

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 37.014.55

Забезпечення ефективного управління освітою в територіальних громадах

ENSURING EFFECTIVE MANAGEMENT OF EDUCATION IN TERRITORIAL COMMUNITIES

ХИТЬКО Майя – кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри публічного управління та права, Комунальний заклад вищої освіти «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради, вул. Володимира Антоновича, 70, м. Дніпро, 49006, Україна

ORCID <https://orcid.org/0000-0002-9216-8876>

КУЛИК Андрій – аспірант кафедри публічного управління та права, Комунальний заклад вищої освіти «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради, вул. Володимира Антоновича, 70, м. Дніпро, 49006, Україна

ORCID <http://orcid.org/0000-0002-7963-9397>

КНУТКО Maiya – Candidate of Science in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of Department of Public Administration and Law, Communal Institution of Higher Education «Dnipro Academy of Continuing Education» of Dnipropetrovsk Regional Council, 70, Volodymyr Antonovych St., Dnipro, 49006, Ukraine

KULYK Andrii – postgraduate student of the Public Administration and Law Department, Communal Institution of Higher Education «Dnipro Academy of Continuing Education» of Dnipropetrovsk Regional Council, 70, Volodymyr Antonovych St., Dnipro, 49006, Ukraine

DOI

Анотація. У статті розкрито основний зміст децентралізації в сфері освіти, що має на меті наблизити освітні послуги до громади. Виявлено, що утворення територіальних громад стало шансом для серйозної модернізації їх системи освіти. З'ясовано, що всі області України долучилися до створення територіальних громад, які з перших днів зіткнулися з багатьма проблемами управління освітньою сферою, а саме структури управління освітою; кількості штатних працівників закладів освіти; формату методичної підтримки шкіл; критеріїв аналізу шкільної мережі; функціонування позашкільної освіти. Обґрунтовано, що для розв'язання проблем ефективного управління освітою в територіальній громаді необхідно скористатися дієвим інструментом публічного управління – стратегічним плануванням, як процесом, що має на меті встановлення пріоритетів і підготовки плану дій для їх реалізації. Основними завданнями якого є аналіз соціально-економічного стану громади; формулювання перспективного реалістичного майбутнього бачення; аналіз сильних та слабких внутрішніх сторін та зовнішніх можливостей та загроз; визначення стратегічних цілей, досягнення яких дозволить реалізувати бачення; розробка операційних цілей та завдань для досягнення стратегічних цілей. Визначено, що стратегічною метою функціонування громади може бути оптимізація шкільної мережі, яка передбачає її розгляд в контексті потреб території та економічних можливостей. Основними кроками оптимізації шкільної мережі громади може бути визначення кількості учнів, їх вікових груп, потреб у ресурсах та інших факторів, що впливають на навчальний процес; оцінка стану будівель, обладнання та інших ресурсів, необхідних для навчання; визначення оптимальної кількості шкіл; зменшення кількості шкіл; перерозподіл ресурсів; проведення консультацій з громадою. Підсумовано, що чинниками, які впливають на ефективність управління освітою в територіальних громадах, є відсутність чіткої стратегії розвитку шкільної мережі, недостатня кількість шкіл у деяких районах; недостатня кількість коштів для забезпечення якісної освіти в громаді, недостатнє залучення громадськості до процесу ухвалення рішень щодо шкільної мережі.

Ключові слова: управління освітою, децентралізація, територіальні громади, ефективність, стратегія.

Summary. The article reveals the main content of decentralization in the field of education, which aims to bring educational services closer to the community. It was revealed that the formation of territorial communities became a chance for serious modernization of their education system. It was clarified that all regions of Ukraine joined the creation of territorial communities, which from the first days faced many problems of management of the educational sphere, namely the structure of education management; the number of full-time employees of educational institutions; the format of methodical support for schools; criteria for analyzing the school network; functioning of extracurricular education. It is justified that in order to solve the problems of effective management of education in the territorial community, it is necessary to use an effective tool of public management – strategic planning, as a process aimed at setting priorities and preparing an action plan for their implementation. The main tasks of which are: analysis of the

