

УДК 351

Лопушинський Іван Петрович

завідувач кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Херсонського національного технічного університету,
доктор наук з державного управління, професор,
заслужений працівник освіти України

Ковнір Олена Іванівна

старший викладач кафедри іноземних мов
Херсонського національного технічного університету,
кандидат педагогічних наук

**СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ ОСВІТИ
В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

Анотація. Процес децентралізації влади в Україні передбачає реформування всіх сфер життєдіяльності як держави, так і місцевих громад. Одним із найбільших секторів публічних послуг, яким користується населення, починаючи з рівня окремої громади, є освіта. У рамках децентралізації реформу освіти Уряд визначив як основну серед реформи в Україні. Головною метою такого реформування є делегування повноважень і відповідальності за управління освітою та її фінансування демократично обраним органам місцевого самоврядування і школам зі збереженням при цьому повноважень щодо визначення освітньої стратегії країни та загального напрямку освітньої реформи за Міністерством освіти і науки України. Досягнення визначеної державою мети відбуватиметься в процесі децентралізації освіти, концепція та основні напрями якої нині знаходяться лише на стадії розроблення.

Ключові слова: галузь освіти, реформи, децентралізація влади, громадянське суспільство, державно-громадське управління освітою.

Лопушинский И.П., Ковнир Е.И. Состояние и перспективы реформирования образования в условиях децентрализации власти в Украине

Аннотация. Процесс децентрализации власти в Украине предусматривает реформирование всех сфер жизнедеятельности как государства, так и местных общин. Одним из самых больших секторов публичных услуг, которым пользуется население, начиная с уровня отдельной общины, является образование. В рамках децентрализации реформирование образования Правительство определило как основное среди остальных реформ в Украине. Главной целью такого реформирования является делегирование полномочий и ответственности за управление образованием и его финансированием демократически избранным органам местного самоуправления и школам при сохранении при этом полномочий по определению образовательной стратегии страны и общего направления образовательной реформы за Министерством образования и науки. Достижение определенной государством цели будет происходить в процессе децентрализации образования, концепция и основные направления которой сегодня находятся лишь в стадии разработки.

Ключевые слова: сфера образования, реформы, децентрализация власти, гражданское общество, государственное управление образованием.

Lopushinskiy I.P., Kovnir E.I. State and prospects of reforming education in the decentralization of power in Ukraine

Annotation. The process of decentralization of power in Ukraine envisages reforms in all spheres of both the state and local communities. One of the biggest sectors of the public services used by the population, from the level of individual communities is education. Education reform as part of the decentralization was identified by Government as primary one among other reforms in Ukraine. The main aim of the reform is to delegate authority and responsibility for education management and funding to democratically elected local governments and schools while preserving the power to determine the educational strategies of the country and the general direction of education reform by the Ministry of Education and Science of Ukraine. Achieving the goal, the state will be in the process of decentralization of education, the concept and guidelines of which are currently in the development stage.

Keywords: education, reform, decentralization of government, civil society, public-public education management.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Основна ідея української моделі децентралізації в освіті полягає насамперед у ліквідації системи управління та фінансування галузі через районні та обласні органи управління освіти, що є державними органами в рамках так званої «вертикалі влади». Сьогодні ключовим елементом освітньої «вертикалі» є обласні департаменти освіти і науки, що отримують запити і завдання від галузевого Міністерства та передають їх районним (міським) управлінням освіти. В умовах децентралізації ця «вертикаль» зникне. Замість цього, обласні департаменти освіти і науки стануть підрозділами виконавчих комітетів обласних рад, що утворюватимуться обласними радами та відповідатимуть за впровадження освітньої політики області відповідно до законодавства та згідно з освітніми пріоритетами регіону. Районні управління освіти, відповідно, стануть частиною виконавчих комітетів районних рад і звітуватимуть перед ними. Ці структури влади стануть незалежними від департаментів освіти і науки областей і водночас втратять управлінські повноваження щодо управлінь освіти на рівні громади [2].

