

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3336-7952>

Гижко А. П., Донецький національний університет імені Василя Стуса

ОСВІТНЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ НА ПРИКЛАДІ КЕЙСУ ВІННИЦЬКОЇ ОБЛАСТІ

У статті досліджено особливості проведення освітньої децентралізації в Україні та проаналізовано кейс Вінницької області. В основу дослідження було покладено аналіз реформи децентралізації в освітній сфері відповідно до існуючої нормативно-правової бази. Розглянуто застосування принципу субсидіарності в контексті освітнього процесу.

У ході дослідження було визначено, що освітня децентралізація передбачала зміни у середній освіті, професійно-технічній освіті та вищій школі. Встановлено, що принципи децентралізації в освіті мають на меті подолання низького рівня оплати праці, регіональної диспропорції в отриманні освітніх послуг.

Визначено, що делегування повноважень, фінансова відповідальність освітніх закладів зосереджуються на місцевому рівні – територіальній громаді. Реформа має на меті розмежування функцій між регіональним рівнем, субрегіональним рівнем та базовим рівнем. Перерозподіл обов'язків між центром та регіонами є необхідним, оскільки саме ці зміни вплинуть на діяльність державних освітніх закладів.

Головна функція територіальних громад, в освітній сфері, полягає у скороченні витрат на утримання закладів освіти одночасно із покращенням якості надання та доступності освітніх послуг. Для цього в Україні активно триває процес створення опорних шкіл, що мають забезпечувати освітні потреби для значної частини жителів об'єднаних територіальних громад.

Під час дослідження розглянуто актуальні проблеми щодо ефективної організації роботи об'єднаних територіальних громад у сфері освіти, визначено їх повноваження, проблеми впровадження реформи та успішні практики освітньої децентралізації на прикладі успішного кейсу Вінницької області. Визначено, що за умови успішної комунікації влади, громади та бізнесу відбувається успішне формування освітнього простору.

Ключові слова: децентралізація, освіта, об'єднана територіальна громада, бюджет, опорні школи.

Постановка проблеми. У контексті реформи децентралізації, у сфері освіти розпочалась секторальна децентралізація у 2015 р. Зміни стосувалися реформування середньої освіти, професійно-технічної освіти, вищої освіти та формування нової системи управління та фінансування науки. Необхідність реформування освіти була зумовлена неефективністю бюджетного забезпечення освітнього процесу, що був сформований за чіткою вертикаллю «зверху» до «низу». Освітня децентралізація покликана змінити усталений підхід, що саме суспільство має продукувати освітні запити, а органи влади їх лише формалізувати на місцях. Натомість, децентралізована система освіти покликана розмежувати функції між регіональним рівнем (АР Крим і області), субрегіональним рівнем (райони) та базовим рівнем – громади, до складу яких входять один або декілька населених пунктів. У свою чергу освітня сфера до реформи, характеризувалася низьким рівнем оплати праці, регіональною диспропорцією в отриманні освітніх послуг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями децентралізації та освітньої децентралізації займалися такі українські та закордонні дослідники як Т. Неприцька та О. Чальцева [1], Л. Белова [3], Н. Венцель [4], І. Лопушинський та О. Ковнір [10], В. Токовенко [11], Е. Джордано [2]. У дослідженні використовувалися постанови Кабінету міністрів України, закони України та офіційна інформація з сайту «Децентралізація» [8; 9; 5; 6].

Метою статті є аналіз освітньої децентралізації на прикладі шкільної освіти на основі кейсу Вінницької області.

Виклад основного матеріалу. Нова освітня система має на меті демократизацію та створення умов щодо прозорості процесу державному управлінні у сфері освіти. Дослідниця Л. Белова

стверджує, що реформа змінить дискурс від «людина є ресурсом» до «людина є партнером», наприклад у взаємовідносинах між педагогами та керівниками закладів освіти, між керівниками закладів освіти та керівниками органів місцевого самоврядування. Передбачені чинною управлінською парадигмою відносини «суб'єкт – об'єкт» буде змінено на «суб'єкт – суб'єктні», що передбачають побудову та існування системи партнерських відносин у сфері освіти та спільного сталого впливу на рішення державної влади та органів місцевого самоврядування [3].

