

УДК 37.014.53:352.07

DOI: <https://doi.org/10.17721/2415-3699.2021.13.14>Іван Силадій, канд. пед. наук, доц.
ORCID ID: 0000-0001-9248-0774

Національний педагогічний університет імені М. П. Драгоманова, Київ, Україна

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ – СТИМУЛЮЮЧИЙ ЧИННИК ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ОСВІТИ

В умовах трансформації соціальних процесів децентралізація управління українським суспільством постає вагомим чинником стимулювання демократизації освіти. Принагідно варто використати зарубіжний досвід децентралізації управління освітою та підвищення її якості на різних щаблях освітнього процесу.

Ключові слова: демократизація, децентралізація, демократизація освіти, децентралізація освіти.

Постановка проблеми. Політологічний енциклопедичний словник тлумачить децентралізацію як "політичний процес, який передбачає делегування центральним урядом певних повноважень на місцевий рівень з метою оптимізації практичного вирішення питань загальнонаціональної ваги, а також втілення в життя специфічних регіонально-локальних програм" [Політологічний енциклопедичний словник, 2004, с. 152]. Щодо видів цього процесу виокремлюють адміністративну, політичну, ринкову, просторову, фіскальну або фінансово-бюджетну децентралізацію. Вона може здійснюватися за допомогою деконцентрації або деволюції. Спільним для більшості досліджень децентралізації є наголошення на її демократичності та виокремлення того, що вона притаманна правовій демократичній державі, а ступінь розвитку децентралізації управління відображає рівень розвитку демократії [Тарасанко Т, 2014, с. 279]. Децентралізацію часто ототожнюють з індивідуальною свободою, плюралістичною демократією та місцевим самоврядуванням. Адже сильне місцеве самоврядування, яке базується на розвинутому громадянському суспільстві і демократії, несумісне з будь-яким тоталітарним режимом, отож, в умовах децентралізації неможлива узурпація влади.

Мета і завдання дослідження. Обґрунтувати принципи децентралізації як чинник демократизації освіти, проаналізувати зарубіжний досвід децентралізації управління освітою та підвищення її якості на різних щаблях освітнього процесу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналізуючи місце та роль децентралізації в системі освітньо-виховних пріоритетів, дослідники (В. Бабкіна, В. Горбатенко, Л. Гриневич, В. Гройсман, Л. Закоморна, Я. Зимогляд, В. Пашков, О. Петренко, Т. Тарсенко, В. Пашков та ін.), відзначають її роль в управлінні освітою та підвищенні її якості на різних щаблях освітнього процесу.

Виклад основного матеріалу. Останнім часом децентралізація проявилася як глобальне явище. Її причинами у всьому світі стали політичні зміни, що надали місцевим співтовариствам право виражати і відстоювати свої інтереси; глобальна інтеграція, що істотно змінила уявлення про межі й архітектуру управління і самоврядування; необхідність участі регіональних і місцевих співтовариств у політичних і економічних процесах. У багатьох країнах світу відбуваються процеси, коли централізм влади й управління змінюється хвилиною децентралізації, і навпаки. Курс на децентралізацію здійснюється неабиякою мірою під впливом рішення Ради Європи про розвиток демократичних інститутів, а державне управління вважається демократичним тільки за умови децентралізації [Зимогляд Я., 2014, с. 297].

Потреба у проведенні децентралізації пов'язана, як мінімум, з трьома обставинами: мінімальний розмір владних структур, спроможних успішно керувати суспільством, нові технічні можливості та зміна потреб людей, як

виробників, так і споживачів. Це призвело до того, що деякі блага, пов'язані з функціями держави (із забезпеченням безпеки, наприклад), для одержання яких країни, регіони, області й провінції поєднувалися під владою, частково втратили своє призначення. В основі власне політики децентралізації лежать політичні (демократизація суспільного управління, залучення до нього громадськості), фінансові мотиви (нездатність центральних урядів самостійно нести тягар фінансування вищої освіти, бажання перекласти частину фінансового тягаря на місцеві громади), мотиви ефективності (переміщення центрів прийняття рішень на нижчі рівні управління дозволяє оперативніше реагувати на вимоги суспільства та ринку праці) [Пашков В., 2014, с. 85].

