

УДК [336.1:352]:[338.45:37]:332.1
JEL H75, R58, H52

Л. Я. Беновська

кандидат економічних наук, старший науковий
співробітник відділу регіональної фінансової політики
ДУ «Інститут регіональних досліджень
імені М. І. Долішнього НАН України», м. Львів
e-mail: lbenovska11@gmail.com
ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0002-6987-5727>

ПІДХОДИ ДО ОЦІНЮВАННЯ ЯКОСТІ ЗАГАЛЬНООСВІТНІХ ПОСЛУГ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ОСВІТИ

З'ясовано сутність поняття «якість освітніх послуг» та його відмінність від поняття «якість освіти». Запропоновано методичний підхід до оцінювання якості освітніх послуг, в основі якого дві складові: оцінювання результату освітніх послуг та оцінювання процесу надання освітніх послуг. Підібрані показники оцінки якості освітніх послуг загальноосвітніх закладів згруповано у такі блоки: рівень знань учнів; інфраструктурне, інформаційне, кадрове, фінансове забезпечення освітнього процесу; організаційні перетворення освітньої мережі та використання нових форм навчання. Проаналізовано та оцінено якість загальноосвітніх послуг об'єднаних територіальних громад Львівської області, що дозволило виявити тенденції та проблеми, характерні не лише для вибраного регіону, але і країни загалом.

Ключові слова: загальна середня освіта, якість освітньої послуги, децентралізація, територіальні громади, оцінка, рівень знань.

Benovska L. APPROACHES TO THE ASSESSMENT OF QUALITY OF GENERAL EDUCATIONAL SERVICES IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION OF EDUCATION

The selected model of the decentralization of education in Ukraine involves the transfer of authority of management the educational network to local self-government bodies. The main task and result of reforming secondary education is the improvement of the quality of educational services. The purpose of the article is to develop a methodological approach to the assessment of quality of educational services and to identify the problems of their provision by territorial communities. «Quality of educational services» is considered as a complex, multicriteria concept, characterized by the level of knowledge of pupils, the correspondence of educational achievements with educational state standards, the level of material, personnel, informational, financial provision of educational process, innovation of the educational environment. The proposed methodological approach to the assessment of the quality of educational services includes two structural components: evaluation of the results of educational services and assessment of the process of provision educational services. The selected indicators of the quality assessment of educational services of general educational institutions are grouped into the following blocks: the level of pupils' knowledge; infrastructural, informational, personnel, financial provision of educational process; organizational transformations of the educational network and the use of new forms of studying. The quality of general educational services of the united territorial communities of Lviv region is analyzed and evaluated. The most important problems of low quality of educational services are: poor resource provision of educational institutions in rural areas and low efficiency of its usage; lower level of knowledge of pupils of educational institutions in rural areas; frequent mismatch of hub schools with the requirements set for them.

Keywords: general secondary education, quality of educational service, decentralization, territorial communities, assessment, level of knowledge.

Постановка проблеми. Реформування середньої освіти в Україні відбувається в контексті проведення реформи децентралізації влади, секторальною реформою якої є децентралізація освіти. Основною метою освітньої реформи є підвищення якості надання освітніх послуг у громадах для розвитку у дитини особистості, створення умов для її подальшої самореалізації.

Україна обрала модель децентралізації освіти зі збереженням домінуючої позиції органів територіального самоврядування, ключовим елементом якої є передача повноважень управління освітньою мережею і відповідальності за розвиток навчальних закладів органам місцевого самоврядування. Для органів місцевого самоврядування розвиток освітньої сфери є одним з основних завдань, адже частка видатків на фінансування освіти місцевими органами є

найбільшою у структурі їхніх видатків. Об'єднання територіальних громад створює нові можливості управління та модернізації шкіл у сільській місцевості, якість освітніх послуг яких є значно нижчою, ніж у міських, що пов'язано зі складною демографічною ситуацією, функціонуванням малокомплектних шкіл, нижчим рівнем їх матеріально-технічного, інформаційного та кадрового забезпечення.

