

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

ФАКУЛЬТЕТ СОЦІОЛОГІЇ ТА УПРАВЛІННЯ

КАФЕДРА СОЦІАЛЬНОЇ ФІЛОСОФІЇ ТА УПРАВЛІННЯ

**Кваліфікаційна робота
магістра**

**ОПТИМІЗАЦІЯ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ
ОСВІТОЮ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

Виконав: магістрант 2-го курсу, групи 8.2819-з
спеціальності 281 «Публічне управління та
адміністрування»
освітньо-професійної програми «Публічне
управління та адміністрування»
О.Г. Данило

Керівник: завідувач кафедри соціальної
філософії та управління, професор, доктор
філософських наук, доцент Бутченко Т.І.

Рецензент: професор кафедри соціальної
філософії та управління, д.філос.н.,
доцент Глазунов В.В.

Запоріжжя – 2020

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Факультет соціології та управління

Кафедра соціальної філософії та управління

Рівень вищої освіти магістр

Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»

Освітньо-професійна програма «Публічне управління та адміністрування»

ЗАТВЕРДЖУЮ

Завідувач кафедри соціальної філософії
та управління

Т.І.Бутченко

«___» _____ 2020 року

ЗАВДАННЯ
НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ СТУДЕНТЦІ

Данило Ользі Григорівні

(прізвище, ім'я, по-батькові)

1. Тема роботи Оптимізація муніципального управління освітою в умовах децентралізації

керівник роботи Бутченко Тарас Іванович, завідувач кафедри соціальної філософії та управління, доктор філософських наук, доцент

(прізвище, ім'я, по-батькові, науковий ступінь, вчене звання)

затверджені наказом ЗНУ від «25» травня 2020 року № 606-с

2. Строк подання студентом роботи 04 грудня 2020 року

3. Вихідні дані до роботи Сеїтосманов А., Фасоля О., Мархлевські В. Нова школа у нових громадах: посібник з ефективного управління освітою в об'єднаних територіальних громадах. Київ : Академвидав, 2018. 128с.; Кавунець А. Управління системою освіти територіальних громад: досвід країн Вишеградської четвірки для України. Вінниця : ТОВ «Твори», 2018. 120 с.; Щодо результатів державного фінансового аудиту виконання бюджету Берестівської сільської об'єднаної територіальної громади за період з 01.01.2016 по 01.07.2018, Запоріжжя, 2018, 69 с.

4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити): 1. Проаналізувати історію дослідження оптимізації муніципального управління освітою в умовах децентралізації 2. Уточнити зміст основних понять дослідження: «оптимізація», «муніципальне управління», «освіта», «управління освітою», «децентралізація». 3. Визначити принципи та методи дослідження оптимізації муніципального управління в умовах децентралізації. 4. Дослідити особливості історичної генези моделі муніципального управління освітою в Україні. 5. Виявити специфіку оптимізації муніципального управління освітою як завдання реформи з децентралізації 6. Проаналізувати міжнародний досвід оптимізації муніципального управління освітою в умовах децентралізації. 7. Визначити сучасний стан управління розвитком освіти в об'єднаних територіальних громадах України. 8. Визначити основні чинники оптимізації муніципального управління освітою в умовах децентралізації.

5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень) _____

6. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв
Розділ 1	Бутченко Т.І., завідувач кафедри соціальної філософії та управління, професор кафедри	25.05.2020	25.05.2020
Розділ 2	Бутченко Т.І., завідувач кафедри соціальної філософії та управління, професор кафедри	26.06.2020	26.06.2020
Розділ 3	Бутченко Т.І., завідувач кафедри соціальної філософії та управління, професор кафедри	03.10.2020	03.10.2020

7. Дата видачі завдання 25 травня 2020 року

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Строк виконання етапів роботи	Примітка
1.	Вибір теми кваліфікаційної роботи	Березень 2020	<i>виконано</i>
2.	Бібліографічний пошук	Квітень 2020	<i>виконано</i>
3.	Розробка основних положень роботи	Травень 2020	<i>виконано</i>
4.	I розділ	Червень 2020	<i>виконано</i>
5.	II розділ	Серпень 2020	<i>виконано</i>
6.	III розділ	Вересень 2020	<i>виконано</i>
8.	Систематизація висновків	Листопад 2020	<i>виконано</i>
9.	Нормоконтроль	Грудень 2020	<i>виконано</i>

Студент _____ О.Г.Данило
(підпис) (ініціали та прізвище)

Керівник роботи _____ Т. І. Бутченко
(підпис) (ініціали та прізвище)

Нормоконтроль пройдено

Нормоконтролер _____ О.В.Заїка
(підпис) (ініціали та прізвище)

РЕФЕРАТ

Кваліфікаційна робота складається з 92 сторінок, 81 позиції у списку літератури.

ОПТИМІЗАЦІЯ, МУНІЦИПАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ, ОСВІТА, УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ, ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ

Мета дослідження: визначити форми та критерії оптимізації муніципального управління освітою в умовах децентралізації.

Об'єкт дослідження: муніципальна система управління освітою.

Предмет дослідження: шляхи та умови оптимізації муніципального управління системою освіти в умовах децентралізації.

Методи дослідження: історичний, ретроспективний, системний, термінологічний аналіз, порівняння, синтез.

Гіпотеза: обов'язкова умова оптимізації муніципального управління освітою в умовах децентралізації – врахування відповідності мережі муніципальних освітніх закладів актуальним та перспективним освітнім потребам громад.

Висновки: 1. Розвиток освіти в нашій країні зараз напряду залежить від правильних кроків уряду та прийняття правильних рішень на місцях. Результат таких кроків – подальше майбутнє підростаючого покоління.

2. Реформування освіти передбачає врахування закордонного досвіду та вироблення на основі нього власних, фундаментальних принципів щодо здійснення модернізаційних заходів для покращення якості освіти.

3. Пошук оптимальних рішень є важливим завданням при прийнятті рішень на всіх рівнях управління освітою. Але успішне його вирішення можливо лише за умови розуміння управлінцями того, що таке оптимізація, якими є її загальні принципи, і як їх треба застосовувати на практиці. В ході дослідження ми визначили, що оптимізація – пошук і вибір найкращого результату.

SUMMARY

Qualification work consists of 92 pages, 81 literature sources.

IMPROVEMENT, MUNICIPAL MANAGEMENT, EDUCATION,
EDUCATION MANAGEMENT, DECENTRALIZATION

Research purpose is to determine the forms and criteria for improving municipal management of education in conditions of decentralization.

Research object is the municipal system of education management.

Research subject is the ways and conditions of municipal management improvement of education system in decentralization conditions.

Research methods are historical, retrospective, systemic, terminological analysis, comparison, synthesis.

Research hypothesis is that prerequisite for the improvement of municipal education management in conditions of decentralization is taking into account the compliance of the network of municipal educational institutions with current and future communities' educational needs.

Conclusions: 1. The development of education in our country now directly depends on the right steps of the government and field decision-making. The result of such steps is the future of the younger generation.

2. Education reform involves taking into account foreign experience and developing on that basis own, fundamental principles for the implementation of modernization measures in order to improve education quality.

3. Finding optimal solutions is an important task in decision-making at all levels of education management. But its successful solution is possible only if managers understand what improvement is, what are its general principles, and how they should be applied in practice. In the course of our research, we determined that improvement is the search for and selection of the best result.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	6
РОЗДІЛ 1 МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ ДОСЛІДЖЕННЯ ОПТИМІЗАЦІЇ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....	9
1.1. Історія дослідження оптимізації муніципального управління освітою в умовах децентралізації.....	9
1.2. Зміст понять «оптимізація», «муніципальне управління», «освіта», «управління освітою», «децентралізація»	15
1.3. Принципи та методи дослідження оптимізації муніципального управління в умовах децентралізації.....	27
РОЗДІЛ 2 ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ ДОСЛІДЖЕННЯ ОПТИМІЗАЦІЇ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....	34
2.1. Історична генеза моделі муніципального управління освітою в Україн..	34
2.2. Оптимізація муніципального управління освітою як завдання реформи з децентралізації.....	42
2.3. Міжнародний досвід оптимізації муніципального управління освітою в умовах децентралізації.....	50
РОЗДІЛ 3 ШЛЯХИ ОПТИМІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ОСВІТИ В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ.....	62
3.1. Сучасний стан управління розвитком освіти в об'єднаних територіальних громадах України	62
3.2. Основні чинники оптимізації муніципального управління освітою в умовах децентралізації.....	70
ВИСНОВКИ.....	81
СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ.....	85

ВСТУП

Актуальність теми. Розвиток України як суверенної, демократичної, незалежної держави неможливо уявити без повноцінного розвитку освіти — потенційної основи соціального та науково–технічного прогресу, економічного зростання, добробуту й безпеки суспільства. Тим паче, що нова епоха, в яку вступає сучасний світ, – це епоха інформації, знання, інтелекту, отже, і роль освіти сьогодні кардинально зростає. Закономірно, що зі здобуттям Україною незалежності було взято курс на докорінне реформування системи освіти. Особливо актуальною ця проблема постала зараз, в умовах децентралізації.

Для України актуальними залишаються процес децентралізації правління освітою, розширення автономії навчальних закладів, наближення їх до місцевого оточення, розгляд повноважень і співпраці органів управління освітою різних рівнів. Слід зазначити, що на заваді реформуванню освіти стоять старі державні та соціальні інституції, які зберігаючи свій статус заважають переведенню державного сектору освіти до моделі надання освітніх послуг. За таких умов реформи не змінюють способу діяльності державних інституцій, саме тому на порядку денному перегляд та розподіл обов'язків між центром і регіонами, а також оптимізація управління освітою на місцевому рівні.

Досягти високої якості надання освітніх послуг населенню можна через модернізацію освітньої галузі громад з урахуванням сучасних тенденцій розвитку, комплексної інформатизації освіти та створення інформаційно–навчального середовища й запровадження новітніх освітніх технологій у освітній процес, забезпечення наукового підходу до виховання та соціалізації підростаючого покоління, запровадження моніторингу системи освіти і модернізації матеріально–технічної бази

Проблемна ситуація полягає у тому, що у багатьох громадах невтішні демографічні показниками та швидкі темпи урбанізації, у результаті чого маємо значну кількість малокомплектних шкіл у селах і селищах. Тобто, більше половини загальноосвітніх шкіл заповнено лише наполовину їхньої фактичної

потужності. Отримавши низку нових повноважень, громади почали закладати перші підвалини у сфері освіти. Водночас, вони відчули потребу у багатьох фахівцях: управлінцях, спеціалістах у сфері освіти, юристах, фінансистах та ін. Кадровий голод гостро відчувається і у самих закладах освіти, молоді спеціалісти не хочуть повертатися, переїжджати до села. Проблема також полягає у забезпеченні високої якості надання освітніх послуг населенню через модернізацію освітньої галузі громад з урахуванням сучасних тенденцій розвитку.

Наукових публікацій, присвячених питанню оптимізації муніципального управління освітою контексті реформи децентралізації в Україні, за період 2014–2019 рр., поки що обмаль. Різні аспекти аналізу цієї проблематики представлені в працях науковців та практиків, серед яких: В. Бахрушин, О. Берданова, О. Кавунець, О.Калашнінова, О. Фасоля та ін.

Значний внесок у вивчення питань, що стосуються децентралізації у сфері освіти, здійснюють такі автори: Я. Герчинський, Л. Гриневич, Д. Дзвінчук, О. Ковнір, І. Лопушинський, Л. Юрчук та ін. Вклад учених у вирішенні актуальних проблем функціонування територіальних громад є вагомим, але при цьому слід звернути увагу на об'єктивну необхідність подальшого дослідження питань, що стосуються забезпечення необхідних умов розробки та реалізації освітньої політики на базовому (місцевому) рівні.

Втім, незважаючи на значну кількість публікацій в області децентралізації освіти, питання оптимізації муніципального управління освітою в умовах децентралізації комплексно не досліджене й існують значні складнощі щодо впровадження нової реформи на практиці.

Об'єктом дослідження виступає муніципальна система управління освітою.

Предмет дослідження – шляхи та умови оптимізації муніципального управління системою освіти в умовах децентралізації.

Мета дослідження – визначити форми та критерії оптимізації муніципального управління освітою в умовах децентралізації.

Для досягнення мети будемо вирішити такі *завдання*:

- проаналізувати історію дослідження оптимізації муніципального управління освітою в умовах децентралізації;
- уточнити зміст понять «оптимізація», «муніципальне управління», «освіта», «управління освітою», «децентралізація»;
- обґрунтувати принципи та методи дослідження;
- дослідити особливості історичної генези моделі муніципального управління освітою в Україні;
- виявити специфіку оптимізації муніципального управління освітою як завдання реформи з децентралізації;
- проаналізувати міжнародний досвід оптимізації муніципального управління освітою в умовах децентралізації;
- визначити сучасний стан управління розвитком освіти в об'єднаних територіальних громадах України;
- визначити основні чинники оптимізації муніципального управління освітою в умовах децентралізації

Гіпотеза: обов'язкова умова оптимізації муніципального управління освітою в умовах децентралізації – врахування відповідності мережі муніципальних освітніх закладів актуальним та перспективним освітнім потребам громад.

Структура роботи: кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку літератури.

РОЗДІЛ 1

МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ ДОСЛІДЖЕННЯ ОПТИМІЗАЦІЇ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

1.1. Історія дослідження оптимізації муніципального управління освітою в умовах децентралізації

Практика переходу багатьох країн світу до демократичної організації суспільства супроводжувалася пошуками таких варіантів управління освітніми системами, які б найбільш ефективно забезпечували їм підтримку місцевих громад. Цим країнам доводилося відмовлятися від централізованого управління всією мережею дошкільних і шкільних закладів і передавати відповідальність за них місцевим органам управління.

Такий процес прийнято називати децентралізацією управління освітою. У передових країнах Європи та США історично склалися різні моделі управління освітою. Водночас навіть в умовах зближення політики в рамках Європейського Союзу освітні системи залишаються унікальними в кожній країні з різним ступенем централізації/децентралізації управління та фінансування сфери освіти. Саме тому віднайти раціональне зерно в кожній з таких систем і зможти застосувати його в Україні в умовах децентралізації влади становить першочергове завдання як вітчизняних управлінців, так і вчених–педагогів.

Існує достатньо причин для запровадження в Україні системи децентралізації європейського зразка, оскільки, як відомо, установлення плюралістичного та демократичного управління в більшості країн Центральної та Східної Європи одразу привело до потреби одночасного проведення реформи місцевих адміністративних органів. Там розглядалися три головних питання, що вимагали вирішення: визначення територіальних структур; розподіл та призначення повноважень; децентралізація фінансування. На

засадах аналізу європейського досвіду децентралізації управління базовою освітою в Європі нами обґрунтовано основні висновки і положення щодо їх можливого використання в Україні, зокрема: на загальнодержавному рівні – щодо підходів до фінансування на рівні місцевого самоврядування, державної політики у сфері навчальних програм, підручників, підвищення кваліфікації вчителів, забезпечення прозорих механізмів контролю за якістю освіти (інспекторська служба, зовнішнє оцінювання, система моніторингу якості освіти); на рівні органів місцевого самоврядування – щодо фінансування шкіл і реалізації освітньої політики відповідно до локальних потреб, залучення громад до проблем освіти, моніторингу якості освіти на локальному рівні; на рівні навчальних закладів – щодо залучення громадськості до планування розвитку школи, проведення самооцінювання роботи школи. Останнім часом до вивчення європейського та світового досвіду реформування освіти в процесі децентралізації влади зверталися українські вчені та науковці А. Бабічев[3], А. Джурило [16], О. Зигало [21], О. Ковнір [37], Т. Кристопчук [32], Н. Левченко [35], О. Липовецька [36], І. Лопушинський [37], Р. Шиян [78] та ін.

Зигало О.А. у своїй статті «Особливості децентралізованої системи управління сферою освіти: досвід Франції» [21] розкрив питання реформування державного управління освітньою сферою Франції, перехід від централізованої до децентралізованої моделі державного управління освітою; зазначив тенденції запровадження реформ, їх наслідки для освітньої системи Франції та як приклад для України.

Кристопчук Т.Є. [32] дослідив засади управління в системі освіти європейських країн, подав три типи управління освітою (централізований, децентралізований та децентралізований з посиленою автономією навчальних закладів), представлених у зарубіжних дослідженнях. Визначив у своєму дослідженні, що однією з особливих тенденцій розвитку освіти у Центрально–Східноєвропейських країнах є переорієнтація на децентралізацію управління в системі вищої освіти.

Цікавою в контексті нашого дослідження є праця Р. Шияна «Децентралізація освіти у Польщі: досвід для України» [78] в якій описано перебіг децентралізаційних процесів в освітній системі Польщі, що тривали впродовж 25 років. Розподіл повноважень та відповідальності між різними рівнями державної влади та місцевого самоврядування, впровадження відповідних механізмів фінансування, педагогічного нагляду та пов'язаних з ним державних вимог до закладів освіти розглянуто в суперечливих обставинах становлення та розвитку на підставі свідчень безпосередніх учасників та дослідників подій. Цінним є те, що прокоментовано уроки польського досвіду та доцільність його застосування в Україні.

Водночас вивчення проблеми показало, що різні аспекти управлінської діяльності в галузі освіти висвітлювалися лише частково з метою ілюстрації стану розвитку освіти в різних регіонах України порівняно з управлінськими підходами до розвитку освіти у Великій Британії, Франції, Фінляндії, Польщі та інших державах світу. Систематичні дослідження суспільних трансформацій у нових соціально–економічних умовах здійснюють учені – фахівці з державного управління Д. Дзвінчук [17], В. Кремень [30, 31], С. Крисюк [33] та ін. Проблемам управління освітою присвячено праці, Т. Козарь [26], Н. Левченко [35], Л. Юрчук [80] та ін. Результати аналізу показують, що в більшості праць, опублікованих за роки незалежності України, висвітлюються питання розвитку вищої освіти в нашій державі, а також у західноєвропейських країнах.

Починаючи з 2000–го року, а особливо активно з 2015 року почали з'являтися дослідження у сфері децентралізації освіти.

Козарь Т.П. у своїй статті «Муниципальная система управления качеством образования в сфере распределения полномочий» [26] охарактеризував повноваження органів місцевого самоврядування у сфері освіти, визначив особливості розподілу функцій і повноважень у сфері освіти між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями, запропонував основні напрями вдосконалення освітньої політики на місцевому рівні.

Людмила Юрчук, докторант кафедри управління освітою НАДУ у своєму дослідженні «Тенденції децентралізації управління освітою в Україні» [80] розглядає ідеї та підходи щодо сутності процесу децентралізації управління освітою, розкриває його основні ознаки, якості та принципи. Особлива увага приділяє питанням розподілу функцій і повноважень та зон впливу між гілками влади.

Український науковець та дослідник Лопушинський І.П. [37] у своїй статті висвітлив новітні тенденції щодо реформування галузі освіти в умовах децентралізації влади в Україні. Автор наголошує на тому, що децентралізація управління освітою в Україні має відбуватися на основі врахування особливостей регіонів, інтересів територіальних громад та соціальних прошарків під час вибору моделей управління, реформування змісту освіти, способів її організації і фінансового забезпечення.

Дзвінук Д.І. [17] визначив основні напрями й труднощі розробки та реалізації освітньої політики в контексті реформи децентралізації в Україні, узагальнив дані досліджуваної проблеми та виокремив специфіку освітніх змін. Науковець вважає, що громада і держава повинні спільно вирішувати питання створення стратегічних засад реформування освітнього процесу, контролю його якості, посилення соціального захисту всіх учасників, розширення мережі закладів освіти, підготовки та підвищення кваліфікації педагогічних та науково-педагогічних працівників, розробки систем мотивації праці. Особливу увагу звернув на перспективи впровадження в життя концепції «Нової української школи» та створення мережі опорних шкіл.

