



Аналітична записка

Порівняльний аналіз моделей державно- громадського управління середньою освітою в США та Україні

Державно-громадське управління середньою освітою в США

Освіта в США вважається однією з найбільш якісних та престижних у світі. Підтвердженням цьому слугує слава таких університетів як Гарвард, Стенфорд чи Массачусетський технологічний інститут. Фундаментом цих вищих учбових закладів служить менш популярна, але принципово важлива для розуміння причин таких освітніх успіхів – система середньої освіти. Через низку історичних умов система освіти в США має ряд суттєвих відмінностей від систем інших країн, в першу чергу – це високий рівень децентралізації і відповідно, широка різноманітність навчального процесу.

Загальний огляд

Перші державні школи на території США появилися разом з першими європейськими колоніями в середині XVII ст., проте масового поширення набули лише зі зростом попиту на кваліфіковані кадри, пов'язаного з індустріалізацією в другій половині XIX ст. Аж до початку XX ст. основним замовником освітніх послуг, та майже єдиним джерелом фінансування, виступала місцева громада. Багаторічна практика вибудовування освіти знизу вгору, сформувала міцний органічний зв'язок між школами та громадами в американському суспільстві.

Строката декількасотлітня історія формування території сучасних США з різноманітних володінь колоніальних імперій (Великобританії, Іспанії, Франції, Росії, Голландії), територій корінного населення, колонізації незаселених територій та специфіка ранніх колонізаторів (різноманіття національностей, значна доля представників радикальних християнських конфесій) сформувала значне національне, релігійне і культурне різноманіття населення США. Якщо в більшості європейських держав, централізована влада змогла ефективно асимілювати меншини, повністю нівелювавши місцеві особливості або принаймні усунувши їх вплив на соціально-політичне життя, то в США, завдяки міцним демократичним традиціям урядування, різні штати та території спромоглися вберегти значну частину своїх місцевих традицій урядування та відповідно призвели до різноманіття форм і традицій організації освітнього процесу всередині країни. Так роль центрального федерального уряду в питаннях освіти зведена до мінімуму, в першу чергу за освіту відповідає влада окремих штатів та місцева влада. Отож освітні стандарти та норми, механізми фінансування та призначення освітніх чиновників значно різняться в залежності від штату, а часом і в залежності від шкільного району в середині штату.

Середня освіта в США є обов'язковою для всіх громадян. Проте влада штатів сама визначає кількість років обов'язкової освіти: у більшості штатів освіта є обов'язковою у віці з п'яти-шести до шістнадцяти років. Проте формальна середня освіта (відома як K-12) триває 12 років, тому в середньому типовий американець закінчує школу в 17-18 років.

Усі діти в США мають доступ до безкоштовних державних шкіл та мають можливість отримувати навчання удома. Для дітей з особливими освітніми потребами існують спеціальні школи та класи, проте після поширення інклюзивного підходу у 90-их роках XX ст., більшість таких дітей стала навчатися в загальних класах. Наявна також значна кількість платних приватних шкіл, що зберігають значний рівень автономності від держави. Деякі з приватних шкіл призначені виключно для обдарованих та талановитих дітей, хоча і більшість державних шкіл також мають окремі програми для особливо успішних учнів.

У більшості штатів система державної освіти адміністративно поділена на місцеві *шкільні райони* (school district), якими керують відповідні *освітні ради* (board of education), які представляють місцеві громади. Розміри шкільних районів значно різняться – від декількох шкіл в невеликому сільському районі, до сотень шкіл в таких мегаполісах як Нью-Йорк чи Лос-Анджелес. Відповідно до місцевого законодавства, шкільні райони відповідають за координацію освітньої політики, планування змін освітніх потреб у громаді, а часто

долучаються навіть до створення освітніх програм та навчальних планів. Вони також безпосередньо делегують частину повноважень в підпорядковані їм школи.

Загалом США знаходиться серед світових лідерів по рівню витрат на освіту, загальні витрати сягають 7,2% ВВП, а на навчання одного школяра (дані 2016 року) в середньому витрачалося 13 600\$¹ на рік (для порівняння в Україні ця сума не перевищує 900\$). Проте диспропорція між фінансовим забезпеченням державних шкіл в середині США дуже значна, оскільки фінансування шкіл в значній мірі залежить від податків на нерухоме майно. Тому, зазвичай, трапляється, що території, де проживає населення з вищими доходами, мають кращі школи. І цей розрив між багатими та бідними школами постійно зростає.

Середня освіта в США є далеко не ідеальною, і деякі її ознаки можна трактувати як системні проблеми: перш за все – це значна диспропорція у рівні якості освіти між американськими школами, а також – часто нижчий рівень знань середньостатистичних американських учнів від своїх однолітків в інших розвинутих країнах². Ці проблеми органічно випливають з американського підходу до освіти, який в свою чергу справедливо вважається одним із найбільш демократичних та стимулюючих учнів до самостійної роботи. Такий стан речей загалом відповідає ліберальним цінностям американського суспільства і його демократичному державному устрою.

Система загальної середньої освіти

Американські школи, як правило, відображають освітні цінності та фінансові можливості громад, в яких вони перебувають. Тому, залежно від місця розташування, між школами існує величезна різниця щодо навчальних курсів, предметів та позашкільних діяльностей.

Освітні заклади США можна розділити на 3 категорії:

- початкова школа (elementary school), де навчаються діти у віці 6 – 10 років;
- середня школа (middle school), де навчаються діти у віці 11 –13 років;
- вища школа (high school), де навчаються діти у віці 14 – 17 років.

Така система поділу є найбільш поширеною, хоча і в цьому питанні кожен із штатів може вносити свої корективи, зокрема в питанні розподілу дітей на вікові групи. Розподіл на початкову, середню та вищу школи не є формальністю – кожна категорія шкіл має окремі приміщення, педагогічний склад та адміністрацію.

Здобуття вищої освіти є важливим пріоритетом для американських учнів: у 2019 році 66,2%³ випускників шкіл було зараховано на навчання у вищі навчальні заклади. Саме тому школи приділяють значну увагу підготовці своїх учнів до майбутнього навчання у вищих навчальних закладах: так останні 2 роки навчання в школі підлітки займаються підготовкою до підсумкового тестування SAT, на підставі результатів якого проводиться зарахування до вищих навчальних закладів, а також, при бажанні, відвідують курси поглибленого вивчення деяких з предметів - Advanced placement (AP). Програма AP, як правило, відповідає програмі першого року навчання у вищому навчальному закладі. Так що після його завершення, університет може зарахувати цей курс як уже пройдений.

Державні школи

Загалом в США існує розгалужена система середньої освіти що включає близько 98 тис. державних шкіл, в яких навчається 87% усіх учнів⁴. Середня освіта в США є обов'язковою, тому в державних школах відсутні вступні іспити для майбутніх учнів, а вибір школи в значній мірі

¹National Center for Education Statistics Digest of Education Statistics 2018.

Джерело: <https://nces.ed.gov/pubs2020/2020009.pdf>

² PISA 2018 Insights and interpretations.

Джерело: <https://www.oecd.org/pisa/PISA%202018%20Insights%20and%20Interpretations%20FINAL%20PDF.pdf>

³ College Enrollment and Work Activity of Recent High School and College Graduates Summary.

Джерело: <https://www.bls.gov/news.release/hsgcec.nr0.htm>

⁴ National Center for Education Statistics Digest of Education Statistics 2018.

Джерело: https://nces.ed.gov/programs/digest/d19/tables/dt19_105.50.asp?current=yes

обмежений за місцем проживання що пов'язано з особливостями фінансування державних шкіл. Ці школи є безкоштовними для громадян США і фінансуються з бюджетів усіх трьох рівнів: федеральний бюджет, бюджет штату та місцевий бюджет. Витрати на школи на місцевому рівні покриваються в значній мірі за рахунок податків на нерухомість. Тому існує чітка залежність між фінансуванням школи та вартістю житла в певному шкільному районі: а саме чим вищі ціни на житло, тим краще фінансування місцевих шкіл. Існує також зворотній зв'язок – успішні школи притягують більше мешканців і сприяють зросту престижності району і відповідно ціни на житло (більш детально про фінансування шкіл ми розповімо в наступному розділі).

Переважає більшість державних шкіл напряму підпорядковуються місцевим шкільним районам та їх радам. Саме шкільні ради встановлюють правила та вимоги однакові для усіх шкіл району, хоча зміст цих норм може значно відрізнятися між різними шкільними районами. Рівень автономії окремої школи відрізняється в різних штатах, але кожна школа має можливість внесення незначних змін до навчальних планів та вибору підручників з переліку, запропонованого штатом.

Більшість державних шкіл функціонують на основі спільного для штату законодавства та закріплених правил шкільного району проте також існують окремі, законодавчо закріплені, різновиди державних шкіл.

Чартерні школи. Порівняно новий тип державних шкіл, що появилися в США на початку 90-х років XX ст. і поступово здобувають все більшу популярність. Станом на 2018 рік чартерні школи склали близько 7% загальної кількості державних шкіл⁵.

Держава не має безпосереднього впливу на управління чартерною школою, адже воно знаходиться в руках приватної організації, громадських чи батьківських об'єднань, проте фінансування в основному поступає з бюджету штату. Основою функціонування чартерних шкіл є контракт (charter), що укладається з адміністрацією шкільного району (місцевою освітньою радою) або безпосередньо з владою штату. Цей контракт діє зазвичай 3-5 років з можливістю його продовження або підписання нового. Цей контракт гарантує чартерній школі незалежність від влади шкільного району та державне фінансування за умови дотримання ряду вимог. Зокрема в контракті прописуються деталі щодо кількості учнів які будуть обслуговуватися, стандартів навчання, умови державних перевірок тощо. З одного боку, це дає чартерним школам значно більше свободи в питаннях слідування державним навчальним планам, організації навчального процесу, управління школою, встановленні зарплат для вчителів тощо. Також вважається, що відсутність державних обмежень стимулює інновації і сприяє здоровій конкуренції між школами. З іншого боку, такі школи, будучи виключені з шкільного району, не отримують фінансування з частки податку на нерухомість і майже повністю залежать від фінансування з бюджету штату.

Загалом такі школи користуються більшою популярністю за звичайні державні школи, адже вважається що їхні учні отримують кращі академічні результати⁶. Завдяки державному фінансуванню навчання в чартерній школі безкоштовне і мусить бути в рівній мірі доступне для всіх, тому для відбору учнів часто використовується механізм жеребкування. Є також певні об'єктивні фактори, які впливають на кращі академічні результати чартерних шкіл, перш за все, на відмінну від традиційної державної школи – адміністрація може виключити неуспішних учнів (такі учні переводяться до звичайної школи), що сприяє зросту мотивації учнів і загалом дозволяє школі відбирати кращих.

Незважаючи на їхню популярність серед населення, адміністрацію чартерних шкіл часто звинувачують в створенні ілюзії ефективності навчання яке насправді пояснюється свавільним виключенням з школи менш успішних учнів. А через особливість фінансування чартерних шкіл

⁵ National Center for Education Statistics - fast facts. Джерело: <https://nces.ed.gov/fastfacts/display.asp?id=30>

⁶ Charter Schools and Labor Market Outcomes Will S. Dobbie & Roland G. Fryer, Jr, 2016.

Джерело: <https://www.nber.org/papers/w22502>

(незалежність від місцевого податку на нерухомість) вони часто критикуються за сприяння зростанню нерівності в місцевій громаді.

Школи-магніти. Це спеціалізовані школи що концентрують навчання на конкретній галузі (точні науки, вивчення мов, мистецтво тощо) або використовують специфічні чи експериментальні методи викладання. Школи-магніти теж користуються значною популярністю адже їх рівень забезпечення вищий, ніж у решти державних шкіл. Від популярності шкіл і походить їхня назва, адже вони наче магніт притягують учнів. Школи-магніти можуть утворюватися як певною місцевою освітньою радою і обслуговувати учнів певного шкільного району, так і владою штату, у цьому випадку учні можуть потрапити до неї без прив'язки до місця проживання. Такі школи почали виникати в середині 60-их років ХХ ст., з метою расової десеґрегації населення: ідея полягала в тому щоб діти позбувалися расових стереотипів об'єднуючись навколо зацікавлення конкретною спеціальністю. Для забезпечення цього ефекту доступ до цих шкіл було відкрито для учнів незалежно від географії шкільних районів, а привабливість таких шкіл забезпечувало додаткове державне фінансування. На сьогоднішній день питання расової дискримінації в американському суспільстві не стоїть так гостро, як раніше, проте і сьогодні школи-магніти надають додаткові можливості для обдарованих дітей з бідних районів і традиційно вважаються елітними серед державних шкіл. І завдяки їх спеціалізації відбір учнів до такої школи вважається виправданим, тому вступ до школи-магніту передбачає проходження іспитів чи наявність високих попередніх оцінок по предметам, на яких спеціалізується школа-магніт. Станом на 2018 рік школи-магніти склали близько 3% загальної кількості державних шкіл⁷.

Незважаючи на загалом дуже високий рівень забезпеченості державних шкіл та їх різноманіття – приватна середня освіта в США користується значною популярністю: в них навчається близько 10% американських учнів.

Приватні школи

Загалом приватні школи США можна розділити на 3 категорії:

- парафіяльні (асоціюють себе з певною релігією / конфесією);
- такі що приносять прибуток своїм власникам (функціонують як бізнес);
- неприбуткові (наприклад коли власником є громадська організація).