Результатом реформування середньої освіти має стати підвищення якості освітніх послуг. Оцінювання якості освітніх послуг необхідно проводити органам місцевого самоврядування та новоутвореним відділам освіти у об'єднаних територіальних громадах (ОТГ) під час реформування освітньої мережі та її оптимізації. Питання оцінки не є простим і потребує обґрунтування напрямів і показників оцінювання,

врахування особливостей організаційних перетворень мережі, використання нових форм навчання.

Аналіз останніх досліджень. Питання управління загальною середньою освітою, фінансування освіти з місцевих бюджетів висвітлені у працях вітчизняних вчених і практиків, зокрема Л. Гриневич [1], О. Демківа [2], О. Кириленко [3], О. Денисюк [4], теоретичні засади децентралізації управління освітою – у працях Л. Юрчук [6], Д. Савчук [5]. Проблема якості освіти частіше розглядається у контексті отриманих знань, а питання оцінювання якості загальноосвітніх послуг, управління процесом надання освітніх послуг тощо залишаються малодослідженими.

Метою статті є розроблення методичного підходу до оцінювання якості освітніх послуг і виявлення проблем їх надання загальноосвітніми закладами територіальних громад.

Новий Закон України «Про освіту» визначає освітню послугу як комплекс визначених законодавством, освітньою програмою та / або договором дій суб'єкта освітньої діяльності, що мають визначену вартість і спрямовані на досягнення здобувачем освіти очікуваних результатів навчання [8]. Таким чином, освітня послуга фокусується на трьох основних компонентах: дії суб'єкта освітньої діяльності, результати навчання та вартість навчання / послуги. У Законі не закріплено поняття «якість освітньої послуги», натомість є поняття «якість освіти», яке розглядається як «відповідність результатів навчання вимогам, встановленим законодавством, відповідним стандартом освіти та / або договором про надання освітніх послуг». Отже, якість освіти розглядається як певний рівень знань і навичок, але не як галузь соціальних послуг. Виходячи з визначення освітньої послуги, якість освітньої послуги не можна зводити лише до рівня знань, адже освітні послуги охоплюють і сам процес навчання, що характеризується визначеною вартістю, та діяльність суб'єкта (здатністю виробників освітніх послуг задовольняти встановлені або передбачувані потреби суспільства в отриманні освіти).

Враховуючи зазначене вище, ми розглядаємо якість освітніх послуг як комплексне, багатокритеріальне поняття, що характеризується рівнем знань учнів, відповідністю навчальних досягнень освітнім державним стандартам, рівнем матеріального, кадрового, інформаційного, фінансового забезпечення освітнього процесу, інноваційністю навчального середовища.

Державні стандарти загальної середньої освіти – це вимоги до обов'язкових результатів навчання та компетентностей здобувача загальної середньої освіти відповідного рівня. Відповідно до ст. 12 нового Закону України «Про освіту» повна загальна середня освіта має три рівня освіти – початкова освіта, базова середня освіта та профільна середня освіта, однак наразі затверджено лише новий Державний стандарт початкової освіти.

Оскільки якість освітніх послуг є дуальним поєднанням рівня знань і процесу надання освітніх послуг, оцінювання якості освітніх послуг, на наш погляд, повинно включати два напрями: оцінювання

результату освітніх послуг та оцінювання процесу надання освітніх послуг.

Результатом освітніх послуг є рівень знань учнів і відповідність отриманих знань, навичок, компетенцій державним освітнім стандартам. Інтегруючими показниками рівня знань є результати зовнішнього незалежного оцінювання (ЗНО) для освітніх закладів І-ІІІ ступеня, результати державної підсумкової атестації для освітніх закладів нижчого ступеня (ДПА), показники підсумкового річного оцінювання. Оцінка процесу надання послуг відображає можливість використання усіх видів ресурсів. Основними її складовими є оцінка фінансового, матеріально-технічного, інформаційного, кадрового забезпечення загальноосвітніх закладів; оцінка організаційних перетворень; оцінка розвитку нових та альтернативних форм навчання (дистанційне навчання; інклюзивна освіта та інше).

