

ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ ОСВІТИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ РЕФОРМИ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ

Жеребило І.В., к.філософ.н., доцент;
Львівський навчально-науковий інститут,
ДВНЗ «Університет банківської справи»
просп. В'ячеслава Чорновола, 61, м. Львів, 79019, Україна
директор
e-mail: zherebilo@gmail.com

У статті проаналізовано інституційно-правові основи освітньої реформи в Україні. Охарактеризовано рамкові закони, спрямовані на регулювання системи освіти. Розкрито ключові орієнтири реформування сфери освіти і науки. Наголошено на особливостях реалізації даної реформи у вітчизняних реаліях та її тісному взаємозв'язку із формуванням спроможного первинного інституту місцевого самоврядування, здатного забезпечити ефективне управління територією громади, в тому числі і єдиним освітньо-культурним простором. Систематизовано розподіл повноважень щодо надання освітніх послуг населенню між різними рівнями влади.

Ключові слова: освіта, публічні фінанси, децентралізація, інституційне забезпечення.

DOI: 10.21272/1817-9215.2019.2-19

ВСТУП

Розпочаті в 2015 році процеси секторальної децентралізації в Україні в освітньо-науковій сфері покликані сприяти досягненню відповідності сучасним запитам з боку суспільства та потребам розвитку економіки; забезпеченню доступності та належної якості надаваних освітніх послуг незалежно від місця проживання споживачів таких послуг; удосконаленню економічних важелів управління системою освіти на усіх рівнях тощо. В частині наукової складової, реалізація реформи повинна сприяти подоланню її «ізольованість» від економіки та сприяти формуванню взаємозв'язків між науково-дослідними та науковими установами і підприємницьким сектором для скорочення розриву між етапом проведення досліджень та етапом їх впровадження та сприяти інтеграції вищої освіти і науки в економічний розвиток держави і європейський освітній простір. Очевидно, що реформаторські задуми неможливо втілити в життя без вдосконалення чинного та напрацювання нового інституційно-правового забезпечення, а це потребує додаткового вивчення та обговорення.

Окреслена тематика в силу своєї значимості перебуває у фокусі наукових досліджень вітчизняних вчених. Так, варто виокремити: напрацювання з реформування освіти в Україні (Лондар, 2018), обґрунтування особливостей вищої освіти як чинника економічного зростання (Прокопенко & Мельникова, 2017), можливості застосування світового досвіду фінансування освіти (Затонацька, 2012) і ін.

ПОСТАВЛЕННЯ ЗАВДАННЯ

Метою статті є проблемно-орієнтовний аналіз інституційно-правового забезпечення функціонування системи освіти в умовах реформи публічних фінансів.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Розпочаті процеси реформування системи освіти обумовлюють зміни її інституційної складової, зокрема в частині нормативно-правового забезпечення. Враховуючи комплексний системний підхід до проведення секторальних реформ в Україні, на центральному рівні було схвалено План законодавчого забезпечення реформ в Україні (План, 2015), в якому окреслено орієнтири трансформаційних змін та визначено пріоритетні напрями удосконалення правового регулювання суспільних відносин в кожному секторі. Рамковим законом, спрямованим на регулювання системи освіти, є Закон України «Про освіту» (Закон, 2017), яким окреслено ключові принципи функціонування освітньої галузі в Україні. Особливості розвитку кожного етапу здобуття освіти мають визначатися відповідно законами «Про дошкільну освіту»,

«Про загальну середню освіту», «Про позашкільну освіту», «Про професійно-технічну освіту» та «Про вищу освіту». Окрім того, на рівні Міністерства освіти і науки України розроблено календарний план реформи з чітким визначенням етапів її проведення та заходів до реалізації (рис. 1).

