

Чорноморський національний університет імені Петра Могили

(повне найменування вищого навчального закладу)

Юридичний факультет

(повне найменування інституту, назва факультету (відділення))

Кафедра публічного управління та адміністрування

(повна назва кафедри (предметної, циклової комісії))

«Допущено до захисту»

В.о. завідувача кафедри публічного
управління та адміністрування,
д. держ. упр., професор

Володимир ЄМЕЛЬЯНОВ

“ ”

2025 року

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на здобуття ступеня вищої освіти

магістр

(ступінь вищої освіти)

на тему: **МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У
СФЕРІ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ В
УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

Керівник:

д. політ. н., професор
Євтушенко Олександр
Никифорович

(вчене звання, науковий ступінь, П.І.Б.)

Рецензент:

ст. викладач
Вербя Світлана Миколаївна

(посада, вчене звання, науковий ступінь, П.І.Б.)

Виконав:

студент VI курсу групи 637МЗ
Шутяк Анастасія Олегівна

(П.І.Б.)

Спеціальності:

281 «Публічне управління та
адміністрування»

(шифр і назва спеціальності)

ОПП:

«Місцеве самоврядування»

Миколаїв – 2025 рік

ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1	
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В ОСВІТНІЙ СФЕРІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....	9
1.1. Сутність та принципи децентралізації влади як основа реформування суспільних відносин.....	9
1.2. Нормативно-правове забезпечення державної політики у сфері середньої освіти в Україні.....	14
1.3. Зарубіжний досвід децентралізації управління освітою та можливості його адаптації в Україні (на прикладі Польщі, Фінляндії).....	20
Висновки до розділу 1	25
РОЗДІЛ 2	
МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ.....	28
2.1. Організаційно-правові механізми реалізації державної політики у сфері середньої освіти на місцевому рівні.....	28
2.2. Фінансові механізми реалізації політики: освітня субвенція та роль місцевих бюджетів.....	32
2.3. Аналіз ефективності управління освітньою мережею на рівні територіальних громад.....	40
Висновки до розділу 2	47
РОЗДІЛ 3	
ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....	49
3.1. Ідентифікація ключових проблем реалізації освітньої політики на місцевому рівні.....	49

3.2. Рекомендації щодо оптимізації фінансових та управлінських механізмів державного регулювання освіти.....	54
3.3. Перспективи розвитку автономії закладів освіти в умовах децентралізації.....	59
Висновки до розділу 3.....	63
ВИСНОВКИ.....	67
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	69
ДОДАТКИ.....	76

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ДПП – державно-приватне партнерство;

ДСЯО – Державна служба якості освіти;

ЗЗСО – заклад загальної середньої освіти;

ЗНО – Зовнішнє незалежне оцінювання;

ІРЦ – інклюзивно-ресурсний центр;

ММС – міжмуніципальне співробітництво;

МОН – Міністерство освіти і науки України;

МТГ – міська територіальна громада;

НМТ – Національний мультипредметний тест;

НУШ – Нова українська школа;

ОДА – обласна державна адміністрація;

ОМС – органи місцевого самоврядування;

ПДФО – податок на доходи фізичних осіб;

ЦОВВ – центральні органи виконавчої влади;

ЦПРПП – центри професійного розвитку педагогічних працівників.

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. В умовах глобальних цивілізаційних викликів та повномасштабної агресії російської федерації розбудова стійкої, демократичної та ефективної системи державного управління є ключовим пріоритетом для України. Одним із наріжних каменів цього процесу виступає реформа децентралізації, спрямована на передачу повноважень та ресурсів на рівень спроможних територіальних громад. Ця трансформація має не лише адміністративний, а й глибокий суспільний вимір, оскільки закладає основи для наближення влади до громадян та підвищення якості публічних послуг.

Освітня сфера посідає в цьому процесі центральне місце. Якість людського капіталу є визначальним фактором національної конкурентоспроможності, соціальної згуртованості та демократичного розвитку. Успішна реалізація державної політики у сфері середньої освіти в умовах децентралізації є необхідною передумовою для формування покоління, здатного до критичного мислення, інновацій та відповідального громадянства.

Актуальність даного дослідження зумовлена низкою суперечностей, що виникли в ході імплементації реформи. З одного боку, в Україні створено прогресивну нормативно-правову базу, яка наділила органи місцевого самоврядування (ОМС) широкими повноваженнями у сфері освіти. З іншого боку, на практиці громади стикаються із системними викликами: невідповідністю між делегованою відповідальністю та реальними фінансовими можливостями, дефіцитом управлінської спроможності, інфраструктурними обмеженнями та поглибленням освітньої нерівності. Нові безпекові виклики, пов'язані з війною, ще більше загострили ці проблеми, змушуючи громади спрямовувати ресурси на облаштування укриттів та реагувати на міграційні процеси, які часто шкодять довгостроковому розвитку. Таким чином, виникає нагальна потреба в комплексному аналізі

існуючих механізмів реалізації освітньої політики на місцевому рівні, ідентифікації їхніх слабких сторін та розробці науково обґрунтованих пропозицій щодо їх удосконалення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика децентралізації та реформування освітньої галузі перебуває в центрі уваги широкого кола українських науковців, експертів та міжнародних партнерів. Значний внесок у розробку теоретико-методологічних засад реформи зробили провідні вітчизняні вчені у сфері державного управління, такі як Хобзей П. [59], Юрчук Л. [60] та інші. Питаннями державної політики у сфері освіти активно займаються провідні фахівці та практики, включно з колишніми очільниками профільного міністерства та представниками інституту освітнього омбудсмена, зокрема М. Яцейко, Л. Гриневич [32] та С. Квіт. Важливі аналітичні матеріали та соціологічні дослідження, що висвітлюють практичні аспекти імплементації реформи, регулярно публікуються провідними аналітичними центрами та в рамках проєктів міжнародної технічної допомоги.

Водночас, попри значну кількість публікацій, більшість досліджень фокусується або на загальних аспектах децентралізації, або на окремих елементах освітньої реформи (наприклад, Нова українська школа чи інклюзивна освіта). Залишається потреба в комплексному дослідженні, яке б системно аналізувало саме механізми реалізації освітньої політики на місцевому рівні в їх сукупності – організаційно-правовій, фінансовій та управлінській – та виявляло системні суперечності між задекларованими цілями та реальними практиками. Дана робота спрямована на заповнення цієї дослідницької ніші.

Мета дослідження полягає у теоретичному обґрунтуванні та розробці науково-практичних рекомендацій щодо вдосконалення механізмів реалізації державної політики у сфері загальної середньої освіти в Україні в умовах децентралізації.

Для досягнення поставленої мети було визначено такі завдання:

- проаналізувати сутність, принципи та форми децентралізації влади як основи реформування суспільних відносин;
- охарактеризувати нормативно-правове забезпечення державної освітньої політики в умовах децентралізації;
- проаналізувати організаційно-правові та фінансові механізми реалізації освітньої політики на місцевому рівні;
- ідентифікувати ключові проблеми та виклики в процесі реалізації освітньої політики в децентралізованій системі;
- розробити комплексні пропозиції щодо оптимізації фінансових, управлінських механізмів та визначити перспективи розвитку автономії закладів освіти.

Об'єкт дослідження – процес реалізації державної політики у сфері загальної середньої освіти в Україні в умовах децентралізації влади.

Предмет дослідження – сукупність організаційно-правових, фінансових та управлінських механізмів реалізації державної політики у сфері загальної середньої освіти на рівні територіальних громад та шляхи їх удосконалення.

Методи дослідження. Для вирішення поставлених завдань у роботі використано комплекс загальнонаукових та спеціальних методів дослідження. Теоретичні методи, такі як аналіз, синтез, узагальнення та систематизація, застосовувалися для вивчення сутності децентралізації, її принципів та формування нормативно-правової бази. Порівняльно-правовий метод використовувався для аналізу зарубіжного досвіду. Емпіричні методи, зокрема аналіз документів (законів, постанов, рішень міських рад, бюджетів) та аналіз статистичних даних (результатів ЗНО/НМТ, фінансових показників, даних соціологічних досліджень), дозволили оцінити практичні аспекти реалізації політики. Порівняльний аналіз став основним інструментом у дослідженні ефективності управління на прикладі трьох міських громад.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у комплексному виявленні та теоретичному обґрунтуванні системних суперечностей між задекларованими цілями освітньої децентралізації (автономія, місцева відповідальність) та реальними фінансовими й адміністративними механізмами, які часто зберігають елементи централізованого контролю. Уточнено сутність поняття "пастка неповної децентралізації" в освітній галузі. Були надані пропозиції щодо вдосконалення державної політики через збалансоване поєднання реформування фінансових інструментів, розбудови управлінської спроможності ОМС та поглиблення реальної, насамперед фінансової, автономії закладів освіти.

Практичне значення одержаних результатів. Результати дослідження можуть бути використані:

- органами державної влади (Міністерством освіти і науки України, комітетами Верховної Ради України) – при розробці та внесенні змін до законодавства, що регулює освітню діяльність та міжбюджетні відносини, зокрема при вдосконаленні формули розподілу освітньої субвенції;
- органами місцевого самоврядування – при розробці місцевих стратегій розвитку освіти, оптимізації освітньої мережі та налагодженні механізмів кроссекторального співробітництва;
- в освітньому процесі – при підготовці фахівців у галузі публічного управління та адміністрування, освітнього менеджменту, а також у системі підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Структура роботи. Робота складається вступу, трьох розділів, висновку, списку використаної літератури та містить 73 сторінки.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В ОСВІТНІЙ СФЕРІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

1.1. Сутність та принципи децентралізації влади як основа реформування суспільних відносин

Децентралізація є процесом передачі значних повноважень та бюджетних ресурсів від центральних державних органів до органів місцевого самоврядування (ОМС). Цей процес є не просто адміністративною реорганізацією, а фундаментальною трансформацією системи державного управління, спрямованою на наближення влади до громадян та підвищення якості надання публічних послуг [3]. Стратегічна мета реформи, що розпочалася в Україні у 2014 році, полягає у створенні такої системи врядування, яка здатна ефективно задовольняти потреби населення, забезпечуючи рівний доступ до якісних адміністративних, соціальних та інших послуг незалежно від місця проживання. Основоположним документом, що визначив напрямки змін, стала «Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р. [46].

Децентралізація влади виступає каталізатором для реформування окремих галузей, зокрема й освітньої. Процеси децентралізації в управлінні державою та в управлінні освітою є синхронними та взаємозалежними: успішне реформування освітньої сфери неможливе без створення спроможних територіальних громад, наділених відповідними повноваженнями та ресурсами. Ця реформа є необхідною передумовою для подолання

неефективності існуючої системи управління освітою та її невідповідності сучасним глобальним і національним викликам. Відповідно до статті 32 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить управління закладами освіти, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення. Ця норма стала правовою основою для передачі відповідальності за функціонування шкіл на рівень громад.

Аналіз європейського досвіду дозволяє виділити кілька основних форм децентралізації, що відображають різний ступінь передачі повноважень та відповідальності. Першою формою є автономізація (деконцентрація) – передача певних адміністративних повноважень від центральних органів влади до їхніх територіальних представництв, які залишаються частиною центральної виконавчої вертикалі [4]. У такому випадку місцеві органи не є повністю незалежними у прийнятті рішень. В українському контексті до реформи цю модель частково втілювали районні державні адміністрації та їхні відділи освіти, які реалізовували державну політику на місцях, будучи ланкою виконавчої влади, а не органами місцевого самоврядування.

Другою, більш глибокою формою, є передача влади (деволюція), що передбачає передачу відповідальності та повноважень з прийняття рішень незалежним та виборним органам влади на регіональному чи місцевому рівні. Ця форма передбачає найвищий ступінь самостійності і є ядром української реформи [4]. Створення об'єднаних територіальних громад та передача їм повноважень засновника щодо закладів освіти, охорони здоров'я та культури є класичним прикладом деволюції. Громади отримали право самостійно формувати освітню мережу, призначати керівників закладів, затверджувати кошториси та визначати стратегії розвитку.

Третьою формою є делегування, тобто процес, за якого вищий рівень влади передає відповідальність за виконання певних функцій нижчому рівню (наприклад, безпосередньо закладу освіти), але юридична відповідальність

залишається за органом, що делегував повноваження [4]. В освітній сфері України це проявляється у наданні школам фінансової автономії, коли місцева рада делегує директору школи повноваження самостійно розпоряджатися бюджетними коштами в межах затвердженого кошторису, залишаючи за собою функцію контролю та загальної відповідальності за фінансування [14].

Реформа децентралізації ґрунтується на кількох ключових принципах, закріплених, зокрема, в Європейській хартії місцевого самоврядування, ратифікованій Україною у 1997 році. Фундаментальним є принцип субсидіарності, згідно з яким публічні повноваження мають реалізовуватися на найнижчому ефективному рівні управління, тобто тому, який є найближчим до громадян [21]. Передача повноважень на вищий рівень виправдана лише тоді, коли їх виконання на місцевому рівні є неможливим або менш ефективним. Саме цей принцип обґрунтовує передачу відповідальності за шкільну мережу від районного рівня на рівень громади, оскільки саме громада краще розуміє демографічну ситуацію, потреби мешканців та логістику підвезення учнів.

Невід'ємно пов'язаним є принцип повсюдності та фінансової самодостатності. Для реальної спроможності виконувати покладені на них завдання органи місцевого самоврядування повинні мати достатні власні фінансові ресурси. В Україні цей принцип реалізується через зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України. Зокрема, ключовим стало зарахування до бюджетів громад 60% податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), який сплачується на їхній території. Крім цього, дохідну базу місцевих бюджетів формують єдиний податок, плата за землю, акцизний податок та інші місцеві податки і збори. Це дозволило громадам отримати фінансовий ресурс не лише на утримання мережі, а й на її розвиток. Водночас держава зберегла за собою функцію фінансової підтримки через механізм міжбюджетних трансфертів [19]. Так, згідно зі статтею 103-2 Бюджетного кодексу України, з державного бюджету місцевим бюджетам надається

освітня субвенція, цільовим призначенням якої є оплата праці педагогічних працівників [6].

Третім стовпом реформи є принцип підзвітності та демократичної участі. Децентралізація нерозривно пов'язана з демократизацією суспільних відносин. Вона створює умови для активного залучення громадян до процесу прийняття рішень на місцевому рівні, посилює підзвітність місцевої влади перед громадою та сприяє формуванню активного громадянського суспільства. Такі інструменти, як громадський бюджет, публічні слухання, місцеві ініціативи та електронні петиції, дозволяють мешканцям безпосередньо впливати на розподіл ресурсів та визначення пріоритетів розвитку, зокрема й в освітній сфері [29]. Прозорість діяльності ОМС забезпечується Законом України «Про доступ до публічної інформації», який зобов'язує ради та їх виконавчі органи оприлюднювати проекти рішень, бюджети та звіти про їх виконання.

Реформа місцевого самоврядування є невід'ємною передумовою для побудови сучасної та ефективної моделі управління освітою. Створення спроможних територіальних громад, наділених реальними повноваженнями та фінансовими ресурсами, формує інституційну основу для передачі відповідальності за якість та доступність освітніх послуг на місцевий рівень [47]. Замість застарілої та громіздкої системи управління через районні відділи освіти, які часто були віддалені від реальних потреб шкіл, виникла нова модель, де засновник (місцева рада) знаходиться в безпосередній близькості до закладів освіти та споживачів їхніх послуг.

