

**Наталія Зелінська**

доцент кафедри управління освітніми закладами та державної служби  
Державного закладу «Південноукраїнський національний педагогічний університет  
імені К.Д.Ушинського», к.держ.упр.

### ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: ВИКЛИКИ МЕНЕДЖЕРАМ ОСВІТИ

У статті розглянуто проблеми реформування освіти в умовах децентралізації. Проаналізовано виклики менеджером освіти при проведенні змін в освітній галузі та визначено шляхи їх подолання із застосуванням методики аналізу стейкхолдерів при аналізі проектів, які застосовуються в бізнесі.

**Ключові слова:** реформа освіти, децентралізація влади, менеджер освіти, об'єднана територіальна громада.

**Natalia Zelinska**

docent Administration of Educational Institutions and Civil Servis South Ukrainian National  
Pedagogical Universiti named after K. D. Ushynski, PhD in Public Administration

### DECENTRALIZATION: CHALLENGES FOR EDUCATION MANAGERS

**Introduction.** Decentralization introduction in Ukraine has highlighted a whole stratum of issues in the education sphere. In such a situation, the education managers have to define the basic challenges and find approaches to all the stakeholders, in order to carry out the effective reform.

**Originality.** Despite the considerable achievements of the education reforming and power decentralization sphere researchers, the scientists and practitioners still do not pay due attention to the issue of the education managers' administering the educational establishments in terms of decentralization.

**Purpose.** The article is aimed at isolating the basic challenges in education reforming for the education managers in terms of decentralization, as well as at defining the ways of solving these issues, basing on Ukraine's current legislation and the scientists' researches.

**Results.** The state's education sphere is one of the basic ones, therefore the decisions on reforming it have to be made especially carefully. Numerous systematic problems of the education sphere are directly or indirectly connected with financing. As of now, education is financed from the budgets of the state, regions, districts, and united local communities. Now that the new budget link has appeared, certain changes are be implemented concerning the financing of the supporting schools and their affiliates, while the administrative funds allocation mechanisms are applied to all the other general educational institutions, and they do not motivate the education manager to economize or attract extra fund into the budget. Besides, the modern system involves the financing of the general educational establishment regardless of the level of the educational service it provides. To a certain extent, these tasks have to be solved by the supporting schools being created in the united local communities. However, this process is being delayed today. Such circs essentially influence not only the state's general educational institutions network, but also requires training the new format educational manager who is capable of working in terms of constant changes. These challenges require the education manager to increase one's professional level, while the current training courses and Master's Educational Institution Management programs do not provide enough knowledge. Rights empowerment in managing the educational institution on the united local community's territory has to take place together with intensification of the civic control of its activity. Ergo, the education manager has to understand how to work with every stakeholder, and develop the interaction strategies. Thus, for the purpose of solving the aforementioned challenges, the education manager could utilize the stakeholders' analysis method in project analysis implemented in business.

**Conclusion.** In order to carry out an effective education sphere reform in terms of decentralization, the education managers have to define and level the challenges in administering. For these tasks to be solved, it is expedient to: analyze both the local-level education sphere reforms and the current legislation and the drafts of the amendments to laws concerning decentralization and education in order to mutually adjust them; revise the current training courses and Master's Educational Institution Management programs; utilize the stakeholders' analysis method in project analysis implemented in business to establish an effective dialogue between all the stakeholders interested in carrying out the reform.

**Key words:** education reform, power decentralization, education manager, united local community.

**Наталья Зелинская**

доцент кафедри управління освітніми закладами та державної служби  
Государственного заведения «Южноукраинский национальный педагогический  
университет имени К.Д.Ушинского», к.гос.упр.

### ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: ВИЗОВИ МЕНЕДЖЕРАМ ОБРАЗОВАНИЯ.

В статье рассмотрены проблемы реформирования образования в условиях децентрализации. Проанализировано вызовы менеджером образования при проведении изменений в образовательной сфере и определены пути их преодоления применением методики анализа стейкхолдеров при анализе проектов, которые используют в бизнес .

**Ключевые слова:** реформа образования, децентрализация власти, менеджер образования, объединенная территориальная община.

## Постановка проблеми

Впровадження децентралізації в Україні висвітлює цілий шар проблем і в освітній галузі, адже значна частка неспроможних територіальних громад, складна демографічна ситуація в сільській місцевості, малокомплектність та затратність шкіл, кадрове забезпечення, недосконалі комунікації тощо стають значними перепонами до приведення якості освітніх послуг до європейських стандартів, підвищення ефективності управління навчальними закладами, забезпечення їх гідного фінансування. Проте органи місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад отримали сьогодні важливе управлінське повноваження – право формування власної системи забезпечення освітніми послугами населення своєї громади. Теоретично всі готові до змін. На практиці – коли справа стосується конкретного випадку, доводиться стикатися з проблемами кадрів, відсутністю підтримки членів громади (батьків учнів), питаннями недостатності або відсутності фінансування та іншими викликами. У такій ситуації керівнику навчального закладу необхідно знайти підходи до всіх зацікавлених сторін. А саме, залучити найбільшу кількість тих, хто ставиться позитивно до реформ і нейтралізувати або ж переконати супротивників.

