

УДК 37.014

ОСНОВНІ ВЕКТОРИ РОЗРОБКИ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ОСВІТНЬОЇ ПОЛІТИКИ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

© ДЗВІНЧУК Д. І.,

Івано-Франківський національний технічний університету нафти і газу (Україна, Івано-Франківськ), E-mail: dzvin56@ukr.net, ORCID 0000-0002-6391-3822

Анотація. У статті розглянуто особливості розробки та реалізації освітньої політики в контексті реформи децентралізації в Україні. **Головна мета** статті – визначити основні напрями й труднощі розробки та реалізації освітньої політики в контексті реформи децентралізації в Україні. **Цілями дослідження** є узагальнення даних досліджуваної проблеми та виокремлення специфіки освітніх змін. **Методологічним підґрунтям дослідження** освітньої політики стали загальнонаукові методи емпіричного й теоретичного узагальнення, індукції й синтезу, методи порівняльного і правового аналізу. Так, зокрема, методи емпіричного й теоретичного узагальнення використано при з'ясуванні умов, специфіки та проблем проведення реформи децентралізації в Україні; дедукції та індукції, аналізу та синтезу – для виявлення системних проблем у сфері освіти. **Результатом дослідження** є теоретичне осмислення нормативно-правової бази з виокремленням проблемних моментів функціонування децентралізованої системи освіти в Україні. Визначено, що головним трендом сучасної освітньої політики є комерціалізація усіх аспектів навчання і виховання, який суттєво делегітимізує принцип рівного доступу до якісної освіти, що, в свою чергу, актуалізує пошук адекватних відповідей світового та національного освітніх просторів головними стейкхолдерами – державою, комерційними структурами та громадянським суспільством. Зроблено **висновок**, що громада і держава повинні спільно вирішувати питання створення стратегічних засад реформування освітнього процесу, контролю його якості, посилення соціального захисту всіх учасників, розширення мережі закладів освіти, підготовки та підвищення кваліфікації педагогічних та науково-педагогічних працівників, розробки систем мотивації праці. Особливу увагу звернуто на перспективи впровадження в життя концепції «Нової української школи» та створення мережі опорних шкіл.

Ключові слова: освітня політика, реформа освіти, територіальна громада, децентралізація, взаємодія держави і громади у сфері освіти.

Постановка проблеми у загальному вигляді та зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. У Національній доктрині розвитку освіти України вказано, що сучасна система управління освітою має розвиватись як державно-громадська, вона має враховувати регіональні особливості, тенденції до зростання автономії навчальних закладів, конкурентоспроможність їхніх освітніх послуг. Діяльність освітян має спрямовуватись на пошуки нових демократичних відкритих моделей управління освітою, що орієнтують освітні процеси не на відтворення, а на розвиток [11].

Відповідно до статті 70 Закону України «Про освіту» державногромадське управління у сфері освіти – це взаємодія органів державної влади, органів місцевого самоврядування з громадянськими

об'єднаннями, іншими інститутами громадянського суспільства з метою прийняття ефективних управлінських рішень та задоволення суспільних інтересів у сфері освіти.

Районні, міські ради та ради об'єднаних територіальних громад:

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;

планують та забезпечують розвиток мережі закладів профільної середньої освіти академічного спрямування (міські ради міст з

населенням більше 50 тисяч – самостійно; міські ради міст з населенням менше 50 тисяч за погодженням з обласною радою);

мають право засновувати заклади освіти, реорганізовувати і ліквідувати їх.

Для забезпечення територіальної доступності повної загальної середньої освіти органи місцевого самоврядування створюють і утримують мережу закладів освіти та їхніх філій.

Кожна особа має право здобувати початкову та базову середню освіту в закладі освіти (його філії), що найбільш доступний та наблизений до місця проживання особи [12].

Досягти високої якості надання освітніх послуг населенню можна через модернізацію освітньої галузі громад з урахуванням сучасних тенденцій розвитку, комплексної інформатизації освіти та створення інформаційнонавчального середовища й запровадження новітніх освітніх технологій у навчальний процес, забезпечення наукового підходу до виховання та соціалізації підростаючого покоління, запровадження моніторингу системи освіти і модернізації матеріально-технічної бази.

Досягнення зазначеної мети потребує скоординованих дій місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний внесок у вивчення питань, що стосуються децентралізації у сфері освіти, здійснюють такі автори: В. Андрущенко, Я. Герчинський, Л. Гриневич, І. Дробот,

Б. Заблоцький, Я. Жовнірчик, С. Квіт, К. Корсак, В. Мамонова,

С. Ніколаєнко, Т. Черненко та ін. Вклад учених у вирішенні актуальних проблем функціонування територіальних громад є вагомим, але при цьому слід звернути увагу на об'єктивну необхідність подальшого дослідження питань, що стосуються забезпечення необхідних умов розробки та реалізації освітньої політики на базовому (місцевому) рівні.

Отож, *мета статті* полягає у визначенні основних векторів розробки та реалізації освітньої політики в контексті реформи децентралізації в Україні.

Цілями дослідження є узагальнення даних досліджуваної проблеми та виокремлення специфіки освітніх змін.