Водночас, успішність децентралізації в освіті залежить від того, як центральна влада трансформує свою роль. На перший погляд, передача повноважень на місця означає послаблення центрального контролю. Проте аналіз успішних зарубіжних моделей показує, що відбувається не втрата контролю, а його якісна зміна. Центральний уряд відмовляється від прямого операційного управління кожним закладом, але натомість посилює свою

стратегічну роль [58]. Це досягається через розробку та впровадження єдиних державних стандартів освіти, як це передбачено статтею 31 Закону України «Про повну загальну середню освіту» [45]. Державний стандарт визначає вимоги до обов'язкових результатів навчання учнів на кожному рівні повної загальної середньої освіти.

Крім того, держава створює національні системи забезпечення якості освіти. Відповідно до Закону України «Про освіту», в Україні створено Державну службу якості освіти (ДСЯО) та її територіальні органи. Ця служба відповідає за проведення інституційних аудитів закладів освіти – зовнішнього оцінювання роботи школи, яке включає аналіз освітнього середовища, системи оцінювання учнів, педагогічної діяльності та управлінських процесів. Інституційний аудит прийшов на зміну застарілій практиці державних атестацій, змістивши фокус з формального контролю на надання рекомендацій щодо покращення якості освіти.

Ще одним інструментом стратегічного управління є проведення стандартизованого зовнішнього оцінювання (ЗНО/НМТ) та державних підсумкових атестацій, які дозволяють моніторити результати навчання в розрізі всієї країни та забезпечувати об'єктивне оцінювання. Також держава встановлює єдині кваліфікаційні вимоги до педагогічних працівників та регулює процеси їх сертифікації та підвищення кваліфікації [22]. Таким чином, для успішної децентралізації операційного управління держава повинна посилити свою спроможність до стратегічного нагляду та гарантування рівних стандартів якості по всій країні, забезпечуючи єдиний освітній простір.

Децентралізація влади є фундаментальною трансформацією парадигми державного управління, що базується на принципах субсидіарності, фінансової самодостатності та демократичної участі. Вона виступає необхідною теоретико-методологічною основою для реформування освітньої сфери, створюючи інституційні та ресурсні умови для передачі

відповідальності за надання якісних освітніх послуг на рівень громад [18]. Правову рамку цього процесу закладено в Законах України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про освіту», а також у Бюджетному та Податковому кодексах. Успіх цієї трансформації залежить від збалансованого поєднання розширення повноважень місцевої влади та здатності держави перейти «від прямого операційного контролю до стратегічного управління» [27]. Нова роль держави полягає у встановленні єдиних стандартів, моніторингу через інструменти на кшталт інституційного аудиту та ЗНО/НМТ, а також у забезпеченні рівного доступу до освіти через механізми фінансового вирівнювання, зокрема освітню субвенцію [2]. Саме такий підхід дозволяє побудувати ефективну, гнучку та орієнтовану на громадянина систему управління освітою.

Таким чином, ключові принципи, такі як субсидіарність та фінансова самодостатність, стали основою для розробки конкретних нормативно-правових актів в Україні, аналіз яких представлено далі.

1.2. Нормативно-правове забезпечення державної політики у сфері загальної середньої освіти в Україні

Законодавче забезпечення державної освітньої політики в Україні ґрунтується на Конституції України, яка гарантує кожному право на освіту, її доступність та безоплатність у встановлених законом випадках.

«Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р від 1 квітня 2014 року заклала ключову ідею передачі повноважень та ресурсів на рівень спроможних територіальних громад, що стало відправною точкою і для реформи в освітній галузі [8]. Ця концепція

стала відповіддю на суспільний запит щодо кардинальних змін у системі влади та наближення її до потреб громадян [1].

Для практичної реалізації Концепції було ухвалено низку законів, зокрема Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року № 157-VIII, який визначив правові та організаційні засади формування спроможних громад [1]. Цей закон встановив принципи (конституційність, добровільність, економічна ефективність, державна підтримка) та умови об'єднання, що дозволило розпочати процес створення нового адміністративно-територіального устрою базового рівня [1].

Ключовими законодавчими актами, що регулюють функціонування системи середньої освіти в умовах децентралізації, є Закони України «Про освіту» та «Про повну загальну середню освіту».

Закон України «Про освіту» (2017) став рамковим документом, що визначив нові засади державної політики [44]. Він встановив:

Стаття 66 Закону чітко розмежувала повноваження ОМС різних рівнів (сільських, селищних, міських, районних та обласних рад). До їхньої компетенції належить заснування, реорганізація, ліквідація закладів освіти, забезпечення їх утримання, розвиток матеріально-технічної бази, а також облік дітей шкільного віку. Зокрема, обласні ради відповідають за мережу закладів профільної середньої та професійної освіти, тоді як міські та районні ради опікуються дошкільною, початковою, базовою середньою та позашкільною освітою [47].

Стаття 23 Закону вперше на такому рівні закріпила чотири види автономії закладів освіти, що є фундаментальною зміною в управлінській парадигмі:

- Академічна – свобода у викладацькій та науковій діяльності, розробці освітніх програм, виборі форм, методів і засобів навчання [52].

- Організаційна – самостійність у прийнятті рішень щодо внутрішньої структури, організації освітнього процесу, формування штатного розпису [52].
- Фінансова – самостійність у використанні фінансових ресурсів, включаючи бюджетні кошти, власні надходження від надання платних послуг, грантів та благодійної допомоги [52].
- Кадрова – самостійність у доборі та розстановці кадрів, зокрема у призначенні та звільненні працівників, визначенні їхніх функціональних обов'язків [52].

Закон України «Про повну загальну середню освіту» (2020) деталізував положення рамкового закону, визначивши конкретні механізми функціонування системи [40]:

Закон регламентує створення мережі закладів освіти, що складається з початкових шкіл (1-4 класи), гімназій (5-9 класи) та ліцеїв (10-12 класи) [5]. Він встановлює вимоги до засновників (ОМС) щодо забезпечення функціонування цих закладів, включаючи створення опорних шкіл та їхніх філій для оптимізації мережі та підвищення якості освіти. Положення про опорний заклад освіти та його філію затверджуються засновником на основі типових положень, розроблених центральним органом виконавчої влади.

ОМС зобов'язані забезпечувати територіальну доступність освіти, що включає закріплення за школами території обслуговування для гарантованого зарахування дітей, які проживають на цій території, та організацію підвезення учнів і вчителів до місця навчання і додому.

Закон конкретизує повноваження засновника (ОМС), зокрема щодо затвердження статуту та кошторису закладу, призначення керівника на основі конкурсу, а також здійснення контролю за фінансово-господарською діяльністю та дотриманням установчих документів. Водночас засновник не має права втручатися в діяльність закладу освіти, що здійснюється в межах його автономних прав.

Основним інструментом державного фінансування видатків на здобуття повної загальної середньої освіти є освітня субвенція [48]. Її надання та використання регулюється статтею 103-2 Бюджетного кодексу України та відповідними постановами Кабінету Міністрів України [6].

Кошти освітньої субвенції спрямовуються переважно на оплату праці з нарахуваннями педагогічних працівників закладів загальної середньої освіти та деяких інших типів закладів [48]. Це означає, що фінансування непедагогічного персоналу, комунальні послуги та розвиток матеріально-технічної бази є відповідальністю місцевих бюджетів [20].

Розподіл субвенції між місцевими бюджетами здійснюється за спеціальною формулою, яка враховує кількість учнів, розрахункову наповнюваність класів, особливості навчання у сільській місцевості та інші фактори [42]. Такий підхід має на меті забезпечити справедливий розподіл коштів та стимулювати органи місцевого самоврядування до оптимізації неефективної шкільної мережі.

Залишки коштів «субвенції на кінець бюджетного періоду зберігаються на рахунках місцевих бюджетів і можуть бути використані у наступному році на оновлення матеріально-технічної бази закладів освіти, наприклад, на придбання шкільних автобусів, комп'ютерного обладнання, ремонт їдалень чи облаштування укріплень» [6].

Хоча законодавство проголошує фінансову автономію закладів освіти, механізм освітньої субвенції значною мірою обмежує її реалізацію [1]. Субвенція є основним джерелом фінансування заробітної плати вчителів, що становить лівову частку бюджету будь-якої школи. При цьому її використання є суворо цільовим, а обсяг визначається централізовано за складною формулою. Це призводить до того, що органи місцевого самоврядування та керівники шкіл виступають радше адміністраторами державних коштів, аніж самостійними фінансовими менеджерами. Вони не можуть вільно розпоряджатися цими ресурсами, наприклад, для встановлення

диференційованих надбавок чи премій поза межами встановлених норм [23]. Таким чином, освітня субвенція, надаючи необхідне фінансування, водночас діє як "золотий повідець", що утримує місцеву владу в рамках централізовано визначених пріоритетів і стандартів. Цим пояснюється значний розрив між законодавчо задекларованою фінансовою автономією закладу та її низьким рівнем реального впровадження, що підтверджується соціологічними дослідженнями, згідно з якими лише близько 30% представників освітньої сфери відзначають наявність фінансової автономії у своїх закладах [30].

Незважаючи на значний прогрес у формуванні нормативно-правової бази, її імплементація стикається з низкою системних проблем:

- **Неузгодженість темпів реформ:** Децентралізація освіти гальмується через повільні темпи завершення адміністративно-територіальної реформи та формування спроможних громад [1].
- **Правова невизначеність:** Відсутність необхідних змін до Конституції України та неповний пакет законодавства з питань децентралізації створюють прогалини та суперечності, що ускладнюють передачу повноважень на місця.
- **Інституційний опір:** На практиці часто виникає конфлікт повноважень між новоствореними ОТГ та районними державними адміністраціями (РДА), які неохоче передають контроль над освітніми закладами та фінансовими потоками [1]. Соціологічні дані свідчать, що значна частина опорних шкіл залишається в управлінні РДА, а не передається громадам [1].
- **Розрив між теорією і практикою:** Найбільший розрив між законодавчими деклараціями та реальністю спостерігається у сфері фінансової автономії [32]. Як зазначалося вище, незважаючи на її закріплення в законі, реальні механізми її впровадження залишаються слабкими, а більшість шкіл продовжує фінансуватися через централізовані бухгалтерії органів управління освітою.

Нормативно-правова база України заклала прогресивні основи для децентралізації управління середньою освітою, визначивши повноваження органів місцевого самоврядування та проголосивши «автономію закладів освіти» [7].

Формування нормативно-правової бази освітньої децентралізації в Україні відбувалося поетапно, створюючи прогресивну, але внутрішньо суперечливу систему. Рамковий Закон «Про освіту» заклав фундаментальні основи, визначивши громади засновниками та окресливши чотири ключові види шкільної автономії. Згодом Закон «Про повну загальну середню освіту» значно деталізував і розширив ці рамки, конкретизувавши повноваження засновників та механізми реалізації академічної, організаційної, кадрової та фінансової самостійності.

Однак, попри законодавчий прогрес, виникла глибока суперечність між задекларованою метою та реальними інструментами її досягнення. Ключовим стримуючим фактором виступає централізований характер освітньої субвенції [7]. Діючи як чинник, що дає і як гарантії і як обмеження водночас, вона гарантує фінансування зарплат педагогів, але водночас позбавляє громади та школи реальної фінансової свободи. Це перетворює їх з повноцінних менеджерів на адміністраторів державних коштів, роблячи фінансову автономію значною мірою декларативною. Як наслідок, обмежена фінансова самостійність суттєво нівелює потенціал інших видів шкільної автономії, гальмуючи повноцінну реалізацію реформи.

Таким чином, подальший успіх децентралізації освіти прямо залежить від здатності громад самостійно планувати, фінансувати та контролювати освітні послуги; узгодження місцевих стратегій розвитку освіти з державними стандартами; можливості залучати додаткові ресурси (гранти, партнерства, інвестиції); прозорого та ефективного використання коштів; надання школам і ліцеям права самостійно формувати освітні програми, штат, бюджет; розвитку системи внутрішнього контролю якості освіти; впровадження

системи безперервного професійного розвитку педагогів; формування партнерства «школа – громада – влада»; розвитку громадського контролю та участі у визначенні освітніх пріоритетів; впровадження ІТ-рішень у навчальний процес і систему управління освітою; створення електронних платформ для моніторингу якості та прозорості управлінських процесів.

1.3. Зарубіжний досвід децентралізації управління освітою та можливості його адаптації в Україні

Ключовим вектором реформування системи середньої освіти є посилення шкільної автономії, що полягає у передачі значної частини управлінських та академічно-методичних функцій безпосередньо на рівень освітніх установ. Як свідчить аналіз досвіду європейських держав, однією з головних відповідей на кризові явища в освітній галузі стала масштабна реорганізація системи управління. Примітно, що цей процес був двонаправленим і включав у себе як елементи централізації, так і одночасне розширення повноважень на місцях, тобто децентралізацію.

Одним із найважливіших досягнень децентралізації освітніх систем у країнах Західної Європи в рамках сучасних реформ стало розширення самостійності освітніх закладів [11]. Це поняття «самостійності» розглядається як у широкому, так і у вузькому сенсі.

В Україні трансформація середньої освіти відбувається паралельно з адміністративною реформою та процесом адаптації до стандартів ЄС [3]. Фундаментальними для цього процесу стали закони України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та «Про місцеве самоврядування в Україні». Ці документи чітко окреслюють коло повноважень місцевих рад, які на своїх засіданнях ухвалюють рішення щодо

структури та чисельності виконавчих органів, а також створюють нові виконавчі структури за пропозицією голови громади.

Ключова особливість цих законодавчих актів полягає у впровадженні докорінних змін у механізми управління освітою, що характеризуються високим ступенем демократизації та передачі повноважень на місця. Законодавство значно посилює вплив місцевого самоврядування на прийняття рішень, пов'язаних з організацією та функціонуванням освітньої галузі. Наприклад, стаття 32 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» відносить управління освітою, а також охороною здоров'я, культурою та спортом, до компетенції виконавчих органів місцевих рад [31].

Зарубіжний досвід децентралізації управління освітою є надзвичайно різноманітним. Умовно можна виділити три основні моделі, що розрізняються за ступенем передачі повноважень від центрального рівня до місцевого та безпосередньо до закладів освіти [26]:

- Централізована модель: Характеризується тим, що ключові рішення щодо змісту освіти (навчальні програми), кадрової політики (найм та оплата праці вчителів) та фінансування приймаються на національному рівні [26]. Прикладами таких країн є Франція, Італія та Греція.
- Децентралізована модель: Передбачає передачу значної частини повноважень з управління та фінансування освіти на регіональний або муніципальний рівень. Такий підхід характерний для Швеції, Естонії та Великої Британії [26].
- Децентралізована модель з посиленою автономією шкіл: У цій моделі максимальний обсяг повноважень (включаючи кадрові та фінансові) передається безпосередньо закладам освіти. Класичним прикладом є Нідерланди [26].

Системи управління освітою в європейському просторі характеризуються значним різноманіттям, оскільки кожна держава вибудовує власну унікальну модель. Ці моделі відрізняються за балансом повноважень і

демонструють різний ступінь централізації, деконцентрації та децентралізації влади [14].

Водночас, попри національні відмінності, в межах спільної політики Європейського Союзу простежується чіткий вектор, спрямований на посилення ролі місцевого рівня управління шляхом послідовної передачі йому дедалі ширшого кола повноважень.

