

Клокар Н.І. Освіта в ОТГ: нові підходи до управління в умовах децентралізації влади /Н.І.Клокар, Г.Г. Науменко, Л.В.Гунько// Рідна школа. – 2017. – №11 – 12. – С. 27 – 31.

## **Освіта ОТГ: нові підходи до управління в умовах децентралізації влади**

### **Вступ**

Новий Закон України «Про освіту», Концепція Нової української школи передбачають проведення докорінної реформи загальної середньої освіти, що має зупинити негативні тенденції в освіті, перетворить її на важіль соціальної рівності та згуртованості, економічного розвитку і конкурентоспроможності України. Реформування школи відбувається у період важливих суспільнополітичних і соціально-економічних перетворень у державі, які суттєво впливають на процес формування змісту освіти, її структуру і висувають нові вимоги до якості освітніх послуг. «Потужну державу і конкурентну економіку забезпечить згуртована спільнота творчих людей, відповідальних громадян, активних і підприємливих, саме таких повинна готувати середня школа України» [1, с.7].

### **Актуальність**

Важливою умовою досягнення амбітної мети – створення сучасної української школи, є якісний освітній менеджмент. Компетентне управління освітніми системами на всіх рівнях функціонування галузі, створення ефективних моделей управління закладами освіти, підготовка директорів – лідерів, здатних проводити зміни, є пріоритетним завданням реформ в освіті. У контексті місії нової української школи важливим фактором управління галуззю і закладами освіти є дієва співпраця школи, влади і громади, що забезпечить процес формування та розвитку демократичного громадянства в Україні, сприятиме вихованню випускників з активною громадянською позицією, небайдужих до долі своєї сім'ї, громади, держави. В умовах децентралізації влади і створення

ОТГ актуальним є розроблення і впровадження моделі управління системою освіти місцевої громади, яка б забезпечила її якісне функціонування та розвиток.

**Необхідність розробки моделі** вмотивована, насамперед, актуальністю питання реформування загальної середньої освіти, реалізацією мети і завдань Нової української школи, сутність яких відображена в новому Законі України «Про освіту» [2] і зумовлена процесами децентралізації влади, створенням ОТГ [3] та управліннь освіти в них і полягає у:

-відсутності чітких умов функціонування системи освіти ОТГ, її управління освіти, насамперед – нормативно-правового забезпечення, ефективної моделі співпраці системи освіти ОТГ, влади і громади, яка має бути зорієнтована на реалізацію завдань забезпечення якості життя громадян;

-необхідності формування нової візії громади об'єднаних територій, її ради і виконкому у питаннях децентралізації влади, що зумовлено перенесенням основних функцій управління на рівень місцевого самоуправління;

-необхідності створення умов забезпечення високого рівня якості освіти всім жителям громади через функціонування опорних шкіл та їх філій з відповідним матеріально-технічним, фінансовим, транспортним, інформаційним, кадровим забезпеченням;

-потребі подальшої розробки та вдосконалення моделі функціонування школи III ст. як центру профільного навчання;

-необхідності обґрунтування інноваційної моделі науково – методичного супроводу професійного розвитку, в т.ч. підвищення кваліфікації, педагогічних і управлінських кадрів системи освіти ОТГ;

-пошуку ефективних шляхів ресурсного забезпечення та обслуговування навчальних закладів ОТГ.

**Вагомість ідеї** визначається такими чинниками:

-впливом процесів децентралізації влади в Україні на стан функціонування галузі освіти, незворотністю процедури утворення ОТГ як демократичної форми влади на місцях, пошуками моделей розвитку громадянського суспільства;

-визначення ефективних шляхів імплементації основних положень нового Закону України «Про освіту» на рівні системи освіти ОТГ, потребою оптимізації механізмів управління галуззю і закладами освіти громади;

-необхідністю подальшої розробки методології (принципи, парадигми, категорії, підходи, концепції, моделі, методи та ін.) розвитку місцевого самоврядування, зокрема ОТГ;

-зростаючою роллю освіти як галузі, що має потужний кадровий потенціал для просування на місцях ідей демократичного громадянства, формування й розвитку майбутнього української держави;

-необхідністю реформування системи освіти України на всіх її рівнях, зокрема – загальної середньої освіти, створенням умов для забезпечення високого рівня якості освіти учнів сільської місцевості;

-створенням мережі опорних шкіл як центрів забезпечення високого рівня якості освіти, широкого впровадження профільного навчання учнів школи III ст., допрофільної підготовки учнів.

