

*О. В. Пастовенський,
доктор педагогічних наук,
проректор з науково-методичної роботи КЗ «Житомирський ОІППО»ЖОР*

Шляхи впровадження децентралізації управління загальною середньою освітою на сучасному етапі

Вступ

Зміни політичної, економічної, соціальної та культурної сфер людської діяльності зумовлюють трансформацію централізованого управління соціальними системами на динамічне, гнучке. Зокрема, процеси демократизації суспільства спричиняють суттєву перебудову освіти, пошук сучасних, ефективних моделей управління нею.

У сучасному світі децентралізація освіти визначена як одне з ключових завдань. Розвинуті держави намагаються реформувати жорстке управління галуззю, оскільки як теоретичні дослідження, так і практика підтверджують невисоку ефективність вертикалей в управлінні соціальними системами. Одним з прикладів успішної модернізації управління освітою в останні роки вважаємо Францію, де тривалий час функціонувала централізована система управління, що сповільнювала темпи розвитку галузі і від якої, врешті, країна відмовилася.

Міжнародний досвід децентралізації управління освітніми системами

Світовий досвід підтверджує, що основними шляхами переходу до децентралізованих моделей управління освітою є розвиток освітніх округів, приватних (корпоративних) навчальних закладів, автономізація шкіл, передача опікування освітньою сферою місцевим громадам.

У ряді розвинутих країн світу освітня політика формується й реалізовується саме в *освітніх (шкільних) округах*, яким держава делегує відповідні повноваження. Наприклад, школи майже в усіх штатах США знаходяться в підпорядкуванні шкільних округів (school districts), члени яких, як правило, обираються голосуванням жителів округу. Країна поділена на 15,5 тис. шкільних округів, більшість з яких нараховує до 50 тис. учнів.

Управління такими шкільними округами здійснює шкільна рада (опікунська рада, рада з питань освіти, шкільний комітет). Шкільні ради управляють усіма трьома рівнями громадських шкіл США: початковою школою (elementary school), середньою школою (middle school) і вищою школою (high school). Відповідно до законів штатів місцеві освітні ради мають великі повноваження і несуть відповідальність за розвиток шкільної

освіти в окрузі, здійснюючи законодавчу, виконавчу й судову функції в освітній галузі.

Аналогічні підходи реалізуються у Франції та Японії, освітній простір яких також поділено на навчальні округи [1, с. 275–277].

Водночас у багатьох країнах світу держава передає значну частину повноважень з управління закладами загальної середньої освіти недержавним структурам, фінансово підтримуючи розвиток *приватних і корпоративних шкіл*.

Так, відсоток приватних шкіл у Новій Зеландії, наприклад, складає 95 %, у Нідерландах – 70 %, у Франції – 18 %, у Південній Кореї і Швеції – 15 %, у Німеччині – 14 %, у США – 13 % тощо [2]. У 1988 р. навіть була створена Європейська рада національних асоціацій незалежних шкіл. Практичний досвід підтверджує, що приватні навчальні заклади з їх гнучким управлінням є мобільнішими у порівнянні з державними і краще реагують на освітні запити батьків та учнів.

Ще одним шляхом децентралізації управління загальною середньою освітою є розвиток автономії навчальних закладів, яким держава або місцеве самоврядування передає значну частину своїх повноважень.

Активним провідником цієї ідеї був німецький педагог Рудольф Штайнер, фундатор Вальдорфської педагогіки, який пропагував школу нового типу як автономну організацію зі складною системою зв'язків, що охоплюють педагогічну, правову та фінансово-економічну діяльність [3].

Питання надання більшої автономії школам є актуальним для багатьох країн Європи. У Данії, Фінляндії, Швеції та ін. місцеве самоврядування значну частину своїх повноважень передає на рівень закладів освіти. Триває процес подальшої передачі повноважень навчальним закладам у Болгарії, Литві, Люксембурзі, Румунії тощо.

Одним із шляхів розвитку автономії навчальних закладів є запровадження освітніх ваучерів, на основі яких бюджети шкіл визначаються не органами влади, а кількістю дітей, які відвідують заклад. Обираючи школу, батьки спрямовують до її бюджету кошти в розмірі середньої вартості освіти одного учня, виділені державою на освіту дитини для такого типу закладу. Ці кошти передаються на основі освітнього ваучера з бюджету держави чи самоврядування до закладу, який обрали батьки. Шкільний бюджет у цьому випадку є сумою вартості отриманих ваучерів. Такі підходи застосовуються у США, Польщі, Словаччині, інших країнах ЄС [4].