Основні вектори розробки та реалізації освітньої політики в контексті реформи децентралізації в Україні

Методологічним підґрунтям дослідження освітньої політики стали загальнонаукові методи емпіричного й теоретичного узагальнення, індукції й синтезу, методи порівняльного і правового аналізу. Так, зокрема, методи емпіричного й теоретичного узагальнення використано при з'ясуванні умов, специфіки та проблем проведення реформи децентралізації в Україні; дедукції та індукції, аналізу та синтезу – для виявлення системних проблем у сфері освіти.

Виклад основного матеріалу дослідження. Одне з найбільш актуальних завдань сучасного розвитку України – це формування самодостатніх територіальних громад, які є основою ефективного розвитку країни. Це пояснюється тим, що розвиток демократії в суспільстві можливий лише за наявності розвиненої системи місцевого самоврядування та самодостатності громад, які є одними з основних ознак демократії.

У Конституції України (ст. 140–143), зокрема, зазначено, що «територіальна громада – це жителі одного чи декількох населених пунктів, які добровільно об'єднуються в одну територіальну громаду для вирішення питань місцевого значення, а саме: обирають сільського, селищного чи міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на засіданнях виконавчого комітету та ради, старост та депутатів ради, які представляють та захищають інтереси всієї громади; управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідувають комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції...» [4].

У Цивільному кодексі України зазначено, що «територіальні громади є юридичними особами, мають свої рахунки, надходження..., можуть створювати комунальні підприємства, навчальні заклади,

підприємницькі товариства, приймати участь в їх діяльності на загальних підставах...» [16].

В Європейській хартії місцевого самоврядування, зокрема, зазначено, що «одним із специфічних суб'єктів місцевого самоврядування є територіальна громада. Її специфіка полягає в тому, що на місцевому рівні можна розглядати перетворення територіальної громади з учасника управління в його первинного суб'єкта. Самостійність місцевого самоврядування знаходить свій вияв у організаційній і матеріально-фінансовій відокремленості, самостійному вирішенні місцевих справ у рамках компетенції, закріпленої законодавством, самостійній відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування...» [3].

У квітні 2014 року за ініціативи тодішнього віце-прем'єр-міністра – міністра регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України Володимира Гройсмана Кабінет Міністрів України схвалив основний концептуальний документ – Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [14]. Після цього був затверджений План заходів щодо її реалізації, які дали старт реформі.

Для реалізації положень Концепції та завдань Плану заходів, необхідно було в першу чергу внести відповідні зміни до Конституції України, а також сформувати пакет нового законодавства.

Зміни до Конституції, перш за все, мали вирішити питання утворення виконавчих органів обласних та районних рад, реорганізації місцевих державних адміністрацій в органи контролю-наглядового типу, дати чітке визначення адміністративно-територіальної одиниці – громади.

Зусиллями вітчизняних фахівців, практиків, науковців, експертів проект змін до Конституції було розроблено та передано на широке публічне обговорення. Важливо, що запропоновані зміни були підтримані суспільством та отримали високу оцінку Венеційської Комісії.

На жаль, певні політичні обставини не дозволили Верховній Раді України внести подані Президентом України зміни до Конституції щодо децентралізації.

Тому Урядом з 2014 року розпочато реформу децентралізації в межах чинної Конституції.

За цей час вже сформований і діє основний пакет нового законодавства, впроваджуються першочергові законодавчі ініціативи. Зокрема прийнято Закони про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України.

Завдяки цим змінам, за три роки місцеві бюджети зросли на 78 млрд. грн: з 68,6 млрд. в 2014 до 146,6 млрд. грн. в 2016 році. Частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України постійно зростає і на кінець 2017 року наблизилася до 50 % (у 2015 році – 45,6%). Прийнято також Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [8]. У 2015 році було утворено 159 ОТГ, що об'єднали 793 територіальні громади. 25 жовтня 2015 р. в цих громадах було обрано нові органи місцевого самоврядування, з 1 січня 2016 р. вони перейшли на прямі бюджетні розрахунки з Державним казначейством і за результатами 2016 року показали помітну позитивну динаміку свого розвитку. Ці громади отримали розширені повноваження і додаткові ресурси, що дозволило їм реалізовувати проекти розвитку інфраструктури: ремонтувати і навіть будувати школи, дитсадки, водогони, дороги, системи вуличного освітлення, закуповувати комунальну техніку, створювати комунальні підприємства, дбати про благоустрій території тощо. У 2016 році відбувся суттєвий прогрес у формуванні ОТГ – їхня кількість зросла у 2,3 рази. У 2017 році після прийняття низки законів, що врегулювали проблемні питання об'єднання, процес формування ОТГ отримав новий імпульс до активізації. 30 квітня 2017 року відбулись перші місцеві вибори ще у 47 ОТГ.

Таким чином, станом на початок грудня 2017 року в Україні утворено 665 ОТГ, в яких відбулись перші вибори органів місцевого самоврядування. 24 грудня 2017 року пройшли вибори ще у 51 об'єднаній громаді. Закон також запровадив інститут старост в ОТГ, які представляють інтереси сільських мешканців в раді громади. Сьогодні обрано вже більше 600 старост, ще більше 1,7 тисяч осіб виконують обов'язки старост.

