

Людмила Юрчук,
кандидат педагогічних наук, доцент,
докторант кафедри управління освітою НАДУ

Тенденції децентралізації управління освітою в Україні

У статті розглядаються ідеї та підходи щодо сутності процесу децентралізації управління освітою, розкриваються його основні ознаки, якості та принципи. Особлива увага приділяється питанням розподілу функцій і повноважень та зон впливу між гілками влади.

Ключові слова: громадянське суспільство, держава, громадськість, управління освітою, державно-громадське управління освітою.

In article ideas and approaches to an essence of process of decentralisation of management are considered by formation, its basic signs, quality and principles reveal. The special attention is given a question of division of functions and powers in of zones of influence between power branches.

Key words: a civil society, the state, the public, management of formation, socially-civil management of formation.

Постановка проблеми. Для інноваційного шляху розвитку України потрібно перейти до реальних дій, де пріоритетом стане освіта. За сучасних умов трансформаційних процесів в Україні у сфері освіти постало питання поетапної децентралізації управління освітньою системою. Але на шляху реорганізації освіти стоять старі державні та соціальні інституції, зберігаючи свій статус, вони заважають переведенню державного сектору освіти до моделі надання освітніх послуг. За таких умов реформи не змінюють способу діяльності державних інституцій, саме тому на часі перегляд та розподіл обов'язків між центром та регіонами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У незалежній Україні з'явилась низка теоретичних і аналітичних робіт з обраної тематики таких науковців і практиків, як Д.Дзвінчук, В.Луговий, Г.Єльнікова, Н.Протасова, Р.Пастушенко, Л.Гриневич [6], С.Крисюк, М.Набока [3] і таких експертів, як В.Нікітін, О.Овчарук та ін. Але, на жаль, практичне впровадження наукових та практичних доробок гальмується.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Модернізація управління освітою передбачає: оптимізацію державних управлінських структур, децентралізацію управління; перерозподіл функцій та повноважень між центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та навчальними закладами. Потрібні зміни в системі фінансування, підзвітності та підпорядкованості освітніх установ на регіональному рівні. Висновки експертів проекту "Трансформація української освіти в контексті європейської інтеграції" [1] не враховані. Уряд і МОН України мають прискорити шлях до європейської інтеграції через активізацію громадянського суспільства до освіти.

Постановка завдання. 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. Мета нашого наукового дослідження - аналіз процесу децентралізації влади в Україні, його ознак і якостей, а також впливу на стан освіти.

Виклад основного матеріалу. Відносини між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування повинні змінюватися. Багатьма країнами світу прогресивною вважається ідея децентралізації. Передусім потрібно уточнити одну дефініцію: децентралізація (від лат. de - відмова та англ. decentralization - централізація) - "передання частини функцій державного управління центральних органів виконавчої влади місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, розширення повноважень нижчих органів за рахунок вищих за рівнем" [2, с. 111]. Відсутність надійних механізмів реалізації проголошених державою пріоритетів, намірів; недостатнє фінансування модернізації освіти та управління нею, уповільнене формування нових методів державного регулювання, організаційно-економічних механізмів, які забезпечують мобілізацію коштів до бюджету галузі від установ, підприємств, населення, ефективно їх використання і завдяки цьому відповідне відносне забезпечення доступності та якості всіх освітніх послуг [3]. 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 необхідністю кращого врахування освітніх потреб даної місцевості [4].

На нашу думку, існує достатньо причин для введення системи децентралізації. Встановлення плюралістичного та демократичного управління у більшості країн Центральної та Східної Європи одразу привело до потреби одночасного проведення реформи місцевих адміністративних органів. Там розглядалися три головних питання, що вимагали вирішення: визначення територіальних структур; розподіл та призначення повноважень; децентралізація фінансування.