Польща є прикладом успішної пострадянської трансформації. Їх досвід є особливо цінним для України через схожість вихідних умов. Реформа відбувалася поступово, протягом 1990–1999 років, починаючи з передачі дитячих садків і завершуючи середніми школами [53]. Ключову роль в управлінні освітою відіграють органи місцевого самоврядування (гміни та повіти), які є засновниками шкіл і відповідають за їх фінансування, утримання будівель та кадрові питання [53]. Важливою особливістю польської моделі є вдале поєднання широкої місцевої автономії з сильними національними стандартами, такими як єдиний закон «Карта вчителя», що регулює статус педагогів, рамкові навчальні програми та загальнодержавна система зовнішніх іспитів.

Франція (еволюція централізованої системи): Історично Франція мала одну з найбільш централізованих систем освіти в Європі, де держава контролювала навчальні програми, наймала вчителів як державних службовців і покривала більшість видатків [26]. Однак серія законів про децентралізацію передала місцевим органам влади (департаментам та регіонам) відповідальність за інфраструктуру: будівництво та утримання шкільних приміщень, організацію шкільного транспорту, а також за оплату праці невикладацького персоналу [26].

Німеччина (федеративна модель): Управління освітою є компетенцією 16 федеральних земель (Länder), що забезпечує високий ступінь регіональної автономії та значні відмінності в освітніх системах між землями [9].

Скандинавські країни (Данія, Швеція): Характеризуються високим рівнем автономії муніципалітетів, які мають значні повноваження у сфері освіти та фінансують школи переважно за рахунок місцевих податків та загальних державних грантів, а не цільових субвенцій [9].

США (глибоко децентралізована модель): Освіта традиційно є сферою відповідальності окремих штатів, а не федерального уряду. Безпосереднє управління школами здійснюють місцеві шкільні округи, які мають широкі повноваження, включаючи встановлення місцевих податків на фінансування освіти [14]. Для наочного порівняння різних моделей децентралізації доцільно проаналізувати розподіл ключових повноважень між різними рівнями влади.

Таблиця 1.1.

Розподіл повноважень в управлінні середньою освітою в окремих країнах Європи

Повноваження	Франція	Німеччина	Швеція	Італія
Зарплати вчителів	Центральний	Регіональний	Місцевий	Центральний
Будівлі та утримання	Регіональний / Місцевий	Регіональний / Місцевий	Місцевий	Регіональний / Місцевий
Обладнання	Центральний / Місцевий	Регіональний	Місцевий	Центральний
Навчальна програма	Центральний	Регіональний	Центральний (рамкова)	Центральний
Атестація шкіл	Центральний	Регіональний	Центральний / Місцевий	Центральний

Як видно з таблиці 1.1., моделі значно відрізняються. У той час як у Франції та Італії центральний уряд зберігає контроль над зарплатами та змістом освіти, у скандинавських країнах ці функції значною мірою передані на місцевий рівень [14]

Аналіз зарубіжного досвіду показує, що успішна децентралізація залежить не лише від посилення місцевого рівня (громад), але й від наявності

сильного та функціонального середнього рівня управління – "мезо-рівня" (регіонального). В успішних системах, як-от у Польщі (воєводства) [53] чи Німеччині (землі), цей рівень виконує важливі функції координації, методичної підтримки, підвищення кваліфікації вчителів та забезпечення якості, виступаючи посередником між національною політикою та місцевою практикою. В Україні роль обласного рівня часто є розмитою між обласними державними адміністраціями та обласними радами, що створює вакуум підтримки для громад [17]. Новостворені громади, особливо малі, залишаються «сам на сам» із центральною владою, не маючи доступу до якісної регіональної методичної та координаційної допомоги.

Таким чином, для України доцільними є наступні кроки:

- Адаптація польської моделі: Досвід Польщі є найбільш релевантним через схожість історичного контексту. Варто запозичити не окремі елементи, а сам принцип збалансованої системи: поєднання сильного місцевого самоврядування з чіткими національними стандартами якості та незалежним моніторингом [11].
- Поетапна передача повноважень: Слід уникати підходу «все або нічого». Передача повноважень, особливо у фінансовій сфері, має відбуватися поступово, у міру зростання інституційної та кадрової спроможності громад, як це відбувалося в країнах Центральної та Східної Європи [11].
- Посилення регіонального рівня: Необхідно чітко визначити та інституційно зміцнити роль обласного рівня як сервісного та координаційного центру для освітньої мережі регіону, що надаватиме підтримку громадам у питаннях управління, фінансування та забезпечення якості освіти [14].

Зарубіжний досвід демонструє широкий спектр моделей децентралізації управління освітою, від централізованих систем з делегуванням окремих функцій до глибоко децентралізованих [14]. Для України найбільш цінним є досвід країн Центральної та Східної Європи, зокрема Польщі, який доводить ефективність поступової передачі повноважень ОМС за умови збереження

сильних національних механізмів забезпечення якості освіти та наявності дієвого регіонального рівня управління. Адаптація цього досвіду вимагає не сліпого копіювання, а побудови власної збалансованої моделі, що враховує національні особливості.

Висновки до розділу 1

Проведений аналіз сутності, принципів та нормативно-правового забезпечення реформи децентралізації в Україні, а також вивчення відповідного зарубіжного досвіду, дозволяє зробити висновок, що цей процес є фундаментальною трансформацією всієї системи державного управління, яка виступає необхідною теоретико-методологічною та інституційною основою для модернізації сфери середньої освіти. Децентралізація – це не просто адміністративна реорганізація, а перехід до нової філософії врядування, заснованої на принципах субсидіарності, фінансової самодостатності. Подальший успіх децентралізації освіти прямо залежить від інституційної спроможності громад, ресурсного забезпечення, професійності управління та партнерської взаємодії між усіма учасниками освітнього процесу.

Саме реформа децентралізації створює умови для подолання наслідків радянської централізованої моделі управління та побудови гнучкої, орієнтованої на потреби громадян системи надання освітніх послуг.

По-перше, було встановлено, що децентралізація в Україні реалізується переважно у формі деволюції – передачі реальних повноважень та відповідальності новоствореним, виборним органам місцевого самоврядування. Цей процес створив нового ключового актора в освітній політиці – спроможну територіальну громаду, яка отримала статус засновника

закладів освіти і, відповідно, широке коло повноважень: від формування освітньої мережі, призначення керівників до матеріально-технічного забезпечення шкіл. Водночас успішність цієї трансформації залежить від якісної зміни ролі центральної влади, яка переходить від прямого операційного контролю до стратегічного управління. Це нова парадигма, де держава не керує кожною школою, а встановлює єдині «правила гри» через державні стандарти освіти, здійснює моніторинг якості через інструменти інституційного аудиту (ДСЯО) та зовнішнього незалежного оцінювання, а також забезпечує фінансову підтримку через механізм освітньої субвенції.

По-друге, аналіз нормативно-правового забезпечення показав, що в Україні сформовано комплексну та в цілому прогресивну законодавчу базу для функціонування децентралізованої системи освіти. Ключові закони «Про освіту» та «Про повну загальну середню освіту» чітко розмежували повноваження між центральними та місцевими органами влади, а також вперше на законодавчому рівні закріпили чотири види автономії закладів освіти: академічну, організаційну, кадрову та фінансову. Бюджетний та Податковий кодекси забезпечили фінансову основу для реалізації громадами нових повноважень, зокрема через зарахування 60% ПДФО до місцевих бюджетів. Однак, попри значний прогрес, нормативно-правова база залишається неідеальною та стикається з серйозними викликами в процесі імплементації. Головною суперечністю є розрив між законодавчо задекларованою широкою автономією (особливо фінансовою) та реальними механізмами її реалізації. Централізований підхід до розподілу та суворо цільове призначення освітньої субвенції призводять до підміни ролі громад та шкіл з управлінської на суто адміністративну. Це обмежує їхню фінансову ініціативу і перешкоджає ефективному менеджменту освітніх ресурсів на місцях. Ця проблема, помножена на інституційний опір старих управлінських структур та незавершеність адміністративно-територіальної реформи, створює ключові перешкоди для повноцінної реалізації потенціалу реформи.

По-третє, вивчення зарубіжного досвіду продемонструвало, що не існує єдиної універсальної моделі децентралізації освіти. Системи варіюються від високоцентралізованих (Франція, Італія) до глибоко децентралізованих (Швеція, США). Однак загальноєвропейською тенденцією є посилення ролі місцевого та шкільного рівнів управління. Для України найбільш релевантним та цінним є досвід країн Центральної та Східної Європи, зокрема Польщі. Польська модель доводить ефективність збалансованого підходу, що поєднує сильне місцеве самоврядування з відповідальністю за фінансування та утримання шкіл, чіткі національні стандарти якості (єдині вимоги до статусу вчителя, рамкові програми, зовнішні іспити) та дієвий регіональний («мезо») рівень управління, який надає громадам методичну та координаційну підтримку. Саме відсутність такого сильного регіонального рівня підтримки є однією зі слабких ланок української моделі, де новостворені громади часто залишаються «сам на сам» із проблемами.

Таким чином, в першому розділі проаналізовано теоретико-методологічне та нормативно-правове підґрунтя для подальшого аналізу. Аналіз показав, що децентралізація створила необхідні правові умови та інституційні рамки для модернізації управління освітою, однак успіх реформи залежить від подолання суперечностей між задекларованими цілями та реальними практиками, зокрема у сфері фінансування та шкільної автономії. Адаптація успішного зарубіжного досвіду, особливо в частині побудови збалансованої системи з сильними місцевим та регіональним рівнями, є ключовим завданням на наступних етапах реформування.

РОЗДІЛ 2

МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

2.1. Організаційно-правові механізми реалізації державної політики у сфері середньої освіти на місцевому рівні

Реформа децентралізації в Україні докорінно змінила архітектуру управління освітньою галуззю, передавши значний обсяг повноважень та відповідальності з центрального рівня безпосередньо територіальним громадам. Ця трансформація створила нову організаційно-правову реальність, де органи місцевого самоврядування (ОМС) перетворилися на ключових акторів, відповідальних за формування освітнього простору [21]. Законодавча рамка, що регулює цей процес, є багаторівневою і визначає чіткий, хоча й не позбавлений суперечностей, розподіл функцій між державою та громадами.

На центральному рівні зберігається функція стратегічного регулювання та забезпечення єдності освітнього простору. Відповідно до статті 61 Закону України «Про освіту», Кабінет Міністрів України затверджує державні стандарти освіти, ліцензійні умови провадження освітньої діяльності та порядок розподілу освітньої субвенції [44]. Міністерство освіти і науки України, згідно зі статтею 64 цього ж закону та статтею 53 Закону України «Про повну загальну середню освіту», деталізує цю політику: розробляє типові освітні програми, забезпечує учнів підручниками та здійснює нормативно-правове регулювання галузі. Важливим елементом державної вертикалі є Державна служба якості освіти (ДСЯО), яка, відповідно до статті 46 Закону України «Про освіту», здійснює інституційний аудит закладів освіти, надаючи рекомендації засновникам та школам щодо підвищення якості освітньої діяльності [15]. Таким чином, держава встановлює єдині освітні

орієнтири, гарантує змістову єдність та здійснює зовнішній моніторинг якості.

Однак основний тягар реалізації цієї політики лягає на місцевий рівень. Відповідно до статті 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», до відання виконавчих органів сільських, селищних та міських рад належить управління закладами освіти, що перебувають у комунальній власності, а також забезпечення розвитку всіх видів освіти та вдосконалення мережі освітніх закладів [15]. Ці повноваження деталізовані у статті 37 Закону України «Про повну загальну середню освіту», яка покладає на ОМС як на засновників закладів освіти низку ключових обов'язків. Роль засновника є центральною в новій системі управління [24]. Засновником виступає відповідна місцева рада, яка приймає стратегічні рішення, тоді як її виконавчий орган – управління або відділ освіти – здійснює оперативне управління галуззю.

Одним із найскладніших та найважливіших завдань засновника є формування освітньої мережі. Саме місцеві ради приймають рішення про створення, реорганізацію, ліквідацію чи перепрофілювання (зміну типу) закладів освіти [15]. Цей процес вимагає стратегічного бачення, аналізу демографічної ситуації, ринку праці та фінансових можливостей громади. Стаття 35 Закону України «Про повну загальну середню освіту» визначає типи закладів, які може створювати засновник: початкова школа (1-4 класи), гімназія (5-9 класи) та ліцей (10-12 класи) [15]. Закон встановлює чіткі вимоги до функціонування академічних ліцеїв, зокрема щодо наявності не менше двох класів на паралелі та щонайменше трьох профілів навчання, що стимулює громади до створення потужних освітніх центрів для старшокласників. Водночас, згідно з частиною другою статті 32 цього ж закону, реорганізація та ліквідація закладу загальної середньої освіти у сільській місцевості допускається лише після проведення громадського обговорення проекту відповідного рішення [8]. Ця норма є важливим запобіжником від поспішних та необґрунтованих рішень, що має на меті захистити інтереси мешканців та

уникнути соціальної напруги.

Наступним ключовим механізмом впливу є кадрова політика. ОМС несуть відповідальність за організацію та проведення прозорого конкурсу на посаду керівника закладу освіти [31]. Порядок проведення конкурсу детально регламентований статтею 39 Закону України «Про повну загальну середню освіту». Він передбачає створення конкурсної комісії, до складу якої входять представники засновника, педагогічного колективу, батьківської громади та громадських об'єднань. Кандидати проходять перевірку на знання законодавства та презентують перспективний план розвитку закладу. Цей інструмент є одним із найважливіших важелів впливу на якість освіти, адже саме директор формує педагогічний колектив, створює освітнє середовище, впроваджує інновації та є відповідальним за фінансово-господарську діяльність. Засновник, на основі рішення конкурсної комісії, призначає переможця на посаду та укладає з ним контракт [41].

Матеріально-технічне та фінансове забезпечення є прямим обов'язком засновника. Відповідно до статті 78 Закону України «Про освіту», засновник зобов'язаний утримувати та розвивати інфраструктуру закладу на рівні, достатньому для виконання державних стандартів та ліцензійних умов [31]. Це включає фінансування ремонтів, закупівлю обладнання, меблів, оплату комунальних послуг, забезпечення пожежної безпеки та, в умовах воєнного стану, облаштування укриттів. Фінансування цих видатків здійснюється за рахунок коштів місцевого бюджету, тоді як заробітна плата педагогів покривається освітньою субвенцією з державного бюджету. Таким чином, фінансова спроможність громади безпосередньо впливає на якість освітнього середовища.

Засновники також відповідають за забезпечення доступності освіти. Це включає, по-перше, ведення обліку дітей дошкільного та шкільного віку для прогнозування навантаження на мережу. По-друге, ОМС відповідають за організацію підвезення учнів та педагогічних працівників до закладу освіти і

у зворотному напрямку [31]. Згідно зі статтею 56 Закону України «Про повну загальну середню освіту», ця вимога є обов'язковою, якщо відстань від дому дитини до школи перевищує 2 кілометри. По-третє, саме засновник, відповідно до статті 20 Закону України «Про освіту», створює умови для інклюзивного навчання, відкриваючи інклюзивні класи на підставі заяви батьків та висновку інклюзивно-ресурсного центру (ІРЦ) та забезпечуючи роботу асистента вчителя [31].