Від успішного впровадження децентралізаційних реформ безпосередньо залежить підвищення соціального статусу держави. Звільняючись від адміністративно-бюрократичного переобтяження за рахунок передання більшості владно-виконавчих, реєстраційно-дозвільних, фіскальних та бюрократичних функцій на місця, державний апарат отримує можливість спрямовувати більший ресурс на вирішення соціальних проблем. Спростується і стає більш ефективним соціальне управління, що є однією із найважливіших сутнісних ознак самого процесу децентралізації [Гройсман В., 2015, с. 29].

Децентралізація управління – характерна ознака становлення і розвитку соціального сектора різних країн на нових демократичних засадах. У більшості розвинених країн процес децентралізації здійснюється трьома взаємодоповнюючими шляхами: активне залучення громадського впливу на розв'язання соціальних проблем; посилення ролі місцевих органів управління соціальним сектором у прийнятті відповідних рішень про початок організаційно-економічних змін; зростання автономії закладів соціального сектора в управлінні їх фінансовими, матеріальними та кадровими ресурсами [Хожило І., 2009].

В Україні децентралізація управління як один із пріоритетів адміністративної реформи передбачає підвищення ролі владних регіональних структур у здійсненні економічних та структурних реформ, диверсифікації економіки територій, в управлінні державним і комунальним майном, розвитку міжрегіонального та транскордонного співробітництва та інших сферах. Основні цілі вітчизняних децентралізаційних реформ в усі часи полягали у підвищенні ефективності державного сектору і якості життя населення, розкритті потенціалу місцевого самоврядування.

Однак попри тривалі наміри реформування, система державного управління в Україні залишається надмірно централізованою. Взаємовідношення між місцевими органами влади та центральним урядом переважно мають характер підлеглості, ніж взаємного співробітництва; подібнення місцевих органів влади ускладнює відносини між ними та національним урядом (перші часто занадто малі, щоб ефективно надавати всі громадські послуги на

місцевому рівні); місцеві бюджети не самостійні, місцеві органи влади залежать від державних асигнувань, субвенцій та інших фінансових впливів з регіональних або державних бюджетів тощо [Петренко О., 2010].

Успішність реформ щодо децентралізації влади безпосередньо залежить від цілеспрямованого розвитку місцевого самоврядування з пошуком найоптимальнішої моделі територіальної організації влади, у якій будуть чітко визначені повноваження, ресурси, відповідальність, закріплені за кожним суб'єктом владно-управлінської діяльності [Гройсман В., 2015, с. 32]. Бажаними напрямками децентралізації управління в Україні були та залишаються: чітке розмежування сфер діяльності, функцій та відповідальності між центральним, регіональним та місцевим рівнями влади; узгодження процедур бюджетного процесу для ефективного надання публічних послуг; визначення послуг, які надає кожен із рівнів влади, чітке визначення власних і делегованих повноважень, виправлення невідповідності, що існує між повноваженнями щодо прийняття рішень і відповідальністю [Петренко О., 2010].

Хоча жодній центральній владі в Україні за всі роки незалежності не були потрібні сильні регіони із загально-визначеними на місцевому рівні лідерами, з думкою яких довелось б вважатися, сьогодні ми бачимо певний прогрес у цьому напрямі через певні зобов'язання перед Радою Європи, одним з пріоритетів для якої є успішна, ефективна і дієва децентралізація влади в Україні. Під впливом європейських структур сьогодні в цьому напрямі досягнутий певний прогрес: прийнята концепція децентралізації, відповідний Бюджетний кодекс [Пояснювальна записка до проекту Закону України "Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)" 2217а від 01.07.2015, с. 261], закон "Про співробітництво територіальних громад" від 17.06.2014, який закладає підґрунтя для створення міцної територіальної основи місцевого самоврядування, а значить територіальних громад, що спроможні взяти на себе широкі повноваження у вирішенні місцевих проблем. Отримавши відповідні економічні інструменти (перш за все податки і збори), вони мають заробити для себе необхідні ресурси. Станом на 2015 рік у регіонах України триває створення нових громад, які самостійно зможуть управляти фінансами, ресурсами та визначати власні пріоритети розвитку. Наступні кроки очікуються після набуття чинності "Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)", який було попередньо схвалено 31.08.2015. Метою запропонованих змін є відхід від централізованої моделі управління, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування [Пояснювальна записка до проекту Закону України "Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)" 2217а від 01.07.2015].

