

УДК 353.5

Левченко Наталія Михайлівна,

д. держ. упр., професор, професор кафедри підприємництва, торгівлі та біржової діяльності
Запорізький національний технічний університет

Levchenko Natalia Mikhailovna

Doctor of Science in Public Administration, Professor,
Professor of the Department of Business, Trade and Stock Exchanges
Zaporizhzhya National Technical University

Антонова Людмила Владимировна

доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри обліку і аудиту
Чорноморського національного університету ім. П. Могили
м. Миколаїв, Україна

Antonova Liudmyla Volodymyrivna

Doctor of Sciences in Public Administration, Professor,
Professor of the Department of Accounting and Auditing
of the Petro Mohyla Black Sea National University

Антонов Андрій Вячеславович

доктор наук з державного управління, доцент,
професор кафедри економічної безпеки, публічного управління та адміністрування
Житомирського державного технологічного університету,
м. Житомир, Україна

Antonov Andrii Vyacheslavovich,

Doctor of Sciences in Public Administration, Associate Professor,
Professor of Department of Economic Security, Public Administration and Management of the Zhytomyr State Technological University;

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ОСВІТИ ЯК ДІЄВИЙ СЕРВІСНИЙ ІНСТРУМЕНТ ВПЛИВУ НА РОЗВИТОК РЕГІОНІВ

У статті констатовано, що регулювання розвитку регіонів в Україні здійснюється за допомогою низки інструментів, які упродовж часу свого використання демонструють різний ступінь і результативність. Наголошено на успішності бюджетної та податкової реформи, які значно зміцнили податковий і бюджетний потенціал територіальних громад. Акцентовано, що

з 2014 року до вказаних регулятивних інструментів долучено інший вагомий інституційний інструмент впливу на розвиток регіонів й управління ними – децентралізацію влади. Підкреслено, що з децентралізацією влади синхронно здійснюється децентралізація освіти - процес розширення повноважень місцевих органів виконавчої влади в управлінні закладами освіти, надання їм самостійності у вирішенні організаційних, управлінських, фінансових питань задля забезпечення якості освітніх послуг. Констатовано, що в основу децентралізації освіти закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування та найкращі світові стандарти суспільних відносин у цій сфері. Обґрунтовано, що глибинне розуміння можливостей впровадження децентралізації освіти за нині сформованого інституційного середовища має бути вихідним пунктом прийняття рішень щодо подальшого реформування освіти, ведення моніторингу його впровадження, адекватного й без затримок реагування на перешкоди та неочікувані наслідки освітньої політики. Проаналізовано інституційне середовище децентралізації освіти й існуючі потенційні можливості її впровадження. Встановлено причини гальмування децентралізації освіти та доведено потребу на їх негайне реагування. Визначено вектори прискорення децентралізації освіти та модернізації механізмів державного управління системою освіти задля забезпечення виконання освітою своєї місії щодо розвитку людського потенціалу країни.

DECENTRALIZATION OF EDUCATION AS AN EFFECTIVE SERVICE INSTRUMENT INFLUENCE ON REGIONAL DEVELOPMENT

The article states that the regulation of regional development in Ukraine is carried out with the help of a number of tools that show different degrees and effectiveness during their time of use. The success of the budget and tax reform, which significantly strengthened the tax and budgetary potential of the territorial communities, was emphasized. It is emphasized that, since 2014, another important institutional tool for influencing the development and management of regions - decentralization of power - has been included in these regulatory instruments. It is emphasized that with the decentralization of power, the decentralization of education is synchronous - the process of expanding the powers of local executive authorities in managing educational establishments, granting them autonomy in solving organizational, managerial and financial issues in order to ensure the quality of educational services. It is stated that the provisions of the European Charter of Local Self-Government and the best world standards of public relations in this sphere are based on the decentralization of education. It is substantiated that a thorough understanding of the possibilities of implementing decentralization of education in the current institutional environment should be the starting point for deciding on the further reform of education, monitoring its implementation, adequate and without delay responding to obstacles and unexpected consequences of education. The institutional environment for decentralization of education and the existing potentials for its implementation are analyzed. The reasons for slowing down the

decentralization of education were identified and the need for their immediate response was proved. The vectors of acceleration of the decentralization of education and modernization of the mechanisms of public administration of the educational system are determined in order to ensure the fulfillment of its mission to develop the human potential of the country.

