



## СЕРІЯ «Економіка»

УДК 351.851

[https://doi.org/10.52058/2786-5274-2021-2\(2\)-135-143](https://doi.org/10.52058/2786-5274-2021-2(2)-135-143)

**Застрожнікова Ірина Володимирівна** доктор економічних наук, доцент, доцент БДПУ, вул. Шмідта, м. Бердянськ, 71100, тел.: (066) 959-58-93, e-mail: irenazast@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-9988-5288>

**Самофалов Дмитро Віталійович** проєктний менеджер, КУ «Агенція розвитку Мелітополя», вул. Чернишевського, 26, м. Мелітополь, 72300, <https://orcid.org/0000-0002-8507-4302>

### СУЧАСНІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

**Анотація.** Визначено, що в процесі реформи децентралізації об'єднані територіальні громади мають дуже важливе стратегічне завдання – створення механізму управління освітою. Зазначено, що метою реформування освіти в умовах децентралізації є, в першу чергу, передача повноважень і відповідальності за управління освітою органам місцевого самоврядування і, безпосередньо, школам. Встановлено, що принципи децентралізації в управлінні освітою базується на: фінансових мотивах, мотивах ефективності, політичних мотивах. Фінансовий аспект децентралізації освітньої системи в Україні є основним, адже далеко не всі громади наразі є спроможними. Головною метою ОТГ є скорочення витрат на утримання закладів освіти поряд із покращенням якості освітніх послуг. Для цього в Україні активно триває процес створення опорних шкіл. Проблема з невеликою кількістю учнів в малих містах та селах буде вирішуватись за допомогою такої оптимізації мережі шкільних закладів. Організація влади за рахунок децентралізації зменшує кількість прийняття рішень державою, передаючи деякі повноваження у вирішенні питань в окремих сферах регіональним органам влади, які не відносяться до виконавчої влади та не перебувають під її впливом. Автор звертає увагу на те, що створення опорних шкіл є не зовсім простим питанням, адже воно передбачає пониження ступеня школи або взагалі її закриття, що, зі свого боку, призводить до скорочення штату. Зазначається, що оптимізація шкільної мережі може відбуватися шляхом закриття недостатньо укомплектованих шкіл з організацією підвезення дітей до інших найближчих шкіл. Створення системи управління у сфері освіти, що відповідатиме потребам і можливостям громади, є ключовим елементом та першим викликом для органів місцевого самоврядування. Якісна система



управління освітою повинна залучити різноманітних фахівців, що зможуть сформулювати сучасне бачення розвитку освіти в територіальній громаді та приймати ефективні оперативні рішення, що забезпечують виконання повноважень у галузі освіти.

**Ключові слова:** децентралізація, освіта, опорна школа, об'єднана територіальна громада.

**Zastrozhnikova Irina Volodymyrivna** Doctor of Economics, Associate Professor, Associate Professor of Management and Administration Department in Berdyansk State Pedagogical University, Schmidt St., Berdyansk, 71100, tel.: (066) 959-58-93, e-mail: irenazast@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-9988-5288>.

**Samofalov Dmytro Vitaliiovych** Project Manager, PU “Melitopol Development Agency”, Chernyshevskoho St., 26, Melitopol, 72300, <https://orcid.org/0000-0002-8507-4302>.

## MODERN ASPECTS OF EDUCATION MANAGEMENT IN UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES

**Abstract.** It is determined that in the process of decentralization reform, united territorial communities have a very important strategic task - to create a mechanism for education management. It is noted that the purpose of reforming education in the context of decentralization is, first of all, the transfer of powers and responsibilities for the management of education to local governments and, directly, schools. It is established that the principles of decentralization in education management are based on: financial motives, efficiency motives, political motives. The financial aspect of decentralization of the education system in Ukraine is the main one, as not all communities are currently capable. The main goal of OTG is to reduce the cost of maintaining educational institutions along with improving the quality of educational services. To this end, the process of establishing support schools is actively underway in Ukraine. The problem of a small number of students in small towns and villages will be solved by such optimization of the school network. Due to decentralization, the organization of power reduces the number of decisions made by the state, transferring some powers in resolving issues in certain areas to regional authorities that do not belong to the executive branch and are not under its influence. The author draws attention to the fact that the creation of support schools is not an easy issue, because it involves lowering the level of the school or even closing it, which, in turn, leads to staff reductions. It is noted that the optimization of the school network can be done by closing the understaffed schools with the organization of transportation of children to other nearby schools. Creating an education governance system that meets the needs and capabilities of the community is a key element and a first challenge for local governments. A quality education management system should involve a variety of



professionals who will be able to form a modern vision of the development of education in the local community and make effective operational decisions that ensure the implementation of powers in the field of education.