Попри широкі повноваження, надані законом, ОМС часто стикаються з системними перешкодами. Головна з них — невідповідність між делегованою відповідальністю та реальними фінансовими можливостями. Формула розподілу освітньої субвенції, яка є основним джерелом фінансування зарплат вчителів, розраховується на основі нормативної, а не фактичної наповнюваності класів. Це не враховує реальних потреб малокомплектних шкіл, що змушує громади або дофінансовувати їх з власних, часто обмежених, бюджетів, або приймати непопулярні рішення про оптимізацію [32.] Це створює ситуацію, коли держава фактично перекладає політичну відповідальність за болючі реформи на місцевий рівень, що підриває довіру до самої ідеї децентралізації.

Ще одним важливим аспектом є розвиток державно-громадського управління. Стаття 28 Закону України «Про повну загальну середню освіту» передбачає створення піклувальних рад, органів батьківського та учнівського самоврядування як інструментів залучення громадськості до управління освітою [5]. Проте, як свідчать соціологічні дослідження, зокрема проведені в рамках швейцарсько-українського проекту DECIDE, на практиці участь громадськості часто залишається формальною. Наприклад, лише 11% опитаних управлінців ОМС зазначили, що залучали батьків до розробки стратегічних документів з розвитку освіти в громаді. Це призводить до формування «закритої» системи, де ключові рішення приймаються вузьким колом управлінців та освітян [15]. Така практика неминуче породжує недовіру

та соціальні конфлікти, особливо в чутливих питаннях оптимізації шкільної мережі, коли громада не розуміє причин та наслідків запропонованих змін.

Організаційно-правова рамка реалізації освітньої політики на місцевому рівні є достатньо розробленою і надає ОМС широкі повноваження як засновникам закладів освіти. Законодавство чітко розмежовує стратегічну роль держави та операційну відповідальність громад, визначаючи механізми управління мережею, кадровою політикою, фінансами та забезпеченням доступності освіти [15]. Однак ефективність цих механізмів обмежується системними суперечностями між юридичною автономією та фінансовою залежністю від центру, а також часто формальним характером залучення громадськості до прийняття стратегічних рішень. Це створює значні виклики для громад у процесі управління освітньою мережею та вимагає пошуку балансу між виконанням державних стандартів, фінансовими можливостями та інтересами місцевих мешканців [12].

Таким чином, подолання цих викликів через вдосконалення фінансових моделей та розбудову реального державно-громадського партнерства є ключовим завданням для подальшого успіху освітньої децентралізації. Додатковими викликами є брак кваліфікованих управлінців, а також політичний та соціальний опір необхідним, але непопулярним рішенням, зокрема оптимізації мережі закладів.

2.2. Фінансові механізми реалізації політики: освітня субвенція та роль місцевих бюджетів

Після реформи децентралізації фінансове забезпечення шкіл розмежовано між двома рівнями: державним та місцевим. Держава через освітню субвенцію покриває захищені статті видатків, тоді як територіальні

громади відповідають за утримання інфраструктури та розвиток своїх закладів освіти. Ефективність такої моделі є ключовим фактором, що визначає спроможність громади надавати якісні освітні послуги [7]. Освітня субвенція є основним механізмом державного фінансування здобуття повної загальної середньої освіти.

Основним документом, що регулює міжбюджетні трансферти, є Бюджетний кодекс України. Стаття 103-2 Бюджетного кодексу визначає освітню субвенцію як трансферт, що спрямовується з державного бюджету місцевим бюджетам на видатки, визначені у цій статті, для забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти [6]. Згідно з ч. 1, статті 103-2, кошти освітньої субвенції спрямовуються на оплату праці з нарахуваннями педагогічних працівників всіх типів закладів освіти (Рис. 2.1.).

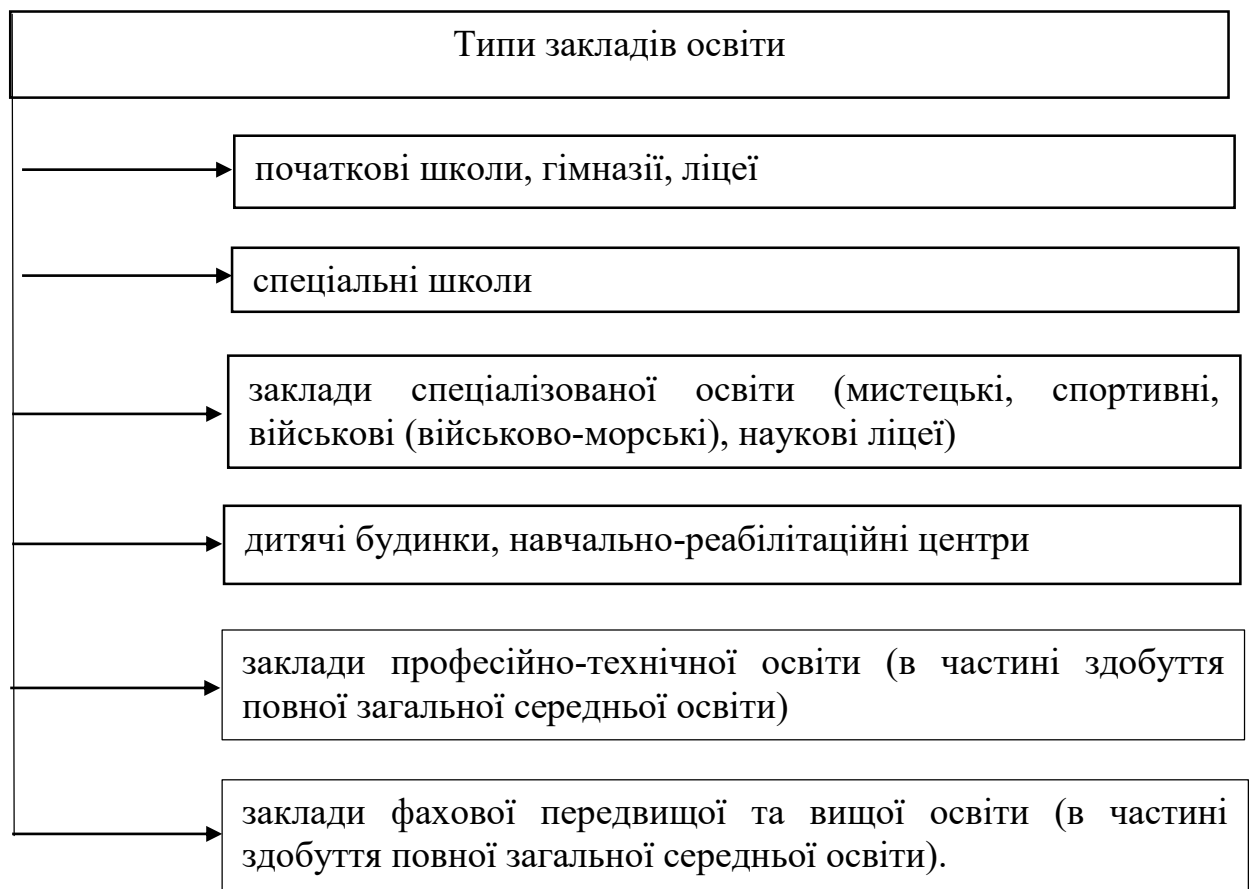


Рис. 2.1. Типи закладів освіти

Джерело: складено автором

Ця норма чітко окреслює головне цільове призначення субвенції – покриття заробітної плати вчителів, що є найбільшою статтею видатків у структурі освітніх бюджетів [6].

У статті 78 Закону України «Про освіту» визначається, що фінансування закладів освіти здійснюється за рахунок коштів відповідних бюджетів, а також інших джерел, не заборонених законодавством. Стаття 79 цього ж Закону деталізує, що фінансування повної загальної середньої освіти забезпечується за рахунок коштів державного, місцевого бюджетів та інших джерел.

У статті 60 Закону України «Про повну загальну середню освіту» підтверджується той факт, що оплата праці педагогічних працівників державних і комунальних закладів загальної середньої освіти здійснюється за рахунок коштів освітньої субвенції з державного бюджету.

Розподіл освітньої субвенції між місцевими бюджетами не є довільним і здійснюється на основі спеціальної формули, яка затверджується Постановою Кабінету Міністрів України № 1088 від 27 грудня 2017 року (з подальшими змінами) [42]. Ця формула є складним розрахунковим механізмом, що має на меті забезпечити справедливий та об'єктивний розподіл коштів.

Ключовими параметрами формули є:

- Розрахункова кількість учнів: Це не фактична кількість учнів, а скоригований показник, що враховує кількість учнів у закладах освіти станом на 1 жовтня року, що передуює плановому бюджетному періоду [23].
- Наповнюваність класів: Формула враховує середню наповнюваність класів у міській та сільській місцевості. Це стимулює громади до оптимізації освітньої мережі та уникнення утримання малокомплектних класів.
- Навчальні плани: Враховується кількість годин навчального навантаження згідно з типовими освітніми програмами.
- Фінансовий норматив на одного учня: Це розрахунковий

показник, що визначає середню вартість освітніх послуг на одного учня [23].

Формула включає низку коефіцієнтів, які враховують об'єктивні відмінності між громадами. Найважливішими з них є [42]:

- Коефіцієнт гірської місцевості: Для громад, що мають такий статус, застосовується підвищувальний коефіцієнт.
- Коефіцієнт поділу класів на групи: Враховується необхідність поділу класів на групи при вивченні окремих предметів (наприклад, іноземні мови, інформатика).
- Коефіцієнт для інклюзивного навчання: Формула передбачає додаткове фінансування для організації навчання дітей з особливими освітніми потребами.

Мета формульного підходу – стимулювати органи місцевого самоврядування до формування ефективної освітньої мережі. Громади, які утримують школи з низькою наповнюваністю класів, змушені покривати дефіцит коштів на зарплату вчителів за рахунок власних доходів, оскільки субвенція розраховується на основі нормативної, а не фактичної наповнюваності [19].

Як зазначалося, головний напрям використання освітньої субвенції – це заробітна плата педагогічних працівників з нарахуваннями. Залишки коштів на кінець бюджетного періоду можуть бути використані у наступному році, однак також ці кошти можуть бути використанні на модернізацію освітнього простору [19].

Зокрема, стаття 103-2 Бюджетного кодексу дозволяє за погодженням з Міністерством фінансів спрямовувати залишки на:

- оновлення матеріально-технічної бази закладів освіти;
- капітальний ремонт;
- придбання шкільних автобусів;
- оснащення закладів системами пожежної безпеки;
- придбання підручників і посібників;

- підвищення кваліфікації педагогічних працівників.

Важливо, що законодавство встановлює чіткі обмеження на використання субвенції. Забороняється спрямовувати ці кошти на:

- оплату праці непедагогічного персоналу (технічні працівники, адміністративно-господарський персонал);
- оплату комунальних послуг та енергоносіїв;
- фінансування гурткової роботи;
- поточні ремонти та інші господарські видатки.

Ці обмеження чітко розмежовують сфери відповідальності: держава фінансує зарплату вчителя, а громада – утримання будівлі школи та її функціонування [31].

В умовах децентралізації саме органи місцевого самоврядування (ОМС) стали повноцінними власниками та засновниками закладів загальної середньої освіти. Це покладає на них значну відповідальність за утримання та розвиток освітньої інфраструктури, яка фінансується з місцевих бюджетів.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (статті 26, 32) відносить до повноважень сільських, селищних, міських рад управління закладами освіти, що належать до комунальної власності, та їх фінансове і матеріально-технічне забезпечення [43].

Закон України «Про повну загальну середню освіту» у статті 59 чітко визначає, що утримання та розвиток матеріально-технічної бази комунальних закладів загальної середньої освіти фінансуються за рахунок коштів засновника, тобто відповідної територіальної громади [45].

Отже, фінансування з місцевих бюджетів охоплює всі видатки, які не покриваються освітньою субвенцією. Основні напрями видатків місцевих бюджетів на освіту:

- Оплата праці непедагогічних працівників: Заробітна плата прибиральників, кухарів, завгоспів, лаборантів, психологів, соціальних педагогів, бібліотекарів та іншого персоналу є прямим видатком місцевого

бюджету [48].

- Оплата комунальних послуг та енергоносіїв: Громада повністю покриває витрати на опалення, електроенергію, водопостачання та водовідведення в закладах освіти. В умовах постійного зростання тарифів ця стаття видатків стає все більш обтяжливою для місцевих бюджетів.

- Організація харчування учнів: Забезпечення харчуванням учнів 1-4 класів та пільгових категорій (діти-сироти, діти з малозабезпечених сімей, діти з особливими освітніми потребами) співфінансується за кошти місцевого бюджету [48].

- Підвезення учнів та вчителів: У разі, якщо відстань до школи перевищує встановлену норму, громада зобов'язана організувати безпечне підвезення. Це включає придбання та утримання шкільних автобусів, закупівлю пального, оплату праці водіїв .

- Матеріально-технічне забезпечення: Сюди входять поточні та капітальні ремонти приміщень, закупівля меблів, обладнання для навчальних кабінетів (фізики, хімії, біології), комп'ютерної техніки, спортивного інвентарю, господарських товарів.

- Заходи з підвищення кваліфікації вчителів: Хоча частина цих витрат може покриватися залишками освітньої субвенції, громади часто виділяють додаткові кошти на професійний розвиток педагогів.

- Інклюзивна освіта: Місцеві бюджети фінансують облаштування ресурсних кімнат, закупівлю спеціального обладнання та оплату праці асистентів вчителя (у випадку, якщо на це не вистачає відповідної державної субвенції) [48].

- Доплати та надбавки: Згідно зі ст. 57 Закону України «Про освіту», органи місцевого самоврядування мають право встановлювати власні доплати, надбавки та премії педагогічним працівникам понад норми, визначені державою, з метою їх заохочення та мотивації.

Джерела наповнення місцевих бюджетів – це переважно податок на

доходи фізичних осіб (ПДФО), єдиний податок, плата за землю та акцизний податок. Економічна активність та база оподаткування суттєво відрізняються у різних громадах. Як наслідок, фінансова спроможність громад у сфері освіти є вкрай нерівномірною.

Спроможні громади (зазвичай міські, з розвиненою промисловістю чи аграрним сектором) мають можливість не лише покривати обов'язкові видатки, а й інвестувати значні кошти у розвиток: будувати нові школи, впроваджувати інноваційні технології, встановлювати суттєві муніципальні надбавки для вчителів [28].

Неспроможні (дотаційні) громади (часто сільські, з обмеженою базою оподаткування) ледве знаходять кошти на оплату комунальних послуг та зарплату технічного персоналу. У таких громадах дефіцит коштів на розвиток освіти є хронічним, що призводить до поглиблення освітньої нерівності [28].

Ця диференціація є одним із головних викликів децентралізації. Якщо держава через субвенцію забезпечує відносно рівний рівень оплати праці вчителя по всій країні, то умови навчання, матеріальне забезпечення та доступ до сучасних освітніх технологій напряду залежать від фінансових можливостей конкретної громади [32].

