

ПОЛТАВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
Навчально-науковий інститут економіки, управління, права та
інформаційних технологій
Кафедра публічного управління та адміністрування

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на здобуття ступеня вищої освіти
Магістр

на тему: **«Удосконалення організаційно-правового механізму державного
управління в сфері освіти»**

Виконав: здобувач вищої освіти
за освітньою програмою Зв'язки з
громадськістю
Спеціальності 281 Публічне управління
та адміністрування
ступеня вищої освіти магістр
групи 1
Фільчак Світлана Володимирівна
Керівник: Мирна Ольга Володимирівна
Рецензент: Сохань Олександр
Миколайович

Полтава – 2024 року

ЗМІСТ

ВСТУП	9
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ ОСВІТИ	12
1.1. Теоретичні засади організаційних механізмів державного управління розвитком вищої освіти	12
1.2. Механізми державного управління загальною середньою освітою	18
Висновки до розділу 1	24
РОЗДІЛ 2. РЕСУРСНІ ПІДХОДИ ДО МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ ОСВІТИ	26
2.1. Аналіз механізму фінансування освіти	26
2.2. Аналіз механізму державного управління кадрами в сфері освіти	35
Висновки до розділу 2	41
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ ОСВІТИ	42
3.1. Напрями удосконалення організаційного механізму державного регулювання розвитку середньої освіти	42
3.2. Пропозиції щодо реалізації державної політики у сфері освіти в умовах воєнного стану	47
Висновки до розділу 3	52
ВИСНОВКИ	53
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	55
ДОДАТКИ	61

ВСТУП

Актуальність теми. Ефективність та збалансованість забезпечення організаційно-правового механізму державного управління в сфері освіти в значній мірі визначає перспективи формування кадрового потенціалу країни, тенденції безпечного освітнього середовища в умовах воєнного стану. На особливу увагу заслуговує забезпечення системності у застосуванні регуляторних інструментів саме з позиції інтегрованого впливу державного регулювання освіти на якість освіти в умовах дистанційних освітніх технологій і забезпечення сталого розвитку України тощо.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дослідження виконане в межах тем науково-дослідної роботи ПДАУ: «Формування ефективної системи публічного управління в Україні» (0117U003104); «Побудова прозорої системи управління публічними фінансами в Україні» (0123U101587).

Мета і завдання дослідження. Метою кваліфікаційної роботи є розвиток теоретичних засад і вдосконалення науково-практичних підходів до організаційно-правового механізму державного управління в сфері освіти в контексті воєнного стану.

Мета дослідження зумовила такі завдання:

охарактеризувати теоретичні засади організаційних механізмів державного управління розвитком вищої освіти;

з'ясувати механізми державного управління загальною середньою освітою;

проаналізувати механізм фінансування освіти;

проаналізувати механізм державного управління кадрами в сфері освіти;

систематизувати напрями удосконалення організаційного механізму державного регулювання розвитку середньої освіти;

систематизувати пропозиції щодо реалізації державної політики у сфері освіти в умовах воєнного стану.

Об'єктом даного дослідження є соціальні відносини, що виникають між органами державної влади різних рівнів підпорядкування, закладами освіти, населенням та іншими стейкхолдерами в процесі забезпечення організаційно-правового механізму державного управління у сфері освіти.

Предметом дослідження є науково-методичні підходи та практичний інструментарій державного управління в сфері освіти в контексті удосконалення його організаційно-правового механізму в умовах воєнного стану.

Методи досліджень. Для проведення дослідження у кваліфікаційній роботі було використано такі методи: семантичний для опису механізмів державного управління, статистичний для аналізу освітніх субвенцій з державного до місцевих бюджетів, витрат на освіту в динаміці, системно-структурного аналізу (для виокремлення напрямів удосконалення організаційного механізму державного регулювання розвитку середньої освіти).

Інформаційна база. Дослідженню проблеми забезпечення ефективного функціонування організаційно-правового механізму державного управління в сфері освіти присвячені праці таких вчених, як: Н. Шульга, Р. Рудницької, О. Сидорчука, О. Стельмаха та ін. Незважаючи на сучасний доробок з даної управлінської проблематики, потребують подальшого дослідження питання вирішення за допомогою організаційно-правових механізмів державного управління проблем учасників освітнього процесу в умовах воєнного стану.

Інформаційною базою виступали енциклопедії, підручники, навчальні і практичні посібники, нормативно-правові документи, відкриті дані освітніх порталів України, інформаційне наповнення офіційних сайтів закладів освіти Полтавщини, відкриті дані Департаменту освіти і науки Полтавської обласної військової адміністрації, матеріали науково-практичних конференцій, емпіричні дослідження автора.

Елементи наукової новизни. До окремих авторських елементів наукової новизни можна віднести:

набуло подальшого розвитку:

систематизовано напрями удосконалення організаційного механізму державного регулювання розвитку середньої освіти;

узагальнено складові механізму фінансування освіти.

Практична значущість одержаних результатів полягає в тому, що висновки кваліфікаційної роботи мають практичне спрямування та можуть бути корисними при вирішенні наукових та практичних завдань правозастосування – у практичній діяльності закладів освіти за суспільної взаємодії всіх зацікавлених стейкхолдерів.

Апробація результатів роботи. За результатами проведеного дослідження опубліковані тези доповідей на тему: «Формування громадянських компетентностей у фахівців аграрної сфери» [1], включені до збірника матеріалів II Міжнародної науково-практичної конференції «Стратегічний менеджмент агропродовольчої сфери в умовах глобалізації економіки: безпека, інновації, лідерство» (27 вересня 2024 р., м. Полтава).

Структура та обсяг кваліфікаційної роботи. Кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел (55 найменувань) та 4 додатків. Містить 3 таблиці. Загальний обсяг кваліфікаційної роботи складає 54 сторінки комп'ютерного тексту.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ ОСВІТИ

1.1. Теоретичні засади організаційних механізмів державного управління розвитком вищої освіти

У сучасних умовах цивілізаційного розвитку держава відіграє головну, визначальну роль у розвитку освіти – властивими їй методами (правовими, адміністративними, економічними) вона активно залучається до управління освітніми процесами [2].

Неможливо підвищити ефективність механізмів державного управління без розкриття сутності категорії «механізм державного управління». Чіткі механізми державного управління модернізацією освіти сприяють скоординованому й раціональному управлінню процесами реформування та оновлення освітньої галузі України.

На 01 січня 2023 року система вищої освіти представлена закладами вищої освіти (ЗВО) у кількості 736 суб'єктів освітньої діяльності. За формами власності ЗВО розподілено так: найбільше (439 ЗВО) мають державну форму власності, 6,7 комунальні ЗВО і 33,7 % мають приватну форму власності. Найбільші міста за кількістю ЗВО на 01.01.2023 р. м. Київ – 133 ЗВО, м. Харків – 57 ЗВО, м. Львів – 38 ЗВО, і м. Дніпро та Одеса по 33 ЗВО. Регіональний розподіл ЗВО показав найбільшу частину ЗВО у м. Києві, областях: Львівська, Дніпропетровська, Харківська і Одеська [3, с. 10-11.].

Механізми державного управління – це: 1) механізм прийняття управлінських рішень, тобто управлінські технології; 2) «штучно створена складна система, призначена для досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, сукупність правових норм, методи, засоби, інструменти державного впливу на об'єкт управління» [4, с. 15]; практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на

суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей [5, с. 248]; «певне знаряддя для здійснення цілеспрямованих перетворень» [6, с. 246]; складна система державних органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління; «засіб розв'язання суперечностей явища чи процесу, послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй методів управління і спрямовані на досягнення мети» [7, с. 13] тощо.

Саме за допомогою механізму управління упорядковується зовнішня і внутрішня взаємодія органів системи управління: каналом прямого зв'язку до об'єкта управління надходить розпорядна інформація, а каналом зворотного зв'язку – звітна. Тому складником механізму державного управління має бути механізм контролю. Крім механізму контролю, до складу механізму державного управління освітньої сфери можна віднести ще і такі механізми, як: планування, організація, мотивація, координування, розпорядження, облік, аналіз [8].

Учені розглядають механізм державного управління як складник системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта. Вищеназвані автори слушно зауважують, що є необхідність врахування того, що управлінські процеси відбуваються в межах конкретних організаційних структур, які часто мають вирішальний вплив на економічний розвиток [9, с. 37].

Механізму державного управління притаманні такі характеристики: оскільки держава є соціальним інститутом, створеним людьми, то і всі механізми держави є продуктом організованої людської діяльності; механізми державного управління завжди мають чітко визначену мету й функціональний характер; механізми державного управління передбачають цілеспрямований односторонній державний вплив на суспільно-політичні, економічні процеси з чітко визначеним вектором впливу; механізми державного управління зумовлюють жорсткі взаємозв'язки та правила взаємодії, усталеності

керованого процесу; функціонування механізмів державного управління в ідеалі спрямоване на певний автоматизм, закріплені вміння й навички державних службовців щодо виконання в певних ситуаціях відповідних їм дій; побудова механізмів державного управління має структурно-функціональний характер; механізми державного управління мають системний вимір; механізми державного управління мають регуляторний вимір; механізми державного управління мають ціннісний вимір; механізми державного управління мають проблемний вимір – за їхньою допомогою держава вирішує ту чи іншу проблему суспільного розвитку [10, с. 21-23].

На думку О. Поступної [8], ще одним із новітніх механізмів державного управління вищою освітою є механізм організаційної освітньої інновації, який спрямований на використання комп'ютерних і телекомунікаційних технологій у освітній сфері. Під впливом сучасних освітніх технологій і розвитку ринкових механізмів в Україні формуються економічні інновації у сфері освіти, а саме: нові механізми державного фінансування освіти; диверсифікація джерел фінансування освіти; нові механізми фінансування освіти підприємствами; пільгове стимулювання інвестицій у сферу освіти; нові механізми оплати праці робітників освіти; механізми економії від масштабу освітньої діяльності. Всі ці механізми потребують розроблення, реалізації й контролю з боку централізованого державного органу управління у сфері освіти, яким є в нашій державі Міністерство освіти і науки України. Саме від його ефективного управління буде залежати результат розвитку всієї освітньої й наукової діяльності та престижність провідних національних закладів вищої школи [8, с. 111].

