

## **ПРОБЛЕМИ СТВОРЕННЯ Й РОЗВИТКУ ОПОРНИХ ЗАКЛАДІВ ОСВІТИ**

**Науково-дослідна група:**

**д-р пед. наук, професор Калініна Людмила Миколаївна**

ORCID ID 0000-0003-0534-6089

**канд. пед. наук, провідний науковий співробітник Онаць Олена Миколаївна**

ORCID ID 0000-0003-3323-1289

**канд. е. наук, старший науковий співробітник Топузів Михайло Олегович**

ORCID ID 0000-0001-7890-5959

*Інститут педагогіки НАПН України  
Україна*

Реалізація реформи адміністративно-територіального устрою та системи місцевого самоврядування є одним із ключових завдань української влади. Реформа передбачає передачу на місця шляхом створення добровільного об'єднання спроможних територіальних громад значних владних повноважень та фінансових ресурсів з метою наближення державного управління до європейських стандартів повноважень від державних органів органам місцевого самоврядування. Відбувається формування міських агломерацій територіальними громадами сіл, селищ і міст, у тому числі об'єднаними територіальними громадами, напрацьовані принципи і механізми взаємодії територіальних громад у межах міських агломерацій з центрами в містах обласного підпорядкування.

До повноважень об'єднаних територіальних громад (далі - ОТГ), органів місцевого самоврядування і районного рівня в межах децентралізації віднесено питань структури мережі закладів загальної середньої освіти (ЗЗСО). Урядом внесено зміни у порядок створення освітніх округів, а також визначено умови функціонування опорних закладів освіти (надалі - ОЗО). Зокрема, визначено, що засновниками (співзасновниками) освітнього округу, опорного закладу та його філій можуть бути представницькі органи місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад, районні ради та визначено, який саме заклад може бути опорним. Як основний варіант – це реорганізація існуючих закладів загальної середньої освіти шляхом приєднання – визначення одного закладу (юридичної особи) як опорного та приєднання до нього інших закладів освіти як структурних підрозділів – філій, з одночасним припиненням їх дії як юридичних осіб, відповідно до вимог Цивільного та Господарського кодексів України. Відповідно до вимог трудового законодавства відповідна реорганізація передбачає зміни істотних умов праці та скорочення працівників; затвердження установчих документів (статуту, положень про педагогічну раду та науково-методичні об'єднання педагогів, правила внутрішнього трудового розпорядку, положення про органи самоврядування закладу тощо) та визначення відповідальних осіб за державну реєстрацію опорного закладу як юридичної особи. Це - державна реєстрація опорного закладу освіти як юридичної особи відповідно до вимог

Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань». Це - вирішення відповідним органом управління освіти кадркових та фінансових питань діяльності опорного закладу, зокрема, затвердження штатного розпису; призначення директора опорного закладу та його заступників, завідувачів філіями, їх заступників, інших працівників згідно із Законом України «Про освіту» та трудовим законодавством. Це - вирішення питань фінансування (затвердження кошторису) та порядку ведення бухгалтерського обліку в опорному закладі освіти.

Міністерством регіонального розвитку та Міністерством освіти і науки здійснюється щомісячний моніторинг процесу децентралізації та реформування місцевого самоврядування, і в галузі освіти, зокрема. Станом на 10 квітня 2019 року створено 888 ОТГ з населенням понад 9 мільйонів людей. 24 міста обласного значення об'єдналися із сусідніми селищними і сільськими радами. Створено 778 опорних закладів освіти ( з них в ОТГ – 331), 1260 філій (у ОТГ- 532). В підпорядкуванні управлінням райдержадміністрацій ще залишається 8202 заклади освіти (55,7%), в управління ОТГ та ОМС(міста обласного значення) передано 6519 закладів (944,3%). Слід зазначити, що відбуваються майже щомісячно зміни щодо передачі функцій управління освітою органам місцевого самоврядування.