Донедавна існуюча процедура збору статистичної інформації у сфері освіти, необхідної для проведення оцінювання, давала можливість отримати лише зведені дані національного та регіонального рівня. Поза увагою залишався районний рівень, рівень об'єднаних територіальних громад, рівень освітніх закладів. Враховуючи це, Міністерство освіти та науки України ввело в експлуатацію інформаційні системи «Державна інформаційна система освіти» (ДІСО) та «Інформаційна система управління освітою» (ІСУО), що створило можливість і високу оперативність збору інформації на базовому рівні. Проблемою використання інформаційних даних цих систем є неповна інформація, відсутність інформації по окремих навчальних закладах тощо. Окрім зазначених вище систем, джерелами формування інформаційної бази оцінювання якості освітніх послуг є звіти Українського центру оцінювання якості освіти, звіти про виконання бюджетів і розвиток мережі адміністративно-територіальних одиниць, первинні дані загальноосвітніх навчальних закладів (ЗОНЗ).

Оцінювання якості освітніх послуг на рівні відділів освіти об'єднаних територіальних громад є необхідним для управління та реорганізації освітньої мережі (рис. 1).

Важливим етапом процесу оцінювання є вибір показників, які б відповідали поставленій меті (табл. 1). Критеріями відбору показників повинні бути такі: кількість показників має бути обмеженою; оцінка має бути повною – охоплювати різні аспекти надання освітніх послуг, адекватною основним цілям і завданням, динамічною – такою, що потребує перегляду в часі, простою в обчисленнях [4].

Вибрані та погруповані показники дозволять охопити різні аспекти навчального процесу та рівня знань учнів. Частина показників, що стосується рівня знань учнів, кадрового забезпечення і використання нових форм навчання, можна розраховувати на рівні навчального закладу, а іншу частину показників, що пов'язана з фінансовими витратами (фінансове, інфраструктурне забезпечення, реорганізації освітньої мережі), та зведені показники – на рівні відділів управління освітою територіальних громад. Основні інструменти запропонованого методичного підходу



Рис. 1. Алгоритм оцінювання якості освітніх послуг загальної середньої освіти

Побудовано автором.

було використано для оцінювання якості загальноосвітніх послуг об'єднаних територіальних громад Львівської області, що дозволило виявити тенденції та проблеми, характерні не лише для вибраного регіону, але і країни загалом.

1. Результати оцінювання інфраструктурного, матеріально-технічного забезпечення процесу надання освітніх послуг дозволили з'ясувати його низький рівень, що проявляється у відсутності спеціальних приміщень для проведення занять і спеціалізованих класів для профільного навчання, у відсутності централізованих інженерних комунікацій для теплопостачання, водопостачання та каналізації, умов для організації раціонального гарячого харчування тощо. Поряд з недостатнім матеріально-технічним забезпеченням існує проблема його неефективного використання, зокрема навчальних приміщень. У більшості навчальних закладах кількість учнів не відповідає проектній потужності шкіл, багато сільських шкіл завантажені лише на 20-30%. Вагома частка видатків на комунальні послуги навчальних закладів пов'язана не лише з їх подорожчанням, але і великим розривом між загальною площею школи та площею класних кімнат у розрахунку на одного учня.

Незадовільним у Львівській області залишається рівень інформатизації освітнього процесу, а саме:

доступу до Інтернету та використання комп'ютерних програм у навчальному процесі. Так, у 2017 р. лише 61,2% сільських шкіл мали доступ до Інтернету, лише 28,9% використовували комп'ютерні програмні засоби навчання (по Україні відповідні цифри становили відповідно 85,7% і 59,0%).

Низька якість освітніх послуг зумовлена проблемами кадрового забезпечення освітніх закладів: найбільша нестача педагогічних кадрів спостерігається у сільській місцевості, особливо гірських районах, де один вчитель вимушений викладати до п'яти різних предметів. Відсутність системи соціального захисту педагогів зумовила деструктивний вплив на територіальну вікову структуру педагогічних кадрів – близько 20% у структурі педагогічного персоналу складають педагоги пенсійного віку. Існує велика відмінність між міськими та сільськими школами за кількістю учнів на одного вчителя у ЗОНЗ. Середній показник по Україні у 2017/2018 н. рр. становив 8 учнів. У Львівській області в усіх містах спостерігалось вище значення, водночас спостерігалась позитивна динаміка за останні роки. Натомість для ЗОНЗ у сільській місцевості гірських районів на одного вчителя припадало менше 5 учнів (рис. 2).