За допомогою організаційного механізму реалізовується комплекс завдань, спрямованих на узгодження цілей і функцій вищої школи, а також на раціоналізацію взаємозв'язків між відповідальними за освітянський процес інституціями та структурами. Завдяки ефективному запровадженню такого механізму і мають створюватися належні умови для ефективного реформування вищої освіти в Україні. У руслі налагодження ефективного

соціокомунікативного механізму управління вищою освітою слід звернути увагу на «Національну доктрину розвитку освіти», яка визначає систему концептуальних ідей і поглядів на стратегію й основні напрями розвитку освіти в першій чверті XXI ст.

Важливим механізмом державного управління вищої освіти є бюджетне фінансування як найважливіший важіль впливу держави як на всю систему, так й на окремі освітні заклади. Надання освітніх послуг інтегрує в собі низку суттєвих проблем організації фінансування освітніх закладів, від раціонального вирішення яких залежить ефективність усієї системи освіти й можливість її неперервного розвитку.

Зауважимо, що механізм державного управління – це приведення об'єкта управління до бажаного стану шляхом організації каналів прямих і зворотних зв'язків, що перетворюють життя суспільства в єдиний, цілеспрямований, ефективний, виробничий організм, який постійно розвивається. Саме за допомогою механізму управління упорядковується зовнішня і внутрішня взаємодія органів системи управління: каналом прямого зв'язку до об'єкта управління надходить розпорядча інформація, а каналом зворотного зв'язку – звітна. Тому, на нашу думку, складником механізму державного управління має бути механізм контролю [8].

Модернізація системи механізмів державного управління освітою насамперед передбачає впровадження інституту вимірювання та оцінювання результатів діяльності освітньої галузі, створюючи національну систему моніторингу якості освіти, визначення ефективності управлінських рішень та їхнього впливу на якість освіти в Україні [8].

Розвиток механізмів державного управління українською освітою характеризується такими чинниками: державні органи влади в освітній сфері виконують кілька ролей у соціальній взаємодії – від традиційної взаємодії до системи ініціаторів і посередників соціальних взаємодій із позасистемними партнерами; державні норми відносин і взаємодій в освіті перебувають на стадії нового формування, тому випереджальні правові норми закріплення й

регулювання таких відносин не знаходять очікуваного практичного поширення.

Механізми державного управління стійким розвитком в освітній системі являють собою динамічну структуру гнучкої взаємодії соціальних суб'єктів, характер якої складається й визначається соціальним поведінням цих суб'єктів. Механізми державного управління виконують регуляторну й мобілізаційну функції, що виявляється в активізації суб'єктів управління та зміні їхніх цільових і ціннісних настанов у процесі проектування змін в освіті, забезпечує зв'язок і взаємозумовленість управлінських рішень [11].

Існує неефективна взаємодія між ланками такого управлінського ряду, який потребує вдосконалення, а саме: доцільніше використовувати вже накопичений досвід міжнародної діяльності провідних світових закладів вищої освіти як у сфері підготовки іноземних фахівців, так і у реалізації спільних міжнародних освітніх програм на базі українських вищих навчальних закладів; активізувати участь у контактах між закладами на регіональному рівні, що сприятиме підвищенню ефективності міжнародної академічної мобільності на основі поширення накопиченого досвіду вищих навчальних закладів регіону; сприяти поширенню позитивного досвіду українських вищих навчальних закладів необхідно для порівняльних аналізів якості міжнародної співпраці на національному і міжнародному рівнях; регулярно висвітлювати міжнародну діяльність вищих навчальних закладів у національних і закордонних спеціалізованих виданнях для потенційних споживачів і закордонних партнерів; вимагати наявності професійної підготовки співробітників міжнародної служби, їхньої регулярної перепідготовки [12, с. 126–127].

За характером впливу виокремлюються політичні, організаційні, правові, економічні, соціальні механізми. У контексті модернізації вищої освіти важлива роль належить механізмам управлінського впливу як сукупності засобів і способів впливу суб'єкта владних повноважень на керований об'єкт. За допомогою механізмів видається можливим не лише глибше

з'ясувати характер функціонування органів державної влади та особливості досягнення управлінських цілей, а й, власне, сутність і перспективи реформування.

Механізми державного управління мають конкретний характер, і кожен конкретний механізм має розглядатися «як сукупність взаємоузгоджених методів управління» [13, с. 81-82]. Найкраще розкриває сутність системи освіти та її функціональність системний підхід, який дає змогу розглядати систему освіти загалом і вищої освіти зокрема як цілісну систему, яка перебуває в постійній взаємодії підсистем як на мікрорівні (усередині системи), так і на макрорівні (взаємодія із зовнішнім середовищем) [14].

Оскільки управління вищою освітою є важливою соціокультурною функцією держави, що визначає перспективи розвитку суспільства, – держава зобов'язана ефективно регулювати і модернізаційні процеси в цій галузі, забезпечувати професійну підготовку студентів на інноваційній основі. Проте в системі державного управління модернізацією вищої освіти нині ще відсутні інноваційні механізми впливу [15, с. 57], що потребує посиленої уваги. Якісні зміни в системі вищої освіти мають супроводжуватися й вдосконаленням ціннісних пріоритетів українського суспільства. Реформування вищої освіти в Україні має здійснюватися системно, на основі та за допомогою різнобічних механізмів державного управління. У конкретному чи навіть «конкретно-цільовому» контексті мова першочергово має йти про повноцінне застосування правового, організаційного, комунікативного, інноваційного, інформаційного та ціннісно-орієнтаційного механізмів державного управління вищою освітою. Саме на зазначеній основі й видається можливим досягнення такого рівня вищої освіти, що передбачає перетворення набутих знань на здатність людини до професійної та водночас творчої діяльності. Це, власне, і становить основу інноваційної освіти [16].

1.2. Механізми державного управління загальною середньою освітою

Поняття «механізми державного управління» (МДУ) визначається у найширшому розумінні як «способи розв'язання суперечностей явища чи процесу в державному управлінні, послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй форм і методів управління», що зафіксовано в «Енциклопедичному словнику з державного управління, 2010» [17, С. 421].

Склад елементів та порядок функціонування МДУ визначається метою, засобами впливу на об'єкт, зв'язками між елементами системи, наявністю ресурсів та можливостей конкретної ситуації. Обов'язковими складовими є: цілі, принципи, функції, методи, інформація, технологія та технічні засоби» [17]. Близькою до цього бачення є позиція Л. Приходченко, яка структуру механізму державного управління визначає як сукупність цільового, нормативно-правового, організаційного, економічного та інформаційного компонентів [18].

Однак, на нашу думку, однозначне встановлення структури механізму державного управління не є можливим доти, допоки не буде ідентифіковано об'єкт, тобто поки не буде встановлено, що ми називаємо механізмом.

В. Кравченко механізмами державного управління у галузі шкільної освіти називає «практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких реалізуються державноуправлінські впливи на галузь шкільної освіти» і виділяє такі основні групи цих механізмів: правові; організаційні; фінансово-економічні; кадрові; соціальні; мотиваційні; матеріально-технічні; інформаційні; управління інноваційним розвитком; управління якістю [17, с. 421]. Проте така традиційна класифікація механізмів державного управління не лише не розкриває специфіки державного управління саме ЗСО, а навіть упускає головні сутнісні механізми державного управління в системі ЗСО – формування контенту ЗСО, забезпечення переходу «школа – ринок праці» тощо. Очевидно, що «зборка» перелічених механізмів державного управління не надасть ефективної моделі державного управління ЗСО і як соціоекономічною системою. Враховуючи зазначене вище, необхідно

здійснювати пошук інших підстав для виділення механізмів державного управління ЗСО. Нами було запропоновано здійснювати таке визначення на основі системно-динамічного моделювання ЗСО як процесу збагачення людського капіталу учнів ЗСО. У рамках системної динаміки стосовно системи ЗСО механізми державного управління виявляються регуляторами потоків (темтів) системи ЗСО (підготовка учителів, розроблення контенту ЗСО, соціально-економічний статус учнів, фінансування), зміна яких регулює рівні системи ЗСО як «м'якої» системи (тобто якісні інтегральні характеристики людського капіталу випускників і учителів, інфраструктури і навчального середовища, якість контенту, що вноситься у суспільство через ЗСО) [19].

Національна стратегія розвитку освіти спрямовує на розроблення, створення чи удосконалення таких «механізмів реалізації державної політики в галузі освіти»:

- механізмів (правових та економічних) стимулювання та заохочення бізнесу, роботодавців та інвесторів, фізичних і юридичних осіб до участі в розвитку системи освіти; у зміцненні навчально-матеріальної бази системи освіти, розвитку професійно-технічних і вищих навчальних закладів та відновленні трудових ресурсів країни;

- механізмів взаємодії органів управління освітою, сім'ї, освітніх установ, дитячих і молодіжних громадських організацій у напрямі розвитку, виховання і соціалізації дітей та молоді;

- механізмів фінансово-економічного забезпечення освіти, належної оплати праці педагогічних та науково-педагогічних працівників;

- механізму фінансування системи позашкільної освіти шляхом внесення змін до Бюджетного кодексу;

- механізму формування державного замовлення на підготовку робітничих кадрів відповідно до реальних потреб економіки, регіональних ринків праці, запитів суспільства;

- механізмів надання пільгових кредитів на будівництво та придбання житла педагогічним і науково-педагогічним працівникам;
- механізмів забезпечення педагогічних працівників сільської місцевості безоплатним житлом з опаленням і освітленням, підвезенням їх до місця роботи тощо.

