

7. Постанова Ради Народних Міністрів про асигнування у розпорядження спілки учителів м. Проскурова 300 тис. грн на допомогу учителям Проскурова потерпівших від погрому // Вістн. Укр. Народ. Республіки. - 1919.

8. Ухвала Ради Народних Міністрів про відновлення закону про національно-персональну автономію // Вістн. Укр. Народ. Республіки. - 1919.

9. *Данильченко О.* Етнічні групи півдня України: економічне та соціально-політичне становище на початку 20-х рр. ХХ ст. / О. Данильченко. - К. : Ін-т історії України АН України, 1993. - 298 с.

**Людмила Юрчук,**

*кандидат педагогічних наук, доцент,*

*докторант кафедри управління освітою НАДУ*

### **Механізми створення та напрями розвитку освітніх округів**

У статті висвітлено етапи створення освітніх округів в Україні, проаналізовано їх функції та економічні і соціальні наслідки їх впровадження. Запропоновано механізми їх формування для використання державними службовцями і освітянами.

*Ключові слова:* освітній округ, освітній простір, освітня система, громада, громадсько-державне управління.

The article outlines the stages of creating educational districts in Ukraine, and their functions and economic and social implications of their introduction are analyzed. The possible mechanisms of using them by state workers and educators are offered.

*Key words:* educational district, educational space, educational system, community, state and public administration.

*Постановка проблеми.* Актуальність статті зумовлена наявністю об'єктивних тенденцій розвитку української освіти: зростання вимог держави і суспільства до діяльності сільських шкіл у питаннях якості, ефективності, доступності освітніх послуг; необхідністю формування механізмів розвитку освіти на селі через створення освітніх округів, до яких входять різні моделі шкіл (у тому числі малокомплектні). Основне протиріччя сучасної освіти полягає в необхідності забезпечити надзвичайно широкий спектр освітніх послуг різного змісту, обсягу та якості і неможливістю це зробити на рівні кожної сільської школи.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Загальні проблеми управління освітніми системами та окремі його аспекти, в тому числі й регіональні,

були предметом досліджень В.Афанасьєва, Г.Сльникової, В.Кременя, В.Лугового, О.Любчук, Н.Протасової та ін. Питання модернізації регіональної освіти висвітлено в аналітичних доробках науковців О.Беха, Л.Ващенко, В.Громового [1], О.Кириченко, М.Мосієнко, В.Нікітіна, А.Фурман, А.Мазака та науковців-практиків І.Осадчого [2], М.Віднічука, Н.Мельник, П.Кухарчука, П.Кульпіна, а також керівників регіональних освітніх структур. Проблема управління системою освіти регіону та її модернізації є порівняно новим напрямом наукових досліджень і тому малодослідженим. Цим зумовлюється актуальність обраної теми.

*Невирішені раніше частини загальної проблеми.* Залишається проблемою для управлінців знання закономірностей і принципів соціального та економічного розвитку громади, що є передумовою обґрунтованого управління сучасною системою освіти, прийняття управлінських рішень, визначення стратегії й тактики розвитку освіти і раціонального використання матеріальних та людських ресурсів.

*Формування цілей статті.* Бюджетних ресурсів регіону недостатньо для того, щоб утримувати неефективну мережу і надавати якісні освітні послуги. За умов економічної та фінансової криз регіональна влада потребує створення освітніх округів (ОО) для оптимізації регіональної освітньої мережі. Аналіз досліджень показав, що стан їх впровадження дуже повільний через епізодичне використання механізмів модернізації освіти в діяльності місцевої влади. Найбільш неопрацьованими питаннями є механізми реформування регіональної освіти за рахунок створення та розвитку ОО, на які спрямована наша увага. Зважаючи на це, *метою статті* є аспектний аналіз реальної практики щодо створення ОО, ефективності управління освітою регіону, виокремлення його основних напрямів розвитку відповідно до тенденцій, що складаються у сфері управління освітою.

