



Михайло КІТ

аспірант НПУ імені М.П. Драгоманова

УДК 141.7+37.01(477)

DOI 10.31392/NPU-VOU.2020.4(79).11

ЗМІНА УПРАВЛІНСЬКОЇ ПАРАДИГМИ РОЗВИТКУ ОСВІТИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

© Кіт М., 2020

Ключові слова: розвиток освіти, децентралізація, «Нова українська школа», управлінська парадигма.

Визначаються нові характеристики парадигми розвитку вітчизняної освіти, що зумовлені активним розгортанням процесу децентралізації. Аналізуються закони України, що чинні у сфері управління освітою.

За основу парадигмального бачення подальшого розвитку вітчизняної освіти визнається концепція «Нової української школи». Зміна управлінської парадигми розвитку освіти в умовах децентралізації вимагає активної участі в управлінні освітою місцевих громад, громадськості та навчальних закладів. У статті виділено та проаналізовано основні тенденції розвитку освіти в умовах децентралізації. До них віднесено зумовлені зміною управлінської парадигми розвитку освіти принципи впливу місцевих громад на формування освітньої політики, залучення громадськості до розв'язання освітніх проблем та широкої автономії навчальних закладів.

Постановка проблеми. На сучасну освіту покладається вкрай складне завдання: готувати людину до повноцінної самореалізації в умовах цивілізаційної, культурної, технологічної, інформаційної нестабільності, турбулентності. Щоб адекватно виконувати таке завдання, освітній простір має бути динамічним, гнучким, інноваційно-креативним, людино-орієнтованим. В умовах глобалізації освіта все більше набуває загальноцивілізаційних вимірів, високого рівня міжнародної стандартизації та прозорих комунікативно-технологічних засобів. Проте зазначимо, що внутрішньо-державний, національний контекст розвитку освітнього простору окремих країн не нівелюється.

Так, українська освітня система все ще перебуває на етапі переходу від застарілих авторитарних форм навчання до нових стандартів та методів. Особливу роль у цьому відіграли в останні роки процеси децентралізації, що докорінно вплинули на розподіл повноважень і ресурсів між центральною державною владою, регіональними осередками і місцевими громадами. Це не могло не зачепити й освітню сферу, адже сьогодні вона є однією з підвалин у розвитку громадянського соціуму. Навколо шкіл, коледжів, спеціалізованих освітніх закладів, університетів формується життя громад, великих колективів, цілих міст

і регіонів. Пошуком оптимальної моделі розвитку освіти в умовах децентралізації є проєкт «Нова українська школа» (далі НУШ). Його реалізація ставить завдання, які потребують скрупульозного теоретичного обговорення.

Розробленість проблеми. Розвиток української освіти в її світоглядно-філософському, соціально-практичному, національно-будівничому, навчально-методологічному, організаційно-адміністративному вимірі є предметом дослідження багатьох науковців та вітчизняних філософсько-педагогічних шкіл. У контексті піднятої проблематики вагомими виявилися кілька концептуально-теоретичних напрямів. Так, з огляду на філософсько-освітню, освітологічну, педагогічно-світоглядну, а також соціально-філософську проблематику, корисними для нашої роботи стали праці таких вчених і філософів, як В. Андрущенко, В. Береза, В. Бех, О. Висоцька, В. Горлинський, Т. Десятов, В. Кремень, В. Огнев'юк, Л. Маргуліна, В. Маслов, Я. Мельник, М. Михальченко, В. Молодиченко, Т. Сіґда, О. Співаковський, О. Якимчук та ін. Їх напрацювання допомогли вписати проблему розвитку української освіти в її регіонально-адміністративному аспекті в загальноцивілізаційний контекст.