Олег Фасоля і Айдер Сеїтосманов у своєму виданні «Нова школа у нових громадах» [66] , яке є першим в Україні посібником з ефективного управління освітою в об'єднаних територіальних громадах, виклали напрацьовані громадськими організаціями методики оптимізації освіти, які здійснено в рамках шведсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні». Корисним для нашого дослідження в цій роботі є те, що покроково описується як оптимізувати шкільну мережу в умовах децентралізації.

Для комплексного дослідження даної роботи необхідно було звернутися до вивчення історичного розвитку освіти.

Інші, відмінні від тогочасної офіційної радянської науки, а отже і невизнані та недоступні на теренах радянської України практично до кінця 80-х років – початку 90-х років ХХ століття, погляди на історію становлення та розвитку педагогічної думки та освіти на українських землях представлені в тогочасних працях науковців діаспори. Серед них найбільш цінною для нашого дослідження є праця С. Сірополка «Історія освіти на Україні» [67]. Цей твір є унікальним дослідженням культурно–освітньої діяльності, яка провадилася протягом століть на українських теренах, а саме – розвиток освіти, починаючи ще з аналізу освіти стародавніх слов'ян, а закінчуючи 1920 роком. Автор здійснив об'єктивне, правдиве, без стереотипів висвітлення найважливіших подій.

Шинкарук В. у своєму навчальному посібнику «Теорія та історія соціального виховання» [77] розкриває особливості соціального виховання в Україні від найдавніших часів до сьогодення та досить добре висвітлює питання шкільного виховання в Київській Русі Х – ХІІ ст.

Цікавими в контексті нашої роботи є праця вченого, історика–ерудита В. Біднова «Школа й освіта на Україні» [7], яка становить значну наукову цінність для вивчення історії освіти, а саме – становлення і розвитку освіти на Україні починаючи часів Київської русі – початку ХХ ст. Досить ґрунтовно і детально розписано розвиток не лише шкільної а й вищої освіти у розбивці історичних періодів.

Розбудова незалежної Української держави неможлива без відновлення й розвитку української педагогіки, національної системи освіти й виховання дітей та молоді в Україні. У книзі О. Любар «Історія української школи і педагогіки» [38] представлено історію української педагогіки, що зародилася, постала й розвивається в Україні, має самобутній національний характер, і разом із цим, виступає органічним компонентом загальнолюдської педагогічної культури. Основними творцями й носіями української педагогіки та її історії є

український народ. У даній роботі друга частина «Історія українського шкільництва, освіти й педагогічної науки» вміщає 18 тем, де досить докладно представлено розвиток шкільництва та взагалі освіти, починаючи з 988 року і закінчуючи останньою темою – «Освіта і педагогіка в країні – незалежній державі».

Схожими та взаємодовнюючими до попереднього видання є роботи вчених Л. Артемової та Л. Ярошук. Підручник доктора педагогічних наук, професора Київського міжнародного університету Л. Артемової «Історія педагогіки України» [1] розкриває становлення й розвиток дошкільного виховання, школи, освіти, педагогічної думки в контексті історичних етапів розвитку української державності, відродження пріоритетів національної освіти і педагогіки. Автор викладає сучасне бачення шляхів становлення та розвитку виховання й освіти на терені України від найдавніших часів.

Як бачимо, праць в царині розвитку освіти досить багато, але й на сьогодні залишається актуальною й відкритою проблема генези й еволюції оптимізації системи управління освітою в умовах децентралізації, яка залишилася поза увагою дослідників.

Освіта протягом усього життя в Україні перебуває у зародковому стані, аніякої системності в її розбудові не простежується.

Уряд країни намагається розвинути сучасну систему освіти, що відповідає потребам ХХІ століття та вже здійснив ряд важливих кроків у цьому напрямку. Реформи, які було розпочато завдяки децентралізації і демократизації системи освіти з одночасним закладенням підвалин для інтеграції з європейськими нормами та стандартами в освітній сфері продовжуються і нині. Але попри вражаючу базу, напрацьовану та сформовану Україною у сфері освіти, колосальну історію освіти в країні система освіти, схоже, досі не відповідає потребам економіки та населення, що невпинно змінюються.

1.2. Зміст понять «оптимізація», «муніципальне управління», «освіта», «управління освітою», «децентралізація»

При дослідженні будь-яких явищ суспільного життя завжди виникає потреба у з'ясуванні первісного змісту відповідної термінології як своєрідної першооснови, а також співставлення схожих та суміжних понять.

Досліджуючи проблематику свого дослідження, не можна оминати такі категорії, як «оптимізація», «муніципальне управління», «освіта», «управління освітою» та «децентралізація», що дасть змогу глибше зрозуміти природу явища, що вивчається.

Питання оптимізації закладів освіти та інших установ на Україні являється актуальним вже протягом багатьох років. Цей термін достатньо часто використовують у поєднанні з такими словами, як «скорочення», «закриття», «економія», «об'єднання» тощо.

Володимир Бахрушин, головний експерт групи «Освіта» розшифровує поняття «оптимізація»: «У завданнях прийняття рішень під оптимізацією зазвичай розуміють максимізацію чи мінімізацію певного корисного результату (мети, цільової функції, критерію ефективності, ...) за рахунок «оптимального» розподілу наявних ресурсів. В управлінні освітою такою метою може бути якість освіти, собівартість підготовки фахівців, терміни виконання проектів тощо. Але принципово важливо розуміти – якщо немає мети, не визначено, який результат ми прагнемо отримати (крім скорочення, закриття, економії, ...), то немає і оптимізації! Інша принципова річ, оптимізація – це не будь-яке покращення, а досягнення найкращого можливого за наявних умов результату» [4].

В освіті дане поняття почали використовувати порівняно нещодавно, в основному з реалізацією реформи децентралізації. Частіше його використовують в управлінні: зазвичай стосується найбільш прийняттого варіанту вибору, знайденого на основі заданої цільової функції із урахуванням прийнятих обмежень та при переконаності у повноті наявної групи альтернатив [25, с. 491].

Тлумачення «оптимізації» найчастіше можна зустріти в словниках. Так, в тлумачному словнику української мови це:

1) надання чому–небудь оптимальних, найбільш сприятливих властивостей, співвідношень. Покращання характеристик системи. Глобальна оптимізація.

2) визначення найбільшого або найменшого значення якої–небудь функції.

3) процес визначення екстремуму функції за заданих обмежень [72].

У словнику іншомовних слів Мельничука: (від лат. *optimus* – найкращий) процес надання будь–чому найвигідніших характеристик, співвідношень (наприклад, оптимізація виробничих процесів і виробництва) [39, с. 558].

У великому тлумачному словнику сучасної української мови: «надання чому–небудь оптимальних, найбільш сприятливих властивостей, співвідношень. Визначення найбільшого або найменшого значення якої–небудь функції. Процес визначення екстремуму функції за заданих обмежень [10, с.859].

У економічному словнику: «процес пошуку такого стану системи, за якого забезпечується максимум чи мінімум значень якихось функцій системи (вибір найліпшого варіанта з багатьох можливих)» [19, с. 212].

Отож, підводячи підсумок, можемо сказати, що піддати оптимізації можна будь–який процес. Оптимізація — це сукупність процесів, спрямованих на модернізацію та поліпшення існуючих механізмів досягнення бажаного результату, вибір найкращого варіанту.

Процес оптимізації соціальної діяльності безпосередньо пов'язаний з управлінням і, в силу цього, пронизує усі інші види діяльності, конкретизуючи і набуваючи неповторні риси. У існуючій літературі багато робіт присвячені оптимізації конкретних видів діяльності, природничим, технічним, економічним аспектам, але лише останнім часом процес оптимізації став розглядатися в якості самостійного об'єкту дослідження в сфері публічного управління. Проблема оптимізації діяльності дуже багатогранна, вона включає

масу загальнотеоретичних і прикладних аспектів. Аналіз процесу оптимізації діяльності як самостійного явища дозволяє встановити об'єктивні передумови можливості його існування. Типовими видами оптимізації є вибір найкращої із можливих у певному відношенні системи. Метою оптимізаційної діяльності є отримання оптимальної системи. Процес побудови ефективної системи публічного управління повинен відбуватися з урахуванням особливостей і тенденцій сучасного розвитку нашого суспільства. З урахуванням процесів глобалізації та інформатизації, за яких оптимізація системи публічного управління є необхідною умовою її ефективності.

Тобто під «оптимізацією» слід розуміти вибір оптимального із можливих у певних умовах варіанту виконання поставлених задач, цілеспрямований процес досягнення максимально можливого значення ефективності функціонування системи публічного управління. Оптимальне управління передбачає вибір і здійснення кращої програми дій для досягнення саме бажаного стану керованого об'єкта впливом на параметри управління. Тому коли йдеться про оптимізацію органів публічної влади, то передбачається не лише вибір відповідної моделі системи, а й набуття органами публічної влади найвигідніших характеристик для успішного виконання завдань, що поставили перед державою.

Під час дослідження виникає також питання щодо поняття «муніципальне управління». Поняття «муніципальне управління» походить від терміна «муніципалітет» та у Конституції і Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» ні цей термін, ні похідні від нього слова та словосполучення не використовуються, отже, про нього можемо вести дискусію тільки на доктринальному рівні.

Слово «муніципалітет» походить від латинського «*municipium*». Так в епоху римської рабовласницької республіки називалися італійські міста, які користувалися правами самоврядування.

Зазначимо, що муніципальне управління є порівняно новою сферою управлінської діяльності, що історично відрізняється від інших видів

управління, а тому у національній літературі ще не сформовано остаточного й загально визнаного його поняття.

В. Малиновський розглядає муніципальне управління як діяльність територіальної громади (жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста), спрямована на самостійне вирішення питань місцевого значення, що здійснюється через практичну діяльність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Муніципальне управління полягає за його визначенням полягає у: 1) діяльності щодо задоволення повсякденних потреб населення територіальної громади через надання адміністративних і громадських послуг; 2) виконанні делегованих органами державної влади функцій; 3) діяльності з використання владних повноважень, наданих органу місцевого самоврядування чи посадовій особі місцевого самоврядування [25, с. 458].

На думку Ю.Шарова, муніципальне управління у співвідношенні з місцевим самоврядуванням є ширшим, оскільки, крім представницьких функцій, включає до свого предмета делеговані державою повноваження, господарську самостійність, публічні інтереси громади, що розглядаються як рівноправні з державними. Проте такий підхід є не повним, оскільки автор розглядає співвідношення розглянутих понять тільки з позиції предмета повноважень (компетенції) відповідних органів. Якщо ж за критерій порівняння брати форму реалізації права на самоврядування, то в цьому випадку термін «місцеве самоврядування», з нашої точки зору, навпаки, є ширшим за змістом терміна «муніципальне управління», позаяк перший включає всі форми реалізації місцевого самоврядування, тоді як другий становить лише його частину, яка реалізується органами муніципального управління. Виникнення, організація і функціонування муніципальної влади неможливі без місцевого самоврядування, але не будь-яке місцеве самоврядування є проявом муніципального управління [51].

На думку В. Шарого муніципальне управління є більш складним і ризикованим видом діяльності, ніж будь-яка інша управлінська сфера, оскільки

в ньому прослідковується масштабна залежність муніципальної влади від волі та інтересів населення. Наприклад, система державного управління має потужний апарат, прискіпливо розроблені управлінські процедури, силу примусу, закону, інструкцій. Водночас у місцевому самоврядуванні механізм примусу значно символічніший, оскільки основна управлінська робота сконцентрована в площині методів і способів узгодження інтересів та корпоративної участі в самоврядній (публічній) діяльності [75, с. 175].

Відтак бачимо, що в більшості випадків науковці в нашій країні муніципальне управління ототожнюють саме з місцевим самоврядуванням, а деякі вважають його трохи ширшим ніж місцеве самоврядування.

Існує понад 500 визначень освіти, представлених у нормативних документах, підручниках, посібниках, інформаційних джерелах, результатах досліджень в Україні й інших державах. Визначення освіти обумовлюються рівнем відкриття нових знань, історичними етапами розвитку суспільства і держав, цінністю людини.

У найширшому розумінні освіта є переданням знань та інформації індивідам з метою виконання завдань виховного та пізнавального характеру. За своєю структурою та змістом освіта – це досить складне, неоднозначне, багатомірне поняття, і тому вона є предметом дослідження різних гуманітарних наук. Звернення до сучасних проблем освіти потребує чіткого визначення об'єкта дослідження, тому необхідно з'ясувати зміст наукової категорії «освіта».

Освіта — цілеспрямована пізнавальна діяльність людей з отримання знань, умінь та навичок або щодо їх вдосконалення. Процес і результат засвоєння особистістю певної системи наукових знань, практичних умінь та навичок і пов'язаного з ними того чи іншого рівня розвитку її розумово-пізнавальної і творчої діяльності, а також морально-естетичної культури, які у своїй сукупності визначають соціальне обличчя та індивідуальну своєрідність цієї особистості [30, с. 614].

У Законі України «Про освіту» освіта розглядається як основа

інтелектуального, духовного, фізичного і культурного розвитку особистості, її успішної соціалізації, економічного добробуту, запорука розвитку суспільства, об'єднаного спільними цінностями і культурою, та держави [56].

Найбільшого визнання набули підходи до розгляду освіти за такими аспектами, як: 1) процес, тобто цілісна єдність навчання, виховання, розвитку, саморозвитку особистості, збереження культурних норм з орієнтацією на майбутній стан культури, створення умов для повноцінної реалізації внутрішнього потенціалу індивіда та його становлення як інтегрованого члена суспільства, виконуючи функцію наступності поколінь; 2) соціокультурний інститут, який сприяє економічному, соціальному, культурному функціонуванню й удосконаленню суспільства за допомогою спеціально організованої цілеспрямованої соціалізації та інкультурації окремих індивідів, вираженому в системі, що містить освітні установи, органи управління ними, освітні стандарти, які забезпечують їхнє функціонування і розвиток [30, с.165].

Освіта – це певна сума загальних і специфічних, академічних і вузькопрофесійних знань. Здобути освіту – означає оволодіти певними знаннями, мати навички логічного мислення, дослідження й аналізу різних явищ.

Освіта як результат накопичення знань, результат навчального процесу має кількісний та якісний аспекти. Перший знаходить свій прояв у кількісному обсязі набутих і засвоєних людиною знань, формалізованим показником його може бути рівень освіти (середня, вища). Крім того, освіта має й аспект високої моральної цінності, формування здібностей та устремлінь людей кожного народу, які визначають його історичну долю. До того ж, нагромаджені в процесі освіти знання мають цінність не лише самі по собі, а й тому, що сприятимуть духовному та фізичному розвитку людини. Результатом освіти в сучасному розумінні виступає запускання індивідуального механізму талановитості, який надалі функціонуватиме за само відтворювальним принципом [79, с. 72].

Освіта також виступає у вигляді педагогічного процесу, тобто передання

знань, досвіду та виховання певних якостей людини. Такий процес обов'язково повинен бути певним чином організований, упорядкований і спрямований на досягнення конкретних цілей. Звідси впливає третя площина, у якій найчастіше використовується це поняття, – це система організації освітньої діяльності.

У педагогіці зміст освіти кваліфікується як «система наукових знань, умінь і навичок, оволодіння якими забезпечує всебічний розвиток розумових і фізичних здібностей учнів, формування їх світогляду, моралі та поведінки, підготовку до суспільного життя, до праці» [73, с. 91].

У широкому сенсі освіта – це широкомасштабний процес, що охоплює всі види цілеспрямованого впливу суспільства на індивіда з метою передання йому інформації та знань. Засвоєння людиною знань та оволодіння навичками соціальної та трудової поведінки відбувається не тільки в системі формальної освіти, а й у сім'ї через сімейну освіту та виховання, самоосвіту та через вплив соціального середовища [45, с. 6].

У цьому розумінні освіта батьків є нагромадженим освітнім потенціалом, що виступає основою, фундаментом освіти дітей. Виховання в сім'ї є базовим, первинним, оскільки саме тут закладаються основи людської особистості, і вже потім воно доповнюється вихованням у системі формальної освіти.

У структурі сімейного виховання особливу роль поряд із прямим впливом на дитину відіграє дух, атмосфера моральності, спільності, міжособистісних відносин. Цей дух є водночас і концентрованим виразом нагромадженого досвіду всіх попередніх поколінь сімей, і новоутворенням, що виникає та формується в кожному окремому випадку на основі особистого досвіду та освіти батьків.

На думку В. Б. Шевченка, освіта – це поняття української філософії і культури, що теоретично фіксує, виражає і пояснює соціокультурне самовідтворення конкретно взятої нації і, зрештою, всього людства. Педагогічно освіта розуміється як школа (адукація), в якій спеціально створений у суспільстві «цех» учителів навчає учнів і студентів. Політично

освіта (адукація) – це найдешевший засіб реалізації довгострокової державної політики, мета якої – максимально пристосувати молоде покоління до вимог режиму влади й правопорядку.

Загалом зміст поняття «освіта» досить складний. Функціонально він усталює в сучасному вимірі суспільного буття створені в різних місцях і в різні часи людьми такі знання, уміння, вигадки, знаки і символи, що забезпечують соціокультурне самозбереження, ідентичність націй [76].

Реформування освіти в Україні є складовою процесу адаптації національної освітньої системи до змін, що відбуваються останні десятиліття у європейських країнах і пов'язані з визнанням значущості знань як рушія суспільного добробуту та прогресу. З цього можна зробити висновок, що освіта – це дзеркало соціально–економічного та культурно–історичного стану країни.

У вузькому значенні освіта виступає як сфера здійснення конкретної суспільної діяльності, як система, певним чином організована, упорядкована та спрямована на досягнення конкретних цілей, – це є формальна система освіти. Функціонування такої системи важливої соціально–економічної діяльності передбачає необхідність налагодження власного ефективного механізму. Особлива складність цього завдання зумовлена специфікою освіти як суспільного блага, що не може продукуватися та розподілятися переважно за допомогою ринкового механізму. За своїм характером освіта скоріше відноситься все–таки до неринкових, неприбуткових сфер діяльності. Водночас, суспільний механізм функціонування освітньої галузі та окремих її закладів включає економічні міркування: покриття витрат доходами, економії ресурсів; ефективніше використання коштів тощо.

Отже, нині поняття «освіта» розуміється широко та окреслюється різними контекстами: освіта – цінність (державна, суспільна, особистісна); система різноманітних навчальних закладів і освітніх установ; особливий процес; різнорівневий результат; соціокультурний феномен; соціальний інститут, що впливає на стан свідомості суспільства.

Аналізуючи зміст поняття «управління освітою» слід мати на увазі, що

воно є більш широким, ніж поняття «державне управління освітою», оскільки тут слід урахувати інші рівні менеджменту, що притаманні регіону або навчальним закладам. Так, наприклад, В. Луговий констатує: «Управління освітою – цілеспрямована зміна її стану. Ефективне і результативне управління потребує знання природи об'єкта управління, наявності відповідної інформації для прийняття управлінських рішень, механізмів та ресурсів їх реалізації» [30, с. 944]. Важливим є те, що автор подає структуру управління, у якій присутні державні, корпоративні, додамо від себе, приватні корпоративні і громадські суб'єкти управління. «В Україні для управління освітою створюється, – далі пише В. Луговий, – система органів державного управління, органів управління навчальних закладів й громадських органів, виділяють людські, фінансові, матеріальні (і знову вчений не вбачає специфіку або потреби окремо вказувати на інформаційні) ресурси. В основу управління освітою покладено державну освітню політику, яка фіксується в законодавстві та доцільно орієнтує управлінську діяльність» [30, с. 944].

Управління в освіті розглядається як підсистема соціального управління, під яким розуміють вплив на суспільство з метою його впорядкування, збереження якостей, специфіки, удосконаленням і розвитку. Це цілеспрямований, планомірний і систематичний інформаційний вплив суб'єкта управління на його об'єкт з коригуючим врахуванням змін, що відбуваються в останньому.