socio-economic state of the community; formulation of a promising realistic future vision; analysis of internal strengths and weaknesses and external opportunities and threats; determination of strategic goals, the achievement of which will enable the realization of the vision; development of operational goals and tasks for achieving strategic goals. It was determined that the strategic goal of the community's functioning can be the optimization of the school network, which involves considering it in the context of the territory's needs and economic opportunities. The main steps of optimizing the community's school network can be determining the number of students, their age groups, resource needs and other factors affecting the educational process; assessment of the condition of buildings, equipment and other resources necessary for training; determining the optimal number of schools; decrease in the number of schools; redistribution of resources; conducting consultations with the community. It was concluded that factors affecting the effectiveness of education management in territorial communities are: lack of a clear strategy for the development of the school network, insufficient number of schools in some districts; insufficient amount of funds to ensure quality education in the community, insufficient involvement of the public in the decision-making process regarding the school network.

Key words: *education management, decentralization, territorial communities, efficiency, strategy.*

Вступ. 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 перетворень у державі, які суттєво впливають на процес формування змісту освіти, її структуру і висувають нові вимоги до якості освітніх послуг. Такими перетвореннями є децентралізація управління в Україні як процес передачі влади та відповідальності з центрального рівня до місцевих органів влади та громадянського суспільства. Цей процес має на меті покращення якості життя людей, збільшення ефективності управління, зменшення корупції та збільшення впливу громадян на прийняття рішень. Одним із ключових елементів децентралізації є реформа місцевого самоврядування, яка передбачає створення територіальних громад та надання їм більш широких повноважень у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, тощо. Невід'ємним елементом реформи органів місцевого самоврядування є реформа системи освіти. Децентралізація в сфері освіти має на меті наблизити освітні послуги до громади, але водночас пов'язана з необхідністю вирішення багатьох проблем та ухвалення непопулярних рішень.

Аналіз останніх досліджень. Проблеми децентралізації в освіті досліджували вітчизняні науковці і практики, такі як Л. Гриневич, яка вивчала досвід децентралізації управління європейських країн [2], Д. Дзвінчук присвятив праці оцінюванню ефективності публічного управління територіальними громадами [3], Г. Єльнікова визначила ставлення до школи громадськості шляхом опитування [4], Т. Лукіна вивчала проблеми управління якістю загальної середньої освіти [6]. Результати аналізу показують, що висвітлення децентралізації в освіті актуалізується з огляду на процеси децентралізації влади та формування територіальних громад.

Мета статті. Визначити чинники, що впливають на ефективність управління освітою в територіальних громадах.

Виклад основного матеріалу. Результатом реформ щодо децентралізації в Україні стало утворення територіальних громад. Це шанс для серйозної модернізації, підвищення матеріально-технічного рівня забезпечення сільських шкіл. Це не могло не вплинути на якість

освітніх послуг. Усі області країни самим активним чином долучилися до створення територіальних громад, наділених значними фінансовими і управлінськими повноваженнями. Реформа децентралізації стартувала в Україні у 2014 році з ухвалення Урядом Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, що у 2015 році дало можливість територіальним громадам об'єднуватись, щоб стати більш конкурентоспроможними [5]. Станом на кінець 2020 року в Україні було сформовано 1469 територіальних громад.

З перших днів функціонування громади зіткнулися з багатьма викликами і в питаннях управління освітньою сферою щодо:

- структури управління освітою в громаді;
- кількості штатних працівників;
- формату методичної підтримки шкіл громади;
- критеріїв аналізу ситуації шкільної мережі громади;
- роботи позашкільної освіти.

З 2016 року почав напрацьовуватися досвід роботи в громадах щодо забезпечення ефективного управління освітою. Цей час збігся зі створенням опорних шкіл. Зміни в Податковому і Бюджетному кодексах дали можливість громадам отримати стабільні джерела доходів, що допомогло місцевим органам влади вирішити наступні проблеми:

- усвідомлення того, що кількість малокомплектних і водночас затратних шкіл у сільській місцевості є завеликою;
- запровадження реалізації стратегії поліпшення освітніх послуг; оптимізації шкільної мережі;
- створення нової системи методичної служби;
- запровадження необхідної структури позашкільного розвитку;
- забезпечення профільного навчання учнів старших класів;
- забезпечення системної роботи з обдарованою молоддю.