Державна підтримка регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад за час реформи зросла у 30 разів: з 0,5 млрд. в 2014 до 14,9 млрд. грн. у 2017 році. 21 область прийняла рішення про створення Агенції регіонального розвитку, в усіх областях працюють Центри розвитку

місцевого самоврядування, які в тому числі допомагають місцевій владі втілювати регіональні стратегії. Прийнято також пакет законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг. Це дозволило делегувати органам місцевого самоврядування відповідного рівня повноваження з надання базових адміністративних послуг: реєстрацію місця проживання, видачу паспортних документів, державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб, підприємців, об'єднань громадян, реєстрацію актів цивільного стану, речових прав, вирішення земельних питань тощо [2].

Нова законодавча база значно посилила мотивацію до міжмуніципальної консолідації в країні, створила належні правові умови та механізми для формування спроможних територіальних громад сіл, селищ, міст, які об'єднують свої зусилля у вирішенні нагальних проблем.

Основні цілі децентралізації:

Жителі громад будуть отримувати соціальні (субсидії, соціальної допомоги, допомоги по безробіттю), адміністративні (доступ до реєстрів, видача і заміна документів тощо) та комунальні послуги якісно та наближено до місця проживання.

Громади отримають у розпорядження ресурси – землю, встановлення місцевих податків і зборів, доступ до міжнародних кредитів та отримання міжнародної фінансової допомоги.

Стимулювання економічного розвитку і залучення інвестицій в громади для створення нових робочих місць.

Дрібні громади можуть об'єднати фінансові, майнові та інтелектуальні ресурси для покращення якості послуг і удосконалення місцевої інфраструктури (доріг, громадського транспорту, систем тепло- і водопостачання).

Посилення впливу громади на прийняття рішень, планування розвитку та формування бюджету.

Важливе значення в контексті проведення реформи децентралізації має проблематика децентралізації освіти.

Децентралізація освіти – це передача повноважень і відповідальності за управління освітою та фінансування освіти демократично обраним органам місцевого самоврядування. Найбільша частина управлінських і фінансових повноважень у

децентралізованій системі освіти зазвичай належить органам місцевого самоврядування. Місцеві виконкоми звітують лише перед місцевими радами, таким чином здійснюючи функції від імені та в інтересах своїх виборців. При цьому, діяльність місцевої влади має знаходитися під пильним моніторингом щодо дотримання нею Конституції і законів України, а функції нагляду будуть покладені на державні органи, що замінять районні державні адміністрації. При цьому, важливі повноваження щодо визначення освітньої стратегії країни та загального напрямку освітньої реформи залишаються на рівні Уряду, зокрема Міністерства освіти і науки.

Таким чином, децентралізована система освіти функціонує через співпрацю та координацію діяльності багатьох незалежних інституцій, кожна з яких має законодавчо визначену сферу автономії. Децентралізація передбачає створення системи врядування, яка замість вертикального підпорядкування ґрунтується на співпраці незалежних установ різних рівнів, що керуються положеннями законодавства. В Україні це означає, що об'єднані громади, райони та області матимуть автономні, демократично обрані органи місцевого самоврядування, чії ради та виконавчі органи діятимуть відповідно до очікувань місцевих мешканців, які їх обрали. Автономія місцевих органів влади має бути закріплена та гарантована законодавством, а також повинна ретельно відстоюватися усіма зацікавленими сторонами, в тому числі асоціаціями органів місцевого самоврядування. Водночас, органи місцевого самоврядування мають функціонувати у відповідності до чинного законодавства. Закони повинні чітко визначати їхні сфери компетенції, фінансові повноваження та відповідальність, а також доходи. Звичайно, це означає, що освітнє законодавство повинно бути адаптовано до такої нової системи врядування. Освітня вертикаль повинна бути чітко визначена належним законодавством. Міністерство здійснює управління децентралізованою системою освіти через розроблення законодавства, прийняття освітніх норм і стандартів, а також через спеціальні, цілеспрямовані програми розвитку (наприклад, реформування навчальної програми або запровадження системи зовнішнього оцінювання). Міністерство також відповідає за формулу

Основні вектори розробки та реалізації освітньої політики в контексті реформи децентралізації в Україні

визначення розміру освітньої субвенції від державного бюджету місцевим бюджетам, а також за різноманітні фінансові програми, зокрема щодо інвестицій або, наприклад, забезпечення шкільними автобусами. Такі управлінські повноваження міністерства є значними на початку процесу децентралізації, але з часом стають слабшими через внесення змін до законодавства. Сьогодні обласні департаменти освіти є ключовим елементом освітньої вертикалі, оскільки одержують запити і завдання від Міністерства освіти і науки та передають їх районним управлінням освіти, вони здійснюють нагляд і керівництво діяльністю районних управлінь освіти в порядку ієрархії підпорядкування. В умовах децентралізації ця вертикалі зникне. Замість цього обласні департаменти освіти стануть підрозділами обласних виконкомів, які призначатимуться обласними радами та відповідатимуть за впровадження освітньої політики у відповідності до законодавства та у межах встановленої компетенції на рівні області.

Районні управління освіти стануть частиною районних виконкомів та звітуватимуть перед районними радами. Вони матимуть відмінні інституціональні структури, наприклад, включатимуть повноваження у сфері спорту або культури в деяких менших районах, і навіть можуть мати різні назви, наприклад, бюро або офіс з питань освіти. Вони стануть незалежними від обласних департаментів освіти і водночас втратять управлінські повноваження відносно управлінь освіти на рівні громади. Аналогічні зміни відбудуться в управліннях освіти об'єднаних громад.