Показники оцінювання якості освітніх послуг ЗОНЗ

Напрями оцінювання	Показники	
	рівень ЗОНЗ	рівень відділів освіти територіальних громад
Рівень знань учнів	відсоток учнів, що не подолали поріг ЗНО*; відсоток учнів, що склали ЗНО на 160 і вище балів; середній бал ЗНО; середній бал річних підсумкових оцінок	
Інфраструктурне та інформаційне забезпечення	загальна площа школи на одного учня; загальна площа навчальних приміщень на одного учня	видатки спеціального фонду бюджету на одного учня; частка спецфонду у видатках бюджету; частка навчальних закладів, що мають доступ до Інтернету; частка ЗОНЗ, що мають комп'ютерні програмні засоби навчання
Кадрове забезпечення	кількість учнів на одного педагогічного працівника; кількість учнів на одного не педагогічного працівника; кількість педагогічних працівників на один клас; кількість не педагогічних працівників на один клас; відсоток не педагогічного персоналу до всіх працівників	
Фінансове забезпечення та ефективність фінансування		середні видатки на одного учня; освітня субвенція на одного учня; видатки загального фонду бюджету на одного учня; відсоток заробітної плати педагогічного персоналу у освітніх видатках бюджету; відсоток комунальних послуг та електроносіїв у освітніх видатках бюджету; покриття загального фонду освітньою субвенцією
Основні характеристики та організаційні перетворення освітньої мережі	середня кількість учнів в класі; кількість учнів в школі фактична наповнюваність класів	розрахункова наповнюваність класів; індекс фінансової спроможності освітньої мережі; кількість опорних закладів; кількість філій опорних закладів; кількість учнів у опорному закладі; кількість шкільних автобусів; кількість учнів, що організовано підвозяться до навчального закладу; кілометраж доріг для довозення учнів в незадовільному стані
Використання нових форм навчання	кількість класів з інклюзивним навчанням; кількість учнів, охоплених інклюзивним навчанням; частка учнів, охоплених дистанційним навчанням	частка ЗОНЗ, в яких організовано інклюзивне навчання

*Показники цього блоку можна оцінювати в розрізі шкіл, адміністративно-територіальних одиниць, предметів.
Складено автором.