Ключовими орієнтирами, які визначено і обґрунтовано в Законі України «Про освіту» є такі: обумовлення ролі освіти як державного пріоритету, що забезпечує інноваційний, соціально-економічний і культурний розвиток суспільства, обґрунтування фінансування освіти з позиції інвестування в людський потенціал та сталий розвиток суспільства і держави; створення рівних умов доступу до освіти, що передбачає діяльність держави в напрямі забезпечення як територіальної доступності повної загальної середньої освіти, так і створення умов для здобуття освіти особами з особливими освітніми потребами (інклюзивне навчання); розвиток Нової української школи, яка передбачає зміну освітнього середовища, принципів та стандартів здобуття освіти та її спрямування не на запам'ятовування фактів, а на набуття компетентностей (динамічної комбінації знань, вмінь, поглядів, навичок, способів мислення, цінностей та інших особистих якостей) для досягнення здатності особи до успішної соціалізації, провадження професійної та/або подальшої навчальної діяльності; чітке визначення видів (формальна, неформальна та інформальна освіта) та форм (інституційної, індивідуальної та дуальної) здобуття освіти та структурування рівнів освіти (дошкільна освіта; повна загальна середня освіта; позашкільна освіта; спеціалізована освіта; професійна (професійно-технічна) освіта; фахова передвища освіта; вища освіта; освіта дорослих, у тому числі післядипломна освіта), створення умов для розвитку освіти на кожному рівні; збільшення академічної, кадрової, фінансової та організаційної автономії закладів освіти, що пов'язане з децентралізацією управління і надання освітніх послуг і вимагає зміцнення внутрішньої спроможності управління такими закладами (важливо, що в Україні цей процес супроводжується формуванням механізмів акредитації закладів освіти і визначення та забезпечення якості освітніх послуг); формування ефективної системи забезпечення якості освіти, метою якої є: гарантування якості освіти, формування довіри суспільства до системи закладів освіти, забезпечення та сприяння підвищення якості освітніх послуг; забезпечення професійного розвитку та підвищення престижності педагогічних і науково-педагогічних працівників; чітке розмежування повноважень органів державного управління та місцевого самоврядування у сфері освіти та джерел фінансування та забезпечення функціонування закладів освіти; сприяння міжнародному співробітництву закладів освіти, наукових та науково-виробничих установ із закладами освіти, підприємствами, установами, організаціями, науковими установами системи освіти іноземних країн, міжнародними підприємствами, установами, організаціями, фондами; участь у міжнародних порівняльних дослідженнях якості освіти та стимулювання міжнародної академічної мобільності.

Впродовж останніх років започатковані зміни у всіх секторах вітчизняної економіки мають синтетичний характер і освіта не є винятком. Потрібно визнати, що трансформаційні процеси в сфері освіти тісно пов'язані з формуванням спроможного первинного інституту місцевого самоврядування, здатного забезпечити ефективне управління територією громади, в тому числі і єдиним освітньо-культурним простором, створеним на цій території. Тому децентралізація освіти в умовах сьогодення стала невід'ємною складовою не лише процесу формування ефективної системи публічного управління, а й вектором освітньої реформи загалом.

Світова практика організації надання освітніх послуг населенню свідчить про існування трьох типів моделей управління освітою: деконцентрація (передбачає передачу частини повноважень з центрального рівня на рівень місцевого самоврядування при збереженні підпорядкованості центральній адміністрації), делегування (передача частини повноважень самим школам при збереженні відповідальності на рівні центральних органів) та децентралізація (передача частини повноважень щодо управління школами та відповідальності за ефективність його здійснення на рівень органів місцевого самоврядування з центрального рівня; при цьому, децентралізація в сфері освіти може бути з акцентом на домінуючу позицію органів самоврядування, або на забезпечення сильної автономії шкіл) (Розвиток, 2018).

