

*Застрожнікова Ірина Володимирівна, кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри уبلічного управління, адміністрування та права, Таврійський державний агротехнологічний університет імені Дмитра Моторного, місто Мелітополь, проспект Богдана Хмельницького, 18, 0669595893, e-mail: irenazast@gmail.com.*

ORCID: 0000-0002-9988-5288

---

## МЕНЕДЖМЕНТ ОСВІТНІХ МЕРЕЖ ОТГ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

**Анотація:** Встановлено, що реформа освіти в Україні узгоджена з реформою децентралізації. Визначено, що в процесі реформи децентралізації громади мають важливе стратегічне завдання – створення менеджменту освіти. Зазначено, що передача фінансових повноважень на місцевий рівень може допомогти Україні відійти від попередньої системи планування та виконання освітньої політики шляхом зменшення розриву між операційним та фінансовим управлінням, а участь місцевої влади та шкіл в процесі прийняття рішень має покращити розподіл бюджетних коштів. В свою чергу, це має призвести до підвищення доступу до якісної освіти, особливо в більш віддалених районах України. Наголошено, що в умовах децентралізації рішення про відкриття та закриття шкіл приймають громади, виходячи із своїх можливостей та потреб, крім того, 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 і жоден чиновник з облдержадміністрації чи Міністерства освіти не володіє ситуацією краще за них. Відповідно, оптимізація шкільної мережі тільки частково є ініціативою центрального уряду – кожна громада може відмовитись від закриття навіть найменших шкіл, якщо може і хоче їх фінансувати. 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. У статті розглянуто успішні приклади менеджменту освітніх мереж створення в деяких новостворених ОТГ Запорізької області, а саме Приазовської, Гірсівської та Орхівської. В кожній з цих об'єднаних територіальних громад вже створені та успішно функціонують опорні школи. Такі кроки дозволили значно скоротити видатки на утримання закладів освіти. Всі педагоги, які хотіли продовжувати свою трудову діяльність, були працевлаштовані при реформуванні.

**Ключові слова:** децентралізація, менеджмент, об'єднана територіальна громада, освітня мережа, опорна школа.

## MANAGEMENT EDUCATION NETWORKS IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION OF POWER IN UKRAINE

**Abstract:** The reform of education in Ukraine has been found to be consistent with the reform of decentralization. It is determined that in the process of decentralization reform, communities have an important strategic task – creating education management. It has been stated that the transfer of financial authority to the local level can help Ukraine to move away from the previous system of planning and implementation of educational policy by reducing the gap between operational and financial management, and the involvement of local authorities and schools in the decision-making process should improve the allocation of budgetary resources. In turn, this should lead to increased access to quality education, especially in more remote areas of Ukraine. It is emphasized that in the context of decentralization, the decision to open and close schools is taken by the communities based on their capabilities and needs, and no one except the village, town or city mayor and his assistants knows where the school should be, where the kindergarten should be, which school provides quality knowledge and which does not have sufficient resources to provide quality educational services and no official from the regional state administration or the Ministry of Education has a better situation than them. Accordingly, the optimization of the school network is only partly an initiative of the central government – every community can refuse to close even the smallest schools if it can and wants to finance them. The financial aspect of decentralization of the education system in Ukraine is fundamental, because not all communities are currently capable. The main objective of the CTA is to reduce the costs of maintaining educational institutions along with improving the quality of educational services. For this purpose in Ukraine the process of creation of reference schools is actively proceeding. The article examines successful examples of management of educational networks of creation in some newly created RTGs of Zaporizhzhya region, namely Priazovskaya, Girsivska and Orikhovska. Supportive schools have already been established and are operating successfully in each of these integrated territorial communities. These steps have significantly reduced the cost of maintaining educational institutions. All educators who wanted to continue their work were employed in reforming.

**Keywords:** decentralization, management, united territorial community, educational network, support school.

**Постановка проблеми.** Наразі в Україні триває процес децентралізації влади. В умовах трансформаційних процесів у сфері освіти загострилась проблема децентралізації 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.

#### **Регіональне управління та місцеве самоврядування**

У розвиток дослідження менеджменту освітніх мереж в ОТГ та децентралізації в управлінні освітою в Україні вагомий внесок зробили вчені Л. Я. Бенюк, Л. Гриневич, Н. Тарасенко, Н. Протасова, В.Пальчук, М.С. Пашкевич, М.О. Харченко, В. Луговийта інші. При цьому, їх дослідження в основному мають теоретичний характер та не розглядають конкретних практичних прикладів побудови системи менеджменту в новостворених

об'єднаних територіальних громадах, створення опорних шкіл у них.