Ключові слова: *децентралізація влади, децентралізація освіти, державне управління системою освіти, реформування системи освіти, освітня політика, цифровізація освіти*

Keywords: *decentralization of power, decentralization of education, public administration of the education system, reform of the education system, educational policy, digitization of education*

Постановка проблеми. Статистика останніх років засвідчує, що децентралізація (як дієвий сервісний інструмент впливу на розвиток регіонів) із проривного харизматичного добровільного процесу неминуче переходить до етапу рутинної директивної реалізації. Причому цей етап конче необхідний, бо лише завершеність адміністративно-територіальної перебудови дозволить повною мірою досягти якісних зрушень, заради яких децентралізація, власне, задумувалася і які було викладено у схваленій у 2014 році Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, а також перетворити розрізнені позитивні зрушення на довгоочікувані якісні зміни [1, с.11].

Децентралізації влади (від лат. de - відмова та англ. decentralization) – реформування системи управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління задля послаблення централізації й розширення прав низових органів самоуправління відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування [2], а також реалізації у повній мірі принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування [7].

З децентралізацією влади синхронно відбувається і децентралізація освіти - процес розширення повноважень місцевих органів виконавчої влади в управлінні закладами освіти, надання їм самостійності у вирішенні

організаційних, управлінських, фінансових питань задля забезпечення якості освітніх послуг [11, с.13].

В основу децентралізації освіти закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування та найкращі світові стандарти суспільних відносин в освітній сфері. Глибинне розуміння можливостей її впровадження за нині сформованого інституційного середовища є вихідним пунктом прийняття рішень щодо подальшого реформування освіти, адекватного й без затримок реагування на перешкоди та неочікувані наслідки освітньої політики, а отже, й здійснення державного управління освітньою сферою [11, с.13]. Тож, задля визначення векторів децентралізації освіти та модернізації механізмів державного управління освітньою сферою, вважаємо за необхідне зупинитись на вивченні причин гальмування її поширення та встановленні потенційних можливостей прискорення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій засвідчує, що впродовж останніх років науковці у галузі державного управління активно працюють над розробкою теоретико-методологічних засад реформування освіти. Серед вітчизняних учених вагомий внесок у теорію і практику державного управління освітньою сферою зробили такі вчені, як Я. Жаліло, В. Романова, І. Сторонянська, Т. Чистіліна, Р. Шиян, О. Шевченко та інші. Відзначаючи їх вагомий внесок у розвиток державного управління системою освіти, варто наголосити, що серед наукових напрацювань до тепер бракує тематичних досліджень з децентралізації освіти, чим саме і обґрунтовується актуальність обраної тематики дослідження.

Постановка завдання. Метою статті є визначення векторів прискорення децентралізації освіти та модернізації механізмів державного управління освітньою сферою задля забезпечення виконання освітою своєї місії щодо розвитку регіонів.

Виклад основного матеріалу дослідження. У рамках процесу децентралізації влади синхронно відбувається децентралізація освіти, утворення освітніх округів, опорних шкіл та їх філій, які мають забезпечити

оптимізацію шкільної мережі та створити передумови для успішного впровадження освітніх реформ, передбачених «Новою українською школою».

Оскільки ж кожна з територій має свій менталітет та свої передумови для реалізації реформ, то чітких часових рамок здійснення децентралізації освіти нормативно-правовими актами не визначено. Проте, тягнути час її впровадження вважаємо недоцільним.

На сьогодні темпи децентралізації освіти гальмуються внаслідок:

- неузгодженості між очікуваними та встановленими часовими рамками реформування влади, зокрема у частині формування спроможних територіальних громад.

Зокрема, Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – Концепція) [5] були визначені два етапи децентралізації влади та часові рамки їх проведення: підготовчий етап (2014 рік) та другий етап (2015-2018 рр.). Проте станом на 10 січня 2019 року в Україні створено лише 876 ОТГ внаслідок об'єднання 4010 територіальних громад (36,6% усіх територіальних громад), територія яких покриває лише 37,6% площі країни (рис. 1):



Рис. 1. Формування ОТГ в Україні станом на 10.01.2019 р.