Нами виявлено проблеми у динаміці створення опорних закладів освіти. Незважаючи на позитивну динаміку, нова модель дуже повільно знаходить своє місце в ОТГ. Причин для цієї ситуації є декілька:

- опорним вважається заклад, який у своєму складі має філії та (або) здійснює з урахуванням потреб осіб з інвалідністю (у тому числі тих, що пересуваються на кріслах колісних), організоване підвезення учнів (вихованців) не менше ніж з трьох селищ, сіл, в яких ліквідовано загальноосвітні навчальні заклади або припинено (зупинено) їх діяльність, і педагогічних працівників (у разі потреби) до опорного закладу і до місця проживання. Кількість учнів (вихованців) опорного закладу (без врахування учнів (вихованців) філій), як правило, становить не менше 200 осіб. Міністерство освіти і науки України рекомендує не менше двох філій;

- досить потужним чинником є супротив батьків. Батьки по селах здебільшого змін не хочуть. Вони бояться, що дітям доведеться далеко їздити. Кажуть, шкільні автобуси їздять рідко – здебільшого стоять поламані, відсутні дороги з твердим покриттям, відстань перевезення понад 5 км.. А діти в підсумку залишаються взагалі без освіти. Одним із недоліків є велике навантаження на дітей. Учням доводиться вставати раніше, щоб встигнути доїхати до школи. Також певний час потрібен на повернення додому.

- учителі, директори та весь персонал малокомплектних шкіл усвідомлює, що невдовзі потрапить під скорочення, і накручують серед сільчан особливу «громадську думку» про непотрібність опорних шкіл.

Одна з причин такої ситуації є те, що, створюючи мережу опорних шкіл, уряд передбачав перетворення цих шкіл на «точки прориву» в українській освіті, проте, найголовніше, чого не було зроблено – громадського обговорення мети, завдань і концепції цього проекту, тобто ,відсутня

державно-громадська взаємодія, та необхідності його узгодження з новим Законом України “Про освіту”.

Щороку відбуваються зміни у нормативно-правових документах. Тут є позитивні і негативні моменти. Відповідно до Плану дій Уряду на 2016 рік, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 березня 2016 року № 184-р заплановано створення від 25 до 100 закладів освіти. Проте, розпорядження втратило чинність на підставі Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 травня 2016 року № 418-р, яким затверджено нові пріоритетні дії Уряду на 2016 рік. В зазначеному розпорядженні відсутні кількісні показники щодо створення опорних шкіл, а визначено, що ключові кроки, які необхідно здійснити у середньостроковій перспективі є *формування мережі опорних шкіл та створення карти опорних закладів*. Це, на нашу думку, позитив. Маючи карту створення мережі опорних шкіл, можна використовувати комплексний проектний підхід, будувати дороги, ремонтувати дахи, міняти вікна, встановлювати котельні, купувати комп'ютерні класи, спортивний інвентар та шкільні автобуси у школи, які стануть дійсно опорними, де діти з сусідніх сіл та селищ зможуть отримувати якісні знання і тут можливості і резерви для успішної партнерської взаємодії.

У пріоритетних діях Уряду, запланованих на 2017 рік, затверджених розпорядженням Кабінету України від 3 квітня 2017 року № 275-р «Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік» для сприяння підвищення якості надання освіти в об'єднаних територіальних громадах шляхом *оптимізації мережі малокомплектних шкіл та забезпечення формування опорних шкіл*, протягом року заплановано створення 100 опорних шкіл, у тому числі 20 — в об'єднаних територіальних громадах. Цей крок можна оцінювати по-різному, бо він зачіпає інтереси багатьох категорій населення. З боку держави – це вірно, а з точки зору учнів та їхніх батьків - є питання.