Відповідно до цього управління освітою визначається як цілеспрямований вплив суб'єктів управління різних рівнів (державного, регіонального, місцевого) на всі ланки освіти для забезпечення і подальшого розвитку соціального організму та культури суспільства. З цього робимо висновок, що терміни «управління освітою» та «державне управління освітою» нерозривно пов'язані.

Державне управління освітою – це певний вид діяльності органів держави, що має виконавчий та розпорядчий характер і полягає в організуючому впливові на суспільні відносини у сфері освіти шляхом

застосування державно–владних повноважень[33, с. 11].

Таким чином, державне управління освітою – це окрема галузь державного управління, яка забезпечує плановий вплив на освітню сферу, що ґрунтується на законах та інших нормативних актах, і спрямована на розвиток цієї цілісної системи.

Система освіти може впорядковуватися через управління (регулювання ззовні) і самоуправління (регулювання зсередини). Система освіти, будучи органічно пов'язаною з управлінням, змінюється зі зміною останнього, вона вдосконалює, реформує, трансформує і в цілому розвиває сама себе лише через управління.

В управлінському процесі беруть участь як суб'єкти (ті, що управляють), так і об'єкти (ті, якими управляють). Суб'єкти управління у найзагальнішому вигляді визначаються як сукупність спеціально створених органів (державних, громадських, самоврядування), їх підрозділів, посадових осіб, які виконують функції управління.

Об'єкти управління освітою – це система освіти, органи управління освітою, їх підрозділи, посадові особи, навчальні заклади, організації, установи, виробничі підприємства та ін., що перебувають під організуючим, регулюючим і координуючим впливом держави [16, с. 172].

У систему державного управління освітою входить також державно – управлінська діяльність(процес), певного роду суспільні відносини, через які реалізуються численні прямі і зворотні зв'язки між суб'єктами і об'єктами управління. Основними якостями, що характеризують державне управління освітою, є [16, с. 173]:

- наявність органів управління, наділених певними повноваженнями, діяльність яких спрямована на певні об'єкти освітньої галузі;
- існування управлінських зав'язків, відносин і організації як суб'єктів, так і об'єктів у правління;
- наявність управлінських функцій, пов'язаних із забезпеченням існування та розвитку галузі.

Отже, державне управління освітою – це система державного управлінської діяльності, складовими якої є стратегічне управління, державне регулювання і адміністративне управління.

Перехід до децентралізованого управління є характерною ознакою для великої кількості як розвинених країн, так і країн, що розвиваються. Зазначений процес зумовлений прагненням країн до підвищення ефективності надання державних послуг, усунення макроекономічної нестабільності та прискорення процесу економічного зростання. І тут важливо розібратися з визначенням терміну «децентралізація».

Децентралізація виступає однією з форм розвитку демократії, що дозволяє при збереженні держави та її інститутів розширити місцеве самоврядування, активізувати населення на вирішення власних потреб та інтересів, звужити сферу впливу держави на суспільство, замінюючи цей вплив механізмами саморегуляції, виробленими самим суспільством, зменшити витрати держави і платників податків на утримання держапарату і його матеріальних додатків – армію, міліцію тощо [68].

Історія децентралізованої держави є історією суперечностей, пов'язаних із пошуком найкращої форми організації держави. Проблема децентралізації влади в українській теорії конституційного і адміністративного права та практиці державотворення завжди посідала важливе місце, починаючи з моменту проголошення незалежності України.

Як і в більшості понять дане поняття не є виключенням і має багато трактувань.

Децентралізація це процес перерозподілу функцій, повноважень, людей або речей від центрального управління. Децентралізація влади включає як політичну так і адміністративну сторони. Децентралізація може бути територіальною – переміщення влади від центрального міста на інші території, і може бути функціональною – шляхом передання повноважень на прийняття рішень з головного органу будь-якого міністерства, служби чи департаменту Кабінету Міністрів України до чиновників нижчих рівнів органів публічної

влади [29].

У енциклопедичному словнику з державного управління таке визначення децентралізації: 1) процес передачі частини функцій та повноважень вищими рівнями управління нижчим (від центральних органів виконавчої влади до місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування); 2) у широкому розумінні – ослаблення або скасування централізації [25, с. 166].

У політології термін «децентралізація» – (від лат. *de...* – префікс, що означає заперечення, і *centralis* – серединний) – управлінська політична система, покликана здійснювати владно значущі практичні рішення, що географічно чи організаційно перебувають поза межами безпосереднього впливу центральної влади; політичний процес, що передбачає делегування центральним урядом певних повноважень на місцевий рівень з метою оптимізації практичного вирішення питань загальнонаціонального значення, а також утілення в життя специфічних регіонально–локальних програм [15].

У наукових статтях, дисертаціях, монографіях та іншій публіцистичній літературі зустрічаються такі підходи до визначення поняття децентралізація:

– передання частини функцій державного управління центральних органів виконавчої влади місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, розширення повноважень нижчих органів за рахунок вищих за рівнем [43, с. 111];

– характерне для сфери державного управління явище, зумовлене об'єктивними і суб'єктивними факторами, певний протилежний бік централізації, своєрідний засіб відображення централізації [41, с. 16];

– самостійність у підходах до управління з урахуванням багатоманітності місцевих особливостей при збереженні єдності в основному, суттєвому [44, с. 112].

Аналіз наведених тлумачень свідчить про те, що децентралізація трактується як явище, дія (передання, процес передачі) та характеристика управлінської дії (самостійність). Для успішного впровадження стратегії децентралізації управління є потреба в політичній волі та активній

законотворчій діяльності центральних державних органів.

Отже, проблема децентралізації влади в нашій державі набуває нового змісту і сприяє вирішенню важливих для населення України питань в межах окремого регіону.

1.3. Принципи та методи дослідження оптимізації муніципального управління в умовах децентралізації

Якість проведення магістерського дослідження залежить від чіткого дотримання ключових методологічних принципів наукової роботи.

Принцип — це головне вихідне положення наукової теорії, що виступає як перше й найабстрактніше визначення ідеї як початкової форми систематизації знань. Принцип не вичерпує всього змісту ідеї. Якщо в основі теорії лежить завжди одна ідея, то принципів може бути декілька. Ідеї та принципи створюють закони науки, що відбивають суттєві, стійкі та постійно повторювані об'єктивні внутрішні зв'язки між явищами, предметами, елементами, якостями [27, с. 14].

В основу даного дослідження були покладені такі принципи: принцип об'єктивності, історизму, розвитку, термінологічний, принцип загального зв'язку і взаємозалежності.

Принцип об'єктивності передбачає загальне охоплення явища, що досліджується та є метою виявлення його сутності і різноманіття взаємних зв'язків, опір на досягнутий рівень наукового знання з урахуванням тих точок зору, що висунуті з даної проблематики, творчий підхід до дослідження, що «досягається, з однієї сторони, застосуванням всієї сукупності різних методів для отримання із джерел максимально різної і широкої інформації в минулому, з іншої, намагається йти вперед до нових суспільних запитів і успіхів, що досягнуті в інших галузях науки» [69, с. 85].

Принцип об'єктивності використовуємо впродовж всього дослідження. Керуючись ним орієнтуємося на об'єктивні та найбільш достовірні наукові

дані. Під час написання роботи шукали об'єктивні тенденції, закономірності розвитку муніципального управління освітою в умовах децентралізації. Ставимо перед собою завдання неупереджено дослідити об'єкт пізнання, дати об'єктивну оцінку стану оптимізації освіти на сьогоднішній день та окреслити перспективи її розвитку.

Принцип розвитку виходить із того, що будь-який із досліджуваних об'єктів зазнає впливу як внутрішніх, так і зовнішніх причин, що зумовлюють його змінювання [11, с. 73].

Принцип історизму забезпечує вивчення явища з погляду того, як воно колись виникло, які головні етапи у своєму розвитку проходило, чим стало в цей час і чим буде в майбутньому. Діалектичний розвиток предмета характеризується спрямованістю, послідовністю, необоротністю, збереженням досягнутих результатів, наступністю, запереченням. Відповідно до історизму соціальні явища характеризуються закономірним, спрямованим і необоротним розвитком, прогресивною тенденцією, боротьбою внутрішніх протиріч на кожному даному етапі історії.

Принцип розвитку та історизму тісно взаємопов'язані. Вони використовувалися в 2 та 3 розділах, особливо при дослідженні історичної генези моделі муніципального управління освітою в Україні, де чітко прослідковується розвиток та становлення освіти, починаючи з ІХ століття, і закінчуючи сьогоденням. В третьому підрозділі другого розділу, прослідковуємо розвиток освіти в зарубіжних країнах в умовах децентралізації та трансформацію європейської моделі освіти на Україні в нинішній час. В 3.1. розкриваємо сучасний стан розвитку освіти на муніципальному рівні.

Наступний принцип, який необхідний в процесі дослідження – термінологічний, що передбачає вивчення історії термінів і позначуваних ними понять, розробку або уточнення змісту та обсягу понять, встановлення взаємозв'язку і субординації понять та їх місця в понятійному апараті теорії, на базі якої базується дослідження. Даним принципом будемо оперувати розглядаючи та уточнюючи основні поняття дослідження в третьому підрозділі

першого розділу.

Не менш важливим науковим принципом у нашій магістерській роботі є принцип загального зв'язку і взаємозалежності. Саме цей принцип дає можливість нам правильного розуміння предмета дослідження, розкриваючи всю сукупність його внутрішніх і зовнішніх сторін, зв'язків, відношень. В роботі ми розглядали муніципальне управління освітою як систему, де кожний відділ чи структура нерозривно пов'язаний з іншими, й усі вони постійно взаємодіють один з одним.

Вирішення будь-якої наукової проблеми при написанні дипломної чи то кваліфікаційної роботи магістра вимагає певної методики дослідження. Але на сьогодні не існує чітко встановленої класифікації методів наукового дослідження.

Методика – це та система правил використання методів, прийомів і техніки дослідження, яка необхідна для якісної підготовки наукової роботи.

Стратегічні методологічні положення і принципи знаходять своє тактичне втілення в методах дослідження.

Зміст ключового слова «метод» серед науковців є дискусійним. У філософських словниках «метод» (від греч. *methodos* – шлях, спосіб пізнання, дослідження, простежування) визначається як спосіб досягнення певної мети, сукупність прийомів або операцій практичного або теоретичного освоєння дійсності. Метод є шлях пізнання, що дослідник прокладає до свого предмета, керуючись певною гіпотезою [14, с. 14].

Метод – сукупність прийомів чи операцій практичного або теоретичного освоєння дійсності, підпорядкованих вирішенню конкретного завдання, розв'язання якого передбачає розкриття теми магістерської роботи. Формуючись як теоретичний результат попереднього дослідження, метод виступає як вихідний пункт та умова майбутніх досліджень.

Важливу роль у процесі написання дипломної роботи відіграють методи емпіричного дослідження.

Це базис для подальшого розвитку наукового знання [27].

До методів, що застосовуються на емпіричному й теоретичному рівнях досліджень відносимо: абстрагування, аналіз і синтез, індукцію та дедукцію, порівняння та ін.

Для того, щоб дійсно пізнати предмет, треба охопити, вивчити всі його сторони, зв'язки. Пізнання розкриває внутрішні істотні ознаки предмету зв'язки його елементів і їх взаємодію один з одним. Для того, щоб це здійснити, необхідно цілісний предмет розчленувати (практично або в думках) на складові частини, а потім вивчити їх, виділяючи властивості і ознаки, зв'язки і стосунки, і як наслідок, виявити їх роль в системі цілого. Після того, як ця задача буде вирішена, частини знов можна об'єднати в єдиний предмет і скласти собі конкретне уявлення, яке спирається на глибоке знання внутрішньої природи предмету. Ця мета досягається за допомогою таких операцій як аналіз і синтез.

Аналіз (від грец. *analysis* – розкладання, розчленування) – метод наукового пізнання, який надає змогу поділяти об'єкт дослідження на складові елементи і частини з метою вивчення його структури, окремих ознак, властивостей, внутрішніх зв'язків, відносин. Цей метод дає змогу виявляти сутність досліджуваних явищ і процесів шляхом їх розчленування на складові елементи і виявляти головне, суттєве. Він передбачає перехід від цілісного сприйняття об'єкта дослідження до виявлення його будови, складу, а також властивостей, зв'язків.

Ми в роботі використовуватимемо кілька його різновидів, один із яких – термінологічний аналіз – суть якого полягає у вивчення історії термінів і позначуваних ними понять, розробку або уточнення змісту та обсягу понять, встановлення взаємозв'язку і субординації понять, їх місця в понятійному апараті теорії. Його ми використовуватимемо у першому розділі при уточненні категоріального апарату дослідження, а саме, при розкритті змісту основних понять.

Для дослідження генезису розвитку наукової проблеми, ми застосуємо ретроспективний аналіз, який є способом розгляду, осмислення суспільних ідей, подій сучасності під кутом зору минулого, зверненням до

минулого для виявлення в ньому зародків тих тенденцій, що властиві сучасності. Даний вид аналізу застосуємо у першому пункті другого розділу при дослідженні генезису розвитку системи освіти.

Історичний (історичний аналіз) метод дає змогу дослідити виникнення, формування і розвиток процесів і подій у хронологічній послідовності з метою виявлення внутрішніх та зовнішніх зв'язків, закономірностей та суперечностей. Це ми добре бачимо вивчаючи історичну генезу розвитку освіти у нашій роботі. За допомогою цього методу досліджувалось зародження, становлення та розвиток медичної діяльності та її системи управління на теренах України. Проаналізувавши історію освіти в нашій країні можна помітити, що на всіх етапах її розвитку освіті відводилась особлива увага, у той же час від компетентності та професіоналізму управлінців, чиновників залежали темпи розвитку освітньої галузі, напрямок та мета, визначалося її місце у державі.

Системний аналіз полягає у комплексному дослідженні об'єктів (систем), дослідженні їх як єдиного цілого з узгодженим функціонуванням усіх елементів і частин.

Системний підхід до пізнання сутності та виявлення специфіки організаційних механізмів управління в закладах освіти дає змогу під час дослідження з'ясувати та осмислити сучасний погляд на феномен механізму управління у різних галузях наукових знань у контексті трансформації суспільства до інформаційного, громадянського та відкритого, оптимізації управління освітою в Україні, наближення до європейських стандартів і європейського врядування; розробити та теоретично обґрунтувати модель комплексного організаційного механізму управління закладами освіти як складної системи.

Сфера освіти це складна, відкрита система, мета децентралізації в сфері освіти – наблизити освітні послуги до громади. За допомогою системного аналізу в даній роботі ми розглядали муніципальне управління освітою як систему взаємозлагодженої роботи органів місцевого самоврядування для надання якісних освітніх послуг мешканцям громади.

Синтез, навпаки, є наслідком з'єднання окремих частин чи рис предмета в єдине ціле. Метод синтезу використовувався у написанні поточних та заключних висновків.

Порівняння – це процес встановлення подібності або відмінності предметів та явищ дійсності, а також знаходження загального, притаманного двом або кільком об'єктам.

Цей метод дозволив виявити переважаючі фактори, що впливають на перспективи розвитку сфери освіти. Розглядаючи зарубіжний досвід впровадження реформи освіти в умовах децентралізації у підрозділі 2.3., ми порівнювали розвиток освіти в різних країнах та побачили який вплив має на вітчизняну систему освіти, і які чинники можна взяти для нас.

В процесі дослідження принципи та методи наукового пізнання не можуть використовуватися ізольовано, а поєднуються між собою для детального розкриття теми.

Використання сутності розглянутих вище методів і прийомів організації наукового дослідження є необхідною умовою підготовки якісної магістерської роботи.

Отож, дослідивши методологічний аспект дослідження оптимізації муніципального управління освітою в умовах децентралізації можна зробити такі висновки.

На основі аналізу наукових джерел у підрозділі 1.1. проаналізовано стан наукової розробки обраної теми в різних джерелах (наукових статтях, підручниках, посібниках), що дало змогу в свою чергу виявити перспективи власного наукового пошуку. Також було виявлено, що недостатня інформаційно–наукова база з питання оптимізації системи освіти, яка на цей час є дуже актуальною у процесі реформи освіти.

Розвиток освіти в нашій країні зараз напряму залежить від правильних кроків уряду та прийняття правильних рішень на місцях. Результат таких кроків – подальше майбутнє підростаючого покоління.

У підрозділі 1.2. було визначено сутність ключових понять, якими ми

будемо оперувати при розкритті об'єкта і предмета дослідження. Дослідження змісту основних понять допомагає зрозуміти його з наукової точки зору, розкрити його семантичне поле.

У підрозділі 1.3. визначені основні методологічні принципи та методи, за допомогою яких буде здійснюватися дослідження оптимізації муніципального управління розвитком освітою в умовах децентралізації. Методологічною основою дослідження стала система взаємодоповнюючих загальнонаукових, теоретичних методів та прийомів. Адже недостатньо встановити новий факт, важливо дати йому пояснення з позицій сучасної науки, розкрити його загальнопізнавальне, теоретичне або практичне значення. Вивчення історичного досвіду, визначення етапів становлення, розвитку об'єкта дослідження та ідеї від часу виникнення до стадії вирішення завдання значно збагачує наукове дослідження, свідчить про достовірність його результатів і висновків, підтверджує наукову об'єктивність.

Написання першого розділу створило необхідне методологічне підґрунтя для безпосереднього теоретичного аналізу об'єкта і предмета даної магістерської роботи.

РОЗДІЛ 2

ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ ДОСЛІДЖЕННЯ ОПТИМІЗАЦІЇ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

2.1. Історична генеза моделі муніципального управління освітою в Україні

Освіта є найважливішим інструментом цивілізації, визначальним чинником соціально–економічного розвитку суспільства. Кожна країна відповідно до свого історичного розвитку, умов, національних традицій та перспектив формує свою систему освіти.

Історичні джерела свідчать, що у IX–X ст. східні слов'яни вже використовували буквенно–звукову систему письма, і уже не тільки в релігійних цілях, а й для потреб торгівлі та ремесла.

Розвиткові освіти і шкільництва на Русі сприяло запровадження християнства. Воно долучало Русь до античної культури і науки, зблизило її з багатьма країнами Європи.

Перше офіційне свідчення про появу шкіл на Русі датується 988 р. і пов'язане з хрещенням Русі.

У «Повісті временних літ» вказується, що князь Володимир відкрив у Києві при Десятинній церкві школу «книжного вчення» [77, с. 44].

З часів князя Володимира Святославовича у Києві, Новгороді та інших великих містах відкривалися школи, в яких училися діти бояр, дружинників, духовенства. Крім державних шкіл, існували й приватні.

Ярослав Мудрий зробив новий крок на шляху розвитку освіти. За його князювання у Софійському соборі була відкрита нова школа, яка продовжувала традиції Володимира. Створена 1030 р. ним школа в Новгороді була другим навчальним закладом підвищеного типу на Русі, в якому навчалися лише діти старост і священнослужителів. Заклад був розрахований на триста хлопців.

У 1086 р. у Києві створюється одна з перших у Європі школа для дівчат, яку заснувала Янка Всеволодівна, онука Ярослава Мудрого. Крім грамоти, співів та шляхетної поведінки, тут навчали гаптувати. Значну роль у розвитку освіти на Русі відіграв Києво–Печерський монастир. У XI ст. в ньому діяв центр підготовки вищого духовенства, художників, лікарів, перекладачів. Лише до монголо–татарської навали тут було підготовлено більше 80 єпископів. У монастирі з'явилося і набуло розвитку літописання, яке було основою історичної науки не лише для свого часу, а й значно пізніше [8, с. 52].

З XII ст. за ініціативою князя Ярослава Осмомисла в Галицько–Волинському князівстві запроваджуються перші відкриті монастирські школи для населення.

За порівняно короткий час (XI–XII ст.) Київська Русь досягла надзвичайно великих успіхів у поширенні грамотності та шкіл і за станом освіти не поступалася західноєвропейським країнам. Прикладом цьому є двірцева школа Ярослава Мудрого.

