

## ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ФАКТОРИ РИЗИКУ

### PUBLIC EDUCATION MANAGEMENT IN THE CONTEXT OF DECENTRALIZATION: RISK FACTORS

Реформа децентралізації як основний концепт базується на інноваційній ідеї, яка містить в собі творчий зміст щодо реформування інституту місцевого самоврядування в Україні шляхом розширення прав і можливостей на місцевому рівні, шляхом підзвітності та розвитку, зокрема її у сфері управління освітою. Розвиток механізмів та інструментів публічного управління освітою в умовах децентралізації в Україні визнається одним з найважливіших та найактуальніших завдань реформ. У статті описані й проаналізовані деякі з різномірних механізмів та інструментів (міжнародні проекти, зокрема «Децентралізація для розвитку демократичної освіти» (DECIDE), нормативно-правові акти державного значення, сформовані об'єднані територіальні громади, нова система адміністративно-територіального устрою субрегіонального рівня тощо). На цій основі виявлені й означені фактори ризику щодо їх впровадження, а саме: кадрова невідповідність; можливе політичне упередження; переважаюча однорівневість напрацювання ефективних і системних управлінських рішень (пошук підходів та рішень щодо ефективного управління освітою на сьогодишньому етапі реформ напрацьовуються переважно на рівні самих громад); неякісна, непрозора та неефективна комунікація по вертикалі в управлінській діяльності в сфері освіти тощо. На основі проведеного аналізу ми дійшли вищезазначених висновків та сформулювали певні пропозиції щодо зниження ризиків у публічному управлінні освітою в умовах децентралізації, а саме: по-перше, слід розбудувати в органах публічного управління освітою та місцевого самоврядування якісну, прозору та зрозумілу комунікацію, передусім по вертикалі (хто, кому і з якими повноваженнями підпорядковується; без дублювання функцій і повноважень тощо), що уможливить зниження ризиків стосовно низької спроможності органів управління освітою в об'єднаних громадах. По-друге, обґрунтована доцільність створення та впровадження прозорої системи моніторингу управління освітою як засобу відстеження його ефективності та відповідності стандартам. По-третє, також обґрунтована можливість для демократичних засад розвитку суспільства та імплементації кращих вітчизняних і міжнародних практик інтегруватись у систему публічного управління шляхом якісно проведеної реформи децентралізації та організувати місцеве самоврядування як інституцію на рівні якісного виконання функціоналу.

**Ключові слова:** реформа децентралізації, децентралізація для розвитку демократичної освіти, розвиток механізмів та інстру-

ментів публічного управління освітою, ризику.

Decentralization reform as the main concept is based on an innovative idea that includes creative content for reforming the institution of local self-government in Ukraine by expanding opportunities at the local level, through accountability and development, including in the field of education management. The development of mechanisms and tools for public education management in the context of decentralization in Ukraine is recognized as one of the most important and urgent tasks of reforms. The article describes and analyzes some of the multi-level mechanisms and tools (international projects, in particular "decentralization for the development of democratic education" (DECIDE), normative legal acts of state significance, formed united territorial communities, a new system of administrative-territorial structure at the sub-regional level, etc.). On this basis, risk factors for their implementation are identified, namely: personnel discrepancy; possible political bias; the prevailing one-level development of effective and systematic management decisions (search for approaches and solutions for effective education management at the current stage of reforms are developed mainly at the level of communities themselves); poor-quality, opaque and inefficient vertical communication in management activities in the field of education, etc. Based on the analysis, we came to the above conclusions and formulated certain proposals for reducing risks in public education management in the context of decentralization, namely: first, it is necessary to build high-quality, transparent and understandable communication in public education management bodies and local self-government, primarily vertically (who, to whom and with what powers reports; without duplication of functions and powers, etc.), which will make it possible to reduce risks regarding the low capacity of education management bodies in united communities. Secondly, the expediency of creating and implementing a transparent monitoring system for education management as a means of tracking its effectiveness and compliance with standards is justified. Third, the possibility of integrating into the public administration system through a high-quality decentralization reform and organizing local self-government as an institution at the level of high-quality implementation of functionality is also justified for the democratic foundations of society development and implementation of the best domestic and international practices.

**Key words:** decentralization reform, decentralization for the development of democratic education, development of mechanisms and tools for public education management, risks.