Приватні школи фінансуються за рахунок плати за навчання та благодійних пожертвувань. В більшості випадків для поступлення в приватну школу необхідно пройти вступні іспити або відповідати іншим вимогам школи. До цього часто долучається висока ціна навчання що часто перетворює приватні школи в закриті елітні клуби. Приватні школи не підпорядковуються адміністрації шкільних районів і в значній мірі функціонують незалежно від влади штату (хоча часто влада штату може вимагати від приватної школи тої чи іншої форми реєстрації чи проходження державної акредитації). Приватні школи можуть самостійно вибирати способи і структури внутрішнього управління, методи навчання, встановлювати вимоги до викладачів та учнів, вибирати підручники і т. д. Але, в інтересах своїх же учнів, приватні школи постійно стежать за освітніми тенденціями, змінами в освітньому законодавстві і, перш за все, за вимогами, які встановлює штат перед учнями щодо закінчення школи та вимогами, які існують для вступу у вищі навчальні заклади.

Частою практикою серед приватних шкіл є певна форма спеціалізації: використання школою певних освітніх підходів (Монтессорі), націленість на полегшення вступу в той чи інший вищий навчальний заклад, обслуговування обдарованих учнів чи учнів з обмеженими можливостями, учнів з певними релігійними переконаннями тощо.

В середньому приватні школи значно менші за державні, а коефіцієнт кількості учнів що припадає на одного викладача – нижчий. Це, та високий рівень матеріальної забезпеченості приватних шкіл, переважно робить рівень освіти в них значно вищим, ніж у державних школах, що в подальшому значно полегшує їхнім випускникам вступ до найкращих університетів США.

⁷ National Center for Education Statistics - fast facts. Джерело: <https://nces.ed.gov/fastfacts/display.asp?id=30>

В американському суспільстві релігійне питання відіграє значиму роль, що відображається на освітній сфері. Зокрема важливим нюансом є факт, що основна кількість приватних шкіл в США асоціює себе з певною релігійною конфесією. Хоча кількість «секуляризованих» приватних шкіл поступово зростає, однак на сьогодні близько $\frac{3}{4}$ приватних шкіл є релігійними, а серед них найбільш розповсюдженими є католицькі школи (близько 38.8%)⁸.

На сьогоднішній день, в основному, такі школи зараховують учнів незалежно від їхніх релігійних переконань. Проте, більшість «релігійних» шкіл вимагають від усіх учнів відвідувати уроки релігії та брати участь у спільних духовних практиках. А також вступ в таку школу означає для учнів залучення в більшу організацію, так більшість католицьких шкіл управляється місцевою парафією (чи групою парафій), єпархією або окремою релігійною інституцією (напр.. монастирем), у великих містах такі школи часто прикріплені до місцевого католицького університету.

Державні вимоги до функціонування релігійних шкіл такі ж самі як і до решти приватних шкіл і викладачі-священники, що працюють в «релігійних» школах, теж часто одночасно є сертифікованими викладачами. Загалом поширеною є практика обрання священників членами місцевих шкільних рад чи інспекторами шкільного району. Деякі релігійні общини практикують повне або часткове покриття коштів на навчання в «своїх» школах для членів церкви.

В американському суспільстві існують різні точки зору на співвідношення приватної і державної освіти – є організації які виступають за тотальну приватизацію шкіл, вважаючи що освіта мусить бути більш незалежною від державного контролю; також останнім часом набирає популярності ідея впровадження «освітніх ваучерів», вона полягає в тому що гроші, які держава витрачає на середню освіту кожного з своїх громадян, мусять у повній мірі слідувати за учнем, незалежно від форми власності школи яку він відвідує. Фактично це означає, що держава мусить інвестувати також і в приватні школи. Хоча в американському законодавстві існує велика кількість перешкод для такої практики, за останні роки відбулися певні зрушення в цьому керунку, як на рівні окремих штатів, так і на федеральному рівні.

Все більше американських батьків через ряд причин не бажають віддавати дитину до будь-якої школи і тому на сьогодні близько 3% учнів навчається вдома (пандемія COVID-19 ще більш актуалізувала цей тренд, проте статистичних даних ще не достатньо, щоб кількісно оцінити зміну).

Домашнє навчання

Навчання вдома є законодавчо визнаною загальнодержавною практикою та регулюється законодавством штатів. У більшості випадків батьки викладають дітям самостійно, але іноді наймають приватного викладача чи вихователя. Серед найпоширеніших причин вибору цієї форми навчання - стурбованість якістю освіти, безпекою чи соціальним середовищем місцевих шкіл; а також бажання батьків включити в програму релігійні настанови чи забезпечити навчання в темпі, що відповідає дитині.

Законодавчі вимоги штатів щодо умов домашнього навчання сильно різняться: в деяких штатах достатньо заповнити просту заяву про намір навчати дитину вдома, а в інших необхідно щоб домашні вчителі (або батьки) відповідали встановленим вимогам а учні регулярно проходили державні перевірки знань. Багато штатів дозволяють учням, які навчаються вдома, відвідувати частину уроків в школі або брати участь у позакласних заходах з іншими школярами. Як держава так і ряд громадських організацій надають безкоштовні сервіси і матеріали для батьків та їх дітей для ефективного навчання вдома. Також в останні роки набирала популярності он-лайн освіта, яка стала особливо актуальною в часі пандемії COVID 19.

Більшість школярів, закінчивши домашню школу, не отримують диплом про завершення середньої освіти, проте це не створює перепон для їхньої подальшої освіти та кар'єри.

⁸ Characteristics of Private Schools in the United States: Results From the 2015-16 Private School Universe Survey. Джерело: <https://nces.ed.gov/pubsearch/pubsinfo.asp?pubid=2017073>

Система управління середньою освітою у США

Управління середньою освітою у США відбувається на 3-ох основних адміністративних рівнях:

- Загальнонаціональний (федеральний) рівень
- Рівень штату
- Локальний рівень

В основному законі, Конституції США, безпосередньо не згадується питання освіти, але Десята поправка до Конституції стверджує, що всі повноваження, які не є спеціально делегованими федеральному уряду, делегуються урядам штатів. Відповідно, ще з часів батьків-засновників США, основні повноваження у формуванні освітньої політики належать владі штату, але на кожному із адміністративних рівнів відбувається прийняття рішень щодо управління середньою освітою і вноситься частина коштів для фінансування державного шкільництва.

Загальнонаціональний (федеральний) рівень

Федеральний уряд США не має прямих повноважень щодо управління системою освіти. У Сполучених Штатах не існує загальнонаціонального міністерства освіти, ані основного закону про освіту.

На відмінну від більшості країн з централізованою системою освіти, федеральний уряд *не займається*:

- безпосереднім керівництвом навчальними закладами (крім декількох винятків);
- перевіркою, акредитацією чи ліцензуванням навчальних закладів;
- формуванням навчальних програм;
- наймом та ліцензуванням викладачів чи іншого освітнього персоналу;
- встановленням освітніх стандартів щодо зарахування, оцінювання навчального успіху чи завершення навчання;
- формуванням або розподілом бюджетів на освіту між штатами, населеними пунктами чи навчальними установами.

Роль федерального уряду США в сфері освіти *зводиться до наступного*:

- розробка та просування освітньої політики та реформ національного масштабу;
- управління федеральними програмами допомоги, затвердженими Конгресом США;
- впровадження федеральних законів що стосуються громадянських прав в сфері освіти;
- надання інформації та статистичних даних про освіту на національному та міжнародному рівнях;
- допоміжні функції для інших федеральних департаментів та установ.

На федеральному рівні управлінням освітою займається *Департамент освіти США* (United States Department of Education). Про його відносно незначну роль говорить те, що департамент виокремився як окремий політичний орган лише у 1979 році і залишається одним з найменших за кількістю працівників.

Другорядна роль федерального уряду в питанні освіти склалася в наслідок історичних особливостей розвитку США, а окремі спроби збільшити рівень центрального контролю над системою освіти, загалом не призводять до значної трансформації системи. Так, наприклад спроба запровадити загальнонаціональні стандартизовані тести у 2001 році (в рамках ініційованої президентом групи програм No Child Left Behind Act), зіштовхуються зі спротивом суспільства і згортаються або впроваджуються в значно обмеженому форматі.

Розподіл федеральних коштів між штатами, окремими школами чи іншими освітніми інституціями відбувається за рядом показників і механізмів та різняться в залежності від штату. На сьогоднішній день федеральний бюджет покриває лише близько 8% видатків на середню школу, і навіть в часи значної державної інтервенції після економічної кризи 2008 року, цей відсоток не перевищував 13%. Департамент освіти не ставить за пріоритет вирівнювання загальнонаціонального рівня освіти, а радше надання дітям рівного доступу до певного

освітнього мінімуму. І оскільки Департамент освіти не обтяжений адміністративними та розпорядчими функціями стосовно навчальних закладів (ці функції належать до повноважень штатів), його діяльність в значній мірі зосереджена на прийнятті рішень на макрорівні – рівні загальнонаціональних інтересів – вирішення стратегічних задач розвитку освіти в країні в цілому. Департамент встановлює вимоги федерального рівня, що є обов'язковими для всіх штатів, наприклад визначення обов'язкового «ядра» навчальних планів і програм, розробки загальної візії освітнього процесу, інформування про нові освітні виклики та створення рекомендацій для вирішення складних загальнонаціональних освітніх питань, збір статистичної інформації про школи та розробка програм для забезпечення рівного доступу до освіти.

Основна частина федеральних видатків на середню школу спрямовується на надання допомоги матеріально незабезпеченим учням, учням з особливими потребами та боротьбу з дискримінацією. Для прикладу, підтримка програми «Розділ 1» (Title 1) – найбільшої освітньої програми, що фінансується з федерального бюджету. Мета програми – покращення доступу до середньої освіти дітей з малозабезпечених сімей шляхом надання додаткових коштів шкільним районам з найвищим показником бідності. Кошти, що надаються програмою «Розділ 1», можуть бути використані для вдосконалення навчальної програми та якості освітніх заходів, консультування, залучення батьків та збільшення персоналу. Проте, допомога в рамках цієї програми не є гарантованою і, щоб продовжувати отримувати допомогу, школи повинні постійно вдосконалюватися: впроваджувати кращі практики викладання, а їхні учні мають щорічно покращувати результати на державному тестуванні.

Інша важлива роль Департаменту освіти США в галузі середньої освіти – це активна співпраця з різними громадськими організаціями та лобістськими групами. Це дозволяє швидко поширювати і впроваджувати найкращі напрацювання громадського сектору в питаннях освіти, провадити дискусії по актуальних питаннях освіти на найвищому рівні та направляти кошти благочинців на найбільш гострі освітні потреби.

Рівень штату

У більшості штатів питання сфери освіти згадується безпосередньо в Конституції штату, а законодавчий орган штату має верховну владу в питаннях освіти. Перш за все ця влада полягає у виділенні коштів на освіту та прийнятті освітнього законодавства. Кожен із 50 штатів має окремі нормативно-правові акти, які регулюють діяльність освітньої сфери, тому норми освітнього законодавства можуть значно відрізнятися між штатами.

Як правило, законодавчі органи штатів делегують основну кількість повноважень до *освітньої ради штату* (State Board of Education), державно-громадського органу, що відповідає за формування освітньої політики штату. Як правило, рада складається з 7-11 осіб, що обираються населенням на загальних виборах або призначаються губернатором із числа представників ділових кіл, професійних асоціацій, наукових товариств, лідерів різних релігійних конфесій. У окремих штатах ця рада відповідає за всі рівні освіти, включаючи професійну та вищу освіту, проте у переважній більшості випадків заклади вищої освіти, користуються значною автономією, тому рада освіти штату зосереджується на управлінні дошкільною та середньою освітою. Рада визначає діяльність *департаменту освіти штату* (State Department of Education) – виконавчого органу з освіти на рівні штату. На рівні Департаменту освіти штату здійснюються основні політичні, адміністративні та фінансові функції в освітній сфері, а їхню роботу можна порівняти з роботою міністерств освіти в країнах з централізованою системою освіти (зокрема і Україною). Керівником Департаменту освіти штату є *інспектор державних шкіл* (Superintendent of Public Instruction). Він відповідає за загальний нагляд над департаментом освіти штату та періодично звітує перед радою освіти штату, законодавчим органом та губернатором. Більшість інспекторів призначаються радою освіти штату або губернатором, проте в деяких штатах інспектор обирається всенародним голосуванням.

В системі освіти США влада штатів відіграє визначальну роль в управлінні освітою. Серед основних обов'язків, які виконують органи влади штату в сфері середньої освіти, належать:

- забезпечення встановленого фінансового мінімуму витрат на учня, розподіл коштів штату та частини федерального фінансування між шкільними районами;
- надання ліцензій на ведення діяльності та укладання договорів з приватними школами;
- встановлення вимог до кваліфікації педагогічних працівників та надання ліцензій вчителям шкіл та іншому освітньому персоналу;
- забезпечення нагляду та керівництво місцевими освітніми радами;
- організація роботи з підвищення кваліфікації вчителів і керівників шкіл;
- надання технічної допомоги шкільним районам та окремим школам;
- встановлення загальних принципів шкільних програм, підручників, освітніх стандартів та системи оцінювання учнів;
- нагляд за наданням освітніх послуг для учнів з обмеженими можливостями, дорослих, які потребують базових освітніх послуг, та інших груп з особливими потребами;
- формування стандартизованих тестів для державних шкіл та вимог до учнів для отримання диплому про завершення середньої освіти.