У XII ст. Київська Русь розпадається на багато великих самостійних князівств: Київське, Чернігово–Сіверське, Новгородське, Галицько–Волинське і ін., між якими зберігаються політичні, економічні та культурні зв'язки. У цей час виникають нові тенденції в галузі освіти і виховання.

Розвиток освіти був перерваний навалюю орд Батия, що не дало можливості піднятися руським школам підвищеного типу до рівня західноєвропейських університетів. Осередки культури переміщувалися з Києва на захід – в Галицько–Волинське князівство, яке продовжувало древньоруські культурні традиції і зберігало незалежність до XIV ст. Освіта і культура тут розвиваються на українській мовно–етнічній основі.

Про високий рівень освіти і культури в князівстві свідчить Галицько–Волинський літопис. Галицько–Волинська Русь мала добре розвинене приватне шкільництво духовного і світського характеру.

Національно–культурному поступу в Україні сприяли братства, які відіграли велику роль у духовному житті українського народу, діяльність яких

активізувалась у ХУ ст. Освітня діяльність братств мала особливе значення для формування майбутньої системи освіти. Осередком освіти якісно нового типу був Острозький культурно–освітній центр, який складався зі школи, бібліотеки, літературно–наукового гуртка та друкарні на чолі з Іваном Федоровим. Починаючи з 1583 р., школу називали академією. Це була фактично перша вища школа європейського зразка на українських теренах. 1658 р. цей навчальний заклад отримав статус академії. Її першим ректором був відомий письменник–полеміст і публіцист Г. Смотрицький. Широка освітня діяльність сприяла значному піднесенню рівня писемності, наукового та літературного життя в Україні [74, с. 200].

Із братської школи зростала і майбутня гордість нації – Києво–Могилянська академія. Виникла вона 1632 року в результаті злиття Київської братської та Лаврської шкіл і мала назву Києво – Братська колегія.

Колегія розвивалась як вищий навчальний заклад і невдовзі стала відомим у всій Європі центром освіти, науки і культури. Вона зберегла традиції кращих братських шкіл, але структурою, обсягом і рівнем знань відповідала вимогам, що ставились перед європейською вищою школою. Колегія мала свої особливості, вона не присвоювала своїм випускникам вчених звань, не ділилась на факультети, як це було в західних університетах [38, с. 65].

Київська академія зробила значний вплив на організацію, зміст і методи навчання в багатьох навчальних закладах, зокрема в Чернігівському (заснований в 1700 р.) Харківському (1721) і Переяславському (1738) колегіумах, що були створені за зразком Києво – Могилянської колегії.

У 60–70 рр. ХІХ в. поступово формувалася система підготовки вчителів, зокрема для початкових шкіл. Були створені трирічні вчительські семінарії, що будували свою роботу на базі двокласних училищ.

У ХІХ ст. українська інтелігенція усвідомила, що саме шляхом освіти та просвітництва можливе активне формування національної свідомості широких народних мас. Однак питання освіти перебувало під пильним наглядом російського уряду. Проводилися реформи освіти. ХІХ ст. – час відродження

вищої освіти в Україні. Значною подією стало відкриття у Харкові університету в 1804–1805 рр., а 1834 р. було засновано університет у Києві [74, с. 201].

Але разом з тим, у ХІХ ст. не вистачало навчальних закладів. Про це навіть писав відомий український письменник Т.Г.Шевченко. Він вказував на недостатню кількість навчальних закладів на Україні, а з тих закладів, що існували, вважав – виходили духовно скалічені молоді люди. У повісті «Княжна» письменник описав недоліки початкового навчання. Учителями були малограмотні дячки, які вчили за церковними книжками. Навчання зводилось до того, щоб навчити дітей читати релігійні книжки і виховати їх в душі покори. Таке навчання Шевченко охарактеризував словами «безглузде «тму–мну». У творах Тараса Григоровича звучить також критика навчально–виховної практики станових закладів: кадетських корпусів, пансіонів та інститутів шляхетних дівчат.

Шевченко мріяв про справжню народну школу, побудову якої пов'язував, передусім, з революційною перебудовою суспільства. Народну школу уявляв як школу, де панує рідна мова. Шевченко гаряче вболівав за відкриття недільних шкіл, підтримував їх матеріально. Його велика заслуга полягає в написанні підручника українською мовою, призначеного для недільних шкіл («Букварь Южнорусский», 1861 р.). Підручник відрізнявся від всіх попередніх букварів тим, що ті орієнтувалися на читання незрозумілих складів, а цей мав на меті спочатку навчити літер, а потім вже читати зв'язні тексти. Випустив тиражем у 1000 примірників, всі виручені гроші віддав на недільну школу [81, с. 105].

Найгірше українська шкільна справа стояла на Закарпатті, яке ввійшло до складу Угорщини. Тут вищої освіти зовсім не було, середня освіта вся велася по–мадярськи, і навіть в нижчих сільських школах заводили мадярську мову, оскільки вживалося підручників (дуже мало) в українській мові, та й то друкованих латиною з мадярським правописом [7].

В 1917 році з'явилася повна можливість відкривати українські школи. Вже в березні 1917 р. в Києві було засновано першу українську гімназію. Українське село виявило тоді надзвичайний рух до заснування своїх власних

шкіл. Таким чином, здійснилося те, про що мріяли в 60–х роках ХІХ ст. діячі українського національного відродження.

У галузі шкільної освіти в ці роки відбувалися суцільні трансформації: спочатку була запропонована 9–річна єдина трудова школа з двох ступенів (5+4), затим, у 1920 р., основою радянської школи була визнана 7–річка, що складалася з двох ступенів (4+3); в 1922 р. було поновлено 9–річку (4+5), а школи–семирічки перетворилися у 1923 р. на школи селянської молоді (ШСМ), школи робітничої молоді (ШРМ) та фабричнозаводські семирічки (ФЗС) як професіоналізовані навчальні заклади.

Це були вимушені кроки, оскільки виробнича й сільськогосподарська сфера, підкріплена новою економічною політикою, (НЕП, 1921) потребували відповідних кадрів, особливо робочих рук [70].

У 1932 році відбулося відновлення класно–урочної системи та повернення до предметного навчання.

В повоєнний період у галузі освіти необхідно було розв'язати низку важливих завдань. По–перше, відбудувати загальноосвітні школи в містах і районах, які постраждали від окупації; здійснити загальне навчання дітей по всій країні. По–друге, у п'ятій п'ятирічці завершити перехід від семирічної до загальної середньої освіти у великих промислових і культурних центрах країни.

Під час німецької окупації на території України було зруйновано та пограбовано 32930 шкіл, технікумів, вищих навчальних закладів і науково–дослідних інститутів, 19200 бібліотек, з яких вивезено до Німеччини 50 млн. книг [40, с. 268].

1966–1976 р. в Україні було здійснено перехід до загальнообов'язкової середньої освіти.

У 1960–1970–х рр. продовжувався розвиток і вдосконалення системи народної освіти. У 1960–ті рр. було запроваджене загальнообов'язкове восьмирічне навчання, а в 1970–ті – завершений перехід до загальної середньої освіти, яка запроваджувалася не тільки через загальноосвітню школу, але й через середню спеціальну освіту та систему професійно–технічного навчання.

Водночас були внесені зміни до структури школи. Навчання в початковій школі тепер завершувалося за три роки замість чотирьох. У 1980–х рр. значно скоротилася кількість початкових і неповних шкіл і водночас зросла кількість середніх, що становлять основну ланку шкільної освіти [22].

Після здобуття Україною незалежності у 1991р. в державі почала формуватися та втілюватися в життя власна політика в галузі освіти, спрямована на досягнення сучасного світового рівня, відродження самобутнього національного характеру, докорінне оновлення змісту, форм і методів навчання, організаційних засад діяльності навчальних закладів.

Стан освіти на той час визначався двома взаємозв'язаними чинниками: перехідним періодом, у якому знаходилося українське суспільство, і системною кризою, яка охопила його. І якщо перший чинник спонукав до творення нових форм, методів і засобів навчання, то другий, а насамперед фінансова скрута, гальмував розквіт нововведень у царині освіти [31, с. 10].

Україна успадкувала від попередніх часів досить розвинену та широко розгалужену систему освіти, яка за багатьма показниками відповідала рівневі розвинених країн світу. Загальна середня освіта була обов'язковою і безоплатною. У позашкільних закладах здійснювалося естетичне та фізичне виховання дітей та молоді, залучення їх до науково–технічної творчості.

Першим кроком на шляху перебудови освітньої галузі став прийнятий Верховною Радою України ще в 1991 р. Закон «Про освіту» [55], який визначив школу як основу духовного та соціально–економічного розвитку держави. Згідно з законом, а також внесеними до нього змінами і доповненнями, освіта мала бути доступною, гуманною, незалежною від політичних партій, громадських і релігійних організацій, забезпечувати рівні можливості для всіх людей, зв'язок з національною культурою і традиціями, відповідати світовому рівневі. Закон установив освітні (початкова загальна освіта, базова загальна середня освіта, професійно–технічна освіта, базова вища освіта, повна вища освіта) та освітньо–кваліфікаційні (кваліфікований робітник, молодший

спеціаліст, бакалавр, спеціаліст, магістр) рівні. Це стає базою для реформ наступних років.

Наступним важливим кроком для розвитку освіти стає затвердження у листопаді 1993 р. Кабінетом Міністрів України національної програми «Освіта» («Україна ХХІ століття») [53]. Її концепція передбачала децентралізацію та демократизацію управління освітою, диференціацію, гуманізацію, індивідуалізацію навчально–виховного процесу, безперервність освіти та багатоваріантність навчальних планів і програм, переорієнтацію всієї сфери освіти на пріоритетний розвиток особистості та створення для цього відповідних умов у суспільстві.

Державним документом, який визначав стратегію й основні напрямки розвитку освітянської галузі, стала Національна доктрина розвитку освіти України у ХХІ столітті, ухвалена Другим Всеукраїнським з'їздом працівників освіти. Одне з найголовніших положень Доктрини – орієнтація освіти на задоволення потреб народу, національно–культурних та національно–освітніх прав і запитів усіх громадян країни незалежно від їх етнічної приналежності.

Перші здобутки демократизації освіти в нових умовах стали закріплені в основному законі України – Конституції України 1996 року [28]. Право на освіту кожному громадянину гарантується, зокрема, обов'язковістю загальної середньої освіти з наданням державних стипендій та пільг учням і студентам. Відповідно до Конституції, держава створює систему доступної та безоплатної дошкільної, повної загальної, професійно–технічної та вищої освіти, а також систему підвищення кваліфікації та перепідготовки.

Наступним, не менш важливим кроком на шляху реформування освітньої галузі став Закон України «Про загальну середню освіту» (1999) [54], який дав курс на її подальшу демократизацію і гуманізацію, визначив правові, організаційні та фінансові засади функціонування й розвитку системи загальної середньої освіти.

Згідно даного закону, в Україні встановлено було такі типи загальноосвітніх навчальних закладів: середня загальноосвітня школа,

спеціалізована школа, гімназія, ліцей, колегіум; загальноосвітня школа–інтернат; спеціальна загальноосвітня школа; загальноосвітня санаторна школа; школа соціальної реабілітації; вечірня (змінна) школа. Запроваджено поступовий перехід до 12–річного терміну навчання, введено 12–бальну шкалу оцінювання знань учнів. Навчальний процес поділено на 3 ступені: I — початкова школа (1-4й класи), II – базова школа (6-9й класи), III – старша школа (10-12й класи).

Активно після проголошення незалежності реформується система вищої освіти, яку громадяни України мають право безоплатно здобувати на конкурсній основі в державних і комунальних вищих навчальних закладах таких типів, як технікуми, коледжі, інститути, академії, університети тощо. Згідно з Законом України «Про вищу освіту» (2002) [52], вона ґрунтується на таких принципах: доступності та конкурсності здобуття вищої освіти кожним громадянином України; незалежності здобуття вищої освіти від впливу політичних партій, громадських і релігійних організацій; інтеграції системи вищої освіти України у світову систему вищої освіти при збереженні і розвитку досягнень та традицій української вищої школи; наступності процесу здобуття вищої освіти; державної підтримки підготовки фахівців для пріоритетних напрямів фундаментальних і прикладних наукових досліджень; гласності при формуванні структури та обсягів освітньої та професійної підготовки фахівців.

Виходячи з того, що процеси європейської інтеграції охоплюють дедалі більше сфер життєдіяльності, в тому числі і освіту, особливо вищу, Україна чітко визначила орієнтир на входження в освітній простір Європи і здійснює модернізацію освітньої діяльності в контексті європейських вимог, дедалі наполегливіше працює над практичним приєднанням до так званого Болонського процесу.

Його суть полягає у формуванні загальноєвропейської системи вищої освіти, названої Зоною європейської вищої освіти, яка ґрунтується на спільності фундаментальних принципів функціонування. Суттєвим кроком до Болонського процесу, підвищення якості освіти та рівня

конкурентоспроможності випускників українських ВНЗ на європейському ринку праці є впровадження кредитно–модульної системи організації навчального процесу.

2.2. Оптимізація муніципального управління освітою як завдання реформи з децентралізації

2014 року розпочалася одна з наймасштабніших реформ – реформа децентралізації, а саме, у квітні за ініціативи тодішнього віце–прем’єр–міністра – міністра регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України Володимира Гройсмана Кабінет Міністрів України схвалив основний концептуальний документ – Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [58]. Після цього був затверджений План заходів щодо її реалізації, які дали старт реформі.

Одне з найбільш актуальних завдань сучасного розвитку України – це формування самодостатніх територіальних громад, які є основою ефективного розвитку країни. Це пояснюється тим, що розвиток демократії в суспільстві можливий лише за наявності розвиненої системи місцевого самоврядування та самодостатності громад, які є одними з основних ознак демократії.

У Конституції України (ст. 140–143), зокрема, зазначено, що «територіальна громада – це жителі одного чи декількох населених пунктів, які добровільно об’єднуються в одну територіальну громаду для вирішення питань місцевого значення, а саме: обирають сільського, селищного чи міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на засіданнях виконавчого комітету та ради, старост та депутатів ради, які представляють та захищають інтереси всієї громади; управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально–економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно–територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують

проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції...» [17, с.126].

За цей час вже сформований і діє основний пакет нового законодавства, впроваджуються першочергові законодавчі ініціативи. А саме: Закони про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України. Завдяки цим змінам відбулася фінансова децентралізація: місцеві бюджети зросли на 206,4 млрд. грн.: з 68,6 млрд. в 2014 до 275 млрд. грн. в 2019 році.

Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (2015 р.) дав змогу почати формувати спроможний базовий рівень місцевого самоврядування. За 2015–2020 роки утворено 1070 об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), у які добровільно об'єдналися 4882 громад. З них у 936 ОТГ відбулись перші місцеві вибори [61].

Такі темпи міжмуніципальної консолідації міжнародні експерти називають дуже високими.

Нова законодавча база значно посилила мотивацію до міжмуніципальної консолідації в країні, створила належні правові умови та механізми для формування спроможних територіальних громад сіл, селищ, міст, які об'єднують свої зусилля у вирішенні нагальних проблем. Також вже виправдала себе нова модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів, які отримали певну автономію і незалежність від центрального бюджету.

Процес децентралізації в Україні передбачає реформування всіх сфер життя місцевих громад.

Одним із найбільших секторів, що надає послуги населенню на рівні громад, є освіта. Саме тому у рамках децентралізації освітня реформа є однією з основних, визначених урядом у 2016 році. Головною метою такого реформування є делегування повноважень і відповідальності за управління освітою та її фінансування демократично обраним органам місцевого

самоврядування і школам зі збереженням при цьому повноважень щодо визначення освітньої стратегії країни та загального напрямку освітньої реформи за Міністерством освіти і науки. Досягнення зазначеної мети відбуватиметься у процесі децентралізації освіти.

Децентралізація освіти – це передача повноважень і відповідальності за управління освітою та фінансування освіти демократично обраним органам місцевого самоврядування. Найбільша частина управлінських і фінансових повноважень у децентралізованій системі освіти зазвичай належить органам місцевого самоврядування. Місцеві виконкоми звітують лише перед місцевими радами, таким чином здійснюючи функції від імені та в інтересах своїх виборців. При цьому, діяльність місцевої влади має знаходитися під пильним моніторингом щодо дотримання нею Конституції і законів України, а функції нагляду будуть покладені на державні органи, що замінять районні державні адміністрації. При цьому, важливі повноваження щодо визначення освітньої стратегії країни та загального напрямку освітньої реформи залишаються на рівні Уряду, зокрема Міністерства освіти і науки.

Таким чином, децентралізована система освіти функціонує через співпрацю та координацію діяльності багатьох незалежних інституцій, кожна з яких має законодавчо визначену сферу автономії. Децентралізація передбачає створення системи врядування, яка замість вертикального підпорядкування ґрунтується на співпраці незалежних установ різних рівнів, що керуються положеннями законодавства. В Україні це означає, що об'єднані громади, райони та області матимуть автономні, демократично обрані органи місцевого самоврядування, чії ради та виконавчі органи діятимуть відповідно до очікувань місцевих мешканців, які їх обрали.

Децентралізація в галузі освіти – це передача повноважень і відповідальності за управління освітою та фінансування освіти демократично обраним органам місцевого самоврядування і школам. Вона передбачає створення фінансово незалежних громад, які зможуть самотійно і на належному рівні утримувати дитячі садки і школи. Європейський і світовий

досвід свідчить, що місцеві проблеми можуть ефективно вирішуватись тільки на місцевому рівні. Держава ніколи не дійде до проблем кожного села чи міста, кожної вулиці чи двору. Децентралізація управління освітою в Україні має відбуватися на основі врахування особливостей регіонів, інтересів територіальних громад, соціальних прошарків під час вибору моделей управління, реформування змісту освіти, способів її організації і фінансового забезпечення кращого врахування освітніх потреб даної місцевості [9].

Таким чином, децентралізована система освіти функціонує через співпрацю та координацію діяльності багатьох незалежних інституцій, кожна з яких має законодавчо визначену сферу автономії. Децентралізація передбачає створення системи врядування, яка замість вертикального підпорядкування ґрунтується на співпраці незалежних установ різних рівнів, що керуються положеннями законодавства.

В Україні це означає, що об'єднані громади, райони та області матимуть автономні, демократично обрані органи місцевого самоврядування, чії ради та виконавчі органи діятимуть відповідно до очікувань місцевих мешканців, які їх обрали. Автономія місцевих органів влади має бути закріплена та гарантована законодавством, а також повинна ретельно відстоюватися усіма зацікавленими сторонами, в тому числі асоціаціями органів місцевого самоврядування. Водночас, органи місцевого самоврядування мають функціонувати у відповідності до чинного законодавства. Закони повинні чітко визначати їхні сфери компетенції, фінансові повноваження та відповідальність, а також доходи. Звичайно, це означає, що освітнє законодавство повинно бути адаптовано до такої нової системи врядування. Освітня вертикаль повинна бути чітко визначена належним законодавством. Міністерство здійснює управління децентралізованою системою освіти через розроблення законодавства, прийняття освітніх норм і стандартів, а також через спеціальні, цілеспрямовані програми розвитку (наприклад, реформування навчальної програми або запровадження системи зовнішнього оцінювання). Міністерство також відповідає за формулу визначення розміру освітньої субвенції від державного

бюджету місцевим бюджетам, а також за різноманітні фінансові програми, зокрема щодо інвестицій або, наприклад, забезпечення шкільними автобусами. Такі управлінські повноваження міністерства є значними на початку процесу децентралізації, але з часом стають слабшими через внесення змін до законодавства [17, с. 128].