На засадах аналізу польського досвіду децентралізації управління базовою освітою обґрунтовано основні висновки і положення щодо їх можливого використання в Україні, зокрема: на загальнодержавному рівні - щодо підходів до фінансування на рівні місцевого самоврядування, державної політики у сфері навчальних програм, підручників, підвищення кваліфікації вчителів, забезпечення прозорих механізмів контролю за якістю освіти (інспекторська служба, зовнішнє оцінювання, система моніторингу якості освіти); на рівні органів місцевого самоврядування - щодо фінансування

шкіл і реалізації освітньої політики відповідно до локальних потреб, залучення громад до проблем освіти, моніторингу якості освіти на локальному рівні; на рівні навчальних закладів - щодо залучення громадськості до планування розвитку школи, проведення самооцінювання роботи школи [5].

На сьогодні в освітянській сфері існує три рівні державного управління: *національний рівень* (Міністерство освіти і науки України (МОН), міністерства та відомства України, Вища атестаційна комісія (ВАК)); *регіональний рівень* (управління освіти областей України); *районний рівень* (органи місцевих державних адміністрацій, районні відділи освіти). Як і в радянські часи, відповідальність за надання освіти в Україні розподілена між різними державними, регіональними та муніципальними суб'єктами. Роль держави - розробка і впровадження національної доктрини розвитку освіти. Доктрина освіти окреслює відповідальність держави і визначає мережу для виконання функцій центральних органів виконавчої влади щодо прийнятих на себе зобов'язань. На центральному рівні МОН України відповідно до Закону України "Про освіту" (ст. 11) є центральним органом державної виконавчої влади, який здійснює керівництво у сфері освіти. МОН бере участь у визначенні державної політики в галузі освіти, науки, професійної підготовки кадрів, розробляє програми розвитку освіти, державні стандарти освіти; визначає мінімальні нормативи матеріально-технічного, фінансового забезпечення закладів освіти; здійснює навчально-методичне керівництво; зв'язок із закладами освіти, державними органами інших країн; проводить акредитацію освітніх закладів, видає ліцензії, сертифікати; формує державне замовлення на підготовку спеціалістів з вищою освітою; розробляє умови прийому до закладів освіти; забезпечує випуск підручників; розробляє проекти положень про заклади освіти, що затверджуються Кабінетом Міністрів України; організовує атестацію педагогічних працівників, контролює дотримання освітніх стандартів [6]. Водночас питаннями заробітної плати, соціальних виплат учителям займаються Міністерство фінансів, Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції і Міністерство праці та соціального захисту. Одночасно матеріально-технічне забезпечення навчального процесу перекладено на місцеві органи влади. Обласні державні адміністрації та обласні й міські управління освіти відіграють ключову роль у виконанні функцій держави щодо освіти. Зросло значення, але не збільшилась спроможність здійснювати нові функції для районних відділів освіти. Місцеві органи влади фінансують, визначають мережу закладів освіти, забезпечують соціальний захист дітей, ведуть їх облік і здійснюють контроль. До органів громадського самоврядування належать з'їзди, конференції, колегії, громадські ради, всеукраїнські збори, фахові асоціації.

Завданням Верховної Ради України є затвердження державної політики в галузі освіти, прийняття та контроль виконання законів, що регламен-