Водночас європейський досвід дає підстави стверджувати, що одним із головних шляхів забезпечення прогресу освітньої галузі є передача опіки над закладами освіти (дошкільної, початкової, середньої освіти) місцевим громадам (муніципалітет, комуна, гміна тощо), що характерно для таких країн, як Данія, Ісландія, Нідерланди, Норвегія, Португалія, Словенія, Угорщина, Фінляндія, Чехія та ін. [1, с. 176–180].

Варто підкреслити, що зазначені підходи в ході успішної адміністративно-територіальної реформи реалізовані в Польщі, де відповідальність за загальну середню освіту було передано безпосередньо

місцевим громадам – гмінам, опікування школами, які перевищують рівень гімназій, – повітам, а координацію діяльності вищих навчальних закладів – воєводствам. Це значно підвищило ефективність функціонування освітньої сфери держави. Однак у Польщі продовжується пошук оптимальної моделі організації освіти. У 2017 р. президентом країни видано указ, яким скасовуються гімназії та запроваджується 8-річна початкова школа і 4-річний профільний ліцей [5], що жодним чином не скасовує стратегічне спрямування реформи на децентралізацію управління галуззю.

Зауважимо, що в багатьох країнах під час реформування освітньої сфери поєднувалися різні підходи з децентралізації управління галуззю, наприклад, у США і Франції це відбувається шляхом розвитку освітніх округів і приватних шкіл, у Данії, Німеччині, Фінляндії, Швеції – комунальних, приватних і автономних навчальних закладів, у Польщі – комунальних, приватних і публічних (корпоративних) шкіл та ін.

Шляхи впровадження децентралізації управління освітньою сферою в Україні

Аналогічним чином, поєднуючи розвиток освіти в громадах, автономії навчальних закладів, приватної освіти й освітніх округів, запроваджується децентралізація управління освітою в Україні.

В останні роки в країні прийнято ряд важливих законів, що надають реальні можливості для децентралізації управління галуззю. Насамперед це Закони України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [6] і «Про освіту» [7].

Зокрема адміністративно-територіальна реформа в Україні на основі зміни адміністративно-територіального поділу й об'єднання громад створила умови для делегування владних повноважень укрупненим громадам.

В Україні створено 737 об'єднаних територіальних громад (ОТГ) [8], які спроможні надавати якісні публічні послуги.

У ст. 66 Закону України «Про освіту» зазначено, що ради об'єднаних територіальних громад, районні й міські ради відповідають за реалізацію державної політики у сфері освіти і забезпечення якості освіти на відповідній території, доступності дошкільної, початкової, базової середньої та позашкільної освіти [7].

Однак якщо відповідно до п. 13 статті 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» районні ради делегують повноваження щодо розвитку усіх видів освіти відповідним місцевим державним адміністраціям [9], то об'єднані територіальні громади опікуються освітніми питаннями самостійно.

Причому, відповідно до частини 2 ст. 25 Закону «Про освіту», рада ОТГ як засновник має здійснювати управління закладами освіти безпосередньо сама або уповноважити на це відповідну особу (як фізичну, так і юридичну). До того ж у згаданій ст. 66 не зазначається про обов'язковість створення органу управління освітою (на відміну від попереднього Закону «Про освіту», де в ст. 14 на це прямо вказувалося).

Це надає широкі можливості для створення ефективної системи управління освітою в ОТГ. Освітою в громадах можуть опікуватися як безпосередньо ради, так і створені ними органи управління (управління, відділи, сектори тощо), у тому числі спільно кількома ОТГ [10], а також окремі уповноважені особи, зокрема посадовці місцевого самоврядування тощо. Водночас основні завдання в сфері освіти, які повинна вирішувати рада об'єднаної територіальної громади на початковому етапі, мають бути такими:

- утворення системи управління освітою (прийняття рішень на сесіях ОТГ, затвердження відповідних положень про органи управління освітою, їхніх штатних розписів, реєстрація створених органів тощо);

- укомплектування органів управління освітою ОТГ кадрами належної кваліфікації та необхідними приміщеннями й матеріально-технічними засобами, створення допоміжних служб;

- прийняття на баланс ОТГ мережі закладів освіти від районних рад (майно, фінанси, документація тощо), переведення кадрів;

- вирішення невідкладних питань щодо забезпечення функціонування закладів освіти ОТГ, зокрема з організації освітнього процесу, підвищення кваліфікації та атестації педагогічних працівників, фінансового та матеріально-технічного забезпечення закладів, подачі статистичних звітів тощо.

Незважаючи на різні підходи щодо організації управління освітньою сферою в ОТГ, існує певний алгоритм створення органу управління освітою в громаді, який наведено у таблиці 1 [11].