Сьогодні обласні департаменти освіти є ключовим елементом освітньої вертикалі, оскільки одержують запити і завдання від Міністерства освіти і науки та передають їх районним управлінням освіти, вони здійснюють нагляд і керівництво діяльністю районних управлінь освіти в порядку ієрархії підпорядкування. В умовах децентралізації ця вертикаль зникне. Замість цього обласні департаменти освіти стануть підрозділами обласних виконкомів, які призначатимуться обласними радами та відповідатимуть за впровадження освітньої політики у відповідності до законодавства та у межах встановленої компетенції на рівні області. Районні управління освіти стануть частиною районних виконкомів та звітуватимуть перед районними радами. Вони матимуть відмінні інституціональні структури, наприклад, включатимуть повноваження у сфері спорту або культури в деяких менших районах, і навіть можуть мати різні назви, наприклад, бюро або офіс з питань освіти. Вони стануть незалежними від обласних департаментів освіти і водночас втратять управлінські повноваження відносно управлінь освіти на рівні громади.

Аналогічні зміни відбудуться в управліннях освіти об'єднаних територіальних громад. Вищеописаний варіант функціонування районних управлінь освіти характерний для того випадку, коли об'єднані громади створять свій власний орган управління освітою з введенням відповідних посад для ефективного менеджменту, забезпечивши чіткий розподіл функцій між органом управління освітою об'єднаної громади та районним управлінням освітою. Можливий інший випадок, коли об'єднана громада не створює власного органу управління освітою, а в порядку, встановленому Законом України «Про співробітництво територіальних громад» [57], делегує відповідні повноваження спільному органу управління освітою. Такий спільний орган

може бути новоутворений декількома об'єднаними територіальними громадами, або ж в цій ролі може виступити районне управління освітою, якому одна чи кілька об'єднаних територіальних громад делегують адміністративні повноваження. Делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів має ряд переваг: економія коштів (оптимізація чи зменшення видатків); краще забезпечення кваліфікованими кадрами; спільне утримання суб'єктами співробітництва інфраструктурних об'єктів та фінансування комунальних послуг; ефективність реалізації спільних проектів через централізовану координацію [5].

Важливе значення для розвитку освіти в ОТГ є розробка стратегії розвитку освіти, головною метою якої є забезпечення доступу всіх мешканців до отримання якісних освітніх послуг з одночасним забезпеченням високих економічних показників функціонування освітньої мережі (в т.ч. – мінімізації видатків із власного бюджету ОТГ на фінансування освіти) за рахунок оптимізації системи управління освітою. Саме план оптимізації є передумовою розробки документу стратегії розвитку освіти в громаді.

Але на жаль, поняття «оптимізація» в нашій країні досить часто не вірно трактується і використовується на практиці.

Під оптимізацією розуміють максимізацію або мінімізацію певного корисного результату, тобто мети чи цільової функції тощо. В управлінні освітою. Такою метою може слугувати, наприклад, якість освіти. Але завжди потрібно пам'ятати, щоб щось оптимізувати повинна бути мета та бачення того результату якого хочемо досягти, причому результат повинен бути найкращим із можливих.

Реальні завдання оптимізації зазвичай мають багато обмежень: гроші, матеріальні ресурси, кадри, терміни виконання, фіксовані параметри системи тощо. Завдання реформування освіти треба вирішувати переважно з тими фахівцями, які в нас є, на тій матеріальній базі, яка є, з тими фінансами, які є. При цьому, ми маємо досягти певних результатів, що задані стандартами

освіти, типовими показниками європейських країн тощо. З цього погляду дуже важливою для запобігання діяльності неграмотних «оптимізаторів» є включення до нового Закону України «Про освіту» та до спеціальних Законів, що стосуються рівнів освіти, норм, які б гарантували відповідність ресурсного забезпечення закладів освіти вимогам стандартів, ліцензійних умов та інших нормативних документів [4].

Реформа децентралізації в освітній галузі передбачає також створення належної мережі шкіл. 20 січня 2016 року в Уряді було прийнято рішення про оптимізацію шкільної мережі. Головним нормативно-правовим актом, що регулював питання створення представницьким органом місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад, районними радами(далі – засновники) опорних закладів та їх філій було Положення про освітній округ [49], яке втратило чинність в зв'язку з прийняттям Положення про освітній округ і опорний заклад освіти від 19 червня 2019 року [48], що нині визначає правовий статус, порядок утворення та основні засади діяльності освітнього округу і опорного закладу освіти.

В умовах нової реформи стало зрозумілим, що діючий закон «Про освіту» не може більше існувати.

5 вересня 2017 р. Верховна Рада України прийняла закон «Про освіту» в новій редакції. Закон містить 12 розділів, 84 статті і Прикінцеві і перехідні положення. Дискусія про Закон тривала понад три роки. До неї долучилися усі зацікавлені групи – експерти, науковці, освітяни, батьки, студенти і роботодавці. Як зазначив заступник голови Комітету з питань науки і освіти О. Співаковський під час розгляду документу в парламенті, до проекту було запропоновано 1705 поправок від народних депутатів, 1098 з яких були враховані при доопрацюванні законопроекту [20].

Цей закон регулює суспільні відносини, що виникають у процесі реалізації конституційного права людини на освіту, права та обов'язки фізичних і юридичних осіб, які беруть участь у реалізації цього права, а також

визначає компетенцію державних органів та органів місцевого самоврядування в освітній сфері.

Наступним кроком реформування освіти стало впровадження у вересні 2018 року Нової української школи (НУШ). Саме НУШ— це головна реформа Міністерства освіти і науки під керівництвом вже колишнього міністра Лілії Гриневич, розпочата за останні роки та запланована на десятиріччя вперед.

Гриневич Л. про НУШ: «Нова українська школа — це школа для життя у XXI столітті. Ви бачите, як змінюються технології, як розвивається суспільство, зараз ми не можемо точно знати, з якими викликами зустрінуться діти, які зараз навчаються у школі. Тому ми хочемо перейти від школи, яка напихає дітей знаннями, які дуже швидко застарівають, до школи, яка вчить знання використовувати» [42].

Її ключова мета – створити школу, «у якій буде приємно навчатись і яка даватиме учням не тільки знання, як це відбувається зараз, а й вміння застосовувати їх у житті».

Замість запам'ятовування фактів та визначень понять, учні набуватимуть компетентностей. Це – динамічна комбінація знань, умінь, навичок, способів мислення, поглядів, цінностей, інших особистих якостей, що визначає здатність особи успішно соціалізуватися, провадити професійну та/або подальшу навчальну діяльність. Тобто формується ядро знань, на яке будуть накладатись вміння цими знаннями користуватися, цінності та навички, що знадобляться випускникам української школи в професійному та приватному житті.

Стара традиційна система управління освітою, яка не відповідає реаліям сучасного життя країни, гальмує її соціально–економічний розвиток, стримує творчу ініціативу та креативність суб'єктів управлінської діяльності. Тому прискорення реформування місцевого самоврядування, дебюрократизація системи управління освітньою галуззю є невідкладними пріоритетами в побудові сучасної Української держави, ознакою якої є розширення доступу до якісної освіти, зміцнення інтелектуального потенціалу та забезпечення сталого розвитку.

2.3. Міжнародний досвід оптимізації муніципального управління освітою в умовах децентралізації

Історія децентралізованої держави є історією суперечностей, пов'язаних із пошуком найкращої форми організації державної влади. Останні кілька десятиріч поняття децентралізації є основним в Європі, воно також стало об'єднуючим щодо економічного розвитку регіонів у цій частині світу. Децентралізація як концепція набуває багатьох форм, зважаючи на історію країн, рівні розвитку, культури й підходи до державного управління.

Реформи з децентралізації носять системний характер та передбачають довгострокові терміни реалізації. Оскільки Україна знаходиться на початковому етапі, тому важливим є вивчення досвіду інших країн.

У зарубіжних дослідженнях вивчення досвіду європейських країн виділяються три типи управління освітою: централізований, децентралізований та децентралізований з посиленою автономією шкіл. Централізований тип – реалізація освітніх завдань передбачається державою, а рішення щодо навчальних програм, методів навчання, працевлаштування, оплати праці тощо приймаються на центральному рівні. Такий тип характерний для Австрії, Греції, Іспанії, Італії, Португалії, Франції. Централізований механізм фінансування освіти передбачає забезпечення рівного доступу до освіти та однакового рівня освітніх послуг у всіх регіонах. Однак централізація знижує ефективність використання ресурсів, хоча водночас дозволяє досягнути певної рівності між школами [32].

Найбільш централізованою була і частково залишається система управління освітою у Франції, уряд якої здійснював детальну регламентацію практично всіх аспектів освітньої діяльності шляхом видання відповідних документів щодо відкриття державних навчальних закладів, їх фінансування, розробки навчальних планів і програм, розпорядку шкільного життя, роботи з педагогічним персоналом тощо [36].

Така система управління, що була у свій час перевагою, почала значно гальмувати розвиток освітньої галузі, тому в 80-х рр. ХХ ст. у Франції розпочався процес адміністративної децентралізації сфери освіти.

Децентралізований тип характеризується переданням повноважень до органів місцевого самоврядування (громади) реалізації більшої частини освітніх завдань. Передача освітніх завдань місцевому самоврядуванню ґрунтується на переконанні (доктрині), що члени таких місцевих громад – платники податків, батьки, вчителі, вихователі, викладачі – краще розуміють освітні потреби дітей у місцевих спільнотах і школах [32].

Децентралізований тип із посиленою автономією навчального закладу відзначається наданням більшої частини повноважень безпосередньо навчальним закладам, зокрема, щодо організації навчального процесу, кадрових питань, використання ресурсів. На цій основі визначають три основні системи фінансування системи освіти, що передбачає різні способи передачі коштів із центрального рівня: безпосередньо навчальним закладам; органам місцевого самоврядування на підставі угод; органам місцевого самоврядування на підставі угод з наступним розподілом між навчальними закладами за встановленими правилами [32].

Франція є тією країною в якій наявна значна присутність держави в організації, управлінні та фінансуванні освіти. Держава визначає деталі навчальних програм на всіх рівнях освіти; організовує процедуру допуску вчителів у професію, наймає вчителів, директорів, організовує підвищення кваліфікації вчителів; наймає та навчає інспекторів, відповідальних за контроль якості системи освіти. Держава є основним джерелом фінансування державної системи освіти і також субсидує «приватні школи за контрактом», у яких навчаються близько 20 % школярів. Так, лише впродовж останніх років держава профінансувала більше половини (58,5 %, із них три четверті припало на заробітну плату працівників освіти), а органи місцевої влади – 25 % загальних витрати на освіту[21, с. 235].

Разом з тим упродовж 1983, 1985 і 2004 рр. у Франції було ухвалено низку законів про децентралізацію повноважень управління системою освіти. Відповідно до них місцеві органи влади почали відігравати більшу роль в управлінні, забезпечуючи матеріальну сторону (, а також оплату праці не викладацького персоналу.

У системі освіти у цій країні зайнято більше половини державних службовців. За кількістю вчителів Франція в 1,5 – 2 рази перевищує середні показники країн Європейського Союзу. Ще одна з особливостей системи освіти – яскраво виражена національна специфіка. В країні існує своя система дипломів і вчених ступенів, особливий розподіл на цикли.

Останніми десятиріччями розширення автономії освітніх установ стало світовою тенденцією. Одержуючи автономію, освітні установи беруть на себе відповідальність за якість навчання. Яскравим прикладом можна назвати освітні установи Нідерландів, які декларують, що якість освіти – це їхні власні завдання й обов'язок і що інспекторські служби повинні обмежити свою діяльність оцінюванням загальних досягнень школи в цій царині [3]. Це єдина країна в Європейському Союзі, в якій майже всі рішення щодо управління персоналом, організації навчання, структури шкільної мережі і використання ресурсів приймаються на рівні школи.

У Великобританії вважають, що ринок і конкуренція є основними стимулами вдосконалення системи освіти. Політика уряду в цьому питанні зводиться до того, що освітні установи повинні:

- фінансуватися державою за контрактами на навчальну діяльність і освітні послуги;
- меншою мірою залежати від державного фінансування і більше покладатися на різноманітні джерела доходів;
- ретельніше оцінювати працю викладачів, ввести диференційовану оплату цієї праці (працю викладачів оплачувати залежно від кількості учнів і рівня навчання);

– дозволити встановлення диференційованої оплати за навчання залежно не лише від статусу освітньої установи, але і від предметів, що вивчаються [3].

У Польщі на центральному рівні розробляється та реалізовується тільки національна освітня політика, освітні організаційні та фінансові завдання вирішуються органами місцевого самоврядування. Основне джерело фінансування – державний бюджет.

У Польщі реформа освіти проходила не окремо і не відірвано від інших. На момент її старту вже завершувався процес створення нових адміністративних одиниць – гмін, повітів та воєводств, і зміни в системі освіти були одним з елементів перетворення держави [50].

Найменша у цій системі – гміна (в українській системі це «грумада»), далі йде *повіт* (в українській системі це «район»), найбільша – *воєводство* (як у нас «область»).

Нині за початкову освіту (1–6 клас) і гімназійну (6–9 клас) відповідає саме гміна, а от за останні три роки навчання у рамках середньої освіти, професійні та спеціальні школи – несе відповідальність повіт.

Процес децентралізації освіти в Польщі розпочався у 1990 році від передачі громадам функцій управління дитсадками та їхнього фінансування, і в основному завершився у 1999 році під час передачі повітам шкіл вищого від початкового чи гімназійного рівня, а також численних позашкільних освітніх закладів [34, с. 232].

Польські дослідники виокремлюють шість етапів процесу децентралізації освіти в Польщі:

- 1) піонерський етап, 1990–1993 рр. (етап створення самостійного, демократично обраного територіального самоврядування в Польщі);
- 2) етап, на якому завдання передавалися в добровільному порядку, 1993–1996 рр. (етап управління початковими школами на добровільних засадах);
- 3) етап стабільності, 1996–1998 рр. (етап запровадження загальнонаціональної формули алокації субвенційованих коштів—алгоритм поділу освітньої субвенції);

4) другий піонерський етап, 1998–1999 рр. (передання управлінських повноважень щодо шкіл вищого від гімназій рівня та більшості позашкільних освітніх закладів новоствореному органу самоврядування повіту);

5) завершення процесу створення системи, 2000 р. (остаточне формування системи управління й фінансування освіти; поступове повернення типового для країн ОЕСД співвідношення між витратами на одного учня в початкових і середніх школах);

б) етап поступового посилення ролі керівних органів (засновників), 2001–2015 рр. (безпосередній управлінський контроль за більшістю адміністративних рішень громад замінили на юридичний контроль, який здійснюють кураторії освіти, контроль за бюджетним процесом, який здійснюють регіональні рахункові палати, й розлогу систему моніторингу результатів роботи шкіл) [12, с. 27].

Децентралізація управління системою освіти відбувалася шляхом розширення повноважень керівника навчального закладу та органів місцевого самоврядування. Керівники навчальних закладів вибираються на конкурсній основі. В свою чергу педагогічні ради школи можуть не погодитись із запропонованою кандидатурою на посаду керівника. Директори мають право приймати на роботу та звільняти персонал. Керівники перейняли на себе повноваження інспекторів шкільної освіти щодо здійснення педагогічного нагляду та контролю за обов'язковим відвідуванням дітьми школи.

Процес створення нової системи завершився у 2000 р. Формування системи управління і фінансування освіти у кінцевому вигляді посилилося прийняттям Міністерством національної освіти Польщі нового алгоритму поділу освітньої субвенції. Попередні алгоритми (1 – для початкових шкіл і гімназій, який діяв з 1996 р., і 2 – для шкіл вищого від початкового рівня, що діяв у 1999 р.) були замінені одним, який охопив усі типи шкіл і всі рівні самоврядування. Цей алгоритм застосовувався також щодо інших освітніх закладів, у тому числі і позашкільних. Одним із результатів прийняття нового алгоритму було поступове повернення типового для країн Організації

економічного співробітництва та розвитку співвідношення між витратами на одного учня у початкових і середніх школах.

Важливим досягненням процесу децентралізації було забезпечення стабільності фінансування шкіл протягом всього процесу радикальних перетворень в освіті. Елементом стабілізації стали так звані пороги в алгоритмі розподілу освітньої субвенції, завдяки яким загальна сума освітньої субвенції для певного органа територіального самоврядування в наступному бюджетному році не могла бути нижчою, ніж субвенція, яка отримана в попередньому році. Згодом із зростанням частки власних коштів гмін цей поріг було ліквідовано.

До найважливіших успіхів децентралізації польської освіти можна зарахувати:

- Фундаментальне покращення матеріального стану шкіл, яке була здійснене зусиллями територіального самоврядування;
- Забезпечення стабільності фінансування освіти;
- Запровадження громадами гімназійної реформи;
- Обмежені прояви нерівності між керівними органами за якістю освіти і доступністю освітньої пропозиції [13, с. 13].

Попри безсумнівні успіхи, представлені вище, процес децентралізації освіти у Польщі натрапив на істотні труднощі. До найбільочіших невдач децентралізації можна віднести такі:

- Конфлікти щодо закриття шкіл;
- Відсутність стандартів фінансування освіти,;
- Незрозумілий поділ відповідальності за якість навчання;
- Невдалі зміни у професійному навчанні [13, с. 17].

Зазначимо, що у Польщі продовжується пошук оптимальної моделі організації освіти. У 2017 р. президентом країни видано указ, яким скасовуються гімназії та запроваджується 8–річна початкова школа і 4–річний профільний ліцей [64], що жодним чином не скасовує стратегічне спрямування реформи на децентралізацію управління галуззю

Польська модель стала своєрідним зразком для інших країн у процесі системної трансформації, особливо після отримання міжнародного підтвердження ефективності польських реформ у формі швидкого покращення результатів перевірки умінь польських 15-річних учнів за даними міжнародного дослідження PISA.

Як зазначала Лілія Гриневич «Польща може похвалитися посправжньому великим і дуже перспективним для використання в Україні досвідом розвитку адміністративного й освітнього самоврядування місцевих одиниць, які перебувають у різних умовах і мають постійно шукати власні шляхи розвитку базової освіти, спираючись на власний інтелект та ресурси. Різноманітність польського досвіду робить його особливо важливим для України» [78, с. 13].

На думку, Н.М. Левченко, основними напрямками прискорення децентралізації освіти в Україні з урахуванням польського досвіду слід визнати:

- створення повноцінного законодавства у сфері здійснення децентралізації влади і децентралізації освіти;
- забезпечення територіальної доступності жителів сільської місцевості до отримання якісних освітніх послуг шляхом поліпшення стану доріг та збільшення кількості шкільних автобусів;
- контроль за викладанням навчальних предметів відповідно до отриманої викладачами спеціальності;
- проведення «цифровізації» освітнього процесу шляхом розробки національної політики у цій сфері [35].

Децентралізація управління освіти в Естонії, як і у Польщі відбувається з домінуючою позицією органів місцевого самоврядування. У 90-х роках уряд передав дошкільні навчальні заклади в управління міських та сільських муніципалітетів. Згодом відбувались реформи по їх укрупненню. Середня освіта фінансується тут за рахунок освітньої субвенції та додаткових доходів муніципалітетів. За рахунок освітньої субвенції фінансується заробітна плата

вчителів та підвищення їхньої кваліфікації, оплата заробітної плати дирекції школи, харчування школярів, оплата підручників. У 2016 р. освітня субвенція в розрахунку на одного учня в Естонії становила: на зарплату вчителів 1229 євро, на оплату роботи дирекції – 92 євро, на навчальні матеріали – 57 євро, на підвищення кваліфікації вчителів – 12 євро, на шкільні обіди – 136,5 євро. Розрахунок вартості навчання одного учня згідно формули тісно пов'язано з наповнюваністю класів [18]. Інші видатки місцева влада фінансує за рахунок власних коштів, а це комунальні послуги, прибирання в школі, роботу соціальних працівників і психологів.

В цій моделі чітко прослідковується принцип «гроші ідуть за учнем», що дозволяє освітнім закладам конкурувати за кожного учня. У Естонії така конкуренція є особливо гострою, адже якщо учень переходить у іншу школу за межами даного муніципалітету, то той мусить перераховувати гроші за його навчання, причому не лише кошти освітньої субвенції, що виділяє держава, але і власні фінансові ресурси на навчання учня. Освітню субвенцію тут отримують не лише державні освітні заклади, а й приватні.