Проблеми та виклики фінансових механізмів

- Недостатність освітньої субвенції: Попри формульний підхід, обсяг субвенції часто не покриває реальних потреб в оплаті праці, особливо враховуючи необхідність виплати надбавки за престижність (до 30%), допомоги на оздоровлення та щорічної грошової винагороди. Це змушує громади «дофінансовувати» зарплати вчителів з власних бюджетів, відволікаючи кошти від утримання шкіл.
- «Зрівнялівка» у фінансуванні: Формула не завжди враховує індивідуальні особливості мережі закладів, що може призводити до ситуацій, коли громади з однаковою кількістю учнів, але різною структурою шкіл (наприклад, наявність ліцеїв з профільним навчанням) опиняються в нерівних

умовах.

- Зростаюче навантаження на місцеві бюджети: Постійне зростання тарифів на енергоносії, інфляція, необхідність забезпечувати вимоги Нової української школи (НУШ) та створювати безпечне середовище (укриття, пожежна безпека) значно збільшують фінансовий тягар для громад.

- Залежність якості освіти від спроможності громади: Як було зазначено, фінансовий стан громади стає вирішальним фактором у забезпеченні якості освітніх послуг [19]. Це суперечить принципу рівного доступу до якісної освіти, гарантованому статтею 53 Конституції України.

Отже, фінансові механізми реалізації державної політики у сфері загальної середньої освіти в умовах децентралізації є складною дворівневою системою, що базується на взаємодії освітньої субвенції з державного бюджету та власних надходжень місцевих бюджетів. Освітня субвенція, розподілена за формулою, виконує ключову функцію – забезпечення оплати праці педагогічних працівників, що є гарантією держави [19]. Водночас, вся відповідальність за утримання, модернізацію та розвиток освітньої інфраструктури, включаючи оплату комунальних послуг та зарплату технічного персоналу, покладається на територіальні громади.

Така модель, з одного боку, стимулює ОМС до ефективного управління мережею та пошуку шляхів оптимізації видатків. З іншого боку, вона створює суттєві ризики поглиблення освітньої нерівності через значну диференціацію фінансової спроможності громад. Ключовими викликами залишаються недостатність обсягу субвенції для покриття всіх обов'язкових виплат педагогам та зростаюче навантаження на місцеві бюджети. Успішна реалізація освітньої реформи надалі вимагатиме вдосконалення формули розподілу субвенції, пошуку механізмів горизонтального вирівнювання та посилення інституційної та фінансової спроможності громад.

2.3. Аналіз ефективності управління освітньою мережею на рівні територіальних громад (на прикладі Миколаївської, Кіровоградської та Одеської МТГ)

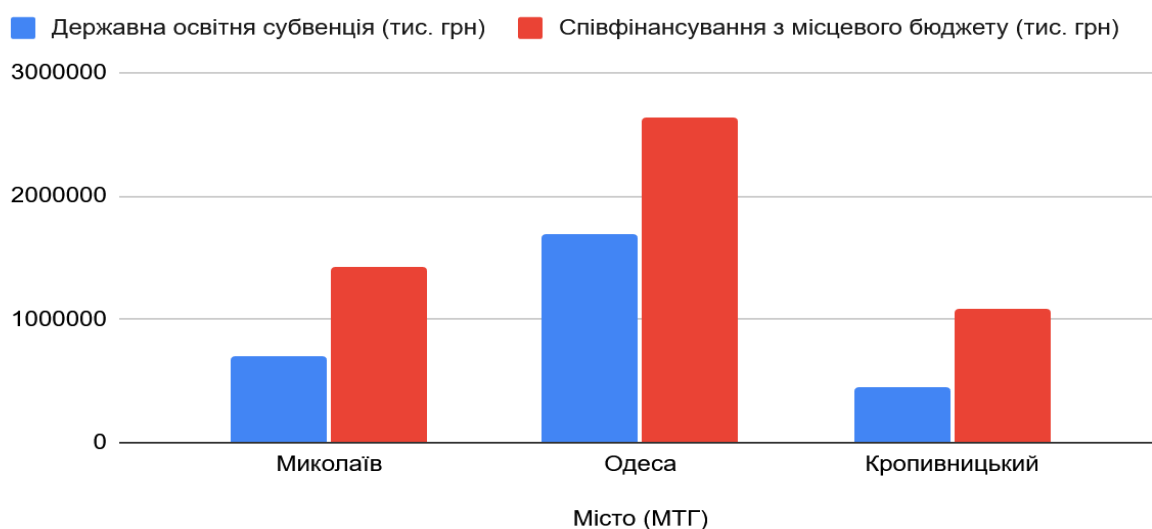
Для оцінки практичної реалізації державної освітньої політики було проведено порівняльний аналіз трьох обласних центрів: Миколаєва, Кропивницького (адміністративний центр Кіровоградської області) та Одеси. Ці громади, маючи різний економічний потенціал, демографічну ситуацію та безпекові виклики, демонструють різні підходи до управління освітньою мережею, що дозволяє виявити як спільні для країни проблеми, так і унікальні регіональні особливості. Було досліджено декілька основних критеріїв зокрема це фінансування, управління мережею шкіл, якість освітніх послуг та кадрова політика. Фінансове забезпечення є ключовим індикатором пріоритетності освітньої галузі для місцевої влади та її спроможності виконувати покладені на неї повноваження. Аналіз бюджетів досліджуваних громад показує, що освіта є найбільшою статтею видатків, що свідчить про величезне фінансове навантаження на місцеве самоврядування [34;36;38].

Таблиця 2.1.

Порівняльний аналіз фінансового забезпечення сфери освіти (2024-2025 рр.)

Показник	Миколаївська МТГ	Кропивницька МТГ	Одеська МТГ
Бюджет громади, 2024 р., млрд грн	5,1	3,96	12,47
Бюджет громади, 2025 р., млрд грн	5,28	3,32	11,99
Частка видатків на освіту в бюджеті 2024 р., %	~32%	49,4%	~40%
Освітня субвенція на січень-серпень 2025 р., тис. грн	409 241,6	337 300,0	794 228,1

Як видно з таблиці 2.1., у Кропивницькому видатки на освіту сягають майже половини всього бюджету громади, що є надзвичайно високим показником [34]. Це свідчить про те, що освітня мережа є значним фінансовим пріоритетом, але водночас і тягарем для міста. У Миколаєві та Одесі частка освітніх видатків також є домінуючою. Порівняння обсягу освітньої субвенції з державного бюджету та загальних потреб галузі демонструє значну залежність громад від власних надходжень для покриття всіх необхідних видатків. Наприклад, для Кропивницької МТГ освітня субвенція на 8 місяців 2025 року становить 337,3 млн. грн. [13], тоді як загальні видатки на освіту у 2025 році заплановані на рівні 1,53 млрд. грн. [34]. Навіть з урахуванням того, що субвенція покриває лише частину року, очевидно, що лівова частка фінансування (комунальні послуги, ремонти тощо) лягає на місцевий бюджет.



Діаграма 2.1. Державна освітня субвенція

Щодо змін у структурі витрат, то в умовах повномасштабного вторгнення пріоритети змістилися в бік забезпечення безпеки та базового функціонування. Значні кошти спрямовуються на облаштування укриттів, закупівлю генераторів та забезпечення дистанційного навчання, що часто

відбувається за рахунок капітальних видатків на модернізацію обладнання чи ремонти, не пов'язані з безпекою[33;35;37].

Управління мережею шкіл

Процеси оптимізації освітньої мережі відбуваються в усіх трьох громадах, однак їхні причини та підходи суттєво відрізняються. Здебільшого ці процеси є реакцією на зовнішні виклики, а не результатом довгострокового стратегічного планування.

В Одеській МТГ ключовим фактором стала демографічна криза, посилена війною. Кількість школярів у місті скоротилася зі 110 тисяч у 2021 році до менш ніж 92 тисяч у лютому 2025 року [55]. У відповідь на це виконавчий комітет міської ради затвердив план реорганізації, згідно з яким 37 ліцеїв, які перестануть набирати учнів до 10-х класів, будуть перетворені на гімназії (1-9 класи). Це рішення, ухвалене виконавчим органом, є прямою реакцією на зменшення контингенту учнів [55].

У Миколаївській МТГ головним чинником, що впливає на рішення про оптимізацію, є безпекова ситуація. Так, у травні 2024 року на сесії міської ради було ухвалено рішення про пониження статусу гімназії №21 до початкової школи. Головною причиною стала неможливість облаштувати в будівлі надійне укриття. Це рішення також підкріплювалося демографічними даними: кількість учнів у місті з 2021/22 навчального року скоротилася з 46,3 тис. до 39,9 тис. [57].

У Кропивницькій МТГ процес реорганізації мережі розпочався ще у 2021 році і мав більш системний та проактивний характер. Міська рада ухвалила рішення про чітку структуризацію закладів за рівнями освіти (початкові школи, гімназії, ліцеї) відповідно до вимог освітньої реформи [56]. Це свідчить про спробу привести мережу у відповідність до нового законодавства ще до того, як це стало вимушеним кроком.

Реакція мешканців на такі зміни часто є негативною, особливо коли йдеться про закриття або пониження статусу шкіл. Згідно із Законом України

«Про повну загальну середню освіту», такі рішення, особливо в сільській місцевості, вимагають обов'язкового громадського обговорення [8]. Успішність цього процесу значною мірою залежить від якості комунікації влади з громадою. Як показує досвід інших громад, відкритий діалог, пояснення причин та демонстрація переваг для дітей (наприклад, краща матеріальна база в опорній школі) можуть значно знизити соціальну напругу [49].

Якість освітніх послуг

Якість освітніх послуг є комплексним показником, який важко виміряти, однак результати зовнішнього незалежного оцінювання (ЗНО) та національного мультипредметного тесту (НМТ) є одним із небагатьох об'єктивних індикаторів.

Таблиця. 2.2

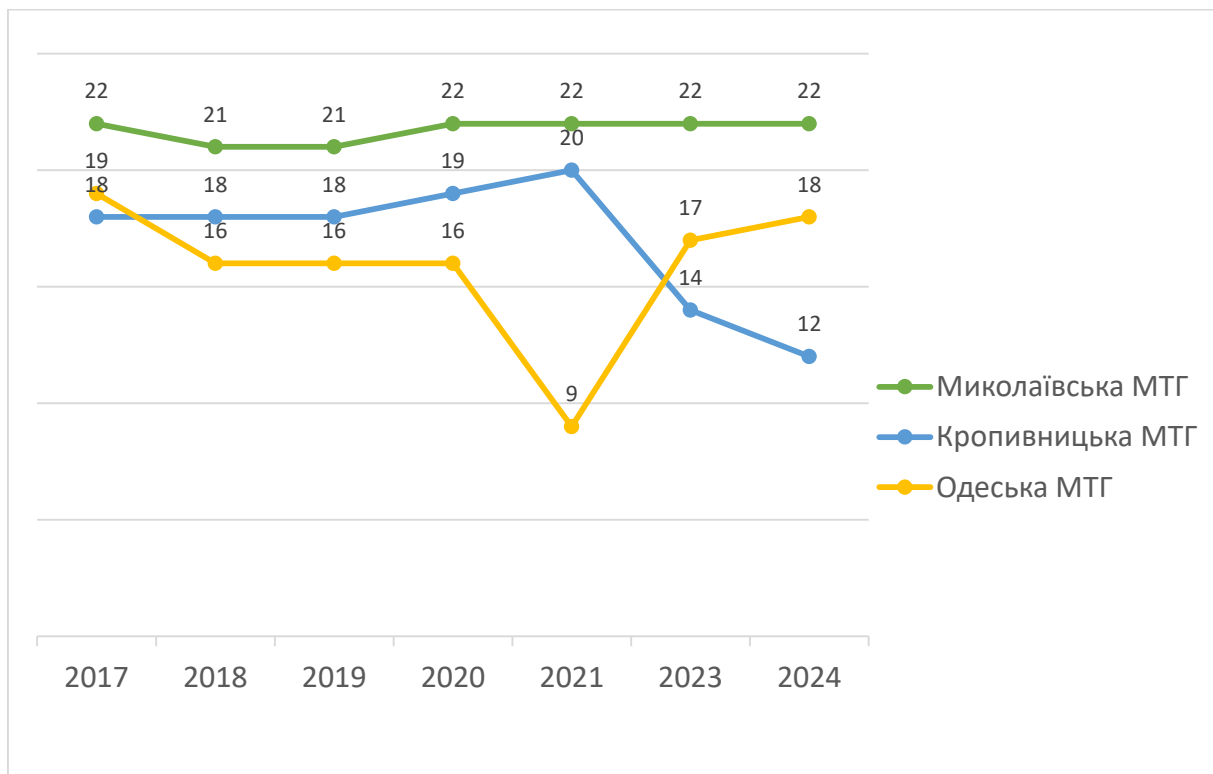
Порівняння середніх балів НМТ-2024 по областях

Область	Середній бал НМТ 2024	Рейтингове місце серед областей України
Кіровоградська	140.8	12
Миколаївська	139.02	20
Одеська	139.36	18
Для порівняння: Львівська (лідер)	147.3	1

Джерело: За даними порталу «Освіта.іа» [51]

Дані свідчать про наявність системних проблем у забезпеченні якості освіти в усіх трьох регіонах. Миколаївська та Одеська області стабільно посідають місця в нижній частині національного рейтингу [51]. Це вказує на

глибоку регіональну нерівність, зумовлену комплексом соціально-економічних, кадрових та, останнім часом, безпекових факторів.



Діаграма 2.1. Рейтинг обласних центрів за результатами ЗНО/НМТ.
(Примітка: у 2022 році ЗНО не проводилося)

Джерело: складено автором за даними порталу «Освіта.и» [50]

Щодо матеріально-технічного забезпечення, аналіз публічних закупівель показує, що в умовах війни пріоритети громад змістилися на вирішення нагальних проблем. Замість інвестицій у сучасні лабораторії чи комп'ютерні класи, значні кошти спрямовуються на ремонти укриттів, закупівлю генераторів та забезпечення базових потреб, як-от організація харчування.

Таблиця 2. 3.

Приклади пріоритетних закупівель у сфері освіти (2023-2025 рр.)

Міська територіальна громада (МТГ)	Назва закупки	Орієнтовна вартість
Миколаївська МТГ	• Послуги з поточного ремонту покрівлі гімназії №49	~ 800 тис. грн
	Закупівля фруктів для закладів освіти міста	~ 4.2 млн грн
	• Постачання мультимедійних комплексів для ліцеїв	~ 2.5 млн грн
Одеська МТГ	• Будівництво протирадіаційного укриття (споруди подвійного призначення) на території Ліцею №4	~ 105 млн грн
	• Закупівля дидактичних матеріалів для 5-7 класів НУШ	~ 12 млн грн
	Придбання одномісних/двомісних комплектів парт та стільців	~ 8 млн грн
Кропивницька МТГ	• Капітальний ремонт системи пожежної сигналізації у гімназії №25	~ 1.8 млн грн
	• Капітальний ремонт харчоблоку та їдальні Ліцею «Науковий»	~ 4.8 млн грн
	• Поточний ремонт покрівлі Гімназії ім. Тараса Шевченка	~ 1.2 млн грн
Кропивницька МТГ	• Капітальний ремонт (заміна віконних блоків) у дитячому садку №4	~ 950 тис. грн

Як видно з таблиці 2.3., закупівлі відображають поточні пріоритети: оздоровлення дітей, безпека та базове забезпечення. Це підтверджує тезу про реактивний характер управління, де довгострокові інвестиції в якість поступаються місцем вирішенню нагальних проблем. Призначення директорів шкіл є ключовим повноваженням засновника. Згідно із законодавством, цей процес має відбуватися на конкурсній основі [41].