Виконавчі ж органи об'єднаної громади, своєю чергою, діятимуть відповідно до очікувань місцевих мешканців, які їх обрали, але водночас і відповідно до чинного законодавства. Закони повинні чітко визначати їх сферу компетенції, фінансові повноваження та відповідальність, а також доходи. Звичайно, це означає, що освітнє законодавство повинно бути адаптовано до такої нової системи врядування, уключаючи різні закони, що регулюють відносини в галузі освіти, а також численні постанови, розпорядження та законодавчо визначені процедури. Якщо окреслити стисло, освітня «вертикаль» буде замінена належним законодавством.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останнім часом до проблеми реформування освітньої галузі в процесі децентралізації влади в Україні зверталися Л.Белова [1], І.Попова та О.Юхоу [5], Н.Тарасенко [9], Л.Юрчук [11] та інші дослідники. У своїх наукових розвідках вони зосереджують увагу на проблемах реформування освітньої галузі, використання при цьому зарубіжного, насамперед європейського досвіду.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Водночас у цих та інших публікаціях щодо проблем реформування освіти в умовах децентралізації влади в Україні глибоко не досліджуються проблеми оптимізації державних управлінських структур, децентралізації управління; перерозподілу функцій та повноважень між центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та навчальними закладами. Потрібні дослідження змін, що відбуваються в системі фінансування, підзвітності та підпорядкованості освітніх установ на регіональному та місцевому рівнях, слід більш ширше висвітлювати активізацію уваги громадянського суспільства до проблем освітньої галузі нашої держави.

Формування цілей статті. Саме тому метою нашої статті й стало висвітлення новітніх тенденцій щодо реформування галузі освіти в умовах децентралізації влади в Україні. Децентралізація управління освітою в

Україні має відбуватися на основі врахування особливостей регіонів, інтересів територіальних громад, соціальних прошарків під час вибору моделей управління, реформування змісту освіти, способів її організації і фінансового забезпечення.

Виклад основного матеріалу. Як відомо, в Україні відбувається процес децентралізації влади. У цьому зв'язку немає жодних сумнівів, що відносини між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування повинні суттєво змінюватися. Багатьма країнами світу, насамперед країнами Європейського Союзу, вважається прогресивною саме ідея децентралізації.

У цьому зв'язку нам насамперед слід уточнити поняття «децентралізація» (від лат. de– заперечення та centrum– основний центр) – 1) процес передачі частини функцій та повноважень вищими рівнями управління нижчим (від центральних органів виконавчої влади до місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування); 2) у широкому розумінні – ослаблення або скасування централізації [4, с. 166].

На сучасному етапі перетворень, що відбуваються в Україні, країна має унікальний, майже останній шанс визначити освіту вирішальним чинником зміцнення своєї інтелектуальної безпеки, яка є передумовою збереження цілісності держави та недоторканості її території. Нині суспільно-політичні і соціально-економічні зміни в державі супроводжуються кардинальними змінами свідомості громадян та сприяють реалізації реформи влади в державі.

Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 року № 333-р [7] та розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 року №688-р «Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого

самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [3], передбачено, що серед повноважень органів місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади є забезпечення управління закладами середньої, дошкільної та позашкільної освіти. Відповідно до статті 9 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» на місцеві державні адміністрації покладається організаційна підтримка та інформаційно-просвітницьке сприяння добровільному об'єднанню територіальних громад. Схвалена Кабінетом Міністрів України Концепція [7] створює перспективи для розбудови ефективної системи управління освітою.

Підґрунтям цього процесу стануть запроваджені зміни в нормативно-правовому полі держави щодо розвитку освіти, зокрема ухвалені Верховною Радою України закони від 01 липня 2015 року №1556-VII «Про вищу освіту», від 26 листопада 2015 року №848-VIII «Про наукову і науково-технічну діяльність», прийнятий 06 жовтня 2016 року в першому читанні базовий Закон «Про освіту».

Оскільки процес децентралізації передбачає делегування прав в управлінні місцевим органам виконавчої влади, то доцільно розширити повноваження місцевих органів виконавчої влади в управлінні закладами шкільної освіти, надавши їм більшу самостійність у вирішенні організаційних, управлінських, фінансових питань, що зумовлено потребою кращого врахування освітніх потреб цієї місцевості.

Як зазначає Л.Белова, чітке розмежування повноважень щодо управління освітою як між різними органами місцевого самоврядування, так і між органами виконавчої влади за принципом субсидіарності поставить в центр уваги людину, її інтереси та потреби. Нова система місцевого самоврядування повинна забезпечити демократизацію та прозорість процесу державного управління в освіті. Це змінить дискурс від «людина є ресурсом» до «людина є партнером», наприклад у взаємовідносинах між педагогами та керівниками закладів освіти, між керівниками закладів освіти та керівниками

органів місцевого самоврядування. Передбачені чинною управлінською парадигмою відносини «суб'єкт – об'єкт» буде змінено на «суб'єкт – суб'єктні», що передбачають побудову та існування системи партнерських відносин у сфері освіти та спільного сталого впливу на рішення державної влади та органів місцевого самоврядування [1].