**Keywords:** decentralization, education, basic school, united territorial community.

**Постановка проблеми.** В Україні триває процес децентралізації влади. В умовах трансформаційних процесів у сфері освіти загострилась проблема якісного управління освітньою системою. Нові тенденції реформування системи управління освітою визначають чіткий розподіл повноважень і відповідальності органів управління різних рівнів, забезпечення їхньої взаємодії у процесі переходу на децентралізоване управління системою освіти. Водночас реформаційні процеси в освіті актуалізують пошук дієвих моделей менеджменту, які забезпечували б розвиток освітнього закладу та посилювали б участь і відповідальність учасників управління за результати діяльності освітніх закладів різних типів та структур. В процесі реформи децентралізації об'єднані територіальні громади мають дуже важливе стратегічне завдання – створення ефективної системи менеджменту освітніх мереж. Таким чином, дослідження менеджменту освітніх мереж ОТГ є важливим аспектом впровадження децентралізації в освітню сферу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемі управління освітою в об'єднаних територіальних громадах створення опорних закладів освіти присвятили свої праці чимало вітчизняних науковців, серед яких: Д. М. Савчук, Н. І. Клокар, Л. М. Марусіна. Незважаючи на високий інтерес вчених до вказаної теми, вона потребує подальшого вивчення із акцентом на конкретні позитивні приклади створення опорних шкіл у громадах. Попередні дослідження створення опорних шкіл мали більше теоретичний характер, не була проаналізована думка зацікавлених осіб щодо оптимізації шкільної мережі. Тому ми провели таке дослідження й надали його у цій науковій роботі.

**Мета статті** – дослідження особливостей та механізмів управління освітою в об'єднаних територіальних громадах.

**Виклад основного матеріалу.** Територіальні громади – це територіальні системи господарювання, зорієнтовані на позитивну динаміку параметрів рівня і якості життя населення шляхом забезпечення сталого, збалансованого ресурсного і господарського потенціалу. Як суб'єкти господарювання територіальні громади мають право на розпорядження значною частиною національного багатства, вони інтегруються в загальнодержавну економіку. З початком процесу децентралізації, територіальні громади отримують нові можливості. Мешканці територіальних громад мають поруч ефективну спроможну владу, яку самі обирають і на діяльність якої можуть впливати. Як наслідок – в містах і селах громади доступніші та якісніші послуги, більш сприятливі умови життя. Освіта, медицина, адміністративні послуги, дороги, освітлення, водопостачання, сміття,



благоустрій, забудова і навіть безпека – компетенція влади територіальної громади. Саме влада громади займається вирішенням більшості місцевих питань, має на це кошти і несе за усе відповідальність.

Забезпечення якісних освітніх послуг є одним із найбільш важливих і соціально чутливих завдань об'єднаних громад. Майже в кожній громаді послуги освіти стосуються не менше 30% населення громади (діти, їх батьки, вчителі), освіта складає до 45% видаткової частини місцевого бюджету, діяльність освітньої мережі забезпечує постійною роботою до 25% працездатного населення громад.

Децентралізація управління є одним з аспектів застосування в розвитку освіти європейського досвіду. Перерозподіл функцій освітньою системою має великий вплив на покращення рівня вищої освіти в Україні та приближення її до європейського рівня освіти. Децентралізація управління освітою є, зокрема, ознакою педагогічної освіти країн Європи. У країнах ЄС така децентралізація відбувається за допомогою долучення громадськості до вирішення питань освіти, збільшення ролі місцевих органів в управлінні педагогічною освітою (навіть післядипломної) у вирішенні питань та наданні автономії закладам освіти в управлінні власними ресурсами. [1]

Принципи децентралізації в управлінні освітою базується на: фінансових мотивах (центральний уряд фінансує вимоги сфери освіти не в повному обсязі); мотивах ефективності (надання змоги прийняття окремих рішень на місцевому рівні зменшує витрати для досягнення результатів); політичних мотивах (використання для збільшення у прийнятті рішень ролі громадськості, так саме, як у більшості країн). На наш погляд, фінансовий аспект децентралізації освітньої системи в Україні є основним, адже далеко не всі громади наразі є спроможними. Головною метою ОТГ є скорочення витрат на утримання закладів освіти поряд із покращенням якості освітніх послуг. Для цього в Україні активно триває процес створення опорних шкіл. Проблема з невеликою кількістю учнів в малих містах та селах буде вирішуватись за допомогою такої оптимізації мережі шкільних закладів. На наш погляд, зменшення кількості шкіл у селах шляхом об'єднання шкіл та використання автобусів для транспортування дітей до найближчих шкіл було прийнятним рішенням. Цей процес дозволить заощадити кошти, що витрачаються на експлуатацію приміщень у спорожнілих школах, і спрямувати їх натомість на модернізацію тих шкіл, які залишились. [4]

