

АНОТАЦІЯ

Добрянська О. М. Розвиток механізмів публічного управління освітою в територіальних громадах. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії з державного управління за спеціальністю за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». – Комунальний заклад вищої освіти «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради», Дніпро, 2023.

Дисертаційна робота присвячена вивченню теоретико-методичних засад та розробці практичних рекомендацій спрямованих на розвиток механізмів публічного управління освітою в територіальних громадах України. У роботі узагальнено відповідний понятійно-категорійний апарат, надано загальну характеристику механізмів реалізації державної політики в галузі освіти в умовах децентралізації влади та здійснення адміністративної реформи в Україні.

Зібрано, узагальнено і проаналізовано стан процесу децентралізації влади в Україні в частині управління освітою в умовах реформ за кількома показниками: кількість створених територіальних громад, кількість опорних закладів, передача загальноосвітніх навчальних закладів в управління міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад), кількість територіальних громад, що прийняли в комунальну власність загальноосвітні навчальні заклади, кількість загальноосвітніх навчальних закладів, що перейшли в комунальну власність територіальних громад, кількість громад, що передали освітню субвенцію в районний бюджет.

Наведено періодизацію державної політики у сфері освіти за роки незалежності України по теперішній час. Однією з важливих проблем в системі управління освітою була нерівність у доступі до якісної освіти між різними регіонами, містами та сільськими районами. Це стосується як доступу до вищої освіти, так і до якісної загальної освіти. Основним недоліком слід вважати той факт, що повноваження з координації освітньої сфери належали державним адміністраціям, а не виборним органам місцевого самоврядування. Тим не менш, зараз в умовах передачі повноважень громаді і школі та змінами в розподілі фінансування, громаді надані можливості вирішення своїх потреб на місцях, і таким чином створення реалій надання дітям кращої освіти. Але поряд з позитивними тенденціями процесу децентралізації є і негативні, а саме: питання індексу фінансової спроможності громади в частині утримання закладів освіти громади. Індекс є показником формування оптимальної освітньої мережі. А оптимізація мережі закладів освіти є болючим питанням членів громади, які є учасниками навчально-виховного процесу. Брак кваліфікованих кадрів, які зможуть приймати ефективні управлінські рішення, є наслідком передачі повноважень по формуванню державної освітньої політики в громаді районним радам. Для упередження таких ситуацій

необхідно досліджувати та удосконалювати питання механізмів державного управління освітою в територіальних громадах.

Окреслено особливості стану реалізації державної політики у сфері освіти в частині створення центрів професійного розвитку педагогічних працівників. Проаналізовано стан кадрового забезпечення центрів професійного розвитку і як наслідок надання якісної консультативної підтримки педагогам, проведення супервізії та координації діяльності професійних спільнот. Зауважено на проблемі кадрового забезпечення центрів та необхідності подальших досліджень даного питання щодо кількісних показників консультантів, що безпосередньо сприяють професійному розвитку педагогів і посилення контролю з боку засновників за діяльністю консультантів в межах своїх повноважень.

Досліджено питання охоплення послугами центрів професійного розвитку педагогів Дніпропетровської області в розрізі адміністративних районів. Зокрема наведено кількісні показники педагогічних працівників, які не охоплені послугами центрів професійного розвитку в розрізі типів закладів освіти. Проаналізовано форми співробітництва територіальних громад у сфері освіти, в частині надання послуг центрів професійного розвитку. Виокремлено питання угод про співробітництво територіальних громад, що вказує на підвищення якості надання послуг населенню в громадах на основі спільних інтересів та цілей.

Зроблені висновки щодо позитивної тенденції щодо створення центрів в громадах Дніпропетровщини в період 2021-2023 роки, зокрема зауважено на необхідності продовжувати цю роботу, з метою охоплення всіх педагогів закладів освіти послугами центрів професійного розвитку. Враховуючи норми Положення про центри професійного розвитку педагогічних працівників, розробити типовий штатний розпис центру в частині кількості консультантів з урахуванням кількісних показників освітніх галузей, визначених Державним стандартом базової середньої освіти, початкової, дошкільної та позашкільної освіти, обов'язковості введення в штат центрів посад психолога.