Джерело: [3]

Тож, передбачених Концепцією термінів децентралізації влади не дотримано, а отже, за синхронністю дій їх не дотримано і з децентралізації освіти;

- неповноцінного законодавчого підґрунтя реалізації децентралізації влади, та децентралізації освіти.

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади й План заходів щодо її реалізації потребують на внесення відповідних змін до Конституції України, а також формування пакету нового законодавства. Проте, політичні обставини не дозволили Верховній Раді України до тепер прийняти подані зміни до Конституції. До того ж на цей час, сформовано не повний пакет законодавчих актів з питань децентралізації влади, який включає лише законодавство:

- про добровільне об'єднання територіальних громад;
- про співробітництво територіальних громад;
- про засади державної регіональної політики;
- про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України.

Законодавчим же підґрунтям децентралізації освіти стало прийняття нового Закону України «Про освіту» від 05.09.2017 р. № 2145 – VIII, ст. 13 якого визначено, що для забезпечення доступності повної загальної середньої освіти органи місцевого самоврядування зобов'язані створити освітні округи, які забезпечать доступність освіти для осіб, що проживають на відповідній території та підтримувати мережу опорних закладів освіти (опорних шкіл) та їх філій [6]. З прийняттям даного закону, внесено зміни до Закону «Про загальну середню освіту», прийнято ряд нормативно-правових актів, проте з регламентації лише окремих аспектів діяльності опорних шкіл та їх філій;

- розбіжності реальних цілей децентралізації освіти та її сприйняття на місцях.

За Концепцією метою децентралізації освіти є оптимізація шкільних мереж шляхом реорганізації закладів освіти, створення освітніх округів, опорних шкіл і філій, а також розширення повноваження місцевих рад та ОТГ в управлінні освітніми закладами, надання їм самостійності у вирішенні організаційних, управлінських, фінансових питань задля забезпечення якості освітніх послуг.

Результати ж перших кроків децентралізації освіти свідчать, що переважна більшість опорних шкіл до тепер залишається в управлінні райдержадміністрацій (далі – РДА), які не мають мотивації випустити з рук десятиліттями вибудовану схему управління системою освіти та ділитися повноваженнями з місцевими радами, оскільки це тягне втрату контролю над фінансовими та адміністративними ресурсами (рис.2):

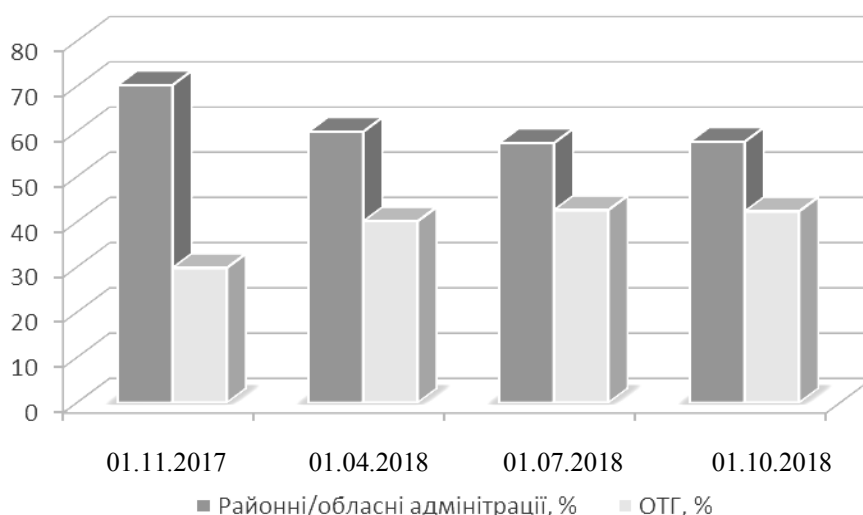


Рис. 2. Динаміка створення опорних шкіл за типом засновника (2017-2018 рр.)

Джерело: [4, с.64]

В свою ж чергу місцеві ради, які завжди виконували другорядні функції в організації роботи шкіл, отримавши фінансові та управлінські повноваження, демонструють організаційну слабкість, брак компетентності та побоювань (вимирання сіл через закриття малочисельних шкіл; порушення права дітей на отримання рівного доступу до освіти; позбавлення мешканців сільських громад культурних та соціальних послуг, що надаються школою), вважаючи за краще діяти й далі за вказівкою РДА. Тож, і з децентралізацією освіти продовжує тривати реплікація схем та механізмів управління закладами освіти, відпрацьованих за попередні десятиліття, з усіма їх одіозними проявами [10]. І, як наслідок, впровадження децентралізації освіти здійснюється повільними темпами (табл.1).

