

УДК 371.1

Освіта в об'єднаних територіальних громадах: нові підходи до управління в умовах децентралізації



Наталія КЛОКАР,

доктор педагогічних наук, професор кафедри державної служби та менеджменту освіти ДВНЗ «Університет менеджменту освіти» НАПН України,

Григорій НАУМЕНКО,

кандидат філософських наук, начальник відділу по роботі із закладами післядипломної педагогічної освіти ДНУ «Інститут модернізації змісту освіти»,

Лілія ГУНЬКО,

завідувач сектору взаємодії з об'єднаними територіальними громадами та опорними школами відділу по роботі із закладами післядипломної педагогічної освіти ДНУ «Інститут модернізації змісту освіти»

Закон України «Про освіту» [2], Концепція «Нова українська школа» [1] визначають завдання проведення докорінної реформи загальної середньої освіти, що має перетворити її на важіль соціальної рівності та згуртованості, економічного розвитку і конкурентоспроможності України. Реформування школи спирається на нові вимоги до якості освіти, що суттєво впливає на перегляд змісту освіти, її структуру, засоби і форми організації навчального процесу. Як зазначено в Концепції «Нова українська школа», «потужну державу і конкурентну економіку забезпечить згуртована спільнота творчих людей, відповідальних громадян, активних і підприємливих, саме таких повинна готувати середня школа України» [1, с. 7].

Децентралізація і становлення громадянського суспільства – процеси, пов'язані із подальшим прогресом країни. Вони ставлять на порядок денний

формування та розвиток державно-громадської моделі управління освітою, яка має врахувати регіональні особливості, орієнтувати на чіткий розподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, забезпечити реальну автономію закладів освіти. Така модель освітньої системи передбачає зміну її структури та делегування громаді певних функцій державного управління, ресурсів для їх реалізації та відповідальності.

Створення сучасної української школи, досягнення нової якості середньої освіти неможливі без перегляду основ освітнього менеджменту. Управління такою складною й багатогранною системою як освіта потребує постійного вдосконалення, а з огляду на суспільні зміни, реформи в країні – швидкої модернізації.

Компетентне управління освітніми системами на всіх рівнях функціонування галузі, створення ефективних моделей управління закладами освіти, підготовка директорів шкіл – лідерів, які здатні проводити зміни, визначено пріоритетним завданням реформ в освіті. У контексті місії Нової української школи суттєвим фактором управління галуззю та закладами освіти є дієва співпраця школи, влади і громади, що забезпечить формування та розвиток демократичного громадянства в Україні, сприятиме вихованню випускників з активною громадянською позицією, небайдужих до долі своєї сім'ї, громади, держави.

В умовах децентралізації влади і створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ) актуалізується питання розроблення і впровадження моделі управління системою освіти місцевої громади, яка забезпечила б її якісне функціонування та розвиток. Одним із важливих завдань під час реформування освіти є створення опорних шкіл, які не лише дадуть

зможу забезпечити кращий доступ до якісної освіти, особливо дітям із сільської місцевості, а й стануть освітніми, культурними центрами об'єднаних територіальних громад.

Необхідність розроблення моделі пов'язана, насамперед, з актуальністю питання реформування загальної середньої освіти, реалізацією мети і завдань Нової української школи, сутність яких відображено в новій редакції Закону України «Про освіту» [2]. Це зумовлено децентралізацією влади, створенням ОТГ [3] та управлінні освіти в них і пов'язано з:

- відсутністю чітких умов функціонування системи освіти ОТГ, управлінням нею в умовах невизначеності, насамперед – нормативно-правового забезпечення, ефективної моделі співпраці навчальних закладів, влади і громади, яку має бути зорієнтовано на реалізацію завдань забезпечення якості життя громадян;

- формуванням нової візії громади об'єднаних територій, її ради і виконкому у питаннях децентралізації влади, що зумовлено перенесенням основних функцій державного управління на рівень місцевого самоуправління;

- створенням умов забезпечення високого рівня якості освіти всім жителям громади на основі функціонування опорних шкіл та їх філій з відповідним матеріально-технічним, фінансовим, транспортним, інформаційним, кадровим забезпеченням;

- потребою подальшого розроблення та вдосконалення моделі функціонування старшої школи як центру профільного навчання;

- обґрунтуванням інноваційної моделі науково-методичного супроводу професійного розвитку, зокрема підвищення кваліфікації, педагогічних і управлінських кадрів системи освіти ОТГ.