УДК 351:37:005.591.46

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-16-23>

**Діцман К.Д.**

аспірант кафедри публічного управління та митного адміністрування  
Університету митної справи та фінансів

**Постановка проблеми.** Реформу децентралізації як основний концепт адміністративно-територіальної реформи в Україні

було розпочато в 2014 році Урядом України в рамках програми «U-LEAD з Європою» спільно з Європейським Союзом та його

державами-членами Німеччиною, Польщею, Швецією, Данією, Естонією та Словенією [1]. Зазначена програма для періоду 01.01.2016 – 31.12.2023 років стала основою реформування інституту місцевого самоврядування в Україні з метою розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку, зокрема й у сфері управління освітою. Застарілі форми управління та державного контролю на сьогодні не відповідають правилам ефективного публічного управління та не можуть слугувати основою для імплементації кращих європейських практик взаємовідносин між державною владою (публічним управлінням) і місцевим самоврядуванням.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** З метою вирішення цього концептуального протиріччя в освітньому напрямку впроваджується новий актуальний механізм з розбудови публічного управління освітою в Україні – швейцарсько-український проект «Децентралізація для розвитку демократичної освіти» (DECIDE) [2], який реалізується в Україні у рамках основного швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні DESPRO» [3] ГО «DOCCU» у партнерстві з Цюріхським педагогічним університетом за підтримки Швейцарської Конфедерації, представленої Швейцарським бюро співробітництва в Україні Посольства Швейцарії в Україні. Також у низці наукових праць вітчизняних і закордонних учених висвітлюється проблема удосконалення, розвитку та розробки актуальних концепцій та механізмів, засад, інструментів публічного управління освітою, зокрема в нових для України умовах децентралізації. Деякі вчені (В.В. Сиченко, О.М. Мартиненко, С.О. Рибкіна [4] та ін.) зосереджують свою увагу на питаннях розвитку державної політики України у галузі освіти, інші науковці (Т.О. Костюк; Є.І. Бородін, І.М. Безена; Н. Л. Виноградова [5; 6; 7] та ін.) переглядають доктринальні засади управління освітою та досліджують й виокремлюють актуальні механізми управління освітою, питання модернізації механізмів державного регулювання в сфері освіти. Безперечно важливість для нашого дослідження становлять праці з питань публічного управління та державного регулювання територіального розвитку (О. Коротич; А.П. Хряпінський; Г.Г. Фетисов, В. П. Орешин та ін. [ 8; 9; 10]).

**Мета** статті – дослідити та виявити фактори ризику публічного управління освітою в умовах децентралізації в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Як зазначено вище, спільна програма «U-LEAD з Європою» Уряду України, Європейського

Союзу та його держав-членів Німеччини, Польщі, Швеції, Данії, Естонії та Словенії стала основою реформування інституту місцевого самоврядування. А основним з освітнього напрямку в головному проекті «Підтримка децентралізації в Україні» став швейцарсько-український проект «Децентралізація для розвитку демократичної освіти» (DECIDE), який реалізується в Україні ГО DOCCU у партнерстві з Цюріхським педагогічним університетом (Швейцарія) за підтримки Швейцарської Конфедерації, представленої Посольством Швейцарії в Україні / Швейцарським бюро співробітництва в Україні.

За час імплементації засад децентралізації як реформи адміністративно-територіального устрою України можна зробити проміжний аналіз результатів її проведення:

**2014-2015 рр.** – створення та прийняття низки нормативно-правових актів державного значення:

1). Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 № 1508-VII.

2). Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 №157-19 (за редакцією № 562-IX від 16.04.2020).

3). Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 26.04.2015, підстава 288-19.

4). Закон України «Про місцеві вибори» від 14.07.2015, №595-VIII.

5). Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо організації проведення перших виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 04.09.2015, №676-19.

6). Методика формування спроможних територіальних громад, Постанова КМУ від 08.04.2015 р., №214.

**2015-2020 рр.** – формування відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування дієвого і спроможного інституту місцевого самоврядування на базовому рівні, що являють собою об'єднані територіальні громади (ОТГ).

**2020-2021 рр.** – закінчення формування нової системи адміністративно-територіального устрою субрегіонального рівня згідно інституційних положень Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» від 16 квітня 2020 року № 562-IX та Постанови КМУ «Про утворення та ліквідацію районів» від 7 липня 2020 року № 807-IX, що лягла в основу прове-

дення перших місцевих виборів до районних рад 25 жовтня 2020 року.