Вищеописаний варіант функціонування районних управлінь освіти характерний для того випадку, коли об'єднані громади створять свій власний орган управління освітою з введенням відповідних посад для ефективного менеджменту, забезпечивши чіткий розподіл функцій між органом управління освітою об'єднаної громади та районним управлінням освітою. Можливий інший випадок, коли об'єднана громада не створює власного органу управління освітою, а в порядку, встановленому Законом України «Про співробітництво територіальних громад» [13], делегує відповідні повноваження спільному органу управління освітою. Такий спільний орган може бути новоутворений декількома об'єднаними територіальними громадами, або ж в цій ролі

може виступити районне управління освітою, якому одна чи кілька об'єднаних територіальних громад делегують адміністративні повноваження. Делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів має ряд переваг:

економія коштів (оптимізація чи зменшення видатків);

краще забезпечення кваліфікованими кадрами;

спільне утримання суб'єктами співробітництва інфраструктурних об'єктів та фінансування комунальних послуг;

ефективність реалізації спільних проектів через централізовану координацію [6].

Для того щоб виправдати очікування жителів в тому, що створення громади стане початком нової якості освітніх послуг, органи місцевого самоврядування повинні мати чіткі стратегічні орієнтири «Нової української школи».

Поняття «Нової української школи» розкривається на основі формули, яка включає дев'ять компонентів:

Новий зміст освіти, заснований на формуванні компетентностей, необхідних для успішної самореалізації в суспільстві.

Умотивований учитель, який має свободу творчості й розвивається професійно.

Наскрізний процес виховання, який формує цінності.

Децентралізація та ефективне управління, що надасть школі реальну автономію.

Педагогіка, що ґрунтується на партнерстві між учнем, учителем і батьками.

Орієнтація на потреби учня в освітньому процесі, дитиноцентризм.

Нова структура школи, яка дозволяє добре засвоїти новий зміст і набути компетентності для життя.

Справедливий розподіл публічних коштів, який забезпечує рівний доступ усіх дітей до якісної освіти.

Сучасне освітнє середовище, яке забезпечить необхідні умови, засоби і технології для навчання учнів, освітян, батьків не лише в приміщенні навчального закладу [5].

Освітня субвенція буде розраховуватися за справедливою формулою, щоб вирівнювати можливості доступу до якісної освіти в різних регіонах і населених пунктах. Рациональне використання фінансових

ресурсів на виконання стандартів освіти дозволить підвищити вчителям заробітну плату. Буде створено нові можливості для розширення державно-громадського партнерства у сфері освіти через нові підходи для співфінансування й управління навчальними закладами. Буде запроваджено принцип «гроші ходять за дитиною», зокрема для підтримки дітей з особливими потребами, які можуть здобувати освіту інклюзивно поряд з іншими дітьми у пристосованих для цього школах.

У Концепції справедливо зазначено, що «Школа українська буде успішна, якщо до неї прийде успішний учитель. Він – успішний вчитель та фахівець – вирішить дуже багато питань щодо якості викладання, обсягу домашніх завдань, комунікації з дітьми та адміністрацією школи. До дітей має прийти людина-лідер, яка може вести за собою, яка любить свій предмет, яка його фахово викладає» [5].

Компоненти моделі «Нової української школи» повинні стати стратегічною основою для розвитку системи освіти в об'єднаних громадах, яка охопить не тільки навчально-виховний процес, а й управління всією освітньою мережею громади в цілому (в тому числі розробки і реалізації плану оптимізації шкільних мереж).

План упровадження передбачає наступність дій і відповідне ресурсне забезпечення на кожному етапі, а також враховує загальний контекст суспільних змін.

Реформа децентралізації в освітній галузі передбачає також створення належної мережі шкіл. 20 січня 2016 року в Уряді було прийнято рішення про оптимізацію шкільної мережі. Головним нормативно-правовим актом, що врегулює питання створення представницьким органом місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад, районними радами

(далі – засновники) опорних закладів та їх філій стало Положення про освітній округ [10], затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2010 року № 777.

Засновник визначає опорні заклади серед підпорядкованих йому загальноосвітніх навчальних закладів на конкурсній основі відповідно до затверджених ним умов.

Під час проведення конкурсу обов'язково враховується, зокрема, зручність та наявність автомобільних шляхів з твердим

покриттям для забезпечення безпечного підвезення учнів (вихованців) і педагогічних працівників до місця навчання, роботи та місця проживання.

Алгоритм створення опорної школи наступний:

Підготовка до ухвалення рішення засновником про створення опорного закладу (п. 5 Положення);

Затвердження умов та проведення конкурсу засновником для визначення опорного закладу серед підпорядкованих йому загальноосвітніх навчальних закладів (п. 6 Положення);

Ухвалення рішення про створення опорного закладу, його філій

(п. 7 Положення) у порядку, визначеному Законом України «Про місцеве самоврядування» [10]. Як основний варіант, рішення має бути прийняте про реорганізацію загальноосвітніх навчальних закладів шляхом приєднання – тобто, визначення одного загальноосвітнього навчального закладу (юридичної особи) як опорного, та приєднання до нього інших загальноосвітніх навчальних закладів як структурних підрозділів-філій (з одночасним припиненням їх статусу як юридичних осіб) відповідно до вимог Цивільного та Господарського кодексів України, а також відповідно до вимог трудового законодавства, оскільки відповідна реорганізація тягне за собою зміни істотних умов праці та скорочення працівників. Рішення має вирішувати основні питання діяльності опорних закладів та їх філій, у тому числі щодо затвердження установчих документів (статуту, положень) та визначення відповідальних осіб за державну реєстрацію опорного закладу як юридичної особи.