Мета статті – обґрунтувати нові підходи до формування ефективної моделі управління системою освіти ОТГ в умовах децентралізації влади.

Вагомість ідеї обумовлено такими чинниками, як:

- вплив процесів децентралізації влади в Україні на стан функціонування галузі освіти, незворотність процедури утворення ОТГ як реалізації демократичної форми влади на місцях, пошук моделей розвитку громадянського суспільства;

- визначення ефективних шляхів імплементації основних положень нової редакції Закону України «Про освіту» на рівні ОТГ, потребою оптимізації механізмів управління закладами освіти громади;

- необхідність подальшого розроблення методології (принципи, парадигми, категорії, підходи, концепції, моделі, методи та ін.) розвитку місцевого самоврядування, зокрема ОТГ;

- зростання ролі освіти як галузі, що має потужний кадровий потенціал для утвердження на місцях ідей демократичного громадянства, формування й розвитку майбутнього української держави;

- створення мережі опорних шкіл як центрів забезпечення високого рівня якості освіти,

широкого впровадження профільного навчання учнів старшої школи, допрофільної і профільної підготовки учнів.

Розглянемо, що означає для ОТГ впровадження моделі управління системою освіти в умовах децентралізації влади.

ОТГ, як сучасна форма місцевого самоуправління, потребує чітких законодавчих і нормативних орієнтирів для організації та змістового наповнення свого функціонування й розвитку, зокрема, створення сучасної моделі освіти, визначення понять і термінів, якими має оперувати влада ОТГ у роботі із закладами освіти. Обґрунтована та апробована модель управління системою освіти ОТГ в умовах децентралізації влади забезпечить: реалізацію наукових підходів до її функціонування та розвитку, адаптацію до законодавства у галузі освіти і місцевого самоврядування, визначення необхідних умов для здобуття якісної освіти жителями громади, організацію і зміст професійного розвитку управлінських і педагогічних кадрів відповідно до вимог Нової української школи, шляхи взаємодії влади, громади і освіти у вирішенні актуальних питань життєдіяльності ОТГ.

Отже, ОТГ, що утворюють у результаті процесу децентралізації влади, формує свої органи управління, зокрема – управління освіти (управління освіти, культури, молоді та спорту тощо) та наділяє їх відповідними повноваженнями. Функціонування системи освіти ОТГ регламентується законодавством України та відповідними нормативними актами центральних, регіональних і місцевих органів влади, зокрема ради ОТГ.

Система освіти ОТГ охоплює управління освіти (управління освіти, молоді та спорту тощо), заклади дошкільної освіти, заклади загальної середньої освіти, заклади позашкільної освіти (центри творчості, ДЮСШ тощо), що можуть створювати навчально-виховні комплекси, навчально-виховні об'єднання, інші навчальні заклади, які утворюватимуться рішенням ради ОТГ відповідно до законодавства.

Система освіти ОТГ може функціонувати як освітній кластер, що передбачає сукупність суб'єктів освітньої та господарської діяльності, які добровільно об'єднуються в єдину організаційну структуру, зберігаючи статус юридичних осіб, перебувають у взаємозв'язку і взаємозалежності з метою створення повноцінних умов навчання, виховання й розвитку учнів шкіл, вихованців ДНЗ та закладів позашкільної освіти, забезпечення інноваційного розвитку системи освіти ОТГ. Ядром освітнього кластеру є управління освіти ОТГ.

До складу освітнього кластеру можуть входити формальні та неформальні організації різних сфер діяльності й рівнів підпорядкування.

Формальні організації: відділ/управління освіти РДА, методичний кабінет відділу/управління освіти, регіональний заклад ППО, кафедри вищих закладів освіти, лабораторії наукових установ, заклади

професійно-технічної освіти, центри творчості, ДЮСШ, школи мистецтв тощо.

Неформальні організації: громадські організації, зокрема освітянські, методичні об'єднання педагогів за фахом, інформаційний ресурс «Педагогічна преса», представництва зарубіжних культурних і навчальних центрів (British Council, American Peace Corps, Гете Інститут, Французький культурний центр тощо), навчальні платформи (Prometheus, Coursera та інші), спонсори, меценати, творчі спілки і об'єднання тощо.