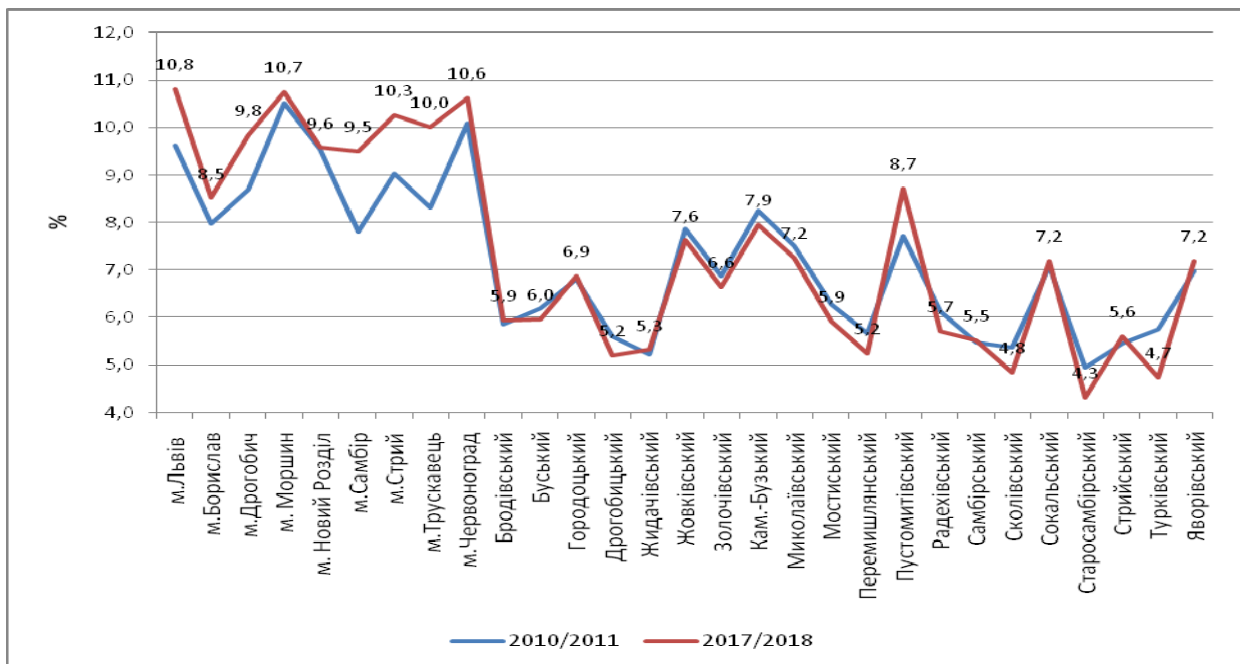


Рис. 2. Динаміка кількості учнів на одного вчителя у ЗОНЗ Львівської області

Розраховано за даними Головного управління статистика у Львівській області.

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО ПЕРІОДУ УКРАЇНИ

2. Нестача фінансових ресурсів ОТГ для фінансування загальноосвітніх закладів актуалізувала проблему необхідності організаційних перетворень, зокрема оптимізації освітньої мережі. Питання оптимізації мережі освітніх закладів є складним, непопулярним для громади, органів місцевого самоврядування та потребує врахування багатьох чинників [7]. Однак зауважимо, що під впливом слабого фінансового забезпечення у менш спроможних територіальних громадах відбувається зменшення кількості класів у освітніх закладах і збільшення їх наповнюваності. Зокрема, з двадцяти ОТГ Львівської області, що мали дефіцит фінансових ресурсів на фінансування освіти у 2018 р., у шести зменшилась кількість класів і відбулось зростання середньої наповнюваності класів. Натомість у тринадцяти фінансово спроможних громадах з

профіцитом бюджету відбувалось лише зростання кількості класів і зниження їх наповнюваності.

3. Універсальним інструментом вимірювання якості освітніх послуг (рівня знань учнів) є зовнішнє незалежне оцінювання (ЗНО), яке дозволяє оцінити не лише знання конкретного учня, але і діяльність окремих навчальних закладів, педагогів, регіональні особливості шкільної освіти. Більшість ОТГ Львівщини є сільськими громадами, якість освітніх послуг яких значно нижча, ніж у містах. За результатами ЗНО середній бал з української мови у 2018 р. у 66% ОТГ (23 з 35 досліджуваних ОТГ) був нижчим середнього по області (146,4 бали), а у 37% ОТГ частка учнів, що не пододала поріг, була вищою середнього по області (7,3%) (рис. 3). У Жовтанецькій, Волицькій ОТГ поріг не подолав кожен п'ятий учень, а у Заболотцівській та Вільшанецькій ОТГ – кожен третій.