*Виклад основного матеріалу.* Очевидно, що розвиток будь-якої системи істотно залежить від управління. Щоб управління було ефективним, воно має ґрунтуватися на наукових знаннях, принципах і методах наукового управління. Адже саме на основі цих знань можна приймати обґрунтовані управлінські рішення. Такий підхід відображений в Указі Президента України "Про Концепцію державної регіональної політики" від 25 травня 2001 р. № 341, яким визначено, якою має бути державна регіональна політика та регіональний розвиток. Зокрема, вона повинна мати міжвідомчий системний характер і здійснюватися скоординованими зусиллями органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інститутами громадянського суспільства, а регіональний розвиток визначається за позитивною динамікою соціальних, економічних, екологічних, гуманітарних, змін у регіонах [3].

Зважаючи на необхідність модернізації управління, яка передбачає впровадження державно-громадської моделі управління освітою, оптиміза-

цію організаційно-управлінських структур, потрібен перехід від оперативного до програмно-цільового управління, створення системи моніторингу управлінських рішень тощо, проголошених Національною доктриною розвитку освіти [4].

На виконання Закону України "Про стимулювання розвитку регіонів" та названого Указу урядом держави було прийнято Постанову від 21 липня 2006 р. № 1001 "Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку "Шляхом європейської інтеграції" на період до 2015 року" [5; 6]. Передбачені постановою заходи спрямовані, насамперед, на підвищення якості людських ресурсів шляхом запровадження європейських та світових стандартів освіти, яке забезпечить доступ до навчання всіх верств населення, сприятиме поліпшенню якості освіти, забезпеченню її неперервності. Для цього забезпечення високих стандартів навчання визначено пріоритетним напрямом регіональної стратегії.

Для реалізації таких важливих завдань має бути відповідною система регіонального управління освітою, зокрема система управління якістю освітніх послуг відповідно до визначених стандартів. Тому забезпечення високоякісної освіти на всіх її етапах і рівнях, оцінювання її результативності й управління якістю - одне з основних завдань сьогодення, яке має не лише управлінський контекст, а й соціальний та політичний аспекти. Управління освітою залишається традиційно державним за своєю сутністю і за висновками фахівців недостатньо ефективним. Більше того, система управління освітою має враховувати регіональні особливості, тенденції до скорочення чисельності громад.

Освітня система є надзвичайно складною соціальною системою. Окремі її компоненти та підсистеми є автономними організаціями, які мають власну логіку і закономірності функціонування та розвитку. Тому процес змінювання системи освіти завжди має конкретний і локальний характер, виступає як сукупність процесів створення та запровадження окремих нововведень. Залежно від особливостей конкретного нововведення новий порядок може існувати локально, поширюватись окремою підсистемою чи охоплювати всю систему освіти та змінювати її [7] з урахуванням її загального розвитку. Для успішного виконання стратегічних програм розвитку освіти в Україні (див. рисунок), на даному етапі, є важливим процес утворення регіонального освітнього простору за рахунок освітніх округів (ОО).

Основними завданнями ОО є створення єдиного освітнього простору в межах адміністративно-територіальної одиниці та належних умов для забезпечення навчально-виховного процесу, реалізація допрофільної підготовки і профільного навчання, розвиток творчих здібностей, нахилів, обдарувань дітей, впровадження сучасних освітніх технологій [8]. Нові соціаль-

но-економічні умови, розвиток ринкових відносин ставить дедалі більше завдань перед регіональною владою.



### **Стратегічні програми розвитку освіти України**

Україна переживає значний демографічний спад. Прогнозована кількість дітей, які підуть до школи, зменшується кожен рік. Це особливо позначається на сільській школі. Як показують дані досліджень в окремих регіонах країни, у сільській місцевості скорочення чисельності учнів 2012 р. в деяких класах становила до 30%. Різкого зростання числа дітей не буде, і, щоб виконати поставлене перед системою освіти завдання щодо підвищення якості освітніх послуг, громаді потрібно більш серйозно підходити до формування мережі загальноосвітніх установ і до комплектування класів у школах. Невелика кількість учнів, особливо малокомплектних сільських школах, не сприяє якості загальної середньої освіти в Україні. Кількість учнів на одного вчителя з року в рік продовжує зменшуватись. Прогноз падіння чисельності населення України на 2025 р. дає підстави передбачити скорочення шкільної мережі на 40% (чисельність буде близько 40 млн і третина - люди похилого віку) [7], що вимагає від усіх рівнів управління практичних дій.