Більш конкретизовано проблеми трансформації сучасної української освіти, побудови нової української школи, реформи освітньої системи держави розглядаються в працях таких дослідників, як С. Воронова, Л. Гриневич, Т. Грінченко, С. Довбенко, В. Зелюк, С. Левків, О. Локшина, О. Ляшенко, Л. Макаренко, І. Мусієнко, С. Прийма, Є. Рябенко, Ю. Семенюк, І. Силадій, Л. Тупичак, Л. Шелюк, М. Яцейко та ін. Стосовно безпосередньо організаційної реформи української освіти в рамках децентралізації, корисними стали науково-теоретичні, методологічні, статистичні та практичні розвідки таких вчених, як Л. Бенюк, Л. Белова, Ю. Василів, Д. Дзвінчук, Л. Засекіна, Л. Калініна, Т. Кристопчук, Н. Левченко, І. Лопушинський, В. Мелешко, О. Панич, Д. Савчук, Є. Ситниченко, М. Степаненко та ін.

Мета дослідження. Усебічний аналіз перформативності парадигмальних вимірів

управління та адміністрування вітчизняної освіти, що розвивається зокрема й з огляду на реалії сучасних децентралізаційних процесів, які відбуваються в нашій державі.

Виклад основного матеріалу. Зміна управлінської парадигми розвитку освіти в умовах децентралізації передбачає вплив місцевих громад на формування освітньої політики, залучення громадськості до розв'язання освітніх проблем та широку автономію навчальних закладів. Окреслені принципи реформування освітньої галузі в Україні не нові. Про децентралізацію йшлося ще в Державній національній програмі «Освіта» («Україна ХХІ століття») [2], що з'явилась у перші роки пострадянського періоду, та інших державних стратегічних документах, однак саме виконання даних положень виявлялось проблематичним. Попри декларування децентралізації та перехід до державно-громадської системи управління освітою, за якої суспільство і держава стануть рівноправними суб'єктами, місцеві громади були позбавлені необхідних повноважень, а умови для участі громадськості в процесі вироблення та прийняття рішень щодо освіти не створювались [10, с. 83]. «Необхідність подальшої деуніфікації, демократизації, децентралізації, декомунізації школи, а також початку процесу масової демонополізації освіти, який означає «роздержавлення» навчальних закладів, перехід до загальнонаціональної, громадсько-державної школи та університетської автономії» [1, с. 15] протягом років усвідомлювалась реформаторами вітчизняної освіти. Рішучі зміни у цьому напрямі відбулись лише з втіленням в життя ідей НУШ.

Основи чинної моделі децентралізації були визначені в розділі Концепції НУШ від 2016 р. «Автономія школи і якість освіти», де передбачено, що «в умовах децентралізації на державному рівні управління будуть визначатися стандарти освіти та забезпечення моніторингу якості освіти. За дотримання цих стандартів буде відповідати окремий центральний орган виконавчої влади із забезпечення якості освіти із залученням громадськості. Натомість безпосереднє управління школами буде здійсню-

ватися на місцевому рівні. Зростає вплив місцевих громад на формування локальної освітньої політики, з урахуванням місцевих культурних особливостей та особливостей ринку праці, на основі державної освітньої політики» [9, с. 25].

Водночас варто зазначити, що місцеві громади й раніше були наділені певними повноваженнями у сфері освіти. Зокрема, відповідно до статті 32 базового Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 у сфері освіти виконавчі органи сільських, селищних, міських рад наділені власними (самоврядними) та делегованими повноваженнями щодо управління закладами освіти, які належать територіальним громадам або передані їм, організація їхнього матеріально-технічного та фінансового забезпечення; забезпечення здобуття повної загальної середньої освіти, створення необхідних умов для виховання дітей, молоді, розвитку їхніх здібностей, трудового навчання, професійної орієнтації, продуктивної праці учнів, сприяння діяльності дошкільних та позашкільних навчально-виховних закладів; забезпечення в межах наданих повноважень доступності та безоплатності освіти на відповідній території; забезпечення, відповідно до закону, розвитку всіх видів освіти, розвитку та вдосконалення мережі освітніх закладів усіх форм власності [4]. Однак лише з прийняттям Закону України «Про освіту» від 05.09.2017, що визначив повноваження районних, міських рад та рад ОТГ у сфері освіти, вони стали дієвими суб'єктами освітньої політики.