**Формулювання цілей (мети) статті.** Головною метою даного наукового дослідження є вивчення менеджменту освітніх мереж в ОТГ в сучасних умовах децентралізації влади в Україні.

#### **Виклад основного матеріалу дослідження.**

До 2017 року, шість із десяти жителів України визнавали, що система освіти рухається в неправильному напрямку і таке становище ставить під загрозу майбутнє економічне процвітання та глобальне положення України. Саме тому, у 2017 році була розпочата комплексна реформа освітньої системи України, яка була закріплена прийняттям в 2018 році Закону України «Про освіту».

Він визначив метою освіти всебічний розвиток людини як особистості та найвищої цінності суспільства, її талантів, інтелектуальних, творчих і фізичних здібностей, формування цінностей і необхідних для успішної самореалізації компетентностей, виховання відповідальних громадян, які здатні до свідомого суспільного вибору та спрямування своєї діяльності на користь іншим людям і суспільству, збагачення на цій основі інтелектуального, економічного, творчого, культурного потенціалу Українського народу, підвищення освітнього рівня громадян задля забезпечення сталого розвитку України та її європейського вибору.

Реформа освіти була узгоджена з реформою децентралізації.

Децентралізація – це процес, що передбачає передачу повноважень вирішувати місцеві проблеми на найближчий для людей рівень – від цен-

тральних державних структур органам місцевого самоврядування, а також забезпечити їх власними фінансовими ресурсами, які зроблять їх спроможними ці проблеми вирішувати. Так, ОТГ отримали можливість самостійно вирішувати низку питань у сфері освіти. Найважливішими аспектами децентралізації стала передача громадам повноважень в галузі освіти: планування та розвиток мережі освітніх закладів, фінансове забезпечення їх функціонування і надання якісних освітніх послуг мешканцям громади. [1]

Таким чином, органам місцевого самоврядування разом з отриманням бюджетних преференцій та управлінських повноважень потрібно взяти на себе відповідальність за створення ефективного управління системою освіти в своїх громадах[2].

Кошти на фінансування шкіл і надалі будуть частково покриватись із центрального бюджету (більшість районів не змогли б самостійно утримувати свої школи навіть на мінімальному рівні).

Передача фінансових повноважень на місцевий рівень може допомогти Україні відійти від попередньої системи планування та виконання освітньої політики шляхом зменшення розриву між операційним та фінансовим управлінням. В свою чергу, це має призвести до підвищення доступу до якісної освіти, особливо в більш віддалених районах України. Участь місцевої влади та шкіл в процесі прийняття рішень має покращити розподіл бюджетних коштів.

В умовах децентралізації рішення про відкриття та закриття шкіл тепер приймає громада, виходячи із своїх можливостей та потреб. Відповідно,

оптимізація шкільної мережі тільки частково є ініціативою центрального уряду – кожна громада може відмовитись від закриття навіть найменших шкіл. Уряд, втім, стимулює оптимізацію через нову формулу освітньої субвенції, яка передбачає більше коштів для шкіл із більш заповненими класами.

Проблема з невеликою кількістю учнів в малих містах та селах буде вирішуватись за допомогою 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.[3]

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.

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.

В опорних школах, як правило, навчається понад 200 учнів, вони оснащені сучасним обладнанням для вивчення різних предметів і мають

кваліфікованих учителів з цих предметів. Ці заклади відвідують учні середньої та старшої школи, тоді як учні початкових класів зазвичай продовжують навчатись у ближчих маленьких школах.

Забезпечення опорних шкіл відбувається так само як з державного бюджету, так і з місцевих, але громади можуть залучати грантові кошти на ті чи інші потреби, в тому числі для освітніх акладів. 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.

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. Аналіз процесу децентралізації виділяє чотири рівні управління, а саме: місцевий орган влади, муніципальний, регіональний та центральний органи влади.

Децентралізований тип менеджменту освітніх мереж залишає більшість освітніх завдань органам місцевого самоврядування та базується на принципах, що кожен член громади (батько, вихователь, вчитель та викладач), як платник податків, сам вирішує освітні потреби дітей у місцевих спільнотах та школах і це стане поштовхом до покращення рівня освіти в закладах однієї громади. [4]

Принципи децентралізації в управлінні освітою базуються 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).