Реформування адміністративно-територіального устрою тягне за собою ліквідацію та / або делегування повноважень новоствореним ланкам від державних органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування. Процесуально це було б вірно, але на практиці цього не відбувається. Ієрархічна структура органів публічного управління та органів місцевого самоврядування у сфері освіти не змінилась. Нормативно це також відображено через конституційні норми, зокрема відповідно до статті 19 Конституції України: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Додатковим підтвердженням сфери діяльності органів державної влади та їх повноважень є продовження засад, які відображені у статті 120 п.2 Конституції України, за якою: «Організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України».

Викладені норми відображають специфіку застарілої форми управління та державного контролю і на сьогодні не відповідають правилам ефективного управління та не можуть відобразити імплементацію європейських практик взаємовідносин між державною владою (публічним управлінням) і місцевим самоврядуванням (органами самоврядування в умовах реформи децентралізації).

Насамперед, це стосується складу, підпорядкованості у тому чи іншому вигляді місцевих державних адміністрацій відразу декільком органам державної влади та місцевого самоврядування, а також делегування повноважень органів самоврядування державній владі.

Про це свідчать норми Постанови Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2012 р. № 606 «Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій» (діюча), де міститься рекомендаційний перелік структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації.... п. 2 Структурні підрозділи із забезпечення взаємодії та здійснення окремих повноважень органів місцевого самоврядування з питань – ....освіти і науки; Постанова Кабінету Міністрів України від 12 березня 2005 р. № 179 «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої

влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій», де прописані вказівки щодо утворення та складу структури апарату центральних органів виконавчої влади (крім міністерств).

Водночас Конституцією України (норма ст. 140) визначається поняття «місцеве самоврядування» як «право територіальної громади ... самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України», а не як обов'язок вирішувати певне коло актуальних питань для громади та розподілу відповідальності за її розвиток. Обов'язок, контроль і відповідальність з окремих питань Конституція України покладає на місцеві державні адміністрації, у тому числі з освітньо-наукового напрямку. Цей принцип продовжено та закріплено у Законі України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року № 586-XIV (зі змінами № 1009-IX від 17.11.2020), ст. 13 «Питання, що вирішуються місцевими державними адміністраціями»... п. б) науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та дітей». Контролююча функція відображена у ст. 16 «Здійснення державного контролю місцевими державними адміністраціями», п. «додержанням законодавства з питань науки, мови, реклами, освіти, культури, охорони здоров'я, материнства та дитинства, сім'ї, молоді та дітей, соціального захисту населення, фізичної культури і спорту».

Ця норма є суперечлива та конфліктує з нормами таких законодавчих документів, як-от: зокрема, Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 року № 877-V (зі змінами № 931-IX від 30.09.2020 – вводиться в дію з 25.01.2021), стаття 1, де зазначено, що: «державний нагляд (контроль) – діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування (далі - органи державного нагляду (контролю)) в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища», але стаття 3 цього ж Закону декларує: «неприпустимості дублювання повноважень органів державного нагляду (контролю) та неприпустимості здійснення заходів держав-

ного нагляду (контролю) різними органами державного нагляду (контролю) з одного й того самого питання». А втім чіткого визначення кола повноважень місцевих адміністрацій із здійснення державного нагляду (контролю) в сфері освіти не визначено.

Аналізуючи вищенаведене, можна стверджувати, що є певне коло факторів, які мають законодавчі корені – нормативну невідповідність, або невизначеність, та безпосередню інституційну слабкість – професійно «непридатну» владу на місцях (зокрема й в органах місцевого самоврядування / ОТГ та спроможних об'єднаних територіальних громадах).

Перші фактори такі як-от: законодавча невідповідність, недостатнє підґрунтя для розподілу повноважень та відповідальності, – можуть бути виправлені низкою нормативно-правових актів або внесенням змін у вже існуючі в частини делегування повноважень, розподілу, контролю за якістю надання освітніх послуг.

Виправлення неузгоджень у законодавчих актах змістовно мають містити норми, які регулюватимуть питання виборності і діяльності органів управління в територіальних громадах (спроможні об'єднані територіальні громади) та будуть спрямовані на створення чіткої вертикалі з підпорядкованості в освітній сфері держави, в частині розподілу повноважень у межах вертикалі державної влади як представницького органу та органів місцевого самоврядування як безпосереднього учасника діяльності оперативного управління, стратегічного планування та проектування з розвитку спроможної об'єднаної територіальної громади зі створення нового, сучасного освітнього простору на території такої громади.