На підставі чинного Закону районні, міські ради та рад ОТГ відповідають: за реалізацію державної політики у сфері освіти та забезпечення якості освіти на відповідній території, забезпечення доступності дошкільної, початкової та базової середньої освіти, позашкільної освіти; планують та забезпечують розвиток мережі закладів дошкільної, початкової та базової середньої освіти, позашкільної освіти; гарантують доступність дошкільної та середньої освіти для всіх громадян, які проживають на відповідній території; забезпечують та фінансують підвезення учнів і педа-

гогічних працівників до закладів початкової та базової середньої освіти; створюють рівні умови розвитку закладів освіти всіх форм власності; здійснюють інші повноваження у сфері освіти, передбачені законом [5]. Інакше кажучи, відповідні ради наділені правом засновувати заклади освіти, реорганізовувати та ліквідувати їх, а також прийняття положень, порядків, рішень, що супроводжують ці процеси. До таких можуть належати: положення про конкурс на посаду керівника закладу освіти; порядок проведення конкурсу на визначення опорного закладу; положення про підвезення учнів і педагогічних працівників до місця навчання та назад; положення про надання платних освітніх послуг; програма із забезпечення харчуванням дітей у закладах освіти [6, с.12] тощо. Крім того, змінами до Бюджетного кодексу України з 2016 р. органам місцевого самоврядування базового рівня додатково передано повноваження з утримання закладів середньої освіти.

Отже, законодавством органам місцевого самоврядування визначено значний перелік повноважень і функцій для самостійного прийняття рішень, у який спосіб під власну відповідальність та із залученням усіх наявних ресурсів забезпечити надання якісної та доступної базової середньої освіти на відповідній території, згідно із затвердженими державними освітніми стандартами. Це означає також, що багато питань і проблем у сфері освіти потребують вирішення на місцевому рівні, зокрема: нерівномірна наповнюваність шкіл і класів; велика кількість громіздкої шкільної інфраструктури з малою наповнюваністю учнів і водночас наявністю переповнених шкіл; викладання предметів за шкільними програмами педагогами-нефахівцями, зокрема в сільській місцевості; застаріла й енерговитратна архітектура шкільних будівель, технічне зношення інфраструктури; великі витрати на утримання шкіл із малою наповнюваністю учнів; невідповідність системи позашкільної роботи сучасним запитам дітей і охоплення нею всіх дітей, які проживають на відповідній території; відсутність доступу до дошкільної освіти для всіх дітей, особливо в сільській місцевості [6, с. 4–5].

Отже, у процесі реформування освітньої галузі територіальні громади поступово отримують функції управління та фінансування освітніх закладів, вирішуючи водночас низку питань кадрової забезпеченості, вибору організаційно-правової форми та структури органу управління освітою.

Важливим аспектом у новій управлінській парадигмі розвитку освіти є забезпечення відкритості і прозорості діяльності органів управління освітою, забезпечення державно-громадського управління освітою через функціонування громадської ради при ОМС, проведення громадських консультацій і зборів, визначення освітніх потреб і задоволеності якістю освіти, реалізацію спільних проєктів із батьками, громадськими об'єднаннями.