Таблиця 1

Алгоритм утворення органу управління освітою в об'єднаній територіальній громаді

№ з/п	Зміст етапу	Відповідальні
1	Проаналізувати стан освітньої сфери в ОТГ і завдання щодо забезпечення якісних освітніх послуг. Визначити завдання і функції органу управління освітою в ОТГ	Виконавчий комітет ОТГ
2	Розробити структуру системи управління освітою ОТГ відповідно до визначених завдань і функцій, наявного фінансування тощо	Виконавчий комітет ОТГ
3	Утворити орган управління освітою (управління, відділ, сектор тощо) виконавчого комітету об'єднаної територіальної громади	Сесія ОТГ
4	Розробити і затвердити положення про орган управління освітою	Виконавчий комітет ОТГ

5	Зареєструвати орган управління освітою ОТГ (у державного реєстратора, органах статистики, Пенсійному фонді, ДФС тощо)	Виконавчий комітет ОТГ
6	Відкрити рахунки в Державному казначействі	Виконавчий комітет ОТГ
7	Поінформувати управління освіти і науки облдержадміністрації про назву та реквізити органу управління освітою ОТГ	Виконавчий комітет ОТГ
8	Розробити і затвердити посадову інструкцію керівника органу управління освітою	Голова ОТГ
9	Призначити керівника органу управління освітою ОТГ (шляхом проведення конкурсу або за іншою процедурою, передбаченою законодавством України)	Голова ОТГ
10	Розробити та затвердити посадові інструкції працівників органу управління освітою ОТГ	Керівник органу управління освітою ОТГ
11	Призначити на посади працівників органу управління освітою ОТГ (шляхом проведення конкурсу або за іншою процедурою, передбаченою законодавством України)	Керівник органу управління освітою ОТГ
12	Створити і забезпечити функціонування допоміжних структур органу управління освітою (бухгалтерської, методичної, господарської служб та ін.)	Виконавчий комітет ОТГ, орган управління освітою
13	Провести інвентаризацію майна закладів освіти, які передаватимуться у власність ОТГ (земля, приміщення, транспортні засоби тощо)	Районна рада, відділ освіти райдержадміністрації (РДА)
14	Прийняти рішення про передачу майна закладів освіти з районної комунальної власності у комунальну власність об'єднаної територіальної громади	Районна рада
15	Прийняти на засіданні ради об'єднаної територіальної громади рішення про прийняття у комунальну власність майна освітніх закладів	Рада ОТГ
16	Здійснити процес передачі майна закладів освіти з одночасною передачею всієї документації та підписанням відповідних актів з районної комунальної власності у комунальну власність об'єднаної територіальної громади	Районна рада, рада ОТГ, відділ освіти РДА, орган управління освітою ОТГ
17	Передати кадрові документи закладів освіти від відділу освіти райдержадміністрації до органу управління освітою ОТГ і закладів освіти	Відділ освіти РДА, орган управління освітою ОТГ

18	Передати документи для нарахування заробітної плати та ведення бухгалтерського обліку від відділу освіти РДА до бухгалтерської служби органу управління освітою ОТГ	Відділ освіти РДА, орган управління освітою ОТГ
19	Проаналізувати прогнозовану на наступний рік забезпеченість коштами мережі закладів освіти ОТГ. Забезпечити організацію бюджетного процесу	Виконавчий комітет ОТГ, орган управління освітою ОТГ
20	Забезпечити разом із закладами освіти ОТГ розроблення та затвердження їхніх статутів у нових редакціях	Орган управління освітою ОТГ, заклади
21	Забезпечити стабільне функціонування закладів освіти ОТГ, зокрема в питаннях їхнього фінансового та матеріально-технічного забезпечення, організації освітнього процесу, атестації педпрацівників тощо	Виконавчий комітет ОТГ, орган управління освітою ОТГ

Ще одним шляхом децентралізації управління освітою в Україні відповідно до ст. 13 Закону України «Про освіту» та ст. 8 Закону України «Про загальну середню освіту» [12] є розвиток освітніх округів, діяльність яких ґрунтується на демократичних засадах. Зазначимо, що освітні округи як об'єднання закладів освіти (їхніх філій), у тому числі позашкільної освіти, культури, фізичної культури і спорту, дають можливість створювати належні умови для здобуття повної загальної середньої освіти, запровадження профільного навчання, забезпечення всебічного розвитку школярів, раціонального та ефективного використання наявних ресурсів і матеріально-технічної бази тощо [7].