Опорні школи - це заклади загальної середньої освіти, які мають вищий юридичний статус і більше повноважень, ніж звичайні школи. Оптимізація шкільної мережі може відбуватись шляхом закриття недостатньо укомплектованих шкіл з організацією підвезення дітей до інших найближчих шкіл. Громади можуть також створювати опорні школи (зазвичай велика школа в адміністративному центрі громади), після закриття там недостатньо укомплектованих шкіл.

Забезпечення опорних шкіл відбувається т як з державного бюджету, так і з місцевих, але громади можуть залучати грантові кошти на ті чи інші потреби, в



тому числі для освітніх закладів. Для забезпечення доступу до школи для всіх учнів, громади мають організувати підвезення за допомогою шкільних автобусів для тих учнів та викладачів, які живуть далеко від опорної школи. Початкові школи з сусідніх сіл, як правило, отримують статус філій опорної школи і керівництво ними здійснює директор опорної школи. Вважаємо, що ніхто крім сільського, селищного або міського голови та його помічників, не знає, де повинна бути школа, де повинен бути дитсадок, яка школа дає якісні знання, а яка не має достатнього ресурсу для надання якісних освітніх послуг. Жоден чиновник з облдержадміністрації чи Міністерства освіти не володіє ситуацією краще за них. [2]

Зрозумілим є той факт, що ідея створення опорних шкіл обурює сільських вчителів, деякі з яких втратять робочі місця, проте така оптимізація в умовах дефіциту бюджету та в умовах низької якості знань учнів маленьких шкіл є необхідною. Саме створення відремонтованих та обладнаних опорних шкіл, куди за рахунок коштів ОТГ, довозять дітей з найближчих населених пунктів – є пріоритетним напрямком державного регулювання освіти в умовах децентралізації. Останні кілька років усі основні інвестиції в інфраструктуру шкіл пріоритетно спрямовуються саме на опорні школи.

Природно, що питання оптимізації шкільної мережі є нелегким для громад. Але шукати спільні рішення та компроміси між керівництвом громади та громадянами на місцях легше. Так, наприклад, відділ освіти Баранівської ОТГ (Житомирська область) провів аналіз шкільної мережі за різними показниками - кількість учнів та дітей дошкільного віку, приріст населення в останні роки, відстань між школами, стан доріг між населеними пунктами, середні витрати на одного учня в кожній зі шкіл, тощо. За підсумками проведеного аналізу було вирішено закрити дві школи з п'ятнадцяти в громаді. В кожному селі, де заклади підлягали закриттю, відділ освіти провів громадські слухання для всіх зацікавлених сторін. Керівництву ОТГ вдалося переконати вчителів та батьків у економічній доцільності закриття цих шкіл - адже важко сперечатися, коли ОТГ обіцяло забезпечити перевезення школярів автобусами та працевлаштувати вчителів із закритих шкіл. [3]

У бюджеті ОТГ найбільш витратною статтею є сфера освіти. Проаналізувавши дані п'яти громад, ми встановили, що, наприклад, Поромівська ОТГ Волинської області витрачає на потреби освіти 47,5 % бюджету, Присиваська ОТГ Херсонської області – 54,5 % бюджету, Куликівська ОТГ Чернігівської області – 61,4 % бюджету.

Через незадовільний стан доріг виникла проблема з підвезенням дітей до школи. У Волинській області (Поромівська ОТГ), водії роблять по декілька виїздів за учнями і тому ті, які приїжджають до школи першими, довго очікують на початок занять. В Одеській області (Коноплянська ОТГ) прийняття рішення про оптимізацію шкільної мережі ускладнюється через відсутність прав власності





на дороги між населеними пунктами.

За таких умов транспортування учнів між селищами триває майже годину, а підвози у дві зміни є неефективними.