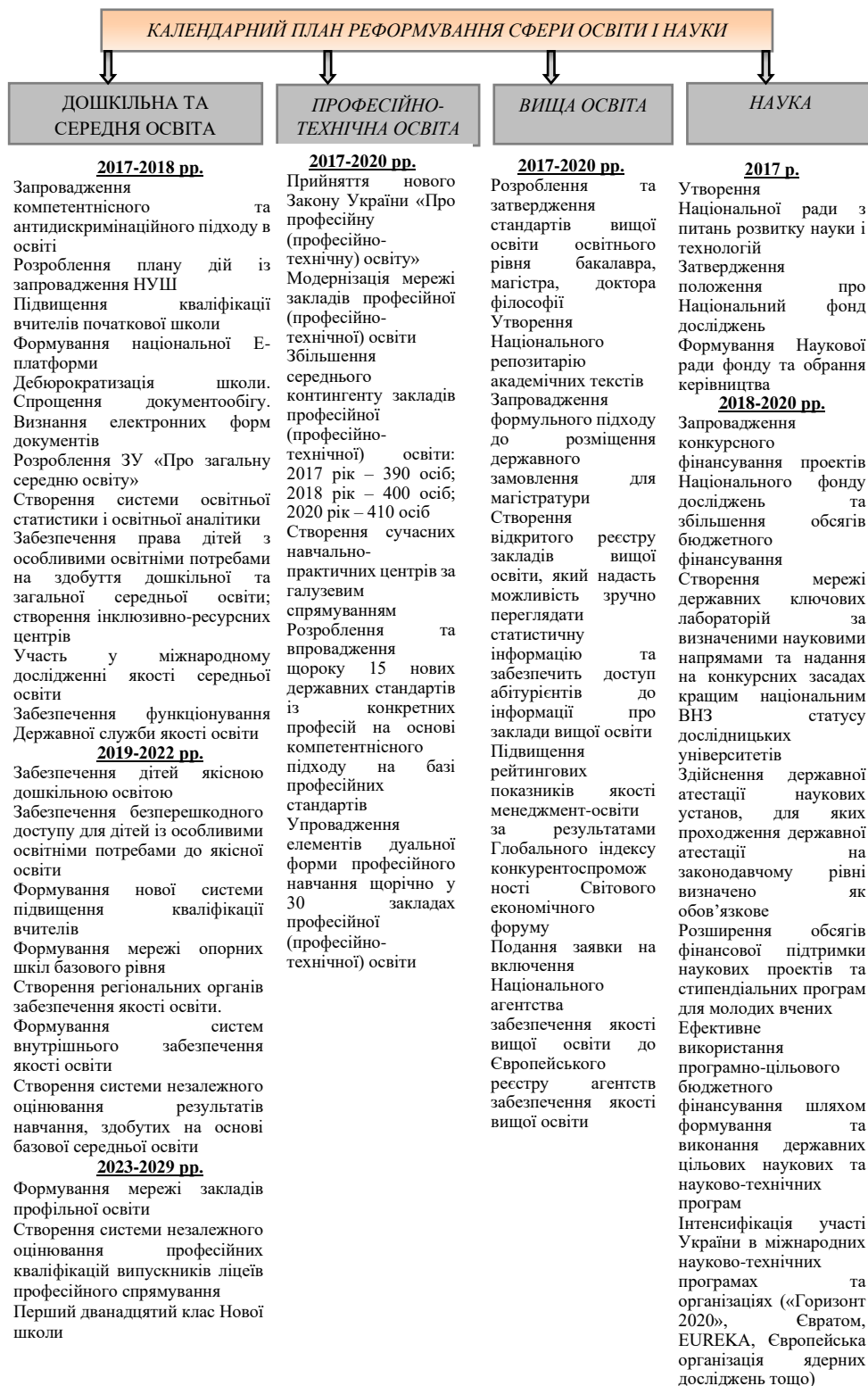


Рисунок 1 – Календарний план реформування системи освіти і науки в Україні [6]

В Україні реформування сфери освіти здійснюється за моделлю децентралізації з акцентом на домінуючу роль органів місцевого самоврядування. Потреба реформування освіти в цьому напрямі зумовлена існуванням чисельних проблем, які можуть бути вирішеними безпосередньо на місцях, а саме: нерівномірна наповнюваність класів та шкіл; викладання предметів за шкільними програмами педагогами-нефахівцями, що часто зустрічається у сільській місцевості; застарілість та енергозатратність будівель, технічна зношеність інфраструктури; затратність утримання шкіл з малою наповнюваністю; невідповідність системи позашкільної роботи запитам дітей, а подекуди повна відсутність таких закладів на певній території; відсутність доступу до дошкільної освіти для дітей, зокрема в сільській місцевості.

Основними цілями, поставленими для досягнення в контексті проведення децентралізації в освітній сфері, визначено: підвищення якості освіти та забезпечення ефективного використання ресурсів; досягнення реагування освіти на потреби і вимоги в громадах; покращення матеріального стану закладів освіти; забезпечення стабільного фінансування освіти; оптимізація закладів освіти та забезпечення рівного доступу до освітніх послуг для населення. Враховуючи, що, відповідно до ст. 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [8], органи місцевого самоврядування наділені повноваженнями щодо управління закладами освіти, які належать територіальним громадам або передані їм, організації їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення, забезпечення здобуття повної загальної середньої освіти та створення умов для виховання дітей та розвитку їхніх здібностей, трудового навчання, професійної орієнтації, сприяння діяльності дошкільних та позашкільних навчальних закладів, забезпечення доступності і безоплатності освіти на відповідній території, з прийняттям Закону України «Про освіту» на місцевий рівень було передано відповідні повноваження та ресурси, що значно розширило функції та можливості органів самоврядування у сфері надання якісних освітніх послуг населенню на своїй території (табл. 1).

Таблиця 1 – Розподіл повноважень у сфері надання освітніх послуг населенню між різними рівнями влади [5]

Функція	Центральний уряд і його відомства	Органи місцевого самоврядування
1	2	3
Розробка та реалізація освітньої політики	X	
Розроблення умов прийому до закладів професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти	X	
Розподіл державного фінансування та стипендійного фонду закладів освіти	X	
Формування стандартів освіти	X	
Забезпечення доступності дошкільної освіти		X
Забезпечення доступності початкової і базової середньої освіти		X
Забезпечення доступності позашкільної освіти		X
Забезпечення доступності професійно-технічної освіти		X (на рівні обласної ради)
Розвиток мережі закладів дошкільної, початкової, базової та профільної середньої освіти, позашкільної освіти		X
Розвиток мережі закладів професійно-технічної, спеціалізованої освіти, закладів післядипломної освіти, спеціальних закладів освіти для осіб з особливими освітніми потребами, науково-методичних та навчально-методичних установ		X (на рівні обласної ради)
Право заснування, реорганізації і ліквідації закладів освіти		X