Департамент освіти штату делегує значну частину своїх функцій щодо управління на нижчі рівні, перш за все місцевим шкільним районам.

Локальний рівень

Кожен штат США розділений на менші адміністративні одиниці, відомі як округи (county), в окремих штатах ці адміністративні одиниці називають парафіями (parish) або боро (borough), проте для простоти викладу в подальшому ми будемо називати їх лише округами. Інший тип місцевого самоврядування – це муніципальне врядування (управління окремими містами). До округів зазвичай входять як окремі муніципалітети, так і сільські території.

Проте в більшості випадків адміністрація округу лише опосередковано займається питаннями освіти на своїй території, адже за ці питання відповідає інша адміністративна одиниця місцевого рівня – *шкільний район* (school district). Більшість шкільних районів США є **юридично відокремленими правовими суб'єктами, що функціонують як незалежні місцеві одиниці державної влади**. Шкільні райони фактично функціонують паралельно основним органам місцевої влади (міським чи окружним радам), а їхні адміністративні межі часто не співпадають з межами одиниць місцевого самоврядування чи округів. В деяких округах, аналогічно рівню штату, також існує посада *місцевого інспектора державних шкіл*, що відповідає за нагляд та координацію роботи різних шкільних районів, присутніх на території округу.

Управлінські повноваження *шкільного району* поширюються в основному лише на сферу *дошкільної та середньої освіти*, а обсяг його повноважень встановлює закон штату. Загалом в США нараховується близько 14 тис. шкільних районів і більшість державних шкіл належать до їхньої юрисдикції. Розміри шкільних районів значно різняться – від однієї школи з менш як ста учнями до більш, ніж 1700 шкіл в яких навчається понад мільйон учнів (шкільний район що покриває територію міста Нью-Йорк). Окрім географічних розмірів, шкільні райони значно різняться за рівнем незалежності, об'ємом повноважень та способом формування. Так наприклад, більшість шкільних районів уповноважені збирати частину податку з населення, проте в окремих випадках ця функція делегується органам місцевого самоврядування (Вірджинія). У деяких штатах річний бюджет шкільного району мусить бути затверджений плебісцитом (**частина шкільних районів штату Нью-Йорк**) або органом місцевого самоврядування (в штаті **Меріленд**). Також яскравим виключенням є штат Гаваї, в якому завдяки порівняно невеликим розмірам штату, взагалі відсутній поділ на шкільні райони, а департамент освіти Гаваї безпосередньо управляє місцевими школами.

На чолі шкільного району стоїть обрана *місцева освітня рада* (board of education). Ця рада вирішує місцеві питання фінансового, адміністративного та навчального характеру, і в основному займається наступним:

- впроваджує політику та виконує розпорядження влади штату в рамках своїх повноважень;

- розробляє та впроваджує власну освітню політику
- в значній мірі формує та впроваджує навчальні програми, обирає підручники;
- наймає на роботу викладачів та адміністрацію шкіл, визначає їх зарплату;
- вирішує питання фінансового та матеріального забезпечення шкіл (в основному, шляхом збору з місцевого населення податку на нерухомість) ;
- організовує навчання для підвищення кваліфікації своїх викладачів;
- організовує перевезення учнів на шкільних автобусах;
- займається питаннями будівництва та обслуговування шкільних будівель.

Місцева освітня рада складається, як правило з 5-7 осіб, що **подібно раді на рівні штату**, обирається населенням на загальних виборах або призначаються місцевими чиновниками з числа досвідчених освітян та громадських лідерів. Деякі ради можуть включати також представника учнівства, проте без права голосу. Члени ради працюють певний визначений термін - два або чотири роки, після чого їх переобирають\перепризначають.

Багато освітніх рад проводять відкриті засідання та активно заохочують участь батьків, шкільних працівників та жителів громади у прийнятті важливих рішень щодо діяльності шкільного району. Для збільшення прозорості та зростання довіри мешканців, шкільні ради часто публікують порядок денний та протоколи своїх засідань, фінансові звіти.

Члени ради володіють владними повноваженнями лише колегіально на засіданні ради, тому для вирішення повсякденних питань місцева освітня рада **призначає інспектора (superintendent)**, що діє як виконавчий орган ради, часто інспектор є також членом ради проте не володіє правом голосу. Інспектором зазвичай назначають досвідченого освітнього адміністратора, що добре розуміє місцеві проблеми. За потреби, інспектор може наймати помічників та інший допоміжний адміністративний персонал.

Хоча формально окремі школи не входять у 3-ох ступеневу систему управління освітою США, державні школи зберігають за собою певний ступінь автономії.

Рівень школи

Кожна з шкіл зберігає за собою певний рівень автономії від місцевої освітньої ради, проте кількість повноважень, які делегуються адміністрації школи визначає сам шкільний район.

На чолі кожної школи стоїть *директор (principal)*, що регулярно звітує про стан речей в своїй школі *інспектору шкільного району*. Директор відіграє роль лідера школи, що забезпечує учнів і персонал школи спільною візією розвитку, він відповідає за управління персоналом школи, повсякденними справами школи, налагоджує стосунки з батьками та місцевою громадою. Директор відповідає за визначення освітніх цілей для своєї школи, виявлення освітніх потреб учнів та формулювання плану розвитку школи відповідно до державних та місцевих освітніх цілей та політики. Основною задачею директора є забезпечення ефективного функціонування школи та запевнення академічної успішності її учнів – тож в деяких штатах існує законодавчо закріплена вимога звільнення директорів на підставі критерію «неефективної школи» (формальна класифікація шкіл на основі показників успішності учнів протягом певного часу).

У багатьох штатах основні повноваження та зони відповідальності шкільних директорів закріплені в законодавстві, проте, більш детальні вимоги прописуються на рівні шкільних районів. У більшості штатів, директор школи не має прямого впливу на вибір викладачів, що викладають у його школі. Натомість рішення про найм викладачів та скерування їх на роботу до конкретних шкіл приймаються на рівні шкільного району.

З метою згуртувати школярів та надати їм відчуття приналежності до соціальної групи, школи використовують свою автономію в основному для культивування історії школи, популяризації командних видів спорту, загальношкільних позакласних заходів тощо. Ці зусилля помножуються на різноманітність освітнього законодавства та ідентичностей між штатами чи навіть їх регіонами, витворюючи унікальну ідентичність кожної школи.

Важливу роль у функціонуванні школи також відіграє *учнівська рада (student council)* – орган шкільного самоврядування, що в основному формується з активних старшокласників.

Повноваження таких рад обмежуються організацією свят, проведенням волонтерських заходів, збором коштів на добродійність та для окремих учнівських ініціатив. Саме участь в учнівських радах часто стає для молодих американців першою сходинкою до активного суспільного життя.

Фінансування середньої освіти

Фінансування державної освіти в Сполучених Штатах є значною мірою децентралізоване, а джерела фінансування включають бюджети усіх рівнів: федеральний, штату та місцевої влади, а також добровільні внески приватних осіб, неурядових організацій, батьків чи навіть учнів. Із понад 1.4 трильйона доларів, витрачених на загальнонаціональну освіту в 2019 році, приблизно 57 відсотків припадає на шкільну освіту, тоді як 43 відсотків - на вищу освіту. Загалом ці видатки становлять 7 відсотків валового внутрішнього продукту (ВВП) США⁹.

Федеральний рівень

Завдання федерального уряду полягає в підтримці забезпечення доступу до середньої освіти для всіх громадян. Відповідно федеральні кошти, на які припадає лише 8% загального фінансування середньої освіти, цільово спрямовуються на учнів, які мають обмежені можливості ефективно навчатися в школі (наприклад групи учнів що мають недостатній рівень знання англійської мови, низький рівень доходів сім'ї, неблагополучне соціальне середовище, чи стикаються з різними формами дискримінації). Федеральний уряд завдяки підтримці бідних шкіл (перш за все програма «Розділ 1») також в певній мірі сприяє вирівнюванню рівня освіти на загальнонаціональному рівні.

Рівень штату

Власне розподіл витрат між штатом та шкільним районом є для середньої освіти фінансово найважливішим аспектом. Існує значна варіативність в співвідношенні і способі розподілу витрат між цими рівнями влади, проте загальна схема виглядає наступним чином: влада штату вираховує рівень добробуту шкільного району (в основному на основі сумарної вартості нерухомості, що знаходиться в окрузі, проте деякі штати враховують також показники доходів мешканців та величину податку з продажів), на основі цих даних штат проектує кількість прибутків шкільного району та додає з бюджету штату суму, якої не вистачає для забезпечення мінімального показника витрат на одного учня, при цьому багаті райони можуть взагалі не отримувати фінансування із штату, а утримуватися з власних зборів та пожертв. Мінімальний показник витрат на одного учня означає гарантовану суму витрат на одного учня, він щорічно встановлюється владою штату і відповідно також значно відрізняється між штатами.

Майже у всіх штатах суму, необхідну для забезпечення функціонування шкільного району, визначає встановлена владою штату *формула фінансування*.

Існує дві основні моделі формул:

- *Базова формула*. Згідно цієї моделі фінансування розподіляється на основі закріпленої в законодавстві штату суми витрат на одного учня (бази), що модифікується коефіцієнтами в залежності від типу учнів (напр. різний коефіцієнт встановлюється для учнів в залежності від віку, неповносправності або обдарованості, інших особливих категорій дітей). Так на основі статистики кількості учнів кожної категорії в кожному з шкільних районів і відбувається розподіл коштів.

- *Формула на основі ресурсів*. Фінансування розподіляється на основі розрахунків штату щодо необхідної ресурсної бази шкільного району (в першу чергу кількості необхідного персоналу шкіл). У цій моделі, влада штату, беручи до уваги кількість учнів та наявну інфраструктуру, розраховує необхідну кількість викладачів, ресурсів для підтримання чи розбудови шкільної інфраструктури, тощо. І на основі таких розрахунків виділяє кошти шкільним районам.

⁹ National Center for Education Statistics Digest of Education Statistics 2018.
Джерело: https://nces.ed.gov/programs/digest/d19/tables/dt19_106.10.asp

Більшість штатів вносять свої специфічні модифікації до цих основних моделей (впроваджують різні категорії учнів, по-різному визначають ці категорії, встановлюють різні розміри коефіцієнтів, вимоги до кількості шкільного персоналу, запроваджують додаткові правила розподілу коштів в питаннях перевезення учнів чи кількості малих шкіл в окрузі тощо), використовують комбінацію двох основних моделей або впроваджують власну (як у випадку з Гаваями, де взагалі відсутній поділ штату на шкільні райони). Враховуючи різницю в розвитку між штатами, їх особливості політично-соціального життя та пріоритети суспільства, неможливо оцінити ці формули за якимось спільним показником ефективності. Кожна з моделей має свої переваги та недоліки, створюючи різні стимули для шкільних районів і приносячи різні результати їхнім мешканцям.

Ці формули часто намагаються врахувати доходи штату та шкільних районів та частково компенсувати відмінності між районами. Використовуючи часто доволі складні розрахункові моделі, влада штатів прагне забезпечити справедливу рівновагу між багатими і бідними, гарантуючи певний мінімальний рівень витрат на кожного учня в незалежності від місця його проживання і доходу його сім'ї.

Локальний рівень

Традиційно власне місцеві громади відігравали найважливішу роль в фінансуванні та управлінні шкільництвом в США, так ще у 20-их роках ХХ ст. доля громад в фінансуванні шкіл складала більше 80%. Хоча з того часу вплив центральної влади на шкільництво значно зріс, роль громади залишається значною (особливо в порівнянні до освітніх систем інших країн). Так, федеральний бюджет покриває лише 8% загальних видатків на державну школу, приватні внески складають менше 2%, а основний фінансовий тягар лягає на бюджет штату (47%) та місцеві бюджети (43%)¹⁰.

З цих витрат 91% спрямовуються на операційні витрати, такі як зарплати, адміністрування, підручники, обіди та транспорт учнів. Решта 9% витрачаються на капітальні витрати, такі як будівництво чи реконструкція шкіл та придбання обладнання¹¹.

Фінансування державної школи з локального бюджету відбувається в основному за рахунок податку на нерухоме майно. Ставку цього податку встановлює кожен штат окремо і відповідно існують значні відмінності між штатами в розмірі оподаткування (відмінності сягають 10-кратного розміру). Шкільні райони, які і представляють локальний рівень влади в питаннях освіти, отримують лівову частку податку на нерухомість і він складає основну статтю їхнього власного доходу. Більшість шкільних районів США мають змогу самі збирати цей податок та модифікувати його розмір в залежності від потреб і можливостей місцевої громади. Тобто розмір податку на нерухомість часто відрізняється між шкільними районами в середині штату, хоча відмінності і не такі разючі, як між різними штатами.

Така прив'язка фінансування шкільництва до вартості місцевої нерухомості створює значні розбіжності в можливостях між шкільними районами, так ультра-багате передмістя Нью-Йорка в десятки разів випереджає глибоку провінцію Юти за вартістю нерухомості і відповідно за можливістю самостійно забезпечити потреби місцевих шкіл. Хоча бідніші громади можуть встановити вищі податкові ставки, щоб компенсувати меншу базу податку на нерухомість, однак в американському суспільстві, де показник нерівності доходів є дуже високим, ці громади не будуть в стані забезпечити такий самий рівень шкільництва. Тому в справі забезпечення більш рівних можливостей для навчання важливу роль відіграє влада штату.