Таблиця 1

Моніторинг процесу децентралізації освіти станом на 10.01.2019 р.

Область	Функціонує опорних шкіл		Навчається учнів в опорних школах та їх філіях		Кількість учнів, які організовано підвозяться на навчання до опорних шкіл		Кількість шкільних автобусів в опорних школах		Кілометрів доріг для підвезення учнів до опорних шкіл в незадовільному стані	
	загалом	ОТГ	загалом	ОТГ	загалом	ОТГ	загалом	ОТГ	загалом	ОТГ
Вінницька	35	15	15050	7803	2714	1383	57	19	343	101
Волинська	30	19	14550	9471	3077	1668	50	29	439	206
Дніпропетровська	41	26	24783	15636	4981	3339	99	68	1117	478
Донецька	18	3	7948	1018	715	339	9	3	262	74
Житомирська	52	33	21802	15109	4371	2820	65	41	490,3	358
Закарпатська	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Запорізька	22	13	7971	5175	1902	1347	42	28	475,5	22
Івано-Франківська	9	2	3653	814	669	177	24	9	216	75
Київська	40	5	15006	1570	3233	201	63	4	12	7
Кіровоградська	69	11	30741	5109	4773	573	131	9	828	32,1
Луганська	14	2	4530	862	1188	218	20	4	219	74
Львівська	61	17	31423	9747	5219	1765	73	23	615	100
Миколаївська	19	10	9519	4995	1697	789	42	22	525	319
Одеська	35	11	16783	5834	2907	1017	75	25	918,7	241
Полтавська	46	20	18420	9355	4266	2222	76	37	566,1	241
Рівненська	27	13	12720	5060	1875	995	37	17	354,2	197
Сумська	41	23	13779	8317	2660	1633	70	40	461,7	296
Тернопільська	29	19	12893	8341	2234	1558	35	23	249	169
Харківська	44	6	17988	2598	3343	579	73	14	327	64,5
Херсонська	20	14	8756	5921	925	754	21	18	146	101
Хмельницька	19	10	7483	4623	1875	1208	45	30	186	66
Черкаська	17	5	6216	1789	1351	514	34	8	241	123
Чернівецька	13	5	6403	2478	1188	575	18	10	186,9	85,5
Чернігівська	35	26	12857	10412	2273	1713	59	43	342	258
РАЗОМ	736	308	321274	142037	59436	27387	1218	524	9520,9	3690

Джерело: [3]

- ускладнення територіальної доступності освітніх послуг для мешканців ОТГ.

Найбільшим викликом децентралізації освіти залишається територіальна доступність освітніх послуг для мешканців ОТГ внаслідок незадовільного стану доріг у сільській місцевості, якими підвозяться учні до закладів освіти. За даними МОН України, станом на початок 2017/2018 н. р. найбільший відсоток

доріг у незадовільному стані зафіксовано у Дніпропетровській області (рис. 3) [4, с.66]:

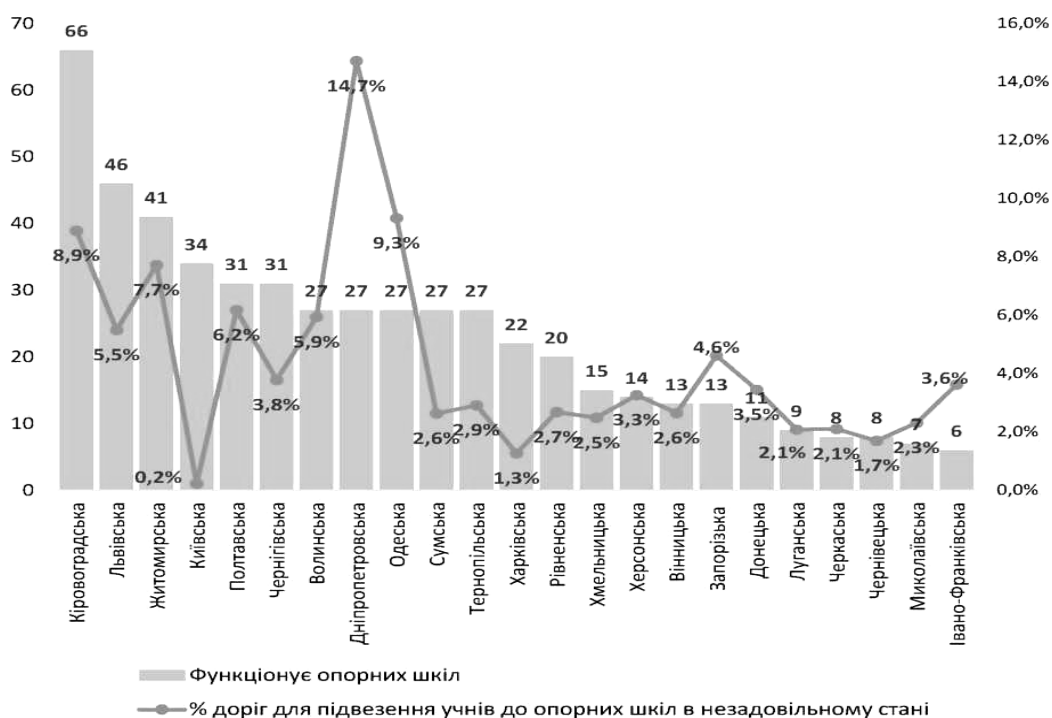


Рис. 3. Порівняння кількості опорних шкіл і стану доріг, якими **ДОВОЗЯТЬСЯ учні до опорних шкіл в розрізі регіонів**

Джерело: [4, с.66]

Не менш важливою проблемою лишається і забезпечення опорних шкіл та їх філій шкільними автобусами. Кількість шкільних автобусів з розширенням мережі опорних шкіл упродовж 2017/2018 н.р. синхронно зростала, проте проблема необхідного забезпечення ними до тепер остаточно не вирішена. Так, станом на 1 червня 2018 року за наявності 530 опорних закладів освіти існувала потреба у 310 автобусах, з яких – 155 для ОТГ [4, с.68].

- ускладнення кадрового забезпечення викладання предметів відповідно до отриманої спеціальності викладачів.

Деталізуючи питання викладання навчальних предметів відповідно до отриманої спеціальності викладачів, зазначимо, що за роки впровадження децентралізації освіти:

у 23% опорних шкіл збільшилась кількість вчителів, які викладають предмет відповідно до отриманої спеціальності;

у 2% опорних шкіл збільшилась кількість учителів, які викладають предмет не за спеціальністю;

у 75% опорних шкіл ситуація до тепер залишається незмінною, зокрема, у таких областях як Вінницькій, Донецькій, Луганській, Сумській, Тернопільській та Черкаській [9].

- ускладнення доступності отримання якісних освітніх послуг в опорних школах, розташованих у сільській місцевості.

Ускладнення кадрового забезпечення викладання в опорних школах предметів відповідно до отриманої спеціальності викладачів ускладнює створення опорних шкіл з високим рівнем якості освіти, і особливо у сільській місцевості, що практично позбавляє мешканців сільських територій можливості отримання якісних освітніх послуг.

Проте кадрове забезпечення не єдина проблема у забезпеченні якості освітніх послуг. Застарілі методики викладання за принципом «запам'ятовування» (які поступово втрачають сенс через розвиток Інтернету, як глобального джерела інформації), недоступність цифрових технологій для навчального процесу, низький рівень «цифрової» компетентності викладачів ускладнюють розвиток цифрової грамотності учнів, набуття ними навичок XXI століття, включаючи медіа-грамотність та вміння працювати з інформацією [12, с.23]. Такий підхід до надання освітніх послуг не відповідає сучасним вимогам щодо якості освіти та не є наскрізним (кросплатформовим).

Технології, глобалізація, інноваційні виклики та можливості, нові області науки, відкриття, прогнози та тренди свідчить про те, що опорні школи мають готувати громадян, здатних жити та творити у швидкоплинному світі [12, с.23].

- недосконалості розрахунку обсягів освітніх субвенцій.