Продовження таблиці 1

1	2	3
Забезпечення та фінансування підвезення учнів і педагогічних працівників до закладів освіти		X
Облік дітей дошкільного та шкільного віку		X
Забезпечення гуртожитками та перевезенням здобувачів профільної середньої та професійної освіти		X (на рівні обласної ради)
Наукове та методичне забезпечення освітнього процесу	X	
Затвердження освітньої програми дошкільної та загальної середньої освіти	X	
Фінансування дошкільної та позашкільної освіти	X	X
Фінансування здобуття повної загальної середньої освіти	X	
Фінансування професійної (професійно-технічної) та фахової передвищої освіти	X	
Фінансування вищої і післядипломної освіти	X	X
Фінансування здобуття особою загальної середньої освіти у приватному або корпоративному закладі освіти, що має ліцензію на провадження освітньої діяльності у сфері загальної середньої освіти	X	X

ВИСНОВКИ

Таким чином, можемо стверджувати, що започаткована в 2015 році реформа децентралізації, а в її рамках і низка секторальних реформ, в тому числі і освітня, яка покликана покращити якість та доступність освітніх послуг для населення на принципах субсидіарності, встановити чіткі і зрозумілі механізми залучення та використання фінансових ресурсів тощо. Такі зміни потребують розроблення та вдосконалення нормативно-правового базису, який є невід'ємною складовою освітніх зрушень. Позитивно оцінюючи прийнятий закон «Про освіту», слід наголосити на необхідності подальшого вдосконалення нормативного забезпечення революційних змін в даній сфері. Наступним етапом реформування вітчизняної системи освіти має стати запровадження державної інформаційної системи управління освітою, яка слугуватиме основою електронного управління освітою на всіх рівнях управління. А тому на часі створення ефективних процедур періодичного забезпечення органів статистики даними про стан освітньої галузі на всіх рівнях управління; доречним є унормування нормативно-правового поля в частині розширення форм статистичної звітності, формування можливостей збору фінансової інформації від навчальних закладів усіх рівнів освіти тощо.

SUMMARY

Sectoral decentralization, the dominant component of which is educational reform, should ultimately ensure the accessibility and quality of educational services provided to the population, regardless of place of residence. One of the tools to ensure it is a perfect regulatory framework.

The purpose of the article is a problem-oriented analysis of the institutional and legal support of the functioning of the education system in the context of public finance reform. Institutional and legal foundations of educational reform in Ukraine are analyzed.

The framework laws aimed at regulating the education system are characterized. Analyzing the basic Law "On Education", its features are revealed. The key guidelines for reforming the education and science are identified. The peculiarities of the implementation of this reform in the national realities and its close interconnection with the formation of a capable primary institution of local self-government, capable of ensuring effective management of the territory of the community, including a single educational and cultural space, were emphasized. The distribution of powers to provide educational services to the population between different levels of government has been systematized.

The necessity of further improvement of the normative support of revolutionary changes in this sphere is emphasized. It is stated that the next stage of reforming the national education system should be the introduction of the state information system of education management, which will serve as the basis for electronic education management at all levels of government. Therefore, at the time of creating effective procedures for periodically providing statistical authorities with data on the state of education at all levels of government; it is appropriate to

standardize the legal field in terms of expanding forms of statistical reporting, forming opportunities to collect financial information from educational institutions at all levels of education, etc.

Keywords: *education, public finances, decentralization, institutional support.*

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Актуальні питання реформування освіти в Україні : монографія / за ред. С. Л. Лондара ; ДНУ «Інститут освітньої аналітики». Київ, 2018. 246 с.
2. Прокопенко І. Ф., & Мельникова О.В. (2017). Вища освіта як чинник економічного зростання України: сучасний стан та перспективи розвитку Зб. наук. праць Харків.пед.ун-ту ім. Г. С. Сковороди. Економіка, 17, 5–14.
3. Затонацька Т. Зарубіжний досвід фінансування розвитку освіти: перспективи застосування в Україні. Вісн. Київ. ун-ту ім. Тараса Шевченка. Економіка, 2012, 139, 36–39.
4. План законодавчого забезпечення реформ в Україні. Постанова ВРУ від 4 червня 2015 р. № 509-VIII. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-19>.
5. Про освіту. Закон України № 2145-VIII від 5.09.2017 р. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>.
6. Календар реформи освіти і науки. Міністерство освіти і науки України. Презентаційні матеріали. Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/reforms/kalendar-reformi-osviti-i-nauki.pdf>.
7. Розвиток соціальної сфери територіальних громад в умовах адміністративно-фінансової децентралізації / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України» ; за ред. С. Л. Шульц. Львів, 2018. 140 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»).
8. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України №280/97-ВР від 21 травня 1997 року. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.