Розглянуто функціональну Модель центру професійного розвитку педагогічних працівників територіальної громади, яка є адаптованою до сучасних викликів у галузі освіти та враховує потреби педагогів у розвитку. Наголошено на тому, що створення ефективної моделі центру професійного розвитку педагогічних працівників територіальної громади буде відповідати на сучасні виклики в галузі освіти, сприяти постійному розвитку педагогічних працівників і забезпечувати високу якість надання освітніх послуг у відповідній територіальній громаді.

Комплексно проаналізовано законодавчі акти, які слугували підготовчому етапу адміністративно-територіальної реформи в Україні. Надані кількісні показники утворених територіальних громад на підконтрольній Україні території станом на серпень 2023 року. Виокремлено показники утворених територіальних громад в Дніпропетровській області. Наведені показники в цілому, а також в розрізі адміністративно-територіальних одиниць верхнього рівня – районів. Зроблено аналіз

територіальних громад в Дніпропетровській області за типами: міські, сільські та селищні територіальні громади. Зауважено, що найбільший показник складають сільські територіальні громади.

Розкрито зміст здійснення державного нагляду у сфері освіти. Виділено ключові аспекти державного нагляду за діяльністю закладів освіти в частині дотримання ними вимог законодавства про освіту, здійснення аналізу діяльності місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх структурних підрозділів з питань освіти.

Установлено, що засновник як і керівник закладу освіти відповідної територіальної громади, несе відповідальність за якість надання освітніх послуг населенню громади. Питома вага рекомендацій, які надаються засновнику за результатами проведених інституційних аудитів, стосується освітнього середовища та управлінських процесів. Аналіз результатів проведених інституційних аудитів вказує на формальний підхід в частині створення стратегії розвитку закладу освіти. Відсутнє погодження з боку засновника джерел фінансування напрямів розвитку робить стратегію формальним документом.

Проаналізовано процеси децентралізації управління освітою в зарубіжних країнах (Франції, Сполучених Штатах Америки, Німеччини, країн Скандинавії, Польщі та Естонії). Розглянуто кейси проведення адміністративних реформ та процесу доцентралізації управління освітою Польщі та Естонії, що зумовлено однаковими системами освіти в часи «радянської влади».

Наведено нормативно-правові акценти основних засад державної політики у сфері освіти в частині організаційної, академічної, кадрової і фінансової автономії. Окреслено основні аспекти автономії закладів загальної середньої освіти, якими надано закладам освіти: реалізовувати освітні траєкторії здобувачів освіти, освітню програму і стратегію закладу освіти; прийняття самостійних і виважених рішень закладу освіти у наданні послуг із здобуттям початкової, базової середньої та профільної середньої освіти, що забезпечується унікальністю і особливістю закладу освіти; кадрового забезпечення кваліфікованим персоналом для надання якісних освітніх послуг і ефективного управління персоналом; фінансову спроможність закладу освіти для реалізації місії і стратегії розвитку закладу освіти. Наголошено на повноваження закладу освіти, якими визначено юридичну самостійність. Юридична самостійність закладу освіти передбачає певні повноваження, які регламентують провадити інноваційну діяльність, мати самостійний баланс, набувати майнові та немайнові права тощо.

Наведено покроковий алгоритм запровадження фінансової автономії закладів освіти, зокрема розділено повноваження засновника (відповідного органу місцевого самоврядування) і закладу освіти. За умови ухвалення засновником рішення надання фінансової автономії підпорядкованим закладам освіти відповідної територіальної громади, закладом освіти приймається рішення щодо форми ведення фінансово-економічної діяльності.