Розглянемо успішні приклади менеджменту освітніх мереж створення в деяких новостворених ОТГ Запорізької області. Нами було розглянуто менеджмент освітніх мереж трьох ОТГ: Приазовської, Гірсівської та Оріхівської. Це ті ОТГ, які одними з перших взяли активну участь у реформі децентралізації.

Оріхівська ОТГ була утворена 11 листопада 2016 року шляхом об'єднання Оріхівської міської ради та Копанівської, Мирненської, Нестерянської, Новоандріївської, Новоданилівської, Новопавлівської сільських рад Оріхівського району.

Пріоритетним напрямком роботи відділу освіти, молоді та спорту Оріхівської ОТГ у 2018 році було **забезпечення** реалізації Програми розвитку освіти, молоді та спорту на 2018-2022

роки, що спрямована на впровадження Державних стандартів початкової та загальної середньої освіти, новітніх інформаційно-комунікаційних технологій у освітній процес, оптимізацію мережі закладів освіти відповідно до освітніх запитів населення та демографічних прогнозів, подальше впровадження системи профільного навчання, збільшення охоплення дітей дошкільною та позашкільною освітою, розвиток матеріально-технічної бази освітніх закладів.

Розвиток освіти Оріхівської ОТГ зорієнтований на створення належних умов для здобуття дітьми якісної освіти. Згідно мережі на 2018-2019 навчальний рік чисельність закладів загальної середньої освіти – 8, серед яких один опорний заклад загальної середньої освіти «Сузір'я», одна спеціалізована різнопрофільна школа, один навчально-виховний комплекс, 1 загальноосвітня школа I-III ступенів, 4 загальноосвітні школи I-II ступенів. Всього, станом на 01.01.2020 шкільною освітою охоплено 2025 учнів. При КЗ «Оріхівський НВК № 2 імені В.А. Лазаряна» Оріхівської міської ради працюють вечірні класи для учнів 11-12 класів з кількістю учнів – 36 осіб. Наразі сформовано 110 класів, 109 класів комплектів, середня наповнюваність складає 18,4 учні. Залишається актуальним питання подальшої оптимізації мережі закладів загальної середньої освіти із малою чисельністю учнів. Відповідно до рішення 21 сесії Оріхівської міської ради № 38 від 25.10.2018 прийнято рішення про реорганізацію комунальних закладів загальної середньої освіти I-II ступенів Оріхівської міської ради та створення філій опорного закладу.

Діяльність юридичних осіб припинено в результаті реорганізації шляхом приєднання комунальних закладів: «Новоданилівська загальноосвітня школа I-II ступенів», «Новопавлівська загальноосвітня школа I-II ступенів», «Оріхівська загальноосвітня школа I-II ступенів № 3», «Оріхівська загальноосвітня школа I-II ступенів № 5» до КЗ «Опорний заклад загальної середньої освіти «Сузір'я» Оріхівської міської ради. Рішенням 25 сесії від 10.01.2019 № 11 створено комунальний заклад «Опорний заклад загальної середньої освіти «Сузір'я» Оріхівської міської ради з чотирма філіями. Такі кроки дозволили значно скоротити видатки на утримання закладів освіти.

Гірсівська ОТГ була створена в Приазовському районі Запорізької області однією з перших на початку 2016 року та об'єднала Дунаєвську, Надеждинську та Гірсівську сільські ради з центром у селі Гірсівка. Об'єднавшись Гірсівська громада стала власницею трьох загальноосвітніх навчальних закладів, які раніше підпорядковувалися районному управлінню освіти. Школи були реформовані, але до цього в громаді прийшли не відразу, а тільки в 2018 році. В одній школі на той момент навчалось 110 дітей, у другій – 67, а в третій, Надеждинській, і зовсім – 25. В кожній школі працював штат педагогічних працівників та обслуговуючого персоналу. Освітня субвенція для ОТГ видається на кількість дітей, тобто витрати по школах були майже однаковими, а розмір субвенції значно відрізнявся. Згідно з новим освітнім законодавством, в школах з кількістю дітей 25 і менше може працювати тільки початкова ланка. Тому, в Гірсівській ОТГ було проведено кон-

курс на опорний навчальний заклад, яким стала Гірсівська загальноосвітня школа з найбільшою кількістю учнів. Дунаєвська і Надеждинська школи перейшли у статус філій, при цьому в Надеждинській було залишено тільки початкову ланку (10 дітей), а Дунаєвська стала навчальним закладом I-II ступеня (59 дітей). З часом, кількість дітей у Надеждинській філії скоротилася до 4 і, незабаром, цю філію і зовсім закрили та було організовано підвезення школярів до опорного закладу, наразі Гірсівська громада має власний шкільний автобус, який підвозить до опорної школи школярів та вчителів. Всі педагоги, які хотіли продовжувати свою трудову діяльність, були працевлаштовані при реформуванні.