Проблеми сільського учня можна успішно розв'язати лише здійснивши модернізацію освіти сільських регіонів. Ідея нового підходу (мережева педагогіка) до організації загальної середньої освіти в сільській місцевості була запропонована ще в 1999 р. і полягає в тому, що суб'єктом гарантії

конституційного права на загальну середню освіту в сільській місцевості повинна виступити освітня система адміністративного району, тобто районний ОО, а не окрема сільська школа. Учень не буде тоді прикріпленим до єдиної школи, а стане учнем глобальної сільської школи-мережі і може звертатися за освітніми послугами й до інших шкіл свого регіону [2].

Перші кроки зі створення ОО слід розпочинати переговорами громадськості з керівництвом області, району, міста та визначення подальшої долі (статусу) усіх шкіл району, міста. Дуже корисно розробити фахівцями інститутів післядипломної освіти педагогічних працівників (долучивши кращих методистів та директорів освітніх установ, представників громадськості) опитувальники щодо опису стану мережі освітніх установ регіону. Обов'язково мають відбутись консультації щодо збирання даних, заповнення анкет у режимі телефонного та інтернет-зв'язку. Можливий приїзд на місце групи експертів та передача зібраних матеріалів до Інституту, де відбудеться первинна обробка матеріалів. Наступним кроком мають бути консультації з відділом освіти та директорами шкіл району щодо обговорення перших результатів аналізу. Після представлення й обговорення попередніх даних аналізу шкіл району слід визначити дійсний стан усіх освітніх установ. Важливо одночасно визначити можливість розвитку міжшкільної кооперації, її видів та напрямів. Наприклад "обмін" учителями, спільні навчально-виховні заходи і навчальний процес, використання приміщень і можливостей базових шкіл; продовження навчання учнями; автоперевезення, харчування, медичний огляд.

Принциповим для всіх учасників створення ОО є організаційні і фінансові аспекти, координація діяльності установ. Лише після організаційної роботи слід переходити до планування подальших дій; прийняття завдань і узгодження термінів. Наступним організаційним кроком є зустріч в обласному (міському) управлінні, районному відділі для представлення перших підсумків, попередніх результатів аналізу й обговорення подальших спільних дій. Ця робота може зайняти від двох місяців до півроку. Разом можливо подолати всі труднощі, що постають на шляху створення округів, раціоналізації мережі шкіл, підвищення її ефективності і якості освіти в інтересах учнів, місцевої громади [8].

Через створення ОО можлива більш раціональна, ефективна організація освітньої діяльності та розширення можливості вибору батьків під індивідуальні потреби дитини; створення умов професіоналізації учнів старших класів, розширення поля можливостей для випускників шкіл, що вимагає значних перебудов у системі управління освітою. Управління освітою через ОО спрощує реалізацію програм і проектів розвитку освіти, гармонізує державне і громадське управління територіальними системами освіти, скорочує адміністративні витрати, сприяючи модернізації системи регіональної освіти.

Одна з найбільш серйозних проблем впровадження ОО - величезна кількість всіляких планів і звітів, які доводиться складати керівникам освітніх установ та представникам органів управління освітою, а саме існуюча система районних адміністрацій не завжди здатна відслідкувати і вирішити насущні потреби освіти. Спроба об'єднати в одному окрузі кілька місцевих структур допомагає налагодити взаємодію між ними, сконцентрувати ресурси. Якщо говорити про навчальні заклади системи ПТО і коледжі, то вони покликані вирішувати перш за все проблеми свого міста і району. При цьому регіональна влада прагне до того, щоб конкретна установа перебувала саме на їх території. Потрібна ретельна експертиза - чи треба, чи вигідно мати в себе саме такі освітні установи, чи будуть затребувані випускники.