Нині система управління освітою передбачає ретрансляцію «вказівок» згори донизу на всіх владних рівнях. Закріплена в нормативно-правових актах ідея про те, що саме суспільство продукує освітні запити, а органи влади їх лише формалізують та затверджують, поки що залишається декларацією. На зміну централізованому управлінню освітою повинно прийти розмежування функцій між центральними, регіональними і місцевими органами управління з передачею основних повноважень на нижчий рівень, тобто на рівень громади.

Управління освітою має свою специфіку саме завдяки його соціальному характеру, реалізації через вплив на свідомість і волю людей, їхні інтереси та вподобання. Децентралізація управлінських впливів надасть можливість створення адекватної організаційної структури управління в системі освіти та професійної підготовки, сприятиме посиленню незалежності та відповідальності закладів, удосконаленню механізмів саморегулювання.

За таких умов влада, наближена до її головного джерела – людей, буде сприяти залученню до суб'єктів процесу управління громадськості. Державно-громадське управління освітою, що базується на принципах мінімізації функцій держави, демократизації процесу ухвалення рішень, широкій участі в управлінні органів громадського самоврядування, носить формальний характер та в наявній формі лише дискредитує ідею. Наприклад, шкільні батьківські ради, що мають бути рівноправно активними учасниками навчально-виховного процесу в частині його змісту, форми та методів навчання, фактично перетворено на осередки фінансової підтримки закладів.

Відсутність же комунікативної взаємодії між органами, закладами освіти та громадськими організаціями, що опікуються проблемами людей з особливими потребами, гальмує впровадження інклюзивної освіти та адекватне сприйняття її суспільством [1].

Водночас реалізація інноваційної системи місцевого самоврядування в Україні відкриває можливості для здійснення управлінських впливів, метою яких є створення сприятливих умов для появи, реалізації та розвитку інтелектуальних запитів кожної особистості. Таке визначення мети управління освітою передбачає управління її розвитком, забезпечення якісних і доступних освітніх послуг, удосконалення професійної майстерності педагогів, гармонійне об'єднання креативних потенцій усіх учасників дій. Реформаційні процеси на шляху децентралізації влади в цьому випадку визначають головну функцію управління освітою – координацію дій владних структур, закладів освіти та громадськості з метою задоволення особистих потреб громадян і державних запитів в інтелектуальному і професійному збагаченні [1].

Водночас, як нам уявляється, одним із надскладних завдань для новостворених об'єднаних територіальних громад у ході цього процесу є створення функції управління освітою. До об'єднання громад управлінням освітою в селах і селищах займалися відділи освіти районних державних адміністрацій, що є елементами вертикалі державної виконавчої влади у сфері освіти. Функції виконавчих органів сільських та селищних рад у сфері освіти були мінімальними та полягали в реалізації другорядних завдань для забезпечення шкіл (як наприклад організація підвозу учнів). На відміну від районних державних адміністрацій, органи місцевого самоврядування об'єднаних громад є автономними та мають всі повноваження, у тому числі й у сфері управління освітою.

Проте тут серйозним викликом є їх інституційна слабкість, яка ускладнюється тим, що процес укрупнення адміністративних одиниць

реалізовується в сільських регіонах України. Таким чином, органам місцевого самоврядування практично всіх об'єднаних громадах, разом з отриманням бюджетних преференцій та управлінських повноважень, потрібно буде взяти на себе складне завдання та відповідальність за створення ефективного управління системою освіти в своїх громадах [8].

Як відомо, основна реформа середньої школи ще не розпочалася повномасштабно, її заплановано на найближчі роки і вона тісно пов'язана з процесом децентралізації в Україні. На практиці це означає, що місцеві громади (органи місцевого самоврядування, об'єднані територіальні громади) матимуть більше повноважень і коштів та зможуть самі вирішувати питання щодо матеріально-технічного забезпечення навчальних закладів, насамперед – дитячих садочків та шкіл.

Саме з цією метою Кабінет Міністрів України постановою від 20 січня 2016 року №79 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» [6] затвердив зміни в порядку створення освітніх округів та визначив умови функціонування загальноосвітніх навчальних закладів у межах децентралізації. Це дасть змогу створити на місцях опорні школи – добре оснащені всім необхідним для сучасного навчального процесу, з обладнаними кабінетами та лабораторіями для фізики, хімії, біології, географії, математики тощо. Організація та оснащення опорних шкіл фінансуватиметься як з державного, так і з місцевих бюджетів, з можливістю залучення грантових коштів.