тують функціонування цієї галузі. Але фактично роль формулювання політики в галузі освіти і контроль за її реалізацією беруть на себе Кабінет Міністрів та Секретаріат Президента України. Батьки, як і громада в цілому, лише намагаються компенсувати недоліки державного фінансування школи, за даними Світового банку, обсяги офіційних та неофіційних платежів сягають до 30% бюджету, що виділяється державою на середню освіту [7]. Саме така участь громади спрямована на наслідки, а не на причини проблеми, яка полягає у тому, що органи влади, які відповідають за надання послуг, не є підзвітними громаді. Через це на центральному і регіональному рівнях управління спостерігаються дублювання функцій, непрозорість, зайве втручання у справи закладів за неспроможності забезпечити своєчасне та у повному обсязі надходження виділених коштів. Недоліки у фінансуванні шкіл могли би бути виправлені за рахунок контролю з боку громадськості за розподілом фінансових ресурсів та якістю освітніх послуг. Така участь громади спрямована на вирішення проблеми підзвітності. Для цього громада потребує спеціальних знань, умінь та навичок організації політичної комунікації, діалогу. Навчити громаду і владу такій комунікації неважко і недорого завдяки європейським освітнім програмам. Має стати помітною роль регіонів, батьків та місцевих громад для здійснення місії середньої освіти, яка враховує інтереси самої освіти і окреслює потреби в освіті з боку суспільства. Місія захищає інтереси третього сектору, розвиток громадських організацій, засобів масової інформації - залежить від стану середньої освіти на цій території. Місія освіти має визначатися в ході референдумів, телевізійних дебатів, консультацій з громадськістю і публічних обговорень, розробки і оприлюднення програм і проектів політичних партій. Місія фіксує довгострокові інтереси регіональних еліт, професійних асоціацій, національних, релігійних та інших суб'єктів, зацікавлених у розвитку і продовженні своєї справи. Дієвою формою співпраці може бути освітній округ з наданням йому визначених повноважень управління освітою на території. Важливими мають стати форуми, корпорації освітян і професійних, громадських організацій, компанії у ЗМІ [7]. Саме таким чином потрібно формувати державно-громадське управління освітою в Україні. На вищому державному рівні потрібно створити Раду стратегії освіти (РСО), яка б вела діалог між діловими колами, партіями, державними установами щодо визначення цілей і перспектив розвитку і модернізації освіти. Діяльність Ради має відповідати стратегічним напрямкам розвитку суспільства і забезпечувати економічну стратегію, регіональні програми, реформи адміністративної системи відповідними заходами і рішеннями щодо розвитку освіти. В центральних органах виконавчої влади без погодження з РСО не можуть прийматися рішення щодо освіти. Освітню політику маємо розуміти, як узгодження інтересів різних учасників процесу, що мають свої цілі і програми. Принципи освіт-

ньої політики містяться у багатьох програмних документах і складається із точок зору різних діячів, організацій, політичних та державних інституцій - є результатом роботи багатьох учасників освітнього процесу [7]. Функцію політичного менеджменту в освіті можуть виконувати як працівники відділів, управлінь освіти, так і працівники органів місцевого самоврядування. Для цього має бути розроблена і впроваджена ефективна програма перепідготовки освітянських кадрів та персоналу муніципальних структур. Аналіз наявного стану справ в українській освіті показує невідповідність між намірами передачі повноважень і фактичною концентрацією функцій прийняття рішень центральними органами влади. Від радянського способу керівництва була успадкована велика концентрація влади в руках державної влади. Більшість повноважень, які бере на себе МОН згідно із Законом України "Про освіту", сформульовані як заборона для інших учасників брати на себе відповідні функції, а в Державній програмі "Освіта ("Україна 21 століття") серед стратегічних завдань реформування управління освітою зазначено про "перехід від державного до державно-громадського управління; чітке розмежування функцій між центральними, регіональними та місцевими органами управління; забезпечення самоврядування навчально-виховних закладів і наукових установ. У Доктрині розвитку освіти в розділі "Управління освітою" зазначено, що "Модернізація управління галуззю передбачає, крім іншого, також "ефективний перерозподіл функцій і повноважень між центральними органами влади та органами місцевого самоуправління " [8]. На жаль, як і в тексті Державної програми "Освіта ("Україна 21 століття"), і в цьому документі не міститься аналізу розподілу повноважень, а також пропозицій щодо ефективного перерозподілу функцій у системі управління освітою. Функції МОН часто дублюють функції місцевих і регіональних органів влади [1].

Невизначеним у Законі України "Про освіту" залишився горизонтальний розподіл повноважень і функцій щодо середньої освіти між різними відомствами. Відповідальність за надання освітніх послуг не зосереджена в одному міністерстві, а розосереджена між кількома відомствами. Міністерство фінансів виділяє гроші відповідно до нормативів на одного учня на місцеві органи влади, але подальшу долю цих коштів не відслідковує ніхто. З переходом до 12-річного навчання і профільної освіти "радить" школам застосувати розділені класи, але в межах існуючих нормативів на одного учня при визначеному фонді заробітної плати це зробити важко. Типовими є приклади невиконання видатків на освіту, а причини пов'язані з недосконалою системою територіально-адміністративного устрою і розподілу влади. Такі "прогалини в освітньому бюджеті" виникають через відсутність порозуміння між відділом освіти, районною радою, райдержадміністрацією та органами місцевого самоврядування. Внаслідок недостатньої кваліфікації і за відсутності аналітичного супроводу рішень районна рада часто працює не