З огляду на те, що в Україні хронічно не вирішуються проблеми, для розв'язання яких передбачається розроблення, створення чи удосконалення перелічених вище «механізмів», і на те, що Національна стратегія конкретно не вказує інші механізми, то виникає підозра, що терміном «розроблення механізму» в управлінсько-політичних документах прийнято позначати ті проблеми, які завідомо не будуть розв'язуватися у суспільстві і надалі.

Як «механізми реалізації Національної стратегії розвитку освіти» визначені:

1. Оновлення нормативно-правової бази системи освіти;
2. Удосконалення структури системи освіти;
3. Модернізація змісту освіти;
4. Забезпечення національного виховання, розвитку і соціалізації дітей та молоді;
5. Інформатизація освіти;
6. Посилення кадрового потенціалу системи освіти.

Порівняємо цей перелік і встановлену нами сукупність механізмів державного управління, що забезпечують розвиток ЗСО: механізм розвитку педагогічного персоналу; механізм розвитку контенту ЗСО; механізм розвитку навчального середовища; механізм менеджменту / фінансування освіти; механізм цілевизначення і освітньої політики; механізм оцінювання розвитку ЗСО.

- Механізм державно-громадського управління ЗСО.
- Механізм надання освітніх послуг [19].

Можна визнати, що механізм розвитку педагогічного персоналу та механізм розвитку контенту ЗСО це, відповідно, у стратегії механізми

«посилення кадрового потенціалу системи освіти» та «модернізація змісту освіти». Механізм «інформатизація освіти» – це компонент механізму розвитку навчального середовища, а механізми «оновлення нормативно-правової бази системи освіти» та «удосконалення структури системи освіти» є компонентами механізму цілевизначення й освітньої політики. Зазначений у стратегії механізм «Забезпечення національного виховання, розвитку і соціалізації дітей та молоді» за описом своїх завдань полягає в забезпеченні «громадянського, патріотичного, морального, трудового виховання, формування здорового способу життя, соціальної активності, відповідальності та толерантності» [20]. Відтак потрібно зауважити, що ці завдання спрямовані здебільшого на визнання необхідності упередження шкільних невдач, а їх реалізація передбачає:

- переорієнтацію пріоритетів освіти з держави на особистість, на послідовну демократизацію і гуманізацію навчально-виховного процесу, педагогічної ідеології загалом, тобто на європейські гуманістичні цінності й виміри;

- забезпечення відповідності змісту і якості виховання актуальним проблемам та перспективам розвитку особистості, суспільства, держави;

- взаємодію сім'ї, освітніх установ, органів управління освітою, дитячих і молодіжних громадських організацій, широких верств суспільства, місцевої громади, бізнесових структур, релігійних конфесій у вихованні і соціалізації дітей та молоді;

- розроблення цілісної системи виявлення та психолого-педагогічного супроводу обдарованої молоді, забезпечення умов для її розвитку, соціалізації та подальшого професійного зростання;

- розроблення програми превентивного виховання дітей і молоді в системі освіти; формування ефективної та дієвої системи профілактики правопорушень, дитячої бездоглядності та безпритульності;

- розроблення інваріантних моделей змісту виховання в закладах освіти з урахуванням сучасних соціокультурних ситуацій, цінностей виховання та

навчання;

- впровадження програм підготовки молоді до подружнього життя та формування відповідального батьківства;

- формування здорового способу життя як складової виховання, збереження і зміцнення здоров'я дітей і молоді, забезпечення їх збалансованого харчування, диспансеризації;

- створення системи психолого-педагогічної та медико-соціальної підтримки та реабілітації сім'ї;

- розроблення критеріїв оцінювання якості і результативності виховної діяльності навчальних закладів.

Активне і масштабне розгортання інституційних реформ в освіті в останні роки наштовхується на обмеження системи управління, яка неготова їх сприйняти і «переварити». Серед механізмів державного управління у системі ЗСО незавершеними залишаються такі зміни, як: створення механізмів державно-громадського управління; забезпечення прозорості діяльності державних органів управління освітою і навчальних закладів для учнів, їхніх батьків та громадськості; зниження бюрократичного навантаження на школу і перехід до електронного документообігу; розмежування повноважень у галузі освіти між різними рівнями управління та ін.

Надмірна концентрація повноважень на загальнодержавному рівні, а відповідальності – в обласних і місцевих органах влади призводить до обмежень автономії і можливості прийняття ефективних і відповідальних рішень у галузі освіти на місцях [21].

З огляду на встановлену внаслідок здійсненого нами аналізу багатозначність поняття «механізми державного управління» та різноманітність підходів до їх використання [19; 22],

неможливо в системі державного управління однозначно виділити феномени, які можуть бути названі його механізмами. На наше переконання, потрібно виходити передусім з того, що будь-яке управління є суб'єкт-об'єктним відношенням, а суб'єкт управління має право як віднаходити різні

засоби для здійснення управління (тобто утримування об'єкта управління в певному стані відповідно до певних параметрів чи критеріїв), так і називати ці засоби інструментами, технологіями, зрештою, механізмами, незалежно від того, будуть ці засоби структуризовані та персоналізовані в органограмах управління, чи лише зведуться до певних акцій суб'єкта управління – примусу, стимулювання тощо.

Визначення науково-методологічних та організаційно-правових основ (аналіз використання терміну механізм» у законодавстві та нормативних документах) формування і функціонування МДУ ЗСО, сутності і змісту понять «механізм» і «МДУ» у суспільствознавчих науках, в теорії управління організаційними системами, зокрема в управлінні проектами, в економіці (механізм як стратегічна гра між суб'єктами і центром) і менеджменті (Г. Мінцберг: координаційні механізми як основа організаційного розвитку; О. Новиков: механізми управління як процедури ухвалення управлінських рішень) свідчать про необхідність при визначенні поняття «механізми державного управління ЗСО» використовувати конструктивістський підхід. Проведена систематизація теоретичних праць вітчизняних і зарубіжних учених щодо розуміння суті, особливостей і основних ознак механізмів державного управління дає підстави стверджувати, що механізм державного управління є системою-конфігуратором, яка виявляється у таких спостережуваних вимірах державного управління: як стратегічна гра-взаємодія між суб'єктом-центром і об'єктами управління; як частина організації, що виступає сполучним елементом чи основою структурування організацій; як сукупність правил, законів і процедур, що регламентують взаємодію учасників організаційної системи та процедури ухвалення управлінських рішень; як засіб «перетворення руху» – управлінської енергії (цілей і енергії функціонерів) в енергію керованої системи.

Відтак нами запропоновано структурну модель механізму державного управління ЗСО як системи-конфігуратора, що регулює потоки системи ЗСО (підготовка учителів, розроблення контенту ЗСО, соціально-економічний

статус учнів, фінансування ЗСО), зміна яких визначає рівні системи ЗСО (інтегральні характеристики людського капіталу випускників і учителів, інфраструктури і навчального середовища, якість контенту, що вноситься системою ЗСО у суспільство), і виявляється як сукупність матеріальних компонентів (організаційна система, «набір виконавців» у системі управління), так і ідеальних компонентів – сервісного (цільового), нормативно-правового (регламентування взаємодії учасників), організаційного (процедури ухвалення управлінських рішень) та інформаційного і мотиваційного (засіб «перетворення руху» – управлінської енергії (енергії вищих цілей і функціонерів) в енергію керованої системи).

Таке багатовимірне бачення механізму державного управління певною мірою корелює з уявленнями про структуру механізму державного управління освітою як сукупністю цільового, нормативно-правового, організаційного, економічного та інформаційного компонентів.

Висновки до розділу 1

Отже, розвиток сфери вищої освіти – пріоритет кожної держави, оскільки освіта суттєво впливає на складні трансформаційні процеси, що відбуваються в сучасному світі. Якісна освіта є однією з необхідних умов успішного розвитку країни, її національної безпеки та конкурентоспроможності. Якісна освіта є інструментом економічного зростання на шляху України до євроінтеграції. Механізми державного управління розвитку вищої освіти повинні ефективно впливати на покращання якості освітніх послуг в Україні.

Узагальнюючи зазначене вище, можемо зробити висновок, що в стратегічних для системи загальної середньої освіти України документах та наукових дослідженнях відсутнє однозначне тлумачення поняття механізмів державного управління.

Механізми державного управління є категорією управління, яка відображає складні для однозначної ідентифікації частини державно-управлінської системи, які включають цілі управління, ресурси управління, соціальний та організаційний потенціали, взаємозв'язки різних елементів управління, за допомогою яких здійснюється вплив у суб'єктно-об'єктних взаємодіях. Механізми державного управління будуються за принципом «мотрійки», тобто кожний з механізмів включає в себе усі інші механізми. Їх також необхідно розглядати як систему-конфігуратор, що укладається за різними вимірами.

Механізм державного управління розвитком ЗСО може бути визначений як мультиплікація інституційних механізмів державного управління, які у формі організаційної і регламентованої взаємодії (стратегічної гри) між центром і об'єктами управління забезпечують розвиток педагогічного персоналу, контенту, навчального середовища, оцінювання, цілевизначення (освітньої політики) і менеджменту / фінансування системи ЗСО, та процедурних механізмів організаційного, правового, економічного, політичного характеру, пріоритетність застосування яких обумовлюється функціями системи ЗСО, а їх ефективність визначається рівнем людського капіталу учасників освітнього процесу.

РОЗДІЛ 2

РЕСУРСНІ ПІДХОДИ ДО МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ ОСВІТИ

2.1. Аналіз механізму фінансування освіти

У комплексі механізмів державного регулювання системи освіти бюджетне фінансування є найважливішим важелем впливу держави як на всю систему, так й на окремі освітні заклади. Надання освітніх послуг інтегрує в собі низку суттєвих проблем організації фінансування освітніх закладів, від раціонального вирішення яких залежить ефективність усієї системи освіти й можливість її неперервного розвитку [23, с. 143].