Використання в Україні освітніх субвенцій у фінансуванні опорних шкіл безперечно є виправданим та відповідає світовим стандартам. Проте методика їх розрахунку, яка протягом років децентралізації освіти неодноразово переглядалась, до тепер залишається недосконалою.

Навіть за останніх змін - розрахунку обсягів освітньої субвенції за трьома компонентами (розрахункової наповнюваності класів, навчальних планів та заробітної плати педагогічного персоналу), введених в дію з 2018 р., не враховано можливість відмінності фактичної наповнюваності класів від розрахункової (рис. 5), що призводить до нестачі бюджетного фінансування та необхідності вирішення питань дофінансування освітніх видатків та/або реорганізації навчальних закладів.

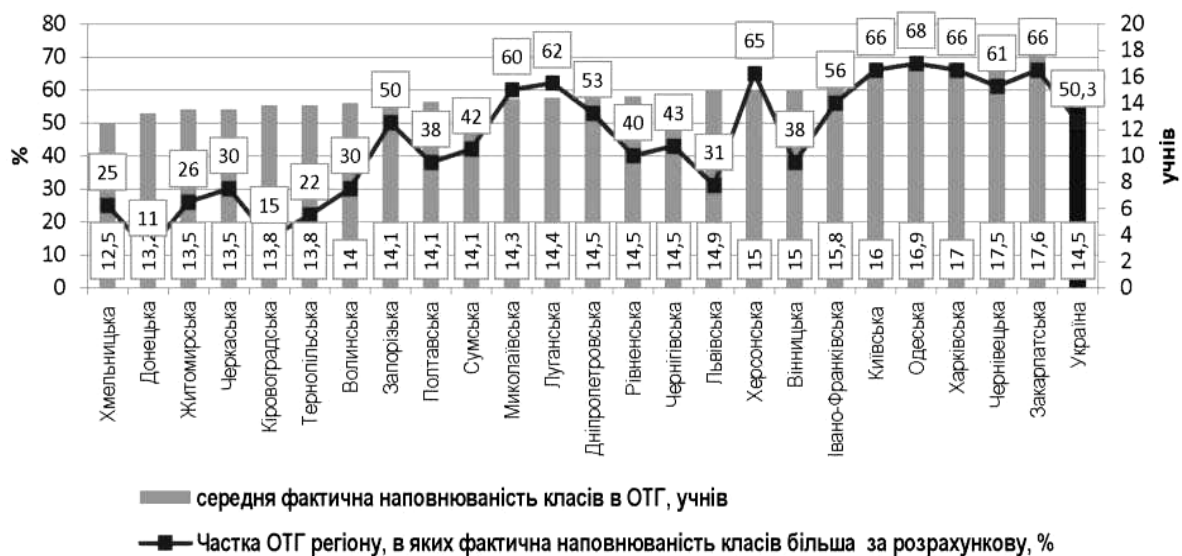


Рис. 5. Фактична наповнюваність класів в ОТГ протягом 2017/2018 навчального року

Джерело: [8, с.102]

Тож, виходячи з вищевикладеного, основними векторами прискорення децентралізації освіти слід визнати:

- забезпечення повноцінного законодавчого підґрунтя реалізації децентралізації влади та децентралізації освіти;
- анулювання реплікації схем та механізмів управління закладами освіти, сформованих в попередні роки, з усіма їх одіозними проявами;

- забезпечення територіальної доступності мешканців сільських територій до якісних освітніх послуг завдяки поліпшенню стану доріг та ліквідації нестатку шкільних автобусів;

- забезпечення викладання навчальних предметів відповідно до отриманої спеціальності викладачів;

- розробку ґрунтовної національної політики «цифровізації» освіти, як пріоритетної компоненти реформи освіти в цілому;

- внесення доповнень до ЗУ «Про освіту» та до Закону «Про загальну середню освіту» про обов'язковість вжиття заходів щодо «цифровізації» освіти;

- визначення джерел фінансування поліпшення матеріально-технічного забезпечення кабінетів (в т.ч. комп'ютерним та мультимедійним обладнанням);

- заохочення батьків та громадськості до впровадження BYOD (bring your own device, з англ «використовуй свій власний пристрій»), що дозволить суттєво підняти рівень забезпечення школярів цифровими засобами у класі та 4G-зв'язком;

- забезпечення набуття «цифрових» компетенції та грамотності викладачів (фасилітаторів, коучів).