Під час формування об'єднаних територіальних громад, освітнє питання виявилось одним із надскладних. Оскільки, до об'єднання громад управлінням освітою в селах і селищах займалися відділи освіти районних державних адміністрацій, що були елементами вертикалі державної виконавчої влади у сфері освіти. Функції виконавчих органів сільських та селищних рад у сфері освіти були мінімальними та полягали в реалізації другорядних завдань для забезпечення шкіл (як наприклад організація підвозу учнів). На відміну від районних державних адміністрацій, органи місцевого самоврядування об'єднаних громад вважалися автономними та мали всі повноваження, у тому числі й у сфері управління освітою [10].

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 20 січня 2016 року «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» було затверджено зміни у порядку створення освітніх округів та визначив умови функціонування загальноосвітніх навчальних закладів в рамках децентралізації [8]. Розпочався важливий етап реформування освіти. Реформа освіти передбачала передачу повноважень і відповідальності за фінансування та управління освітою територіальним громадам, що стало основним аспектом реформи. Проте, основні принципи та визначені напрямки реформи та стратегії освітнього розвитку залишилися у компетенції Міністерства освіти і науки України.

На думку дослідниці Н. Венцель, важливим чинником у наданні освітніх послуг є фінансове забезпечення галузі. Зазначаємо, що із внесенням змін до Бюджетного кодексу України у грудні 2014 року кардинально змінилися державні підходи до фінансування загальноосвітніх навчальних закладів. Починаючи з 2015 року, місцеві бюджети отримують цільові кошти у вигляді освітньої субвенції. За чинним законодавством субвенція визначається як міжбюджетний трансферт для використання з певною метою в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання субвенції. Іншими словами, держава виділяє місцевим бюджетам певні кошти (субвенцію), які потрібно використовувати лише для визначеної мети. Діючими нормативними документами визначено, що кошти освітньої субвенції можуть використовуватися на оплату поточних видатків загальноосвітніх закладів. Наголошуємо, що освітню субвенцію дозволяється використовувати лише для поточних видатків; про здійснення видатків капітального характеру взагалі не йдеться. Виключенням є норма Бюджетного кодексу, яка дозволяє залишки коштів за освітньою субвенцією на кінець бюджетного періоду використовувати в наступному бюджетному періоді на оновлення матеріально-технічної бази навчальних закладів [4].

У реформування освіти було закладено принцип субсидіарності. Сутність принципу субсидіарності полягає у здійсненні європейськими спільнотами своїх повноважень у галузях, в яких вони мають спільну з державами-членами компетенцію, лише у разі, якщо від таких дій може бути досягнутий вищий і повніший ефект, ніж при застосуванні цих повноважень національними органами. Саме він покликаний виконувати роль арбітра в тому, які функції мають виконуватися та на якому рівні. Загалом, існує багато підходів до визначення принципу субсидіарності. Так, дослідник з питань державного управління В. В. Токовенко визначав, що субсидіарність наближає громадянина ближче до процесу прийняття рішень, що свідчить про підвищення її значення в процесі управління [11, с. 36].

У освітній сфері, принцип субсидіарності, мав на меті привернути увагу, вершу чергу, на людину – з її проблемами та потребами. Через субсидіарність відбувається чітке розмежування повноважень щодо управління освітою як між різними органами місцевого самоврядування, так і між органами виконавчої влади

Децентралізаційні зміни відобразилися на сфері освіти через передачу повноважень, що базувались на принципах ефективності, доступності та якості надання освітніх послуг. Місцевий рівень у сфері освіти повинен збільшити вплив професійної автономії як самого освітнього закладу так і вчителя. Освіта в умовах децентралізації, у першу чергу, має реагувати на місцеві проблеми. Загалом, реформа мала б підвищити якість освіти, за умови ефективного використання власних ресурсів.

На думку італійського вченого Е. Джордано, ефективною формою децентралізації освіти, передусім, у країнах, що розвиваються є освітня/шкільна кластеризація (кластеризація шкіл),

яку розглядають як стратегію для об'єднання обмежених ресурсів і вдосконалення доступу до ресурсів – навчальних матеріалів і шкільного обладнання. Термін «шкільний/освітній кластер» означає групування сусідніх шкіл для формування кластера або мережі. Одна школа в кластері є головним, опорним, навчальним закладом, або «ядром», «центром кластерів», центральним «закладом». Зазвичай головна школа – це великий та краще обладнаний заклад освіти [2].