Децентралізація управління українським суспільством, яка вступила у вирішальну стадію, неминує має охопити усі сфери суспільного життя, у тому числі освітню сферу, стимулюючи у ній процеси демократизації та децентралізації, як це було в інших країнах, які відчули децентралізаційні реформи. Вже сьогодні на порядку денному модернізації вітчизняної освіти питання оптимізації державних управлінських структур, децентралізації управління, перерозподіл функцій та повноважень між центральними і місцевими органами виконавчої влади,

органами місцевого самоврядування та навчальними закладами тощо [Четыре реформы: от концепции к реализации, 2000, с. 276].

У Європейському звіті про якість шкільної освіти децентралізація освіти визначена як одна з п'яти ключових проблем майбутнього. Тут зазначено, що зміщення акценту в процесі прийняття рішень на рівень школи, ВНЗ чи регіональний рівень є важливою політичною стратегією, яка викликана недостатністю довіри до здатності держави адекватно реагувати на потреби все більш вимогливого населення. Вона виходить з того, що право приймати рішення повинні мати ті, кого зачіпають наслідки їх виконання. Децентралізація в певному сенсі є найбільш очевидним і надійним засобом перенесення політичних дебатів про якість освіти на нижчі щаблі освітньої системи, її демократизації та модернізації. Надання більших повноважень нижчим рівням системи означає перекладання на них відповідальності за визначення того, що вони розуміють під якістю освіти. Залучення місцевих громад до управління та фінансування освіти дає змогу пом'якшити негативні ефекти від постійного скорочення державного фінансування, що відчуває галузь в умовах глобалізації [Четыре реформы: от концепции к реализации, 2000, с. 85].

Досвід реформ у країнах Європи свідчить, що децентралізація грає важливу роль у процесах демократизації і трансформації економіки і суспільства, які вимагають правильного розуміння їх суті, продуманості і зваженості дій, оскільки зачіпає різні сторони життя суспільства. Серед постсоціалістичних країн Східної Європи, які вирізняються найбільш вдалою діяльністю щодо впровадження засад децентралізації влади, є Республіка Польща, де було ефективно впроваджено в національне законодавство європейський принцип оптимальної децентралізації і реальної керованості території [Закоморна Л.О., с. 295]. Польська реформа місцевого самоврядування була основою для проведення інших реформ у державі, зокрема в сфері освіти. На думку експертів, польська освітня реформа була не педагогічним, а політичним проектом, адже пропонувала не перегляд управлінських функцій у системі виховання та освіти, а наголошувала на необхідності змін середовища, в якому відбувається освітній процес. У результаті реалізації поетапної стратегії змін польська система освіти стала більш відкритою за рахунок впровадження: нового способу фінансування з державного бюджету закладів освіти та виховання; нової трудової філософії для вчителів; нового рівня в системі організації та управління шкільною освітою; передачі школам контролю за змістом навчання і виховання; швидкого розвитку ринку підручників; нового способу здійснення нагляду за школами та закладами освіти; нових форм підвищення кваліфікації вчителів тощо.

Л. Гриневич обґрунтовує можливість використання в Україні таких здобутків польського досвіду децентралізації управління базовою освітою: на загальнодержавному рівні – щодо підходів до фінансування на рівні місцевого самоврядування, державної політики у сфері навчальних програм, підручників, підвищення кваліфікації вчителів, забезпечення прозорих механізмів контролю за якістю освіти (інспекторська служба, зовнішнє оцінювання, система моніторингу якості освіти); на рівні органів місцевого самоврядування – щодо фінансування шкіл і реалізації освітньої політики відповідно до локальних потреб, залучення громад до проблем освіти, моніторингу якості освіти на локальному рівні; на рівні навчальних закладів – щодо залучення громадськості до планування розвитку школи, проведення самооцінювання роботи школи [Гриневич Л., 2005, с. 18-19].

Висновки. Отже, децентралізація суспільного управління, як свідчить світовий досвід, є суттєвим стимулом для демократизації освіти, а значить, кращого задоволення освітніх потреб кожної людини, ефективного використання місцевих ресурсів в освіті, а також усупільнення освіти, що виявляється в поширенні нових інструментів впливу громадськості на систему освіти, зростанні автономії навчальних закладів та їх ролі як громадських інституцій.

