

**Діденко Ніна Григорівна,**  
*доктор наук з державного управління, професор, завідувач  
кафедри державної служби та менеджменту освіти  
Центрального інституту післядипломної педагогічної  
освіти ДВНЗ «Університет менеджменту освіти»*

### **ФОРМУВАННЯ ЕФЕКТИВНОЇ СИСТЕМИ ОСВІТНІХ ПОСЛУГ ЯК СКЛАДОВОЇ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

**Анотація.** *Розглянуто актуальні питання формування ефективної системи освітніх послуг як складової реформи місцевого самоврядування стосовно органів управління освітою, оптимізації мережі освітніх закладів, фінансування освітніх послуг.*

**Ключові слова:** *управління освітою, реформа місцевого самоврядування, система надання освітніх послуг, оптимізація мережі освітніх закладів.*

**Діденко Нина Григорьевна**

### **ФОРМИРОВАНИЕ ЭФФЕКТИВНОЙ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УСЛУГ КАК СОСТАВЛЯЮЩЕЙ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**Аннотация.** *Рассмотрены актуальные вопросы формирования эффективной системы образовательных услуг как составляющей реформы местного самоуправления относительно органов управления образованием, оптимизации сети образовательных учреждений, финансирования образовательных услуг.*

**Ключевые слова:** *управление образованием, реформа местного самоуправления, система образовательных услуг, оптимизация сети образовательных учреждений.*

**Nina Didenko**

### **THE EFFECTIVE SYSTEM OF EDUCATION AS A PART OF LOCAL GOVERNMENT REFORM**

**Abstract.** *The article is devoted to effective system of education as a part of local government reform, the educational management, optimization of the school's network.*

**Keywords:** *educational management, local government reform, school's network.*

#### **Постановка проблеми**

Формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного середовища проживання для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території є основними завданнями реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади, що здійснюються в Україні.

*Актуальність проблеми дослідження.* Одним з основних об'єктів реформи є система освітніх закладів та створення умов для здобуття якісної освіти незалежно від місця проживання. Саме соціальна значущість сектора освіти, який переважає обсяг видаткової частини місцевих бюджетів, актуалізує необхідність формування ефективної системи освітніх послуг та раціональний розподіл коштів. Але раціональність повинна мати певні обмеження і не зашкодити якості освітніх послуг, які потребують достатніх фінансових, людських та організаційних ресурсів. Як підкреслюється у доповіді ЮНЕСКО «Переосмислюючи освіту. Освіта як загальне благо», освітні послуги не мусять повністю перекидатися на ринкові рейки, оскільки освіта є першою ланкою в ланцюжку забезпечення рівності можливостей<sup>6</sup>.

Важливо, щоб вирішення проблем раціонального витрачання бюджетних коштів на місцевому рівні не створювало небезпеку закриття шкіл, економії на кадрах та інфраструктурі освітніх закладів. Як показало анкетування випускників ЗНЗ 2015/2016 навчального року, яке проводилось Інститутом освітньої аналітики на виконання наказу Міністерства освіти і науки України від 12 травня 2016 р. № 502 «Про проведення опитування випускників загальноосвітніх навчальних закладів 2016 р. щодо впливу соціально-економічного середовища на результати навчання», факторами значної різниці у результатах ЗНО учнів є доступність до закладів культури (театрів, музеїв тощо), гуртків, послуги репетитора або підготовчі курси при вищих чи професійно-технічних навчальних закладах. Зокрема, частка учнів, які навчались у ліцеях, гімназіях і спеціалізованих школах та отримали в середньому з усіх предметів 160 і вище балів, у 1,5 рази більша, порівняно з іншими типами навчальних закладів<sup>3</sup>.