Висновки та перспективи досліджень. Таким чином, за результатами дослідження приходимо до висновку, що проєвропейський вектор розвитку, який обрала Україна, відкриває не лише колосальні можливості для місцевих органів виконавчої влади та ОТГ, але й покладає на них велику відповідальність, зокрема, за забезпечення якості освітніх послуг. Адже децентралізація освіти є невід'ємною складовою децентралізації влади та невідворотнім процесом в розбудові європейської сервісно-орієнтованої держави.

Література

1. Жаліло Я. Сім викликів для нового етапу децентралізації. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ief.org.ua/?p=7704>

2. Європейська хартія місцевого самоврядування. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
3. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10.01.2019 р. (за грудень 2018 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://storage.decentralization.gov.ua/>
4. Освіта в Україні: базові індикатори. Інформаційно-статистичний бюлетень результатів діяльності галузі освіти у 2017/2018 н.р. – К.: ДНУ «Інститут освітньої аналітики». - 2018. – 210 с.
5. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження КМУ від 01.04.2014 р. №333-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/go/>
6. Про освіту. Закон України від 05.09.2017 р. № 2145 – VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2145-19>
7. Про реформу – Децентралізація. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/about>
8. Сторонянська І.З. Децентралізація в Україні та її вплив на соціально-економічний розвиток територій: методичні підходи та результати оцінювання: наукова доповідь / наук. ред. д.е.н., проф. Сторонянської І.З. – Львів: ІРД НАНУ. - 2018. – 144 с.
9. Функціонування опорних шкіл: за результатами опитування директорів опорних шкіл. – К.: Інститут освітньої аналітики. – 2017. – 79 с.
10. Чистіліна Т. Децентралізація системи освіти в Харківській області: опорні школи. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://od.org.ua/uk/>
11. Шиян Р. Децентралізація освіти у Польщі: досвід для України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://old.decentralization.gov.ua/>
12. Цифрова адженда України – 2020. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://uccr.org.ua/uploads/files/58e78ee3c3922.pdf>

References

1. Zhalilo, Y (2018). “Seven challenges for a new phase of decentralization”, available at: <http://ief.org.ua/?p=7704> (Accessed 26 December 2018).
2. The Council of Europe (1985). “European Charter of Local Self-Government”. available at: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036. (Accessed 09 January 2019).
3. The decentralization (2019), “Monitoring of the process of decentralization of power and reform of local self-government as of 10.01.2019”, available at: <https://storage.decentralization.gov.ua> (Accessed 03 January 2019).
4. Ministry of Education and Science (2018), “Education in Ukraine: basic indicators” [The Information and statistical bulletin of the results of education industry in 2017/2018], Institute of Educational Analytics, Kyiv, Ukraine.
5. Cabinet of Ministers of Ukraine (2007), “On approval of the Concept of reforming local self-government and territorial organization of government in Ukraine“. available at: <https://zakon.rada.gov.ua/go> (Accessed 19 December 2018).
6. The Verkhovna Rada of Ukraine (2017), The Law of Ukraine "About education". available at: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2145-19> (Accessed 21 December 2018).
7. The decentralization (2019), “About Reform“ available at: <https://decentralization.gov.ua/about> (Accessed 24 December 2018).
8. Storonyanska I.Z. (2018). *Decentralization in Ukraine and its Impact on the Socio-Economic Development of Territories: Methodological Approaches and Evaluation Results*. IRD of NASU, Kyiv, Ukraine.
9. Institute of Educational Analytics (2017). “Functioning of support schools: according to the survey of the directors of support schools”, Kyiv, Ukraine.
10. Chistilina T. (2017). “Decentralization of the education system in Kharkiv region: support schools”. available at: <https://od.org.ua/en> (Accessed 27 December 2018).
11. Shiyan R. (2019). “Decentralization of education in Poland: experience for Ukraine”, available at: <https://old.decentralization.gov.ua> (Accessed 25 December 2018).

12. Ministry of Economic Development and trade of Ukraine (2016), “Digital Agenda of Ukraine – 2020”. available at: <https://ucci.org.ua/uploads/files> (Accessed 21 December 2018).