Існують такі основні проблемні аспекти проведення освітньої реформи в ОТГ:

- на освіту припадає 50 % – 70 % витрат бюджету ОТГ;
- рівень успішності складання учнями маленьких селищ зовнішнього незалежного оцінювання значно нижчий, ніж учнями закладів освіти великих міст;
- неефективність системи закладів освітньої мережі зумовлена застарілими методами навчання та неукомплектованістю класів;
- ефективній реалізації реформи освіти та оптимізації шкільної мережі на місцевому рівні заважає відсутність гарних доріг між населеними пунктами;
- витрати бюджетних коштів на навчання в сільських школах вищі в декілька разів на одного учня через неукомплектованість класів, ніж витрати на одного учня у великому місті;
- школи з невеликою кількістю учнів менш матеріально-технічно забезпечені, ніж школи з повнокомплектними класами;
- учителі викладають предмети не за фахом у школах із малокомплектними класами;
- успішна реалізація реформи залежить від консультації з педагогічним персоналом, батьками та учнями шкіл.

Незважаючи на окремі недоліки створення опорних шкіл в умовах децентралізації, їх створення є необхідним, адже їх створення та функціонування значно скорочує видатки на освіту одного школяра, що пов'язано з тим, що такі школи є повнокомплектними. Крім того, завдяки кращому кадровому забезпеченню, у таких школах учні отримують вищий рівень знань. Усі основні інвестиції в інфраструктуру шкіл зараз пріоритетно спрямовуються саме на опорні школи, що робить кращим їх матеріальнотехнічне забезпечення. В умовах децентралізації діяльність опорних шкіл знаходиться у відомстві відділів освіти ОТГ. Поряд з цим, роль держави, в особі Міністерства освіти і науки України, у регулюванні створення та функціонування опорних шкіл залишається дуже значною, основними методами державного регулювання є правові, які полягають у наданні нормативно-правової бази для створення і функціонування опорних шкіл, та прямі, що пов'язані з наданням та розподілом освітніх субвенцій.

Створення системи управління у сфері освіти, що відповідатиме потребам і можливостям громади, є ключовим елементом та першим викликом для органів місцевого самоврядування. Якісна система управління освітою повинна залучити різноманітних фахівців, що зможуть сформулювати сучасне бачення розвитку освіти в територіальній громаді та приймати ефективні оперативні рішення, що забезпечують виконання повноважень у галузі освіти. [1]



Слід зазначити, що реформа освіти в умовах децентралізації змінила підхід до управління освітою – авторитарна модель управління, раніше дуже поширена в Україні, має поступитися та вже поступається демократичній моделі участі. Органи управління освітою мають надавати підтримку школам і всім учасникам освітнього процесу, бути їх партнерами, а не лише контролюючими органами. Вважаємо, що лише за таких умов можливо реалізувати основні цінності та безпосередньо зміст освітньої реформи у поєднанні з реформою децентралізації.

Одним із найбільш яскравіших та кращих прикладів створення відділу управління освітою в ОТГ є Слобожанська ОТГ Дніпропетровської області, що була створена в 2015 році. В громаді функціонують 3 школи та 3 дитячих садочки. До травня 2016 року управління закладами громади здійснювалося районним відділом освіти. Як наслідок, освітня субвенція знову ж таки залишалася в районі. До того ж, сама громада мала обмежені можливості впливу на освітню мережу, при цьому її відповідальність перед дітьми, вчителями та батьками залишалася високою. Саме тому в Слобожанській громаді було прийнято рішення створити власний орган управління освітою. Це надало можливість реалізувати власні плани та заходи, спрямовані на підвищення якості освіти, зокрема досягнуто таких результатів: затверджено програму розвитку освіти на 2016–2020 рр.; розроблено та впроваджено механізм надання методичних послуг; організовано центр позашкільної освіти, що надає послуги для 1 320 вихованців за 11 напрямками.

Створення відділу освіти в ОТГ є вкрай необхідним, адже його створення надасть громадам більші повноваження в управлінні освітньою системою, а освітні субвенції будуть залишатися в громаді та спрямовуватися на покращення освітньої мережі та якості освіти.

До об'єднання громад управлінням освітою в селах і селищах займалися відділи освіти районних державних адміністрацій, які є елементами вертикалі державної виконавчої влади. Функції виконавчих органів сільських та селищних рад у сфері освіти були мінімальними та полягали в реалізації другорядних завдань для забезпечення шкіл (як наприклад організація підвозу учнів). На відміну від райдержадміністрацій, органи місцевого самоврядування об'єднаних громад є автономними та мають всі повноваження, у тому числі у сфері управління освітою. Але серйозним викликом є їхня інституційна слабкість. Органам місцевого самоврядування практично усіх об'єднаних громад разом з отриманням бюджетних преференцій та управлінських повноважень необхідно буде взяти на себе складне завдання та відповідальність за створення ефективного управління системою освіти в своїх громадах. З огляду на викладене, пропонуємо вашій увазі інформаційні матеріали, які допоможуть у вирішенні цього питання. Отже, в сучасних умовах набуває особливої уваги теорія децентралізованого управління, що послідовно імплементується в освітні системи, в тому числі і в практику управління опорними закладами освіти. Цей



процес значною мірою залежить від керівника закладу, який повинен взяти на себе організаційно-розпорядницьку відповідальність, а делегувати саме ту частину повноважень досвідченим виконавцям, фахівцям, учасникам управлінських структур, компетентно використавши повноту своєї влади.