Отже, органи управління освітою, виконуючи завдання державної освітньої політики й освітніх стандартів, мають створювати власну ефективну систему освітніх послуг, яка враховує територіальні особливості, демографічні зміни, освітні потреби громадян, можливості створення, за термінологією ЮНЕСКО, власного «освітнього ландшафту» якісної доступної освіти. Як підкреслюється у доповіді ЮНЕСКО, трансформація освітніх ландшафтів створює умови для об'єднання всіх освітніх просторів через взаємовигідну координацію зусиль між системами формальної освіти, закладами підвищення кваліфікації та іншими освітніми структурами. Такі зміни відкривають також нові можливості для експериментів і інновацій<sup>6</sup>. Отже, в умовах реформи місцевого самоврядування та децентралізації освіти створюються можливості для формування такої системи освітніх послуг, яка найбільше відповідає інтересам і запитам місцевих громадян, ринку праці, культурним і духовним запитам населення.

---

<sup>6</sup> Переосмысливая образование. Образование как всеобщее благо // Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (7, place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP. — France : UNESCO, 2015. — С. 92. — Режим доступа:(<http://www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-en>)

<sup>3</sup> Звіт «Вплив соціально-економічного середовища на результати навчання учнів (вихованців) загальноосвітніх навчальних закладів» [електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://education-ua.org/ua>

## Аналіз основних досліджень та публікацій

Питання реформування системи освітніх послуг розглядається як з погляду зміни нормативно-правового базису, так і на основі аналітичних даних та наукових публікацій, зокрема в рамках Національної доповіді про стан і перспективи розвитку освіти в Україні, підготовленої у 2016 р. Національною академією педагогічних наук України<sup>4</sup>.

Правовою основою проведення реформи місцевого самоврядування та децентралізації освіти є: Конституція України, Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про місцеві державні адміністрації», «Про освіту», «Про загальну середню освіту», Постанови КМУ № 447 КМУ від 27 серпня 2010 р. «Про затвердження Положення про загальноосвітній навчальний заклад», Постанови КМУ № 305 КМУ від 12 березня 2003 р. «Про затвердження Положення про дошкільний навчальний заклад», Постанови КМУ № 433 КМУ від 06 травня 2001 р. «Про затвердження переліку типів позашкільних навчальних закладів і Положення про позашкільний навчальний заклад» та інші.

Суттєвим доробком реформування є Концепція «Нова українська школа», що розглядається як ідеологія змін, які мають відбуватися в освіті<sup>5</sup>.

У Середньостроковому плані пріоритетних дій уряду на період до 2020 р. у сфері освіти найважливішим вбачається системне реформування середньої освіти стосовно змісту, управління, структури, державного фінансування, системи підготовки та професійного розвитку вчителів та нормативно-правового забезпечення освіти<sup>7</sup>.

Отже, необхідно визначити новий рівень та якість освітніх послуг, функції місцевих органів управління освітою щодо їх забезпечення, відповідальність місцевої влади щодо вирішення проблем освітніх закладів.

**Мета** статті – аналіз шляхів формування ефективної системи освітніх послуг як складової реформи місцевого самоврядування, визначення відповідних функцій органів управління освітою та участі місцевої влади у вирішенні проблем освітньої галузі.

### Виклад основного матеріалу

Формування сучасного «освітнього ландшафту» на місцевому рівні розглядається нами як основа економічного, культурного, духовного та інтелектуального розвитку кожної громади. Тому додатковим фактором впливу на перебудову системи надання освітніх послуг стає процес створення об'єднаних територіальних громад, які мають можливість створювати власні управлінські структури, уникаючи дублювання функцій з відділами освіти РДА.

<sup>4</sup> Національна доповідь про стан і перспективи розвитку освіти в Україні // НАПН України; за заг. ред. В. Г. Кременя. — К. : Пед. думка, 2016. — 448 с.