Проаналізовані кейси впровадження фінансової автономії в системах освіти Дніпровської, Павлоградської і Балтської міських територіальних громад, а також системи освіти відповідних громад. Системи освіти відповідних громад мають унікальний характер. Запровадження фінансової автономії закладів освіти відповідних територіальних громад в кожному кейсі має свої аспекти: надання фінансової автономії всім закладам освіти громади; прийняття рішення щодо надання фінансової автономії закладам освіти частково, зваживши на проведений аналіз спроможності закладу освіти реалізувати фінансову автономію; створення комунальних установ, що здійснюють фінансово-економічну діяльність закладів освіти, які не мають фінансової автономії, або самостійних закладів освіти, з якими укладено договори про надання послуг із планування фінансування і ведення бухгалтерського обліку комунальною установою.

Наведено ефективну модель фінансової автономії закладу освіти, яка включає джерела фінансування (державні асигнування, кошти місцевих бюджетів, субвенції різних рівнів, краундфандингові платформи, фандрейзінг тощо), бюджетування та фінансове планування (формування річного бюджету і розробка фінансових планів), здійснення ефективного фінансового обліку і контролю, забезпечення прозорості фінансової інформації щодо діяльності закладу освіти, розроблення стратегій для збільшення фінансових ресурсів (залучення додаткових коштів від громадських організацій та партнерів), створення фонду фінансової стійкості з метою накопичення резервних ресурсів для ефективного вирішення несподіваних витрат або адаптації до змін у фінансовому середовищі.

Досліджено систему освіти Дніпропетровської області в частині створених органів управління освітою в розрізі районів та за типами (є структурними підрозділами виконавчих комітетів відповідних рад; мають статус юридичної особи і управляють тільки освітою; мають статус юридичної особи і поєднують освіту, культуру, фізичну культуру, спорт, молодіжну політику та релігію).

Наголошено на необхідності створення ефективної моделі органу управління освіти, з метою забезпечення якості надання освітніх послуг закладами освіти відповідної територіальної громади. Наведено кількісні показники закладів освіти (загальної середньої, дошкільної та позашкільної), які функціонують на території Дніпропетровської області в цілому, а також в розрізі районів. Виокремлено систему закладів загальної середньої освіти та наведені їх кількісні показники в період 2020-2023 роки. Зауважено за кількості функціонуючих опорних закладів освіти та їх філій; кількості закладів загальної середньої освіти, діяльність яких призупинено або реорганізовано з пониженням ступеня. Зроблено висновки щодо доцільності співробітництва громад з метою забезпечення права дітей на здобуття позашкільної освіти, а також розроблення стратегічного документа, який буде окреслювати розвиток мережі, спрямованої на якість і доступність освіти.

Запропоновано Модель управління освітою в територіальній громаді. Зауважено, що ефективна модель управління освітою в територіальній громаді

буде сприяти створенню освітнього середовища, яке відповідає сучасним викликам та сприяє гармонійному розвитку суспільства.

Ключові слова: публічне управління, механізми публічного управління, державна освітня політика, механізми публічного управління освітою, місцеве самоврядування, територіальна громада, децентралізація, система освіти, центр професійного розвитку, фінансова автономія, управління освітою в громадах, моделі управління освітою. 8

ANNOTATION

Dobryanska O. M. Development of mechanisms of public management of education in territorial communities. – Qualifying scientific work on manuscript rights.

Dissertation for obtaining the scientific degree of Doctor of Philosophy in Public Administration, majoring in specialty 281 “Public Management and Administration”. - Communal institution of higher education “Dnipro Academy of Continuing Education” of the Dnipropetrovsk Regional Council”, Dnipro, 2023.

The dissertation work is devoted to the study of theoretical and methodological principles and the development of practical recommendations aimed at the development of mechanisms of public management of education in territorial communities of Ukraine. The work summarizes the relevant conceptual and categorical apparatus, provides a general description of the mechanisms for the implementation of state policy in the field of education in the conditions of decentralization of power and the implementation of administrative reform in Ukraine.

Collected, summarized and analyzed the state of the process of decentralization of power in Ukraine in terms of education management under the conditions of reforms according to several indicators: the number of created territorial communities, the number of supporting institutions, the transfer of general educational institutions to the management of cities of regional importance and united territorial communities), the number of territorial communities communities that have taken general educational institutions into communal ownership, the number of general educational institutions that have passed into communal ownership of territorial communities, the number of communities that have transferred educational subvention to the district budget.