Група інших факторів стосується державної політики з підготовки якісного кадрового потенціалу та фахівців загалом. Неякісна кадрова політика, політичні ризики (змушені констатувати, що успішність упровадження реформи децентралізації влади та нової освітньої державної стратегії, на жаль, залежить від політичних чинників, можливість впливу правлячої партії на результати відбору) на сьогодні мають побічний фактор ризику – кадрову невідповідність (професійну неякість). Кваліфікаційні вимоги до управлінської ланки кадрового складу, які містяться у нормативних актах, дуже стислі. Вони не відображають вимоги до професійної компетентності. До цієї ж групи факторів «ризик» віднесемо і стан та якісний показник активності мешканців ОТГ у вирішенні питань функціонування та планування розвитку громади тощо. Низька актив-

ність мешканців як представників місцевого самоврядування на місцях найчастіше пов'язана з браком фінансових ресурсів, передусім у сільських, селищних громадах.

Проте за підтримки реформи децентралізації учасники громади отримали право та фактичну можливість формувати власну систему забезпечення освітніми послугами мешканців своєї громади та відповідно до неї вибудувувати ефективну систему управління освітою, про що свідчать перші результати найкращого досвіду, найкращих практик спроможних об'єднаних територіальних громад (див. звіти за шведсько-українським проектом «Підтримка децентралізації в Україні» на державному ресурсі: <https://decentralization.gov.ua/education/orhanizatsiia-osvity-v-oth>).

**Висновки і пропозиції.** Таким чином, у статті було досліджено та виявлено фактори ризику публічного управління освітою в умовах децентралізації в Україні та сформульовано певні пропозиції щодо зниження зазначених ризиків, а саме: по-перше, розбудувати якісну, прозору та зрозумілу комунікацію, передусім по вертикалі, в органах публічного управління освітою та місцевого самоврядування, що уможливить зниження ризиків стосовно низької спроможності органів управління освітою в об'єднаних громадах. По-друге, створити та впровадити прозору систему моніторингу управління освітою як засобу відстеження його ефективності та відповідності стандартам. По-третє, інтегрувати демократичні засади розвитку суспільства та імплементувати кращі вітчизняні та міжнародні практики у систему публічного управління шляхом якісно проведеної реформи децентралізації; організувати місцеве самоврядування як інституцію на рівні якісного виконання функціоналу.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Підтримка реформи децентралізації в Україні / U-LEAD з Європою: Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підвітності та розвитку. <https://decentralization.gov.ua/cnap/prohrama-u-lead-z-yevropoiu-f4>; <https://donors.decentralization.gov.ua/project/u-lead>
2. Децентралізація для розвитку демократичної освіти – DECIDE. <https://donors.decentralization.gov.ua/project/decide>
3. Підтримка децентралізації в Україні. <https://donors.decentralization.gov.ua/project/despro>
4. Сиченко В.В., Мартиненко О.М., Рибкіна С.О. Державна політика України у сфері неперервної освіти. Публічне управління та митне адміністрування. № 1(18), 8 С. 134-140.
5. Костюк Т.О. Механізми управління сучасною вищою освітою: перегляд доктринальних засад. *Публічне управління та митне адміністрування*, № 2 (21), 2019. С. 55-60

6. Бородін Є.І., Безена І.М. Марк Е. Генсон про шляхи демократизації та децентралізації публічних інституцій держави. *Публічне управління та митне адміністрування*. № 3(22), 2019, С. 194-202.

7. Виноградова Н. Л. Модернізація механізму державного регулювання підготовки педагогічних і науково-педагогічних кадрів в Україні. *Публічне управління та митне адміністрування*. № 1(18), 2018, С. 36-42.

8. Коротич О.Б. Класифікація та зміст механізмів управління державою. Актуальні проблеми держав-

ного управління: зб. наук. пр. ОРІДУ. – О., 2006. – Вип.2(26). С. 122-128.

9. Хряпинський, А. П. Організаційний механізм державного регулювання територіального розвитку в Україні. *Публічне управління та митне адміністрування*. № 1(18), 2018, С. 146-151.

10. Фетисов, Г.Г., Орешин, В. П. Региональная экономика и управление: учебник, Изд-во: Инфра-М, 2020. – 416 с.