**Мета дослідження** полягає у науковому обґрунтуванні ефективної моделі управління системою освіти ОТГ в умовах децентралізації влади.

**Стратегія дослідження базується на:**

-на базових положеннях нового Закону України «Про освіту»;

-на концептуальних засадах нової української школи;

-нормативних документах, що визначають процеси децентралізації влади в Україні;

-наукових підходах до реформування галузі освіти та управління нею на різних рівнях;

-принципах демократичного громадянства, гуманізації освіти.

**У межах дослідження визначені такі завдання:**

-здійснити аналіз стану дослідженості проблеми управління системою освіти на рівні місцевих громад у зарубіжній та вітчизняній теорії;

-вивчити зарубіжні та вітчизняні практики управління системою освіти на рівні місцевих громад;

-теоретично обґрунтувати модель управління системою освіти ОТГ в умовах децентралізації влади;

-розробити методичні рекомендації впровадження моделі управління системою освіти на рівні ОТГ;

-розробити положення про сервісний центр ОТГ, обґрунтувати шляхи взаємодії з управлінням освіти ОТГ, закладами освіти;

-обґрунтувати рекомендації щодо організації та змісту науковометодичного супроводу професійного розвитку педагогічних та управлінських кадрів системи освіти ОТГ;

-розробити рекомендації щодо інформаційно-методичного та інформаційно-комунікаційного супроводу функціонування системи освіти ОТГ;

-розробити програму підготовки регіональних агентів змін з питань функціонування систем освіти ОТГ.

**Об'єктом дослідження** визначено процес становлення та функціонування системи освіти на рівні місцевого самоврядування.

**Предмет дослідження** – теорія і практика управління системою освіти ОТГ в умовах децентралізації влади.

Теоретико-методологічну основу дослідження склали роботи з питань державного управління, адміністративної реформи в Україні, розвитку місцевого самоврядування (В.Б. Авер'янов, К.О. Ващенко, В.Д. Бакуменко, Л.І. Загайнов, В.М. Князєв, Ю.В. Ковбасюк, В.І. Луговий, В.Я. Малиновський, С.В. Степаненко, Ю.П. Сурмін); філософії освіти (В.П. Андрущенко, В.П. Бех, І.А. Зязюн, С.Ф. Клепко, В.Г. Кремень, В.В. Крижко, І.О. Мамаєва, В.О. Огнев'юк, М.І. Романенко); питань державного управління в освіті (Н.Г. Діденко, О.В. Богданов, М.М. Дарманський, П.М. Кухарчук, І.А. Медведєв, Н.Г. Протасова, Л.П. Полякова, А.М. Стадник, О.Г. Тягушев); наукових підходів до управління освітою, системою післядипломної педагогічної освіти, професійним розвитком педагогічних і управлінських кадрів (Л.М. Ващенко, Г.В.Єльнікова, Л.М.Калініна, Л.М. Карамушка, С.М.Калашнікова, Н.І. Клокар, В.І. Маслов, В.В. Олійник, З.В.Рябова, Т.М. Сорочан, Г.М. Тимошко та ін.).

У процесі наукового пошуку передбачається використання таких методів досліджень:

- загальні методи дослідження явищ і процесів управління;
- логічні методи пізнання;
- емпіричні методи дослідження.

---

**Принципи, на основі яких реалізується дослідження:**

- об'єктивності;
- демократизму;
- науковості;
- правової впорядкованості, законності;

- поділу влади, публічності, прозорості;
- гуманізації та гуманітаризації освіти;
- дитиноцентризму;
- варіативності, диференціації; - соціалізації.