Одним з найважливіших аспектів децентралізації, у сфері освіти, полягає у передачі ОТГ основних повноважень щодо формування змістів освіти та визначення фінансування. Це у свою чергу відобразилося на процесі оптимізації шкільної мережі та створенні опорних шкіл. Саме керівництво ОТГ почало вирішувати: якою має бути оптимальна кількість шкіл та вчителів у громаді, самостійно приймати рішення щодо визначення обов'язків та відповідальності, а також, створювати власні відділи освіти чи методичні структури.

Створення та функціонування опорних шкіл має забезпечуватися, відповідно до постанови, державними та місцевими бюджетами. Окремої уваги заслуговує отримання можливості, щодо залучення грантового фінансування закладів освіти. Саме така фінансова незалежність покликана покращити інфраструктуру навчальних закладів.

Новостворені громади мають забезпечити доступ до якісної шкільної освіти усі населені пункти, що входять до ОТГ. У свою чергу, саме керівництво ОТГ має забезпечити довіз учнів, наявність автобусів та матеріальне облаштування опорних шкіл.

Перші опорні школи почали з'являтися ще у 2016 році. Офіційно отримали законодавче врегулювання після прийняття нового Закону «Про освіту» у 2017 р. [5]. Головним нормативно-правовим актом, що врегульовує питання створення представницьким органом місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад, районними радами опорних закладів та їх філій є «Положення про освітній округ і опорний заклад освіти», затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 19 червня 2019 р. № 532 [9].

Станом на 1 травня 2018 р. в Україні утворено 519 опорних шкіл, а станом на 1 січня 2021 р. кількість опорних шкіл зросла до 1033.

У Вінницькій області ще триває формування опорних шкіл та створення філій при них. Проте, уже є успішні кейси впровадження децентралізації у сфері освіти.

У Вінницькій області станом на початок 2021 року уже створено 64 опорних школи з них 29 в ОТГ. За словами радника з муніципальних послуг Вінницького ЦРМС Програми «U-LEAD з Європою» В. Швеця: «З поступом децентралізації відповідальність за розвиток загальної середньої освіти повністю переходить до ОТГ. А оскільки до завершення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади Вінницька область буде повністю покрита об'єднаними громадами, всі заклади загальної середньої освіти будуть знаходитись у власності та повному управлінні громад. Ефективне формування мережі шкіл прямопропорційно впливатиме на якість освіти та раціональне використання коштів місцевого бюджету. Крім того, невтішні демографічні показники за роки незалежності та швидкі темпи урбанізації породили величезну кількість малокомплектних шкіл в селах та селищах області. Відповідно, сьогодні більше половини загальноосвітніх шкіл області заповнені лише наполовину їх фактичної потужності. І ситуація не зміниться на краще. Динаміка набору учнів в перший клас свідчить про те, що кількість дітей, які підуть в перший клас, зменшиться на 19 % до 2024 року. Також варто відзначити 119 шкіл, які мають прогнозовану до 2023-2024 року середню наповненість першого класу менше 5 учнів. Простими словами, кількість малокомплектних шкіл на Вінниччині збільшуватиметься» [6]

В ОТГ уже розпочали втілювати на практиці фінансові можливості, що надала децентралізація. Так, Оратівська ОТГ, що було створено у 2016 р. шляхом об'єднання 7 населених пунктів з населенням до 5 тис. осіб ініціювали створення опорної школи. Школа розраховано на 500 учнів та 45 педагогів. Проте, приміщення, що було відведено під школу потребувало капітального ремонту. У зв'язку з чим, було розроблено проект «Капітальний ремонт загальноосвітньої школи І-ІІІ ступенів смт Оратів (початкова школа) із впровадження енергозберігаючих технологій» як складової частини Програми економічного і соціального розвитку Оратівської ОТГ та стратегічним планом розвитку громади на 2018-2025 рр. За словами голови Оратівської ОТГ І. Барського визначено: «Загальна вартість проекту з капітального ремонту Оратівської школи складала 5 млн грн, з них 3,5 млн грн – кошти ДФРР, та 1,5 млн грн – кошти селищного бюджету. Комісія з відбору рекомендувала наш проект до реалізації та фінансування. Ми перші в області створили свого часу опорну школу і вже профінансували 145,8 тис. грн з бюджету громади на виготовлення проектно-кошторисної документації та проведення експертиз, адже будівля старовинна. В першу чергу – укріплення стін

та вікон, хочемо зберегти старовинну башту, балкон, балюстраду, портик. Вже придбали твердопаливний котел, утеплюємо фасади. Свого часу, деякі експерти рекомендували закрити приміщення з огляду на демографію, але сьогодні до нас просяться діти із інших населених пунктів району, у яких ліквідовуються сільські школи» [7].