на користь освіти. Іноді обласна адміністрація під тиском центральних органів влади "примушує" передати частину грошей, що надійшли до бюджету області як видатки на освіту, на потреби інших галузей, які вважаються на цей момент пріоритетами. Так школи позбавляються запланованого державним бюджетом фінансування. За наявного розподілу повноважень велика кількість зобов'язань держави та органів місцевої влади залишається без відповідних організаційних ресурсів, через велику концентрацію влади в руках центру існують великі прогалини в забезпеченні їх виконання [1].

Розподіл повноважень в освіті свідчить, що процес прийняття рішень, планування та управління освітою в Україні переважно зосереджується на фінансових, правових та матеріально-технічних аспектах, а також на відповідальності за зміст навчання та контроль за виконанням планів. З регіонів постійно збираються статистичні дані та інформація, але належним чином вони не обробляються та не беруться до уваги під час прийняття управлінських та політичних рішень. Причиною цього може бути відсутність необхідних кваліфікації та знань працівників центральних, обласних, міських та районних відділів освіти щодо планування розвитку освіти на місцевому рівні. Стратегічні плани та регіональні програми розвитку, інші державні документи та рішення не сформовані у чіткі завдання керівникам та управлінням освітою на рівні міста, району, тому не забезпечено виконання завдань освітньої політики - не розроблені засоби, не визначені ресурси, за рахунок яких можуть бути отримані очікувані результати.

На рівні держави бракує координації між діями органів влади та відомств, що відповідають за освіту в Україні; недостатньо враховуються інтереси різних зацікавлених учасників освітнього процесу; недостатня спроможність щодо аналізу та здійснення послідовної освітньої політики на місцях; недостатнє залучення громадян до освітнього процесу. В результаті існуючого розподілу повноважень немає жодного органу, який би був перед громадянами відповідальним за надання освіти на місцевому рівні. Внаслідок неефективного розмежування відповідальності районна влада отримує право самостійно вирішувати, хто буде відповідати за видатки і яким чином буде організовано надання послуг в освіті. Районна адміністрація визначає рівень фінансової підтримки шкіл, хоча районна рада має погоджувати це питання з місцевими органами влади.

Районна влада через відділи освіти не в змозі відстояти інтереси споживачів освітніх послуг, тому що районні ради не мають виконавчих органів, вони недостатньо організовані і поінформовані щодо освітньої політики, а їх спроможність впливати на бюджетний процес низька. Районні відділи освіти підпорядковані районній адміністрації та МОН, а він не має впливу на розподіл державного бюджету на освіту. Надання освітніх послуг у районі продиктовані обставинами, що склалися історично, або суб'єктивними чинниками, нераціональними та стратегічними міркуваннями, що впли-

вають з контексту заходів з децентралізації суспільного сектору управління. Бюджетний кодекс (2001 р.) визначає видатки на середню освіту з бюджетів районів та міст обласного значення, а утримання дитячих садків - міст районного значення, сіл та селищ. Проте ст. 88 та 89 кодексу не здійснюють розподілу повноважень щодо видатків на освіту кожного із рівнів місцевого управління, що приводить до значної диференціації обсягів та підходів до фінансування освітніх закладів. Районні органи влади у деяких областях делегують фінансування освітніх установ самоврядуванню, передаючи їм відповідні кошти, тоді як в інших - фінансують їх безпосередньо з районного бюджету. Більшість органів місцевого самоврядування готові нести повну відповідальність за школи. У Законі України "Про місцеве самоврядування" (ст. 32) до повноважень виконавчих органів місцевих рад належать "управління закладами освіти, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення" [9].