Управління освіти співпрацює на договірних засадах із сервісним центром ОТГ у частині забезпечення функціонування системи освіти громади.

Важливим питанням якісної роботи системи освіти ОТГ є створення й розвиток опорної школи (опорних шкіл). Відкриття опорних шкіл здійснюють із урахуванням створення об'єднаних територіальних громад. З метою уникнення проблем із фінансуванням опорної школи, ефективного розподілу коштів цільових державних субвенцій та її додаткове фінансування за рахунок місцевого бюджету правильним є створення ОТГ, а лише потім – визначення опорної школи і її філій. Такий підхід дасть можливість уникнути порушень законодавства щодо передачі освітніх субвенцій іншій ОТГ, а також визначення філій, які мають належати до однієї територіальної громади.

Успішність функціонування та авторитет опорної школи буде залежати від рівня задоволення потреб жителів громади у якісній освіті, реалізації завдань профільного навчання, що максимально враховує запити, інтереси і побажання учнів старшої школи, зокрема, забезпечення варіативної складової необхідною кількістю годин, наявності висококваліфікованих педагогічних кадрів, відповідності матеріально-технічної бази сучасним вимогам, якості доведення учнів і вчителів до місця навчання і роботи, ефективності співпраці школи, влади і громади.

Важливим питанням є організація і зміст методичної роботи, науково-методичний супровід професійного розвитку педагогічних та управлінських кадрів закладів освіти ОТГ. Методичну роботу може бути організовано за декількома моделями, зокрема:

- школу обслуговує методичний кабінет відділу/управління освіти РДА за традиційною схемою відповідно до укладеної угоди між управлінням освіти ОТГ і методичним кабінетом;

- вводиться посада спеціаліста управління освіти ОТГ, який організовує науково-методичне та інформаційно-аналітичне забезпечення навчально-виховного процесу, супроводження професійного розвитку педагогічних та управлінських кадрів закладів освіти ОТГ, опорної школи. Такий спеціаліст має координувати роботу методичних об'єднань педагогів, налагоджувати співпрацю з кафедрами закладів вищої освіти, регіональним закладом ППО, методичним кабінетом відділу/управління освіти

РДА, професійними громадськими організаціями, міжнародними освітніми фондами і представництвами, організувати професійні заходи, стажування, пропонувати варіанти проходження курсів ПК, вивчати та пропагувати для вивчення кращі освітянські практики, здійснювати індивідуальне наставництво молодих спеціалістів тощо.

Одним із варіантів може бути організація методичної роботи на базі опорної школи з наданням широких повноважень громадським утворенням – методичним фаховим об'єднанням учителів, професійним асоціаціям. Керівництво методичною роботою опорної школи та її філій може здійснювати заступник директора з навчально-виховної роботи, посадовою інструкцією якого передбачено означені питання. В опорній школі за рахунок місцевого бюджету можна ввести посаду заступника директора з науково-методичної роботи, що передбачено статутом закладу і змістом діяльності опорної школи як закладу інноваційного спрямування. Напрями роботи такого заступника такі самі, як і спеціаліста відділу/управління освіти ОТГ з науково-методичної роботи.

Професійний розвиток педагогів та керівників у міжтестастійний період забезпечується самоосвітою, участю у тренінгах, семінарах, конференціях та інших заходах, що сертифіковані (зареєстровані) у закладах системи ППО чи вищої освіти.

Підвищення кваліфікації педагогічних працівників та керівників управління освіти, закладів освіти ОТГ може проходити за різними моделями, що передбачено новим Законом України «Про освіту» [2], а саме:

- безкоштовні курси ПК в регіональному закладі ППО, оскільки він належить обласній громаді, є закладом обласної комунальної власності, фінансується з обласного бюджету і повинен обслуговувати всіх освітян, які працюють у закладах освіти відповідної області;

- у закладах вищої освіти, які мають профільні кафедри і організовують ПК для педагогічних працівників ОТГ відповідно до укладеного договору про науково-методичне співробітництво;

- керівництво та спеціалісти управління освіти ОТГ, директори шкіл та їхні заступники, керівники філій можуть проходити курси ПК у ДВНЗ «Університет менеджменту освіти» НАПН України або в регіональних закладах ППО;

- форми навчання (денна, очно-заочна, дистанційна, накопичувальна, денна пролонгована з використанням можливостей змішаного навчання тощо) обирає особисто кожний педагог та керівник.

