

Ірина ЗАСТРОЖНИКОВА

*Таврійський державний агротехнологічний університет
ім. Дмитра Моторного*

ТРАНСФОРМАЦІЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ОСВІТНЬОЇ СИСТЕМИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Розглядаються рівні державного управління та повноваження Міністерства освіти та науки України. Досліджуються основні аспекти та проблеми трансформації освітньої мережі в сучасних умовах децентралізації. Вказується на нагальну необхідність перерозподілу обов'язків в управлінні освітою між центром та регіонами з наданням останнім самостійності у вирішенні фінансових, організаційних та управлінських питань на регіональному рівні. Зазначається, що розширення повноважень місцевих органів виконавчої влади в управлінні закладами освіти є основним завданням процесу децентралізації. Аналізується польський досвід децентралізації управління базовою освітою, згідно з яким в Україні рекомендується зобов'язати органи місцевого самоврядування реалізовувати освітню політику відповідно до локальних потреб і фінансування управління школами та постійно аналізувати якість освіти. Розглядаються результати пілотного проєкту «Децентралізація: реформування освіти на місцевому рівні».

Ключові слова: громада, державне управління, децентралізація, освіта, освітня система, освітня реформа.

Сьогодні в Україні виникла велика необхідність реформування освіти та введення сучасних шляхів впливу державного регулювання на освітні процеси. Старі державні та соціальні інституції заважають реорганізації освіти та наближенню державного сектору освіти до сучасної моделі надання освітніх послуг. В Україні, зважаючи на процес змін у суспільстві, в управлінні освітньою системою необхідна поетапна децентралізація. Потрібен перерозподіл обов'язків між центром та регіонами, тому що старі реформи не змінюють діяльність державних освітніх закладів. У системі підзвітності та підпорядкованості освітніх установ на регіональному рівні необхідно провести трансформаційні зміни.

Питання трансформації національної освітньої системи вивчали провідні українські вчені, а саме: Л. Бенюк, Л. Гриневич, Н. Протасова, В. Пальчук, М. Пашкевич, М. Харченко, В. Луговий, О. Євсєєва, Г. Башнянин, В. Сиченко, Т. Лукіна, Л. Чернюк та ін. Однак аналіз наявних досліджень свідчить, що тема трансформації освітньої системи в сучасних умовах децентралізації потребує подальшого вивчення, що пов'язано з постійними змінами в законодавстві та економіці країни.

Мета наукового дослідження – вивчити основні аспекти трансформації освітньої системи в Україні в умовах децентралізації.

Українська система управління освітою має конкретно визначену структуру, яка пояснюється адміністративно-територіальним устроєм, розподілом влади між місцевим управлінням та функціонуванням, притаманним освітнім закладам, і державою [3].

У сфері освіти на сьогодні існує три рівні державного управління: національний, регіональний та районний (рис. 1).

Розробка та впровадження національної стратегії розвитку освіти залежить від держави. Згідно зі ст. 11 Закону України «Про освіту» Міністерство освіти та науки України є органом державної виконавчої влади, який здійснює керівництво у сфері освіти (рис. 2).

До обов'язків Міністерства фінансів, Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції та Міністерства праці та соціального захисту належать питання заробітної плати та соціальних виплат учителям. За умов децентралізації на місцеві органи влади перекладені обов'язки матеріально-технічного