Фінансування освіти в Україні є комплексним процесом, який передбачає залучення коштів з різних джерел для забезпечення функціонування навчальних закладів усіх рівнів. Основними джерелами фінансування є:

державний бюджет: Основна частина коштів на освіту надходить саме з державного бюджету. Ці кошти розподіляються між регіонами та навчальними закладами відповідно до затверджених нормативів фінансування;

місцеві бюджети: Місцеві бюджети також беруть участь у фінансуванні освіти, особливо на рівні загальної середньої освіти;

інші джерела: Додаткові кошти можуть надходити від батьків учнів (оплата за додаткові послуги, харчування), спонсорської допомоги, грантів міжнародних організацій тощо (табл. 2.1).

Найбільш поширеним підходом в наукових колах є виділення два основні способи фінансового забезпечення освіти – державний та позадержавний (додаток А).

Окремо відмітимо, що навіть у секторі недержавного фінансування, держава здійснює опосередковане регулювання, визначаючи основні правила діяльності фізичних та юридичних осіб та їх розрахунків, їх оподаткування та

звітність.

Таблиця 2.1

Характеристика фінансування освіти як функції державного управління

Основні принципи	Основні проблеми	Перспективи розвитку
безкоштовність	недостатнє фінансування	збільшення обсягів фінансування
державна гарантія якості	нерівномірний розподіл коштів	вдосконалення системи розподілу коштів
децентралізація	залежність від зовнішніх факторів	залучення додаткових джерел фінансування
конкурентність		стимулювання розвитку приватного сектору освіти

Джерело: розробка автора

Навіть у випадку міжнародної допомоги держава регулює форму розрахунків (обов'язковий перерахунок коштів в національну валюту), звітність за отримані кошти тощо.

Деталізований розгляд фінансових методів державного регулювання освіти, дозволяє виокремити як найбільш поширений – пряме фінансування. Основним законодавчим документом, що регулює такі відносини є Бюджетний кодекс України (БКУ), що визначає розмежування бюджетних видатків на освіту (додаток Б):

- з державного бюджету – освітні послуги загальнодержавного значення, визначені переліком КМУ (загальна середня, професійно-технічна, позашкільна та інша освіта) та на основі державного замовлення (професійно-технічна, вища, післядипломна освіта);

- з бюджетів міст республіканського та обласного значення, районних та бюджетів об'єднаних територіальних громад – дошкільна, загальна середня (у тому числі інклюзивної спрямованості), позашкільна, вищої (відповідно до програм соціально-економічного розвитку регіонів) та професійно-технічної освіти (з бюджетів обласних центрів на регіональне замовлення);

- з обласних бюджетів та АР Крим – освітні послуги на основі регіонального замовлення (професійно-технічна, вища,

післядипломна, позашкільна освіта), а також окремі інклюзивні заклади загального середнього рівня [24].

Окрім цього, БКУ визначає, що з Державного бюджету України передбачені додаткові трансферти місцевим бюджетам у вигляді:

- освітньої субвенції;
- додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти;
- субвенції на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами [24].

Освітня субвенція спрямовується передусім на фонд оплати праці з нарахуваннями для педагогічних працівників окремих закладів освіти (загальноосвітніх, окремих шкільних відділень та спеціалізованих, інклюзивних шкіл, професійно-технічних та вищих (I-II рівнів акредитації) закладів освіти на здобуття повної загальної середньої освіти), її залишки можуть бути спрямовані на оновлення матеріально-технічної бази закладів освіти (придбання шкільних автобусів, навчальної літератури, необхідних засобів для спеціалізованих кабінетів (з фізики, хімії тощо) та комп'ютерного обладнання, підключення до мережі Інтернет тощо) [24; 25].

Додаткова дотація на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти спрямовується на видатки зазначених вище закладів освіти з урахуванням параметрів:

- кількість населення;
- надходження доходів місцевих бюджетів області за відповідний звітний період року, що передує плановому;
- приведений індекс відносної податкоспроможності зведеного бюджету області [24].

Також бюджетним кодексом передбачено субвенцію на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами (відповідно до законодавства. Її кошти спрямовуються на оплату праці відповідних

фахівців, придбання спеціальних засобів корекції психофізичного розвитку та відповідне оснащення кабінетів для надання таких послуг [24].

Найбільш поширеними можливостями в освітній галузі для представників інститутів громадянського суспільства є: пряме бюджетне фінансування самих освітніх провайдерів у вигляді ІГС (у вигляді додаткових асигнувань, субсидій тощо); перемога в грантових державних проектах на конкурсних засадах від окремих міністерств, обласних державних адміністрацій та їх підрозділів тощо; інші форми (соціальне контракування, формування фондів тощо) [26].

З'явилися додаткові проблеми: недостатнє матеріально-технічне забезпечення організацій регіональної системи освіти; малопрозорі внески благодійної допомоги, відсутність в деяких очільників компетентностей щодо фінансового менеджменту, як і здатності відповідати за фінансову автономію організації регіональної системи освіти (табл. 2.2).

Таблиця 2.2

Фінансування організацій регіональної системи освіти

Джерело фінансування	Напрями витрат	Законодавча підстава
Місцевий бюджет громади	дошкільна освіта загальна середня освіта навчальні заклади для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації інші державні освітні програми вища освіта позашкільна освіта	п. 2, ч. 1 ст. 89 Бюджетного кодексу України [24]
Державний бюджет (трансферти місцевим бюджетам)	оплата праці з нарахуваннями педагогічних працівників	ст. 103 Бюджетного кодексу України [24]

Напрями та цільове призначення освітніх субвенцій передбачені порядками та умовами надання їх місцевим бюджетам, що затверджуються актами КМУ.

У 2022-2024 рр. з державного бюджету передбачені освітні трансферти місцевим бюджетам (додаток В).

Вагомим податковим стимулом в українському законодавстві є звільнення освітніх операцій від сплати податку на додану вартість (ПДВ). Така норма зазначена в ст. 197 ПКУ, а саме: «звільняються від оподаткування операції з постачання послуг із здобуття вищої, середньої, професійно-технічної та дошкільної освіти закладами освіти, у тому числі навчання аспірантів і докторантів, закладами освіти, що мають ліцензію на постачання таких послуг, а також послуг з виховання та навчання дітей у будинках культури, дитячих музичних, художніх, спортивних школах і клубах, школах мистецтв та послуг з проживання здобувачів освіти у гуртожитках» [27].

Не є об'єктом оподаткування ПДВ операції з «постачання закладом позашкільної освіти вихованцям, учням і слухачам платних послугу сфері позашкільної освіти» (ст. 196 ПКУ). У ПКУ (ст. 282) передбачено звільнення «...дошкільних та загальноосвітніх закладів освіти незалежно від форми власності і джерел фінансування, закладів ... освіти, які повністю утримуються за рахунок коштів державного або місцевих бюджетів...» від сплати земельного податку.

Значні поступки здійснені урядом щодо податку на доходи фізичних осіб (ПДФО). Відповідно до ст. 165 ПКУ не включаються до загального місячного (річного) оподатковуваного доходу «... суми, сплачені будь-якою юридичною або фізичною особою на користь вітчизняних вищих та професійно-технічних закладів за здобуття освіти, за підготовку чи перепідготовку платника податку, але не вище трикратного розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного (податкового) року за кожний повний або неповний місяць навчання, підготовки чи перепідготовки такої фізичної особи...».

При цьому, громадяни України мають право отримати податкову знижку з ПДФО на «суму коштів, сплачених платником податку на користь вітчизняних закладів дошкільної, позашкільної, загальної середньої, професійної (професійно-технічної) та вищої освіти для компенсації вартості здобуття відповідної освіти такого платника податку та/або члена його сім'ї

першого ступеня споріднення» (ст. 166 ПКУ). Процедура отримання такої знижки полягає в наступному. Фізична особа повинна заповнити до кінця наступного року податкову декларацію, де вказувала б всі отримані доходи (зокрема розмір заробітної плати, до якої і застосовується знижка) та витрати безпосередньо на освітні послуги, підтвержені документально (договір з закладом освіти, інші розрахункові документи про сплату тощо).

До опосередкованих методів регулювання також відносять інструменти кредитно-депозитної політики. Так, суттєвою поступкою зі сторони держави стало надання дозволу у 2016 р. державним і комунальним вищими навчальними закладами розміщувати власні кошти (плата за послуги згідно з основною діяльністю, благодійні внески та гранти) на поточних рахунках в банках державного сектору. Таке рішення регламентовано відповідною постановою Кабінету міністрів України від 2 вересня 2015 р. № 719 [28].

Не менш важливим заходом в сфері державного регулювання освіти стало затвердження постанови Кабінету міністрів України № 657 від 26.08.2015 р., яка дозволяє державним та комунальним вищим і професійно-технічним навчальним закладам та їх відокремленими структурними підрозділами розміщувати власні вільні надходження (плата за послуги) на вкладних (депозитних) рахунках в установах банків державного сектору економіки [29].

Зазначені заходи спрямовані на посилення автономії (зокрема фінансової) закладів освіти.

У світі достатньо поширеним є механізм надання здобувачам освіти пільгового кредитування. В Україні наразі такий механізм знаходиться на етапі свого становлення. Так, у 2018 році була прийнята постанова КМУ від 29 серпня 2018 р. № 673, що дає право на отримання пільгового кредитування для здобуття професійно-технічної та вищої освіти державної та комунальної форми власності [30]. При цьому, такий кредит повертається впродовж п'ятнадцяти років після закінчення навчання під три відсотки річних.

Структура видатків Зведеного бюджету України на освіту за освітніми

рівнями у 2022 році характеризувалася такими показниками: дошкільна освіта – 14 %, загальна середня освіта – 49,97 %, професійна (професійно-технічна) освіта – 5,33 %, фахова передвища та вища освіта – 20,89 %, післядипломна освіта – 0,41 %, позашкільна освіта – 4,46 %, програми матеріального забезпечення закладів освіти – 0,03%, фундаментальні та прикладні дослідження – 0,42 %, інші заклади та заходи у сфері освіти – 4,49 %.

Формулу освітньої субвенції, на основі якої відбувається фінансування основних видатків навчального закладу, уряд змінював доволі часто [31].