The periodization of state policy in the field of education during the years of Ukraine's independence to the present is given. It was noted that the education management system that existed in Ukraine until now had a negative impact on both the quality and accessibility of secondary education, especially in rural areas and small towns.

The main drawback should be considered the fact that the powers of coordination of the educational sphere belonged to state administrations, and not to elected bodies of local self-government. Nevertheless, now, under the conditions of the transfer of powers to the community and the school and changes in the distribution of funding, the community is given the opportunity to solve its needs on the ground, and thus create the realities of providing children with a better education. But along with the positive trends of the decentralization process, there are also negative ones, namely: the issue of the index of the community's financial capacity in terms of the maintenance of the community's educational institutions. The index is an indicator of the formation of an optimal educational network. Optimizing the network of educational institutions is a painful issue for members of the community who are participants in the educational process. The lack of qualified personnel who will be able to make effective management decisions is a consequence of the transfer

of powers to form the state educational policy in the community to district councils. In order to prevent such situations, it is necessary to investigate and improve the mechanisms of state management of education in territorial communities.

The peculiarities of the state of implementation of the state policy in the field of education in terms of the creation of centers for the professional development of pedagogical workers are outlined. The state of staffing of professional development centers and, as a result, the provision of high-quality advisory support to teachers, supervision and coordination of the activities of professional communities were analyzed. The problem of staffing the centers and the need for further research on this issue regarding the quantitative indicators of consultants, which directly contribute to the professional development of teachers and the strengthening of control by the founders over the activities of consultants within the limits of their powers, were noted.

The issue of service coverage of professional development centers for teachers of the Dnipropetrovsk region in terms of administrative districts was studied. In particular, the quantitative indicators of pedagogical workers who are not covered by the services of professional development centers in terms of types of educational institutions are given.

Forms of cooperation of territorial communities in the field of education, in terms of providing services of professional development centers, were analyzed. The issue of agreements on the cooperation of territorial communities is singled out, which indicates the improvement of the quality of providing services to the population in communities based on common interests and goals.

Conclusions were made regarding the positive trend of creating centers in the communities of Dnipropetrovsk region in the period 2021-2023, but the need to continue this work, with the aim of covering all teachers of educational institutions with the services of professional development centers. Taking into account the norms of the Regulation on centers for the professional development of pedagogical workers, develop a typical staff list of the center in terms of the number of consultants, taking into account the quantitative indicators of educational fields, determined by the State standard of basic secondary education, primary, preschool and out-of-school education, the mandatory introduction of psychologist positions into the staff of the centers.

A functional model of the center for professional development of pedagogical workers of the territorial community is proposed, which is adapted to modern challenges in the field of education and takes into account the development needs of teachers. It is emphasized that the creation of an effective model of the professional development center for pedagogical workers of the territorial community will respond to modern challenges in the field of education, contribute to the continuous development of pedagogical workers and ensure the high quality of the provision of educational services in the relevant territorial community.

The legislative acts that served the preparatory stage of the administrative and territorial reform in Ukraine were comprehensively analyzed. Quantitative indicators of territorial communities formed in the territory controlled by Ukraine as of May 2020 are provided. The indicators of the formed territorial communities in

the Dnipropetrovsk region are highlighted. The indicators are given in general, as well as in the section of administrative-territorial units of the upper level - districts. An analysis of territorial communities in the Dnipropetrovsk region by types: urban, rural and village territorial communities was made. It was noted that the largest indicator is rural territorial communities.

The content of state supervision in the field of education is revealed. The key aspects of state supervision of the activities of educational institutions in terms of their compliance with the requirements of the legislation on education, the analysis of the activities of local executive bodies, local self-government bodies, and their structural subdivisions on education issues are highlighted.

It was established that the founder, as well as the head of the educational institution of the respective territorial community, is responsible for the quality of providing educational services to the population of the community. A specific weight of the recommendations provided to the founder based on the results of institutional audits concerns the educational environment and management processes. The analysis of the results of institutional audits indicates a formal approach in creating a strategy for the development of an educational institution. The lack of approval by the founder of the sources of financing the development direction makes the strategy a formal document.