**Результатами реалізації поставлених завдань стануть:**

1. Модель управління системою освіти ОТГ в умовах децентралізації влади.
2. Методичні рекомендації щодо імплементації розробленої моделі у систему освіти ОТГ.
3. Рекомендації щодо організації та змісту методичної роботи, науково – методичного супроводу професійного розвитку педагогічних та управлінських кадрів системи освіти ОТГ.
4. Методичні рекомендації щодо взаємодії влади і ОТГ у створенні умов для здобуття якісної освіти жителями, розвитку опорної школи як центру демократичних перетворень у громаді.
5. Рекомендації щодо інформаційно-методичного та інформаційнокомунікаційного супроводу функціонування системи освіти ОТГ.
6. Положення про сервісний центр ОТГ, обґрунтовані шляхи його взаємодії з управлінням освіти ОТГ, закладами освіти.
7. Програма підготовки регіональних агентів змін з питань функціонування та розвитку системи освіти ОТГ.

**Для досягнення прогнозованих результатів передбачається використання таких ресурсів:**

-наукових та літературних джерел із питань децентралізації влади та місцевого самоврядування, управління освітніми системами на різних рівнях,

кращих європейських і вітчизняних практик функціонування освітніх систем місцевих громад, розвитку демократичного громадянства;

-діючої законодавчої бази, нормативно-правових документів, що регламентують діяльність ОТГ, її управління освіти та навчальних закладів, сервісного центру, організації і змісту методичної роботи з педагогічними і управлінськими кадрами;

-спільна діяльність органів місцевого самоврядування і сектору взаємодії з ОТГ та опорними школами відділу післядипломної педагогічної освіти ДНУ «Інститут модернізації змісту освіти» МОН України з питань розроблення і впровадження моделі управління системою освіти ОТГ в умовах децентралізації влади;

-державні субвенції в галузі освіти, кошти місцевого бюджету, що забезпечать розвиток системи освіти ОТГ;

-рішення сесій ОТГ щодо фінансового забезпечення створення і розвитку закладів освіти ОТГ, в т.ч. опорної школи і її філій;

-рішення сесії ОТГ щодо створення та забезпечення діяльності сервісного центру громади;

-транспортного забезпечення закладів освіти (опорної школи і її філій) для перевезення учнів та педагогічних працівників до місця навчання і роботи;

-якісних доріг у межах ОТГ;

-участі громадських організацій, спонсорів, благодійних фондів у створенні умов функціонування та розвитку системи освіти ОТГ.

**Що дає для ОТГ впровадження моделі управління системою освіти в умовах децентралізації влади?**

ОТГ, як сучасна форма самоуправління на рівні місцевої громади, потребує чітких законодавчих і нормативних орієнтирів для організації та змістового наповнення свого функціонування й розвитку, зокрема, сучасної моделі

управління системою освіти, визначення понять і термінів, якими має оперувати влада ОТГ у роботі з закладами освіти. Обґрунтована та апробована модель управління системою освіти ОТГ в умовах децентралізації влади забезпечить: реалізацію наукових підходів до її функціонування та розвитку, адаптацію до діючого законодавства у галузі освіти і місцевого самоврядування, визначення необхідних умов для отримання якісної освіти жителями громади, організацію і зміст професійного розвитку управлінських і педагогічних кадрів відповідно вимог нової української школи, шляхи взаємодії влади, громади і освіти у вирішенні актуальних питань життєдіяльності ОТГ.

Отже, ОТГ, що утворюється в результаті процесу децентралізації влади, формує свої органи управління, зокрема – управління освіти (управління освіти, молоді та спорту тощо) та наділяє їх відповідними повноваженнями. Функціонування системи освіти ОТГ регламентується діючим законодавством України та відповідними нормативними актами центральних, регіональних і місцевих органів влади, в т.ч. ради ОТГ.

*Система освіти ОТГ включає:* управління освіти (управління освіти, молоді та спорту тощо), дошкільні навчальні заклади, загальноосвітні навчальні заклади, позашкільні навчальні заклади (центр творчості, ДЮСШ тощо), що можуть об'єднуватися в НВК, НВО, інші навчальні заклади, що можуть утворюватися рішенням сесії ОТГ відповідно до діючого законодавства.