Така ситуація видається абсолютно закономірною, оскільки в суспільстві існують групи, які готові й бажають змін і такі, які бачать в них, до речі – не без підстав, додаткові незручності й навантаження, втрату певного статусу та звичного способу життя, додаткові фінансові витрати тощо. Кожна з цих груп має власний інтерес і вплив щодо впровадження або невпровадження змін в тому чи іншому навчальному закладі. Саме з цієї причини при впровадженні реформ менеджерам освіти необхідно пильно досліджувати всі виклики та знаходити шляхи їх вирішення.

## Аналіз останніх досліджень і публікацій

Сучасні науковці багато уваги приділяють питанням децентралізації влади, змінам в освітній галузі в цьому контексті, формуванню теоретико-методологічних засад реформування в цілому (Ю. Ганущак, М. Харитончук, Л. Гриневич, Н. Мяловицька, І. Камінська, В. Кремінь, І. Сторожук, А. Матвієнко, В. Панова, О. Кукарцев, М. Іжа, О. Кучабський, І. Дробот, В. Мамонова, Р. Сметанін, Я. Павлович-Сенета, В. Бібік, О. Чернюк, С. Телешун, І. Грищенко, О. Молодцов, Я. Верменич, О. Андрощук, Н. Сорокіна, С. Саханенко, А. Павлюк, Б. Верховод, В. Куйбіда, В. Павленко, А. Ткачук, та ін.).

Виділення невіршених раніше частин загальної проблеми. Проте, не зважаючи на значний доробок дослідників у галузі реформування освіти та децентралізації влади, майже залишається поза увагою науковців та практиків проблема управління менеджерами освіти навчальними закладами в умовах проведення децентралізації.

## Мета

Метою статті є на основі аналізу чинного законодавства України та досліджень науковців виокремити основні виклики менеджерам при реформуванні освіти в умовах децентралізації, а також визначити шляхи їх вирішення.

## Виклад основного матеріалу

Освітня галузь держави є однією з базових, тому до прийняття рішен-

ня з приводу її реформування необхідно ставитися особливо виважено, взявши за основу всебічне обґрунтування методологічних і практичних питань, врахувавши весь комплекс умов і чинників економічного, соціального, міжнаціонального, суспільно-політичного характеру змін, а також якомога точніше визначити перспективи розвитку як на загальнодержавному рівні, так і на окремих територіях.

Так, в Концепції розвитку освіти України на період 2015–2025 років визначено численні проблеми системного характеру: ставлення владних структур до освітнього сектору як до другорядного; занепад матеріально-технічної бази, старіння педагогічних кадрів, недостатній приплив молодих спеціалістів; низька заробітна плата, зниження соціального статусу працівників освіти; неефективна, надмірно централізована, застаріла система управління фінансування; зростання нерівності в доступі до якісної освіти; некодифікованість і недосконалість освітнього законодавства; надмірна комерціалізація освітніх послуг, корупція і «дипломна хвороба»; зниження якості освіти та падіння рівня знань і вмінь учнів, моральне старіння методів і методик навчання; повільне і безсистемне оновлення змісту освіти; зниження якості педагогічних кадрів і криза педагогічної освіти, професійна деградація частини учительських кадрів; брак ефективної системи моніторингу і контролю якості освіти; зниження якості навчальної літератури та критичний брак передових технологій в освітньому секторі [2].

Всі ці проблеми прямо або опосередковано пов'язані з фінансуванням. Сьогодні фінансування освіти відбувається з державного, обласного, районного бюджетів. Питома вага цих коштів припадає на районні бюджети. Проте чинним законодавством України до цього переліку додається ще один суб'єкт – об'єднані територіальні громади [4; 5; 6]. А стаття 89 Бюджетного кодексу України прямо вказує, що до видатків, що здійснюються з бюджетів міст обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, належать видатки на дошкільну освіту, загальну середню освіту (загальноосвітні навчальні заклади, спеціалізовані школи, ліцеї, гімназії, колеґіуми, вечірні; навчально-виховні комплекси «дошкільний навчальний заклад – загальноосвітній навчальний заклад», «загальноосвітній навчальний заклад – дошкільний навчальний заклад»); навчальні заклади для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації; інші державні освітні програми; вищу освіту; позашкільну освіту та інші [1].

