрямована на зміну змісту освіти, водночас децентралізаційна реформа спрямована на покращення управління;

– в умовах децентралізації необхідні умови оптимізації шкільної мережі, що може відбуватися через закриття недостатньо укомплектованої школи та організацію підвезення дітей до іншої найближчої школи. Цей процес має на меті заощадження коштів, які витрачаються на експлуатацію приміщень у спорожених школах, зі спрямуванням їх натомість на модернізацію тих шкіл, які залишились. Тим не менш, підвезення учнів шкільними автобусами, яке внаслідок децентралізації та створення опорних шкіл стає дедалі більш поширеним явищем, викликає побоювання у батьків;

– наявність ОТГ, які не сформували свої органи управління освітою та не прийняли у комунальну власність загальноосвітні навчальні заклади не можуть в повному обсязі використовувати свої повноваження щодо реалізації державної політики у сфері освіти;

– перспективи подальших досліджень необхідно спрямувати на вивчення механізмів державного управління освітою в ОТГ.

Список літератури:

1. Індекс фінансової спроможності шкільної освітньої мережі ОТГ на 2020 рік URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12193> (дата звернення: 10.04.2020).
2. Концепція Нової української школи. URL: <http://nus.org.ua/wp-content/uploads/2017/07/konczepczyia.pdf> (дата звернення: 15.02.2019).
3. Методичні рекомендації щодо створення системи управління. URL: <http://old.decentralization.gov.ua/pics/attachments/2016-02-22-1.pdf> (дата звернення: 15.12.2019).
4. Національна доктрина розвитку освіти: Указ Президента України від 17 квітня 2002 р. № 347/2002 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/347/2002> (дата звернення: 14.04.2019).
5. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року: Указ Президента України від 25 червня 2013 р. № 344/2013. *Президент України. Офіційний вісник Президента України*. 2013. № 17. Ст. 31
6. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 06.10.2019).
7. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> (дата звернення: 25.09.2017).
8. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 18.03.2019).
9. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 24.03.2019).

Dobryanska O.M. ANALYTICAL OVERVIEW OF THE DECENTRALIZATION OF POWER IN UKRAINE AND THE REFORM OF THE EDUCATIONAL INDUSTRY

The article collects, summarizes and analyzes the state of the process of decentralization of power in Ukraine in terms of education management in the context of reforms on several indicators. Among them we have the number of created territorial communities, the number of support institutions, the transfer of secondary schools to the management of cities of regional significance and united territorial communities), the number of territorial communities that took communal ownership of secondary schools, the number of secondary schools that moved to communal property of territorial communities, the number of communities that transferred the educational subvention to the district budget. The periodization of the state policy in the field of education for the years of independence of Ukraine to the present is given. It is noted that the education management system that has existed in Ukraine so far has had a negative impact on both the quality and accessibility of secondary

education, and especially in rural areas and small towns. The main drawback is the fact that the authority to coordinate the educational sphere belonged to state administrations and not to elected local governments. However, now with the transfer of authority to the community and the school and changes in the distribution of funding, the community is given the opportunity to address its needs on the ground, and thus create the realities of providing children with a better education. But along with the positive trends in the decentralization process, there are also negative ones, namely: the issue of the community's financial capacity index in terms of the maintenance of community educational institutions. The index is an indicator of the formation of the optimal educational network. And optimizing the network of educational institutions is a painful issue for community members who are participants in the educational process. The lack of qualified personnel who will be able to make effective management decisions is a consequence of the transfer of authority to formulate state educational policy in the community to district councils. To prevent such situations, it is necessary to study and improve the issues of mechanisms of state management of education in territorial communities.

Key words: *decentralization, education management, state policy, territorial community, reforming, educational policy, educational network.*