За умов децентралізації та реформи освіти принципи відкритості і прозорості є необхідною складовою налагодження ефективної роботи органу управління освітою, закладів освіти та формування їх мережі. Важливо розуміти, що максимально широке застосування принципів відкритості та прозорості є ефективним запобіжником зловживання правами та повноваженнями відповідних посадових осіб та створює додаткову систему стимулів більш відповідального ставлення до службових обов'язків, а отже, і більш якісної роботи органів місцевого самоврядування, органів управління освітою та закладів освіти загалом. Головним шляхом реалізації принципів прозорості і відкритості є забезпечення публічного доступу до інформації про діяльність ОМС, ОУО, закладів освіти, як того вимагає ст. 66 Закону «Про освіту», відповідно до якої органи управління у сфері освіти зобов'язані оприлюднювати всю публічну інформацію і забезпечувати обов'язкове громадське обговорення проєктів нормативно-правових актів (рішень ради), що стосуються системи освіти, та участь представників громадськості в підготовці та прийнятті цих документів. Доступ громадян до відповідної інформації може бути забезпечено розміщенням такої інформації на інформаційних стендах, офіційних сайтах ОМС та ОУО, в офіційних друкованих виданнях, інших засобах

масової інформації тощо [5]. Важливо взяти до уваги, що громадськість повинна мати безпосередній доступ до інформації з першоджерел, а саме: громаді забезпечено фактичний доступ до приміщення органу влади, можливість бути присутніми на засіданнях органу влади, нарадах, слуханнях і вільно ознайомлюватися зі стенограмами, протоколами, аудіо- та відеозаписами засідань тощо [6, с. 17].

Якщо в забезпеченні відкритості і прозорості діяльності органів управління освітою в Україні було накопичено певний досвід ще до початку реформи децентралізації, то державно-громадське управління освітою, що базується на принципах мінімізації функцій держави, демократизації процесу ухвалення рішень, широкій участі в управлінні органів громадського самоврядування, на практиці 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 [7].

Натомість державно-громадське управління освітою та громадське самоврядування у сфері освіти покликані збільшувати довіру громадськості до органів місцевого самоврядування, підтверджувати легітимність органів влади та їхніх рішень. У ст. 70 Закону України «Про освіту» громадське самоврядування у сфері освіти визначене як право учасників освітнього процесу та громадських об'єднань, інших інститутів громадянського суспільства, установчими документами яких передбачена діяльність у сфері освіти та/або соціального захисту осіб з особливими освітніми потребами, вирішувати питання у сфері освіти як безпосередньо, так і через органи громадського самоврядування, брати участь в управлінні закладом освіти, місцевими та державними справами у сфері освіти з питань, що належать до їхньої компетенції. Відповідні органи створюються у закладі освіти або на місцевому рівні [5].

Отже, державно-громадське управління у сфері освіти має забезпечити реальну

взаємодію органів державної влади, органів місцевого самоврядування з громадськими об'єднаннями, іншими інститутами громадянського суспільства для прийняття ефективних управлінських рішень і задоволеності суспільних інтересів у сфері освіти [6, с. 19].

Крім того, нова управлінська парадигма розвитку освіти в умовах децентралізації передбачає високий рівень автономії самих закладів освіти. Тобто децентралізована система управління освітою передбачає максимальне делегування адміністративних і навчально-методичних повноважень на рівень навчального процесу (навчальних закладів) у поєднанні з належним управлінням усередині самого закладу та забезпеченням якості освіти. Такого роду децентралізація системи освіти також дозволить уникнути формування малоефективної і витратної для бюджету ОТГ управлінської парадигми [8, с. 4–5].

Питанням автономії навчальних закладів приділяється також значна увага в Концепції НУШ, яка констатує: «адміністративні та навчально-методичні повноваження будуть делегуватися на рівень закладу освіти. Школи зможуть самостійно формувати освітні програми, складати навчальні плани і програми з навчальних предметів відповідно до стандартів середньої освіти та досягнень сучасної науки, обирати підручники, методику навчання і виховання, розвивати навчально-матеріальну базу [9, с. 25].