Після об'єднання взаємодія стане обов'язковою, і тепер території, де школи були в занедбаному стані, можуть розраховувати на допомогу з боку опорних, що входять у той самий ОО. Депресивні установи освіти, будучи разом з іншими, починають активно розвиватися і формувати єдиний освітній простір округу. Усе ж головне в тому, що ОО дають змогу більш чітко реалізувати прийняті державні рішення у сфері освіти, забезпечити ефективне використання ресурсів, виключити дублювання функцій між місцевим і регіональним рівнями влади, сприяти розвитку безперервної освіти (дошкільна установа-школа - професійне училище, ліцей, технікум, коледж, ВНЗ) і орієнтувати школярів на освоєння потрібних на ринку праці спеціальностей. У кінцевому підсумку підвищується якість освітніх послуг, тому виграють головні їх споживачі - школярі і батьки. Не слід також забувати, що фінансування повноважень місцевих рад у сфері освіти за допомогою субвенцій вирівнює рівень бюджетної забезпеченості на душу населення, створює доступність до якісних освітніх послуг незалежно від місця проживання споживачів.

Розглядаючи дане явище у філософсько-методологічному аспекті, слід зробити висновок про те, що відбувся перехід від таких цілепокладаючих критеріїв функціонування єдиного освітнього середовища, як уніфікованість та інваріантність, до таких системних параметрів, як анізотропія і варіативність, що у своїй основі визначили напрями, механізми та чинники розвитку регіональних освітніх систем.

Освітній округ реалізує такі функції: управлінську (через діяльність ради округу, репрезентує громадсько-державне управління), інноваційну, навчально-виховну (у тому числі забезпечення допрофільної підготовки, профільності, неперервності, дистанційності навчального процесу), методичну, представницьку (школа - центр маркетингу сільського району), інформаційну.

Створення ОО, реорганізація шкіл має призводити не лише до економії видатків на освіту, а й дає додаткові освітні можливості для місцевої

громади в цілому (без цього ні нові схеми підвезення, ні територіальні, матеріально-технічні, змістові трансформації освітнього процесу не будуть реалізовані) [9]. Забезпечити ці умови має регіональна влада, саме тому перед державними службовцями відкриваються важливі напрями діяльності.

Влада виступає як посередник між виробниками і споживачами освітніх послуг. Вона дає навчальним закладам замовлення на навчання визначеної частини населення; акумулює відповідну частку фінансових засобів шляхом стягування податків із підприємств і населення; направляє ці засоби у сферу освіти, щоб відшкодувати її витрати на послуги, що безкоштовно поставляються. Тим самим досягається більш рівномірний розподіл цих послуг серед членів родин різних соціальних груп. Положення про ОО надає можливість різним освітнім закладам добровільно об'єднатись із середньою школою. Таким чином буде можливо вирішити питання дошкільного виховання (охоплення значно більшої кількості дітей). Виникнуть сприятливі умови для роботи таких навчальних закладів, як: гімназія-інтернат; ліцей-інтернат, що будуть спрямовувати свою діяльність на розвиток обдарованих дітей із сільської місцевості та з неповних сімей; новий тип навчального закладу - навчально-реабілітаційні центри. Місцева влада зможе створити необхідне освітнє середовище, яке відповідало б потребам і можливостям кожної дитини.

Як свідчить досвід перших спроб створення ОО, їх доцільність продиктована такими чинниками: питання матеріально-технічного забезпечення освітнього процесу може бути вирішене тільки через передачу повноважень на місцевий рівень. Питання профільної підготовки, доступу до якісної освіти потребує передачі повноважень із організаційно-методичного забезпечення навчального процесу на рівень, що надає освітні послуги. Система прийняття рішень має бути зосереджена там, де виникають проблеми і де сконцентровані (тобто можуть бути введені в дію) додаткові ресурси, а також там, де розроблятимуться спільні механізми і шляхи розв'язання проблем і планування розвитку, тобто в освітньому окрузі [1; 2].

Освітні округи є реальними механізмами державно-громадської організації освітнього процесу. На основі ОО можна мати оптимальну структуру державно-громадського управління освітою за рахунок забезпечення рівного доступу споживачів до освітніх ресурсів і освітніх послуг; єдність регіонального освітнього простору та орієнтованість системи освіти на місцеві ринки праці.

*Висновки.* Існуюча система управління освітою в регіоні законодавчо закріплена, тому позитивна динаміка діяльності освіти регіону має бути результатом ефективного управління нею. Основними механізмами розв'язання проблем модернізації освіти на регіональному рівні є законодавчі, нормативні акти, фінансові, матеріальні, економічні види діяльності та про-

фесіоналізм державних службовців у якісному регулюванні організаційними процесами щодо освіти.