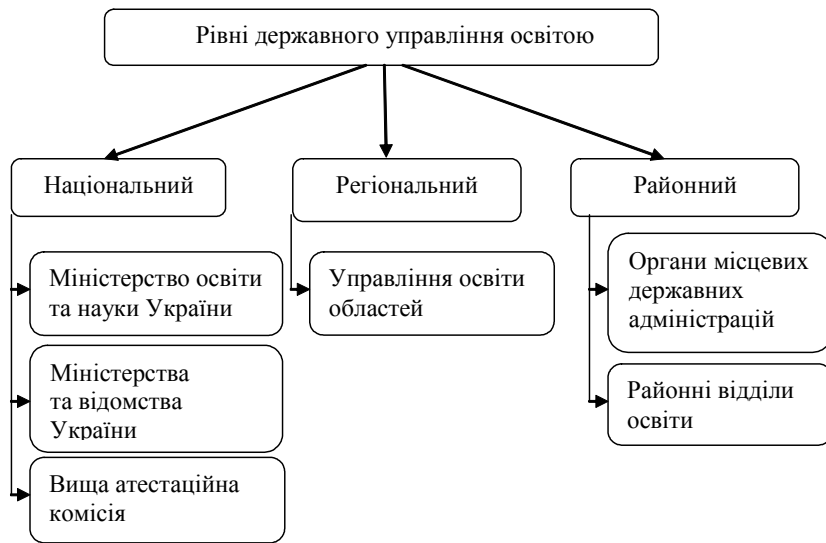


Рис. 1. Рівні державного управління освітою



Рис. 2. Повноваження МОН України

забезпечення навчального процесу. Виконання основних функцій держави щодо освіти покладено на обласні державні адміністрації та обласні й міські управління освіти. Обов'язками органів місцевої влади є фінансування та забезпечення соціального захисту дітей, визначення мережі закладів освіти, а також ведення їх обліку та здійснення контролю за їх діяльністю.

Результатом роботи багатьох учасників освітнього процесу є визначення основних принципів освітньої політики, які використовуються в програмних документах та створені з урахуванням точок зору політичних та державних інституцій, організацій та багатьох діячів.

Методи керівництва з радянських часів розподілені таким чином, що основним керівним органом у прийнятті рішень залишається державна влада. Згідно із Законом України «Про освіту» більшість повноважень залишається в МОН України. Стратегічним завданням Державної програми «Освіта» («Україна XXI століття») є: реформування управління освітою, припинення державного управління та перехід до державно-громадського управління; перерозподіл функцій між місцевими, регіональними та центральними органами управління; забезпечення самоврядування навчально-виховних закладів і наукових установ. Місцеві та регіональні органи влади зараз дублюють функції МОН України, що є, на наш погляд, неефективним.

Перерозподіл обов'язків між центром та регіонами є необхідним, тому що старі реформи не змінюють діяльність державних освітніх закладів. У системі підзвітності та підпорядкованості освітніх установ на регіональному рівні потрібно провести зміни, насамперед змінити систему фінансування. Наразі залишаються без уваги й висновки експертів проєкту «Трансформація української освіти в контексті європейської інтеграції». Саме шляхом активізації уваги громадського суспільства до освіти уряд і МОН України мають змогу прискорити шлях до європейської інтеграції. Розширення повноважень місцевих органів виконавчої влади в управлінні закладами освіти є основним завданням процесу децентралізації. Зважаючи на освітні потреби окремої місцевості, доцільним є надання самостійності у вирішенні фінансових, організаційних та управлінських питань на регіональному рівні.

За підтримки Програми «U-LEAD з Європою» 21 серпня 2018 р. МОН України провело свою найбільшу національну конференцію, присвячену початку запровадження амбітної Нової української школи. За словами Ірини Когут, радниці Програми «U-LEAD з Європою» з питань освіти, однією з передумов формування Нової української школи з децентралізованим управлінням є наявність достатніх можливостей. Для подолання певних проблем включають управлінські та фінансові можливості органів місцевого самоврядування, група секторальних реформ U-LEAD розробляє конкретні заходи з розвитку потенціалу та заохочує навчання за принципом «рівний рівному» через регіональні мережі.

Із польського досвіду децентралізації управління базовою освітою можна виділити основні положення для розвитку в Україні децентралізації управління освітою, а саме:

- навчальним закладам надати повноваження проводити самоаналіз ефективності роботи школи та залучати громадськість до планування її розвитку;
- зобов'язати органи місцевого самоврядування реалізовувати освітню політику відповідно до локальних потреб та фінансування управління школами, аналізувати якість освіти, визначати основні проблеми освіти та залучати до їх вирішення громади.