Державна реєстрація опорного закладу як юридичної особи відповідно до вимог Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» [7, 9].

Компетенції органів місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади щодо створення і функціонування опорних шкіл:

Приймають рішення про створення опорної школи та філій.

Організують проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи серед

Основні вектори розробки та реалізації освітньої політики в контексті реформи децентралізації в Україні

громадськості щодо утворення округу (опорних закладів, їх філій).

Здійснюють розподіл коштів освітньої субвенції та власних доходів між шкільними округами та школами.

Призначають директора опорної школи.

Організують підвезення учнів та вчителів до опорної школи

(як правило, тривалість маршруту в один бік не повинен перевищувати 45 хв.).

Відповідають за матеріально-технічну базу та створення належних умов навчання (в тому числі, харчування).

Основні критерії відбору опорних шкіл:

Кількість філій (не менше 3).

Кількість учнів, що тепер навчаються в інших школах та будуть підвозитися до опорної школи.

Загальна кількість учнів, що будуть підвозитися до опорної школи.

Наявність принаймні 2-х класів у кожній паралелі вище 4 класу.

Наявність професійного керівника опорної школи.

Забезпечення кваліфікованими педагогічними кадрами.

Матеріально-технічна база.

Забезпечення спортивними спорудами.

План розвитку навчального закладу на 3 роки [6].

Організація належного кадрового забезпечення опорних шкіл і філій – одна з важливих умов покращення якості освіти і подолання розриву щодо надання освітніх послуг між містом і селом відповідно до запитів і очікувань учасників навчально-виховного процесу – учнів, батьків, осіб, що їх замінюють.

Децентралізацію в управлінні освітою необхідно здійснювати комплексно, між державою і територіальною громадою, між органами влади і споживачами освітніх послуг, між керівником освітньої установи і освітянами.

Міністр освіти і науки України Лілія Гриневич на годині запитань до

Уряду (9 червня 2017 року) зазначила, що в Україні у 2017 році працювало 189 опорних навчальних закладів, на фінансування яких було виділено більше 621 млн. гривень, при цьому 412 млн. школи отримали з державного бюджету. Це, за словами Міністра, реально покращило умови для здобуття дітьми якісної освіти на третьому ступені – у старшій школі, і є важливим, бо понад 33% дітей 10-х класів у

сільській місцевості навчаються у класах до 10-ти учнів. При такій наповнюваності класів один й той самий вчитель може навчати дітей кільком предметам, що значно знижує якість освіти і ставить учнів малих сільських шкіл у нерівні умови порівняно з іншими здобувачами загальної середньої освіти. Міністр наголосила, що для подолання таких викликів необхідно забезпечити хорошими умовами навчання у старшій профільній школі, організувати підвезення старшокласників в опорні школи, «якщо такої можливості нема за місцем проживання». Також повідомляється, що уряд передбачив 200 млн. гривень на закупівлю автобусів для опорних шкіл та 300 млн. гривень на закупівлю обладнання для природничоматематичних кабінетів. Окремо для підтримки освіти в межах об'єднаних територіальних громад (ОТГ) для закупівлі як автобусів, так і обладнання передбачено 300 млн. гривень.

На нашу думку, доцільно надавати більше свободи місцевим громадам у питанні необхідності створення опорних шкіл, важливо максимально інформувати місцеві громади про результати навчання дітей. Замість прийому примусу поширювати серед батьків позитивний досвід функціонування, переконувати їх на прикладі успішних практик у доцільності створення таких навчальних закладів. Дієвою є практика порівняння на публічних обговореннях якості навчальних досягнень учнів проблемного регіону з якістю навчання в регіонах, де опорні заклади сформовані. Професійно спланована і організована інформаційно-роз'яснювальна кампанія стимулює місцеві громади до ініціювання створення опорних закладів. Звідси випливає необхідність організації моніторингу якості навчання, щоб мати з цього питання об'єктивну інформацію. У Болгарії, наприклад, під моніторинг підпадають 4 і 6 класи, але спочатку питання перевірки узгоджується з батьками, вчителями. Де беруть на це кошти? Наприклад, у Данії, Болгарії використовують схему

«гроші ходять за дитиною», яка включає в себе моніторинг знань учнів [15, с. 70].

У 2018 році місцеві бюджети вперше отримують з держбюджету спеціальну субвенцію на реалізацію реформи «Нова українська школа» – 1 млрд. 369 млн. грн.

«Ці гроші будуть розподілені за кількома напрямками. По-перше, вони підуть на

навчання вчителів роботі з новими державними стандартами. По кілька представників від кожної області вже пройшли навчання в Києві, тепер вони будуть передавати знання колегам в регіоні. Крім того, створюється система дистанційного навчання для педагогів, яким належить працювати за новими стандартами, ці витрати також будуть профінансовані з субвенції на «Нову українську школу». Також частина коштів піде на випуск нових підручників і на створення нового освітнього простору в школах. На закупівлю меблів для перших класів: одномісних мобільних парт, які легко пересувати, інтерактивних дощок, інших меблів і обладнання для навчальних, ігрових зон і зон відпочинку, які повинні з'явитися в молодшій школі. Конкретні суми по кожному з перерахованих напрямків не розписані, тому ми можемо орієнтуватися поки тільки на заяви Міносвіти і опис «нового освітнього простору», – зазначає Ірина Когут, аналітик центру CEDOS, яка вже кілька років проводить аналіз використання державних коштів в різних сферах суспільного життя.