Приватні внески

Доброчинні внески на підтримку середньої освіти є популярним явищем в американському суспільстві і практикується всіма верствами населення. В основному, така допомога іде на гранти для окремих найбільш успішних або матеріально незабезпечених учнів, додаткову фінансову мотивацію для найбільш ефективних чи найбідніших шкіл, на підтримку громадських

¹⁰ Там же. Джерело: https://nces.ed.gov/programs/digest/d19/tables/dt19_235.10.asp

¹¹ National Center for Education Statistics - fast facts. Джерело: <https://nces.ed.gov/FastFacts/display.asp?id=66>

організацій, які ставлять за ціль реформувати систему освіти в США або підвищити її рівень (наприклад одна з найбільших таких організацій, «Teach for America» надає фінансову підтримку молодим випускникам які вирішили стати вчителями в школах). Також популярною є практика підтримки багатими випускниками «рідних» шкіл, хоча в переважній більшості бенефіціарами «ностальгічного» донорства є приватні школи, що активно займаються фандрейзингом серед своїх випускників. Законодавство США не тільки дозволяє робити приватним особам та організаціям грошові, майнові чи інші внески, але також звільняє ці внески від податків. Незважаючи на незначність добровільних пожертв в масштабі всієї країни (1.7% загальних витрат на шкільництво), такі пожертви можуть призводити до доволі значних змін як на локальному рівні так і в масштабах всієї країни. Наприклад, школи з багатими покровителями можуть забезпечити значно вищу якість освіти, хоча, з іншого боку, такий зовнішній вплив негативно впливає на показники рівності в громаді. Окремі організації завдяки своїй багаторічній роботі і ціленаправленому фінансуванню окремих ініціатив в шкільній освіті мають змогу лобювати власні інтереси на найвищому рівні. Наприклад, організація «EdChoice»¹², що довгий час виступає за демократизацію освіти шляхом створення системи освітніх ваучерів (цільових стипендій що надаються з ціллю зробити навчання в приватних школах більш доступним для малозабезпечених але обдарованих учнів) домоглася за останні десятиліття певних зрушень у законодавствах окремих штатів. А у 2018 році адміністрація президента скористалася з напрацювань «EdChoice» та інших подібних організацій, та ініціювала запровадження таких ваучерів на загальнонаціональному рівні.

Варто зазначити, що державна влада, відображаючи цінності американського суспільства, не ставить пріоритетом встановлення однакового стандарту якості освіти і відповідно однакового фінансування для всіх шкіл, тому різниця між багатими і бідними шкільними районами зберігається і продовжує рости, відображаючи зріст нерівності в середині суспільства. Це в свою чергу означає, що кількість витрат на одного учня може різнитися в десятки разів в залежності від місцезнаходження школи. Що на практиці означає значну різницю в кількості і рівні персоналу шкіл, різноманітності факультативних занять для учнів, матеріально-технічному стані шкіл, якості роздаткових матеріалів, тощо.

Ключові стейкхолдери впливу на освітню політику

Окрім формалізованої державної ієрархії управління, в США існує також ряд інших центрів що здійснюють вплив на шкільну освітню політику.

Суди

Як на федеральному рівні, так і на рівні штатів, американські суди історично відігравали ключову роль у врегулюванні політичних дискусій щодо питань, які прямо чи опосередковано пов'язані з освітою, включаючи такі теми, як якість освіти, фінансування шкіл, рівний доступ та роль релігії в школі. Одним з яскравих прикладів є рішення Верховного суду США у справі «Браун проти освітньої ради» у 1954 році. У цій справі суд постановив, що роздільне навчання чорношкірих і білих школярів в державних школах суперечить Конституції. Рішення стало ключовою подією в боротьбі проти політики расової дискримінації в США та розпочало довгий процес десеєграгації шкіл американського Півдня.

Неурядові організації

Організації громадянського суспільства відіграють важливу роль у впливі на освітню політику на всіх рівнях управління та впровадження освітніх практик. До таких організацій належать благодійні фонди, профспілки вчителів, асоціації батьків і вчителів та багато інших осередків, які зацікавлені в різноманітних питаннях освіти. Роль та функції цих організацій дуже різні і включають проведення досліджень сфери освіти, надання грантів учням, вчителям та школам, надання освітніх послуг, захист прав та свобод учасників освітнього процесу, впровадження окремих навчальних практик, вплив на громадську думку або лобювання

¹² Офіційна веб-сторінка EdChoice. Джерело: <https://www.edchoice.org/>

інтересів з метою реформування галузі освіти та інше. Представники неурядових організацій часто беруть участь у консультаційних радах, які працюють на всіх рівнях державного управління.

Бізнес

Підприємці часто надають благодійну та волонтерську допомогу місцевим школам, таким чином формуючи у громади позитивний образ свого підприємства. А також активно впливають на освітню політику, беручи участь у конференціях пов'язаних з освітою та консультативних радах. Американське суспільство загалом привітно ставиться до впливу на освіту зі сторони бізнесу, адже інтерес підприємців у вихованні школою майбутніх професіоналів співпадає з інтересом батьків і суспільства загалом.

Профспілки вчителів

Хоча окремі вчителі мають незначний вплив на прийняття рішень на рівні школи чи шкільного району, проте участь у вчительській профспілці значно посилює їхній статус та вплив на прийняття управлінських рішень щодо освітньої сфери. Загалом існує декілька загальнонаціональних вчительських профспілок, дві найбільших з яких об'єднують близько 5 млн. вчителів та представників інших шкільних професій і є одними з найбільших професійних організацій в США. Існує також ряд профспілок, що працюють на рівні штату чи навіть окремих локальних організацій. Профспілки також захищають трудові права викладачів – ведуть перемовини з радами шкільних районів щодо питань розміру зарплатні, кількості робочих годин чи навіть щодо норм кількості дітей у класі. У випадку відсутності порозуміння, профспілки організують страйки з метою впливу на владу шкільного району чи штату. Загальнонаціональні профспілки також мають вагомий вплив на прийняття освітніх рішень на федеральному рівні.

Організації батьків

Батьки, безумовно, складають кількісно найбільшу зі зацікавлених сторін і їх активна участь в житті школи вітається. На законодавчому рівні прописана необхідність залучати батьків до прийняття управлінських рішень на рівні школи, також виділяються державні кошти на шкільні заходи що включають батьків. Проте рівень впливу батьків на прийняття рішень у школі варіюється в залежності від політики окремих шкільних районів.

Батьківська активність в основному формалізована та передбачає співпрацю із шкільними працівниками. В США існує декілька загальнонаціональних організацій, метою яких є залучення батьків до шкільних діяльностей та прийняття рішень. Найпопулярнішими з таких організацій є «Асоціація батьків та вчителів» (Parent Teacher Association) та «Організація батьків та вчителів» (Parent Teacher Organization).

Обидві організації мають подібні цілі, проте «Асоціація» є більш централізованою – в організації є центральна штаб-квартира та розгалужена мережа представництв, що включає усі штати; власне друковане видання; організація також передбачає обов'язкові членські внески. «Асоціація» веде активну лобістську політику, часто надаючи рекомендації Конгресу США та владі штатів щодо прийняття законодавчих актів у сфері освіти, дітей та молоді. «Асоціація» має ряд власних програм, в рамках яких надається підтримка шкільним організаціям та окремим учням (творчі конкурси, гранти, тренінги, освітні конференції).

«Організація» є значно більш децентралізованою мережею. У неї відсутня розбудована адміністрація, відсутні обов'язкові членські внески і її роль фактично зводиться до вироблення і супроводу правил взаємодії батьків та школи. Будь-які з організацій мережі мають подібні цілі: створення майданчиків для діалогу батьків, вчителів та учнів; залучення батьків до прийняття управлінських рішень на рівні школи; збір коштів на додаткові навчальні матеріали та заняття; організація позакласних заходів тощо.

Комітети батьків та вчителів існують майже у всіх школах та функціонують під егідою «Асоціації батьків та вчителів» чи «Організації батьків та вчителів». Комітети здебільшого відповідальні за організацію подій для дітей і батьків; організацію шкільних свят та позакласних діяльностей; організацію різноманітної волонтерської допомоги для шкіл тощо.

Важливим є також залучення додаткових коштів для шкіл, зокрема проведення фандрейзингових заходів для збору коштів: на ремонт школи, додаткової оплати праці окремих вчителів, фінансування учнівських дослідницьких проектів тощо.

Рівень впливовості таких об'єднань є різним, але навіть невелика вмотивована група освічених батьків, що має достатньо часу, може творити вагомні зміни. Часто директор, перш ніж прийняти важливе для школи рішення, обговорює його з батьківським комітетом, щоб заручитись публічною підтримкою для нововведень. Якщо ж батьки незадоволені чимось у школі, вони намагаються вплинути на адміністрацію або владу шкільного району. У більшості американських батьків є також можливість вплинути на освітню політику шляхом виборів до місцевої освітньої ради чи освітньої ради штату.

Проміжні висновки

1. Освіта в США вважається однією з найбільш якісних та престижних у світі. Фундаментом цього служить система середньої освіти, яка вирізняється від систем інших країн високим рівнем децентралізації та державно-громадського управління освітою.
2. Управління системою освіти в США відбувається на засадах:
 - *децентралізації*: обмежена участь федерального уряду в управлінні системою освіти, значна кількість повноважень делегована на локальний рівень;
 - *плюралізму*: відмінності в освітніх програмах та формах організації освітніх систем в залежності від штату; значна кількість осередків впливу на освітню політику; різноманітність закладів освіти за формою власності, методами викладання, способом організації тощо.
 - *транспарентності*: недержавні осередки впливу (громадські об'єднання, релігійні організації, бізнес) мають можливість відкрито лобювати свої інтереси та впливати на освітнє законодавство; відкритість фінансових звітів та даних щодо прийнятих рішень в сфері освіти.
 - *демократичності*: значна частина керівників у галузі освіти вибирається населенням шляхом загальних виборів; у випадку якщо освітня рада не вибирається населенням, то їх членами призначаються лідери з-поза чиновницького істеблішменту.
3. Завдяки міцним демократичним традиціям урядування різні штати та території США вберегти значну частину своїх місцевих традицій урядування, що призвело до різноманіття форм і традицій організації освітнього процесу. Роль центрального федерального уряду в питаннях освіти зведена до мінімуму. Освітні стандарти та норми, механізми фінансування повністю покладаються на місцеві органи влади і значно різняться в залежності від штату чи навіть шкільних районів в середині штату.
4. Незважаючи на відмінності організації системи освіти між різними штатами, загальна модель є однаковою як для штатів так і для шкільних районів - основні владні повноваження зосередженні в руках *освітніх рад*, які реалізують свої виконавчі та адміністративні функції через *інституції інспекторів*. Школи у США зберігають за собою певний рівень автономії, проте кількість повноважень які делегуються адміністрації школи визначає шкільний район
5. Фінансування державної освіти у США є значною мірою децентралізоване, а джерела фінансування включають бюджети усіх рівнів: *федерального (8%), штату (47%), локального (43%), а також добровільні внески (2%)*.
6. Основне навантаження щодо фінансування освіти лежить на *бюджетах штатів і місцевих громад*, дохідність яких визначається в основному за рахунок податку на нерухоме майно. Через різний рівень цього податку в різних штатах, а також значну поляризацію доходів між бідними та багатими громадами, фінансування шкіл у США страждає від нерівності.

7. Для забезпечення більш рівних можливостей для навчання важливу роль відіграє влада штату, яка при розподілі коштів між шкільними районами за встановленою формулою фінансування намагається врахувати доходи штату та шкільних районів і частково компенсувати відмінності між районами. Федеральний уряд також в певній мірі сприяє вирівнюванню рівня освіти на загальнонаціональному рівні через відповідні програми, зокрема програми «Розділ 1».

Державно-громадське управління середньою освітою в Україні

Впродовж свого існування у складі СРСР Україна була керована правовим полем, єдиним для всіх республік радянського табору. До правового поля СРСР належало керування численними аспектами суспільного життя та всіма його сферами. Особливо це стосувалося культурно-освітнього процесу як пріоритетної складової комуністичного виховання на основі загальносоюзної ідеології.

Із отриманням незалежності в Україні настав певний застій в системі освіти. З одного боку, працювала консервативна система освіти, усталена ще за часів СРСР, а з іншого – виявилась нагальна потреба до нових підходів, які би враховували сучасні вимоги до освітянського процесу і управління зокрема. Так, за період незалежності було прийнято численні закони, постанови та нормативно-правові документи, метою яких було регулювання процесу освіти. Національна модель державного управління освітою в незалежній Україні загалом та загальної середньої освіти (ЗСО) зокрема протягом свого існування не зазнала якихось кардинальних змін.

На сучасному етапі розвитку демократії в Україні, в умовах реформ іде поступове перетворення державного управління в різних галузях суспільства на демократичне. Ці зміни спостерігаються й у галузі ЗСО, які знайшли своє втілення у відповідних нормативно-правових документах, зокрема в законах України «Про освіту» (2017), «Про загальну середню освіту» (2020), Національній стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 року (2013), Концепції «Нова українська школа» (2016), у яких ключове місце посідає питання переходу до державно-громадської моделі управління закладами освіти.