Для розв'язання таких проблем важливим є створення ефективного управління освітою в територіальній громаді. Адаптація місцевих органів самоврядування до змін в системі освіти в реальності вимагає, насамперед, підвищення ефективності в управлінні ресурсами: людськими, матеріальними, фінансовими. Важливу роль у цьому відношенні відіграє планування як функція управління. Вона охоплює всю

управлінську діяльність, яка впливає на результати діяльності місцевого самоврядування.

Планування – це процес, що має на меті встановлення пріоритетів і підготовку плану дій для їхньої реалізації. Відправною точкою цього процесу є уточнення стратегічних цілей органів місцевого самоврядування. Також необхідно з'ясувати, наскільки це можливо в сучасних складних умовах, визначити чинники, які будуть впливати на кількісні та якісні показники при розробці програми соціально-економічного розвитку громади. Ці чинники можна розділити на зовнішні та внутрішні. Зовнішні чинники включають демографічні тенденції, економічні фактори, соціальні тенденції і підходи, технологічні аспекти. Внутрішні – інвестиції, стандарти та якість наданих послуг, зниження витрат, наявність матеріальних, фінансових, кадрових та правових ресурсів, необхідних для здійснення завдань визначених у програмі соціально-економічного розвитку громади.

Щоб визначитись у напрямках розвитку громади та впливати на ефективність розподілу та використання її потенціалу, необхідно приділяти увагу затвердженню Стратегії розвитку громади – довгостроковому плану послідовних виважених дій, спрямованого на максимальне використання наявних у громаді ресурсів для досягнення успіху, сталого розвитку і повної реалізації мети.

Основними завданнями стратегічного планування є:

- аналіз соціально-економічного стану громади;
- формулювання перспективного реалістичного майбутнього бачення;
- аналіз сильних та слабких внутрішніх сторін та зовнішніх можливостей та загроз;
- визначення стратегічних цілей, досягнення яких дозволить реалізувати бачення;
- розробка операційних цілей та завдань для досягнення стратегічних цілей [1].

Стратегічною метою функціонування громади може бути оптимізація шкільної мережі. Ця мета передбачає розгляд шкільної мережі в контексті потреб території, економічних можливостей та інших факторів. Оптимізація шкільної мережі може включати зведення нових шкіл, реорганізацію існуючих закладів, зменшення або збільшення кількості учнів у класі, а також забезпечення якісної освіти для всіх учнів. Реалізація цієї стратегічної мети може допомогти забезпечити розвиток громади, покращити якість освіти та забезпечити рівні можливості для всіх дітей.

Оптимізація кількості шкіл в громаді – це процес оцінки та зменшення кількості шкіл у громаді з метою покращення якості навчання та забезпечення ефективного використання ресурсів.

Основними кроками оптимізації кількості шкіл в громаді є оцінка потреб у навчанні: визначення кількості учнів, їх вікових груп, потреб у ресурсах та інших факторів, що впливають на навчальний процес; аналіз стану шкільної інфраструктури: оцінка стану будівель, обладнання та інших ресурсів, необхідних для навчання; визначення оптимальної кількості шкіл, яка забезпечить ефективне використання ресурсів та покращення якості навчання; реорганізація шкільної мережі: зменшення кількості шкіл шляхом їх об'єднання

або ліквідації, перерозподіл ресурсів та персоналу; проведення консультацій із громадою, де можна обговорити плани та знайти компромісні рішення.

Однією з основних проблем реорганізації шкіл в громаді є опір з боку громадськості та батьківської спільноти. Люди можуть бути не задоволені зменшенням кількості шкіл у своїй місцевості, переживати за збереження робочих місць для вчителів та інших працівників шкіл.

Іншою проблемою є можливість зниження якості навчання в результаті зменшення кількості шкіл. У разі неправильної оцінки потреб у навчанні та стану шкільної інфраструктури може статися, що зменшення кількості шкіл призведе до перевантаження класів та погіршення умов навчання. Крім того, реорганізація шкільної мережі може вимагати значних фінансових витрат, зокрема на ремонт та модернізацію шкільних будівель, перепідготовку вчителів та інших працівників, а також на інші витрати, пов'язані з процесом оптимізації.

Перед реорганізацією шкільної мережі необхідно зробити детальний аналіз та організувати консультації з громадою, щоб забезпечити ефективне використання ресурсів та покращення якості навчання без негативного впливу на громадську думку та якість навчання.