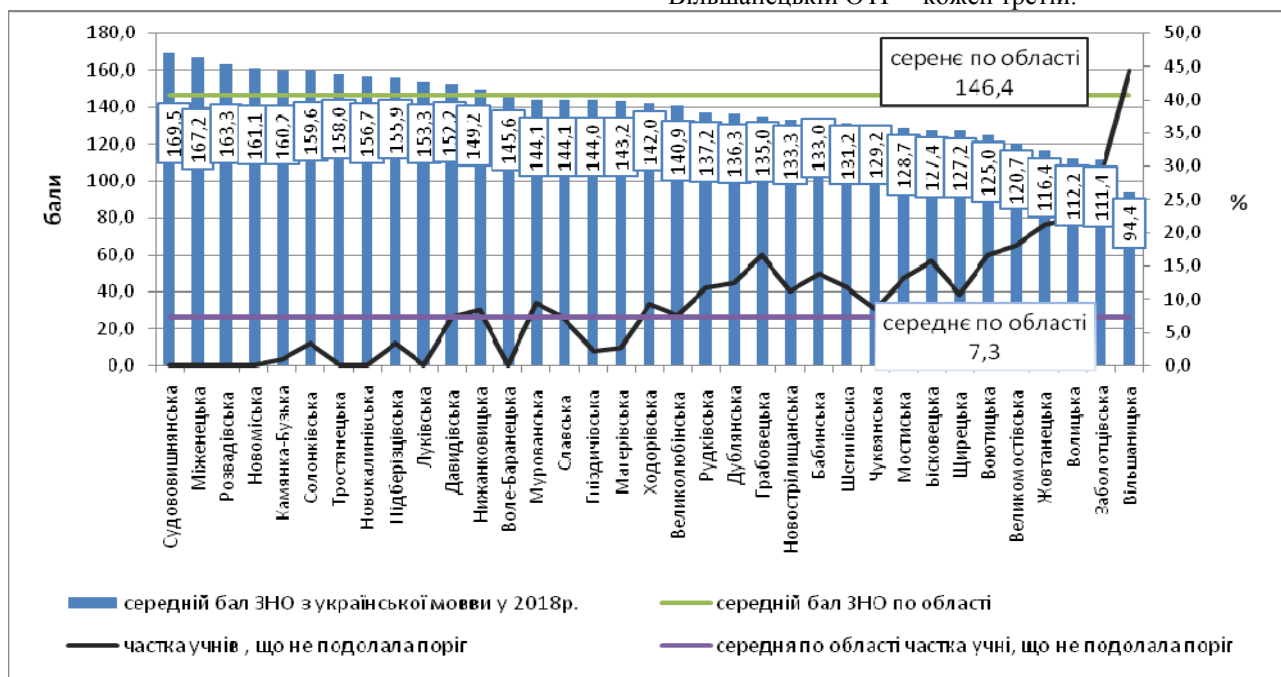


Рис. 3. Середній бал ЗНО з української мови (ОТГ Львівської області у 2018 р.)

Розраховано за даними Українського центру оцінювання якості освіти.

Значні відхилення результатів ЗНО учнів школи від середнього значення по області свідчить про суттєві прогалини надання освітніх послуг. Територіальній громаді та органам місцевого самоврядування як управителям шкільної мережі доцільно брати до уваги такі відхилення під час прийняття рішень щодо реорганізації навчальних закладів і формування опорних шкіл тощо.

4. Інструментом організаційних перетворень в освітній сфері в умовах децентралізації є опорний навчальний заклад. У Львівській області на 1.11 2018 р. функціонувало 61 опорних закладів (з яких 17 у ОТГ). Упродовж 2018 р. опорні заклади в ОТГ формувались вищими темпами, ніж у області загалом і показували кращі результати за динамікою кількості класів з інклюзивним навчанням; кількістю учнів, які організовано підвозяться до закладу; приростом кількості шкільних автобусів. Однак, порівняно з середньообласним значенням, ОТГ частіше формували класи, де навчалось менше десяти дітей, та мали більші проблем з незадовільним станом

доріг, що використовувались для довозення учнів. Отже, питання низької наповнюваності класів, що негативно відображається на якості освітніх послуг і вартості навчання, є актуальним і для опорних закладів області.

Висновки. Метою організаційних перетворень, пов'язаних з децентралізацією освіти, є підвищення якості освітніх послуг. Запропонований методичний підхід до оцінювання якості освітніх послуг включає оцінювання за двома напрямками: оцінювання результату освітніх послуг та оцінювання процесу надання освітніх послуг. Проведене оцінювання якості освітніх послуг ОТГ Львівської області дозволило виявити проблеми та тенденції, що характерні не лише для територіальних громад регіону, але і країни загалом:

- низька якість процесу надання освітніх послуг ОТГ зумовлена поганим інфраструктурним, інформаційним і кадровим забезпеченням навчальних закладів у сільській місцевості,

низькою ефективністю використання наявних ресурсів;

- ОТГ з низьким рівнем фінансової спроможності частіше вимушені вирішувати проблему дефіциту бюджету на фінансування освіти та вимушені вирішувати проблеми оптимізації освітньої мережі за рахунок скорочення чисельності класів, пониження ступеня навчальних закладів;
- рівень знань учнів більшості сільських навчальних закладів є низьким, що підтверджують порівняно нижчі результати у ЗНО: значна частка учнів не долає необхідний поріг для вступу у заклади вищої освіти;
- розвиток опорних закладів знаходиться лише на етапі їх формування, тому складно оцінювати якість їх освітніх послуг за результатами ЗНО, проте вкрай низькі результати учнів освітнього закладу у ЗНО вимагають перегляду питання щодо обґрунтування правильності вибору опорного закладу.