<sup>5</sup> Нова школа. Простір освітніх можливостей [електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://osvita.ua>

<sup>7</sup> Середньостроковий план пріоритетних дій уряду на період до 2020 р. [електронний ресурс]. — Режим доступу <http://zakon3.rada.gov.ua>

Суспільний запит на новий рівень ефективності діяльності органів управління освітою, здатних управляти наданням якісних освітніх послуг, визначає необхідність віднесення до функцій управління освітою на місцевому рівні такі, як:

- оптимізація мережі освітніх закладів;
- облік дітей дошкільного та шкільного віку, виконання вимог щодо навчання дітей у навчальних закладах, опіка і піклування про неповнолітніх, які залишилися без піклування батьків, дітей-сиріт, захист їхніх прав, надання матеріальної та іншої допомоги;
- забезпечення якості освітніх послуг, створення належних умов за місцем проживання для виховання дітей, молоді, розвитку здібностей, задоволення їхніх інтересів;
- забезпечення життєдіяльності мережі закладів освіти (господарські завдання, розробка місцевих нормативно-правових актів, фінансове і бухгалтерське обслуговування), створення відповідних комунальних сервісних служб;
- діяльність методичних служб;
- забезпечення послуг позашкільними навчальними закладами;
- проведення атестації педагогічних працівників;
- підвіз учнів або пільговий проїзд учнів, вихованців та педагогічних працівників до місця навчання і додому у порядку та розмірах, визначених органами місцевого самоврядування та відповідних видатків з місцевих бюджетів;
- соціальний захист працівників освіти, дітей, учнівської молоді.

Для реалізації цих функцій органам управління освітою важливо мати детальний аналіз наявних і перспективних фінансових, людських та організаційних ресурсів, які охоплюють не лише освітню галузь, а й ураховують інші напрями розвитку місцевої громади, її сталого розвитку.

Так, оптимізація мережі освітніх закладів передбачає проведення інформаційної кампанії серед депутатів, вчителів, батьківської громадськості та інших зацікавлених сторін щодо спільного бачення ефективною мережі освітніх послуг. Це дає змогу поєднувати інтереси освітньої галузі з іншими напрямками розвитку місцевих громад і спільно вирішувати першочерговість, наприклад, побудови нової школи чи ремонту доріг.

У новостворених громадах для управління цими процесами можна також скористатися нормами ст. 14. «Власні повноваження ОСН» Закону України «Про органи самоорганізації населення», який дає можливість органам самоорганізації населення брати участь і надавати допомогу навчальним закладам, закладам та організаціям культури, фізичної культури і спорту у проведенні культурно-освітньої, спортивно-оздоровчої та виховної роботи серед населення, розвитку художньої творчості, фізичної культури і спорту; сприяти збереженню культурної спадщини, традицій народної культури, охороні пам'яток історії та культури, запровадженню в побут нових обрядів. Це, наприклад, дає можливість залучати органи самоорганізації населення у віддалених селах (там, де найчастіше з'являється проблема малокомплектних шкіл) для вирішення питань закриття чи збереження шкіл (проведення

громадських слухань, вивчення думки серед вчителів тощо).

Окремим питанням сьогодні є створення освітніх округів та мережі опорних шкіл, яких у 2016 р. було засновано 137. У 2017 р. передбачено відкриття ще 100 опорних шкіл. Постановою Кабміну від 20 січня 2016 р. надано ширші повноваження об'єднаним територіальним громадам, органам місцевого самоврядування і районного рівня самостійно вирішувати питання структури мережі загальноосвітніх навчальних закладів. Вважаємо, що для місцевих органів управління освітою створення освітніх округів та опорних загальноосвітніх навчальних закладів та філій значною мірою показує, наскільки відповідають їх управлінські дії та стратегії запитам громадян, адже цей процес має підтримуватися депутатами місцевих рад, батьками, педагогічними працівниками. Важливо, щоб рішення місцевих рад ухвалювалися за умови подолання небажання деяких батьків щодо відвідування їхніми дітьми навчальних закладів у іншому населеному пункті, також супроводжувалися створенням доріг належної якості та якісним обслуговуванням шкільного транспорту.

Одним з проблемних питань надання освітніх послуг є залучення до фінансування освіти батьків. В Україні фактично склалася ситуація, коли більшість освітніх послуг оплачується батьками. Зокрема, повертаючись до анкетування випускників, доказовим є результат, що найвищі бали ЗНО – у тих випускників, які скористалися послугами репетитора або підготовчими курсами при вищих чи професійно-технічних навчальних закладах, які є платними і недоступними для родин з низькими статками. Частка міських учнів, яким батьки оплатили послуги репетитора або курси, у два рази більша, ніж сільських<sup>3</sup>.