Список використаних джерел

Політологічний енциклопедичний словник / Упорядник В.П. Горбатенко / За ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. – 2-е вид., доп. і перероб. – К.: Генеза, 2004. – 736 с.

Тарсенко Т. Проблема децентралізації в реформуванні місцевого самоврядування в Україні / Т. Тарсенко // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2014. – 2(21). – С. 277–286.

Зимогляд Я. В. Децентралізація державного управління: питання змісту і значення для України / Я.В. Зимогляд // Вісник Національного університету "Юридична академія України імені Ярослава Мудрого". – 2014. – № 4 (23). – С. 296–299.

Пашков В. Сутність і основні моделі децентралізації управління вищою освітою у зарубіжних країнах і Україні / В. Пашков // Порівняльно-педагогічні студії. – 2014. – № 1(19). – С. 81–91.

Гройсман В. Процеси централізації та децентралізації в сучасному державному управлінні / В. Гройсман // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2015. – Вип. 2 (25). – С. 26–37.

Хожило І. І. Польський досвід децентралізації управління у соціальній сфері / І. І. Хожило // Вісник Академії митної служби України. Сер.: Державне управління. – 2009. – № 1. – С. 131–138. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/vamcudu_2009_1_20.pdf

Петренко О. С. Проблеми децентралізації в умовах реформування державного управління в Україні [Електронний ресурс] / О.С. Петренко // Публічне адміністрування: теорія і практика: Електронний збірник наукових праць. – 2010. – Вип. 1 (3). – Режим доступу: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2010-01/index.html>

Пояснювальна записка до проекту Закону України "Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)" 2217а від 01.07.2015 [Електронний ресурс]. – Офіційний портал Верховної Ради України. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812

Четыре реформы: от концепции до реализации / Под ред. Л. Коллярской-Бобинской; пер. с польск. Л. Ключинской. – Варшава: Oficyna Naukowa, 2000. – 392 с.

Закоморна Л.О. Конституційно-правові засади децентралізації влади в постсоціалістичних країнах Східної Європи / Л.О. Закоморна // Вісник Національного університету "Юридична академія України імені Ярослава Мудрого". – 2014. – № 4 (23). – С. 294–296.

Гриневич Л. М. Тенденції децентралізації управління базовою освітою в сучасній Польщі: автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. пед. наук: спец. 13.00.01 / Л.М. Гриневич, Інститут педагогіки АПН України. – К., 2005. – 24 с.

References

Shemshuchenko Yu.S., Babkina V. D., Horbatenko V. P. (Ed.) (2004) Politolohichniy entsyklopedychniy slovnyk [The Ukrainian Political encyclopedic dictionary]. Kyiv: Heneza, 2004. 736 p. [In Ukrainian].

Tarsenko, T. (2014). Problema detsentralizatsii v reformuvanni mistsevoho samovriaduvannya v Ukraini [The problem of decentralization in the reform of local government in Ukraine]. Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannya. Collection of scientific works, vol. 2(21), pp. 277–286. [In Ukrainian].

Zymohliad, Ya. V. (2014). Detsentralizatsiia derzhavnoho upravlinnia: pytannia zmistu i znachennia dlia Ukrainy [Decentralization of public administration: issues of content and significance for Ukraine]. Visnyk Natsionalnoho universytetu "Iurydychna akademiia Ukrainy imeni Yaroslava Mudroho". Ukrainian scientific journal, no 4 (23), pp. 296–299. [In Ukrainian].

Pashkov, V. (2014). Sutnist i osnovni modeli detsentralizatsii upravlinnia vyshchoiu osvitoiu u zarubizhnykh krainakh i Ukraini [The essence and basic models of decentralization of higher education management in foreign countries and Ukraine]. Porivniialno-pedahohichni studii. Ukrainian scientific journal, no 1(19), pp. 81–91. [In Ukrainian].

Hroisman, V. (2015). Protsesty tsentralizatsii ta detsentralizatsii v suchasnomu derzhavnomu upravlinni [Processes of centralization and decentralization in modern public administration]. Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannya. Collection of scientific works, vol. 2 (25), pp. 26–37. [In Ukrainian].