Інтегруючись в європейський і світовий освітній простір, Україна має враховувати напрацювання, характерні для управління галуззю в інших країнах. Деякі з них можна розглядати не лише як приклад для вивчення, а й як модель для запровадження за умови врахування національних особливостей української системи освіти і тих пріоритетів, на досягнення яких вона орієнтується. Велику роль у цій справі відіграють громадські організації, органи місцевого самоврядування, асоціації батьків та навчальні заклади. У сучасних умовах основні напрями реформування системи управління освітою вбачаються в чіткому визначенні компетенцій, повноважень і відповідальності органів управління всіх рівнів, забезпеченні їхньої взаємодії; переході від розпорядчого до регулюючого управління системою освіти; розвитку державно-громадських форм управління освітою.

Ретроспектива розвитку державно-громадського управління освітою в Україні

В монографії «Державно-громадське управління розвитком загальної середньої освіти в малих містах України»¹³ здійснено більш глибоку розвідку щодо розвитку державно-громадського управління освітою в Україні від 1802 року до 2014 року, який засвідчив, що державно-громадське управління розвитком загальної середньої освіти (ЗСО) мало місце в різні історичні періоди й відповідало рівню розвитку демократичних засад в суспільстві. При

13

цьому основним замовником освітніх послуг виступала держава, яка всю освітню політику проводила з позицій власних інтересів, частково враховуючи потреби учнів, батьків, педагогів, громад. До мінімуму було зведено практику участі громадськості в управлінні школою (підтримка внутрішньої дисципліни, надання фінансової допомоги).

Сутність державно-громадського управління освітою в Україні

У контексті реформування адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування в Україні на засадах децентралізації, модернізація системи державного управління освітою має здійснюватися у напрямку залучення в цей процес громадських структур та реалізації державно-громадського підходу. Специфіка державно-громадського управління (ДГУ) освітою знаходить відображення у відповідних визначеннях:

- як відкрита й демократична модель, в якій органічно поєднуються засоби державного впливу з громадським управлінням, що забезпечує максимальну участь громадян у розробці стратегічних напрямів розвитку освіти;
- як узгоджена взаємодія держави і громади у вирішенні різних питань освіти, пов'язаних з можливістю відповідально і результативно впливати на освітню політику шляхом прийняття управлінських рішень, створення здорового соціального середовища для учнів тощо;
- як вид управління на основі взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського суспільства через систему взаємоузгоджених політичних, економічних, соціальних, організаційних і правових процесів, засобів, методів, зв'язків;
- як сукупність державної і громадської складових, де перша виражена через сформовану у державі систему управління освітою, національну освітню політику, законодавство, друга представлена розгалуженою системою професійних об'єднань освітян, радами батьків, громадськими організаціями, які можуть реально впливати на прийняття рішень щодо освіти як на рівні окремого закладу освіти, так і на державному рівні. Таке управління ґрунтується на спільній діяльності державних органів та громадськості, розподілі між суб'єктами повноважень, прав та відповідальності за їх реалізацію для забезпечення функціонування й розвитку системи освіти.

Організаційна структура ДГУ освітою представляє собою сукупність взаємодіючих суб'єктів - органи державної влади та органи місцевого самоврядування; державні, регіональні та місцеві органи управління освітою; органи управління закладами освіти; органи громадського самоврядування всіх рівнів.

З огляду на розгалужену структуру й відповідні специфічні завдання, ДГУ освітою здійснюється на різних рівнях – національному, регіональному та місцевому. На національному рівні ДГУ реалізується через громадські ради та колегії, в складі яких є представники громадськості при центральних органах влади. На регіональному рівні створено громадські ради та відроджено локальні освітні округи з виборною освітньою радою. До повноважень округів належить вирішення питань освіти, виховання, профілактики правопорушень, соціального захисту, розвитку місцевої громади. У гімназіях, ліцеях, навчально-виховних комплексах створено піклувальні ради, ради навчальних закладів, до яких входять батьки, учні, соціально активні громадяни, які переймаються питаннями розвитку освіти. Також на місцевому і регіональних рівнях створено ради учнівського самоврядування, об'єднання батьків.

Сьогодні фахівці розглядають не лише державно-громадське (ДГУ), але й громадсько-державне управління (ГДУ). Якщо ДГУ позначається домінуванням держави, то ГДУ – громадського самоврядування, структур громадянського суспільства, (добровільно утворених громадських об'єднань, асоціацій, організацій), які беруть участь у реалізації освітньої політики, управлінні закладом освіти на засадах демократичних процедур самоуправління. Сильні сторони ДГУ - фінансування та забезпеченні розвитку матеріально-технічної бази сфери освіти, використання ресурсів для вирішення завдань освіти, недоліки - авторитаризм

управлінської позиції і бюрократизм в прийнятті та виконанні рішень, існуючий адміністративний тиск на громадську ініціативу, намагання понизити її роль та обмежити її значення; використання тільки державного ресурсу при визначенні та проведенні освітньої політики. Переваги ГДУ - незалежність дій органів самоуправління, участь громадськості в організації навчального процесу, де прийняття рішень здійснюється в процесі публічних обговорень та враховується думка меншості, заохочується ініціатива. Недоліками громадського складника можна вважати брак ресурсів і можливостей фінансування проєктів розвитку; недостатній рівень професіоналізму більшості учасників.

Система загальної середньої освіти

В Україні існує три рівні загальної середньої освіти (ЗСО): початкова загальна освіта, базова загальна середня освіта, повна загальна середня освіта. Відповідно існують загальноосвітні школи I (початкова), II (основна), III (старша) ступенів. Школи кожного з трьох ступенів можуть функціонувати разом або самостійно. Основу ЗСО складає мережа загальноосвітніх навчальних закладів, серед яких виділяються:

- навчальний заклад I-III ступенів з поглибленим вивченням окремих предметів та курсів;
- гімназія - загальноосвітній навчальний заклад II-III ступенів з поглибленим вивченням окремих предметів відповідно до профілю;
- ліцей - загальноосвітній навчальний заклад III ступеня з профільним навчанням і допрофесійною підготовкою;
- колегіум - загальноосвітній навчальний заклад III ступеня філологічно-філософського та (або) культурно-естетичного профілів;
- загальноосвітня школа-інтернат - загальноосвітній навчальний заклад з частковим або повним утриманням за рахунок держави дітей, які потребують соціальної допомоги;
- спеціальна загальноосвітня школа (школа-інтернат) - загальноосвітній навчальний заклад для дітей, які потребують корекції фізичного та (або) розумового розвитку;
- загальноосвітня санаторна школа (школа-інтернат) - загальноосвітній навчальний заклад I-III ступенів з відповідним профілем для дітей, які потребують тривалого лікування;
- школа соціальної реабілітації - загальноосвітній навчальний заклад для дітей (правопорушників, злочинців), які потребують особливих умов виховання (створюється окремо для хлопців і дівчат);
- вечірня (змінна) школа - загальноосвітній навчальний заклад III ступенів для громадян, які не мають можливості навчатися у школах з денною формою навчання і навчаються у вечірній час після роботи.

До системи ЗСО входить також позашкільний навчально-виховний заклад - навчальний заклад для виховання дітей та задоволення їх потреб у додатковій освіті за інтересами (науковими, технічними, художньо-естетичними, спортивними тощо). ЗНЗ мають право створювати у своєму складі класи з вечірньою формою навчання, класи з поглибленим вивченням окремих предметів, можуть об'єднуватися у навчально-виховні комплекси та входити до освітніх округів.

Загальноосвітні навчальні заклади можуть бути державної, комунальної та приватної форм власності. Відповідно вони мають різних засновників, утворюються у різних організаційно-правових формах, управляються і фінансуються різними органами. Однак частка приватних ЗНЗ є мізерною і не перевищує 1 % від загальної кількості ЗНЗ в Україні. Відтак основна роль у забезпеченні населення послугами загальної середньої освіти відводиться державі.

Крім названих вище типів шкіл, треба виокремити школи, які працюють за інноваційними проєктами – це школи громадсько активні, які працюють спільно із Всеукраїнським фондом «Крок за кроком». Суть діяльності їх зводиться до того, що, крім надання освітніх послуг учням,

вони беруть участь у розвитку громади, залучають батьків і жителів до вирішення соціальних та інших проблем, які виникають як у школі, так і в громаді. Ці школи реалізують концепцію громадсько орієнтованої освіти, що наближає їх до громад і дає можливість жителям, громадсько активним школам, місцевим організаціям та установам стати активними партнерами у вирішенні місцевих проблем. Такі школи можуть бути не тільки загальноосвітніми закладами, а й культурними та суспільними ресурсними центрами громад.

Проблеми загальної середньої освіти на місцевому рівні

Результатом реформ щодо децентралізації має стати проста і логічна система місцевого самоврядування, здатна забезпечити комфортне життя мешканців усіх населених пунктів (сіл, селищ, міст). При цьому важливо відзначити, що реформи в першу чергу спрямовані на модернізацію сільських регіонів, оскільки саме в них накопичилася значна кількість проблем, зокрема:

- відсутність (за всі роки незалежності України) ефективної державної політики соціально-економічного розвитку регіонів, що призвело до масштабної депресії сільських територій;
- негативні демографічні тенденції, що прискорюють процес зникнення сіл і деградацію людського потенціалу сільських громад;
- низький рівень управлінської здатності місцевих (сільських і селищних) рад, до якого призвела занадто централізована бюджетна система, відсутність реальних повноважень та надмірне адміністративне дроблення території (10,3 тис. сільських рад на початок 2014 року).

Соціально-економічні проблеми сільських територій негативно вплинули на рівень освітніх послуг у сільських школах і призвели до системного погіршення якості навчання. Ситуацію із середньою освітою у сільській місцевості можливо охарактеризувати такими проблемними чинниками:

- велика кількість малокомплектних сільських шкіл, які не можуть забезпечити якісну освіту дітей шкільного віку;
- технічне зношення інфраструктури і непропорційна завантаженість навчальних приміщень зумовлюють додаткові витрати на утримання мережі шкіл. Тому шкільні адміністрації більшою мірою зайняті розв'язанням інфраструктурних проблем, аніж управлінням навчально-виховним процесом;
- значна (понад 40%) видаткова частина бюджету громад використовується на забезпечення надання освітніх послуг. Малокомплектні школи є найбільш затратними (у перерахунку на одного учня);
- необхідність оптимізації шкільної мережі, пониження статусу загальноосвітнього навчального закладу, перевезення учнів асоціюється у сільських жителів з початком зникнення їхнього села;
- сільські школи розташовані на значній відстані одна від одної, а погана якість доріг між багатьма сільськими населеними пунктами призводить до проблем підвезення учнів, що своєю чергою обмежує можливості ефективної оптимізації шкільної мережі на основі моделі «опорних шкіл»;
- слабка мотивація роботи в сільській школі серед випускників педагогічних університетів є результатом високого відсотка вчителів пенсійного віку і обмеженої можливості місцевої влади для найму більш кваліфікованих учителів;
- система позашкільної роботи переважно охоплює дітей районних центрів. Діти з віддалених сіл через слабе забезпечення громадським транспортом та погану якість доріг фактично не залучені до діяльності позашкільних установ.

Система державного управління шкільною освітою

Система управління освітою (до 2020 року) була сформована відповідно до адміністративно-територіального устрою держави. Спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади, який безпосередньо управляє системою ЗСО, є МОН України, яке реалізовує державну політику у сфері ЗСО. Відповідно до адміністративно-територіального поділу України у складі системи ДУ ЗСО – Міністерство освіти і науки АРК, 26 управлінь освіти і науки обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій; 490 відділів освіти районних державних адміністрацій, 179 відділів (управлінь) освіти і науки міських державних адміністрацій у містах республіканського та обласного підпорядкування. У 26 містах є поділ на райони, проте не в усіх них створюються районні управління/відділи освіти.

Однією з ключових проблем функціонування управлінської вертикалі ЗСО залишається неузгодженість чинної нормативно-правової бази та не чіткість розмежування повноважень між органами управління освітою. Низка важливих питань освіти, які слід віднести до державної політики в галузі освіти, регулюються указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України, а то й наказами Міністерства освіти і науки.

Проблеми системи управління освітою на місцевому рівні

До 2014 року (початку процесу децентралізації), адміністрування та організацію функціонування освітньої мережі в сільських регіонах здійснювали відділи освіти районних державних адміністрацій, які були елементами вертикалі державної виконавчої влади. При цьому сільські школи залишались закладами комунальної власності районних рад. Функції виконавчих органів сільських і селищних рад у сфері освіти були мінімальними і полягали в реалізації деяких непрямих завдань. Така незбалансованість управлінських повноважень породжувала ще більше проблем, коли йшлося про довгострокові завдання, у тому числі й план оптимізації шкільної мережі району. Незважаючи на необхідність впорядкування малокомплектних шкіл, відділи освіти районних державних адміністрацій часто наштотувалися на протидію з боку депутатів районних рад (бо це необхідне завдання є непопулярним для місцевих політиків). У підсумку майже у всіх сільських регіонах оптимізація мереж навчальних закладів відкладалася на невизначений термін. Це призводило до зростання навантаження на бюджети усіх рівнів. Щороку нестача коштів на збільшені витрати районної освіти компенсувалася додатковими субвенціями з державного бюджету. Через це у місцевої влади не було потреб і умов здійснювали планування освітньої галузі району на довгострокову перспективу. Цим пояснюється той факт, що в сільських і селищних радах (нерідко в міських радах малих міст) немає досвіду управління мережею освітніх закладів.