Опорні школи потрібні для того, щоб учні з різних населених пунктів, незалежно від розміру цих населених пунктів та матеріального стану родини, мали рівний доступ до якісної шкільної освіти. Оскільки опорні школи забезпечуватимуть освітні потреби населення на досить значній території, вони передбачають організоване підвезення учнів та педагогів шкільними автобусами. Цими питаннями опікуватимуться місцеві громади.

Міністерство освіти і науки неодноразово наголошувало, що опорні школи – це зміни, які стосуються учнів середніх та старших класів (після ухвалення відповідного Закону – середньої та старшої школи). Саме учні середніх та старших класів, у разі потреби, їздитимуть шкільними автобусами до опорних шкіл у своєму регіоні.

Початкова школа (1-4 класи) і надалі залишатиметься максимально доступною в кожному населеному пункті за принципом «ближче до дітей та батьків». Міністерство освіти і науки України буде давати гранд тим школам, що подадуть кращий проект розбудови шкільної системи в своєму районі. Сума складатиме від 3 до 5 мільйонів гривень на одну школу. Ці кошти мають бути витрачені на шкільні автобуси, лабораторії, енергозберіжні технології, навчання вчителів. Які це будуть школи – вирішуватиме область. Таких шкіл в області буде не так вже і багато – 3-5. Проте потрібно буде рішення громади щодо проведення реорганізації. Міністерство не ухвалюватиме такі рішення, їх прийматиме лише територіальна громада, оскільки основою децентралізації є саме самоврядування [10].

Висновки з даного дослідження. Отже, запровадження децентралізованої системи освіти в Україні нині перебуває на етапі вивчення світового, насамперед європейського досвіду, формування відповідної законодавчої бази, розроблення та погодження з громадськістю української моделі децентралізації освіти. Ураховуючи те, що освіта – це великий сектор публічних послуг, що має багато підсекторів, таких як дошкільна освіта, початкова освіта, середня освіта, професійно-технічна освіта, позашкільна освіта, у якому зайнято багато тисяч висококваліфікованих кадрів, зокрема вчителів і директорів шкіл, до якого причетні мільйони батьків учнів на різних рівнях освіти, багато професійних асоціацій та на який витрачається значна частка бюджетних коштів України, реформування цієї галузі потребує гармонізації інтересів цих різних груп зацікавлених сторін [2]. Тому очевидною є потреба відкритого громадського та експертного обговорення

всіх пов'язаних з децентралізацією освіти проблем. Ці складні питання мають обговорюватися з усіма зацікавленими сторонами в сфері освіти з метою погодження такої моделі освіти, яка буде найбільш ефективною в українських умовах, а також її впровадження в рамках майбутніх реформ.

Перспективи подальших розвідок. Подальше дослідження порушених у статті проблем стосуватиметься висвітлення європейського досвіду реформування освіти в процесі децентралізації влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Белова Л. О. Реформування системи управління освітою за умови децентралізації місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / Л. О. Белова // Актуальні проблеми державного управління. - 2014. - № 1. – С. 109-118 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2014_1_16
2. Децентралізація в освіті: опорні школи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/1477>
3. Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 року №688-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249350402>
4. Енциклопедичний словник з державного управління / [Ю.П.Сурмін, В.Д.Бакуменко, А.М.Михненко та ін.; за ред. Ю.В.Ковбасюка, В.П.Трощинського, Ю.П.Сурміна]. – К.: НАДУ, 2010. – 828 с.
5. Попова І. М. Освітня реформа в умовах децентралізації влади в Україні / Попова І. М., Юхоу О.А. // Державна політика щодо місцевого самоврядування: стан, проблеми та перспективи: збірник матеріалів 7-ї Всеукраїнської науково-практичної конференції / за наук. ред. проф. Ю.М. Бардачова, І. П. Лопушинського, Р.М. Плюща. – Херсон: ХНТУ, 2016. – С. 144-147.
6. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 20 січня 2016 року №79 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248848545>
7. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 року №333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
8. Реформа освіти [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/reforms/item/id/1>
9. Тарасенко Н. Децентралізація освіти в Україні: плани, проблеми, перспективи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://xn--80aid1auz.xn--80ao2a3f.xn--j1amh/160-detsentralizatsiya-osviti-v-ukrajini-plani-problemi-perspektivi-2.html>