Регіональній владі слід професійно підходити до оптимізації освітньої мережі через формування ОО. Утворення ОО обов'язково мають ґрунтуватися на достовірних демографічних прогнозах місцевості та можливостях і потребах територіальних громад. Освітня мережа має забезпечувати доступ до максимально широкого комплексу освітніх послуг. При цьому кількість тих чи інших освітніх закладів має відповідати реальним потребам у відповідних освітніх послугах. Виявлені недоліки теорії і практики модернізації ОО об'єктивно обумовлені наявністю суперечностей між потребами сучасної освіти та обмеженими ресурсними можливостями сільських шкіл, відсутністю концепції їх розвитку в нових фінансово-економічних та нормативно-правових умовах діяльності.

Реформування системи освіти може бути успішним лише в тому випадку, якщо воно отримає різнобічну підтримку з боку органів державного управління та громади. Наявні обмежені ресурси на освіту витрачаються неефективно. Негативно позначаються на фінансовому стані шкіл відсутність прозорого бюджетного процесу і централізоване управління, обмежене фінансування освіти з місцевих бюджетів. Бракує комунікації між різними рівнями управління освітою, які могла б допомогти зрозуміти проблеми і визначити шляхи їх розв'язання.

*Перспективи подальших досліджень* передбачає визначення концептуальних засад та науково обґрунтованої технології оцінювання ефективності управління освітою регіону та нових механізмів розробки стратегічного плану дій щодо приведення мережі у відповідність із потребами і можливостями територіальних громад.

#### **Список використаних джерел**

1. Біла книга (Сили змін та вектори руху до нової освіти України) / упоряд. В. Громовий. - К. : МБФ "Україна-3000", 2009. - 156 с.
2. *Осадчий І.* Проектно-цільове управління: програма розвитку освітньої системи адміністративного району "Каскад 2007-2009" / І. Осадчий [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.istc.biz>
3. Про Концепцію державної регіональної політики : Указ Президента України від 25 трав. 2001 р. № 341/2001 // Офіц. вісн. України. - 2001. - № 22.
4. Національна доктрина розвитку освіти // Освіта. - 2002. - № 26. - С. 2-4.
5. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. - 2005. - № 51. - С. 548.
6. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку "Шляхом європейської інтеграції" на період до 2015 року : Постанова Кабінету



Міністрів України від 21 лип. 2006 р. № 1001 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>

7. Освітні округи. Доповідна записка / Ін-т упр. сусп. змінами [Електронний ресурс]. - Режим доступу : [www.istc.biz](http://www.istc.biz)

8. Про затвердження Положення про освітній округ : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 серп. 2010 р. № 777 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.osvita.ua/legislation/other/8841/>

9. Сільські освітні округи : аналіт. зап. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.istc.biz>

**Ігор Мамонов,**

*аспірант кафедри політичної аналітики*

*і прогнозування НАДУ,*

*заступник директора із загальних питань*

*ДП "Фірма Дніпромед" ДАК "Укрмедпром"*

### **Потреби та інтереси людини як основа публічного управління**

У статті розглянуто питання зв'язку потреб та інтересів людини із публічним управлінням. Розкрито визначальний характер такого зв'язку у формуванні цілей і завдань публічного управління. Запропоновано застосування гуманістичних підходів до розуміння основ управління соціальними системами. Обґрунтовано, що ефективність публічного управління визначається досягнутим рівнем задоволення потреб та інтересів людини. Визначено, що потреби та інтереси людини виступають основою публічно-управлінської діяльності. *Ключові слова:* потреби та інтереси людини, цілі і завдання публічного управління, цілепокладання, ефективність публічного управління, людський розвиток.

The questions of connection between human needs and interests and public administration are considered. The determining character of such a connection in forming the goals and tasks of public administration is revealed. It's proposed to use humanistic approaches in understanding the basics of social system ruling. It's proved that the effectiveness of public administration is determined by the achieved level of human needs and interests. Determined that the human needs and interests are the basis for public management.

*Key words:* human needs and interests, goals and tasks of public management, goal setting, the efficiency of public administration, human development.

*Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. У науковій літературі прийнято відносити політичну систему до однієї з підсистем суспільства. Вона призначена "створювати*