За даними Міносвіти, в 2017/2018 навчальному році в Україні налічується 16566 працюючих шкіл. Якщо розділити субвенцію порівну між ними, виходить, що на кожен навчальний заклад передбачено приблизно по 82 тисячі гривень.

Також реформа освіти передбачає подальший розвиток інклюзивного навчання – створення умов для того, щоб діти з особливими потребами могли навчатися разом з однолітками. Державна допомога місцевим бюджетам «на надання державної допомоги особам з особливими освітніми потребами» закладається окремою статтею другий рік поспіль. У 2018 році розмір субвенції складе 504,5 млн. грн. В 2017 році було вдвічі менше – 209,5 млн. грн.

У зв'язку з тим, що реформа потребує розробки багатьох нових документів, в 2018 році майже вдвічі зростуть видатки на методичне забезпечення діяльності навчальних закладів та їх матеріально-технічну базу – до 990,6 млн. грн. (у порівнянні з 495,7 млн. грн. у 2017 році) [1].

Так, 200 млн. грн. передбачено на придбання автобусів для опорних шкіл, 441,101 млн. грн. – на природничо-математичні кабінети, а також 509 млн. грн. –

на підтримку освіти дітей з особливими освітніми потребами.

Кожна з цих освітніх програм також отримує фінансування зі сторони місцевих органів самоврядування. Завдяки цьому в 2017-му автобуси, природничі кабінети та підтримка освіти дітей з особливими потребами були профінансовані майже на 1 млрд. 330 млн. грн., з яких 621,188 млн. грн. – додаткове фінансування з місцевих бюджетів, 709,5 млн. грн. – фінансування, передбачене держбюджетом 2017 року.

«Реформа децентралізації дала значні можливості для розвитку громад. Загалом громади збільшили свої надходження на близько 100 млрд. грн. Це дає можливість місцевій владі якісніше виконувати повноваження щодо підтримки та розвитку освітньої інфраструктури. Саме тому зараз ми бачимо, що ремонтуються та будуються школи і садочки, закуповується обладнання», – зазначає Міністр освіти і науки України Лілія Гриневич.

Протягом 2017 року було закуплено 391 шкільний автобус, побудовано 29 шкіл та 16 дитсадків. Нагадаємо: також в бюджеті 2018 року закладено значні кошти на старт Нової української школи: майже 1 млрд. грн. (998,7 млн. грн.) на забезпечення учнів початкових класів навчальними засобами та мобільними меблями, 163 млн. 818 тис. грн. – на придбання техніки для початкової школи, 386,5 млн. грн. – на підвищення кваліфікації вчителів, 272 млн. 382 тис. грн. – підручники для 1-го класу. Також 48 млн. 349,5 тис. грн. передбачено на закупівлю навчально-методичної літератури для початкових класів.

«Децентралізація коштів та повноважень має призводити до централізації контролю якості – це тренд сучасних децентралізованих систем. При децентралізації ми можемо мати великі різниці в якості, тому цей фактор повинен врівноважуватися. Для цього Закон передбачає створення Державної служби якості освіти, яка матиме регіональні представництва на місцях, і саме вони займатимуться контролем якості надання освітніх послуг», – зауважує Лілія Гриневич [17].

На нашу думку, є й більш масштабні труднощі у сфері децентралізації освіти:

Відсутність єдиного підходу до самого процесу реформи та його результатів, брак чіткої покрокової програми.

Багато важелів «ручного» управління (законодавство містить ряд норм, згідно з якими те чи інше питання вирішується «за рішенням Кабінету Міністрів України» чи «Міністерства освіти та науки України»).

Чітко не розподілено належність та підпорядкування усіх типів закладів освіти до відповідного рівня врядування.

Часто не співпадає ефективність об'єднання за територіальним принципом і за адміністративним.

Відсутній чіткий механізм ефективного розподілу освітньої субвенції.

Невідомо скільки районів буде укрупнено та яким буде їх правовий та бюджетний статус.

Невідомо чи відбудуться зміни до Конституції, що перетворять районні та обласні ради на ефективні органи місцевого самоврядування та багато інших.

Висновки.

Україна вже здійснила певні кроки до запровадження раціональної моделі освітньої

децентралізації та розглядаються подальші кроки для виконання наступних кроків. Проте для повного втілення в практику ідей педагогіки партнерства, створення самодостатньої цілісної муніципальної освітньої мережі закладів з відповідними громадськодержавними органами управління, потрібно вносити зміни до законів і підзаконних нормативних актів про освіту та залучати громадськість до освітніх змін. Окремим питанням для обговорення є те, коли новобрані органи місцевого самоврядування почнуть діяти як незалежні та відповідальні господарі місцевих освітніх мереж.