*Створення опорних закладів в ОТГ тільки за кількісними показниками* (200 учнів, не менше двох філій та або підвіз учнів не менше, ніж з трьох населених пунктів, в яких ліквідовано заклад) не завжди є доцільним, як показує практика, оскільки далеко не всі школи в громадах можуть розглядатися як потенційні для створення опорного закладу. Аналіз показує, що вже на початковому етапі можливість створення опорного закладу в деяких закладах повністю виключається. При можливості створення філій – відсутня потрібна кількість і, навпаки, – при наявності учнів відсутні заклади, які можуть бути філіями, і населені пункти, з яких можна підвозити учнів.

Особливо важливим і болючим аспектом у розвитку державно-громадської взаємодії є ресурсне забезпечення закладів освіти, зокрема, фінансове. В умовах децентралізації державна освітня субвенція покриває передусім видатки на забезпечення педагогічної складової навчального процесу: заробітна плата працівників закладів освіти, підручники, підвищення кваліфікації вчителів тощо. До речі, з 2018 року державна освітня субвенція виділяється лише на заробітну плату педагогічних працівників. Її не вистачає для виплати заробітної плати вже у вересні-жовтні. І тоді все фінансове навантаження лягає на плечі органів місцевого самоврядування,

ОТГ. Є також випадки, коли кошти державної субвенції знаходяться на депозитах ОТГ чи інших органів місцевого самоврядування і не виділяються вчасно на освіту.

Державні органи влади і територіальні громади мають забезпечити необхідні умови навчання і виховання дітей шкільного віку за місцем проживання, зокрема, у селах і тут створюються нові можливості для розширення державно-громадського партнерства у сфері освіти через нові підходи для співфінансування й управління закладами освіти. Взаємодія може відбуватися на основі укладення договорів міжмуниципального співробітництва, договорів про співпрацю і це можна вважати позитивним кроком.

Є чимало невирішених на сьогодні проблем, які стосуються розподілу повноважень та сфер відповідальності, державно-громадської партнерської взаємодії у сфері освіти в умовах децентралізації, що мають значний вплив на її функціонування і ефективність діяльності закладів загальної середньої освіти, зокрема опорних.

Одним із надскладних завдань для органів місцевого самоврядування та об'єднаних територіальних громад у ході децентралізації є визначення і розподіл функцій управління освітою і опорними закладами освіти. До об'єднання громад управлінням освітою в селах і селищах займалися відділи освіти районних державних адміністрацій, які є елементами вертикалі державної виконавчої влади. 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).

Сьогодні, на відміну від райдержадміністрацій, органи місцевого самоврядування об'єднаних громад є автономними та мають всі повноваження, у тому числі, у сфері управління освітою. Але серйозним викликом є їхня інституційна слабкість. Відсутність органів управління освітою в багатьох ОТГ через недостатній кадровий ресурс стримують процес створення опорних закладів та забезпечення їх ефективної діяльності. Кадровий склад рад, що увійшли до ОТГ, невеликий і їх штатний розпис не містить повного переліку посад, які необхідні для роботи новоутворених ОТГ, потрібно сформувані нові штатні розписи та розпочати процес їх формування. Складність такого процесу також полягає у тому, що у сільській місцевості, де зараз утворюється велика кількість сільських ОТГ, фактично відсутні кваліфіковані трудові ресурси у належній кількості, які б змогли забезпечити реалізацію власних та державних повноважень в ОТГ та надання елементарних адміністративних послуг для населення ОТГ, що є головною умовою децентралізаційної реформи. Як наслідок, деякі ОТГ делегують свої повноваження назад в райони. Зрозуміло, що районні відділи освіти не будуть опікуватися створенням опорних закладів для ОТГ.

Органам місцевого самоврядування практично всіх об'єднаних громад разом з отриманням бюджетних преференцій та управлінських повноважень необхідно брати на себе складне завдання та відповідальність за створення ефективного управління системою освіти в своїх громадах. Це

можливо здійснювати за умови налагодження співробітництва і взаємовигідного партнерства між усіма зацікавленими сторонами.