Khozhylo, I. I. (2009). Polskyi dosvid detsentralizatsii upravlinnia u sotsialnij sferi [Polish experience of decentralization of management in the social sphere]. Visnyk Akademii mytnoi sluzhby Ukrainy. Ser.: Derzhavne upravlinnia. Ukrainian scientific journal, no 1, pp. 131–138. Access mode: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/vamcudu_2009_1_20.pdf. [In Ukrainian].

Petrenko, O. S. (2010). Problemy detsentralizatsii v umovakh reformuvannya derzhavnoho upravlinnia v Ukraini [Problems of decentralization in the conditions of public administration reform in Ukraine] Publichne administruvannya: teoriia i praktyka: Elektronnyi zbiryk naukovykh prats. Collection of scientific works, vol. 1 (3). Access mode: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2010-01/index.html>. [In Ukrainian].

Poiasniuvalna zapyska do proektu Zakonu Ukrainy "Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo detsentralizatsii vlady)" 2217a vid 01.07.2015. Ofitsiinyi portal Verkhovnoi Rady Ukrainy. [Explanatory note to the draft Law of Ukraine "On Amendments to the Constitution of Ukraine (regarding the decentralization of power)" 2217a from 01.07.2015] Access mode: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812. [In Ukrainian].

Koliarska-Bobynska L. (Ed.), Kliubynska L. (Transl.) (2000). Chotyry reformy: ot kontseptysy do realizatsii [Four reforms: from concept to implementation]. Varshava: Oficyna Naukowa. 392 p. [In Russian].

Zakomorna, L. O. (2014). Konstytutsiino-pravovi zasady detsentralizatsii vlady v postsotsialistychnykh krainakh Skhidnoi Yevropy [Constitutional and legal principles of decentralization of power in the post-socialist countries of Eastern Europe]. Visnyk Natsionalnoho universytetu "Iurydychna akademiia Ukrainy imeni Yaroslava Mudroho". Ukrainian scientific journal, no 4 (23), pp. 294–296. [In Ukrainian].

Hrynevych, L. M. (2005). Tendentsii detsentralizatsii upravlinnia bazovoiu osvitoiu v suchasnij Polshchi [Trends in decentralization of basic education management in modern Poland]. Abstract of the dissertation on competition of a scientific degree of the candidate of pedagogical sciences on a speciality 13.00.01, 24 p. [In Ukrainian].

Надійшла до редколегії 09.04.21

Ivan Siladii, Ph.D. pedagogical sciences, Assoc.
ORCID ID: 0000-0001-9248-0774
National Pedagogical Dragomanov University, Kyiv, Ukraine

DECENTRALIZATION AS A STIMULATING FACTOR OF DEMOCRATIZATION OF EDUCATION

It is studied that decentralization as a multifaceted phenomenon that determines the centrifugal processes in the state, is both a principle and a method and a feature of public administration. It provides for the transfer of powers and responsibilities from the central government to the lower levels of government and to the private sector. In addition, decentralization presupposes the delegation of certain powers and responsibilities to subordinates, giving them greater freedom of will and, with it, greater responsibility. In the context of the transformation of social processes, the decentralization of management of Ukrainian society is an important factor in stimulating the democratization of education. Occasionally, foreign experience in decentralizing education management and improving its quality at various stages of the educational process should be used.

The article emphasizes the possibility of using in Ukraine the following achievements of the Polish experience of decentralization of basic education management: at the national level – on approaches to funding at the local government level, public policy in the field of curricula, textbooks, teacher training, transparent mechanisms for quality control of education (inspection service, external evaluation, education quality monitoring system); at the level of local governments – on the financing of schools and the implementation of educational policy in accordance with local needs, community involvement in education, monitoring the quality of education at the local level; at the level of educational institutions – to involve the public in school development planning, conducting self-assessment of school work.

It is determined that the decentralization of public administration, as evidenced by international experience, is a significant incentive for democratization of education, and thus better meet the educational needs of each person, effective use of local resources in education and socialization of education, which is reflected in the spread of new tools of public influence on the education system, increasing the autonomy of educational institutions and their role as public institutions.

Keywords: democratization, decentralization, democratization of education, deceleration of education.