Незважаючи на значні зусилля з боку освітніх закладів і органів управління освітою, активних громадян та окремих громад, а також достатню кількість сформованих інституцій, ДГУ в Україні, його функціональна здатність і реальний вплив залишаються вкрай низькими. Попри численні приклади впровадження його елементів на всіх управлінських рівнях освіти воно не набуло системності, залишається маловпливовим. Громадські освітні структури формальні, а отже, недієві. Вони майже не впливають на процеси освітньої сфери, оскільки не наділені необхідними і достатніми повноваженнями.

Висновки дослідження «Система управління загальною середньою освітою в Україні на рівні району та області: якість, прозорість, взаємодія»¹⁴ також засвідчили, що системними проблемами державного управління ЗСО упродовж усіх років незалежності залишаються:

- занадто велика концентрація повноважень у МОН, що суперечить проголошеним намірам щодо утвердження державно-громадської системи управління освітою;
- дублювання функцій МОН і функцій місцевих і регіональних органів влади, які фактично повторюють функції органів управління з «верхніх» щаблів влади;

¹⁴ <https://don.kyivcity.gov.ua/content/try-kyty-upravlinskoi-vertikal-v-shkilnyy-osviti-yakist-prozorist-vzaiemodiya.html>

- проблематичність координації між діями цих відомств;
- незабезпеченість повноважень органів місцевої влади необхідними для їх практичної реалізації організаційними та фінансовими ресурсами;
- відсутність управлінських кадрів з демократичним стилем мисленням.

Характерно, що більшість начальників та заступників начальників районних відділів освіти сприймають існуючу систему управління освітою в країні як занадто централізовану. З цією тезою погоджуються 61% респондентів. Є і досить високий показник тих, хто не поділяє цю оцінку – 39%. Тож, ці респонденти вважають, що більшість питань вирішується на місцях, або вважають існуючий вертикальний стиль управління системою освіти цілком прийнятним. При цьому 95,5% опитаних респондентів не погоджуються з твердженням, що управління освітою в Україні є децентралізованим, і лише 5,5% вважають, що воно децентралізовано (опитування в рамках дослідження «Система управління загальною середньою освітою в Україні на рівні району та області: якість, прозорість, взаємодія» проводилось протягом листопада – грудня 2013 року).

Громадські ради (ГР) при обласних та районних державних адміністраціях створені на виконання Постанови Кабінету Міністрів України № 996 від 3.11.2010 року як постійно діючі колегіальні виборні консультативно-дорадчі органи «для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики». Однак, ці органи здебільшого виконують функції статистів та імітують громадське схвалення прийнятих рішень. За результатами вищезазначеного опитування, громадські ради не мають реального впливу на діяльність органів державної влади та прийняття управлінських рішень в освіті на рівні району/області. Лише 10% опитаних представників ГР зазначили, що цей орган має вплив на прийняття управлінських рішень в освіті на рівні району/області. 40% респондентів з цієї категорії вважає, що ГР не впливає на прийняття управлінських рішень в освіті на рівні району/області та взагалі не торкається питань освіти. 50% респондентів вважає, що ГР має можливість впливу, але не використовує її, і має певні перешкоди для цього.

Не тільки представники ГР налаштовані скептично щодо своїх можливостей справляти реальний вплив, але навіть 61% начальників районних відділів освіти вважають, що ГР не впливає на прийняття управлінських рішень в освіті на рівні району. Однак, попри існуючу практику профанації діяльності ГР, усі опитані представники ГР вважають, що необхідно активно залучати представників громадськості до розв'язання найактуальніших питань в галузі освіти. При цьому існують суттєві відмінності у баченні ролі громадськості у представників ГР та начальників районних відділів освіти, що відображає таблиця 1.

Таблиця 1

Залучення громадськості є актуальним для вирішення питань (рейтинг відповідей – від більшого – до меншого)	
Начальники районних відділів освіти	Члени громадських рад
<ul style="list-style-type: none"> ▪ пошук додаткових джерел фінансування; ▪ виховна робота з дітьми; ▪ використання позабюджетних коштів; ▪ атестація директора школи, його заступників, вчителів; ▪ планування роботи школи; ▪ вибір навчальних програм та підручників 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ пошук додаткових джерел фінансування; ▪ використання позабюджетних коштів; ▪ призначення директора школи; ▪ вибір навчальних програм та підручників; ▪ планування роботи школи; ▪ затвердження цільових програм в сфері освіти; ▪ позашкільна робота з молоддю; ▪ громадянська освіта; ▪ забезпечення прозорості благодійних коштів у школах.

Перша позиція (пошук додаткових джерел фінансування) у представників обох цільових груп співпала, що свідчить про розуміння важливості пошуку нових механізмів фінансування шкільної освіти. Другим за значенням пунктом керівники РВО визначили виховну роботу з дітьми, натомість у представників громадськості це займає сьоме та восьме (громадянська освіта) місця. Представники громадськості готові брати активну участь у процесі призначення директора школи (керівники РВО допускають лише їх участь у атестації директорів шкіл) та виборі навчальних програм і підручників керівники РВО поставили цей пункт на останнє місце).

Таким чином, можна зробити загальний висновок, що на сьогодні відсутні механізми ефективної взаємодії органів управління освітою та громади. Як наслідок цього, громадські ради практично не впливають на прийняття управлінських рішень в освіті на рівні району/області, бюрократія не готова допускати їх до вирішення кадрових питань і відводить їм виключно допоміжну роль (організатора пошуку додаткових джерел фінансування, виховної роботи з дітьми тощо).

Реформування системи управління освітою після 2014 року

Лише із 2014 року, з моменту початку процесу децентралізації – реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади з'явилась можливість розпочати зміни й в управлінні системою ЗСО. Органи місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад (ОТГ) є автономними та мають всі повноваження, у тому числі у сфері управління освітою. Разом з отриманням бюджетних преференцій та управлінських повноважень ОТГ отримали і повну відповідальність за якісне надання послуг мешканцям, у тому числі освітніх. Одним із ключових завдань для ОТГ у ході цього процесу є створення нової системи управління освітою. У галузі управління освітою децентралізація покликана нівелювати такі негативні прояви державного управління, залишені Україні від радянського періоду її історії, як: державна монополія на освіту, сувора ієрархія та авторитарний стиль управління, застосування уніфікованих механізмів і засобів управління без врахування специфіки регіонів, закладів освіти, освітніх потреб, категорій здобувачів освіти, особливостей підготовки фахівців різних спеціальностей та рівнів освіти тощо.

Важливо відзначити, що сьогодні, на момент завершення адміністративно-територіальної реформи (формування оптимізованих ОТГ та районів), Міністерство розвитку громад та територій України у тісній співпраці з Міністерством освіти і науки України, галузевими експертами і представниками асоціацій органів місцевого самоврядування ініціював консультації щодо розподілу повноважень у сфері освіти між органами місцевого самоврядування всіх рівнів та органами виконавчої влади як складової частини підготовки нових редакцій законів про місцеве самоврядування в Україні та про місцеві державні адміністрації. Повноваження у сфері повної загальної середньої освіти необхідно привести у відповідність до нового Закону «Про повну загальну середню освіту».

Також 29 травня 2020 року було підписано Меморандум про впровадження Швейцарсько-українського проєкту [“Децентралізація для розвитку демократичної освіти” \(DECIDE\)](#) між Міністерством закордонних справ Швейцарії, представленим Швейцарською агенцією з розвитку та співробітництва, Міністерством освіти і науки України та Міністерством розвитку громад та територій України. Проєкт спрямовано на впровадження та розвиток демократичного, прозорого та підзвітного управління школами у місцевих громадах, посилення їх ролі у громадському житті, залучення всіх громадян до прийняття рішень в ОТГ, включаючи учнів/ць, учителів/ок, керівників/ць шкіл, представників влади, батьків, представників/ць ЗМІ та інших.

Напрями реформування системи управління освітою

Аналіз досвіду децентралізації інших країн в сфері освіти дозволив виявити відповідні напрями реформування системи управління освітою в Україні, а саме:

- 1) делегування повноважень і відповідальності з вищого рівня на нижчий щодо рішень у таких сферах, як:
 - створення і ліквідації дошкільних установ та шкіл;
 - фінансування (розподіл державної субвенції за формулою на учня тощо);
 - кадрова політика (призначення учителя директором, підвищення оплати праці тощо);
 - підвищення кваліфікації вчителів (надходження коштів на підвищення кваліфікації до бюджету школи тощо);
 - програмно-методичне забезпечення (вільний вибір підручників тощо).
- 2) зростання централізованого контролю за якістю освіти, зокрема:
 - зміна системи педагогічного нагляду;
 - впровадження зовнішніх екзаменів на етапі завершення початкової школи, гімназії, ліцею
- 3) усупільнення освіти, зокрема:
 - поширення нових інструментів впливу громадськості на систему освіти (реальна участь громадських рад у прийнятті управлінських рішень у галузі освіти тощо);
 - зростання автономії закладів освіти;
 - створення громадських шкіл (інноваційних, з метою збереження малої школи на селі).

Модернізація законодавчого поля щодо державно-громадського управління освітою

Демократизація суспільного життя зумовила трансформацію жорсткого централізованого управління сучасними соціальними системами в демократичне і спричинила пошуки нових моделей управління ЗСО, зокрема поєднання засобів державного впливу з громадським управлінням, що вимагає активізації діяльності громадських організацій і зумовить зростання їхнього впливу на управління. Практика ДГУ ЗСО на сьогодні засвідчує, що цей процес уже розпочато і він набере темпу, оскільки сприяє йому оновлення нормативно-правового супроводу, зокрема прийняття нових Законів України «Про освіту» та «Про загальну середню освіту». Не черзі також - чітке розмежування повноважень у сфері освіти між органами місцевого самоврядування всіх рівнів та органами виконавчої влади – складова частина підготовки нових редакцій законів про місцеве самоврядування в Україні та про місцеві державні адміністрації.

Автономізація закладів освіти

Автономізація діяльності закладу чи установи передбачає передачу власником чи засновником повністю або частково функцій управління безпосередньо закладу чи установі, що визначається їх установчими документами. Автономізація діяльності установи чи закладу поряд із передачею управлінських повноважень передбачає і передачу відповідальності за результати діяльності, які досягнуто на підставі реалізації цих повноважень. Автономізація передбачає високий фаховий рівень місцевого менеджменту, його готовність до прийняття досить часто непопулярних управлінських рішень, а також, що найголовніше, його готовність брати на себе відповідальність за результати прийнятих рішень.

Закон України "Про освіту" визначив поняття, види та обсяг шкільної автономії. Так, стаття 6 згаданого Закону однією із засад державної політики у сфері освіти та принципів освітньої діяльності визначає фінансову, академічну, кадрову та організаційну автономію закладів освіти у межах, визначених Законом. Статтею 23 Закону встановлюються державні гарантії академічної, організаційної, фінансової і кадрової автономії закладів освіти. Разом з тим цією ж статтею констатується, що обсяг автономії закладів освіти визначається цим Законом, спеціальними законами та установчими документами закладу освіти. Стаття 25 визначає, що засновник або уповноважена ним особа не має права втручатися в діяльність закладу освіти, що здійснюється ним у межах його автономних прав, визначених законом та установчими

документами, а також встановлює, що засновник або уповноважена ним особа може делегувати окремі свої повноваження органу управління закладу освіти та/або наглядовій (підклучальній) раді закладу освіти.

Функціонування наглядових (підклучальних) рад є одним із механізмів контролю за фактично абсолютною автономією діяльності закладів освіти, елементом впровадження державно-громадського управління у сфері освіти.

Закон України “Про повну загальну середню освіту” закріпив та розширив автономні повноваження закладів загальної середньої освіти, деталізував кожен із їх видів. Це стосується усіх видів автономій закладу: академічної, організаційної, кадрової та фінансової. Стаття 31 закону визначає юридичну самостійність закладу загальної середньої освіти, його право набувати майнові та немайнові права, нести обов’язки, виступати стороною у судовому процесі, мати у власності кошти та інше майно відповідно до законодавства. Ця ж стаття визначає, що заклад загальної середньої освіти має самостійний баланс, розрахункові та інші рахунки у фінансових установах і банках державного сектору, може мати бланки, печатки та штампи із своїм найменуванням і символікою. Закладам загальної середньої освіти надається право проводити інноваційну діяльність та можливість укладання з цією метою відповідних договорів про співпрацю з іншими закладами освіти (науковими установами), підприємствами, установами, організаціями, фізичними особами.

Автономія закладу загальної середньої освіти базується на самостійному виконанні своїх основних, допоміжних та супутніх завдань. Основним завданням закладів загальної середньої освіти є надання послуг із здобуття початкової, базової середньої та профільної середньої освіти, тому і первинною автономією є *академічна автономія*, яка визначатиме особливість і унікальність закладу у наданні цих послуг. Саме заходи вжиті закладом в рамках реалізації академічної автономії зумовлюють необхідність реалізації права на *організаційну автономію*. Адже саме організаційна автономія закладу визначатиме ті стратегічні та операційні заходи за допомогою яких буде можливо реалізувати стратегію закладу, освітню програму та освітні траєкторії усіх здобувачів освіти. Від правильності визначення, ефективності реалізації організаційно-розпорядчих функцій вжитих в рамках організаційної автономії залежить ефективність здійснення місії закладу освіти.