10. Хобзей П. Децентралізація середньої освіти: об'єднання та скорочення [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://hromadskeradio.org/programs/rankova-hvylya/decentralizaciya-serednoyi-osvity-obyednannya-ta-skorochennya>
11. Юрчук Л. Тенденції децентралізації управління освітою в Україні / Юрчук Л. // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2009-4-36.pdf>

Statement of the problem. The basic idea of Ukrainian model of decentralization in education is primarily in the elimination of management and finance industry through district and regional education authorities, which are public authorities under the so-called "vertical of power". Today, key elements of education "vertical" are the regional departments of Education, receiving requests and tasks from their line ministries and transmitting them to the district department of education. In terms of decentralization, this "vertical" disappears. Instead, the regional departments of education and science departments will be the executive committees of regional councils which are generated by them and be responsible for implementing education policy area according to the law and according to the educational priorities of the region. District Directorate of Education, respectively, will be part of the executive committees of district councils and report to them. Such structural units of local government shall be independent from the departments of Education and Science of the executive committees of regional councils and at the same time lose their powers regarding administrative departments of education at the community level. Executive bodies of the united community, in their turn, act in accordance with the expectations of local people who elected them, but at the same time in accordance with applicable law as well. Laws should clearly define the scope of their authority, financial authority and responsibility and income. Definitely, it means that educational legislation should be adapted to this new system of governance, including the various laws regulating relations in the field of education, as well as numerous decisions, orders and legislative procedures. Education "vertical" will be replaced with appropriate legislation, to outline briefly.

Urgency. Clear lines of authority for the management of education among the various local governments, and between the executive authorities by the principle of subsidiarity put into focus the person's interests and needs. The new system of local government should ensure democratization and transparency of public administration in education. This will change the discourse of "man is a resource" to "a person is a partner," such as in the relationship between teachers and heads of educational institutions, between educational institutions' heads and heads of local authorities. Relations "subject - object", provided by the current managerial paradigm, will be changed to "subject - subject" involving the organization and the system of partnership in education and sharing an impact on the decision of state authorities and local municipality.

The purpose of the article. However, in terms of decentralization of education in Ukraine, the problems of optimization of state management structures, decentralization; redistribution of functions and powers between central and local executive authorities, local governments and educational institutions are not examined deeply. Changes in funding, accountability and reporting of educational institutions at regional and local levels are required. The Cabinet of Ministers of Ukraine and the Ministry of Education should accelerate the path to European integration through the activation of civil society to the problems of the educational sector of our country. That is why the purpose of this article was the coverage and the latest trends in reforming education in the decentralization of power in Ukraine. The decentralization of education management in Ukraine should be based on consideration of regional characteristics and interests of local communities, social strata when choosing management models, reform of educational content, methods of organization and funding.

Our task was to study. Coverage of the latest trends in reforming education in the decentralization of power in Ukraine, taking into account the peculiarities of the regions and interests of local communities, social strata when choosing

management models, reform of educational content, methods of organization and funding.

Summary. The process of decentralization in Ukraine envisages reforms in all spheres of life both the state government and local communities. One of the biggest sectors of the public services used by the population, from the level of individual communities is education. Education reform, as part of the decentralization, was identified by the Government as primary one among other reforms in Ukraine. The main aim of the reform is to delegate authority and responsibility for education management and funding to democratically elected local governments and schools, preserving the power to determine the educational strategies of the country and the general direction of education reform by the Ministry of Education. Achieving the goal, the state will be in the process of decentralization of education, the concept and guidelines of which are currently in the development stage.

Conclusion and outcomes. Now then, the introduction of a decentralized system of education in Ukraine is at the stage of studying world, especially European experience, the formation of an appropriate legislative framework, development and approval of the Ukrainian public education decentralization model. Taking into consideration that education is a large sector of public services, which has many sub-sectors, such as pre-school education, primary education, secondary education, vocational education, school education, which employs thousands of highly qualified personnel, including teachers and principals, which involves millions of parents of pupils at different levels of education, many professional associations, and which consumes a significant proportion of the budget of Ukraine, reforming the industry needs to harmonize the interests of different stakeholder groups. Therefore, there is a clear need for an open public and expert discussion related to the decentralization of education issues. These complex issues are to be discussed with all stakeholders in process of education in

order to coordinate a model of education that will be most effective one in Ukrainian conditions and is implemented in the future reforms.