У 2011–2012 навчальному році в Україні функціонували близько 2 тис. освітніх округів, в яких напрацьовувався досвід демократичного управління галуззю [13]. Значна частина цих округів продовжує функціонувати і в даний час. Особлива увага в ОТГ приділяється опорним закладам загальної середньої освіти, які мають зручне розташування для підвезення дітей з інших населених пунктів, забезпечені кваліфікованими педагогічними кадрами, володіють сучасною матеріально-технічною і навчально-методичною базою та спроможні забезпечувати на належному рівні здобуття профільної освіти, мають філії та/або довозення з 3 населених пунктів, і як правило 200 учнів [14]. Нині в Україні функціонує близько 450 опорних шкіл [15]. У багатьох громадах таким закладам ради передають частину повноважень, зокрема щодо вирішення фінансових питань, що також сприяє розвитку децентралізаційних процесів в управлінні галуззю.

Зауважимо, що Закон України «Про освіту» дає можливість засновнику делегувати закладам загальної середньої освіти значну частину повноважень. У ст. 23 закону зазначено, що держава гарантує академічну, організаційну, фінансову і кадрову автономію закладів освіти. Права на їхню академічну й організаційну автономію реалізуються, зокрема, на основі ст. 15, 16 Закону

України «Про загальну середню освіту», а ст. 25, 26, 43 цього ж закону є підставою для запровадження кадрової та економічної самостійності навчальних закладів тощо. Такий підхід сприяє реальній автономізації закладів освіти в цілому і децентралізації управління ними.

Крім того, частиною 10 статті 78 Закону України «Про освіту» передбачено, що з 1 січня 2019 року держава має здійснювати фінансування здобуття особою загальної середньої освіти у приватному або корпоративному закладі освіти, який має ліцензію на провадження освітньої діяльності у сфері загальної середньої освіти, за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів шляхом передачі такому закладу цільового обсягу коштів у розмірі фінансового нормативу бюджетної забезпеченості одного учня, котрий здобуває повну загальну середню освіту [7].

Переконані, що з упровадженням згаданої статті закону ситуація в Україні, де нараховується 180 приватних навчальних закладів (близько 1 % від усіх шкіл), в яких навчається близько 23,5 тисяч учнів (0,6 % від загального числа школярів) [16], що на порядок менше, ніж у розвинених країнах, зміниться кардинальним чином. Підтримка державою приватних закладів сприятиме децентралізації управління галуззю, розвитку конкуренції в освіті й підвищенню її ефективності.

Регіональний досвід упровадження децентралізації управління освітою

Розглянуті підходи щодо децентралізації управління освітою (насамперед передача опікування освітою громадам, а також розвиток автономії навчальних закладів, підтримка приватної освіти й освітніх округів) на сучасному етапі успішно реалізуються в Житомирській області.

У регіоні створено 45 ОТГ, яким передано для опікування майже половину шкіл регіону. В об'єднаних громадах управління освітою здійснюють 36 відділів (гуманітарні, соціально-культурної сфери, з питань освіти, молоді, спорту, культури та охорони здоров'я тощо), 2 сектори (Чижівська сільська ОТГ Новоград-Волинського району, Мартинівська сільська ОТГ Пулинського району), 1 методичний кабінет з функціями органу управління освітою (Дубрівська сільська ОТГ Баранівського району). Крім того, в Миропільській селищній ОТГ Романівського району заклади освіти курирує безпосередньо заступник голови з гуманітарних питань, а в Барашівській сільській ОТГ Ємільчинського району питання освіти веде спеціаліст першої категорії з питань освіти, культури та спорту тощо.

Значною різноманітністю характеризується організація методичної підтримки педагогів в ОТГ, яку здійснюють методичні кабінети як юридичні особи, у тому числі створені спільно кількома ОТГ (Новоград-Волинський район), методичні підрозділи в структурі органів управління освітою, спеціалісти (методисти) у штаті органів управління освітою, методична рада на громадських засадах (Червоненська ОТГ), окремі педагоги-методисти (старші вчителі) закладів освіти та ін.

Процес створення і розвитку децентралізованої системи управління освітою в ОТГ області триває.

У цьому плані позитивну роль у регіоні відіграють також освітні округи, де в попередні роки напрацьовано досвід демократичного управління галуззю. На початок 2017–2018 н. р. на Житомирщині нараховувалося 56 округів, яким делеговано окремі управлінські повноваження (у 2013 р. в області діяло понад 80 освітніх округів, однак частина їх припинила функціонування у зв'язку з упровадженням адміністративно-територіальної реформи). Нині з метою створення єдиного освітнього простору, забезпечення умов для організації профільного навчання діяльність багатьох округів знову активізувалася, що є гарною тенденцією. В області також функціонує понад 40 опорних закладів загальної середньої освіти, яким місцеві громади передають частину повноважень, зокрема щодо вирішення фінансових питань.