Висновки. За нинішньої системи ухвалення політичних рішень будь-які рекомендації не сприйнято тому, що державне управління поки що в Україні не передбачає участі громадськості і незалежних експертів в освітньому процесі. Відсутність діалогу негативно впливає не тільки на державну освітню політику, для якої вимоги європейської інтеграції ще не виступають ні змістовними, ні організаційними рамками, а й на соціальний клімат. Міжнародна допомога і західний досвід є важливими ресурсами, якщо їх використовувати для координації зусиль всіх учасників процесу освітньої політики. Децентралізацію в управлінні освітою необхідно здійснювати комплексно, між державою і громадянським суспільством, між органами влади і споживачами освітніх послуг, між державною виконавчою владою і місцевим самоврядуванням, між керівником освітньої установи і освітянами.

Перспективи подальших досліджень. Процес децентралізації має передбачати виконання основних і конкретних функцій, усі етапи процесів прийняття і реалізації управлінських рішень, тому потрібно розробити нові положення про керівні освітянські структури з чітким і зрозумілим розподілом повноважень. При розподілі повноважень слід розділяти передачу управлінських повноважень як право на виконання тієї чи іншої діяльності (наприклад ліцензування в окремих професіях); окреслення функціональних обов'язків регіональних керівників - як відповідальність, обов'язок здійснювати діяльність (передача державою функцій щодо надання державних послуг); реальну забезпеченість повноважень - створення умов для здійснення переданих повноважень (наявність такої можливості) за рахунок вишуканих ресурсів; кошти, що забезпечують реалізацію повноважень.

Список використаних джерел

1. Децентралізація та регіоналізація освіти : проект // Трансформація Української освіти в контексті Європейської інтеграції [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://v.icps/kyiv.ua/files/artikles/34/89/transformation_ukr

2. Державне управління та державна служба : словник-довідник / уклад. О. Ю. Оболенський. - К. : КНЕУ, 2005. - 480 с.

3. Набока М. Соціально-педагогічні засади управління освітою сільського району в сучасних умовах [Електронний ресурс] / М. Набока. - Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/Portal/soc_Gum/Gypkhdpi/2008_16?138-140.pdf

4. Курець В. Децентралізація фінансового управління загальноосвітніми школами України - нагальна проблема часу [Електронний ресурс] / В. Курець. - Режим доступу : www.confcontact.com/2009kach/kurec.htm

5. Гриневич Л. Тенденції децентралізації управління базовою освітою в сучасній Польщі [Електронний ресурс] / Л. Гриневич. - Режим доступу : <http://www.disser.com.ua/ytent/36482.html>

6. Закон України про освіту від 23 трав. 1991 р. № 1060-ХІІ // Відом. Верховної Ради УРСР. - 1991. - № 34. - Ст. 451 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1060-12>

7. Розподіл відповідальності в системі управління освітою : аналіт. зап. [Електронний ресурс] // Матра-Україна 2002-2004. - Режим доступу : www.istc.biz.office

8. Розподіл функцій та повноважень. Україна 21 століття. Про розподіл повноважень // Освіта України. - 2001. - 18 лип. - № 29. - С. 6.

9. Закон України про місцеве самоврядування // Відом. Верховної Ради України. - 1997. - № 24. - Ст. 170 [Електронний ресурс].- Режим доступу : http://www.dunrada.org.ua/mrada/z_samovr.html

Євген Красняков,

народний депутат II та III скликань,

головний консультант секретаріату

Комітету Верховної Ради України з питань науки і освіти

Державна політика в галузі освіти та її фінансове забезпечення

Розглядається питання стану фінансування галузі освіти в контексті чинного законодавства України про освіту. Здійснено спробу визначити можливі шляхи вдосконалення існуючої системи фінансування системи освіти України.

Ключові слова: державна політика в галузі освіти, бюджетне фінансування галузі освіти, пріоритетність освіти.

Financing of educational sphere is considered in the context of current Ukrainian educational legislation. Attempt to point out possible ways to improve the existing system of financing of Ukrainian educational sphere is made in this research.

Key words: state educational police, budget financing of education, priority of education.

Постановка проблеми. Ефективність діяльності будь-якої системи, і освіта тут не виняток, певною мірою залежить від обсягів фінансування.