Особливістю Естонської моделі управління освітою є те, що тут школам надається надзвичайно велика автономія в організації навчального процесу. Навчальні заклади самі обирають графік навчання дітей, визначають доцільність оцінювати учнів у початковій школі, самостійно обирають підручники та навчальні програми. В компетенції шкіл також рішення щодо прийняття на роботу чи звільнення вчителів. Контроль здійснюється лише за якістю знань, зокрема через іспити у випускних класах.

Іншою особливістю Естонської освіти є розвинене електронне самоврядування та відкритість даних про освіту, зокрема про: чисельний склад та кваліфікацію вчителів у кожній школі, чисельність учнів і їх рух впродовж навчального року, навчальні програми, звітність з використання фінансових ресурсів.

Дошкільна освіта в Естонії як і середня повністю знаходиться у сфері управління муніципалітетів. Громада зобов'язана забезпечити дітей від 1,5 року

до 7 років місцем в дитячому садочку. Якщо сам муніципалітет не має такої можливості, через відсутність достатньої кількості місць, тоді він вимушений доплачувати батькам, щоб ті віддали дитину до приватного закладу, або закладу іншого муніципалітету в який довозять дитину.

Але, незважаючи на позитивний розвиток та динаміку, освітня система Естонії має свої проблеми, одна з найвагоміших – низька наповнюваність класів і неефективність шкільної мережі, прикладом чого може слугувати її перенасиченість старшими гімназійними школами. Щоб допомогти муніципалітетам у вирішенні питань консолідації мережі у 2014 році урядом було заморожено коефіцієнти у формулі розрахунку освітньої субвенції. Ще одним кроком у вирішенні цієї проблеми стало прийняття рішення про переведення з 2023 року фінансування старшої школи на рівень держави.

Особливе місце серед інших країн належить організації управління освітою в Швейцарії. У цій країні немає єдиної національної системи освіти, національного міністерства освіти або якого-небудь іншого єдиного центрального органу, що управляє освітою. Замість цього діє 26 освітніх систем(у кожному кантоні своя освітня система), часто істотно відмінних і до недавнього часу практично ізольованих одна від одної. У деяких кантонах при департаментах освіти існує консультативний орган – Рада з освіти. Залежно від розмірів кантони мають більш менш розвинені структури систем шкільного управління, що складаються зі служб, які повинні забезпечувати управління, контроль, допомогу освітнім установам, а також виконання федеральних і кантональних законів за освітою, що варіюється [34, с. 233].

Отож бачимо, що кантони практично суверенні у сфері управління освітою. Але поряд з цим, вони делегують частину своїх прав і повноважень комунам, зокрема це стосується дошкільної та початкової освіти.

Відмінною від інших країн системою освіти є Фінляндія. У цій країні школи самостійно розробляють свої програми, навчальні плани, а тому викладання в однотипних школах суттєво відрізняється.

Особливістю системи обов'язкової освіти Фінляндії є надання законодавством муніципалітетам права організувати додатковий – десятий рік з 1100 навчальними годинами (тривалість кожної – 45 хвилин) для молоді, яка може його отримувати за своїм бажанням.

Позитивним наслідком фінської децентралізації в освіті є відміна державної інспекції якості освіти. Міністерство планує, координує, здійснює управління оцінюванням якості знань та кадрів. Якись освіти контролюють батьки учнів, а адміністративне управління школами здійснюють муніципалітети. У Фінляндії вчителям надано високий ступінь свободи, гарантований законом. Роль учителя в навчальному процесі не передача знань, а керування навчанням учнів [59, с. 29].

Фінська школа – сьогодні своєрідний світовий бренд. Це підтверджують і актуальні статистичні дані. Дві третини випускників вступають до університетів або професійно орієнтованих політехнічних ліцеїв. Понад 50 % населення Фінляндії бере участь у програмах навчання для дорослих. 98 % витрат на освіту всіх рівнів покриває держава. Фінська освітня політика – це результат майже 50-літніх систематичних напрацювань, які створили культуру різноманітності, довіри і поваги серед фінського суспільства в цілому, і в освітній системі, зокрема [71, с. 29]

Децентралізуючи управління освітою в Україні, на наш погляд, доцільно запозичити зарубіжний досвід в частині:

– впровадження принципу фінансування, коли «гроші ходять за дитиною». Доцільно було б ретельніше вивчити досвід Естонії, де муніципалітети конкурують за кожного учня, адже при переході до іншої школи за межами певного муніципалітету вони вимушені перераховувати іншому муніципалітету не лише обсяг освітньої субвенції, але і власні фінансові ресурси на навчання цього учня.

– важливо щоб освітня субвенція з державного бюджету покривала не лише заробітну плату педагогічним працівникам, а й підвищення кваліфікації працівників, що є умовою виконання нових вимог до педагогів. Така практика

широко використовується у країнах Євросоюзу;

– впровадження принципу прозорості та відкритості освітньої діяльності.

Зазначимо, що з багатьох позицій нам підходить саме фінський досвід реформування освіти. Адже деякі кроки реформування за фінською системою в нашій країні вже зроблено або враховано необхідність їх здійснення концепцією «Нова українська школа». Запропонована МОН України реформа також розрахована на десятиліття. Як і у Фінляндії, ми розпочали з реформування початкової й середньої школи.

Дослідивши історичну генезу моделі муніципального управління освітою в Україні ми побачили який складний шлях розвитку освіти пройшла наша держава. Становлення освіти розпочалося ще в далекому IX столітті. З проголошенням у 1991 році суверенності та незалежності Української держави відкрилися шлюзи педагогічної творчості, активізувалися пошуки численної армії освітян щодо розбудови української національної системи освіти. Почали виникати нові навчальні заклади, авторські і альтернативні школи, оригінальні концепції навчання і виховання. З'явилася потреба в глибокому вивченні, науковому осмисленні й виробленні на цій основі стратегії і тактики розвитку української національної школи.

Реформування освіти передбачає врахування закордонного досвіду та вироблення на основі нього власних, фундаментальних принципів щодо здійснення модернізаційних заходів для покращення якості освіти.

Дослідження проблеми оптимізації муніципального управління освітою в зарубіжних країнах дає можливість виокремити деякі моменти, які може бути використано у процесі формування й реалізації державної політики в галузі освіти України. Це прагнення надати однакові можливості для здобуття освіти всім громадянам; орієнтація освіти на всебічний розвиток особистості, автономізація навчальних закладів; швидке реагування на потреби часу та суспільства; різнобічна фінансова підтримка розвитку освіти.

Потреби інтеграції України зі світовим економічним і культурним простором зумовлюють необхідність об'єктивного осмислення досвіду зарубіжних освітніх систем і використання їхніх здобутків у практиці вітчизняної системи освіти.

Опираючись на досвід європейських країн, варто наголосити на необхідності комунікації процесу децентралізації в освіті. Коли управління переходить до рук місцевого самоврядування, громада повинна не просто спостерігати за процесом, а й брати активну участь. Більше того, запорукою успіху є чітке розуміння громадою самого процесу, а найголовніше результатів.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ ОПТИМІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ОСВІТИ В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

3.1. Сучасний стан управління розвитком освіти в об'єднаних територіальних громадах України

Державна політика у сфері освіти і науки відіграє вирішальну роль у забезпеченні розвитку людського капіталу та отриманні економічної вигоди у вигляді сталого зростання й конкурентної економіки, а значить суспільного та індивідуального добробуту, майбутнього процвітання та якості життя. Досягнення цих цілей потребує узгоджених політичних ініціатив, ефективних управлінських рішень та довгострокових інвестицій.

Очевидно, що сьогодні українська освіта не відповідає ані сучасним запитам з боку особистості та суспільства, ані потребам економіки, ані світовим тенденціям. Саме тому здійснюється системна трансформація сфери для забезпечення нової якості освіти на всіх рівнях: від дошкільної освіти – до вищої освіти та освіти дорослих [62].

Сьогодні реформа освіти здійснюється за такими пріоритетними напрямками:

- доступна та якісна дошкільна освіта;
- нова українська школа;
- сучасна професійна освіта;
- якісна вища освіта та розвиток освіти дорослих;
- розвиток науки та інновацій.

В умовах сучасних змін в Україні відбувається процес передачі повноважень і фінансування від органів державної влади до органів місцевого самоврядування, ОТГ. В основі ідеї децентралізації покладено ідею про передачу повноважень і ресурсів з центральних органів на місця, тобто в місцеві спільноти, а основні послуги повинні надаватися на місцевих рівнях.

У процесі децентралізації влади в Україні спостерігається активне утворення ОТГ, освітніх округів та опорних навчальних закладів. Враховуючи те, що до об'єднання громад управління освітою в селах і селищах займалися відділи освіти РДА, які є елементами вертикалі державної виконавчої влади, функції виконавчих органів сільських і селищних рад у сфері освіти були мінімальними та полягали в реалізації другорядних завдань щодо забезпечення діяльності шкіл [63].

На відміну від РДА, сьогодні органи місцевого самоврядування ОТГ є автономними та володіють усіма повноваженнями, у т. ч. у сфері управління освітою. Але серйозним викликом є їхня інституційна слабкість. Одним із вагомих чинників забезпечення доступності та якості освіти є оптимізація мережі загальноосвітніх навчальних закладів, у тому числі шляхом створення опорних шкіл, що має створити умови для підвищення якості освіти, економічної ефективності функціонування закладів освіти, забезпечення якісними освітніми послугами дітей шкільного віку.

Детальніше сучасний стан розвитку освіти в громадах розглянемо на прикладі Берестівської ОТГ Бердянського району Запорізької області.

В рамках адміністративно–територіальної реформи території Бердянського району рішенням Запорізької обласної ради № 02 від 27.08.2015 року створено Берестівську сільську об'єднану територіальну громаду [6]. Вона є однією із 159 перших ОТГ в Україні.

До складу громади ввійшли Миколаївська, Карла–Марксівська (нині Троїцька) та Берестівська сільська ради (загалом 11 населених пунктів) з адміністративним центром в селі Берестове. Чисельність населення становить 4204 осіб.

Громада межує на північному заході з Смирновською ОТГ, на північному сході з Комиш–Зорянською ОТГ, на сході з Донецькою областю, на півдні з Осипенківською ОТГ та на заході – з Андріївською селищною радою.

Головним розпорядником коштів бюджету Берестівської сільської об'єднаної територіальної громади є Берестівська сільська рада. Місцеве

самоврядування здійснюється територіальною громадою села через сільську раду та виконавчий комітет.

У кінці 2016 року було створено відділ освіти Берестівської сільської ради. Освітня мережа Берестівської ОТГ складається з 6 закладів освіти: 3 заклади загальної середньої освіти та 3 заклади дошкільної освіти.



Рис. 3.1. Мережа закладів освіти Берестівської сільської ради

В структурі видатків місцевого бюджету (загальний фонд) Берестівської об'єднаної територіальної громади за 2016–1 півріччя 2018 року фінансування галузі «Освіта» становило 53 %.

Обсяги виділених коштів загального фонду за вказаний період склали 28 552,5 тис. гривень. У 2017 році обсяг коштів збільшився проти рівня 2016 року на 4 702,3 тис. грн. або у 1,6 раз (з 7 720,3 тис. грн. до 12 422,6 тис. грн.), а в I півріччі 2018 року проти аналогічного періоду 2016 року – на 4587,5 або в 2,2 рази (з 3 822,1 тис. грн. до 8 704,6 тис. грн.) [2, с. 20].

Аналіз видатків загального фонду по галузі показав, що вони склались із поточних видатків, в структурі яких основну питому вагу (93%) склали

видатки на оплату праці з нарахуваннями та оплата комунальних послуг і енергоносіїв.

В свою чергу, видатки спеціального фонду на галузь «Освіта» за досліджуваний період склали 5181,8 тис. грн. та мали нестабільну тенденцію. Так, обсяги виділених коштів із спеціального фонду у 2017 році зменшилися проти рівня 2016 року на 122,3 тис. грн., або на 5 % (з 2 503,4 тис. грн. до 2 381,1 тис. грн.), у I півріччі 2018 році відбулося збільшення проти рівня аналогічного періоду 2016 року на 265,2 тис. грн. (з 32,1 тис. грн. до 297,3 тис. грн.). Рівень спрямованих асигнувань до затверджених видатків з урахуванням змін склав за досліджуваний період 84,7 %. Поточні видатки протягом досліджуваного періоду склали 3 % загального обсягу видатків, в структурі яких найбільшу питому вагу (80 %) складають видатки на продукти харчування. Капітальні видатки, протягом досліджуваного періоду склали 97 % загального обсягу видатків [2, с. 20].

Зазначимо, що більшість населених пунктів Берестівської об'єднаної територіальної громади знаходиться за межею пішохідної доступності (понад 3 км) до найближчого закладу освіти. В Берестівській об'єднаної територіальної громади повністю організовано підвіз дітей до шкільних закладів. Так, шкільним автобусом підвозиться 178 учнів (станом на 30.10.2020).

Щодо успішності учнів Берестівської громади відзначимо, що у 2016 році 2 учні отримали срібну медаль, а у 2017 та 2018 роках відсутні випускники, які закінчили загальноосвітні навчальні заклади з відзнакою. В 2019 році учениця Троїцької ЗОШ I–III ст. отримала срібну медаль. В свою чергу, по 1 випускнику 9–х класів у 2016, 2017 та 2019 років одержали свідоцтва з відзнакою, у 2020 році не було документів про освіту з відзнакою.

Водночас, в Берестівській громаді низьким є рівень охоплення дітей дошкільною освітою. Необхідно відмітити, що в досліджуваному періоді відсоток охоплення дітей дошкільними закладами мав тенденцію до збільшення, але був незначним – лише на 1,5 %. Так, на початок 2016 року в середньому дошкільні заклади відвідувало 44 % дітей віком від 0 до 6 років, а

на початок 2019 року – 45,5 % [2, с.21]. На початок 2019/2020 н. р. охоплення дошкільною освітою дітей п'ятирічного віку по Берестівській громаді становить збільшилося, у порівнянні з 2018/2019 н. р. (рис. 3.1).



Рис. 3.2. Охоплення дошкільною освітою дітей 5–го віку [47]

При середньому відсотку використання потужностей дошкільних закладів у досліджуваному періоді на рівні 102 % – 111 %, найбільш завантаженим був Миколаївський дошкільний навчальний заклад «Оленятко» (використання потужностей становило на рівні 104 % – 138 %), найменш завантаженим – Троїцький дошкільний навчальний заклад «Пролісок» (використання потужностей становило на рівні 70,5%– 82 %). Що пов'язано з скороченням контингенту дітей віком від 0 до 6 років

Загальна кількість дитячого населення громади наведено (рис. 3.3).

Варто зазначити, що рівень укомплектованості штатів закладів загальної середньої освіти педагогічними працівниками станом на 01.01.2020 становить 100 %. В дошкільних закладах освіти укомплектованість штатів вихователями коливалася на рівні 80% – 100%.

Видатки загального фонду у розрахунку на 1 вихованця дошкільного закладу освіти у 2016 році склали 17,9 тис. грн., а у 2017 році – 26,2 тис. грн.,

що на 46 % більше в порівнянні з попереднім роком; у I півріччі 2018 року – 13,8 тис. гривень. Найнижчими у досліджуваному періоді були видатки на 1 вихованця у дошкільному закладі освіти «Пролісок», які у 2016 році склали 14,5 тис. грн., а у 2017 році – 24,7 тис. грн., у I півріччі 2018 року – 13,6 тис. гривень.



Рис. 3.3. Загальна кількість дитячого населення від 0 до 6 років по Берестівській ОТГ [47].

Видатки загального фонду у розрахунку на 1 учня загальноосвітніх навчальних закладах у 2016 році склали 19,37 тис. грн., у 2017 році зросли на 98,4 % та склали 31,67 тис. грн., у I півріччі 2018 року – 9,5 тис. гривень. Найнижчими у досліджуваному періоді були видатки на 1 учня у Берестівській загальноосвітній школі I–III ступенів, які у 2016 році склали 16,3 тис. грн., а у 2017 році – 27,5 тис. грн., у I півріччі 2018 року – 18,3 тис. гривень [2, с.22].

Видатки на утримання одного класу у 2016 році склали 195,27 тис. грн.; у 2017 році – 306,7 тис. грн., що в 1,6 раз більше порівняно з аналогічним періодом 2016 року у I півріччя 2018 року – 217,1 тис. грн. що в 2,2 рази більше порівняно з аналогічним періодом 2016 року.

Видатки на утримання однієї групи у 2016 році склали 367,95 тис. грн., у 2017 році – 575,38 тис. грн., що на 56 % більше порівняно з попереднім роком,

у I кварталі 2018 року – 311,3 тис. грн., що в 1,9 рази більше порівняно з аналогічним періодом 2016 року.

Рівень організації освітнього процесу значною мірою залежить від оснащення закладів новітнім обладнанням. Було встановлено, що наявне матеріально–технічне оснащення освітніх закладів Берестівської ОТГ не сприяє покращенню організації освітнього процесу.

Стан матеріально–технічної бази закладів освіти Берестівської ОТГ потребує покращення та характеризується недостатнім рівнем комп'ютеризації закладів загальної середньої освіти та наявністю застарілої техніки. Показник щодо кількості учнів на 1 персональний комп'ютер станом на 01.07.2018 року складає в середньому 9 осіб, при цьому найвищим він був у Берестівській загальноосвітній школі I–III ступенів – 15 осіб.

На сьогоднішній день одним з пріоритетних завдань освітньої політики є питання щодо оновлення комп'ютерної техніки, оскільки більшість із неї є застарілою (придбання якої припадає на 2005–2008 роки). Зазначимо також, що всі школи Берестівської ОТГ підключено до глобальної мережі Інтернет, але він не є високошвидкісним.

Необхідністю є заміна шкільних меблів та забезпечення спеціалізованими кабінетами. Так, в результаті інтерв'ювання директорів шкіл Берестівської об'єднаної територіальної громади було з'ясовано, що всі школи мають потребу в оновленні спортивного та шкільного інвентарю (стілці, парти, дошки, тощо). При цьому відмічено, що у Миколаївській загальноосвітній школі I–III ступенів відсутній спеціалізований кабінет з біології, у Троїцькій загальноосвітній школі I–III ступенів – спеціалізований кабінет з фізики, а у Берестівській загальноосвітній школі I–III ступенів спеціалізовані кабінети потребують оновлення [2, с. 24].

Будівлі закладів загальної середньої освіти характеризуються високим ступенем зношеності. Поряд з тим у 2018 році в Берестівській загальноосвітній школі було проведено капітальний ремонт приміщень школи та спортивної зали на загальну суму 2 831 335 грн.

Відмітимо, що всі навчальні та дошкільні заклади розміщені у типових приміщеннях. В загальному обсязі фінансування спеціального фонду капітальні видатки склали 4 784,6 тис, гри, або 97% (із яких капітальні видатки в загальноосвітніх навчальних закладах – 4 674,7 тис. гри та в дошкільних навчальних закладах – 109,9 тис. гри, або 19,4% та 2,6% річного обсягу видатків на загальноосвітні школи та дошкільні заклади відповідно).

При цьому, із загального обсягу капітальних видатків на проведення капітальних ремонтів загальноосвітніх навчальних закладів (у 2016–2017 роках) спрямовано 2 291,2 тис. грн., або 47,9 %, а на капітальні ремонти дошкільних навчальних закладів видатки не планувались і не здійснювались.

Наразі виділення коштів на проведення ремонтів залишається актуальним. Необхідність проведення ремонтів засвідчена результатами проведеного інтерв'ювання з 3 директорами загальноосвітніх закладів. Директорами зазначено, що школи потребують ремонту даху основного приміщення, капітального ремонту огорожі, укріплення фундаменту школи, ремонту системи водопостачання та водовідведення, заміни вікон та дверей на енергозберігаючі, ремонту покрівлі, капітального ремонту спортзалів та заміни системи опалення[2, с. 25].