Важливо підкреслити, що в багатьох громадах (наприклад, м. Житомир, Коростишівська міська ОТГ) згідно зі ст. 43 Закону України «Про загальну середню освіту» відповідні ради передають закладам освіти додаткові повноваження щодо здійснення фінансової діяльності, що разом із вже реалізованою академічною і кадровою самостійністю забезпечує розвиток їх реальної автономії, сприяючи подальшій децентралізації управління галуззю та підвищенню її ефективності.

У регіоні також на даний час функціонує 5 приватних шкіл, які досить мобільно й гнучко, як це властиво децентралізованим структурам, відреагували на запит жителів області щодо розвитку інклюзивного навчання. Переконані, що в процесі реформування галузі приватні школи зможуть скласти конкуренцію комунальним закладам не тільки в зазначених питаннях, а й багатьох інших, що, безперечно, підвищуватиме якість освіти в цілому.

Отже, регіональний досвід реформування освіти й системного вирішення проблеми децентралізації управління шляхом передачі опікування освітою громадам, розвитку автономії навчальних закладів, підтримка приватної освіти й освітніх округів підтверджує правильність обраної в країні стратегії на модернізацію галузі.

Висновки

Кардинально модернізуючи своє законодавство, використовуючи світовий досвід, Україна динамічно розгортає процеси децентралізації влади. В освіті це реалізується, зокрема, шляхом розвитку автономії закладів, приватної освіти і освітніх округів. Водночас основним напрямком впровадження децентралізації управління в галузі є передача опікування освітою реформованим і спроможним об'єднаним територіальним громадам, що стало можливим у зв'язку із запровадженням в країні адміністративно-територіальної реформи і нового Закону України «Про освіту». Такий підхід сприяє активізації місцевих громад з удосконалення освітніх систем на їхній

території, що, на наше переконання, сприятиме розвитку освіти на теренах держави в цілому.

Аналогічні зміни відбуваються й на Житомирщині. І хоча попереду ще багато невирішених завдань, позитивні тенденції дають підстави сподіватися на успішне реформування освітньої сфери.

Література

1. Пастовенський О. В. Наукові основи громадсько-державного управління загальною середньою освітою в регіоні : [монографія] / О. В. Пастовенський. – Житомир : ПП «Рута», 2014. – 400 с.
2. Сенчук О. В. Створення нових можливостей підвищення якості освіти через сприяння розвитку приватних шкіл та особливості управління ними [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/osdys/2010_2/10sovoun.pdf.
3. Штайнер Р. Познание человека и учебный процесс / Р. Штайнер; пер. с нем. – М. : Парсифаль, 1998. – 128 с.
4. Шкільний бюджет: навч.-метод. посіб. для кер. освіти / В. Мархлевський, Ю. Шукевич, Л. Паращенко [та ін.]. – К.: Таксон, 2011. – 156 с.
5. Реформа освіти в Польщі: що зміниться у 2017–2018 навчальному році? [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://monitorpress.info/ua/categories/polshcha/19986-reforma-osvity-v-polshchi-shcho-zminytsia-u-2017-2018-navchalnomu-rotsi>.
6. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
7. Закон України «Про освіту» [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>.
8. Децентралізація [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/areas>.
9. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
10. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
11. Створення системи управління освітою ОТГ [Електронний ресурс] – Режим доступу : <https://www.pedrada.com.ua/article/2211-stvorennya-sistemi-upravlnnya-osvtoyu-otg>.
12. Закон України «Про загальну середню освіту» [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/651-14>.
13. Мелешко В. Функціонування освітнього округу як механізм оновлення шкільної мережі у сільській місцевості [Електронний ресурс] – Режим доступу : https://library.udpu.edu.ua/library_files/psuh_pedagog_probl_silsk_shkolu/43_2/vi_snu_k_5.pdf.

14.Постанова Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2010 р. № 777 «Про затвердження Положення про освітній округ» [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/777-2010-%D0%BF>.

15.Опорні школи [Електронний ресурс] – Режим доступу : <https://mon.gov.ua/ua/tag/oporni-shkoli>.

16.Приватні школи в Україні та світі: скільки й чому? [Електронний ресурс] – Режим

доступу : <https://www.slovoidilo.ua/2017/08/29/infografika/suspilstvo/pryvatni-shkoly-ukrayini-sviti-skilky-pochomu>.