Зокрема, в 2021 році основною «інновацією» стало запровадження так званих «буферів», розмір та потреба в яких залежали від фактичного наповнення класів порівняно з розрахунковим. У випадку перевищення розрахункового рівня над фактичним територіальна громада стикалась би з браком фінансування зарплат учителів, а тому їм за допомогою таких «буферів» фактично підвищували субвенцію. «Буфери» дозволили окремим громадам пройти 2021 рік без значного недофінансування, проте сформовані раніше громади, яким зменшили субвенцію, були несправедливо обділеними [32].

З 2022 року «буфери» скасували та запровадили оновлену матрицю розрахункової наповненості класів (РНК), збільшили коефіцієнт коригування для іншого педагогічного персоналу в залежності від частки сільського населення в громаді, змінили розміри річної заробітної плати вчителів, поділили фонд заробітної плати асистентів із інклюзії на фонд зарплати педпрацівників інклюзивно-ресурсних центрів (ІРЦ) та фонд зарплати асистентів із інклюзії, в результаті чого педпрацівники стали отримувати вищу платню.

Формульна система розподілу видатків державного бюджету на фінансування закладів вищої освіти працювала в 2020-2021 роках, але була призупинена у березні 2022 року для впорядкування фінансування ЗВО в умовах воєнного стану. Задекларовано, що з 1 січня 2024 року формульне

фінансування буде відновлено з певними змінами, пов'язаними з коригуванням коефіцієнта регіональної підтримки на користь ЗВО у прифронтових регіонах та поверненням автономії закладу освіти в плануванні оплати праці викладачів незалежно від кількості здобувачів [33].

У складі видатків Міністерства освіти та науки України освітня субвенція традиційно складає більше 96 % (додаток Г).

Сума освітньої субвенції щорічно збільшувалася: у 2020 р. – на 15,3%, у 2021 р. – на 23,3%. З початком у 2022 році повномасштабного вторгнення на територію України російських загарбників Верховна Рада внесла зміни до державного бюджету, збільшивши фінансування резервного фонду, за рахунок зменшення інших бюджетних програм.

Загалом на 17 млрд грн було зменшено субвенції місцевим бюджетам, причому з них освітня субвенція була скорочена на 10,8 млрд грн (на 10 %).

Через це зменшено фінансування видатків на оплату праці педагогів за рахунок освітньої субвенції з червня до кінця 2022 р. в середньому на 17 % щомісячно. Повністю скасовано фінансування у 2022 р. програми «Нова українська школа» (1,6 млрд грн), забезпечення пожежної безпеки в закладах загальної середньої освіти (1,5 млрд грн), програми «Спроможна школа для кращих результатів» (1,4 млрд грн), створення навчально-практичних центрів сучасної професійної (професійно-технічної) освіти (250 млн грн) та інші. У 2023 році суму освітньої субвенції було уточнено з 87,5 млрд грн до 90,7 млрд грн, проте за січень-вересень було виконано лише на суму 67,09 млрд грн, або 73,9 %.

Аналізуючи рівень фінансування освіти в Україні за останні роки, можна зробити висновок, що з 2017 по 2022 рік спостерігалася тенденція скорочення частки бюджетних витрат на освіту (з 5,97 % до 5,6% ВВП). Водночас зменшився рівень фінансування освіти з державного бюджету (на 0,11 відсоткові пункти) та з місцевих бюджетів (на 0,26 відс. пункти).

Через безпрецедентну бюджетну економію під час воєнного стану на видатках соціального спрямування (на освіту, охорону здоров'я, соціальний

захист населення), замороження зростання стандартів оплати праці (мінімальної заробітної плати та прожиткового мінімуму) та скорочення капітальних видатків рівень видатків на освіту у сукупних видатках Зведеного бюджету скоротився до всього 9,55 % у 2022 р. (порівняно з 16,8 % у 2017 р.).

За досліджуваний період сума видатків Зведеного бюджету збільшилася з майже 1057 млрд грн до 3043,5 млрд грн (що складає 188,2% приросту), а сума видатків на освіту збільшилася з 177,9 млрд грн до 290,6 млрд грн (або всього на 63,4 %) (табл. 2.3).

Таблиця 2.3

Видатки Зведеного бюджету України на освіту у 2017-2022 рр.

Роки	Сума, млн грн			
	видатки Зведеного бюджету, всього	з них видатки на освіту:		
		всього	з державного бюджету	з місцевих бюджетів
2017	1056973,1	177915,8	41297,3	136618,5
2018	1250189,5	210032,3	44324,3	165708,0
2019	1372350,6	238758,7	51656,6	187102,1
2020	1595395,9	252283,7	52857,8	199425,9
2021	1845367,4	312917,9	63839,7	249078,3
2022	3043499,1	290758,5	58508,1	232250,4

Джерело: [34]

Те, що темп приросту видатків на освіту суттєво відстає від темпу зростання сукупних видатків бюджету, негативно характеризує стан фінансування цієї галузі. Зважаючи на те, що лєвова частка видатків освіти – це заробітна плата, то її недофінансування призводить до зменшення реальних доходів працюючих у даній сфері та втрати мотивації у покращенні якості освітньої послуги.

Хоча за останні роки в абсолютній сумі держава дещо збільшила обсяги видатків із державного бюджету на освіту, проте це збільшення є незначним, результатом чого є скорочення доступу громадян до отримання вищої освіти, передусім на навчання за рахунок державного бюджету. Фінансування цієї статті з державного бюджету у 2017 р. складало майже 41,3 млрд грн та до

кінця 2022 р. її сума зросла до 58,5 млрд грн (всього на 41,6%). Трохи краща ситуація з динамікою фінансування освіти з місцевих бюджетів: за період 2017-2022 рр. його сума зросла з 136,6 млрд грн до 232,3 млрд грн, що складає 70 % приросту. Бачимо негативну динаміку видатків на освіту у 2022 році, в рік вторгнення на територію України російських загарбників. Через скорочення освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на 6,8 % скоротилася сума видатків на цю галузь. Незважаючи на свою захищеність, скороченню підлягали видатки на заробітну плату педагогам та нарахування на неї.

2.2. Аналіз механізму державного управління кадрами в сфері освіти

Ефективність реалізації нового суспільного замовлення перед освітою щодо підвищення її якості, забезпечення процесів, пов'язаних з децентралізацію управління системою освіти внаслідок адміністративно-територіальної реформи, імплементацією Законів України «Про освіту» [35], «Про повну загальну середню освіту» [36] цілком залежить від професійної компетентності освітніх менеджерів втілювати засади державної кадрової політики. Наразі на державному рівні розроблені та затверджені професійні стандарти керівника (директора) закладу загальної середньої освіти [37] та закладу дошкільної освіти [38], у яких зазначається, що однією із професійних компетентностей є стратегічне управління персоналом та здатність до управління персоналом.

Кадрова політика для реалізації внутрішньо спрямованої мети вибудовується на принципах: науковості, послідовності, системності, законності, справедливості та рівності [39], які забезпечують демократизацію управління кадрами та оптимізацію використання кадрового потенціалу органу управління освіти безпосередньо.

У свою чергу, кадрова політика у зовнішньому напрямі вимагає окрім

перелічених вище принципів і таких, як: адаптованість, функціональна інтегрованість, корпоративність, структурованості, на яких вибудовується взаємодія органу управління освітою з керівниками закладів освіти і що дає змогу узгоджувати кадрові політику обох інституцій.

Структура кадрової політики орган управління освітою містить такі компоненти: кадрове планування та прогнозування, формування трудового колективу, навчання персоналу, оцінювання діяльності трудового колективу. Кожен із компонентів передбачає вчинення управлінських дій.

Зокрема, кадрове планування та прогнозування передбачає розроблення й затвердження штатного розпису, добір і розстановку кадрів, розроблення посадових інструкцій і розподіл функціональних обов'язків, організацію стажування і взаємозаміни працівників; добір кадрового резерву.

Формування трудового колективу передбачає вироблення організаційної та корпоративної культури установи, підтримка самоорганізації та самоврядування, забезпечення інформування працівників, налагодження внутрішніх і зовнішніх комунікацій, сприяння розвитку лідерства.

Навчання персоналу проводиться шляхом організації стажування працівників, підвищення їх професійної кваліфікації; надання індивідуальних і групових консультацій; проведення інструктивно-методичних заходів; презентації результатів діяльності; залучення до проектної роботи, обміну досвідом, взаємонавчання; створення умов для інформальної освіти.

Оцінювання діяльності трудового колективу орган управління освітою здійснюється через атестацію посадових осіб місцевого самоврядування, персональні звіти фахівців, для чого визначаються критерії оцінювання ефективності виконання службових обов'язків та показники продуктивності праці кожного. Цей компонент передбачає також розроблення та реалізацію системи стимулювання і заохочення працівників установи.

Оскільки орган управління освітою здійснює контроль за виконанням законодавчих актів у підпорядкованих закладах освіти, важливо визначити заходи і процедури реалізації кадрової політики на місцях. Ураховуючи

норми, визначені ст. 6, 11, 18 ЗУ «Про освіту» [35], ст. 37, 38 ЗУ «Про повну загальну середню освіту» [36], ст. 11, 19, 31, 39 ЗУ «Про дошкільну освіту» [40] ними є:

Педагогічна інтернатура.

Сертифікація вчителів початкових класів.

Атестація педагогічних працівників.

Підвищення кваліфікації педагогічних працівників.

Організація та проведення конкурсу на посаду керівника закладу освіти.

Звіти керівників закладів освіти.

Розглянемо специфіку окремих із перелічених вище процедур, зокрема тих, які запровадженні останнім часом і проведення яких складає певні утруднення для фахівців орган управління освітою та керівників закладів освіти.