ОТГ може створювати *сервісний центр* для матеріально-технічного й інформаційного забезпечення закладів комунальної власності громади (галузі освіти, зокрема опорної школи та її філій, медицини, культури, спорту, сім'ї і молоді тощо), діяльність якого регулюється статутом сервісного центру, що розробляє та затверджує рада ОТГ відповідно до вимог законодавства України. Повноваження

сервісного центру охоплюють питання закупівлі, проведення тендерних торгів, організацію роботи тендерної комісії.

Директори шкіл, завідувачі ДНЗ, директори закладів позашкільної освіти прогноують, планують та подають до Центру (узгоджені з управлінням освіти ОТГ) потреби закладів щодо матеріально-технічного, інформаційного, програмного та іншого ресурсного забезпечення роботи закладів.

Забезпечення учнів шкіл підручниками, навчальною і художньою літературою, електронними освітніми ресурсами тощо, які закуповують за кошти державного та місцевого бюджетів, здійснює Центр через методичний кабінет відділу освіти РДА (відповідно до укладеного договору про співпрацю і поданих заявок) або напряду через ресурсний центр департаменту освіти і науки облдержадміністрації.

Під час формування нової моделі управління освітніми закладами в ОТГ варто враховувати можливості сучасних технологій, зокрема, щодо створення комп'ютерно орієнтованого освітнього середовища навчального закладу (КООС НЗ). У масштабах ОТГ це має бути гнучкий, інтегрований, динамічний, відкритий веб-простір, функціонально спрямований на формування електронної взаємодії між суб'єктами системи освіти та встановлення організаційних, педагогічних, комунікаційних і соціальних взаємозв'язків з урахуванням умов, що забезпечують комплексну централізовану управлінську, науково-методичну та організаційно-педагогічну підтримку навчально-виховного процесу. Такі електронні засоби дають змогу вирішувати управлінські й педагогічні задачі, зокрема, забезпечення інформаційної взаємодії між суб'єктами навчального процесу, можливість обміну професійною інформацією, доступ до різноманітних електронних освітніх ресурсів, організацію та проведення дистанційного навчання тощо. Окрім того, згодом така електронна система має стати складовою єдиної загальнодержавної освітньої системи, створення і функціонування якої передбачено Законом України «Про освіту».

Одним із засобів, що дають змогу комплексно вирішувати такі завдання, є електронний «Відкритий мережевий ресурс «Акцент», який рекомендовано Науково-методичною комісією з інформатизації закладів освіти Науково-методичної ради з питань освіти Міністерства освіти і науки України (протокол №1 від 30.05.2016 р.) [7]. Він забезпечує реалізацію організаційних, управлінських, педагогічних, соціальних, економічних, правових, методичних та навчальних взаємозв'язків.

Отже, на підставі обґрунтування актуальності, мети і завдань дослідження, визначення наукових засад його розгортання, передбачення ресурсного забезпечення та етапів реалізації поставлених завдань, трактувань окремих понять, можемо зробити такі висновки:

– ОТГ є якісно новим кроком на шляху побудови громадянського суспільства в Україні, що

передбачає демократизацію управління місцевою громадою, участь усіх жителів у прийнятті важливих рішень її функціонування та розвитку, забезпеченні якості життя кожного громадянина;

– формування системи освіти ОТГ на нових засадах потребує чітких рекомендацій щодо управління нею на рівні місцевої громади, обґрунтування та впровадження моделі такого управління, що базується на сучасних науково виважених принципах функціонування соціальних систем, кращих європейських практиках взаємодії влади, місцевої громади і закладів освіти;

– утворення опорної школи (опорних шкіл) ОТГ – шлях імплементації нового Закону України «Про освіту», що відкриває реальні можливості охоплення учнів старшої школи профільним навчанням за їхнім вибором, що забезпечить об'єднання зусиль влади, громади і батьків у створенні комфортних умов навчання й розвитку учнів;

– створення та розвиток освітнього кластеру, ядром якого є управління освіти ОТГ, сприятиме об'єднанню зусиль усіх зацікавлених сторін у забезпеченні якості освіти жителів громади, гарантуватиме реальну підтримку влади на місцях у формуванні та розвитку демократичного громадянства, оскільки саме заклади освіти з їхнім потужним кадровим потенціалом зможуть проводити якісну інформаційно-роз'яснювальну, просвітницьку роботу серед жителів щодо переваг децентралізації влади, ролі і впливу кожного жителя громади у забезпеченні якості життя населення.