Аналіз оголошень про конкурси в усіх трьох містах показує, що формальні вимоги до кандидатів є уніфікованими і відповідають закону:

громадянство України, вільне володіння державною мовою, вища освіта не нижче магістра, стаж педагогічної роботи не менше трьох років та організаторські здібності. Процедура конкурсу зазвичай включає тестування на знання законодавства, вирішення ситуаційного завдання та публічну презентацію перспективного плану розвитку закладу. До складу конкурсних комісій входять представники засновника, педагогічного колективу, громадських об'єднань та батьківської громади [41].

Однак питання, чи зріс реальний вплив громади на цей процес, залишається відкритим. Хоча представники громадськості формально включені до складу комісій, їхня роль часто є дорадчою. Як свідчать соціологічні дослідження, рівень залучення громадськості до ухвалення стратегічних рішень у сфері освіти залишається низьким [31]. Часто остаточне слово залишається за засновником (органом управління освітою), що може призводити до призначення лояльних, а не найкомпетентніших кандидатів. Таким чином, попри формальну прозорість процедури, реальний вплив громади на кадрову політику все ще потребує посилення.

Порівняльний аналіз Миколаївської, Кропивницької та Одеської МТГ демонструє, що управління освітньою мережею на місцевому рівні є складним процесом, який значною мірою залежить від зовнішніх факторів: фінансових обмежень, демографічної ситуації та безпекових викликів. Управлінські рішення часто мають реактивний характер і спрямовані на вирішення поточних проблем, а не на довгостроковий стратегічний розвиток. Існує значний розрив у якості освітніх послуг між регіонами, який неможливо подолати лише зусиллями ОМС [29].

Отже, попри впровадження прозорих конкурсних процедур, реальний вплив громади на кадрову політику залишається обмеженим, що свідчить про необхідність подальшого розвитку механізмів демократичного врядування в освіті.

Висновок до розділу 2

Аналіз механізмів реалізації державної політики у сфері середньої освіти на місцевому рівні виявляє комплексний та суперечливий характер реформи децентралізації. З одного боку, створено міцну організаційно-правову базу, яка наділила органи місцевого самоврядування широкими повноваженнями як засновників закладів освіти, надавши їм інструменти для формування освітньої мережі, проведення кадрової політики та забезпечення матеріально-технічної бази. З іншого боку, ефективність цих механізмів суттєво обмежується фінансовими реаліями. Дворівнева система фінансування, де державна освітня субвенція покриває лише заробітну плату педагогів, а всі видатки на утримання та розвиток покладаються на місцеві бюджети, створює системну нерівність між громадами. Формульний підхід до розподілу субвенції діє як інструмент примусової оптимізації, перекладаючи політичну відповідальність за непопулярні рішення на ОМС.

Практичний аналіз на прикладі Миколаївської, Кропивницької та Одеської міських територіальних громад підтверджує ці висновки (Додаток А). Управлінські рішення на місцях здебільшого є реакцією на зовнішні виклики (демографія, війна, зміни законодавства), а не результатом проактивного стратегічного планування.

Існують глибокі регіональні диспропорції в якості освіти, що підтверджується результатами НМТ, і подолати їх лише зусиллями місцевої влади неможливо. Попри формальне впровадження демократичних процедур, таких як конкурси на посади директорів та громадські обговорення, реальний вплив громадськості на прийняття ключових рішень залишається обмеженим. Таким чином, подальший успіх реформи залежить від удосконалення фінансових механізмів, посилення спроможності громад до стратегічного

планування та розбудови дієвих інструментів державно-громадського партнерства.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Реформа децентралізації в Україні, що передала значні повноваження та відповідальність у сфері середньої освіти на рівень територіальних громад, стала каталізатором глибоких трансформацій. Цей процес відкрив нові можливості для наближення освітніх послуг до потреб місцевих спільнот, підвищення гнучкості та ефективності управління. Водночас він оголив низку системних проблем, що стримують повноцінну реалізацію потенціалу реформи. Передача відповідальності на місця без належного інституційного, фінансового та кадрового підґрунтя створює значні ризики для якості та доступності освіти.

3.1. Ідентифікація ключових проблем реалізації освітньої політики на місцевому рівні

Передача повноважень у сфері освіти на місцевий рівень виявила комплекс системних проблем, які можна згрупувати у декілька взаємопов'язаних блоків: управлінсько-інституційний, фінансово-економічний, інфраструктурний та кадровий. Ці виклики є характерними для більшості територіальних громад, хоча їх гострота може варіюватися залежно від спроможності та специфіки кожного окремого органу місцевого самоврядування (ОМС) [1].

Управлінсько-інституційні виклики для територіальних громад

Однією з найбільш значущих перешкод на шляху ефективної реалізації освітньої політики є дефіцит управлінської спроможності на місцевому рівні. Для багатьох новостворених громад, особливо сільських та селищних, функція управління освітою виявилася новою та методично неопрацьованою, що породжує значні організаційні труднощі та перестороги [1]. Ця проблема ускладнюється так званим «кадровим голодом»: колишні працівники сільських рад, які обійняли посади в ОМС, часто не володіють необхідним рівнем знань та навичок для управління такою складною сферою, як освіта. Це, своєю чергою, вимагає додаткових фінансових ресурсів на їхнє професійне навчання та підвищення кваліфікації [1]. Дослідження показують, що лише незначна частина освітніх управлінців проходила відповідне навчання з питань децентралізації: 2,5% серед управлінців центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) та 20,8% серед службовців обласних державних адміністрацій (ОДА) [15].

Проблеми управлінської спроможності знаходять своє відображення у стратегічному плануванні. Хоча 60% представників ОМС звітують про наявність у громаді стратегічного документа з розвитку освіти, процес його розробки часто має формальний характер. Рівень залучення ключових стейкхолдерів залишається низьким: лише 34,5% вчителів та 37% батьків були долучені до обговорення перспектив розвитку освіти у своїй громаді. Більше того, лише 11% управлінців ОМС вказали на залучення батьків до обговорення стратегічних документів [15]. Це свідчить про слабкість демократичних процедур та відсутність реального партнерства, що нівелює саму ідею наближення управління до потреб громади.

Надмірна бюрократизація та неефективна система звітності є ще одним системним бар'єром. Практика подання однієї й тієї ж інформації у різних формах до різних інстанцій є надзвичайно поширеною: про це повідомляють 85% управлінців ОМС та 61% керівників закладів освіти [30]. Така ситуація не лише відволікає значні часові та людські ресурси від виконання основних

завдань, але й може слугувати інструментом збереження неформального контролю з боку вищих органів влади. Децентралізація формально передає повноваження на місця, однак вимога постійно звітувати «нагору» обмежує реальну автономію місцевих управлінців, їхній час та простір для стратегічних дій [30]. Таким чином, дебюрократизація є не просто технічним завданням переходу на електронний документообіг, а й політичним питанням перерозподілу реальної влади та побудови довіри до місцевого рівня.

Додаткову невизначеність створює нечітке розмежування повноважень та відповідальності між різними рівнями управління. Хоча більшість управлінців (62,5%) вважає повноваження чітко розподіленими, кожен третій (37,5%) вказує на їх дублювання. Ця проблема, що неодноразово підкреслювалася експертами, призводить до конфліктів компетенцій, ускладнює координацію та знижує ефективність управлінських рішень на місцях [30].

Фінансово-економічні дилеми

Фінансова неспроможність значної частини територіальних громад є фундаментальною перешкодою для забезпечення якісної освіти. На баланс ОМС передається не лише освітня інфраструктура, а й заклади охорони здоров'я, культури, соціального захисту, що створює надмірне навантаження на місцеві бюджети [20]. Основними джерелами фінансування модернізації освітньої інфраструктури залишаються місцеві бюджети (93,2% управлінців ОМС) та субвенції з державного бюджету (86,0% управлінців ОМС) [20], що робить громади значною мірою залежними від централізованих надходжень.

Механізм освітньої субвенції, хоч і є прогресивним кроком, залишається недосконалим. Формула її розподілу постійно зазнає змін та коригувань [5], але й досі не повною мірою враховує реальні потреби громад. Ключова проблема полягає в тому, що субвенція переважно покриває лише заробітну плату педагогічних працівників, залишаючи поза увагою капітальні видатки [28]. Законодавство дозволяє використовувати залишки субвенції на

капітальні потреби, однак лише за умови повного покриття поточних видатків, що в умовах хронічного дефіциту бюджетів є практично неможливим.

Це призводить до критично низького рівня капітальних інвестицій в освітню інфраструктуру. Матеріально-технічна база багатьох шкіл є застарілою, а будівлі потребують ремонту. У 2014 році частка капітальних видатків у місцевих бюджетах становила лише 5,9%, що в розрахунку на одного учня складало 168,9 грн на рік [28]. Така ситуація змушує адміністрації шкіл покладатися на батьківські кошти та спонсорську допомогу, що створює додаткове фінансове навантаження на родини та поглиблює нерівність.

Інфраструктурні обмеження та опір оптимізації мережі

Одним із найбільшочіших наслідків фінансових та управлінських проблем є існування необґрунтованої та неефективної мережі закладів освіти, яка не відповідає сучасній демографічній ситуації [5]. Велика кількість малокомплектних шкіл, особливо у сільській місцевості, призводить до нераціонального використання бюджетних коштів. Вартість навчання одного учня в такій школі може бути майже вдвічі вищою, ніж у міській, при значно нижчій якості освітніх послуг [5]. Наприклад, у гірських районах Львівської області видатки на одного учня є майже вдвічі вищими, ніж у місті Львові, при тому що завантаженість шкіл у деяких районах становить лише третину від проєктної потужності.

Проте оптимізація мережі є так званою «злою проблемою» (wicked problem), яка не має простого технічного чи фінансового рішення. З одного боку, фінансова логіка та потреба підвищення якості освіти вимагають закриття неефективних шкіл. З іншого боку, для місцевої спільноти школа часто є не лише освітнім закладом, а й культурним осередком, центром соціального життя та місцем роботи [10]. Її закриття сприймається як занепад села та викликає значний соціальний спротив. Для місцевої влади, яка є виборною, ухвалення такого непопулярного рішення є політично

ризикованим, що підтверджується даними про неготовність ОМС ухвалювати відповідні рішення як одну з ключових перешкод для оптимізації [5].

Ситуація ускладнюється логістичними проблемами. Навіть за наявності політичної волі, оптимізація неможлива без належного транспортного забезпечення. Недостатня кількість шкільних автобусів та поганий стан доріг у багатьох громадах унеможливають безпечне та комфортне підвезення учнів до опорних шкіл [29].

Кадровий дефіцит та освітня нерівність

Кадрова проблема, особливо гостра у сільській місцевості, є одним із головних чинників, що обмежують якість освіти. Громади стикаються з «кадровим голодом» — браком кваліфікованих педагогів, яких важко залучити через низькі заробітні плати, відсутність житла та належних умов праці.¹ У малокомплектних школах часто виникає ситуація, коли один вчитель змушений викладати декілька предметів, що не відповідають його фаху, що неминуче позначається на якості навчання [59].

Як наслідок кадрових, фінансових та інфраструктурних проблем, поглиблюється розрив у якості освіти між міськими та сільськими школами. Ця нерівність чітко простежується у результатах зовнішнього незалежного оцінювання (ЗНО). Дані свідчать, що різниця в навчальних досягненнях учнів із великих міст та сіл може сягати еквіваленту 2,5 років навчання [58]. Наприклад, за даними 2014 року, у Перемишлянському районі Львівської області, що характеризується великою кількістю малокомплектних шкіл, 82% учнів набрали менше 172,5 балів на ЗНО, тоді як у місті Львові частка таких учнів була значно меншою [58].

Додатковим викликом є «феномен супротиву» змінам з боку частини педагогічних колективів. Реформи, включаючи децентралізацію та впровадження Нової української школи, вимагають від вчителів додаткових зусиль, освоєння нових методик та технологій. Це викликає опір у деяких

педагогів, особливо зі значним стажем роботи, які не готові до змін та професійного самовдосконалення.

Таким чином, ідентифікація ключових проблем реалізації освітньої політики на місцевому рівні дозволяє зробити висновки: недостатня інституційна спроможність громад; фінансова нерівність громад; нечітке розмежування повноважень між центральними й місцевими органами влади; обмежена автономія навчальних закладів; низький рівень громадської участі у формуванні та контролі освітньої політики; відсутність кадрів у сфері освіти та управління, що зніжує рівень якості послуг; відсутність комплексного підходу до цифровізації освіти обмежує доступ учнів до сучасних освітніх ресурсів.

Таким чином, ідентифікація перерахованих проблем дає підстави для формування стратегії вдосконалення освітньої політики громад, яка має ґрунтуватися на: посиленні управлінського потенціалу громад, справедливому фінансуванні, розширенні автономії закладів освіти, розвитку партнерства між владою, школами та громадськістю.

3.2. Розробка пропозицій щодо оптимізації фінансових та управлінських механізмів

Подолання ідентифікованих системних проблем вимагає комплексних та скоординованих дій, спрямованих на вдосконалення фінансових інструментів, підвищення управлінської спроможності органів місцевого самоврядування та оптимізацію управлінських процесів. Ці заходи мають бути спрямовані на створення умов для ефективного функціонування децентралізованої системи освіти та забезпечення рівного доступу до якісних

освітніх послуг, перетворюючи реформу з формальної передачі повноважень на реальний інструмент підвищення якості [22].

Ключовим елементом фінансової стабільності освітньої галузі на місцях є механізм освітньої субвенції, правові засади якого закладено у статті 103-2 Бюджетного кодексу України. Необхідне його подальше реформування з метою стимулювання ефективності та раціонального використання ресурсів. Формулу розподілу субвенції слід вдосконалювати таким чином, щоб вона не лише покривала видатки на заробітну плату, а й мотивувала громади до оптимізації мережі закладів освіти [23]. Існуючий підхід, що базується на розрахунковій наповнюваності класів, хоч і стимулює до укрупнення, проте недостатньо враховує об'єктивні демографічні та географічні особливості громад. Кроки в цьому напрямку вже робляться: наприклад, з 2025 року до розрахунку не враховуватимуться заклади з кількістю учнів менше 45 осіб (за винятком початкових та спеціальних шкіл) [31]. У перспективі формула має стати більш гнучкою, враховуючи не лише кількісні показники (кількість учнів), а й якісні індикатори діяльності закладів, наприклад, результати інституційного аудиту або динаміку навчальних досягнень учнів. Це стимулюватиме конкуренцію за якість, а не лише за кількість.

Водночас, покладатися виключно на державну субвенцію є стратегічно неправильним. Громади мають активно працювати над диверсифікацією джерел фінансування [20]. Це включає залучення коштів через участь у грантових програмах та проєктах міжнародної технічної допомоги, що вже є одним із джерел фінансування модернізації інфраструктури, хоча і не основним. Важливим, хоча й недостатньо розвиненим в Україні, є механізм державно-приватного партнерства (ДПП), що регулюється Законом України «Про державно-приватне партнерство». Попри відсутність значної кількості успішних кейсів саме в освітній сфері, потенціал ДПП у модернізації інфраструктури (наприклад, будівництво нових шкільних приміщень чи спортивних комплексів) та впровадженні інновацій є значним і потребує

подальшого вивчення та нормативного врегулювання. Це може включати розробку типових проєктів ДПП для освітньої галузі, що спростить процедуру для інвесторів та громад [52].