Ще одним успішним кейсом щодо оновлення школи та освітніх послуг є досвід Томашпільської ОТГ. Мова йде про опорну Томашпільську загальноосвітню школу I-III ст. – гімназію. Керівництвом ОТГ було створено усі вимоги для надання якісних освітніх послуг: довіз дітей із найближчих сіл, забезпечення 4 новими автобусами, забезпечення харчуванням, наявність нового приміщення та вчителів. Школа розрахована на близько 900 учнів, оснащена електронними засобами комунікації з учнями та батьками. Школа функціонує за рахунок місцевого бюджету у сумі майже 20 млн. грн. та освітньої субвенції, що нараховує 35 млн. грн., також присутня і спонсорська допомога від ГО «Життя і розвиток громад».

Висновки. Таким чином, у контексті децентралізації, освітня реформа стала однією із важливих. Головні питання, що мала вирішити децентралізація у сфері освіти полягали у визначенні повноважень на місцях та зміни в управлінні та фінансуванні закладів освіти. Варто зауважити, що реформа ще незавершена і головна проблема полягає у дефіциті коштів місцевих бюджетів. Ще один чинник, що блокує реформу є відсутність комунікації з громадянами та врахування їх побажань стосовно створення опорних шкіл та філій. Успіх будь-якої реформи залежить від її легітимізації та сприйняття пересічними громадянами.

Однак, реформа децентралізації у сфері освіти має і позитивні кейси, що демонструють розвиток та перспективу в ОТГ на Вінниччині. Це відображається через налагодження комунікації влади-громади-бізнесу.

Бібліографічний список:

1. Chaltseva O., Neprytska T. Designing Public Policy in Ukraine and in Poland in Conditions of Political System Transformation. *European Journal of Transformation Studies*. 2020, V. 8, No. 2 P.134-148.
2. Giordano, E. A. School clusters and teacher resource centres. Retrieved from. 2008. URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/00159/159776e.pdf> (дата звернення: 24.05.2021)
3. Белова Л. О. Реформування системи управління освітою за умови децентралізації місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми державного управління*. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2014_1_16 (дата звернення: 24.05.2021)
4. Венцель Н.В. Проблеми розвитку загальної середньої освіти в об'єднаних територіальних громадах. *Народна освіта*. URL: https://www.narodnaosvita.kiev.ua/?page_id=4182 (дата звернення: 24.05.2021)
5. Закон України «Про вищу освіту». *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2017, № 38-39, ст.380. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text> (дата звернення: 26.05.2021)
6. Опорна школа як базовий освітній центр ОТГ – у Вінницькому ЦРМС створили модель ефективної мережі навчальних закладів. *Децентралізація*. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10574?page=6> (дата звернення: 24.05.2021).
7. Освітній комплекс Оратівської ОТГ: енергоефективна школа, дім творчості, табір літнього відпочинку та спорт open-air. *Вінницька обласна Асоціація органів місцевого самоврядування*. URL: <http://sg.vn.ua/en/news/osvitnij-kompleks-orativskoy/> (дата звернення: 27.05.2021).
8. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України. *Постанова Кабінету Міністрів України*. 2016. № 18. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/38-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 24.05.2021).
9. Про затвердження Положення про опорний заклад освіти. *Постанова Кабінету Міністрів України*. 2019. № 523. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/532-2019-%D0%BF?fbclid=IwAR2rOWI_YtjCVjDncqn8lNKODZ7XMnSu_gydG3rUFFPMDTLicqO1QzWCSS4#n78 (дата звернення: 25.05.2021).
10. Стан та перспективи реформування освіти в умовах децентралізації влади в Україні / Лопушинський І. П. , Ковнір О. І. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/2017_1/27.pdf (дата звернення: 24.05.2021).
11. Токовенко В.В. Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії України. К.: Вид-во УАДУ, 2001. 256 с.