Автономія, йдеться в Концепції НУШ, «передбачає і вищий рівень відповідальності закладу освіти. Засновники школи контролюватимуть освітню та фінансово-господарську діяльність закладу освіти, призначатимуть на умовах контракту керівника школи» [9, с. 25]. Крім цього, відповідно до Концепції до управління навчальним закладом залучені педагогічна рада як

колегіальний орган управління школою, громадське самоврядування працівників закладу, учнів та їхніх батьків у вигляді батьківської та наглядової ради. Новий закон «Про освіту» передбачив для шкіл також кадрову автономію. Отже, керівник закладу освіти повинен сам приймати на роботу педагогічних працівників і не погоджувати це з управлінням освіти (управління освіти позбавлені права винаймати працівників). Кадрова автономія передбачена статтями 1 і 23 Закону «Про освіту», а норма про обов'язок керівника школи набирати педагогічних працівників передбачена статтею 26 Закону «Про загальну середню освіту». Також стаття 25 (п. 3) цього закону говорить, що «засновник або уповноважена ним особа не має права втручатися в діяльність закладу освіти, що здійснюється ним у межах його автономних прав, визначених законом та установчими документами [3].

Висновки. Отже, зміна управлінської парадигми розвитку освіти в умовах децентралізації вимагає активної участі в управлінні освітою місцевих громад, громадськості та навчальних закладів. У статті виділено та проаналізовано основні тенденції розвитку освіти в умовах децентралізації. До них віднесено, зумовлені зміною управлінської парадигми розвитку освіти принципи впливу місцевих громад на формування освітньої політики, залучення громадськості до розв'язання освітніх проблем та широкої автономії навчальних закладів. Концептуальне визначення та нормативно-правове закріплення дані принципи набули в Концепції Нової української школи, законах України «Про освіту», «Про вищу освіту» та підзаконних актах, що супроводжують ці закони.

ЛІТЕРАТУРА

1. Біла книга (Сили змін та вектори руху до нової освіти України) / ред. В. Громовий. Київ: Міжнародний благодійний фонд «Україна–3000», 2009. 156 с.
2. Державна національна програма «Освіта» («Україна XXI століття»): Постанова КМУ України № 896 від 3 листопада 1993. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/896-93-%D0%BF>

REFERENCES

1. Bila knyha (Sily zmin ta vektory rukhu do novoyi osvity Ukrainy) [White Paper (Forces of change and vectors of movement towards a new education in Ukraine)]. Ed. V. Gromovy. Kyiv: International Charitable Foundation "Ukraine-3000", 2009. (in Ukrainian).
2. Derzhavna natsional'na prohrama «Osvita» («Ukrayina KHKH stolittya»): Postanova KМУ Ukrayini № 896 vid 3 lystopada 1993 [State National Program

3. Закон України Про загальну середню освіту № 651-XIV від 13.05.1999 // Відомості Верховної Ради України. 1999. № 28. Ст. 230 (Редакція від 09.08.2019, підстава – 2745-VIII). URL: <https://zakon.help/law/651-XIV/>

4. Закон України Про місцеве самоврядування №280/97-ВР від 21.05.1997 // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170 (Редакція від 01.12.2019, підстава – 199-IX). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

5. Закон України Про освіту № 2145-VIII від 05.09.2017 // Відомості Верховної Ради України. 2017. № 38–39. Ст. 38 (Редакція від 09.08.2019, підстава – 2745-VIII). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>

6. Критерії формування спроможної освітньої мережі в ОГТ: методологічно-інформаційний посібник / за ред. Т. Матвійчук, А. Пуцова, О. Руда, А. Седорченко / Міністерство освіти і науки України, Програма «U-LEAD з Європою», Шведсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні», SKL International. Київ, 2019. 67 с.

7. Лопушинський І. П., Ковнір О. І. Стан та перспективи реформування освіти в умовах децентралізації влади в Україні // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2017. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2017_1_31

8. Методичні рекомендації щодо створення системи управління освітою об'єднаних територіальних громад. Станом на 22 лютого 2016 р. / Розроблено Swedish association of local authorities and regions разом з Департаментом освіти і науки Хмельницької обласної державної адміністрації. Хмельницький, 2016. 22 с.