Досліджуючи світову практику фінансування освіти, Т. Єфимова наводить такі приклади:

- у Німеччині немає благодійних внесків, зборів на ремонти, щомісячної оплати за школу, але у деяких школах батьки самостійно купляють підручники та додаткові матеріали для занять. Безкоштовна також більшість гуртків та спортивних секцій при школах. Батьки витрачають свої кошти тільки на екскурсії та поїздки, що організовує школа. Крім того, платним є й так звана група подовженого дня та харчування (біля 3 євро за обід). Малозабезпечені родини отримують від держави знижки на платні послуги чи навіть повністю звільняються від оплати, залежно від суми доходу родини;

- в Англії державна безкоштовна освіта доступна для дітей, віком від трьох років. У школі батьки сплачують за харчування, шкільну форму та гуртки. Поширена благодійна діяльність, що керується батьківськими комітетами. Але гроші тут не збирають, а намагаються заробити: влаштовують змагання, різноманітні заходи. Зароблені гроші сплачують дітям, які брали в них участь, або здають у фонд школи чи можуть віддати на благодійні цілі;

- у США державні школи безкоштовні. Фінансування цих шкіл відбувається з міського податку на нерухомість. У муніципальних школах батьки

---

<sup>3</sup> Звіт «Вплив соціально-економічного середовища на результати навчання учнів (вихованців) загальноосвітніх навчальних закладів» [електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://education-ua.org/ua>

все ж таки витрачають власні кошти на освіту. У США існує традиційне волонтерство серед батьків, які ведуть у своїх школах безкоштовні гуртки для дітей;

- у Фінляндії повністю – від харчування та підручників – все оплачується за рахунок держави.

Отже, на думку Т. Єфимової, у кожній країні світу залишаються сфери освіти чи додаткові сервіси, що фінансуються за батьківський кошт. Для того щоб цей досвід був корисним в Україні, автор пропонує чітко законодавчо визначити: що саме є безкоштовним і фінансується державою, а що — з інших джерел; при цьому важливі прозорість та офіційність будь-яких батьківських витрат на користь навчальних закладів, державний контроль додаткових освітніх сервісів та їх вартості<sup>2</sup>. Підтримуючи ці пропозиції, вважаємо, що в рамках місцевого самоврядування кожна громада може обрати, наприклад, такі способи підтримки освітніх послуг, як-то: волонтерство батьків у безкоштовному проведенні гурткової роботи, благодійна діяльність, що керується батьківськими комітетами.

### Висновки

Отже, формування ефективної системи надання освітніх послуг в рамках місцевого самоврядування вимагає вивчення світового досвіду, створення відповідної законодавчої бази й активного залучення населення до вирішення освітніх проблем громади.

Враховуючи різноманітність та значний спектр освітніх послуг, реформування цієї галузі потребує гармонізації інтересів різних груп громадян і відкритого громадського й експертного обговорення всіх пов'язаних з освітою проблем. Важливо, щоб ухвалені рішення відповідали сприйняттю освіти, визначеною ЮНЕСКО: «Освіта, що розширює права і можливості, — це освіта, що забезпечує підготовку необхідних нам людських ресурсів, які будуть здатні надалі ефективно працювати, продовжувати вчитися, вирішувати проблеми, використовувати творчий підхід і жити разом у мирі і гармонії з природою. Коли в країні забезпечується доступність такої освіти для всіх упродовж усього життя, відбувається тиха революція: освіта стає рушійною силою сталого розвитку і ключем до побудови кращого світу<sup>6</sup>.

*У подальших дослідженнях* цієї теми важливим вбачається створення такої моделі освіти, яка буде найефективнішою в українських умовах, а також її впровадження в рамках майбутніх реформ.