І хоча з появою нової бюджетної ланки вносяться певні зміни до фінансування опорних шкіл та їх філій, до всіх інших загальноосвітніх навчальних закладів поки застосовуються механізми адміністративного розподілу коштів, який базується на кошторисах попереднього фінансового року, де повне фінансування передбачено лише для захищених статей та існують значні перепони передачі зеконomenних коштів з однієї статті коду економічної класифікації на іншу. Власне такий підхід жодним чином не мотивує менеджера освіти (ні керівника навчального закладу, ні посадовців відділів, департаментів освіти) економити або залучати додаткові кошти в бюджет. Адже, як правило,

зеконотворення коштів перерозподіляються між іншими загальноосвітніми навчальними закладами, де керівники не так уважно підійшли до питання економії. Крім того, сучасна система також передбачає фінансування загальноосвітнього навчального закладу незалежно від того, який рівень якості освітньої послуги ним надається.

Ці питання певної мірою сьогодні мають вирішувати опорні школи, створювані в об'єднаних територіальних громадах. Проте їх створення напряму залежить від формування об'єднаних територіальних громад, а цей процес сьогодні дещо затягується. Такий стан справ суттєво впливає не лише на мережу загальноосвітніх навчальних закладів у державі, а й вимагає підготовки менеджера освіти нового формату, здатного працювати в умовах постійних змін (загальноосвітня школа, опорна школа чи її філія тощо).

Опорні загальноосвітні навчальні заклади будуть обрані за конкурсом [7] (опорна школа матиме статус юридичної особи, може мати рахунки в органах Казначейств, самостійний баланс, штамп та печатку, як правило, не менше 360 учнів без урахування учнів шкіл-філій, не менше трьох шкіл-філій, наявність матеріально-технічної бази (спортивні об'єкти, кабінети фізики, хімії, біології, географії, лабораторій та ін), забезпеченість кваліфікованими педагогічними кадрами, має очолюватися досвідченим директором). Опорні школи отримують грант, за рахунок якого можна вирішити питання організації підвезення учнів і педагогів шкільним автобусом, а також впровадити енергозберігаючі технології закладів та навчання вчителів. З цією метою уряд збільшив фінансування освітньої галузі. Крім того, урядом прийнято зміни у порядок діяльності освітніх округів та опорних загальноосвітніх навчальних закладів, що дадуть повноваження об'єднаним територіальним громадам, органам місцевого самоврядування районного рівня самим вирішувати питання структури мережі загальноосвітніх навчальних закладів [7].

Такий підхід дасть певну самостійність та автономію загальноосвітнім навчальним закладам, що дозволить менеджерам освіти оптимізувати кошти доходів та витрат, штатні розписи, перелік платних освітніх послуг, а також раціонально використовувати позабюджетні надходження. Проте такий стан справ може внести і виклики для менеджера освіти, а саме: недостатня підготовленість саме керівника загальноосвітнього навчального закладу до самостійної фінансово-господарської діяльності; збільшення штату закладу за рахунок бухгалтера, економіста та інших фахівців чи ж певна залежність від комунальних служб об'єднаної територіальної громади; недостатнє технічне та програмне забезпечення зазначеної діяльності.

Власне ці виклики потребуватимуть від менеджера освіти підвищувати свій фаховий рівень, а існуючі курси підвищення кваліфікації, магістерські програми з управління навчальним закладом не дають достатніх знань саме в фінансово-економічній та господарській діяльності загальноосвітнього навчального закладу в умовах децентралізації.

Розширення прав в управлінні навчальним закладом на території об'єднаної територіальної громади має відбуватися одночасно з посиленням громадського контролю (опікунських, наглядових рад, депутат-

ського корпусу, батьків учнів тощо) за фінансово-господарською діяльністю, кадровою політикою, наданням освітніх послуг тощо. І менеджеру освіти необхідно буде розуміти, як працювати з кожною зацікавленою стороною, розробляти стратегії взаємодії.

В Концепції розвитку освіти України на період 2015–2025 та проекті Закону України «Про освіту» акценти в реформуванні освіти робляться на зміст освіти, де школа має давати не стільки знання, скільки компетенції (вміння критично мислити, працювати в команді, фінансова грамотність, підприємництво, культурна компетентність тощо). А для цього необхідно мати перш за все кваліфіковані кадри. І це також стає викликом для менеджера освіти, особливо в сільській місцевості: яким чином залучити та мотивувати високопрофесійний педагогічний персонал.

Власне для вирішення зазначених викликів менеджер освіти може використовувати методіку аналізу стейкхолдерів при аналізі проекту, що впроваджується в бізнесі [3]:

- визначити групи людей (організацій), які впливають на діяльність навчального закладу;
- зрозуміти точку зору цих груп;
- допомогти кожній групі зрозуміти погляди на ситуацію інших груп зацікавлених сторін;
- визначити спільне бачення результатів впровадження змін в навчальному закладі, які будуть відповідати найбільшій кількості побажань стейкхолдерів;
- розробити стратегії для отримання підтримки діяльності та усунення перешкод на шляху успішного впровадження реформ в навчальному закладі.