Список використаних джерел

1. Гриневич Л. М. *Тенденції децентралізації управління базовою освітою в сучасній Польщі*: дис. ... канд. пед. наук: спец. 13.00.01 / Інститут педагогіки АПН України, Київ, 2005.
2. Демків О.І. Напрями поглиблення бюджетної реформи в Україні. *Фінанси України*. 2009. № 3. С. 46-56.
3. Кириленко О. П. Фінансова незалежність місцевого самоврядування. *Фінанси України*. 2001. № 1. С. 34-39.
4. Денисюк О., Титаренко Н. Освітні індикатори якості загальної середньої освіти (на прикладі загальної середньої освіти). *Освітня аналітика України*. 2017. № 1. С. 85-93.
5. Савчук Д. М. Опорні школи як результат соціального розвитку громади. *Молодий вчений*. 2016. № 7(34). С. 124-126.
6. Юрчук Л. Тенденції децентралізації управління освітою в Україні. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2009. Вип. 4. С. 276-283.
7. Бенювська Л. Я. Проблеми бюджетного забезпечення освіти в контексті децентралізації управління. *Регіональна економіка*. 2016. № 1. С. 121-129.

8. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>

References

1. Hrynevych, L. M. (2005). *Tendentsiyi detsentralizatsiyi upravlinnya bazovoyu osvitoyu v suchasniy Pol'shchi* [Tendencies of decentral management of basic education in modern Poland]. Ph.D. in Pedagogy Dissertation, Institute of Pedagogy of Ukraine, Kyiv, Ukraine [in Ukrainian].
2. Demkiv, O. I. (2009). *Napryamy pohlyblennya byudzhetnoyi reformy v Ukraini* [Directions of deepening of the budgetary reforms in Ukraine]. *Finansy Ukrainy – Finance of Ukraine*, 3, 46-56. [in Ukrainian].
3. Kyrylenko, O. P. (2001). *Finansova nezalezhnist' mistsevoho samovryaduvannya* [Financial independence of the local self-government]. *Finansy Ukrainy – Finance of Ukraine*, 1, 34-39. [in Ukrainian].
4. Denysyuk O., & Tytarenko, N. (2017) *Osvitni indykatory yakosti zahal'noyi seredn'oyi osvity (na prykladi zahal'noyi seredn'oyi osvity)* [Educational indicators of the general secondary education quality (on example of general secondary education)]. *Osvitnya analityka Ukrainy – Educational analytics of Ukraine*, 1, 85-93. [in Ukrainian].
5. Savchuk, D. (2016) *Oporni shkoly yak rezul'tat sotsial'noho rozvytku hromady* [Support schools as a result of community social development]. *Molodyy vchenyy – Young Scientist*, 7, 124-126. [in Ukrainian].
6. Yurchuk, L. (2009) *Tendentsiyi detsentralizatsiyi upravlinnya osvitoyu v Ukraini* [Trends in the decentralization of education management in Ukraine]. *Visnyk Natsional'noyi akademiyi derzhavnoho upravlinnya pry Prezidentovi Ukrainy – Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*, 4, 276-283. [in Ukrainian].
7. Benovska, L. Ya. (2016). *Problemy byudzhetnoho zabezpechennya osvity v konteksti detsentralizatsiyi upravlinnya* [The problems of budgetary provision of education in the context of decentralization of management]. *Rehional'na ekonomika – Regional economy*, 1, 121-129. [in Ukrainian].
8. Pro osvitu [About education] (2017). Law of Ukraine, adopted on 2017, Sep 05, 2145-VIII. *Legislation of Ukraine*: Website. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> [in Ukrainian].

Надійшло 15.04.2019 р.²

² Стаття підготовлена за результатами виконання проекту «Механізми адміністративно-фінансової децентралізації: оцінка ефективності, напрями удосконалення» у межах бюджетної програми «Підтримка розвитку пріоритетних напрямів наукових досліджень» (КПКВК 6541230).