Аналіз вітчизняної та зарубіжної наукової літератури та отриманих даних засвідчує, що, незважаючи на досить велику кількість досліджень і описів досвіду, що стосуються практик організації Hubschools, BostonSchoolsHub (шкіл концентраторів) тощо як центрів спільнот осіб, що навчаються (learningcommunities) та вітчизняної практики втілення шкільної автономії, сфер відповідальності суб'єктів управління в опорних закладах освіти, модель близької до оптимальної організації управління закладами освіти регіону, обмеженого певною суспільною угодою (нині в Україні – легітимізованою у вигляді органів самоврядування об'єднаних територіальних громад), далеко не тільки від завершеності, але й від обґрунтованого визначення своєї структури і функціоналу суб'єктів управління.

Перш за все слід зазначити, що у більшості українських публікацій, присвячених темі створення сучасної освітньої інфраструктури в умовах децентралізації, головна увага звертається на пошук виходу із ситуації, зумовленої демографічними чинниками, подоланню негативної реакції суспільства на закриття закладів освіти, кількість суб'єктів навчання в яких і на момент аналізу, й у перспективі, робить їх існування економічно недоцільне.

Зарубіжні дослідники, для яких дана проблема стала актуальною набагато раніше, ніж для вітчизняних (зокрема, автори дослідження [10] використовували дані, отримані в Данії, починаючи з 1985 року. Орієнтуючись на довгострокові результати навчання (6 років після 9-го класу), та долучаючи до аналізу дані, отримані з досліджень американських, німецьких та інших авторів, вони, здебільшого, доходили висновку, що результати (якість) навчання обернено пропорційні кількості учнів у класі. Але існує й нижня межа цієї кількості, необхідна для уможливлення застосування групових форм навчання [11, р.5 –11].

Дослідження щодо економічної ефективності моделей навчання у залежності від кількості суб'єктів навчання у групі (класі) прореферовані в роботі [11, р.19 –25] та при цьому констатовано як позитивний, так і негативний ефекти. Відзначено, спираючись на дослідження, виконані з початку 80-х років минулого століття до сьогодні, що витрати на освіту в залежності від кількісного складу мають мінімум (...educationalcoststakeaUshape...). Це означає, що школи, які знаходяться нижче оптимального рівня наповнюваності, є дорожчими для кожного учня, але й школа, наповненість контингентом якої перевищує оптимальний рівень, також збільшує витрати на учня [12].

У ракурсі нашого дослідження управління освітою та опорним закладом освіти в умовах децентралізації та ОТГ, державно-громадська партнерська взаємодія нас цікавить, насамперед, як опорним закладам загальної середньої освіти виконувати покладені державою сподівання - здійснити прорив у доступі всіх дітей до якісної освіти, підвищення якості освіти та ефективного використання ресурсів з метою ліквідації очевидного розриву

між якістю освіти у селах і містах і забезпечити доступ до якісної освіти сільських дітей. Як відомо, в сільській місцевості України живе й навчається приблизно третина українських дітей. Наразі випускники сільських шкіл показують на ЗНО не найкращі результати, якість освіти, отриманої у більшості шкіл сільської місцевості, є недостатньою. Зазначеному є зрозумілі пояснення, серед яких основними є проблеми із кадровим та матеріальним забезпеченням. Причиною цього є демографічна ситуація сільських регіонів, об'єктивно зумовлена технологізацією сільськогосподарського виробництва, за якої суттєво зменшується кількість робочих місць у виробництві первинного продукту. Більш глибокий аналіз ситуації виходить за межі нашого дослідження, важливим є те, що зменшення кількості потенціальних учнів на селі є об'єктивним явищем, яке неможливо ігнорувати, до якого слід ставитися як до реалій, які неможливо змінити і до яких слід адаптуватися. Одним із кроків у зазначеному напрямі були спроби оптимізації мережі закладів освіти сільської місцевості, які відобразилися у низці нормативних документів щодо створення освітніх округів та опорних шкіл, у т.ч. «Положення про освітній округ» [6].