*Система освіти ОТГ може функціонувати як освітній кластер,* що передбачає сукупність суб'єктів освітньої та господарської діяльності, які добровільно об'єднуються в єдину організаційну структуру, зберігаючи статус юридичних осіб, знаходяться у взаємозв'язку і взаємозалежності з метою створення повноцінних умов навчання, виховання й розвитку учнів шкіл, вихованців ДНЗ та позашкільних закладів освіти, забезпечення інноваційного розвитку системи освіти ОТГ. Ядром освітнього кластеру є управління освіти ОТГ.



До складу освітнього кластеру можуть входити формальні та неформальні організації різних сфер діяльності й рівнів підпорядкування.

Формальні організації: відділ/управління освіти РДА, методичний кабінет відділу/управління освіти, регіональний заклад ППО, кафедри ВНЗ, лабораторії наукових установ, заклади професійно – технічної освіти, центри творчості, ДЮСШ, школи мистецтв тощо.

Неформальні організації: громадські організації, в т.ч. освітянські, зокрема, методичні об'єднання педагогів за фахом, інформаційний ресурс «Педагогічна преса», представництва зарубіжних культурних і навчальних центрів (British Council, American Peace Corps, Гете Інститут, Французький культурний центр тощо), навчальні платформи (Prometheus, Coursera та інші), спонсори, меценати, творчі спілки і об'єднання тощо.

Управління освіти співпрацює на договірних засадах із сервісним центром ОТГ у частині забезпечення функціонування системи освіти громади.

*Важливим питанням якісної роботи системи освіти ОТГ є створення й розвиток опорної школи (опорних шкіл).*

Відкриття опорної школи має проводитися із врахуванням процесу створення об'єднаних територіальних громад. З метою уникнення проблем із фінансуванням опорної школи, ефективного розподілу коштів державних субвенцій та її додаткове фінансування за рахунок місцевого бюджету правильним є створення ОТГ, а лише потім – визначення опорної школи і її філій. Такий підхід дасть можливість уникнути порушень законодавства щодо передачі освітніх субвенцій іншій ОТГ, а також визначення філій, які мають належати до однієї територіальної громади.

Успішність функціонування та авторитет опорної школи буде залежати від рівня задоволення потреб жителів громади у якісній освіті, реалізації завдань профільного навчання, що максимально враховує запити, потреби, інтереси і побажання учнів школи III ст., забезпеченості варіативної складової для учнів 1 –

11 кл. необхідною кількістю годин, розгалуженості мережі позанавчальної діяльності різних напрямів, наявності висококваліфікованих педагогічних кадрів, що забезпечать впровадження принципів педагогічного партнерства, відповідності матеріально-технічної бази сучасним вимогам, якості довозу учнів і вчителів до місця навчання і роботи, ефективності співпраці школи, влади і громади.

*Важливим є питання організації і змісту методичної роботи, науково – методичного супроводу професійного розвитку педагогічних та управлінських кадрів закладів освіти ОТГ. Методична робота може бути організована за декількома моделями, зокрема:*

- школу обслуговує методичний кабінет відділу/управління освіти РДА за традиційною схемою відповідно укладеної угоди між управлінням освіти ОТГ і методичним кабінетом;
- введення посади спеціаліста управління освіти ОТГ, посадовою інструкцією якого передбачено науково – методичний супровід НВП, інформаційно-аналітичне забезпечення методичної роботи, професійного розвитку педагогічних та управлінських кадрів закладів освіти ОТГ, опорної школи. Такий спеціаліст має організовувати та координувати роботу методичних об'єднань педагогів, налагоджувати співпрацю з кафедрами ВНЗ, регіональним закладом ППО, методичним кабінетом відділу/управління освіти РДА, професійними громадськими організаціями, міжнародними освітніми фондами і представництвами, організовувати професійні заходи, стажування, пропонувати варіанти проходження курсів ПК, вивчати та пропагувати для вивчення кращі освітянські практики, здійснювати індивідуальне наставництво молодих спеціалістів, тощо;
- організація методичної роботи на базі опорної школи з наданням широких повноважень громадським утворенням – методичним об'єднанням педагогів за фахом. Керівництво методичною роботою опорної школи та її філій може здійснювати заступник директора з навчально-виховної роботи, посадовою