Крім того, необхідно враховувати працюючи зі стейкхолдерами, що вони можуть бути, як зовнішніми, так і внутрішніми. Такий поділ є досить умовним, оскільки групи зацікавлених сторін можуть бути змішаними – внутрішніми і зовнішніми одночасно. Прикладом такої групи виступають співробітники навчального закладу – внутрішні стейкхолдери школи, але вони в той же час представляють і громадськість (зовнішні стейкхолдери).

До найбільш впливових груп стейкхолдерів, на нашу думку, в першу чергу необхідно віднести:

- органи публічної влади (адміністрації та їх структури, органи місцевого самоврядування),
- громадськість об'єднаної територіальної громади,
- недержавні (громадські) організації,
- педагогічний колектив навчального закладу (опорних шкіл, шкіл-філій та інших),
- учнівський колектив (шкільне самоврядування),
- батьків,
- експертів, залучених до аналізу впроваджуваних реформ на кожному етапі (підготовки, впровадження, моніторингу і так далі),
- окремих громадян, які мають певний вплив на громадську думку.

Педагогічний колектив (ті, хто надають освітню послугу) і учнівський колектив та батьків, як споживачів освітньої послуги, необхідно віднести до найбільш зацікавлених стейкхолдерів. Так як вони реально, безпосередньо на собі, відчувають позитив і негатив впроваджуваних змін, на відміну від експертів, владних структур, тому їх думка в цьому питанні найважливіша.

З цієї ж причини вищевказані категорії здатні запропонувати дійсно корисні ідеї щодо суті, методів впровадження реформ до навчального закладу. Крім того, педагоги, учні, батьки більше за інших вкладають у цю справу і ризикують більше від усіх (рівнем знань, здоров'ям, витратами часу тощо).

Позитивне або негативне ставлення значною мірою залежить від дій керівника навчального закладу та інших, перелічених вище стейкхолдерів. Так, наприклад, експерти, адміністративні структури можуть стверджувати абсолютно протилежні речі, незважаючи на їх значний досвід у цій сфері. Така ситуація може скластися незалежно від причин - від фінансових витрат, рівня корупції, пріоритету виконавців до особистого відчуження тощо.

**Висновки**

З метою проведення дієвої реформи освітньої галузі в умовах децентралізації менеджерам освіти необхідно визначити та знівелювати виклики в здійсненні їх управлінської діяльності. Сьогодні до таких викликів можна віднести: відмінності у фінансуванні загальноосвітніх навчальних закладів старого зразка, опорних шкіл та їх філій, які функціонують одночасно в рамках одного району, області; забезпечення кваліфікованим управлінським та педагогічним персоналом, їх мотивація; забезпечення надання якісних освітніх послуг; технічне та програмне забезпечення навчальних закладів; ведення конструктивного діалогу з зацікавленими сторонами тощо.

Для вирішення зазначених задач ми вважаємо є доцільним:

- провести аналіз реформ в освітній галузі на місцевому рівні, що дасть можливість обрати альтернативу для того чи іншого населеного пункту в рамках запропонованих реформою змін та знизить ступінь спротиву на місцях;
- провести детальний аналіз чинного законодавства та проектів змін в закони стосовно децентралізації та освіти з метою їх взаємоузгодження;
- переглянути програми курсів підвищення кваліфікації та магістерської програми управління навчальними закладами щодо збільшення практичних занять з фінансово-господарської діяльності;
- використовувати методику аналізу стейкхолдерів при аналізі проекту, що застосовується в бізнесі, з метою налагодження дієвого діалогу з усіма зацікавленими в проведенні реформи сторонами та оцінювання можливих наслідків впроваджуваних змін на рівні територіальної громади, району, області, держави в цілому.

**Література.**

1. Бюджетний кодекс України: Закон України № 2456-VI від 08.07.2010 [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 50-51, ст. 572. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

2. Концепція розвитку освіти України на період 2015-2025 роки [Електронний ресурс] / Офіційний веб-портал Міністерства освіти і науки. – Режим доступу: <http://old.mop.gov.ua/ua/pr-viddil/1312/1390288033/1414672797>.

3. Международный стандарт по социальной ответственности ISO 26000 (2010 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.ksovok.com/doc/iso\\_fdis\\_26000\\_rus.pdf](http://www.ksovok.com/doc/iso_fdis_26000_rus.pdf).

4. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015. – № 13 (ст. 91). – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997. – № 24 (ст. 170). – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр/page6http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр/page6>.

6. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 року № 1508-VII [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014. – № 34 (ст.1167). – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.

7. Хобзей П. Опорні школи обиратимуться за конкурсом [Електронний ресурс] // Децентралізація влади. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/1456>.