Ефективність реалізації завдань закладу, досягнення ним цілей визначених у стратегії залежатиме від кадрового потенціалу та структури закладу. Саме тому важливе місце у системі автономій належить *кадровій автономії*, яка покликана надати право закладу найбільш оперативно та неупереджено вирішувати проблеми забезпечення персоналом та управління ним. *Фінансова ж автономія* дає право закладу на забезпечення реалізації його завдань, цілей та місії.

Разом з тим необхідно зауважити, що захоплення абсолютною автономією без належної системи підготовки до автономізації закладів приречене на поразку та появи ряду пост-автономізаційних проблем. Щоби уникнути цього законодавство передбачає цілий ряд обмежень та протипаг автономії як запобіжників виникнення негативних наслідків.

Модернізація системи державно-громадського управління

Аналіз законодавчих актів про освіту, зокрема Закону України «Про освіту» та Закону України «Про повну загальну середню освіту» засвідчив, що на державному рівні приділяється значна увага управлінню загальною середньою освітою. Згідно із ст. 6 Закону України «Про освіту» одним із основних принципів освіти в Україні є поєднання державного управління й громадського самоврядування в освіті. Стаття 24 Закону визначає, що управління закладом освіти в межах повноважень, визначених законами та установчими документами цього закладу, здійснюють: засновник (засновники); керівник закладу освіти; колегіальний орган

управління закладу освіти; колегіальний орган громадського самоврядування та інші органи, передбачені спеціальними законами та/або установчими документами закладу освіти. Стаття 28 «Громадське самоврядування в закладі освіти» дає означення громадському самоврядуванню в закладі освіти - як право учасників освітнього процесу безпосередньо і через органи громадського самоврядування колективно вирішувати питання організації та забезпечення освітнього процесу в закладі освіти, захисту їхніх прав та інтересів, організації дозвілля та оздоровлення, брати участь у громадському нагляді (контролі) та в управлінні закладом освіти у межах повноважень, визначених законом та установчими документами закладу освіти. У закладі освіти можуть діяти:

органи самоврядування працівників закладу освіти; органи самоврядування здобувачів освіти; органи батьківського самоврядування; інші органи громадського самоврядування учасників освітнього процесу.

Окремою статтею 29 визначається поняття «Наглядова (підкувальна) рада закладу освіти», яка створюється за рішенням засновника відповідно до спеціальних законів. Порядок формування наглядової (підкувальної) ради, її відповідальність, перелік і строк повноважень, а також порядок її діяльності визначаються спеціальними законами та установчими документами закладу освіти. Наглядова (підкувальна) рада закладу освіти сприяє вирішенню перспективних завдань його розвитку, залученню фінансових ресурсів для забезпечення його діяльності з основних напрямів розвитку і здійсненню контролю за їх використанням, ефективній взаємодії закладу освіти з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, науковою громадськістю, громадськими організаціями, юридичними та фізичними особами. Члени наглядової (підкувальної) ради закладу освіти мають право брати участь у роботі колегіальних органів закладу освіти з правом дорадчого голосу.

До складу наглядової (підкувальної) ради закладу освіти не можуть входити здобувачі освіти та працівники цього закладу освіти.

Також варто відзначити, що Засновники не можуть делегувати підкувальним радам власні повноваження, визначені Законами України "Про освіту" та «Про загальну середню освіту».

Також Закон «Про освіту» визначає, що система зовнішнього забезпечення якості освіти може включати громадську акредитацію закладів освіти та інституційний аудит (комплексна зовнішня перевірка та оцінювання освітніх і управлінських процесів закладу освіти, які забезпечують його ефективну роботу та сталий розвиток). При цьому інституційний аудит може бути проведений у позаплановому порядку за ініціативою засновника, керівника, колегіального органу управління, вищого колегіального органу громадського самоврядування або наглядової (підкувальної) ради закладу освіти. Закон «Про повну загальну середню освіту» закріплює поняття «Підкувальна рада», зокрема в частині її утворення (за рішенням засновника або уповноваженого ним органу для одного чи кількох закладів загальної середньої освіти на визначений засновником строк); права звернутися до центрального органу виконавчої влади із забезпечення якості освіти щодо проведення позапланового інституційного аудиту закладу освіти.

Також варто відзначити, що державно-громадське управління освітою в умовах сучасних соціально-економічних перетворень набуває загальнодержавного значення та поширення його трансформації на територіальні громади. Підтвердженням цього є Закони України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06. 2014, Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 05. 02. 2015. Ці закони визначають організаційно-правові засади співробітництва, принципи, форми, механізми, його стимулювання, фінансування та контролю, які базуються на договорі (договір про умови співробітництва територіальних громад, що визначає форму співробітництва, зобов'язання та відповідальність сторін – суб'єктів співробітництва, джерела та обсяги його фінансування); співробітництві територіальних громад (відносини між двома або більше територіальними громадами, що

здійснюються на договірних засадах у визначених цими законами формах із метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень); спільних проектах (комплекс спільних заходів, що здійснюються органами місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва за рахунок коштів місцевих бюджетів та інших не заборонених законодавством джерел і спрямовані на соціально-економічний, культурний розвиток територій).

Наглядова (піклувальна) рада

В нових профільних законах України (“Про освіту”, “Про повну загальну середню освіту”) за Піклувальною радою закріплені значні повноваження, які суттєво впливатимуть на питання державно-громадського управління. Відповідні положення про Піклувальну раду вказують, що:

- рада створюється за рішенням засновника відповідно до спеціальних законів. Порядок її формування, відповідальність, перелік і строк повноважень, а також порядок її діяльності визначаються спеціальними законами та установчими документами закладу освіти;
- рада сприяє вирішенню перспективних завдань розвитку закладу освіти, залученню фінансових ресурсів для забезпечення його діяльності з основних напрямів розвитку і здійсненню контролю за їх використанням, ефективній взаємодії закладу освіти з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, науковою громадськістю, громадськими організаціями, юридичними та фізичними особами.

Також Наглядова (піклувальна) рада має право:

- брати участь у визначенні стратегії розвитку закладу освіти та контролювати її виконання;
- сприяти залученню додаткових джерел фінансування;
- аналізувати та оцінювати діяльність закладу освіти та його керівника;
- контролювати виконання кошторису та/або бюджету закладу освіти і вносити відповідні рекомендації та пропозиції, що є обов'язковими для розгляду керівником закладу освіти;
- вносити засновнику закладу освіти подання про заохочення або відкликання керівника закладу освіти з підстав, визначених законом;
- здійснювати інші права, визначені спеціальними законами та/або установчими документами закладу освіти

Наскрізне розуміння всіх перерахованих функцій Піклувальної ради чітко вказує, що ключова роль ради полягає в тому, щоб бути партнером закладу освіти в його діяльності і аж ніяк - його контролером. За своєю формою рада є громадською інституцією та її члени є найбільш підзвітними перед мешканцями. Крім зазначених напрямків діяльності, Закон “Про освіту” дає право засновнику надавати (делегувати) піклувальним радам додаткові повноваження. Окремі повноваження Піклувальних рад є ширшими за можливості місцевих органів управління освітою, тому на порядок денний виходить важливе питання забезпечення засновником якісного процесу створення рад, формуванню їх складу та відповідного навчання їх членів.

Варто звернути увагу на те, що профільне законодавство дозволяє створювати одну Піклувальну раду для кожного закладу освіти або для кількох закладів (чи мережі закладів освіти). *Таким чином, засновник може створювати одну піклувальну раду на власну мережу закладів загальної середньої освіти.*

Освітній округ та опорна школа

В законі України “Про освіту” значна увага приділена освітнім округам. Так, в статті 13 «Територіальна доступність повної загальної середньої освіти» Закону “Про освіту” визначено, що *освітній округ* - це сукупність закладів освіти (їхніх філій), у тому числі закладів позашкільної освіти, закладів культури, фізичної культури і спорту, що забезпечують

доступність освіти для осіб, які проживають на відповідній території. Створюється освітній округ з метою створення умов для здобуття повної загальної середньої освіти, запровадження профільного навчання, забезпечення всебічного розвитку особи, раціонального та ефективного використання наявних ресурсів і матеріально-технічної бази закладів освіти, їх модернізації. Ключовим елементом освітнього округу є *опорний заклад освіти* - заклад загальної середньої освіти, що має зручне розташування для підвезення дітей з інших населених пунктів, забезпечений кваліфікованими педагогічними кадрами, має сучасну матеріально-технічну і навчально-методичну базу та спроможний забезпечувати на належному рівні здобуття профільної освіти.

Визначальним нормотворчим документом в питаннях створення і функціонування освітніх округів та опорних шкіл стало «Положенням про освітній округ та опорний заклад», яке було затверджено Кабінетом Міністрів України 19 червня 2019 року.

Важливо відзначити, що Міністерство освіти і науки у вересні 2020 року розпочало процес узгодження норм законів «Про освіту», «Про повну загальну середню освіту» та «Положення про освітній округ і опорний заклад освіти», які стосуються освітніх округів та опорних закладів. Наразі неузгодженість актів створює засновникам закладів освіти труднощі у практичній реалізації законодавства. Зокрема, на даний момент не передбачено існування освітніх округів та повноважень Уряду затверджувати положення про них. Реалізація змін до Положення впливатиме на процедуру прийняття рішень органами місцевого самоврядування в частині виконання їх функцій, як засновників закладів освіти. В порівняльній таблиці 2 наведені пропонувані зміни.

Таблиця 2

Зміст положення акта законодавства	Зміст відповідного положення проекту акта	Пояснення змін
Постанова Кабінету Міністрів України від 19 червня 2019 р. № 532 «Про затвердження Положення про освітній округ і опорний заклад освіти»		
Про затвердження Положення про <i>освітній округ і опорний заклад освіти</i> Відповідно до абзацу четвертого частини другої статті 13 Закону України «Про освіту» Кабінет Міністрів України постановляє: 1. Затвердити Положення про <i>освітній округ і опорний заклад освіти</i> , що додається.	У назві та пункті 1 постанови слова «освітній округ і» виключити; Про затвердження Положення про опорний заклад освіти Відповідно до абзацу четвертого частини другої статті 13 Закону України «Про освіту» Кабінет Міністрів України постановляє: 1. Затвердити Положення про опорний заклад освіти, що додається.	Із набранням чинності Законом України «Про повну загальну середню освіту» поняття «освітній округ» припинило своє існування і відповідний термін більше не використовується. Постанова Уряду від 19 червня 2019 р. № 532 потребує приведення у відповідність до законів України «Про освіту» та «Про повну загальну середню освіту»
Положення про <i>освітній округ і опорний заклад освіти</i> 1. Це Положення визначає правовий статус, порядок	у назві та пункті 1 слова «освітній округ і» в усіх відмінках та формах числа виключити	Приведення у відповідність до законів України «Про освіту» та «Про повну загальну середню освіту»

<p>утворення та основні засади діяльності освітнього округу і опорного закладу освіти.</p>	<p>Положення про опорний заклад освіти 1. Це Положення визначає правовий статус, порядок утворення та основні засади діяльності опорного закладу освіти.</p>	
<p>2. У цьому Положенні терміни вживаються у такому значенні: <i>б) освітній округ - сукупність (мережа) закладів освіти та їх філій, у тому числі закладів позашкільної освіти, закладів культури, фізичної культури і спорту (далі - суб'єкти округу), що забезпечують доступність освіти для осіб, які проживають на відповідній території.</i></p>	<p>підпункт 6 пункту 2 виключити</p>	<p>Приведення у відповідність до законів України «Про освіту» та «Про повну загальну середню освіту»</p>
<p>4. <i>Освітній округ, опорний заклад освіти та його філії утворюються з метою: створення умов для здобуття особами повної загальної середньої освіти, зокрема шляхом проведення профорієнтаційної роботи серед здобувачів освіти, забезпечення реалізації їх індивідуальної освітньої траєкторії, впровадження курсів за вибором, факультативів, гуртків; раціонального і ефективного використання наявних у суб'єктів округу ресурсів, їх модернізації.</i></p> <p>Завданнями <i>освітнього округу, опорного закладу освіти та його філій</i> є створення безпечного освітнього середовища, концентрація та ефективне використання наявних ресурсів, їх спрямування на задоволення освітніх потреб здобувачів освіти, створення єдиної системи виховної роботи.</p>	<p>у пункті 4: слова «освітній округ» в усіх відмінках та формах числа виключити;</p>	<p>Приведення у відповідність до законів України «Про освіту» та «Про повну загальну середню освіту».</p>

Ефективне управління освітою на місцевому рівні

Процес децентралізації, що розпочався в Україні у 2015 році із утворення об'єднаних територіальних громад (ОТГ) дали управлінську свободу і фінансові ресурси для облаштування якісного життя людей, які мешкають в громаді. У вересні 2018 року відповідно до рішення Уряду стартувала «Нова українська школа», яка передбачає зміну парадигми освіти, коли у центрі навчально-виховного процесу стає учень. Акцент ставиться на формування компетентностей, характеру особистості, цінностей і ставлень. А це досягається через зміну змісту освіти, впровадження інтерактивних методик викладання, створення нового навчального середовища та нової культури управління.