Педагогічна інтернатура – достатньо нова процедура у сфері загальної середньої освіти, передбачена статтею 23 Закону України «Про повну загальну середню освіту» [36]. Призначення педагогічної інтернатури полягає в організації систематичної роботи педагога, який не має педагогічного досвіду та приймається директором закладу освіти на посаду педагогічного працівника, над формування й удосконаленням власної педагогічної майстерності. На допомогу йому призначається досвідчений педагог-наставник. Тривалість педагогічної інтернатури становить 1 рік від дня видання наказу про організацію цієї форми підвищення кваліфікації педагога. Усі питання, пов'язані з цією процедурою, регулюються Положенням про педагогічну інтернатуру, затвердженим наказом Міністерства освіти і науки України від 25 жовтня 2021 року № 1128 [41].

Із 2019 року в Україні запроваджено сертифікацію вчителів початкових класів. Навіть такий невеликий досвід застосування процедури в системі оцінювання результатів професійної діяльності педагогів засвідчує її актуальність. Відповідно до Положення про сертифікацію педагогічних працівників, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 27

грудня 2018 р. № 1190, метою сертифікації є виявлення та заохочення вчителів, які позиціонують високий рівень педагогічної майстерності, застосовують методики компетентнісного навчання та іншими сучасними освітніми технологіями, залучаються до обміну досвідом [42]. Тому процедура складається з трьох етапів: незалежного тестування учасників, самооцінювання власної педагогічної майстерності, вивчення практичного досвіду роботи вчителя. І хоча педагоги, які успішно пройшли сертифікацію, надають позитивні відгуки про організацію процедури сертифікації, щороку частина із них навіть після тестування відмовляються від наступних етапів. Не дивлячись на регіональну квоту щодо чисельності учасників, які можуть зареєструватися, мотивація вчителів початкової школи є недостатньою. Саме у цьому полягає спільна робота спеціалістів орган управління освітою і керівників закладів освіти – забезпечення мотивації педагогів до залучення до сертифікації, у тому числі із встановленням 20,0 % доплати у разі успішного її проходження вчителем, що передбачено Положенням. Окрім того, в системі управлінської діяльності, спрямованій на забезпечення професійного розвитку педагогів, оцінюванні результатів їх праці доцільно використовувати інструменти, які застосовуються під час сертифікації, що сприятиме адаптації вчителів до умов її проведення.

У процесі імплементації нового законодавства у сфері освіти України впроваджено процедуру конкурсів на посаду керівника закладу загальної середньої освіти. Проте, в рамках попередньо діючого до 26.08.2021 року Типового положення (наказ про його затвердження втратив чинність [43]) виникало безліч запитань, які потребували конкретизації, що й стало причиною його скасування. Проте, набутий досвід є конструктивним, оскільки маркував певні протиріччя та утруднення, пов'язані не лише з організаційним аспектом, але й з готовністю кандидатів до участі в конкурсі, добору членів конкурсної комісії, термінів призначення переможців та ін.

Означені вище процедури потребують взаємодії орган управління освітою та підпорядкованих закладів освіти на основі прямого та зворотного

зв'язку, тому діалог і активне партнерство мають стати частиною управлінської діяльності органу управління освітою місцевої громади. Відтак, актуалізується питання щодо типу кадрової політики орган управління освітою на місцевому рівні, яка класифікуємо як:

- активну (орган управління освітою здійснює прогноз кадрового забезпечення всіх підпорядкованих закладів освіти та замовлення підготовки педагогічних працівників, зокрема для закладів дошкільної освіти (пункт 5 статті 1 Закону України «Про дошкільну освіту» [45]); має безпосередній вплив на кадрову ситуацію в освіті, здійснює її відстеження та, за потреби, коригує управлінські заходи, що проводяться керівниками закладів освіти; проводить на якісно організованому рівні процедури кадрової політики відповідно до законодавства; організує методичне навчання керівників закладів освіти з кадрових питань);

- пасивну (в орган управління освітою відсутній прогноз кадрового забезпечення всіх підпорядкованих закладів освіти, що не дає змоги у повній мірі виконувати норми законодавства, зокрема у сфері дошкільної освіти; кадрові ситуації, що виникають, досліджуються поверхнево, без детального вивчення причин і наслідків, а тому не завжди розв'язуються успішно; орган управління освітою не здійснює моніторинг дотримання керівниками підпорядкованих закладів освіти законодавства у сфері кадрової політики; проводить на процедури кадрової політики відповідно до законодавства, та якість організації потребує вдосконалення; методичне навчання керівників закладів освіти з кадрових питань проводиться не системно).

Рівень кадрової політики на місцевому залежить від впливу певних факторів, серед яких ми виокремлюємо такі:

- демографічний (у залежності від контингенту здобувачів освіти формуються штатні розписи закладів освіти, у яких може бути передбачена посада відповідальної особи за роботу з кадрами);

- фінансово-економічний (наявність коштів для утримання в орган управління освітою посади спеціаліста з кадрових питань; встановлення

доплат фахівцям закладів освіти, які безпосередньо ведуть кадровий облік; здійснення передплати за періодичні видання з кадрової політики; організація періодичного навчання для фахівців);

- структурно-організаційний (наявність у структурі орган управління освітою чи наявність відокремленої установи, наприклад Центру професійного розвитку педагогічних працівників», який забезпечує організацію заходів з підвищення кваліфікації керівних кадрів, у тому числі з кадрової політики; наявність укладених угод про співробітництво з різними освітніми установами, публічними організаціями, які забезпечують підвищення кваліфікації фахівців з кадрових питань);

- матеріально-технічний (комп'ютеризація роботи спеціалістів з кадрових питань, підключення кадрової служби до мережі Інтернет);

- науково-методичний (професійна готовність керівників орган управління освітою та закладів освіти проводити ефективну кадрову політику, зокрема, управляти персоналом).

Означені нами фактори можуть звужуватися або доповнюватися з урахуванням ресурсних можливостей кожної громади, які виділяються на утримання орган управління освітою та закладів освіти.

Таким чином, ефективна кадрова політика орган управління освітою передбачає застосування системного підходу щодо забезпечення належних умов праці персоналу установи, успішного виконання працівниками посадових обов'язків, що матиме позитивний вплив на виконання функцій і повноважень орган управління освітою як уповноваженим органом місцевої влади. Разом із тим, здійснюючи стратегічну місію – управління розвитком освіти громади, орган управління освітою має ініціювати перед органом місцевого самоврядування розроблення стратегії кадрової політики у сфері освіти (як складової стратегії розвитку громади) та спрямовувати роботу підпорядкованих закладів освіти на її реалізацію.

Висновки до розділу 2

Економічні методи спрямовані на фінансове забезпечення освіти та її функціонування в соціально-економічних умовах. При цьому, враховано як методи прямої дії (бюджетні інструменти: бюджетні видатки на освіту, міжбюджетні трансферти тощо), так і опосередкованої (кошти фізичних та юридичних осіб, кредити, гранти, податки тощо).

Для удосконалення механізму фінансування освіти: необхідно збільшити частку ВВП, що спрямовується на освіту; слід розробити більш ефективні механізми розподілу коштів між регіонами та навчальними закладами; необхідно активніше залучати кошти з інших джерел, таких як спонсорська допомога, гранти, кошти від підприємств; створити сприятливі умови для розвитку приватних навчальних закладів.

Досліджено, що кадрова політика на місцевому рівні може характеризуватися як активна або пасивна. Виокремлено критерії прояву того чи іншого типу кадрової політики.

З'ясовано фактори впливу на розвиток кадрової політики на місцевому рівні (демографічний, фінансово-економічний, структурно-організаційний, матеріально-технічний, науково-методичний). Оскільки кадрова політика – це складова стратегії розвитку місцевої громади та програм розвитку освіти, керівники і спеціалісти орган управління освітою повинні бути здатними здійснювати моніторинг стану кадрової ситуації в закладах освіти та вживати дієві заходи щодо добору керівних і педагогічних кадрів, створення умов щодо їх професійного розвитку й реалізації творчого потенціалу, оцінювання результатів професійної діяльності.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ ОСВІТИ

3.1. Напрями удосконалення організаційного механізму державного регулювання розвитку середньої освіти

Одним із пріоритетних напрямів, пов'язаних з модернізацією моделі управління освітою на всіх рівнях, стає формування системи державно-громадського управління освітою, розширення громадської участі в управлінні. Проте управління освітою, як і раніше, залишається значною мірою відомчим, а якщо і створюються органи громадського управління, то вони в основному виконують вузький спектр функцій, які не здатні перейняти на себе рішення частини соціальних проблем у сфері освіти, здійснювати постійний і дієвий контроль за проведенням освітньої політики.

При цьому державно-громадське управління є не просто сукупністю державних і громадських органів управління, а системою, заснованою на добровільному прийнятті державою і громадянами певних зобов'язань в управлінні освітою, державна складова гарантує забезпечення доступності й рівних можливостей у здобутті повноцінної якісної освіти, а громадська складова – повноцінну соціалізацію учасників. Співвідношення цих складових має рухливий характер. Якщо сьогодні державна складова переважає, то поступово повинна зростати роль громадської складової, а громадська участь у реалізації вищеперелічених проектів у галузі освіти повинна сприяти профілактиці й мінімізації соціальних ризиків при їх реалізації.

Ефективність реалізації державних програм і проектів у сфері освіти багато в чому залежить від підтримки громадськістю освітньої політики, що проводиться, тому особливу увагу в дослідженні було приділено аналізу особливостей становлення державно-громадського управління і ролі громадськості в управлінні освітою. У зв'язку з цим виявляється ставлення

учасників освітнього процесу (вчителів, батьків, співробітників органів управління освітою) до освітньої політики, що проводиться. Державно-громадське управління поки що не має системного характеру. Тому значення органів державно-громадського управління повинне посилюватися. Чинне законодавство не визначає чітко компетенцію органів державно-громадського управління. Відсутність конкретних повноважень породжує відсутність відповідальності за результати освітньої політики, що проводиться. У сучасних умовах система освіти має бути орієнтована не лише на завдання з боку держави, але і на соціальне замовлення, потрібна орієнтація на реальні потреби співтовариств.

Створення ефективної системи державно-громадського управління освітою, що забезпечує динамічний розвиток і високу якість освіти, її різноманіття, орієнтація на задоволення запитів особи, суспільства і держави є основними умовами подальшого реформування управління освітою [46, с. 45].