У результаті реалізації поставлених завдань буде створено:

1. Модель управління системою освіти ОТГ в умовах децентралізації влади.
2. Методичні рекомендації щодо імплементації розробленої моделі у систему освіти ОТГ.
3. Рекомендації щодо організації та змісту методичної роботи, науково-методичного супроводу професійного розвитку педагогічних та управлінських кадрів системи освіти ОТГ.
4. Методичні рекомендації щодо взаємодії влади і ОТГ у створенні умов для здобуття якісної освіти жителями, розвитку опорної школи як центру демократичних перетворень у громаді.
5. Рекомендації щодо інформаційно-методичного та інформаційно-комунікаційного супроводу функціонування системи освіти ОТГ.
6. Положення про сервісний центр ОТГ, обґрунтовано шляхи його взаємодії з управлінням освіти ОТГ, закладами освіти.
7. Програму підготовки регіональних агентів змін з питань функціонування та розвитку системи освіти ОТГ.

Література

1. Концепція «Нова українська школа» [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mon.gov.ua/activity/education/zagalna-serednya/ua-sch-2016/konczepczija.html>

2. Закон України «Про освіту» [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2145-19/>
3. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19/>
4. Закон України «Про засади державної регіональної політики» [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19/>
5. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. №333-р. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
6. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року. Затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. №385. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>
7. Карташова Л. В. Відкритий мережевий ресурс «Accent»: інноваційні можливості для освітян / Л. В. Карташова // Комп'ютер у школі та сім'ї. – 2016. – №5. – С. 3–8.

Анонси

Наталія КЛОКАР, Григорій НАУМЕНКО, Лілія ГУНЬКО

Освіта в об'єднаних територіальних громадах: нові підходи до управління в умовах децентралізації

Розглянуто окремі питання організації управління освітою в об'єднаних територіальних громадах в умовах децентралізації влади. Проаналізовано можливі варіанти ресурсного і науково-методичного забезпечення закладів освіти в ОТГ. Значну увагу приділено застосуванню в управлінні закладами освіти та організації навчального процесу сучасних інформаційних засобів. Запропоновано рекомендації щодо професійного розвитку педагогічних і управлінських кадрів, інформаційно-методичного та інформаційно-комунікаційного супроводу функціонування системи освіти ОТГ.

Ключові слова: освіта, управління, об'єднана територіальна громада, ОТГ, опорна школа.

Наталія КЛОКАР, Григорій НАУМЕНКО, Лілія ГУНЬКО

Образование в объединённых территориальных общинах: новые подходы к управлению в условиях децентрализации

Рассмотрено отдельные вопросы организации управления образованием в объединённых территориальных общинах в условиях децентрализации власти. Проведен анализ возможных вариантов ресурсного и научно-методического обеспечения учреждений образования в ОТГ. Значительное внимание уделено применению в управлении учреждениями образования и организации учебного процесса современных информационных средств. Предложено рекомендации относительно профессионального развития

педагогических и управленческих кадров, информационно-методического и информационно-коммуникативного сопровождения функционирования системы образования ОТГ.

Ключевые слова: образование, управление, объединённая территориальная община, ОТГ, опорная школа.

Nataliya KLOKAR, Hryhoriy NAUMENKO, Liliya GUNKO

Education in the incorporated territorial communities: new approaches to governance in a decentralized

The separate questions of organization of management education are examined in the incorporated territorial communities in the conditions of decentralization of power. The analysis of possible variants of the resource and scientifically-methodical providing of establishments of education is conducted in ITC. Considerable attention is spared to application in the management of education and organization of educational process of modern informative facilities establishments. The turned out recommendations are in relation to professional development of pedagogical and administrative shots, informatively-methodical and of informatively-communication accompaniment of functioning of the system of formation of ITC.

Keywords: education, management, incorporated territorial communities, ITC, basic school.