References:

1. Chaltseva O., Neprytska T. Designing Public Policy in Ukraine and in Poland in Conditions of Political System Transformation. *European Journal of Transformation Studies*. 2020, V. 8, No. 2 P.134-148.
2. Giordano, E. A. School clusters and teacher resource centres. Retrieved from. 2008. URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/00159/159776e.pdf> (data zvernennya:: 24.05.2021)
3. Byelova L. O. Reformuvannya sy`stemy` upravlinnya osvityu za umovy` decentralizaciyi misceвого samovryaduvannya. *Aktual`ni problemy` derzhavnogo upravlinnya*. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2014_1_16 (data zvernennya: 24.05.2021)

4. Vencel` N.V. Problemy` rozvy`tku zagal`noyi seredn`oyi osvity` v ob`yednany`x tery`torial`ny`x gromadax. *Narodna osvita*. URL: https://www.narodnaosvita.kiev.ua/?page_id=4182 (data zvernennya: 24.05.2021)
5. Zakon Ukrayiny` «Pro vy`shhu osvitu». *Vidomosti Verxovnoyi Rady` (VVR)*. 2017, № 38-39, st.380. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text> (data zvernennya: 26.05.2021)
6. Oporna shkola yak bazovy`j osvitnij centr OTG – u Vinny`cz`komu CzRMS stvory`ly` model` efekty`vnoyi merezhi navchal`ny`x zakladiv. *Decentralizaciya*. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10574?page=6> (data zvernennya: 24.05.2021)
7. Osvitnij kompleks Orativs`koyi OTG: energoefekty`vna shkola, dim tvorchosti, tabir litn`ogo vidpochy`nku ta sport open-air. *Vinny`cz`ka oblasna Asociaciya organiv misceвого samovryaduvannya*. URL: <http://sg.vn.ua/en/news/osvitnij-kompleks-orativskoyr/> (data zvernennya: 27.05.2021)
8. Pro vnesennya zmin do postanovy` Kabinetu Ministriv Ukrayiny`. *Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny`*. 2016. №18. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/38-2016-%D0%BF#Text> (data zvernennya: 24.05.2021)
9. Pro zatverdzhennya Polozhennya pro oporny`j zaklad osvity`. *Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny`*. 2019. № 523. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/532-2019-%D0%BF?fbclid=IwAR2rOWI_YtjCVjDncqn8lNKODZ7XMnSu_gydG3rUFFPMDTLicqO1QzWCSS4#n78 (data zvernennya: 25.05.2021)
10. Stan ta perspekty`vy` reformuvannya osvity` v umovax decentralizaciyi vlady` v Ukraini / Lopushy`ns`ky`j I. P. , Kovnir O. I. *Teoriya ta prakty`ka derzhavnogo upravlinnya i misceвого samovryaduvannya*. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/2017_1/27.pdf (data zvernennya: 24.05.2021)
11. Tokovenko V.V. Polity`chne kerivny`ctvo i derzhavne upravlinnya: problemy` vzayemovidnosy`n ta opy`mizaciya vzayemodiyi Ukraini. K.: Vy`d-vo UADU, 2001. 256 s.

Hyzhko A. P. Decentralization of Education in Ukraine on the Example of the Vinnytsia Region Case

The author studies the specifics of decentralization of education realization in Ukraine and analyses the case of the Vinnytsia region. The study was based on the analysis of decentralization reform in the education sector in accordance with the regulatory framework. The application of the subsidiarity principle in the context of the educational process was considered.

It has been determined that decentralization of education involved changes in secondary education, vocational education and higher education. It has been found that decentralization principles in education are aimed at overcoming the problem of low salaries, regional disproportions in receiving educational services.

The article determines that delegation of authority, financial responsibility of educational institutions are concentrated at the local level – level of territorial community. The reform aims to differentiate the functions between the regional level, the subregional level and the basic level. The redistribution of responsibilities between the center and the regions is necessary, because these changes affect the activities of public educational institutions.

The main function of local communities in the field of education is to reduce the cost of maintaining educational institutions while improving the quality of provision and accessibility of educational services. To achieve this, Ukraine is actively pursuing the process of creating supporting schools that should provide educational needs for a large part of the population of the united territorial communities.

The current issues related to the organization of effective work of the united territorial communities in the field of education and their main functions have been studied in the article; the problems of reform implementation as well as the best practices have been defined on the example of the Vinnytsia region case. It has been determined that under the condition of successful communication between the authorities, the community and business, the educational space is being successfully formed.

Keywords: decentralization, education, united territorial community, budget, supporting schools.