Оптимізація системи управління освіти

Як вже зазначалось, до 25 жовтня 2020 року (завершення процесу створення ОТГ і укрупнення районів) система управління освітою включала в себе Міністерство освіти і науки, 26 департаментів/управлінь освіти і науки обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій; 490 відділів освіти районних державних адміністрацій, 179 відділів (управлінь) освіти і науки міських державних адміністрацій у містах республіканського та обласного підпорядкування. До моменту створення ОТГ, адміністрування та організацію функціонування освітньої мережі в сільських регіонах здійснювали відділи освіти районних державних адміністрацій. При цьому сільські школи залишались закладами комунальної власності районних рад. Функції виконавчих органів сільських і селищних рад у сфері освіти були мінімальними і полягали в реалізації деяких непрямих завдань.

Утворення ОТГ створило умови, коли всі управлінські та фінансові повноваження зосереджені в єдиному органі управління – місцевій раді та її виконавчому органі. Зміни в Бюджетному і Податковому кодексах дали ОТГ можливість отримати стабільні джерела доходів і перейти на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. Таким чином, у місцевих органах влади з'явилася реальна можливість для:

- подолання численних проблем, які накопичилися в секторі освіти через велику кількість малокомплектних і водночас затратних шкіл у сільських регіонах;
- початку реалізації власної і справжньої стратегії поліпшення освітніх послуг шляхом оптимізації шкільної мережі, створення нової системи методичної служби, впровадження нової структури позашкільного розвитку, забезпечення якісного профільного навчання учнів старших класів тощо.

Створення органу управління освітою є новим завданням для ОТГ. Через відсутність досвіду управління освітою та іншими послугами в громаді, ОТГ починали формувати свої органи управління, просто копіюючи структури районних державних адміністрацій. Таке рішення часто теж виявлялося помилковим, оскільки одразу обмежувало можливості оптимізації видатків за рахунок надання різного роду послуг на базі одного закладу.

Класичним прикладом є ситуація, коли в селах формально працюють щонайменше дві бібліотеки – сільська та шкільна. Об'єднання таких бібліотечних закладів до утворення ОТГ було неможливим – бібліотека утримувалася відділом культури РДА, а шкільна бібліотека – відділом освіти РДА. Після утворення ОТГ можливим було б утворення відділу освіти і культури, з подальшою реорганізацією всіх бібліотек в центр надання інформаційних послуг.

Варто відзначити, що це питання є досить вагомим, адже ОТГ самостійно визначає структуру свого управлінського органу, може створювати для кожного виду послуг окремі відділи або об'єднувати їх, відповідно до специфіки громади та реальних потреб. І в цьому

полягають досить широкі можливості оптимізації різноманітних послуг без зменшення якості та їх доступності для мешканців лише за рахунок оптимізації управління.

Одним із основних варіантів оптимізації системи освіти ОТГ є адміністративна оптимізація – найбільш простий метод, який практично не призводить до закриття окремих закладів освіти, а спрямований на підвищення ефективності роботи та якості освітніх послуг у кожному з них (без пониження ступеня). Цей метод зазвичай не викликає великого соціального супротиву, але водночас (у випадку наявної великої мережі малокомплектних шкіл) не дає якісно оптимізувати систему в цілому, адже мережа залишається без змін. Зазвичай така оптимізація починається з утворення в ОТГ одного освітнього округу з однією (кількома) основними/опорними школами, утворенням на базі інших філій, відповідно – централізації управління мережею освітніх закладів. В подальшому (чи одночасно) оптимізація мережі здійснюється за рахунок пониження ступеня шкіл або скорочення кількості малокомплектних класів, закриття частини шкільних об'єктів.

Освітні округи як форми державно-громадської системи управління

Ретроспективний аналіз розвитку загальної середньої освіти та організації управління засвідчив, що модель освітніх округів має давню традицію в Україні. Так, ще у 1860–1865 роках (період зародження елементів державно-громадського управління загальною середньою освітою) уперше було запроваджено державну систему народної освіти й створено шість учбових округів, на чолі кожного з яких був опікун, а всі навчальні заклади в окрузі підпорядковувалися університету. Було проведено докорінні перетворення в управлінні освітою, зокрема - здійснено перерозподіл повноважень між центральними органами освіти та місцевими адміністративними установами на користь останніх, започатковано діяльність громадських рад при попечителях навчальних округів, створено на місцях колегіальні громадські органи управління освітою губернських і повітових училищних рад.

Ідея запровадження локальних освітніх округів у незалежній Україні була запропонована академіком Ігорем Юхновським, коли він працював у Комітеті з питань освіти і науки Верховної Ради України. Починаючи з 2003 року відділ освіти Сокальської РДА Львівської області розпочав участь у реалізації українсько-нідерландського проекту МАТРА «Розвиток освітньої політики на місцевому рівні в Україні» в рамках якого на території району було створено сім освітніх округів. У 2007 році Львівська обласна рада ухвалила рішення створити в області пілотні локальні освітні округи. Округи створювалися на основі Установчої угоди про спільну діяльність суб'єктів освітнього округу, а в своїй діяльності керувалися відповідним Положенням про локальний освітній округ. Одним із ключових пунктів Положення було створення Ради округу – як колегіального органу, що узгоджує дії суб'єктів округу, приймає суттєві рішення щодо діяльності округу.

Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про освітній округ» від 27.08.2010 було започатковано створення округів на всій території України. Колегіальним органом, що здійснює управління округом та забезпечує координацію діяльності його суб'єктів, є Рада округу. Саме вона на підставі Положення розробляє власне положення про округ, що погоджується з усіма керівниками суб'єктів округу та у разі, якщо до складу округу входять заклади культури, охорони здоров'я, фізичної культури, відповідними органами, яким підпорядковані ці заклади, й затверджується органом управління освітою. З метою розширення громадської участі в управлінні освітою у всіх округах створюються громадські ради. До їх складу входять представники органів місцевого самоврядування, управління освітнього округу, громадських організацій, ЗМІ, учасники освітнього процесу. Серед основних повноважень рад – формування пропозицій щодо взаємодії органів місцевого самоврядування з відділом освіти, здійснення громадського контролю за станом освітніх установ регіональної освіти, реалізацією програм їх розвитку, дотриманням законних прав та інтересів учнів, вихованців і працівників, фінансово-господарською діяльністю освітніх установ, а також участь у незалежній експертизі якості підготовки учнів.

При цьому важливо було ясно розділити участь кожного із суб'єктів освітнього процесу на базовому рівні. В таблиці 3 наведено орієнтовний перелік функції місцевого самоврядування та громадських структур в питаннях розвитку освітнього менеджменту.

Таблиця 3

Місцеве самоврядування (місцеві ради, постійні комісії, виконкоми, відділ освіти).	Розвиток мережі закладів ЗСО, всеобуч, соціальний захист учнів і педагогів, матеріальне, фінансове й кадрове забезпечення, атестація, ліцензування, інспектування їх
Громадські структури (освітянські, батьківські, учнівські, громадські організації, спілки, асоціації тощо).	Надання пропозицій щодо вдосконалення організації освітнього процесу, матеріального стану ЗНЗ, соціального захисту дітей і педагогів, стимулювання праці освітян, ефективного використання ресурсів
Громадські управлінські структури (ради навчальних закладів, ради освітніх округів).	Затвердження структури навчального року й тижня, режиму роботи, планів, кошторису витрат, вибір програм, профілів навчання, підручників, стимулювання учасників освітнього процесу, контроль за умовами й результатами навчання

Ідея створення освітніх округів себе в цілому виправдала. Це підвищило керованість, допомогло заощадити значні кошти за рахунок оптимізації ресурсів та реструктуризації мережі закладів. Однак, в подальшому ця модель державно-громадської системи управління не розвивалася.

Лише із 2014 року, з моменту формування ОТГ і початком змін в управлінні системою ЗСО відновилась увага до освітніх округів. Згідно нового Закону "Про освіту" та «Положення про освітній округ та опорний заклад» відбулась легалізація освітніх округів – як важливих елементів державно-громадського управління освітою. Нове Положення вирішувало одну із ключових проблем, яка не була чітко врегульована – можливість спільно засновувати утримувати опорні школи декількома ОТГ або районом та ОТГ. Хоча раніше законодавство дозволяло це, місцевим владам не вистачало чітких правил для прийняття рішень.

На основі «Положення про освітній округ та опорний заклад» в Україні із 2019 року розпочався процес створення освітніх округів та формування мережі опорних шкіл. Міністерство освіти і науки всіляко активізувало процес створення округів і опорних шкіл коментарями і роз'ясненнями, а також забезпечило моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування в галузі освіти на сайті міністерства¹⁵. Однак, цей моніторинг стосувався лише опорних шкіл.

Аналіз процесу створення освітніх округів та формування мережі опорних шкіл на прикладі вже затверджених округів в окремих регіонах України засвідчив, що ключовим елементом створення округу було визначення переліку суб'єктів округу - опорних шкіл та їх філій, закладів дошкільної освіти, будинків культури, бібліотек. При цьому у відповідних документах детально унормовувалися засади діяльності опорних шкіл (статутом опорного закладу). Щодо самого освітнього округу нормотворча база обмежувалася в окремих випадках Положенням про його діяльність та Положенням про Раду освітнього округу. Типово, що в таких документах про освітній округ чітко фіксувалось, що: округ не є юридичною особою, усі його суб'єкти зберігають юридичну та фінансову самостійність; рішення Ради носять рекомендаційний характер. Також Положенням визначалось, що Рада освітнього округу створюється з числа керівників (їх заступників) всіх суб'єктів округу, представників місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, батьківських комітетів, громадськості (за їх згодою). Однак, аналіз складу окремих округів засвідчив, що фактично представників громадськості і батьків в складі Рад не було (як приклад – склад [координаційної ради П'ятихатського освітнього округу](#)).

¹⁵ <https://mon.gov.ua/ua/osvita/zagalna-serednya-osvita/oporni-shkoli>

При цьому важливо також зазначити, що у новому Законі "Про повну загальну середню освіту" поняття «освітній округ» вже не фігурує, а, як було зазначено вище, у проєкті змін до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про освітній округ і опорний заклад освіти» МОН пропонує виключити цей термін. Таким чином із системи управління освітою пропонується виключити одну із важливих ланок системи громадсько-державного управління освітою на субрегіональному рівні.

Проміжні висновки

1. Передумовами становлення державно-громадського управління освітою в Україні є поглиблення процесів демократизації та децентралізації, а проявами – формування й розвиток громадських органів управління освітою та самоврядних органів / асоціацій учасників освітнього процесу.
2. Специфіка державно-громадського управління освітою виявляється у взаємодії двох її основних складових / суб'єктів – держави та структур громадянського суспільства з метою впорядкування системи освіти, забезпечення умов для реалізації права на освіту та прав у сфері освіти.
3. Ознаками державно-громадського управління освітою є: делегування частини владних повноважень структурам громадянського суспільства та спільна управлінська діяльність державних і недержавних структур; узгодження управлінських рішень з представниками громадськості перед їх прийняттям; функціонування недержавних структур, які доповнюють ресурсне забезпечення закладів освіти.
4. Незважаючи на достатню кількість сформованих інституцій, державно-громадське управління в Україні, його функціональна здатність і реальний вплив залишаються вкрай низькими. Попри численні приклади впровадження його елементів на всіх управлінських рівнях освіти воно не набуло системності. Громадські освітні структури, зокрема Громадські ради, формальні. Вони майже не впливають на процеси освітньої сфери, оскільки не наділені необхідними і достатніми повноваженнями.
5. Лише із 2014 року, з моменту початку процесу децентралізації з'явилась можливість розпочати зміни й в управлінні системою загальної середньої освіти. Органи місцевого самоврядування новостворених об'єднаних територіальних громад отримали всі повноваження, у тому числі у сфері управління освітою.
6. Реформування системи управління освітою в Україні відбувається по 3-х основних напрямках - делегування повноважень і відповідальності з вищого рівня на нижчий та усупільнення освіти - поширення нових інструментів впливу громадськості на систему управління освітою, зростання автономії закладів освіти, створення громадських шкіл в сільській місцевості;
7. Прийняття нових законів України про освіту сприяє розвитку державно-громадського управління, зокрема через визначенням статусу і повноважень Наглядової ради закладу освіти та інших органів громадського самоврядування учасників освітнього процесу (органи самоврядування працівників закладу освіти; органи самоврядування здобувачів освіти; органи батьківського самоврядування). Однак, такі органи мають виключно дорадчий статус - засновники не можуть делегувати Наглядовим радам власні повноваження.
8. На жаль, на сьогодні ще не урегульоване питання розмежування повноважень у сфері освіти між органами місцевого самоврядування всіх рівнів та органами виконавчої влади, що потребує підготовки нових редакцій законів про місцеве самоврядування в Україні та про місцеві державні адміністрації.

9. Важливим елементом нової системи управління освітою мали стати освітні округи та опорні школи – як сукупність закладів освіти, що забезпечують доступність освіти для осіб, які проживають на відповідній території. Ці поняття були закріплені в Законі «Про освіту» та «Положення про освітній округ та опорну школу», а також означені органи їх державно-громадського управління, зокрема Ради округу;
10. Однак, у новому Законі “Про повну загальну середню освіту” поняття «освітній округ» було вилучено, а у проєкті змін до «Положення про освітній округ і опорний заклад освіти» (вересень 2020 року) пропонується виключити поняття «освітній округ». Таким чином із системи управління освітою пропонується виключити одну із важливих ланок системи громадсько-державного управління освітою на субрегіональному рівні.