Зазначене свідчить, що державна політика щодо розбудови мережі опорних шкіл наразі не є цілком узгодженою між міністерствами та відомствами. Відсутня взаємодія між розробниками нормативно-правових актів для реалізації концепцій конкретних секторів реформ в Україні. Зокрема, у чинному законодавстві відсутні обмеження щодо кількості рад, населених пунктів, закладів соціально-культурної сфери, які можуть входити до ОТГ. Проте критерії формування опорних шкіл не враховують такої ситуації. Крім того, не враховано на географічне положення громади, зокрема, гірська місцевість, піщані дороги, віддаленість між населеними пунктами тощо.

Закон “Про освіту” передбачив для шкіл кадрову автономію. Отже, керівник закладу освіти повинен сам приймати на роботу педагогічних працівників і не погоджувати це із управлінням освіти (управління освіти позбавлені права винаймати працівників). Кадрова автономія передбачена статтями 1 і 23 Закону “Про освіту”, а норма про обов'язок керівника школи набирати педпрацівників передбачення статтею 26 Закону “Про загальну середню освіту”. Також стаття 25 (п. 3) цього закону говорить, що “Засновник або уповноважена ним особа не має права втручатися в діяльність закладу освіти, що здійснюється ним у межах його автономних прав, визначених законом та установчими документами.

Що ж відбувається в реальності? Керівник опорного закладу освіти призначає усіх працівників і завідувачів філій, але їх добір і кадрове забезпечення покладене на місцевий орган управління освітою; він приймає необхідні для освітнього процесу рішення, але погодження, затвердження і контроль здійснюють органи управління. *Зате саме керівник відповідає за якість освіти у своєму навчальному окрузі* - не тільки у своєму закладі, але і філіях; відповідає за *налагодження системи професійного розвитку вчителів, але організацію перелідоготовки, підвищення кваліфікації*, розподіл та обсяг педагогічного навантаження, хоч і здійснює директор, контроль - за

органами управління освітою. Заважає ефективній управлінській діяльності, розвитку шкільної автономії, партнерській співпраці некомпетентності частини представників керівництва ОТГ, небажання поділитися повноваженнями між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, не кажучи про заклади освіти. У керівників є небезпідставні побоювання, що автономія більш реальна у ВНЗ, а не в закладах середньої освіти. Є також чимало питань щодо активності, зацікавленості та спроможності територіальних громад у їх реальній допомозі школі та участі у співуправлінні тощо. Вимоги до керівника великі. Хоч значно збільшилася кількість управлінських функцій і ролей керівника, рівень відповідальності, але додаткової підтримки і особливих повноважень він не отримав. Занадто регламентується його діяльність, контроль називається здебільшого наданням методичної допомоги.

**Висновки.** Отже, можна зробити висновок, що нормативно-правовими документами передбачено розподіл повноважень і відповідальності між учасниками процесу управління в умовах децентралізації і ОТГ, але на практиці є труднощі у їх реалізації. Органи управління освітою не дуже поспішають передавати повноваження закладам освіти або ОТГ через кадрову проблему самі від них відмовляються.

Дослідження показує, що належна організація функціонування закладів освіти та управління ними, максимальне делегування адміністративних і навчально-методичних повноважень на рівень навчальних закладів у поєднанні з належним управлінням усередині самого закладу, забезпеченням внутрішньої системи якості освіти, шкільна автономія та партнерська взаємодія, належна організація функціонування закладів освіти та ефективне управління сферою освіти на місцях є головним чинником успіху реформ та отримання громадянами якісних освітніх послуг.