**Висновки.** На наш погляд, держава має сприяти створенню опорних шкіл по всій території України, проте у деяких областях створення таких шкіл йде дуже повільними темпами. Вважаємо, що державна політика має бути націлена на сприяння об'єднання громад, створення спроможних ОТГ, які в свою чергу відповідатимуть за створення опорних шкіл. Розвиток децентралізованого управління в опорних закладах освіти може здійснюватися за умов узгодженого розподілу управлінських функцій для досягнення стратегічної управлінської мети за участю суб'єктів різних структур та ефективного використання можливостей ресурсів зовнішнього середовища та внутрішнього середовища. Наші подальші дослідження зазначеної проблеми будуть присвячені теоретичному обґрунтуванню та розробленню моделі організації управління опорним закладом освіти в умовах децентралізації, визначенню критеріїв оцінки її ефективності та розроблення концепції управління опорним закладом освіти за участю суб'єктів зовнішнього та внутрішнього середовища об'єднаної територіальної громади, що перевірятимуться на практиці опорних закладів освіти в різних регіонах України.

#### *Література:*

1. Гриневич Л. М. Тенденції децентралізації управління базовою освітою в сучасній Польщі : автореф. дис. ...канд. пед. Наук. К., 2005. 20 с.
2. Застрожнікова І. В. Вплив децентралізації на розвиток освіти на селі. Збірник тез доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції «Реформа адміністративно-територіального устрою в Україні: реалії та перспективи», м. Полтава, 29 травня 2019 року.
3. Застрожнікова І.В. Освіта в сільських ОТГ в умовах децентралізації влади в Україні. Збірник тез доповідей III Всеукраїнської науково-практичної конференції «Публічне управління та адміністрування у процесах економічних реформ» ДВНЗ «Херсонський державний аграрний університет», м. Херсон, 18-19 квітня 2019 року.
4. Мархлевський В. Шкільний бюджет : навч.-метод. посіб. для кер. Освіти. К. : Таксон, 2011. 156 с.
5. Остапенко О. Г. Територіальні громади як первинний суб'єкт місцевого самоврядування та реалізації муніципальної політики. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2015. № 10. Режим доступу : [http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/10\\_2015/9.pdf](http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/10_2015/9.pdf).

#### *References:*

1. Hrynevych, L. M. (2005). Tendentsii detsentralizatsii upravlinnia bazovoiu osvitoiu v suchasni Polshchi [Trends of decentralization of basic education management in modern Poland]. Extended abstract of candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian]
2. Zastrozhnikova, I. V. (2019). Vplyv detsentralizatsii na rozvytok osvity na seli [The influence of decentralization on the development of rural education]. Reforma administratyvno terytorialnoho ustroiu v Ukraini: realii ta perspektyvy – Reform of the Administrative Territorial System in Ukraine: Realities and Prospects: Proceedings of the All Ukrainian Scientific-Practical Conference. Poltava [in Ukrainian]



3. Zastrozhnikova, I. V. (2019). Osvita v silskykh OTH v umovakh detsentralizatsii vlady v Ukraini [Education in rural OTGs in the conditions of decentralization of power in Ukraine]. Publichne upravlinnia ta administruvannya u protsesakh ekonomichnykh reform – Public Administration and Administration in the Process of Economic Reforms: Proceedings of the Third All-Ukrainian Scientific and Practical Conference. (pp. 58-60). Kherson: DVNZ «Khersonskiyi derzhavnyi ahrarnyi universytet» [in Ukrainian].

4. Markhlevskiyi, V., Shukevych, Yu. (2011). Shkilnyi biudzheth [School budget]. Kyiv: Takson [in Ukrainian].

5. Ostapenko, O. H. & Baranovs'ka, T. M. (2015). Terytorial'ni hromady iak pervynnyj sub'iekt mistsevoho samovriaduvannya ta realizatsii munitsypal'noi polityky [Territorial communities as the primary subject of local self-government and implementation of municipal policy]. Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok. – Public Administration: Improvement and Development, 10. Retrieved from [http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/10\\_2015/9.pdf](http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/10_2015/9.pdf) [in Ukrainian].