Фундаментальною зміною має стати перехід від принципу утримання закладів до фінансування освітньої послуги. Це передбачає розробку та впровадження державних стандартів вартості навчання одного учня та поступовий перехід до моделі «гроші ходять за дитиною», закладеної у філософію Закону України «Про освіту» [32]. Такий підхід не лише забезпечить справедливий розподіл ресурсів, а й стане потужним стимулом для підвищення якості освіти, оскільки заклади будуть змушені конкурувати за учнів. Для його повноцінного впровадження необхідно створити прозору систему обліку учнів та розробити механізм коригуючих коефіцієнтів, які б враховували вищу вартість навчання у сільських школах та для дітей з особливими освітніми потребами, аби уникнути поглиблення нерівності [32].

Надмірна бюрократизація є однією з головних перепон для ефективного управління. Необхідно здійснити рішучі кроки з дебюрократизації, що включають не лише повсюдне впровадження систем електронного документообігу, яке підтримує абсолютна більшість управлінців, але й глибокий перегляд суті та змісту звітності [52]. Йдеться про створення єдиної державної електронної системи управління освітою, куди заклади освіти вносили б первинні дані один раз, а різні органи влади (МОН, ДСЯО, органи статистики, місцеві фінансові управління) автоматично генерували б необхідні їм звіти [52]. Це дозволить усунути дублювання інформації та відмовитися від збору беззмистовних даних, вивільнивши час та ресурси управлінців для вирішення стратегічних завдань.

Підвищення управлінської спроможності ОМС є критично важливим. Необхідно розробити та впровадити на державному рівні комплексні програми професійного розвитку для керівників та спеціалістів органів управління освітою територіальних громад [54]. Такі програми мають охоплювати

питання стратегічного планування, фінансового менеджменту (включно з процедурами публічних закупівель), управління проєктами, кризових комунікацій (особливо в контексті оптимізації мережі) та правового регулювання освітньої діяльності. Дані соціологічних досліджень підтверджують гостру потребу в таких знаннях: 90% управлінців ОМС відчують потребу в роз'ясненнях та консультаціях, зокрема з питань бюджетного процесу, стратегічного планування та управління мережею [54]. Ефективним форматом може стати створення регіональних центрів підтримки управлінців, які б надавали постійну консультаційну та методичну допомогу громадам.

Для усунення конфліктів та неефективності, спричинених дублюванням повноважень, доцільно розробити та затвердити на законодавчому рівні чіткі «матриці відповідальності». Такі матриці мають детально розмежовувати функції та сфери відповідальності для кожного рівня управління – від Міністерства освіти і науки України до конкретного закладу освіти. Наприклад, МОН відповідає за державний стандарт, ДСЯО – за інституційний аудит, обласний рівень – за координацію мережі профільних ліцеїв та підвищення кваліфікації вчителів, громада – за утримання та розвиток мережі, а директор школи – за внутрішні процеси та якість освітньої послуги [54]. Це забезпечить прозорість, узгодженість дій та унеможливить перекладання відповідальності.

Для багатьох громад, особливо малочисельних, самотійне утримання якісної освітньої мережі є непосильним фінансовим тягарем. У таких умовах ключовим інструментом стає міжмуніципальне співробітництво (ММС), що регулюється Законом України «Про співробітництво територіальних громад» [47]. Майже всі (98%) управлінці ОМС переконані в потребі співпрацювати з іншими громадами для вирішення освітніх питань. ММС дозволяє громадам об'єднувати ресурси для спільного фінансування та утримання ключових

об'єктів освітньої інфраструктури, підвищуючи якість послуг та ефективність витрат.

Найбільш перспективними напрямками для ММС є спільне утримання інклюзивно-ресурсних центрів (ІРЦ), що підтримують 70% управлінців ОМС, та центрів професійного розвитку педагогічних працівників (ЦПРПП), що підтримують 65% [15]. Одна мала громада не в змозі утримувати ІРЦ з повним штатом фахівців, але декілька сусідніх громад можуть спільно заснувати такий центр, забезпечивши якісну підтримку для всіх дітей з особливими освітніми потребами зі своїх територій. Також актуальною є співпраця у сфері позашкільної освіти, організації спільного підвезення учнів (оптимізація маршрутів шкільних автобусів між громадами) та спільного утримання опорних шкіл-ліцеїв, що дозволить забезпечити якісну профільну освіту для випускників з кількох громад [60]. Для стимулювання таких ініціатив доцільно створити державний фонд для співфінансування проєктів ММС в освітній сфері, що надасть громадам додатковий поштовх до об'єднання зусиль та спільного вирішення проблем.

Розробка пропозицій щодо оптимізації фінансових та управлінських механізмів базується на необхідності переходу від формальної до реальної децентралізації. Це вимагає комплексного підходу, що поєднує три ключові напрями [60]. По-перше, реформування фінансових інструментів, зокрема вдосконалення формули освітньої субвенції для стимулювання якості та перехід до моделі «гроші ходять за дитиною», що забезпечить справедливу конкуренцію. По-друге, оптимізація управлінських процесів через рішучу дебюрократизацію та створення єдиної електронної системи звітності, а також системне підвищення управлінської спроможності місцевої влади через цільові навчальні програми. По-третє, активне стимулювання міжмуніципального співробітництва як інструменту для вирішення проблем малоспроможних громад та раціоналізації освітньої мережі [60]. Реалізація цих пропозицій дозволить усунути ключові суперечності реформи,

збалансувати відповідальність та ресурси на місцевому рівні та створити умови для побудови ефективної, гнучкої та орієнтованої на дитину системи освіти.

3.3. Перспективи розвитку автономії закладів освіти в умовах децентралізації

Розширення автономії закладів освіти є логічним завершенням та ключовим інструментом реформи децентралізації. Цей процес передбачає перенесення центру ухвалення рішень з рівня органів управління освітою безпосередньо на рівень школи, що перетворює її на гнучкого та відповідального суб'єкта освітньої діяльності [47]. Повноцінна автономія дозволяє закладу оперативно реагувати на потреби учнів та батьків, ефективно використовувати ресурси та впроваджувати інновації.

Аналіз поточного стану та бар'єрів для шкільної автономії

Законодавство України декларує чотири види шкільної автономії: академічну, організаційну, кадрову та фінансову. Проте аналіз даних соціологічних досліджень виявляє значний дисбаланс у їх реалізації. Спостерігається високий рівень декларованої автономії у кадровій (89% керівників ЗЗСО підтверджують її наявність), організаційній (96%) та академічній (92%) сферах. Водночас реальна фінансова автономія залишається на критично низькому рівні – про її наявність повідомляє лише 28% керівників закладів освіти [15].

Такий дисбаланс створює ілюзію самостійності. Без права самостійно розпоряджатися фінансовими ресурсами інші види автономії стають значною мірою декларативними. Академічна свобода обмежується вибором тих програм та підручників, на які засновник (ОМС) виділив кошти [23]. Кадрова

автономія зводиться до найму працівників у межах жорстко затвердженого штатного розпису та фонду оплати праці. Організаційна автономія також обмежена фінансовими можливостями закладу [23]. Таким чином, поточна модель, залишаючи ключові фінансові важелі в руках ОМС, створює лише видимість автономії, що не дозволяє школам повноцінно розвиватися.

Ключовими бар'єрами на шляху до реальної автономії респонденти називають: неготовність частини керівників до фінансового менеджменту та брак відповідних знань; недостатнє фінансування як таке; спротив та надмірне втручання засновників, які не бажають «втрачати контроль»; а також значні бюрократичні перепони, що супроводжують навіть часткову фінансову самостійність [16].

Шляхи посилення реальної автономії шкіл

Для переходу від декларативної до реальної автономії необхідний комплексний підхід, ядром якого є поетапне, але неухильне розширення саме фінансової самостійності шкіл. Доцільно запропонувати модель поступового переходу закладів освіти на самостійний бухгалтерський облік [31]. Цей процес має супроводжуватися обов'язковим навчанням директорів та бухгалтерів з питань фінансового менеджменту та бюджетування. На початкових етапах підтримку школам можуть надавати централізовані бухгалтерії або спеціально створені сервісні центри при ОМС.

Важливим інструментом підвищення прозорості та підзвітності в умовах розширення автономії є посилення ролі піклувальних (наглядових) рад. Їхня функція не повинна обмежуватися лише залученням додаткових коштів. Піклувальні ради мають стати дієвим органом громадського нагляду за фінансово-господарською діяльністю адміністрації, що сприятиме підвищенню ефективності використання ресурсів та зміцненню довіри з боку громади [19].

Стратегічною метою фінансової реформи в освіті має стати повноцінне впровадження принципу «гроші ходять за дитиною». Цей механізм є

найпотужнішим стимулом для підвищення якості освітніх послуг, оскільки він створює здорове конкурентне середовище, в якому школи змушені боротися за кожного учня, а отже, і за фінансування, пропонуючи кращі освітні програми та умови навчання [32].

Адаптація успішного міжнародного досвіду

Міжнародний досвід може запропонувати корисні моделі для вдосконалення української системи. Зокрема, досвід Польщі демонструє, як передача фінансової відповідальності на місцевий рівень (гміни та повіти) стимулювала раціоналізацію шкільної мережі [25]. Фінансування там відбувається через загальні освітні субвенції, якими органи місцевого самоврядування розпоряджаються самостійно, доповнюючи їх власними коштами. У Німеччині, з її федеративним устроєм, кожна земля має значну автономію у формуванні освітньої політики, а школи отримують дедалі більше самостійності у модифікації навчальних програм [25].

Адаптація елементів цих моделей, зокрема посилення фінансової самостійності громад у розпорядженні субвенцією та надання школам більшої гнучкості у формуванні освітніх програм за умови дотримання державних стандартів, може прискорити розвиток реальної автономії в Україні.

Для систематизації аналізу поточного стану та перспектив впровадження різних видів шкільної автономії доцільно представити дані у вигляді таблиці 3.1.

Таблиця 3.1.

Аналіз стану та перспектив впровадження різних видів шкільної автономії

Вид автономії	Поточний стан реалізації (за даними досліджень)	Ключові переваги	Основні ризики та бар'єри для впровадження
Академічна	Декларується на високому рівні (92% керівників ЗО).	Унікальність освітніх програм, гнучкість, відповідність потребам учнів, підвищення якості освіти.	Втручання засновників, перевантаженість вчителів, брак компетенцій для розробки програм, бюрократія при затвердженні нетипових програм.
Організаційна	Декларується на високому рівні (96% керівників ЗО).	Гнучкість у формуванні структури закладу, оптимізація управлінських процесів, створення умов для реалізації стратегії.	Обмежена фінансовою та кадровою автономією; залежність від рішень засновника щодо штатного розпису та структури.
Кадрова	Декларується на високому рівні (89% керівників ЗО).	Можливість формувати професійну команду, мотивація персоналу, підвищення якості викладання.	Обмежена фінансовими можливостями (неможливість встановлювати ринкові зарплати), дефіцит кваліфікованих кадрів, особливо в селах.
Фінансова	Впроваджена на вкрай низькому рівні (28% керівників ЗО).	Ефективне використання ресурсів, оперативне вирішення матеріально-технічних проблем, залучення додаткових коштів, фінансові стимули для працівників.	Неготовність та некомпетентність керівників, ризик неефективного використання коштів, спротив ОМС (втрата контролю), бюрократизація.

Таким чином, перспективи розвитку автономії закладів освіти в умовах децентралізації визначаються поєднанням інституційних, фінансових та управлінських чинників, які забезпечують реальну самостійність освітніх установ і підвищують якість освітніх послуг. Зокрема через розвиток автономії закладів освіти, розширення прав закладів освіти у визначенні змісту навчання, організації освітнього процесу, виборі форм і методів навчання, удосконалення нормативно-правової бази, надання школам права самостійно розпоряджатися бюджетними коштами, розвиток державно-громадського партнерства у фінансуванні освіти, контролю якості освіти, впровадження електронних систем управління (е-освіта, е-бюджет).

Висновок до розділу 3

Проведений у розділі аналіз шляхів удосконалення державної політики у сфері середньої освіти в умовах децентралізації дозволяє зробити висновок, що Україна перебуває на етапі критичної трансформації, де успішне завершення реформи залежить від здатності подолати системні проблеми, що виникли внаслідок часткового та неузгодженого перерозподілу повноважень [18]. Передача юридичної відповідальності за освіту на рівень територіальних громад стала важливим кроком до демократизації управління, однак вона не була повною мірою підкріплена відповідними фінансовими, інституційними та кадровими механізмами. Це створило ситуацію, яку можна охарактеризувати як «пастку неповної децентралізації», де органи місцевого самоврядування опинилися між зростаючою відповідальністю перед громадою та обмеженими ресурсами й управлінською спроможністю для її реалізації [10].

Ідентифіковані ключові проблеми – дефіцит управлінської спроможності ОМС, фінансова залежність від центру, неефективна освітня мережа та поглиблення освітньої нерівності – є не ізольованими недоліками, а взаємопов'язаними симптомами цієї незавершеності. Управлінсько-інституційні виклики, зокрема брак кваліфікованих менеджерів освіти на місцях та надмірна бюрократизація, свідчать про те, що формальна передача повноважень не супроводжувалася створенням нової культури управління, заснованої на стратегічному плануванні та партнерстві. Формальний характер залучення батьків і вчителів до розробки освітніх стратегій нівелює головну перевагу децентралізації – наближення влади до людей, та перетворює управління на закритий процес, що породжує недовіру та конфлікти, особливо в болючих питаннях оптимізації мережі.

Фінансово-економічні дилеми виступають фундаментом для більшості інших проблем. Недосконалість формули освітньої субвенції, яка орієнтована переважно на покриття заробітних плат і не стимулює капітальні інвестиції, консервує застарілу матеріально-технічну базу шкіл. Це ставить громади у вкрай скрутне становище: вони змушені або спрямовувати обмежені ресурси місцевого бюджету на утримання неефективної інфраструктури, або вдаватися до непопулярних рішень, що несуть значні політичні ризики. Як наслідок, інфраструктурні обмеження та опір оптимізації мережі стають непереборною перешкодою, а велика кількість малокомплектних шкіл продовжує поглинати ресурси, не забезпечуючи при цьому належної якості освіти. Це, своєю чергою, призводить до найнебезпечнішого наслідку – поглиблення кадрового дефіциту в селах та катастрофічного розриву в якості освіти між містом і селом, що підриває принцип рівного доступу до освіти, гарантований Конституцією.

Запропоновані шляхи вдосконалення державної політики формують комплексну стратегію виходу з цієї пастки. Вони передбачають скоординовані дії на трьох рівнях: вдосконалення державних механізмів фінансування та

регулювання, розбудову спроможності на рівні громад та розширення автономії на рівні закладів освіти.

На державному рівні ключовим завданням є подальше реформування фінансових інструментів. Вдосконалення формули освітньої субвенції має перетворити її з інструменту простого утримання на механізм стимулювання ефективності, заохочуючи громади до формування раціональної мережі. Водночас необхідно створювати умови для диверсифікації джерел фінансування, зокрема через підтримку проєктів міжнародної допомоги та розробку дієвих моделей державно-приватного партнерства. Фундаментальною зміною має стати поступовий перехід до принципу «гроші ходять за дитиною», що забезпечить справедливий розподіл коштів та стимулюватиме здорову конкуренцію за якість. Не менш важливим є рішуча дебюрократизація системи звітності, яка має вивільнити ресурси управлінців для стратегічної роботи.