У процесі проведеного аналізу визначено, що громадська складова управління освітою може впливати на формування регіональної освітньої політики та її реалізацію, умови здійснення освітнього процесу. Технологія розвитку громадської складової в системі управління включає:

- забезпечення інформування місцевого співтовариства про процеси, що відбуваються в системі освіти;
- активізацію громадськості через роз'яснення прав учасників освітнього процесу;
- навчання керівників освітніх установ і органів управліннь освітою способами взаємодії з громадськістю;
- розроблення нормативної бази для розвитку системи державно-громадського управління освітою, розширення громадської участі в управлінні на регіональному рівні й уповноваження органів громадського управління найважливішими функціями управління: відповідальності за ухвалення рішення, організації виконання їх, контролю результатів;

– формування готовності професійного педагогічного співтовариства і представників громадськості до роботи в умовах відкритості системи освіти.

За результатами дослідження було виявлено основний чинник, що обмежує можливість упровадження цієї технології, – це неопрацьованість основних параметрів і показників оцінювання впливу громадської складової на процес управління. Недостатня розробленість цих показників призводить до труднощів у визначенні пріоритетних проблем, ускладнює постановку найважливіших цілей, відбувається слабка зацікавленість працівників освіти підвищенні результатів інноваційної діяльності. У системі управління освітою потрібні зміни й у взаємодії регіональної системи з суб'єктами зовнішнього середовища. У першу чергу потрібне створення механізмів партнерських стосунків освітніх установ різних типів і видів з батьками, громадськими організаціями, праце- давцями, іншими групами населення через послідовне передання цим співтовариствам права ухвалення відповідальних рішень. Як необхідні дії можна виділити:

– залучення ресурсів до регіональної системи освіти за рахунок узаємодії з суб'єктами зовнішнього середовища;

– створення системи інформування громадськості про завдання й передбачувані кроки з модернізації освіти;

– зміна контролю функціонування і моніторингу якості освіти в регіональній системі;

– забезпечення прозорості контрольно-вимірювальних процедур у системі освіти й орієнтація їх на збирання інформації, що відбиває міру досягнення цілей і завдань модернізації освіти [47, с. 157].

В управлінні освітою потрібні системні зміни. Для цього необхідне розроблення нової моделі управління освітою. Як приклад пропонуємо освітній округ, що створюється на основі міжрегіональної договірної співпраці, в основу якого покладено принцип співпраці, демократичні методи, які забезпечують велику самостійність підлеглих ланок системи, що

дозволяють удосконалити діяльність місцевих органів управління освітою.

Для забезпечення ефективнішої взаємодії органів місцевого самоврядування у складі округу може бути створено координаційну раду округу для вирішення питань функціонування й розвитку системи освіти, координації статутної діяльності освітніх установ округу. У цілях зміцнення зв'язків сфери освіти з місцевим співтовариством і збільшення відкритості сфери освіти створюються громадські органи управління освітою – громадська рада, діяльність якої спрямовано на формування системи громадського контролю над станом системи освіти, реалізацією програми її розвитку, до- триманням законних прав і інтересів тих, що навчається, і працівників освітніх установ, тобто на реалізацію державної політики в галузі освіти з урахуванням потреб місцевого співтовариства [48, с. 55].

Подібне реформування системи управління освітою дозволяє досягти таких результатів:

формується багаторівнева система мережевої взаємодії: на рівні місцевої освітньої системи та на рівні регіональної системи, де відбувається взаємодія вже між самими освітніми системами;

відбувається подолання внутрішньогалузевої замкненості через створення громадських рад. У зв'язку з цим важливим для управління системою освіти стає формування позитивного ставлення громадськості до проблем освіти, можливість відкритого обговорення того, що відбувається в освітній системі. Це пояснюється тим, що оцінювати і контролювати якість освітніх послуг, що надаються населенню, раціональність використання засобів, що виділяються на освіту на конкретній території, доцільніше доручати незалежним експертам, а не самим виконавцям соціального замовлення суспільства;

– управління набуває системнішого характеру, де цілі, функції, організаційні структури, механізми і результати будуть взаємопов'язані та складатимуть єдине ціле.

Ефективність діяльності такої системи досягається за рахунок:

- розширення освітнього простору;
 - оперативності обміну інформацією між освітніми установами;
 - координації ресурсів для участі в державних і обласних програмах та проектах;
 - підвищення ефективності взаємодії з громадськістю через створення міжрегіональних громадських рад;
 - розширення переліку послуг і ресурсів, що їх установи системи освіти пропонують населенню через створення посередницьких структур – установ додаткових освітніх ресурсних центрів;
 - забезпечення орієнтації територіальних систем освіти на місцеві ринки праці [49].
- Управління освітою на основі такої співпраці дозволить підвищити ефективність системи управління освітою. Стає можливим об'єднання й координація ресурсів різних регіональних утворень для ефективнішої реалізації державних і регіональних програм і проектів. Підвищення ефективності взаємодії з громадськістю в системі управління освітою через створення громадських рад дозволить забезпечити залучення додаткових коштів в освіту, прозорість при ухваленні управлінських рішень. Як результат, формування соціального замовлення здійснюватиметься органічніше.

В останнє десятиліття одним із ключових принципів управління освітою є принцип децентралізації й автономізації навчальних закладів, коли центр тяжіння в управлінні освітою послідовно переміщується вже на регіональній рівень. Це відбувається у зв'язку з тим, що місцеве самоврядування є однією з найважливіших умов становлення громадянського суспільства. Дотримання принципу децентралізації управління освітою сприятиме створенню необхідних умов, за яких органи місцевого самоврядування стають реальним суб'єктом управління розвитком освіти, що забезпечує кожному, хто проживає на цій території, організацію повноти і якості освіти. Формування, функціонування й розвиток інституту освіти розглядається як одна з основних функцій держави. Формування загальної державної політики в галузі освіти і

розподіл обов'язків і відповідальності на всі рівні управління підкреслює і забезпечує цілісність системи освіти в Україні та єдність системи управління нею.

3.2. Пропозиції щодо реалізації державної політики у сфері освіти в умовах воєнного стану

Освіта в умовах воєнного стану потребує чітких, швидких та вчасних рішень, доступних роз'яснень, розробки нових нормативно-правових і законодавчих актів та внесення змін в наявні.

На підставі результатів опитувань учасників освітнього процесу, звернень до освітнього омбудсмена, моніторингу медіа, інститутом омбудсмена [50] виокремлено ті проблеми, які потребують рішень на рівні органів центральної влади, органів місцевого самоврядування та органів управління освітою, закладів освіти.

Державна політика щодо організації освітнього процесу. Керівництво до дій:

продовжити реформу Нової української школи (НУШ) та розробити необхідні документи, рекомендації, курси для педагогів для реалізації НУШ в 5 класах закладів загальної середньої освіти. Цей процес вже розпочато, але поки що є лише курс «НУШ: базова середня освіта», розроблений Освіторією. (1705 осіб (21,1%) опитаних вчителів та керівників закладів освіти зазначили про потребу продовження реформи та відсутність необхідних матеріалів).

розробити стратегію компенсації освітніх втрат здобувачів освіти на рівні держави, окремої громади, закладу освіти та класу (батьки, педагоги, здобувачі освіти зазначали про освітні втрати під час карантину (більше 100 звернень до освітнього омбудсмена про погану якість дистанційного навчання), про перерви у навчанні під час воєнних дій, про неможливість здійснювати навчання під час повітряних тривог та перебування в укритті

повідомляли – 2306 (9,1 %) опитаних батьків, 30 (0,4 %) опитаних педагогів, 569 (10,1 %) опитаних здобувачів освіти; про неможливість здійснювати навчання через переїзди – 851 (2,6 %) опитаних батьків, 19 (0,2 %) опитаних педагогів, 78 (1,4 %) опитаних здобувачів освіти; про неможливість під'єднатися до онлайн уроків чи платформ через слабкий інтернет – 9177 (27,7 %) опитаних батьків, 1927 (23,6 %) педагогів, 2619 (46,5 %) здобувачів освіти; про неможливість навчатися та навчати через відсутність гаджетів – 1288 (15,9 %) опитаних педагогів, 3823 (11,5 %) батьків, 492 (8,7 %) здобувачів), 5713 (22,6 %) опитаних батьків та 701 (12,4 %) опитаний здобувач вважають, що дистанційне навчання надає погану якість освіти.

розробити орієнтовні механізми одночасного функціонування різних форм здобуття освіти в одному класі, паралелі класів, закладі освіти, громаді (наразі є незрозумілою процедура організації освітнього процесу, оплати праці та інші питання щодо організації навчання в різних формах (офлайн і онлайн), про це повідомляли керівники, працівники закладів освіти та батьки);

дозволити використання електронного журналу у 5-11 класах; наразі така можливість є лише у 1-4 класах – внести відповідні зміни до законодавства (ця проблема була наявна ще у березні цього року, педагогів змушували повертатися в зони бойових дій та на окуповані території для заповнення класних журналів. У частині закладів освіти педагоги спалили класні журнали та іншу документацію з персональними даними учнів та батьків, щоб вона не дісталася ворогу. У частині переміщених учнів відсутні дані про вивчені предмети та оцінки. Освітній омбудсмен надіслав лист 26.06.2022 до МОН з ініціативою запровадження класних журналів, який поки залишився без відповіді); 1643 (20,3 %) педагогів та керівників закладів освіти, які взяли участь в опитуванні, заявили про необхідність запровадження електронних журналів та щоденників;

розробити алгоритм евакуації закладу освіти (про таку потребу наполегливо повідомляли директори закладів освіти, які знаходяться на окупованій території);

розробити рекомендації щодо оцифрування документів закладів освіти та формування електронного архіву (про таку потребу заявили директори закладів освіти, які знаходяться на окупованій території);

розробити рекомендації щодо доступу та захисту інформації у закладах освіти, організаційні заходи із недопущення небажаного доступу до освітніх реєстрів і баз даних (про таку потребу заявили директори закладів освіти, які знаходяться або знаходилися на окупованій території);

розробити алгоритми дій керівників закладів освіти та педагогічних працівників у разі руйнування та пошкодження закладу освіти (про таку потребу заявили директори закладів освіти, що були зруйновані);

розробити зрозумілий та прозорий механізм розподілу та використання залишків освітньої субвенції в умовах воєнного стану на рівні області, міста, громади з можливістю контролю громадськості за процесами та діями. Про зменшення заробітної плати заявили 3991 (49,4 %) педагогічних працівників, які взяли участь в опитуванні, а освітній омбудсмен отримав 320 звернень про цю проблему від педагогічних працівників).