В свою чергу, середній показник рівня зносу будівель дошкільних навчальних закладів протягом досліджуваного періоду мав тенденцію до збільшення: з 78 % станом на 01.01.2016 до 93% станом на 01.07.2018, Зазначимо, що станом на 01.07.2018 найбільший рівень зносу будівлі, в якій розташований Берестівський дошкільний навчальний заклад «Ромашка», – 100 %.

За результатами проведеного інтерв'ювання з 3 завідуючими дошкільних навчальних закладів з'ясовано, що всі заклади потребують нагальних капітальних вкладень для здійснення капітального ремонту приміщень [2, с. 25].

Отже, вище зазначене дає підстави стверджувати, що стан забезпечення населення Берестівської об'єднаної територіальної громади соціальними

гарантіями у сфері освіти потребує покращення. Матеріально–технічна база закладів освіти характеризується зношеністю основних засобів, недостатнім рівнем комп'ютеризації та наявністю застарілої техніки, обладнання тощо.

Формулювання бачення розвитку освіти Берестівської об'єднаної територіальної громади має ґрунтуватися на проаналізованих і визнаних проблемах та питаннях, які хвилюють громаду. Визначивши бачення, громада задає правильний курс для майбутніх заходів і зусиль. Вона обирає пріоритетні сфери для інвестицій у найближчі роки та доносить їх до всіх зацікавлених сторін у сфері освіти.

Таким чином, необхідно створити сприятливі умови та ефективні інструменти для розвитку закладів освіти громади та привести освітні можливості у відповідність до потреб громади.

3.2. Основні чинники оптимізації муніципального управління освітою в умовах децентралізації

Утворення об'єднаних територіальних громад у сільських регіонах, вперше в новій історії державного управління в Україні, створило умови, коли всі управлінські та фінансові повноваження зосереджені в єдиному органі управління – місцевій раді та її виконавчому органі. Зміни в Бюджетному і Податковому кодексах дали громадам можливість отримати стабільні джерела доходів і перейти на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом.

Таким чином, у місцевих органах влади з'явилася реальна можливість для:

- подолання численних проблем, які накопичилися в секторі освіти через велику кількість малокомплектних і водночас затратних шкіл у сільських регіонах і, таким чином, можливість заощаджувати значні кошти місцевих бюджетів;

- початку реалізації власної і справжньої стратегії поліпшення освітніх послуг шляхом оптимізації шкільної мережі, створення нової системи

методичної служби, впровадження нової структури позашкільного розвитку, забезпечення якісного профільного навчання учнів старших класів тощо [66, с.14].

На нашу думку, потреба в розробці плану оптимізації освіти, особливо в громадах з недостатньо наповненою мережею закладів освіти, є актуальною для багатьох об'єднаних територіальних громад, до складу яких увійшли сільські території. Часто однією з операційних цілей стратегії розвитку громади є забезпечення якісної освіти як однієї з основних функцій органу місцевого самоврядування.

Відсутність відповідного досвіду управління освітою, практик надання якісних освітніх послуг та наявність не оптимізованої мережі закладів освіти (передусім у сільських громадах) призводить до того, що ця операційна ціль не може бути глибоко деталізована з всіма чіткими запланованими заходами.

У сфері освіти без попередньої розробки стратегії розвитку освіти може призвести до ситуації, коли кошти будуть витрачені дарма, адже за кілька років може виявитися, що відремонтований заклад освіти має бути переформатований або навіть закритий через відсутність у населеному пункті достатньої кількості учнів, відтак бюджетні кошти будуть фактично втрачені і не раціонально використані.

Перш ніж приступити до розробки документу стратегії розвитку освіти в громаді, потрібно спочатку скласти план оптимізації цієї галузі, адже для досягнення якісних змін необхідно мати чітке уявлення про те, як саме виглядатиме система освіти в подальшому. Важливо також пам'ятати, що стратегія розвитку освіти передбачає компонент розвитку технічної інфраструктури освіти, а це означає що має бути чітко визначено, які саме з освітніх закладів функціонуватимуть в громаді, якою буде специфіка цих закладів, що дасть можливість ефективного використання коштів для покращення тих закладів, на яких базуватиметься надання освітніх послуг в громаді. Тому приступати до розробки самої стратегії необхідно після

завершення опрацювання плану оптимізації освіти в ОТГ та після визначення чіткого формату майбутньої мережі освітніх закладів.

На етапі підготовки до розробки стратегії необхідно визначитися з тим, хто саме розроблятиме план оптимізації та стратегію розвитку освіти. Тут існують три варіанта:

- 1) орган місцевого самоврядування самостійно;
- 2) залучені зовнішні експерти;
- 3) партиципативний метод, або метод участі – участь в розробці представників влади, залучених зовнішніх експертів і представників зацікавлених сторін – мешканців громади.

Саме третій варіант забезпечує найкращі результати в процесі розробки стратегії розвитку освіти ОТГ, а за умови залучення зовнішніх експертів дозволить розробити практичний і ефективний документ, який має високий потенціал для якісного впровадження [23, с. 27].

Одним із важливих моментів є те, що стратегія розвитку освіти має не тільки розроблятися із залученням усіх потенційно зацікавлених цільових груп, а й бути обговорена і схвалена під час громадських слухань, і тільки після того – затверджена рішенням ради ОТГ. Саме в цьому випадку вдасться уникнути конфліктів та несприйняття змін з боку мешканців, що часто стає на заваді впровадженню такої стратегії.

Цикл розробки та реалізації стратегії включає такі фази (кроки):

- 1) Проведення діагностики наявного стану системи надання освітніх послуг в громаді, формування матриці SWOT, проведення аналізу отриманих даних;
- 2) Розробка плану оптимізації освітніх послуг в громаді, його громадське обговорення;
- 3) Стратегічне планування, тобто визначення очікуваного стану системи освіти, заходів з оптимізації в цій сфері, стратегічних та операційних цілей, конкретних завдань для досягнення визначених цілей;

4) Реалізація запланованих заходів. Моніторинг виконання та внесення змін до операційних цілей і плану заходів (з можливою актуалізацією стратегії) [23, с.28].

Зробивши ґрунтовний аналіз ситуації освіти в громаді часто керівництво може побачити один із варіантів – закриття шкіл. Чому так стається, які ж причини?

Кожна четверта школа в Україні є малокомплектною. До таких шкіл належать ті, в яких навчається менше 100 дітей, тобто в середньому не більше 10 учнів на клас. Ця проблема характерна, здебільшого, для сільських населених пунктів і зумовлена відтоком населення до міст.

Часто, саме через малокомплектність класів проводиться оптимізація шкільної мережі. Реакція населення на оптимізацію – спротив. Мешканці громад наголошують: «Немає школи – немає села!» [24].

Найчастіше депутати голосують проти закриття шкіл, мотивуючи це спротивом населення, але згодом, зрозумівши, що не вистачає бюджетних коштів на утримання таких закладів все ж таки приймають рішення про закриття школи.

У значній кількості ОТГ освітня сфера є найбільш витратною частиною бюджету. Для прикладу, в Куликівській ОТГ Чернігівської області освіта складає 61,4% бюджету; в Поромівській ОТГ, Волинської області – 47,5%; у Присиваській ОТГ Херсонської області – 54,5% [24].

У таких громадах державна освітня субвенція покриває лише заробітну плату педагогічного персоналу, як результат, громада за рахунок місцевого бюджету фінансує комунальні послуги та утримання технічного персоналу, а також на її плечі лягає утримання дошкільної освіти.

Зауважимо, що в таких випадках ОТГ витрачає значні кошти на опалення напівпорожніх приміщень малокомплектних шкіл, які могли б вкладати в енергоефективні заходи та спрямовувати на проекти розвитку.

Зважаючи на вищезазначені фактори, прагнення керівництва ОТГ до оптимізації шкіл є цілком зрозумілими. Вони хочуть забезпечити якісний

освітній процес та заощадити кошти громади, які можна вкладати у розвиток. І Берестівська громада не є виключенням.

На сьогодні освітня мережа Берестівської ОТГ налічує 3 заклади загальної середньої освіти та 3 заклади дошкільної освіти. Наповнюваність класів станом на січень 2020 року складає 10,19 учнів. Відповідно до чинного законодавства держава виділяє кошти за розрахунковою наповненістю класів залежно від кількості та густоти населення, площі території тощо, яка не є меншою, ніж 10 учнів. Тобто в школах з фактичною наповненістю класів, меншою за розрахункову, виникає дефіцит фінансування оплати праці педагогічних працівників. І навпаки, більша наповненість класів призводить до економії, які громада за результатами фінансового року зможе використати для модернізації та оновлення закладів освіти, як це відбулося за результатами 2019 фінансового року.

Більшість експертів стверджує, що якість навчання в школах, де в класі п'ять–сім учнів, відверто кажучи, є досить низькою, це вони пояснюють відсутністю конкуренції між дітьми, низьким стимулом до навчання. Ми можемо з цим посперечатися, адже згідно рейтингу закладів освіти Запорізької області за підсумками ЗНО 2020 року [60], який був складений Інформаційним освітнім ресурсом «Освіта.іа», одна з наших найменш наповнюваних шкіл, а саме, Троїцька ЗОШ I–III ступенів посіла 35 місце (в 2019 – 69).

Нова освітня реформа ставить за мету провести комплексну оптимізацію, створити опорну школу та забезпечити комфортний підвіз учнів і вчителів – ось головне завдання органів місцевого самоврядування ОТГ. Але враховуючи дуже погану якість покриття дорожньої мережі і велику відстань між населеними пунктами Берестівської ОТГ на даний час створення опорної школи не є можливим. Як альтернатива, у 2019 році розпочалася реконструкція та реорганізація закладів освіти, в результаті чого у 2020 році планувалося приєднання двох закладів дошкільної освіти до закладів загальної середньої освіти. На разі, ДНЗ «Пролісок» Берестівської сільської ради Бердянського району Запорізької області, з вересня 2020 року функціонує в приміщенні

Троїцької ЗОШ I–III ступенів Берестівської сільської ради. I перш ніж здійснити задум відділу освіти та органів місцевого самоврядування, керівництво громади також на початку зіткнулося зі спротивом громадськості. Але все ж таки в результаті перемовин та незаперечних фактів покращення якості навчального та виховного процесу у закладі дошкільної освіти, мешканці громади погодилися на приєднання дитячого садка до школи. Зараз ДНЗ «Пролісок» функціонує в прекрасних умовах: приміщення з новим капітальним ремонтом, новими меблями, сучасним туалетом для дітей та душевими кабінами, пральнею, великою ігровою кімнатою, сучасним дитячим майданчиком та ін. У цьому випадку також прослідковується наступність та цілісність між дошкільною та початковою освітою, оскільки діти вже морально будуть підготовлені йти до школи у цій же самій будівлі.

Великим плюсом в подальшому буде економія коштів на оплату комунальних послуг. В 2021 році, після закупівлі та установки дитячого майданчика буде завершений перехід також Миколаївського ДНЗ «Оленятко» Берестівської сільської ради Бердянського району Запорізької області в будівлю Миколаївської ЗОШ I–III ступенів Берестівської сільської ради.

Передача повноважень громадам з районного рівня, зокрема у сфері освіти, – одне із завдань реформи децентралізації. Усі ОТГ мають взяти в управління заклади освіти, створити ефективний управлінський орган, подбати про якість освітніх послуг, забезпечити комфортні умови перебування дітей у цих закладах. Запорізька область є однією з небагатьох областей України, де всі об'єднані територіальні громади прийняли у своє управління розташовані на їхніх територіях заклади освіти.

У рамках реалізації реформи з децентралізації влади об'єднані територіальні громади активізували свою діяльність навколо формування спроможних мереж закладів освіти: створення, об'єднання, реорганізація та перепрофілювання закладів освіти, їх модернізація тощо. Дана реформа передбачає, що відповідальність за розвиток загальної середньої освіти повністю переходить до ОТГ.

Органи місцевого самоврядування отримали можливість самостійно оцінювати та аналізувати спроможність освітньої мережі, що належить до сфери їх управління, передбачити необхідні заходи в стратегії розвитку громади. Такі кроки ОТГ здійснюють у рамках реформування у сфері освіти, що полягає не тільки у впровадженні нових методик нової української школи. Це створення абсолютно нового освітнього середовища для дітей, навчальної інфраструктури, що включає чотири обов'язкові компоненти: енергоефективність, безбар'єрність, безпека й новий мотивуючий дизайн [46].

Передача повноважень громадам з районного рівня, зокрема у сфері освіти, – одне із завдань реформи децентралізації. Усі ОТГ мають взяти в управління заклади освіти, створити ефективний управлінський орган, подбати про якість освітніх послуг, забезпечити комфортні умови перебування дітей у цих закладах. Запорізька область є однією з небагатьох областей України, де всі об'єднані територіальні громади прийняли у своє управління розташовані на їхніх територіях заклади освіти.

У рамках реалізації реформи з децентралізації влади громади активізували свою діяльність навколо формування своїх освітніх просторів. Ефективне формування мережі шкіл громад прямопропорційно впливатиме на якість шкільної освіти на місцях та раціональне використання коштів місцевого бюджету.

Є кілька основних, або типових, варіантів оптимізації, які умовно можна поділити на три групи (причому на практиці можливим є одночасне використання двох чи навіть усіх трьох варіантів одночасно під час розробки плану оптимізації системи освіти об'єднаної територіальної громади)[23, с. 44]:

1) Адміністративна оптимізація – це найбільш простий метод, який практично не призводить до закриття окремих закладів освіти, а спрямований на підвищення ефективності роботи та якості освітніх послуг у кожному з них (без пониження ступеня). Цей метод зазвичай не викликає великого соціального супротиву, але водночас (у випадку наявної великої мережі малокомплектних шкіл) не дасть якісно оптимізувати систему в цілому, адже мережа залишається

без змін. Зазвичай така оптимізація починається з утворення в об'єднаній територіальній громаді одного освітнього округу з однією (кількома) основними/опорними школами, утворенням на базі інших філій, відповідно – централізації управління мережею освітніх закладів.

Можливими заходами можуть бути:

- Реорганізація шкільних округів.
- Визначення чіткого пріоритету на забезпечення навчання учнів саме в тих школах, до яких закріплено дану територію (діти не з цього шкільного округу приймаються на навчання в школу тільки тоді, коли це не призведе до відкриття нових/паралельних класів, не призведе до необхідності організації чи розширення підвозу дітей. В іншому випадку – батьки самостійно здійснюють підвезення дітей);
- Утворення освітнього округу з опорною школою та філіями, скорочення адміністративного персоналу (директори, бухгалтерія тощо);
- Аналіз ефективності роботи непедагогічного персоналу, скорочення додаткових видатків на їх утримання (один працівник обслуговує кілька шкіл, забезпечення повного навантаження, передача частини функцій управлінським компаніям тощо);
- Аналіз завантаженості вчителів, забезпечення їх повного завантаження, за можливістю – альтернативна зайнятість, зайнятість в позашкільлі тощо;
- Аналіз енергозатрат у кожному з об'єктів, першочергова комплексна термомодернізація тих об'єктів, які є найменш енергоефективними (скорочення додаткових витрат);
- Розрахунок потенційного результату від впровадження даного виду оптимізації.

2) Оптимізація мережі за рахунок пониження ступеня шкіл або скорочення кількості малокомплектних класів.

Цей метод є більш складним, адже ступінь частини освітніх закладів знижується з I–III до I–II або навіть до I. З досвіду невеликих сільських

об'єднаних територіальних громад це часто призводить до утворення в межах освітнього округу однієї (опорної) школи I–III ступенів, в яку підвозять учнів старших класів з території всієї громади. Цей варіант є більш складним у впровадженні, адже внаслідок його реалізації, з одного боку, необхідно забезпечити підвезення учнів старших класів до опорної школи (а отже, потрібно передбачити не тільки видатки, а й забезпечення самого процесу підвезення), а з іншого – може призвести до скорочення педагогічного персоналу в частині шкіл або до його переведення на роботу в опорну школу. Водночас, цей метод створює умови для надання якісних освітніх послуг учням старших класів на базі опорної школи (наповнені класи з високим рівнем конкуренції між старших класів на базі опорної школи (наповнені класи з високим рівнем конкуренції між учнями і їхньою соціалізацією), яка буде оснащена всім необхідним обладнанням, комп'ютерною технікою та викладання у якій здійснюють педагоги з високим рівнем підготовки. Також цей варіант дозволяє досягти досить значного економічного ефекту в забезпеченні діяльності освітніх закладів та сконцентрувати видатки на модернізацію наявного чи закупівлю нового обладнання у визначених школах.

3) Оптимізація мережі за рахунок закриття частини шкільних об'єктів.

Це найбільш складний метод, який варто використовувати тільки у випадку, коли чинна мережа освітніх закладів настільки не відповідає наявним потребам (в першу чергу через дуже низький рівень завантаженості шкіл, неможливість збереження закладів через недостатню кількість дітей в даному населеному пункті), що неможливо забезпечити подальше функціонування частини шкіл в окремих населених пунктах об'єднаної територіальної громади.

У залежності від ситуації в громаді та її специфіки, можливе використання будь-якого з вищезазначених варіантів або їх комбінація з метою забезпечення надання якісних освітніх послуг на всій території об'єднаної територіальної громади.

Сьогодні громада повинна провести порівняльний аналіз для багатьох показників, які описують процес функціонування закладів освіти. Такий аналіз

має визначити відмінності, а також причини їх виникнення. Це один із найважливіших елементів внутрішнього діагнозу шкільної системи на місцевому рівні.

Наступний етап – аналізування тенденцій, яке вимагатиме розгляду багатьох показників одночасно. Наприклад, зниження середньої кількості учнів у класі пов'язане з демографічними змінами. Аналізування демографічних змін дасть змогу зробити прогноз. Щодо завдань, в освітній сфері, то якраз демографічні зміни дають підстави зробити прогноз на шість років. Прогнози мають навчальну та мобілізаційну вартість, оскільки допомагають школам, а також тим, хто безпосередньо ухвалює рішення, побачити можливі ефекти рішень або їх відсутність. Передусім це стосується рішень щодо вдосконалення мережі шкіл, запровадження програми реорганізації в якійсь зі шкіл, зміцнення організації підвезення школярів до школи тощо.

Отже, стан забезпечення населення Берестівської об'єднаної територіальної громади соціальними гарантіями у сфері освіти потребує покращення. Матеріально–технічна база закладів освіти характеризується зношеністю основних засобів, недостатнім рівнем комп'ютеризації та наявністю застарілої техніки, обладнання тощо.

Для успішного і результативного впровадження стратегії розвитку освіти об'єднаної територіальної громади потрібні інструменти оцінювання всього процесу реалізації. Ці інструменти мають надавати розуміння будь–яких перешкод у реалізації стратегії та підтримувати зусилля щодо їх подолання. Таким чином, вибір методики опрацювання стратегії перш за все залежить від організаційного потенціалу громади.

Формулювання бачення розвитку освіти Берестівської ОТГ має ґрунтуватися на проаналізованих і визнаних проблемах та питаннях, які хвилюють громаду. Визначивши бачення, громада задає правильний курс для майбутніх заходів і зусиль. Вона обирає пріоритетні сфери для інвестицій у найближчі роки та доносить їх до всіх зацікавлених сторін у сфері освіти. Таким чином, необхідно створити сприятливі умови та ефективні інструменти

для розвитку шкіл та освітніх закладів та привести освітні можливості у відповідність до потреб громади.

Вибір методики опрацювання стратегії перш за все залежить від організаційного потенціалу Берестівської громади. Стратегію можна впроваджувати лише за умови виділення достатніх коштів з бюджету громади та цільових грантів. Слід підкреслити, що оскільки стратегія розвитку освіти об'єднаної територіальної громади розрахована на багато років, то виконавчі органи також повинні дбати про передбачення бюджетних коштів на реалізацію стратегії не лише в рамках річного бюджету, а в контексті багаторічного бюджетування. Бюджет на виконання стратегії треба відокремити від бюджету на виконання звичайних освітніх повноважень громади. У ньому треба визначити нові необхідні ініціативи, які запроваджуватиме громада.