інструкцією якого передбачено вищеперераховані питання. В опорній школі за рахунок місцевого бюджету може бути введена посада заступника директора з науково-методичної роботи, що передбачається статутом закладу і змістом діяльності опорної школи як закладу інноваційного спрямування. Напрями роботи такого заступника такі ж, як і спеціаліста відділу/управління освіти ОТГ з науково-методичної роботи.

Професійний розвиток педагогів та керівників у міжтестастаційний період забезпечується самоосвітою, участю у тренінгах, семінарах, конференціях та інших заходах, що сертифіковані (zareєстровані) у закладах системи ППО чи вищої школи.

*Підвищення кваліфікації педагогічних працівників та керівників управління освіти, закладів освіти ОТГ може проходити за різними моделями, що передбачено новим Законом України «Про освіту» [2], як от:*

- безкоштовні курси ПК в регіональному закладі ППО, оскільки він належить обласній громаді, є закладом обласної комунальної власності, фінансується з обласного бюджету і повинен обслуговувати всіх освітян, які працюють у закладах освіти відповідної області;

- у ВНЗ, які мають профільні кафедри і організують ПК для педагогічних працівників ОТГ відповідно укладеного договору про науково – методичне співробітництво;

- керівництво та спеціалісти управління освіти ОТГ, директори шкіл і їх заступники, керівники філій можуть проходити курси ПК у ДВНЗ «Університет менеджменту освіти» НАПН України або в регіональних закладах ППО;

- форми навчання обираються особисто кожним педагогом та

керівником і можуть бути: денна, очно – заочна, дистанційна, накопичувальна, денна пролонгована з використанням можливостей змішаного навчання тощо.

ОТГ може створювати *сервісний центр* для матеріально – технічного й інформаційного забезпечення діяльності закладів комунальної власності громади (галузі освіти, в т.ч. опорної школи і її філій, медицини, культури, спорту, сім'ї і молоді тощо), що функціонує відповідно розробленого та затвердженого радою ОТГ положення про сервісний центр (Центр). До повноважень Центру входять і питання закупівлі, проведення тендерних торгів, роботи тендерної комісії.

Управління освіти, директори шкіл, завідувачі ДНЗ, директори позашкільних навчальних закладів прогнозують, планують та подають до Центру (узгоджені з управлінням освіти ОТГ) потреби закладів щодо матеріально-технічного, інформаційного, програмного забезпечення роботи закладів.

Забезпечення учнів шкіл підручниками, навчальною і художньою літературою, електронними освітніми ресурсами тощо, закупівля яких відбувається за кошти державного та місцевого бюджетів, здійснюється Центром через методичний кабінет відділу освіти РДА (відповідно укладеного договору про співпрацю і поданих заявок) або напряму через ресурсний центр департаменту освіти і науки облдержадміністрації.

### **Етапи розгортання дослідження**

Зважаючи на зміст та об'єм завдань дослідження, ресурсне забезпечення їх виконання, передбачаються такі етапи його розгортання:

*I етап (організаційно-підготовчий) : вересень 2017- грудень 2018 року*

Організація виконання дослідження на 2017-2022 рр.: рішення вченої ради ДНУ «Інститут модернізації змісту освіти» МОН України про схвалення теми дослідження «Модель управління системою освіти об'єднаної територіальної громади в умовах децентралізації влади».

Аналіз стану дослідженості проблеми управління системою освіти на рівні місцевих громад у зарубіжній та вітчизняній теорії, вивчення кращих зарубіжних і вітчизняних практик.

*II етап ( концептуально – діагностичний): січень - грудень 2019 року*

Теоретичне обґрунтування моделі управління системою освіти ОТГ в умовах децентралізації влади.