#### **Список використаних джерел:**

1. Калініна Л. М. Система інформаційного забезпечення управління загальноосвітнім навчальним закладом : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра пед. наук : спец. 13.00.06 «Теорія та методика управління освітою» / Л. М. Калініна ; наук. кер. В. І. Маслов ; Держ. вищ. навч. заклад «Ун-т менеджменту освіти». – К. : 2008. – 41 с.
2. Калініна Л. М., Китайцев О. М., Косик В. М., Лапінський В. В., Мельник О. М. Інформатизація освіти і зародження нового освітнього середовища як основи нової української школи // Комп'ютер у школі та сім'ї. — 2017. — № 4. — С. 3–8.
3. Лапінський, В. В. Сучасні вимоги до засобів подання навчального матеріалу електронними освітніми ресурсами / В. В. Лапінський // Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова. Серія 2 : Комп'ютерно-орієнтовані системи навчання : зб. наук. праць. - Київ : Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2017. - Вип. 19 (26). – С. 194-199.
4. Опорна школа в сільській місцевості має стати ядром громади та забезпечити якісну освіту для всіх українських дітей, - Лілія Гриневич. – Урядовий портал. – опубліковано 22 листопада 2016 року о 14:20. : [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/249512469>

5. Панасюк В. Суть педагогічного аспекту управління якістю освіти [Електронний ресурс] Із сайту "Видавництво "Плянди". Професійний журнал для вчителів "Відкритий урок" Режим доступу – <http://osvita.ua/school/manage/1791/>
6. Про затвердження Положення про освітній округ. Постанова Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2010 р. № 777
7. Сільська освіта в Україні : [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://costua.com/news/498-rural-education>
8. Типові штатні нормативи закладів загальної середньої освіти (із змінами, внесеними згідно з Наказом Міністерства освіти і науки № 90 від 01.02.2018)
9. Що таке опорні школи: реформа у запитаннях і відповідях. // Освіторія. – опубліковано 07 Вересня 2017 року : [Електронний ресурс] – Режим доступу : <https://osvitoria.media/experience/shho-take-oporni-shkoly-reforma-u-zapytannayah-i-vidpovidyah/>
10. Humlum M. K., Smith N. Long-Term Effects of School Size on Students' Outcomes / Maria KnothHumlum, Nina Smith // IZA Discussion Paper No. 8032. – March 2014. – 27 p.
11. Impacts of School and Class Size on Student Outcomes. District Administration Practice // Hanover Research, January 2015 (Reviewsthe educational research). – 28 p.
12. Slate John R., Jones Craig H. Effects of School Size: A Review of the Literature with Recommendations. (2005) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://edresearch.yolasite.com/resources/slate.pdf>
13. Децентралізація Еектронний ресурс: <https://decentralization.gov.ua/education>

## ПРОФЕСІЙНА КОМПЕТЕНТНІСТЬ ЯК ОСНОВА ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МАЙБУТНІХ СОЦІАЛЬНИХ ПРАЦІВНИКІВ

**Дорошенко Ольга Володимирівна**

Науковий керівник: канд. пед. наук, доцент Чубук Р.В.  
*Чорноморський національний університет імені Петра Могили  
Україна*

**Постановка проблеми.** Сьогодні перед вітчизняною педагогічною та соціальною наукою постає досить складне завдання, а саме розробка програм, методів управління процесом становлення людини як професіонала. А відтак, на сучасному етапі розвитку суспільства питання підготовки компетентних фахівців соціальної сфери, які змогли б працювати не лише в соціальних службах, але й безпосередньо з людьми різних категорій, значно зростає. Донедавна фахівець оцінювався згідно з рівнем своєї кваліфікації. Нині недостатньо володіти певною кваліфікацією, сьогодні треба бути професійно компетентним, володіти здатністю та уміннями вирішувати постійно виникаючі у процесі своєї діяльності проблеми.

**Аналіз останніх досліджень з проблеми.** У психолого-педагогічній літературі накопичено чималий досвід з проблеми компетентності, яка була висвітлена у наукових працях Н. Бібік, О. Біляковської, Є. Бондаревської,