Аналіз доцільно провести за такими напрямками: визначення кількості учнів та їх розподіл по школах; оцінка стану шкільної інфраструктури та потреб у ремонті та модернізації; аналіз фінансових витрат на підтримку шкільної мережі та її оптимізацію; консультації з громадою та батьківською спільнотою щодо їх потреб та очікувань від шкільної мережі; оцінка ризиків та можливих наслідків реорганізації шкільної мережі; порівняння з досвідом інших громад, які провели оптимізацію шкільної мережі; розробка плану дій та стратегії оптимізації шкільної мережі на основі проведеного аналізу та консультацій із громадою.

Висновки. У результаті дослідження було визначено чинники, що впливають на ефективність управління освітою в територіальних громадах, а саме: відсутність чіткої стратегії розвитку шкільної мережі на місцевому рівні, що призводить до нерівномірного розподілу шкіл, перевантаження деяких закладів, недостатньої кількості шкіл у деяких районах; недостатня фінансова підтримка шкільної мережі, коли більшість територіальних громад не мають достатньої кількості коштів для забезпечення якісної освіти, зокрема для зведення нових шкіл або ремонту існуючих, що може призводити до зменшення якості освіти та негативно впливати на розвиток громади в цілому; недостатнє залучення громадськості до процесу прийняття рішень щодо шкільної мережі, що може призводити до незадоволення та конфліктів. Проведене дослідження дає підстави стверджувати, що вирішення проблеми забезпечення ефективного управління освітою в територіальних громадах потребує запровадження нових сучасних механізмів управління. Тож подальша розробка окресленої проблематики потребує осмислення теоретичних основ публічного управління щодо забезпечення ефективного управління освітою в територіальних громадах.

Список використаних джерел

1. Берданова О., Вакуленко В., Валентюк І., Ткачук А. Стратегічне планування розвитку об'єднаної територіальної громади: навч. посіб. Київ, 2017. 121 с.
2. Гриневич Л. Тенденції децентралізації управління базовою освітою в сучасній Польщі: автореф. дис. ... канд. пед. наук. Київ, 2005. 20 с.
3. Дзвінчук Д., Лютий М. Про оцінювання ефективності публічного управління територіальними громадами. *Публічне урядування: збірник «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»*. 2022. № 1 (29). С. 42–51.
4. Єльнікова Г. Теорія та методика оцінювання результатів діяльності загальноосвітнього навчального закладу. *Теорія та методика управління освітою*. 2012. № 8.
5. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення: 17.10.2022).
6. Лукіна Т. Державне управління якістю загальної середньої освіти в Україні: монографія. Київ: Вид-во НАДУ, 2004. 292 с.

References

1. Berdanova O., Vakulenko V., Valentiuk I., Tkachuk A. (2017). *Stratehichne planuvannia rozvytku obiednanoi terytorialnoi hromady* [Strategic planning of the development of the united territorial community]: navch. posib. Kyiv [in Ukrainian].
2. Hrynevych L. (2005). *Tendentsii detsentralizatsii upravlinia bazovoio osvitoiu v suchasni Polshchi* [Tendencies of decentralization of basic education management in modern Poland]: avtoref. dys. ... kand. ped. nauk. Kyiv [in Ukrainian].
3. Dzvinchuk D., Liutyi M. (2022). *Pro otsiniuvannia efektyvnosti publichnoho upravlinnia terytorialnymy hromadamy* [About evaluating the effectiveness of public management of territorial communities]. *Publichne uriaduvannia: zbirnyk «VNZ «Mizhrehionalna Akademiia upravlinnia personalom»*. № 1 (29). S. 42–51 [in Ukrainian].
4. Yelnikova H. (2012). *Teoriia ta metodyka otsiniuvannia rezultativ diialnosti zahalnoosvitnoho navchalnoho zakladu* [Theory and methodology of evaluating the results of the activities of a general educational institution]. *Teoriia ta metodyka upravlinnia osvitoiu*. № 8 [in Ukrainian].
5. The concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine: Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 01.04.2014. №. 333-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (accessed: 17.10.2022) [in Ukrainian].
6. Lukina T. (2004). *Derzhavne upravlinnia yakistiu zahalnoi serednoi osvity v Ukraini* [State management of the quality of general secondary education in Ukraine]: monohrafiia. Kyiv: Vyd-vo NADU. 292 [in Ukrainian].