На загальнодержавному рівні залишаються обов'язки фінансування органів місцевого самоврядування, підвищення кваліфікації вчителів, державної політики у сфері навчальних програм та підручників, забезпечення прозорого механізму контролю за якістю освіти [2].

Підвищення ролі місцевих органів влади у фінансовому забезпеченні освіти ставить завдання розширення фінансових джерел, що надходять у розпорядження низових ешелонів влади. Питання в тому, який рівень самостійності і незалежності необхідно надати місцевим органам влади стосовно бюджету. Ця самостійність означає: місцеві органи влади володіють власними джерелами фінансових

ресурсів, мають право вільно ними розпоряджатися відповідно до покладених функцій та несуть повну відповідальність за раціональне й ефективне використання бюджетних коштів. Цей принцип може бути повністю реалізованим лише в умовах існування такого механізму розмежування дохідних джерел між органами влади різних рівнів, за якого на будь-якому рівні управління забезпечується відповідність доходів витратам, що фінансуються, та за умов стабільності надходжень грошових ресурсів до бюджетів [6].

Ми вважаємо, що працівники органів місцевого самоврядування функцію політичного менеджменту можуть виконувати не гірше за працівників відділів та управлінь освіти. Проте, перш ніж покласти на них нові функції, потрібно розробити та впровадити ефективну програму перепідготовки кадрів та персоналу муніципальних структур.

Реформа децентралізації тісно пов'язана з реформою освіти. За умов зростання соціальної мобілізації, розвитку технологій та зміни комунікацій виникла потреба в реформах, необхідність швидко навчатися та вміти адаптуватися. Освітня реформа складається з двох основних напрямів: зміни змісту освіти, а також оптимізації та розвитку освітніх мереж.

Розвиток сфери освіти і виховання особистості вимагає розвитку загальної і професійної культури з урахуванням як національних, так і міжнародних вимог [1].

Більшість об'єднаних територіальних громад (ОТГ) України сьогодні проводять реформу освітніх мереж за проектом «Децентралізація: реформування освіти на місцевому рівні» громадської організації Центр «Доброчин». Проект створений для допомоги громадам за фінансової підтримки Посольства Великої Британії в Україні та реалізований у п'яти областях: Херсонській, Одеській, Чернігівській, Волинській та Луганській. Він має рекомендаційний характер для реформування освіти в ОТГ. У проекті враховується думка кожної окремої цільової групи, від учнів та їх батьків до місцевої влади. Забезпечення рівного доступу до якісних освітніх послуг є головною метою реформи освіти.

Для оптимізації освіти в громадах, залучених до пілотного проекту, до аналізу освітньої системи експерти долучили всі зацікавлені цільові групи і врахували регіональні особливості кожної області. Майже 700 осіб брали участь у двадцяти п'яти заходах, спрямованих на оптимізацію освіти. Для кожної з громад експерти розробили власний план розвитку. По-перше, вони проаналізували спроможність освітніх мереж, в окремих громадах процес збору інформації тривав надто довго через відсутність у керівництва громад необхідної інформації. Експерти також аналізували: інформацію щодо демографічної ситуації, кадрового забезпечення, кількості учнів та результатів зовнішнього незалежного оцінювання; забезпеченість громад шкільними автобусами; фінансування галузі; матеріально-технічну базу. Для визначення рівня «соціальної температури» в громадах проводились опитування та анкетування вчителів, батьків та учнів стосовно їх бачення якісних освітніх послуг у громаді. Демографічна ситуація, кадрове забезпечення, фінансування галузі, якість надання освітніх послуг, статистичні дані та інформаційне забезпечення, а саме інформація, необхідна для управління економічними процесами на рівні держави, що міститься в базах даних інформаційних систем або інших носіях [4], – це саме ті елементи, з яких створювалася необхідна методологія дослідження.