The processes of decentralization of education management in foreign countries (France, the United States of America, Germany, Scandinavian countries, Poland and Estonia) are analyzed. The cases of administrative reforms and the process of decentralization of education management in Poland and Estonia, which were caused by the same education systems during the times of "Soviet power", were considered.

Regulatory and legal accents of the main principles of state policy in the field of education in terms of organizational, academic, personnel and financial autonomy are given. The main aspects of the autonomy of institutions of general secondary education, which are given to educational institutions, are outlined: to implement the educational trajectories of education seekers, the educational program and the strategy of the educational institution; making independent and balanced decisions of the educational institution in the provision of services with the acquisition of primary, basic secondary and specialized secondary education, which is ensured by the uniqueness and specificity of the educational institution; staffing with qualified personnel to provide high-quality educational services and effective personnel management; the financial capacity of the educational institution to implement the mission and development strategy of the educational institution. Emphasis is placed on the powers of the educational institution, which determine legal independence. The legal independence of an educational institution provides certain powers that regulate conducting innovative activities, having an independent balance sheet, acquiring property and non-property rights, etc.

A step-by-step algorithm for the introduction of financial autonomy of educational institutions is given, in particular, the powers of the founder (the relevant local self-government body) and the educational institution are divided. Provided that the founder approves the decision to grant financial autonomy to subordinate

educational institutions of the relevant territorial community, the educational institution makes a decision regarding the form of conducting financial and economic activities.

Cases of implementation of financial autonomy in the education systems of the Dnipro, Pavlograd, and Baltic urban territorial communities, as well as the education systems of the respective communities, were analyzed. The education systems of the respective communities have a unique character. The introduction of financial autonomy of educational institutions of the respective territorial communities in each case has its own aspects: providing financial autonomy to all educational institutions of the community; making a decision about granting financial autonomy to educational institutions in part, taking into account the conducted analysis of the educational institution's ability to realize financial autonomy; creation of communal institutions that carry out the financial and economic activities of educational institutions that do not have financial autonomy, or independent educational institutions with which agreements have been concluded on the provision of services for financing planning and accounting by a communal institution.

The proposed model is an effective model of financial autonomy of an educational institution, which includes sources of funding (state appropriations, funds from local budgets, subventions of various levels, crowdfunding platforms, fundraising, etc.), budgeting and financial planning (formation of the annual budget and development of financial plans), implementation of effective financial accounting and control, ensuring the transparency of financial information regarding the activities of the educational institution, developing strategies for increasing financial resources (attracting additional funds from public organizations and partners), creation of a financial stability fund with the aim of accumulating reserve resources for effective resolution of unexpected expenses or adaptation to changes in the financial environment.

The education system of the Dnipropetrovsk region was studied in terms of the created education management bodies by district and by type (they are structural subdivisions of the executive committees of the respective councils; they have the status of a legal entity and manage only education; they have the status of a legal entity and combine education, culture, physical culture, sports, youth politics and religion).

It is emphasized the need to create an effective model of the education management body in order to ensure the quality of the provision of educational services by educational institutions of the relevant territorial community. Quantitative indicators of educational institutions (general secondary, pre-school and extra-school), which function in the territory of Dnipropetrovsk region as a whole, as well as in the section of districts, are given. The system of general secondary education institutions is singled out and their quantitative indicators are given period 2020-2023. It is noted for the number of functioning supporting educational institutions and their branches; the number of institutions of general secondary education, the activities of which have been suspended or reorganized with a lower degree. Conclusions were made regarding the expediency of

community cooperation in order to ensure the right of children to receive extracurricular education, as well as the development of a strategic document that will outline the development of a network aimed at the quality and accessibility of education.

The model of education management in the territorial community is proposed. It was noted that an effective Model of education management in the territorial community will contribute to the creation of an educational environment that meets modern challenges and contributes to the harmonious development of society.

Keywords: public administration, mechanisms of public administration, state educational policy, mechanisms of public administration of education, local government, territorial community, decentralization, education system, center of professional development, financial autonomy, management of education in communities, educational management models.