ВИСНОВКИ

Відповідно до проведеного дослідження, нами були сформовані висновки.

На нашу думку є актуальним вислів експертів з питань освіти Кена Робінсона та Лу Ароніки: якщо ви прагнете змінити освіту, то мусите спочатку зрозуміти як ця система виглядає та маємо гостру потребу радикально змінити те, як ми мислимо, живемо й спілкуємось, водночас нас як ніколи глибоко розділяють культурні відмінності й економічна конкуренція за ресурси) [65, с 23–25]. На кожне окреме національне суспільство впливають як зовнішні, так і внутрішні чинники, її національна самобутність, історичний розвиток, культура. Без минулого не має майбутнього. А тому, щоб зрозуміти, що відбувається у сфері освіти сьогодні, ми дослідили особливості історичної генези моделі муніципального управління освітою в Україні. Наша країна – це держава з великим історичним минулим. Разом з історією держави створювалася і розвивалася освіта. Українська система освіти пройшла довгий і тернистий шлях, зазнала багато злетів і падінь, починаючи зароджуватися ще за часів Київської Русі у IX столітті. З тих пір освітні реформи досить часто зазнавали впливу інших держав, оскільки незалежність у повному прояві Україна здобула лише у 1991 році.

В незалежній Україні почала формуватися власна освітня політика, яка прагне адаптуватися до нових умов, орієнтуючись на світові стандарти. Але кардинальні зміни розпочалися разом з реформою децентралізації, де ключовою реформою Уряду стала саме освіта.

Аналіз міжнародного досвіду оптимізації муніципального управління освітою в умовах децентралізації дав можливість виокремити деякі моменти, які можуть бути використані у подальшому процесі формування й реалізації освітньої політики на державному, й відповідно на місцевому рівнях.

Освітня політика має тенденцію до постійних змін, це ми можемо простежити і на формуванні відповідної законодавчої бази: прийняття нового Закону України «Про освіту» (2017), впровадження у вересні 2018 року Нової

української школи, Закон України «Про повну загальну середню освіту» (2020), на черзі Закон України «Про дошкільну освіту».

Одним із надскладних завдань для ОТГ у ході цього процесу децентралізації є створення органів управління освітою. До об'єднання громад управлінням освітою в селах і селищах займались 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.

На відміну від райдержадміністрацій, органи місцевого самоврядування ОТГ є автономними та мають всі повноваження, у тому числі у сфері управління освітою. Але серйозним викликом є їхня інституційна слабкість.

Органам місцевого самоврядування разом з отриманням бюджетних преференцій та управлінських повноважень необхідно взяти на себе складне завдання та відповідальність за створення ефективного управління системою освіти в своїх громадах.

Сутність освітньої реформи коротко можна розділити на два напрями: зміна змісту освіти та оптимізація і розвиток освітніх мереж.

Оптимізація мережі закладів загальної середньої освіти – одне з найнагальніших завдань, які постали перед органами місцевого самоврядування України. Сьогодні саме на місцеве самоврядування покладають відповідальність за середню освіту. Ця нагальність зумовлена тим, що середня освіта – одна з найбільш витратних соціальних функцій, переданих об'єднаним територіальним громадам, і водночас сільські школи в Україні доволі часто вважаються неефективними. Натомість оптимізацію не слід розглядати лише як спосіб заощадження коштів за рахунок скорочення кількості навчальних закладів, які місцеве самоврядування має утримувати, або кількості вчителів, яких потрібно брати на роботу.

Насправді мету оптимізації варто розуміти як частину виклику щодо підвищення якості освіти в громаді та життєвих можливостей громадян через

краще й ефективніше витрачання бюджетних коштів. Інакше кажучи, об'єднані територіальні громади можуть поліпшити умови в сільських школах за рахунок ефективнішого з економічного погляду витрачання коштів, які одержують з державного бюджету через освітню субвенцію.

Питання оптимізації закладів освіти критично сприймається жителями громади, а тому місцева влада повинна дуже ретельно обдумати план оптимізації і визначити план стратегії розвитку освіти, щоб в подальшому не зробити карколомних помилок.

Стратегічне бачення розвитку освіти ОТГ має ґрунтуватися на проаналізованих і визнаних проблемах та питаннях, які хвилюють громаду. Визначившись зі стратегією розвитку, громада задає правильний курс для майбутніх заходів і зусиль. Вона обирає пріоритетні сфери для інвестицій у найближчі роки та доносить їх до всіх зацікавлених сторін у сфері освіти, тим самим створює сприятливі умови та ефективні інструменти для розвитку закладів освіти та приводить освітні можливості у відповідність до потреб громади.

Підбиваючи підсумки, зазначимо, що пошук оптимальних рішень є важливим завданням при прийнятті рішень на всіх рівнях управління освітою. Але успішне його вирішення можливо лише за умови розуміння управлінцями того, що таке оптимізація, якими є її загальні принципи, і як їх треба застосовувати на практиці.

В ході роботи ми обґрунтували гіпотезу, представлену на початку роботи. А саме, з'ясували, що пріоритетним напрямом роботи відділу освіти громади є оптимізація мережі закладів освіти та розробка довгострокового плану оптимізації освіти. Оптимізація мережі – інструмент реагування на виклики та вимоги нової реформи освіти, зміну показників – демократичних та економічних, вимог якості освіти, сучасних методів та пошук і вибір найкращого результату.

Проведене дослідження дозволяє зробити висновок, що пошуки шляхів оптимізації системи управління освітою в Україні в умовах переходу від

централізації до децентралізації супроводжуються прийняттям кардинальних рішень, які докорінно змінюють цю систему.

Актуальним залишається знаходження оптимального співвідношення між централізацією і децентралізацією, між національними цілями та регіональними або місцевими інтересами.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Артемова Л. Історія педагогіки України: підруч. для студ. вищ. пед. навч. закл. Київ: Либідь, 2006. 421 с.
2. Аудиторський звіт від 28.09.2018 №08.08–21/2 щодо результатів державного фінансового аудиту виконання бюджету Берестівської сільської об'єднаної територіальної громади за період з 01.01.2016 по 01.07.2018. Запоріжжя, Управління східного офісу державної аудиторської служби в Запорізькій області 2018. 69 с.
3. Бабічев А. Зарубіжний досвід із питань управління змінами в системі вищої освіти URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2017-2/doc/5/03.pdf> (дата звернення 13.06.2020 р.).
4. Бахрушин В. Оптимізація в освіті та управлінні. URL: <http://education-ua.org/ua/articles/724optimizatsiyaosviti-ta-upravlinni> (дата звернення 13.06.2020 р.).
5. Берданова О. Стратегічне планування розвитку об'єднаної територіальної громади: навч. посіб. Київ : Інститут Громадянського суспільства, 2017. 121 с.
6. Берестівська громада Запорізької області. Офіційний сайт URL: <https://berestivska-gromada.gov.ua/> (дата звернення 13.06.2020 р.).
7. Біднов В. Школа й освіти на Україні. URL: <http://litopys.org.ua/cultur/cult05.htm> (дата звернення 13.06.2020 р.).
8. Білоцерківський В. Історія України: Навчальний посібник. Київ: Центр учбової літератури, 2007. 536 с.
9. Біницька К. Республіка Польща – досвід децентралізації: децентралізація освіти в URL: <http://lib.pnu.edu.ua:8080/bitstream/123456789/883/1/1223-3237-1-SM.pdf> (дата звернення 13.06.2020 р.).
10. Бусел В. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
11. Воловик В., Бутченко Т. Філософія наукової свідомості : навчальний посібник для здобувачів ступеня вищої освіти магістра

спеціальності «Соціальна робота» освітньо-професійної програми «Соціальна робота». Запоріжжя : ЗНУ, 2018. 110 с.

12. Гербст М., Герчинський Я. Баланс інституційних змін. Польська освіта в перехідний період. Варшава : Інститут Освітніх Досліджень, 2015. 34 с.

13. Гербст М., Герчинський Я. Децентралізація освіти у Польщі: досвід 25 років. Варшава : Інститут освітніх досліджень, 2015. 23 с.

14. Грабченко А., Федорович В., Гаращенко Я. Методи наукових досліджень: Навч. посібник. Харків : НТУ «ХП», 2009. 142 с

15. Децентралізація влади в Україні: Державний архів України. URL : <http://www.archivelviv.gov.ua> (дата звернення 13.06.2020 р.).

16. Джурило А. Актуальні проблеми управління освітніми системами у зарубіжжі: централізація і децентралізація. *Український педагогічний журнал*. 2015. № 4. С. 170–178.

17. Дзвінчук Д. Основні вектори розробки та реалізації освітньої політики в контексті реформи децентралізації в Україні. *Гуманітарний вісник ЗДІА*. 2018. Випуск 72. С. 125–135.

18. Естонський досвід реформи середньої освіти. *Як це у них*. Київ, 2019. URL: <https://life.pravda.com.ua> (дата звернення 13.06.2020 р.).

19. Завадський Й., Осовська Т. Економічний словник. Київ : КОНДОР, 2006. 356 с.

20. Закірова С. Новий закон «Про освіту»: що, як і коли URL: http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=3179:novij-zakon-pro-osvitu&catid=8&Itemid=350 (дата звернення 13.06.2020 р.).

21. Зигало О. Особливості децентралізованої системи управління сферою освіти: досвід Франції. Актуальні проблеми державного управління. 2010. № 2. С. 233–239.

22. Історія України – Соціально-політичні аспекти URL: <https://history.vn.ua/book/socpolitaspekt/15.html> (дата звернення 13.06.2020 р.).

23. Кавунець А. Управління системою освіти територіальних громад: досвід країн Вишеградської четвірки для України: методичний посібник із збіркою кращих практик. Вінниця : ТОВ «Твори», 2018. 120 с.
24. Калашнікова О. Оптимізація шкіл – не вирок: як знизити градус напруги. URL: <https://life.pravda.com.ua/columns/2019/04/15/236556/> (дата звернення 13.06.2020 р.).
25. Ковбасюк Ю., Бакуменко В. Енциклопедичний словник з державного управління. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
26. Козарь Т.П. Муніципальна система управління якістю освіти у сфері розподілу повноважень URL: <http://nbuv.gov.ua/UJRN/sntvup>(дата звернення 13.06.2020 р.).
27. Конверський А. Основи методології та організації наукових досліджень: Навч. посіб. для студентів, курсантів, аспірантів і ад'юнтів. Київ: Центр учбової літератури, 2010. 352 с.
28. Конституція України : офіц. текст. Київ : КМ, 2013. 96 с.
29. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8>. (дата звернення 13.06.2020 р.).
30. Кремень В. Енциклопедія освіти. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 1040 с.
31. Кремень В. Національна освіта як соціокультурне явище *Учитель*. Київ, 1999. № 11–12. С.10–17.
32. Кристопчук Т. Особливості децентралізації управління освітою: досвід європейських країн. URL: [file:///C:/Users/Admin/Downloads/Prog_2016_2_17%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Admin/Downloads/Prog_2016_2_17%20(1).pdf) (дата звернення 13.06.2020 р.).
33. Крисюк С., Протасова Н. Державне управління у сфері освіти : конспект лекцій. Київ : НАДУ, 2012. 60 с.
34. Кузьменко В. Педагогічний альманах : збірник наукових праць.. Херсон : КВНЗ «Херсонська академія неперервної освіти», 2017. 319 с.

35. Левченко Н. Децентралізація освіти як дієвий сервісний інструмент впливу на розвиток регіонів. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/> (дата звернення 13.06.2020 р.).
36. Липовецька О. Зарубіжний досвід управління освітою регіону URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2013-1-33.pdf> (дата звернення 13.06.2020 р.).
37. Лопушинський І., Ковнір О. Стан та перспективи реформування освіти в умовах децентралізації влади в Україні. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. Київ, 2019 № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2017_1_31 (дата звернення 13.06.2020 р.).
38. Любар О. Історія української школи і педагогіки: навч. посіб. Київ: Знання, 2006. 447 с.
39. Мельничук О. Словник іншомовних слів. Київ: «Українська радянська енциклопедія», 1974. 865 с.
40. Мічуда В.В. Радянська система освіти у повоєнний період (1945–1950 роки). *Молодий вчений* № 12.1 (40) грудень, 2016 р. С. 267–271.
41. Нижник Н. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: монографія. Київ: УАДУ при Президентові України, 1997. 448 с.
42. Нова українська школа – це школа для життя у XXI столітті» : інтерв'ю з міністром освіти і науки України URL: <https://hromadske.ua/posts/> (дата звернення 13.06.2020 р.).
43. Оболенський О. Державне управління та державна служба: словн.–довід. Київ: КНЕУ, 2005. 111с.
44. Одінцева Г., Мостовий Г., Амосов О. Державне управління і менеджмент: навч. посіб. у таблицях і схемах. Харків : ХарПІ УАДУ, 2002. 492 с.
45. Падалка О.С., Каленюк І.С. Економіка освіти та управління: посібник. Київ : Педагогічна думка, 2012. 184 с.

46. Пальчук В. Формування освітніх просторів громад URL: http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=4528:detsentralizatsiya-v-diji-osvita-v-otg&catid=8&Itemid=350 (дата звернення 13.06.2020 р.).

47. Підсумки розвитку дошкільної та загальної середньої освіти у 2019/2020 н. р. URL: <https://berestivska-gromada.gov.ua/news/1598949328/> (дата звернення 13.06.2020 р.).

48. Положення про освітній округ і опорний заклад освіти : Постанова Кабінету Міністрів України від 19.06.2019 р. № 532. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/532-2019-%D0%BF> (дата звернення 13.06.2020 р.).

49. Положення про освітній округ : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.08.2010 р. № 777, втрата чинності від 26.06.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/777-2010-%D0%BF> (дата звернення 13.06.2020 р.).

50. Польський досвід реформи середньої освіти. *Як це у них*. Київ, 2019. URL: <https://life.pravda.com.ua> (дата звернення 13.06.2020 р.).

51. Польщиков І.В Місцеве управління, місцеве самоврядування, муніципальне управління: поняття та співвідношення URL: <file:///C:/Users/Admin/Downloads/dbmspdf> (дата звернення 13.06.2020 р.).

52. Про вищу освіту: Закон України від 17.01.2002 №2984–III, втрата чинності від 06.09.2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2984-14#Text> (дата звернення 13.06.2020 р.).

53. Про Державну національну програму «Освіта». («Україна XXI століття»): Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.1993 № 896. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення 13.06.2020 р.).

54. Про загальну середню освіту: Закон України від 13.05.1999 №651–XIV, втрата чинності від 18.03.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/651-14#Text> (дата звернення 13.06.2020 р.).

55. Про освіту: Закон України від 04.06.1991 № 1144– XII, втрата чинності від 28.09.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1144–12> (дата звернення 13.06.2020 р.).

56. Про освіту : Закон України від 05.09.2017 р. № 2145–VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145–19#Text> (дата звернення 13.06.2020 р.).

57. Про співробітництво територіальних громад Закон України від 17.05.2014 № 1508–VII року. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1508–18>.

58. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333–2014–р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua> (дата звернення 13.06.2020 р.).

59. Професійне вдосконалення керівників опорних шкіл в умовах децентралізації освіти: матеріали Всеукраїнської науково–практичної конференції . Суми: СВС Панасенко І.М., 2016. 204с.

60. Рейтинг шкіл Запорізької області 2020 року: статистичні дані. URL: <http://osvita.ua/school/rating/76167/> (дата звернення 13.06.2020 р.).

61. Реформа децентралізації
[//https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi](https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi) (дата звернення 13.06.2020 р.).

62. Реформа децентралізації. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/rozvitok-lyudskogo-kapitalu/reforma-osviti> (дата звернення 13.06.2020 р.).

63. Реформа освіти. URL: <https://old.decentralization.gov.ua/reforms/item/id/1> (дата звернення 13.06.2020 р.).

64. Реформа освіти в Польщі: що зміниться у 2017–2018 навчальному році URL: <http://monitorpress.info/ua/categories/polshcha/19986-reforma-osvity-v-polshchi-shchozminytsia-u-2017-2018-navchalnomu-rotsi>.

65. Робінсон К., Ароніка Л. Школа майбутнього. Революція у вашій школі, що назавжди змінить освіту. Львів: Літопис, 2016. 258 с.

66. Сеїтосманов А., Фасоля О., Мархлєвські В. Нова школа у нових громадах: посібник з ефективного управління освітою в об'єднаних територіальних громадах. Київ : Академвидав, 2018. 128 с.
67. Сірополко С. Історія освіти в Україні. Львів: Афіша, 2001. 664 с.
68. Скрипнюк О.В. Децентралізація влади як фактор забезпечення стабільності конституційного ладу: питання теорії і практики URL: www.ccu.gov.ua/doccatalog/document;jsessionid...?id=251115 (дата звернення 13.06.2020 р.).
69. Сурмін Ю. П. Майстерня вченого: Підручник для науковця. Київ : Навчально–методичний центр «Консорціум з удосконалення менеджмент–освіти в Україні», 2006. 302 с.
70. Сухомлинська О. Радянська педагогіка як ідеологія: спроба історичної реконструкції. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/32308395.pdf> (дата звернення 13.06.2020 р.).
71. Ткаченко В. Історичний досвід реформування освіти у Фінляндії. Київ : ДНУ «Інститут освітньої політики», 2017. 30 с.
72. Тлумачний словник української мови. URL: <https://eslovnyk.com> (дата звернення 13.06.2020 р.).
73. Фіцула М. Педагогіка: Навчальний посібник для студентів вищих педагогічних закладів освіти. Київ : Видавничий центр «Академія», 2002. 528 с.
74. Чернікова Л. Розвиток освіти в сучасній Україні. Освітньо–правовий аспект. *Культура народів Причорномор'я*. 2014. № 266. С. 199–203.
75. Шарий В. Сутність муніципальної політики як системи стратегічного управління самоврядною діяльністю. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України №4* Київ, 2012. С. 171–177.
76. Шевченко В. Стан української освіти в Україні. URL: <http://ualogos.kiev.ua/fulltext.html?id=626> (дата звернення 13.06.2020 р.).
77. Шинкарук В.Д. Теорія та історія соціального виховання. Київ : ЦП «Компринт», 2017. 300 с.

78. Шиян Р. Децентралізація освіти у Польщі: досвід для України. Київ : Академвидач 2016. 44 с.
79. Шпак О., Падалка О. Учителю про економічне виховання учнів: питання генезису і компетентності : навчальний посібник. Київ : Четверта хвиля, 1998. 223 с.
80. Юрчук Л. Тенденції децентралізації управління освітою в Україні *Вісник Національної академії державного управління* URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/>(дата звернення 13.06.2020 р.).
81. Ярощук Л. Історія педагогіки : навч.–метод. Комплекс, Бердянськ : Фортуна, 2013. 392 с.

**Декларація
академічної доброчесності
здобувача ступеня вищої освіти ЗНУ**

Я, Данило Ольга Григорівна, студентка 2 курсу магістратури, форми навчання заочної, факультету соціології та управління, спеціальність «публічне управління та адміністрування», адреса електронної пошти danylo_olja@ukr.net,

– підтверджую, що написана мною кваліфікаційна робота на тему «Оптимізація муніципального управління освітою в умовах децентралізації» відповідає вимогам академічної доброчесності та не містить порушень, що визначені у ст. 42 Закону України «Про освіту», зі змістом яких ознайомлений;

– заявляю, що надана мною для перевірки електронна версія роботи є ідентичною її друкованій версії;

– згоден на перевірку моєї роботи на відповідність критеріям академічної доброчесності у будь-який спосіб, у тому числі за допомогою інтернет-системи, а також на архівування моєї роботи в базі даних цієї системи.

Дата _____ Підпис _____ ПІБ (студент) Данило О.Г.
Дата _____ Підпис _____ ПІБ (науковий керівник) Бутченко Т.І.