Отже, громада і держава повинні спільно вирішувати питання створення стратегій реформування освітнього процесу, контролю його якості, посилення соціального захисту всіх учасників, розширення мережі закладів освіти, підготовки управлінських кадрів, які розуміються на сучасних підходах у галузі управління освітою, тощо.

Список використаних джерел

1. Бюджет-2018: «Нова українська школа» вимагає більше грошей. URL: <https://ukr.segodaya.ua/economics/enews/novaya-ukrainskaya-shkolatrebuet-bolshe-deneg-1092379.html>.
2. Державна політика, законодавчі напрацювання, проміжні результати першого етапу децентралізації влади в Україні. URL: <http://decentralization.gov.ua/about>.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
4. Конституція України [Електронний ресурс]. – Доступний з: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
5. Нова українська школа. Концептуальні засади реформування середньої освіти. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/zagalna%20serednya/nova-ukrainskashkola-compressed.pdf>.
6. Освіта у громадах: окремі аспекти децентралізації влади в Україні. URL: <http://oleksandriamkppon.kr.sch.in.ua/Files/downloads/osvta-u-gromadah1.pdf>.
7. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань: Закон України від 15 травня 2003 року. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/755-15>.
8. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 року. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
9. Про затвердження Положення про освітній округ: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2010 року. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/777-2010-п>.
10. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21 травня 1997 року. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
11. Про Національну доктрину розвитку освіти: Указ Президента України від 17 квітня 2002 року. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/347/2002>.
12. Про освіту: Закон України від 5 вересня 2017 року. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2145-19/page>.
13. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 року. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
14. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3332014-р>.
15. Функціонування опорних шкіл за результатами опитування директорів опорних шкіл. К. : Інститут освітньої аналітики, 2017. 79 с.
16. Цивільний кодекс України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.

17. Шестиповерхова формула освітньої субвенції та імплементація Закону «Про освіту» – Лілія Гриневич про зміни в шкільній освіті. URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/usi-novivni-novini-2017-11-23-6-poverxova-formulaosvitnoyi-subvencziyi-ta-implementacziya-zakonu-pro-osvitu>.

REFERENCES

1. Biudzheth-2018: «Nova ukrainska shkola» vymahaie bilshe hroshei. URL: <https://ukr.segodnya.ua/economics/enews/novaya-ukrainskaya-shkola-trebuetsbolshe-deneg-1092379.html> [in Ukrainian].
2. Derzhavna polityka, zakonodavchi napratsiuвання, promizhni rezultaty pershoho etapu detsentralizatsii vlady v Ukraini. URL: <http://decentralization.gov.ua/about> [in Ukrainian].
3. Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannya. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036 [in Ukrainian].
4. Konstytutsiia Ukrainy. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr> [in Ukrainian].
5. Nova ukrainska shkola. Kontseptualni zasady reformuvannya serednoi osvity. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/zagalna%20serednya/novaukrainska-shkola-compressed.pdf> [in Ukrainian].
6. Osvita u hromadakh: okremi aspekty detsentralizatsii vlady v Ukraini. URL: <http://oleksandria-mkppon.kr.sch.in.ua/Files/downloads/osvta-u-gromadah1.pdf> [in Ukrainian].
7. Pro derzhavnu reiestratsiiu yurydychnykh osib, fizychnykh osibpidpriemtsiv ta hromadskykh formuvan: Zakon Ukrainy vid 15 travnia 2003 roku. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/755-15> [in Ukrainian].
8. Pro dobrovilne obiednannya terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy vid 5 liutoho 2015 roku. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19> [in Ukrainian].
9. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro osvitnii okruh: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 27 serpnia 2010 roku. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/777-2010-p> [in Ukrainian].
10. Pro mistseve samovriaduvannya: Zakon Ukrainy vid 21 travnia 1997 roku. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr> [in Ukrainian].
11. Pro Natsionalnu doktrynu rozvytku osvity: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 17 kvitnia 2002 roku. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/347/2002> [in Ukrainian].
12. Pro osvitu: Zakon Ukrainy vid 5 veresnia 2017 roku. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2145-19/page> [in Ukrainian].
13. Pro spivrobotnytstvo terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy vid 17 chervnia 2014 roku. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> [in Ukrainian].
14. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannya mistsevoho samovriaduvannya ta terytorialnoi orhanizatsii vlady: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 1 kvitnia 2014 roku. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-r> [in Ukrainian].
15. Funktsionuvannya opornykh shkil za rezultatamy opytuvannya dyrektoriv opornykh shkil. K. : Instytut osvitnoi analityky, 2017. 79 s [in Ukrainian].
16. Tsyvilnyi kodeks Ukrainy. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/435-15> [in Ukrainian].
17. Shestypoverkhova formula osvitnoi subventsiia ta implementatsiia Zakonu «Pro osvitu» – Liliia Hrynevych pro zminy v shkilnii osviti. URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/usi-novivni-novini-2017-11-23-6-poverxova-formulaosvitnoyi-subvencziyi-ta-implementacziya-zakonu-pro-osvitu> [in Ukrainian].