зараховувати на дистанційну форму навчання дітей з тимчасово окупованих територій за спрощеною процедурою, зокрема – видати наказ або внести зміни до законодавства щодо доступу до дистанційної форми навчання здобувачів освіти, які знаходяться за кордоном та на тимчасово окупованих територіях, без довідки про стан здоров'я та наявності щеплень (про проблеми з доступом до освіти через відсутність таких довідок заявили 224 (2,8 %) батьків, які взяли участь в опитуванні, чиї діти знаходяться за кордоном;

запровадити електронний реєстр вакцинації громадян та змінити процедуру відновлення довідок про щеплення (велика кількість внутрішньо переміщених осіб та біженців повідомили про проблеми з відновленням довідки про щеплення та проблеми із зарахуванням дітей до закладів освіти через втрату довідок про щеплення. Наразі процедура відновлення даних про вакцинацію передбачає звернення лише до лікаря, із яким укладена декларація, або з відповідальним представником медичного закладу, де

працює лікар, тобто якщо зв'язок з медичним закладом втрачено, відновити щеплення неможливо). 391 (4,8 %) педагогічних працівників, які взяли участь в опитуванні, заявили про незрозумілий механізм дій, якщо у здобувача освіти відсутні щеплення;

продовжити дебіюрократизацію освітнього процесу (про збільшення кількості документів, які повинен мати заклад освіти та необхідність їх зменшення заявили 2349 (29,0 %) педагогічних працівників, які взяли участь в опитуванні);

розробити та впровадити єдиний національний реєстр(и) здобувачів освіти, що дозволить розробити процедуру контролю за здобуттям освіти дітей, які знаходяться в складних життєвих обставинах на території України та за її межами, зокрема через воєнні дії (про збільшення кількості дітей, які не здобувають освіти з незрозумілих причин, заявили батьки та педагоги, контроль за здобуттям освіти з боку соціальних органів ускладнений через масове переселення всередині країни та за кордон, воєнні дії та окупацію);

зняти обмеження для роботи психолога з дітьми у закладі освіти – внести зміни до законодавства, наразі робота психолога з учнем можлива лише за згоди батьків (26,0 % батьків заявили про складний емоційний стан та психологічні проблеми їхніх дітей, а 18,5 % опитаних батьків повідомили, що в дитини немає бажання вчитися).

внести зміни до наказу МОН № 1205 від 06.12.2010 р. щодо кількості ставок психолога у закладі освіти: зараз одна ставка психолога виділяється на школу, де є більше 300 учнів і не має значення, скільки у школі учнів: 300 чи 1300 – це все одна ставка психолога, що робить неможливим ефективну роботу психолога у цей важкий часа. Потрібно, щоб кількість ставок визначалася пропорційно кількості учнів, наприклад, одна ставка на кожні 300-500 учнів.

Державна політика щодо цифровізації освіти та забезпечення якості дистанційної освіти. Першочергові дії:

запровадити електронне діловодство та звітність у закладах освіти та органах управління освітою і сприяти розвитку та підключенню закладів

освіти до Автоматизованого інформаційного комплексу освітнього менеджменту (про це зазначали керівники закладів освіти та педагоги);

сприяти розширенню безоплатного державного електронного журналу і щоденників та приватних сервісів (освітній омбудсмен отримує скарги від батьків про збір коштів за оплату послуг користування електронним щоденником, що в умовах фінансової скрути батьків є проблемним та недопустимим).

продовжити розробку відеоуроків Всеукраїнської школи онлайн, розробити уроки для 1-4 класів та продовжити роботу над розробкою всіх тем та предметів для 5-11 класів (про відсутність усього комплексу уроків та побажання наявності уроків усіх класів, предметів та тем заявляли батьки, педагоги та здобувачі освіти, адже це полегшить здобуття дистанційної освіти та компенсацію освітніх втрат);

забезпечити доступ учасників освітнього процесу до підручників для 5-х класів Нової української школи у форматі pdf (про відсутність нових підручників для 5 класу НУШ повідомляли батьки та педагоги як в опитуваннях, так і у зверненнях до освітнього омбудсмена).

сприяти створенню безоплатних українських дистанційних шкіл для внутрішньо-переміщених дітей, здобувачів освіти з тимчасово окупованих територій та здобувачів, які знаходяться за кордоном.

Пропозиції щодо технічного забезпечення: адміністрації закладів освіти забезпечити потужний Інтернет-зв'язок у закладі освіти, зокрема в укритті. В разі потреби ознайомитися з проектом Мінцифри «Wi-fi» в укритті, оформити і подати заявку на участь у цьому проекті.

Висновки до розділу 3

У процесі управління освітою в сучасній Україні беруть участь різні органи державної влади, місцевого самоврядування і громадського управління. Аналіз проблем розподілу повноважень між різними рівнями влади в сучасній Україні показує тенденцію до децентралізації освіти, коли відбувається

зміщення повноважень у реалізації освітньої політики на регіональний рівень. На відміну від органів державної влади, діяльність яких спрямовано на розроблення політики і законодавчих основ у галузі освіти, органи місцевого самоврядування забезпечують практичну реалізацію цієї політики і дотримання законодавчих норм на своїй території за допомогою цілеспрямованої організаційної діяльності. При цьому принципово змінюється характер управління у сфері освіти. Якщо на нижньому рівні державної влади – рівні суб'єкта – управління має переважно адміністративний характер, то в рамках місцевого самоврядування воно стає демократичнішим. Організаційною основою державної освітньої політики в Україні є низка комплексних цільових програм на тривалу перспективу, що визначають основні принципи розвитку і модернізації української освіти.

Служба освітнього омбудсмена України пропонує певне бачення ситуацій, проблем та пропозиції щодо їх вирішення. Пропозиції щодо державних політики не є всеохопними та повними, але враховують основні проблеми у сфері освіти. Зокрема, щодо організації освітнього процесу; щодо цифровізації освіти та забезпечення якості дистанційної освіти; щодо оплати праці педагогічних працівників та наповнення класів; у сфері освіти на тимчасово окупованих територіях; для забезпечення освітніх прав здобувачів освіти та педагогічних працівників, які знаходяться за кордоном. Критично проаналізували зміст перших двох напрямів державної політики у сфері освіти в умовах воєнного стану.

ВИСНОВКИ

В стратегічних для системи загальної середньої освіти України документах та наукових дослідженнях відсутнє однозначне тлумачення поняття МДУ.

МДУ є категорією управління, яка відображає складні для однозначної ідентифікації частини державно-управлінської системи, які включають цілі управління, ресурси управління, соціальний та організаційний потенціали, взаємозв'язки різних елементів управління, за допомогою яких здійснюється вплив у суб'єктно-об'єктних взаємодіях. Механізми державного управління будуються за принципом «мотрійки», тобто кожний з механізмів включає в себе усі інші механізми. Їх також необхідно розглядати як систему-конфігуратор, що укладається за різними вимірами.

МДУ розвитком ЗСО може бути визначений як мультиплікація інституційних механізмів державного управління, які у формі організаційної і регламентованої взаємодії (стратегічної гри) між центром і об'єктами управління забезпечують розвиток педагогічного персоналу, контенту, навчального середовища, оцінювання, цілевизначення (освітньої політики) і менеджменту / фінансування системи ЗСО, та процедурних механізмів організаційного, правового, економічного, політичного характеру, пріоритетність застосування яких обумовлюється функціями системи ЗСО, а їх ефективність визначається рівнем людського капіталу учасників освітнього процесу.

Для удосконалення механізму фінансування освіти: необхідно збільшити частку ВВП, що спрямовується на освіту; слід розробити більш ефективні механізми розподілу коштів між регіонами та навчальними закладами; необхідно активніше залучати кошти з інших джерел, таких як спонсорська допомога, гранти, кошти від підприємств; створити сприятливі умови для розвитку приватних навчальних закладів.

Досліджено, що кадрова політика на місцевому рівні може

характеризуватися як активна або пасивна. Виокремлено критерії прояву того чи іншого типу кадрової політики.

З'ясовано фактори впливу на розвиток кадрової політики на місцевому рівні (демографічний, фінансово-економічний, структурно-організаційний, матеріально-технічний, науково-методичний). Керівники і спеціалісти органу управління освітою повинні бути здатними здійснювати моніторинг стану кадрової ситуації в закладах освіти та вживати дієві заходи щодо добору керівних і педагогічних кадрів, створення умов щодо їх професійного розвитку й реалізації творчого потенціалу, оцінювання результатів професійної діяльності.

Система реформування фінансування освітньої галузі має передбачати:

- створення прозорого ринку надання освітніх послуг;
- залучення значних додаткових фінансових інструментів, у тому числі кредитних ресурсів, та під гарантії держави;
- перехід від дотацій на освіту до інвестування в освіту;
- фінансове стимулювання мотивації студентів до якісного навчання;
- залучення коштів банківського сектору до пільгового студентського кредитування.

Організаційною основою державної освітньої політики в Україні є низка комплексних цільових програм на тривалу перспективу, що визначають основні принципи розвитку і модернізації української освіти.

Очільникам закладів освіти Полтавщини взяти за основу рекомендації служби освітнього омбудсмана щодо державної політики організації освітнього процесу; щодо державної політики цифровізації освіти та забезпечення якості дистанційної освіти.