Експериментальна апробація розробленої моделі в управліннях освіти ОТГ визначених областей.

Підготовка рекомендацій щодо організації та змісту методичної роботи, науково-методичного супроводу професійного розвитку педагогічних та управлінських кадрів системи освіти ОТГ.

Розроблення типового положення про сервісний центр ОТГ, обґрунтування шляхів його взаємодії з управлінням освіти ОТГ, закладами освіти.

*III етап (формульвальний): січень 2020 - грудень 2021 років*

Впровадження апробованої моделі у практику роботи управлінь освіти ОТГ різних регіонів України.

Розроблення методичних рекомендацій щодо впровадження моделі управління системою освіти в умовах децентралізації влади на рівні об'єднаних територіальних громад.

Методичні рекомендації щодо взаємодії влади і ОТГ у створенні умов для здобуття якісної освіти жителями, розвитку опорної школи як центру демократичних перетворень у громаді.

*IV етап (узагальнюючий): січень-грудень 2022 року*

Презентація змісту і результатів реалізації проекту під час науковометодичних заходів міжнародного, регіонального та місцевого рівнів, наукові публікації, висвітлення у ЗМІ, сайті ДНУ «Інститут модернізації змісту освіти» МОН України, сайти та науково – методичні видання учасників та партнерів дослідження.

Упровадження результатів наукового пошуку буде здійснюватися за допомогою таких форм організації:

- обговорення під час круглих столів, тематичних дискусій, семінарів, конференцій;
- моделювання управлінських ситуацій;
- обміну досвідом створення управлінь освіти ОТГ, кращими практиками функціонування систем освіти на рівні місцевих громад.

Отже, на підставі обґрунтування актуальності, мети і завдань дослідження, визначення наукових засад його розгортання, передбачення ресурсного забезпечення та етапів реалізації поставлених завдань, трактувань окремих понять, можемо зробити такі висновки:

- ОТГ є якісно новим кроком на шляху побудови громадянського суспільства в Україні і передбачає демократизацію процесу управління місцевою громадою, участь усіх жителів у прийнятті важливих рішень її функціонування та розвитку, забезпеченні якості життя кожного громадянина;
- утворення системи освіти ОТГ потребує чітких рекомендацій щодо управління нею на рівні місцевої громади, обґрунтування та впровадження моделі такого управління, що базується на сучасних науково виважених засадах функціонування соціальних систем, кращих європейських практиках взаємодії влади, місцевої громади і закладів освіти;
- відкриття опорної школи (опорних шкіл) ОТГ стане конкретним кроком на шляху імплементації нового Закону України «Про освіту», відкриє реальні можливості охоплення учнів школи III ст. профільним навчанням за їхнім вибором, об'єднає зусилля влади, громади і батьків у створенні комфортних умов навчання й розвитку учнів;
- створення та розвиток освітнього кластеру, ядром якого є управління освіти ОТГ, сприятиме об'єднанню зусиль всіх зацікавлених сторін у забезпеченні якості освіти жителів громади, стане реальною підтримкою

влади на місцях у формуванні та розвитку демократичного громадянства, оскільки саме заклади освіти з їхнім потужним кадровим потенціалом зможуть проводити якісну інформаційно – роз’яснювальну, просвітницьку роботу серед жителів щодо переваг децентралізації влади, ролі і впливу кожного жителя громади у забезпеченні якості життя населення.

#### Література:

1. Концепція Нової української школи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mon.gov.ua/activity/education/zagalna-serednya/ua-sch2016/konczepczyia.html>
2. Проект Закону України «Про освіту» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=58639](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58639)
3. Закон України «Про добровільне об’єднання територіальних громад» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

Наталія Клокар, доктор педагогічних наук,  
професор, заслужений працівник освіти  
України, ДВНЗ «Університет  
менеджменту освіти» НАПН України,  
професор кафедри державної служби та  
менеджменту освіти е – mail: [ni-taurus@ukr.net](mailto:ni-taurus@ukr.net)  
тел.: 067 407 24 64