У бюджеті ОТГ найбільш витратною статтею є сфера освіти. Проаналізувавши дані п'яти громад, ми встановили, що, наприклад, Поромівська ОТГ Волинської області витрачає на потреби освіти 47,5 % бюджету, Присиваська ОТГ Херсонської області – 54,5 % бюджету, Куликівська ОТГ Чернігівської області – 61,4 % бюджету.

Через незадовільний стан доріг виникла проблема з підвезенням дітей до школи. У Волинській області (Поромівська ОТГ), водії роблять по декілька виїздів

за учнями і тому ті, які приїжджають до школи першими, довго очікують на початок занять. В Одеській області (Коноплянська ОТГ) прийняття рішення про оптимізацію шкільної мережі ускладнюється через відсутність прав власності на дороги між населеними пунктами. За таких умов транспортування учнів між селищами триває майже годину, а підвози у дві зміни є неефективними.

Існують такі основні проблемні аспекти проведення освітньої реформи в ОТГ:

- на освіту припадає 50 % – 70 % витрат бюджету ОТГ;
- рівень успішності складання учнями маленьких селищ зовнішнього незалежного оцінювання значно нижчий, ніж учнями закладів освіти великих міст;
- неефективність системи закладів освітньої мережі зумовлена застарілими методами навчання та неуккомплектованістю класів;
- ефективній реалізації реформи освіти та оптимізації шкільної мережі на місцевому рівні заважає відсутність гарних доріг між населеними пунктами;
- витрати бюджетних коштів на навчання в сільських школах вищі в декілька разів на одного учня через неуккомплектованість класів, ніж витрати на одного учня у великому місті;
- школи з невеликою кількістю учнів менш матеріально-технічно забезпечені, ніж школи з повнокомплектними класами;
- учителі викладають предмети не за фахом у школах із малокомплектними класами;
- успішна реалізація реформи залежить від консультації з педагогічним персоналом, батьками та учнями шкіл [5].

На наш погляд, децентралізація в освіті повинна мати на меті суцільне поліпшення освітніх послуг та спиратися на такі базові принципи:

- діти повинні мати можливість самостійно обирати заклад освіти;
- кожна дитина, незалежно від місця проживання, має право на рівноправний доступ до якісних освітніх послуг;
- діти з особливими освітніми потребами повинні мати гідні умови для розвитку власних здібностей;
- освітні послуги мають бути різноманітними, з урахуванням індивідуальних потреб;
- якість та ефективність освітнього процесу мають бути поліпшені, насамперед у результатах зовнішнього незалежного оцінювання;
- матеріальні, фінансові та кадрові ресурси громади повинні ефективно використовуватися для поліпшення рівня освіти в Україні.

Список використаних джерел

1. Горбова Н. А. Культурно-антропологічний підхід у етнопедагогічних дослідженнях і практичних перетвореннях освіти / Н. А. Горбова // Наук. вісн. Мелітоп. держ. пед. ун-ту. Сер. «Педагогіка»: зб. ст. – 2012. – Вип. 9. – С. 283 – 291.
2. Гриневиц Л. М. Тенденції децентралізації управління базовою освітою в сучасній Польщі: автореф. дис. ... канд. пед. наук: 13.00.01 / Гриневиц Лілія Михайлівна. – Київ, 2005. – 20 с.
3. Застрожнікова І. В. Державне регулювання підготовки кадрів для об'єднаних територіальних громад вищими навчальними закладами України / І. В. Застрожнікова // Акт. проблеми держ. упр.: зб. наук. пр. – 2019. – Вип. 1(55). – С. 150 – 154.
4. Ульяновченко Ю. О. Інформаційне забезпечення процесу прийняття рішень у державному управлінні: нові методологічні підходи / Юрій Ульяновченко, Аліна Гнатенко // Держ. упр. та місц. самоврядування. – 2015. – Вип. 2(25). – С. 230 – 238.
5. Як проходить реформування освіти на місцевому рівні. – Режим доступу: <http://samoorg.com.ua/blog/2019/03/18/yak-prohodit-reformuvannya-osviti-na-mistsevomu-rivni>.
6. Sychenko, V. V. (2016). Mechanisms of reforming the education system in Ukraine.