Dzvinchuk, Dmytro – doctor of philosophical sciences, professor, Head of the Institute of Humanitarian Training and Public Administration, National Technical University of Oil and Gas, Ivano-Frankivsk, Ukraine.
Email: dzvin56@ukr.net, ORCID 0000-0002-6391-3822

THE MAIN VECTOR OF DEVELOPMENT AND IMPLEMENTATION OF EDUCATIONAL POLICY IN THE CONTEXT OF THE DECENTRALIZATION REFORM IN UKRAINE

Abstract. The article deals with the peculiarities of the development and implementation of educational policy in the context of the decentralization reform in Ukraine. **The main purpose of the article** is to identify the main directions and difficulties of the development and implementation of educational policy in the context of the decentralization reform in Ukraine. **The objectives of the article** are to summarize the data of the problem under study and to distinguish the specifics of educational changes. **The methodological basis** for the study of educational policy includes general scientific methods of empirical and theoretical generalization, induction and synthesis, methods of comparative and legal analysis. Thus, the methods of empirical and theoretical generalization, in particular, are used to clarify the conditions, specifics and problems of the decentralization reform in Ukraine; deduction and induction, analysis and synthesis help to identify systemic problems in

Основні вектори розробки та реалізації освітньої політики в контексті реформи децентралізації в Україні

education. **The result of the analysis** is a theoretical understanding of the regulatory framework with the isolation of the problem points of the functioning of a decentralized educational system in Ukraine. It is determined that the main trend of modern educational policy is the commercialization of all aspects of education and training, which essentially delegitimizes the principle of equal access to quality education, which, in its turn, intensifies the search for adequate responses of the world and national educational spaces by the main stakeholders i.e. the state, commercial structures and civil society. **Conclusion.** It is concluded that the community and the state should jointly decide on the creation of strategic principles for reforming the educational process, monitoring its quality, strengthening the social protection of all participants, expanding the network of educational institutions, training and improving the skills of pedagogical and academic staff, and developing systems of labor motivation. The decentralized system of education functions through cooperation and coordination of the activities of many independent institutions, each of which has a legally defined scope of autonomy. Decentralization involves the creation of a governance system that, instead of vertical subordination, is based on the cooperation of independent institutions of different levels, governed by the provisions of the law. In Ukraine, this means that united communities, districts and regions will have autonomous, democratically elected bodies of local self-government, whose councils and executive bodies will act in accordance with the expectations of the local people who elected them. The autonomy of local authorities must be enshrined and guaranteed by law, and must be carefully defended by all stakeholders, including associations of local selfgovernment bodies. Particular attention is paid to the perspectives of implementing the concept of «New Ukrainian School» and the establishment of a network of reference schools. The components of the model of the «New Ukrainian School» should become a strategic basis for the development of a system of education in the united communities, which will cover not only the educational process but also the management of the entire educational network of the community as a whole (including the development and implementation of a plan for optimizing school networks).

Keywords: educational policy, education reform, local community, decentralization, the interaction of the state and the community in education.

Дзвинчук Д. И - Ивано-Франковский национальный технический университет нефти и газа (Ивано-Франковск, Украина)
E-mail: dzvin56@ukr.net, ORCID 0000-0002-6391-3822

ОСНОВНЫЕ ВЕКТОРЫ ПРАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В КОНТЕКСТЕ РЕФОРМЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ В УКРАИНЕ

Аннотация. В статье рассмотрены особенности разработки и реализации образовательной политики в контексте реформы децентрализации в Украине. **Главная цель статьи** – определить основные направления и трудности разработки и реализации образовательной политики в контексте децентрализации в Украине. **Целями исследования** есть обобщение данных исследуемой проблемы и выделение специфики образовательных изменений. **Методологической основой исследования** образовательной политики выступают общенаучные методы эмпирического и теоретического обобщения, индукции и синтеза, методы сравнительного и правового анализа. Так, в частности, методы эмпирического и теоретического обобщения использовано при определении условий, специфики и проблем проведения реформы децентрализации в Украине; дедукции и индукции, анализа и синтеза – для выявления системных проблем в сфере образования. Результатом исследования есть теоретическое осмысление нормативно-правовой базы с выделением проблемных моментов функционирования децентрализованной системы образования в Украине. Определено, что главным трендом современной образовательной политики есть коммерциализация всех аспектов обучения и воспитания, который существенно делегитимизирует принцип равного доступа к качественному образованию, что, в свою очередь, актуализирует поиск адекватных ответов мирового и национального образовательных пространств главными стейкхолдерами – государством, коммерческими структурами и гражданским обществом. **Сделан вывод**, что сообщества и государство должны сообща решать вопросы создания стратегических основ реформирования образовательного пространства, контроля его качества, усиления социальной защиты всех участников, расширения сети учреждений образования, подготовки и повышения квалификации педагогических и научно-педагогических работников, разработки систем мотивации труда. Особенное внимание обращено на перспективы внедрения в жизнь концепции «Новой украинской школы» и создания сетей базовых школ.

Ключевые слова: образовательная политика, реформа образования, территориальное сообщество, децентрализация, взаимодействие государства и сообществ в сфере образования

Стаття рекомендована до публікації д.філософ.н., проф. Пунченко О.П. (Одеса, Україна)

Надійшла до редколегії: 13. 02.2018 р.

Прийнята до друку: 18. 02.2018 р.

Дзвінчук Дмитро Іванович, доктор філософських наук, професор, директор Інституту гуманітарної підготовки та державного управління Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу (Україна, Івано-Франківськ), вул. Короля Данила, б-р 13, Івано-Франківськ 76010 Україна
Email: dzvin56@ukr.net, ORCID 0000-0002-6391-3822