---

<sup>2</sup> Єфимова Т. Новий Закон «Про освіту» в контексті світової практики фінансування освіти [електронний ресурс] / Т. Єфимова. — Режим доступу : <http://education-ua.org/ua>

<sup>6</sup> Переосмысливая образование. Образование как всеобщее благо // Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (7, place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP. — France : UNESCO, 2015. — С. 33. — Режим доступа : (<http://www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-en>

### Список використаних джерел

1. Розпорядження Кабінету міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1 квітня 2014 р. № 333-р. [електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua>
2. Єфимова Т. Новий Закон «Про освіту» в контексті світової практики фінансування освіти [електронний ресурс] / Т. Єфимова. — Режим доступу : <http://education-ua.org/ua>
3. Звіт «Вплив соціально-економічного середовища на результати навчання учнів (вихованців) загальноосвітніх навчальних закладів» [електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://education-ua.org/ua>
4. Національна доповідь про стан і перспективи розвитку освіти в Україні // НАПН України; за заг. ред. В. Г. Кременя. — К. : Пед. думка, 2016. — 448 с.
5. Нова школа. Простір освітніх можливостей [електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://osvita.ua>
6. Переосмысливая образование. Образование как всеобщее благо // Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (7, place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP. — France : UNESCO, 2015. — Режим доступа:(<http://www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-en>
7. Середньостроковий план пріоритетних дій уряду на період до 2020 р. [електронний ресурс]. — Режим доступу <http://zakon3.rada.gov.ua>

**Nina Didenko**

## **THE EFFECTIVE SYSTEM OF EDUCATION AS A PART OF LOCAL GOVERNMENT REFORM**

One of the main objects of the local government is a system of educational institutions and creation of conditions for quality education regardless of the place of residence. The social significance of the education sector requires the formation of an effective system of educational services and reasonable allocation of funds for their provision. But rationality should have some limitations and does not affect the quality of educational services that require sufficient financial, human and organizational resources. It is important that the problems of rational budget spending at the local level did not create the danger of closing schools to save on staffing and infrastructure of educational institutions.

Thus, the education authorities, performing the tasks of state educational policy and educational standards have to create their own effective system of education services, taking into account territorial characteristics, demographic changes, the educational needs of citizens, the possibility for creation, in the terminology of UNESCO its own «educational landscape» of qualitative and accessible education .

Formation of the modern «educational landscape» at the local level is considered by us as a basis for economic, cultural, spiritual and intellectual development of each community. Therefore, an additional factor in the restructuring of the system of educational services is the process of creating united local communities, which are able to create their own management structures, avoiding duplication of educational departments of district administration.

To realize these objectives by educational authorities, it is important to have a detailed analysis of existing and future financial, human and organizational resources, which cover not only the education sector, but take into account other areas of the community and its sustainable development.

Thus, the optimization of the network of educational institutions requires an information campaign among deputies, teachers, parent community and other community stakeholders on a common vision of an effective network of educational services. This allows combining the interests of the educational sector with other areas of community development and to jointly address such priority as building new schools or repair roads.

In the newly created communities, local government authorities can participate and assist to educational institution and organizations related to culture, physical culture and sports.

A separate issue is now considered to be the creation of educational districts and network of the supporting schools. Authors believe that s by the creation of educational districts and supporting secondary schools and branches, local education authorities mostly demonstrate how their strategies and management actions fit to needs of citizens, because this process is supported by members of local councils, parents and teachers.

It is important that decisions by local council were taken under conditions to overcome the reluctance of parents to have their children to attend schools in another village, accompanied by the creation of good quality roads and good service of school transport.

One of the problematic issues of educational services is education funding by involving parents. International practice shows that in every country there are educational or additional services that are funded by parent's expense. But within each community, local governments can choose, for example, such methods of promoting educational services as volunteer work, which is carried on by parent committees.

Formation of an effective system of educational services within the local government needs to be analyzed on the basis of international experience, the formation of an appropriate legislative framework and active involvement in solving the educational problems of the community.

Given the variety and considerable range of educational services, reforming of this sector requires harmonization of interests of different groups of citizens and open public and expert discussion of all problems, which are related to education.