9. Нова українська школа: Концептуальні засади реформування середньої школи. Ухвалено рішенням колегії Міністерства освіти і науки України 27.10.2016. Київ, 2016. 40 с. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/280/konczepczya.pdf>

10. Якимчук О. І. Історичне значення і суперечності реалізації Державної національної програми «Освіта» («Україна XXI століття») // Освітній дискурс: збірник наукових праць. 2018. Вип. 8 (9–10). С. 80–91.

"Education" ("Ukraine of the XXI Century") / Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine № 896 of November 3, 1993]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/896-93-%D0%BF>. (in Ukrainian).

3. Zakon Ukrainy Pro zahal'nu serednyu osvitu № 651-XIV vid 13.05.1999 [Law of Ukraine On General Secondary Education № 651-XIV of 13.05.1999. 1999. No. 28. St. 230]. Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy. Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine. No. 28. St. 230. URL: <https://zakon.help/law/651-XIV/>. (in Ukrainian).

4. Zakon Ukrainy Pro mistseve samovryaduvannya №280/97-VR vid 21.05.1997 [Law of Ukraine On Local Self-Government No. 280 / 97-BP of 21.05.1997]. Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy. Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine. No. 24. St.170. (URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>). (in Ukrainian).

5. Kryteriyi formuvannya spromozhnoyi osvity №2145-VIII vid 05.09.2017 [Law of Ukraine On Education №2145-VIII of 05.09.2017]. Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy. Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine. No. 38–39. St. 38. (URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>). (in Ukrainian).

6. Kryteriyi formuvannya spromozhnoyi osvity n'oyi merezhi v OHT : Metodolohichno-informatsiy-nyy posibnyk / Za red. T. Matviychuk, A. Putsova, O. Ruda, A. Sedorchenko [Criteria for the formation of a viable educational network in OGT: Methodological and information manual / Ed. T. Matviychuk, A. Putsova, O. Ruda, A. Sedorchenko] / Ministry of Education and Science of Ukraine, U-LEAD with Europe Program, Swedish-Ukrainian project "Support to Decentralization in Ukraine", SKL International. Kyiv, 2019. (in Ukrainian).

7. Lopushyns'ky, I. P., & Kovnir, O. I. (2017) Stan ta perspektivy reformuvannya osvity v umovakh detsentralizatsiyi vlady v Ukraini [Status and prospects of education reform in terms of decentralization of power in Ukraine]. Teoriya ta praktyka derzhavnoho upravlinnya i mistsevoho samovryaduvannya. Theory and practice of public administration and local self-government. No. 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2017_1_31 (in Ukrainian).

8. Metodychni rekomendatsiyi shchodo stvorenya systemy upravlinnya osvity ob'yednanykh terytorial'nykh hromad. Stanom na 22 lyutoho 2016 r. [Methodical recommendations on creation of the system of management of education of the united territorial communities. As of February 22, 2016] / Developed by the Swedish association of local authorities and regions together with the Department of Education and Science of the Khmelnytsky Regional State Administration. Khmelnytsky, 2016. (in Ukrainian).

9. Nova ukrayins'ka shkola: Kontseptual'ni zasady reformuvannya seredn'oyi shkoly / Ukhvaleno rishennyam kolehiyi Ministerstva osvity i nauky Ukrainy 27.10.2016 [New Ukrainian school: Conceptual principles of secondary school reform / Approved by the decision of the board of the Ministry of Education and Science of Ukraine 27.10.2016]. Kyiv, 2016. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/280/konczepczya.pdf>. (in Ukrainian).

10. Yakymchuk, O. I. (2018) Istorychne znachennya i superechnosti realizatsiyi Derzhavnoyi natsional'noyi prohrama «Osvita» («Ukrayina KHKHI stolittya») [Historical significance and contradictions of the implementation of the State National Program "Education" ("Ukraine of the XXI century")]. Osvitniy dyskurs: zbirnyk naukovykh prats'. Educational discourse: a collection of scientific papers. Issue 8 (9–10), pp. 80–91. (in Ukrainian).