Приазовська селищна об'єднана територіальна громада Приазовського району Запорізької області (далі – Територіальна громада) утворена шляхом добровільного об'єднання територіальних громад селища міського типу Приазовське, сіл Новоіванівка, Гамівка, Таврійське, Білорічанське, Вишневе Приазовської селищної ради Приазовського району Запорізької області, сіл Шевченка, Петрівка Шевченківської сільської ради Приазовського району Запорізької області, добровільного приєднання села Володимирівка Володимирівської сільської ради Приазовського району, Запорізької області.

Під управлінням відділу освіти Приазовської ОТГ, знаходяться 4 заклади середньої освіти, один з яких є опорним. Під управлінням опорного навчального закладу – школі I-III ступенів «Азимут» (1042 учня), знаходяться 3 філії: Приазовська філія I-II ступенів (227 учнів); Володимирівська

філія I-III ступенів (192 учня) та Шевченівський НВК (199 учнів). До реформування кожна із шкіл була окремою юридичною особою. Наявність таких факторів, як негативний соціальний вплив через втрату робочих місць певною кількістю працівників оптимізованих шкіл і внаслідок цього іміджеві втрати керівництва новоствореної громади значно ускладнювали процес реформування, проте завдяки грамотному менеджменту освітню мережу було приведено до сучасних стандартів.

На наш погляд, фінансовий аспект децентралізації освітньої системи в Україні є основним, адже далеко не всі громади наразі є спроможними. Головною метою менеджменту освітніх мереж ОТГ є скорочення витрат на утримання закладів освіти поряд із покращенням якості освітніх послуг.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Старі державні та соціальні інституції заважають реорганізації освіти та наближенню державного сектору освіти до сучасної моделі надання освітніх послуг. В Україні, зважаючи на процес змін у суспільстві, в управлінні освітньою системою необхідна поетапна децентралізація. На наш погляд, грамотний, виважений та обґрунтований менеджмент освітніх мереж здатний не лише оптимізувати витратну частину бюджету громади, а й зробити середню освіту більш якісною. Проте, реформу децентралізації в управлінні освітою можливо здійснити лише комплексно: між керівником освітньої установи і освітянами, між органами влади і споживачами освітніх послуг, між державою і громадянським суспільством, між державною виконавчою владою і місцевим самоврядуванням.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Застрожнікова І. В. Принципи децентралізації в управлінні освітою /І.В. Застрожнікова // «Науковий вісник: Державне управління», 2019 – №2, с. 59-65.

2. Мархлевський В. Шкільний бюджет : навч.-метод. посіб. для кер. освіти / В. Мархлевський, Ю. Шукевич. – К. : Таксон, 2011. – 156 с.

3. Застрожнікова І.В. Освіта в сільських ОТГ в умовах децентралізації влади в Україні / І.В. Застрожнікова // 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. Тарасенко Н. Децентралізація освіти в Україні: плани, проблеми, перспективи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://admref.siaz.ukr/160-detsentralizatsiyaosviti-v-ukrajini-plani-problemi-perspektivi-2.html>. – Назва з екрана.

## REFERENCES:

1. Zastrozhnikova, I. V. (2019). Pryntsypy detsentralizatsii v upravlinni osvitoiu [Principles of decentralization in the management of education]. *Naukovyi visnyk: Derzhavne upravlinnia – Scientific Announcer: State Administration*, 2, 59-65 [in Ukrainian].

2. Markhlevskiy, V., Shukevych, Yu. (2011). *Shkilnyi biudzheth [School budget]*. Kyiv: Takson [in Ukrainian].

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

4. Tarasenko, N. (n.d.). Detsentralizatsiiaosvity v Ukraini: plany, problemy, perspektyvy [Decentralization of education in Ukraine: plans, problems, perspectives]. *admref.siaz.ukr*. Retrieved from <http://admref.siaz.ukr/160-detsentralizatsiyaosviti-v-ukrajini-plani-problemi-perspektivi-2.html> [in Ukrainian].