In M. Dei, & O. Rudenko (Eds.), *Innovations in science and education: challenges of our time* (pp. 41–42). London, England, IASHE.

List of references

1. Horbova N. A. Kulturno-antropolohichni pidkhdid u etnopedahohichnykh doslidzhenniakh i praktychnykh peretvorenniakh osvity. *Nauk. visn. Melitop. derzh. ped. un-tu. Pedahohika*. 2012. Vol. 9. P. 283–291 [in Ukrainian].
2. Hrynevych L. M. Tendentsii detsentralizatsii upravlinnia bazovoiu osvitoiu v suchasni Polshchi: avtoref. dys. ... kand. ped. nauk : 13.00.01. Kyiv, 2005. 20 p. [in Ukrainian].
3. Zastrozhnikova I. V. Derzhavne rehuliuвання pidhotovky kadriv dlia obiednanykh terytorialnykh hromad vshchymy navchalnymy zakladamy Ukrainy. *Akt. problemy derzh. upr*. 2019. Vol. 1(55). P. 150–154 [in Ukrainian].
4. Ulianchenko Yu., & Hnatenko A. Informatyine zabezpechennia protsesu pryiniattia rishen u derzhavnomu upravlinni: novi metodolohichni pidkhody. *Derzh. upr. ta mist. samovriaduvannia*. 2015. Vol. 2(25). P. 230–238 [in Ukrainian].
5. Yak prokhodyt reformuvannia osvity na mistsevomu rivni. Retrieved from <http://samoorg.com.ua/blog/2019/03/18/yak-prohodit-reformuvannya-osviti-na-mistsevomu-rivni> [in Ukrainian].
6. Sychenko, V. V. (2016). Mechanisms of reforming the education system in Ukraine. In M. Dei, & O. Rudenko (Eds.), *Innovations in science and education: challenges of our time* (pp. 41–42). London, England, IASHE [in English].

Iryna Zastrozhnikova. Transformation of the National Educational System in the context of decentralization

The article considers the main aspects and problems of transforming an educational network in the current context of decentralization. Reference is made to the urgent need of restructuring the responsibilities in education management between the center and regions providing the latter with independence in finances, organization and management at the regional level. It is emphasized that extending powers of the local executive bodies in management of educational institutions is the primary purpose of decentralization process. There was examined a pattern of decentralizing the basic education in Poland, according to which it was recommended to oblige the local self-government bodies to implement the education politics according to the local needs, finding the school administration and continually appraise the quality of education. It has been observed that currently the essential functions of state in education are assigned to the regional state administrations, regional and local educational departments. The local authorities are burdened with responsibilities of financing and providing the social security for children, defining the network of training institutions, maintaining their records and performing control over their activities. The author points out that at present the local and regional authorities duplicate the functions of the Ministry of Education and Science of Ukraine, which is non-effective. The author believes that the local government officials are able to perform political management well up to the officials of educational departments and administrations. However, prior to assignment of new obligations, it is necessary to develop and implement an effective retraining program for personnel and staff of the municipal structures. There have been reviewed the results of the pilot project: «Decentralization: education reforms at the local level», which experts had been analyzed the consistency of educational network. It pointed to the major areas of concern for the education reforms in local communities, namely a significant expense side of budget for education financing, low level of education in rural students according to the data obtained from the independent external assessment, and lack of subject oriented teachers. The author makes a conclusion that the purpose of decentralization in education should be an overall improvement of educational services and be based upon the following basic principles: students' right to have a free choice of educational institution, equal access to good-quality education services, decent conditions to develop their abilities, improving the quality and efficiency of the educational process, effective use of types of resources.

Key words: community, public administration, decentralization, education, educational system, educational reform.

Надійшла до редакції 15.10.19