На рівні територіальних громад пріоритетом є розбудова управлінської спроможності. Це вимагає впровадження національної системи професійного розвитку для освітніх менеджерів, яка б надавала їм необхідні знання з фінансового менеджменту, стратегічного планування та кризових комунікацій. Водночас для подолання інфраструктурних та фінансових обмежень малоспроможних громад необхідно активно стимулювати механізми міжмуніципального співробітництва. Спільне утримання інклюзивно-ресурсних центрів, центрів професійного розвитку педагогів та опорних шкіл дозволить об'єднувати ресурси та надавати якісніші послуги, ніж це можливо поодиночі.

Однак найпотужнішим інструментом підвищення якості освіти є розширення реальної автономії закладів освіти, що є логічним завершенням усієї реформи. Проведений аналіз чітко показав, що поточний стан, за якого школи мають високий рівень академічної, кадрової та організаційної автономії на папері, але позбавлені фінансової, є глухим кутом. Фінансова автономія є

тим стрижнем, без якого всі інші види самостійності не можуть бути реалізовані повною мірою. Тому стратегічним завданням є створення умов для поетапного, але неухильного переходу шкіл на самостійний бухгалтерський облік. Цей процес має супроводжуватися відповідним навчанням керівників та посиленням ролі піклувальних рад як органу громадського нагляду, що забезпечить прозорість та підзвітність.

Таким чином, подальший успіх децентралізації в освіті вимагає переходу від екстенсивного етапу передачі повноважень до інтенсивного етапу розбудови спроможності та поглиблення реформи. Це означає зміну парадигми, де в центрі уваги перебуває не просто орган місцевого самоврядування як утримувач мережі, а автономний, фінансово незалежний та відповідальний заклад освіти як осередок надання якісних послуг. Лише такий комплексний підхід, що поєднує вдосконалення державних політик, зміцнення громад та розширення прав шкіл, сприятиме створенню конкурентоспроможного, інноваційного та орієнтованого на потреби громади освітнього середовища та дозволить повною мірою реалізувати потенціал реформи та забезпечити кожній дитині в Україні доступ до якісної сучасної освіти незалежно від місця її проживання.

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження дозволило досягти поставленої мети та виконати всі завдання, здійснивши комплексний аналіз механізмів реалізації державної політики у сфері середньої освіти в умовах децентралізації та розробивши пропозиції щодо їх удосконалення. У ході роботи було проаналізовано сутність та принципи децентралізації, охарактеризовано її нормативно-правове забезпечення та вивчено релевантний зарубіжний досвід. Дослідження встановило, що децентралізація в Україні є фундаментальною трансформацією системи врядування, заснованою на європейських принципах субсидіарності, фінансової самодостатності та демократичної участі, яка створила нового ключового актора в освітній політиці – спроможну територіальну громаду. Разом з цим відбувається якісна зміна ролі держави, яка переходить від прямого операційного контролю до стратегічного управління через стандарти та моніторинг якості.

Аналіз нормативно-правового забезпечення показав, що в Україні сформовано прогресивну законодавчу базу, яка чітко розмежувала повноваження та задекларувала чотири види шкільної автономії. Однак практична імплементація цих норм стикається із системною суперечністю: ефективність реформи нівелюється централізованим та суворо цільовим характером освітньої субвенції, яка діє як «обмежувач», обмежуючи реальну фінансову самостійність громад та шкіл. Практичний аналіз механізмів реалізації політики, зокрема на прикладі Миколаївської, Кропивницької та Одеської МТГ, підтвердив цей висновок, продемонструвавши, що управлінські рішення на місцях здебільшого є реакцією на зовнішні виклики, а не результатом проактивного стратегічного планування, що призводить до глибоких регіональних диспропорцій у якості освіти.

У результаті дослідження було ідентифіковано ключові проблеми, узагальнені як «пастка неповної децентралізації». Вона проявляється через комплекс взаємопов'язаних викликів: дефіцит управлінської спроможності ОМС, фінансову залежність від центру, інфраструктурні обмеження та кадровий голод, які в сукупності поглиблюють освітню нерівність. На основі цього було розроблено комплексну стратегію вдосконалення державної політики. Вона передбачає реформування фінансових інструментів, зокрема вдосконалення формули освітньої субвенції та перехід до моделі «гроші ходять за дитиною»; розбудову управлінської спроможності на рівні громад через системне навчання та дебюрократизацію; а також активне стимулювання міжмуніципального співробітництва.

Логічним завершенням та найпотужнішим інструментом підвищення якості освіти є розширення реальної автономії закладів освіти. Дослідження довело, що поточний стан, за якого школи мають високий рівень академічної, кадрової та організаційної автономії на папері, але позбавлені фінансової, є глухим кутом. Саме фінансова автономія є тим стрижнем, без якого всі інші види самостійності не можуть бути реалізовані повною мірою. Таким чином, подальший успіх децентралізації в освіті вимагає переходу від екстенсивного етапу передачі повноважень до інтенсивного етапу розбудови спроможності та поглиблення реформи. Це означає зміну парадигми, де в центрі уваги перебуває не просто ОМС як утримувач мережі, а автономний, фінансово незалежний та відповідальний заклад освіти як осередок надання якісних послуг. Реалізація запропонованих заходів дозволить повною мірою реалізувати потенціал реформи та забезпечити кожній дитині в Україні доступ до якісної сучасної освіти незалежно від місця її проживання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики / О. В. Батанов. – Київ : Юрінком Інтер, 2010. – 424 с.
2. Беновська Л. Я. Напрями вдосконалення фінансування середньої освіти з місцевих бюджетів в умовах бюджетної децентралізації / Л. Я. Беновська // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. – 2016. – Вип. 1 (117). – С. 121–125.
3. Белова Л. О. Реформування системи управління освітою за умови децентралізації місцевого самоврядування / Л. О. Белова // Актуальні проблеми державного управління. – 2014. – № 1. – С. 110–118.
4. Бородіна О. А. Децентралізація влади в Україні: зміст, ризики, можливості та адміністративна роль громадянського суспільства / О. А. Бородіна // Вісник Приазовського державного технічного університету. Серія: Економічні науки. – 2015. – Вип. 29. – С. 145–153.
5. Бриченко І. І. Оптимізація мережі закладів загальної середньої освіти в умовах децентралізації: соціально-економічні та політичні аспекти / І. І. Бриченко, С. М. Князев // Економіка та держава. – 2018. – № 11. – С. 4–9.
6. Бюджетний кодекс України : Кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
7. Василенко Д. Бюджетна децентралізація як спосіб реалізації бюджетної політики [Електронний ресурс] / Д. Василенко // Науковий блог. Національний університет "Острозька академія". 2015. URL: <https://naub.ua.edu.ua/byudzhethna-detsentralizatsiya-yak-sposib-r/>.
8. Венцель Н. В. Проблеми розвитку загальної середньої освіти в об'єднаних територіальних громадах [Електронний ресурс] / Н. В. Венцель // Інвестиції: практика та досвід. – 2018. – № 24. – С. 91–95. – Режим доступу: https://www.narodnaosvita.kiev.ua/?page_id=4181 (дата звернення: 04.09.2025).
9. Вернер Я. Освіта та децентралізація в Західній Європі: політика

«сплетення» в дії / Я. Вернер // Журнал європейської економіки. – 2009. – Т. 8, № 2. – С. 129–156.

10. Ганущак Ю. І. Реформа територіальної організації влади / Ю. І. Ганущак. – Київ : ІКЦ "Леста", 2013. – 252 с.

11. Глушко О. Модернізаційний вимір шкільної освіти у Польщі: ключові тенденції розвитку / О. Глушко // Український педагогічний журнал. – 2019. – № 4. – С. 32–41.

12. Горбулін В. П. Україна у глобальному безпековому просторі: виклики та стратегічні пріоритети / В. П. Горбулін, О. С. Власюк. – Київ : НІСД, 2017. – 488 с.

13. Деякі питання надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 р. № 6 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 5. – Ст. 90.

14. Джурило А. П. Актуальні проблеми управління освітніми системами у зарубіжжі: централізація і децентралізація / А. П. Джурило // Український педагогічний журнал. – 2015. – № 4. – С. 170–178.

15. Дослідження розвитку освіти в громадах : аналітичний звіт / за заг. ред. Н. Протасової, В. Полторак, Л. Жабенко. – Київ : Швейцарсько-український проєкт DECIDE, 2022. – 346 с.

16. Європейська хартія місцевого самоврядування : Хартія від 15.10.1985 р. / Рада Європи. – ратифікована Законом України № 452/97-ВР від 15.07.1997 // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 36. – Ст. 230.

17. Євтушенко О. Н. Розвиток локальної організації влади в умовах децентралізації: європейський досвід та українські реалії / О. Н. Євтушенко, Т. В. Лушагіна // Наукова періодика України: Проблеми міжнародних відносин. 2017. – Вип. 12. – С. 352-369. [Електронний ресурс]. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pmv_2017_12_17.

18. Смелянов В. М. Наслідки перших кроків здійснення децентралізації публічної влади в Україні та реальні перспективи подальших

перетворень / В. М. Ємельянов, А. А. Ібрагімова // Всеукраїнська науково-методична конференція «Могилянські читання – 2016: досвід та тенденції розвитку суспільства в Україні: глобальний, національний та регіональний аспекти». – Миколаїв: Вид-во ЧНУ ім. Петра Могили. – 2016.

19. Іщук С. І. Фінансове забезпечення освітньої галузі в умовах децентралізації: проблеми та перспективи / С. І. Іщук, Д. В. Соломко // Фінанси України. – 2019. – № 5. – С. 98–112.

20. Кириленко О. П. Фінансова незалежність місцевого самоврядування / О. П. Кириленко // Фінанси України. – 2001 – №1. – С. 34–39.

21. Книшик С. Трансформація системи освіти в Україні / С. Книшик // Ефективність державного управління. – 2017. – Вип. 4 (53), ч. 1. – С. 48–55.

22. Коліушко І. Б. Децентралізація в Україні: здобутки, проблеми та перспективи завершення реформи / І. Б. Коліушко, А. С. Фастовець. – Київ : Центр політико-правових реформ, 2020. – 150 с.

23. Коцовська О. С. Механізм фінансового забезпечення освіти: правові засади розподілу владних повноважень / О. С. Коцовська // Аспекти публічного управління. – 2014. – № 9-10. – С. 72-79.

24. Кравченко В. І. Децентралізація влади в Україні: теорія та практика : монографія / В. І. Кравченко. – Київ : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2018. – 320 с.

25. Кристопчук Т. Є. Особливості децентралізації управління освітою: досвід європейських країн / Т. Є. Кристопчук // Проблеми підготовки сучасного вчителя. – 2016. – № 2. – С. 108–117.

26. Лопушинський І. П. Європейський та світовий досвід реформування освіти в процесі децентралізації влади / І. П. Лопушинський, О. І. Ковнір // Педагогічний альманах. – 2017. – Вип. 33. – С. 230–238.

27. Лопушинський І. Стан та перспективи реформування освіти в умовах децентралізаційної влади в Україні / І. Лопушинський, О. Ковнір //

Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2017.
– № 1. [Електронний ресурс]. – URL: http://el-zbirndu.at.ua/2017_1/27.pdf.

28. Лукашенко Л. В. Фінансування закладів загальної середньої освіти в умовах децентралізації: проблеми та перспективи розвитку / Л. В. Лукашенко // Проблеми системного підходу в економіці. – 2021. – № 3 (83). – С. 67–71.

29. Онаць О. М. Реалії та перспективи шкільної автономії в Україні / О. М. Онаць // Освіта та педагогічна наука. – 2020. – № 2 (173). – С. 5–15.

30. Освітня децентралізація: кращі практики та виклики для України : аналітична доповідь / Аналітичний центр CEDOS. – Київ, 2020. – 65 с.

31. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері освіти. – Київ : U-LEAD з Європою, 2020. – 28 с.

32. Принцип "гроші ходять за дитиною" в українській освіті: можливості та ризики / за ред. Л. Гриневич. – Київ : Фонд "Відкрита політика", 2018. – 89 с.

33. Про бюджет Кіровоградської міської територіальної громади на 2024 рік : Рішення Кропивницької міської ради від 19.12.2023 № 1804 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://kr-rada.gov.ua/uploads/documents/42687-rish_1761_19-12-2023.pdf (дата звернення: 04.09.2025).

34. Про бюджет Кіровоградської міської територіальної громади на 2025 рік : Рішення Кропивницької міської ради від 17.12.2024 № 2451 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://kr-rada.gov.ua/uploads/documents/47121-pr_rish_2385_dopr_09-12-2024.pdf (дата звернення: 04.09.2025).

35. Про бюджет Миколаївської міської територіальної громади на 2024 рік : Рішення Миколаївської міської ради від 23.12.2023 № 25/1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://mkrada.gov.ua/documents/42538.html> (дата звернення: 04.09.2025).

36. Про бюджет Миколаївської міської територіальної громади на 2025 рік : Рішення Миколаївської міської ради від 20.12.2024 № 35/1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://mkrada.gov.ua/documents/46488.html> (дата звернення: 04.09.2025).

37. Про бюджет Одеської міської територіальної громади на 2024 рік : Рішення Одеської міської ради від 29.11.2023 № 1530-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://omr.gov.ua/ua/open-city/budget/byudjet-2024/> (дата звернення: 04.09.2025).

38. Про бюджет Одеської міської територіальної громади на 2025 рік : Рішення Одеської міської ради від 04.12.2024 № 1985-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://omr.gov.ua/ua/open-city/budget/byudjet-2025/> (дата звернення: 04.09.2025).

39. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 91.

40. Про загальну середню освіту : Закон України від 13.05.1999 р. № 651-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 28. – Ст. 230.

41. Про затвердження Положення про конкурс на посаду керівника закладу загальної середньої освіти : Наказ Міністерства освіти і науки України від 28.03.2018 р. № 291 // Офіційний вісник України. – 2018. – № 39. – Ст. 1380.

42. Про затвердження формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 р. № 1088 // Офіційний вісник України. – 2018. – № 8. – Ст. 308.

43. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

44. Про освіту : Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2017. – № 38–39. – Ст. 380.

45. Про повну загальну середню освіту : Закон України від 16.01.2020

р. № 463-IX // Відомості Верховної Ради України. – 2020. – № 31. – Ст. 226.

46. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р // Офіційний вісник України. – 2014. – № 28. – Ст. 811.

47. Пушкарьова О. А. Децентралізація в освіті України: проблеми та перспективи / О. А. Пушкарьова // Освітній простір України. – 2018. – № 14. – С. 27–34.

48. Рамський А. Ю. Фінансування видатків на освіту в умовах децентралізації / А. Ю. Рамський // Український журнал прикладної економіки та техніки. – 2023. – Т. 8, № 2. – С. 223–229.

49. Рачинська А. В. Сучасні підходи в організації комунікативної взаємодії у сфері публічного управління [Електронний ресурс] / А. В. Рачинська // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2019. – № 2. – Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1384> (дата звернення: 04.09.2025).

50. Рейтинг областей за результатами НМТ 2023 року [Електронний ресурс] // Освіта.ua. – Режим доступу: <https://osvita.ua/school/rating/93113/> (дата звернення: 04.09.2025).

51. Рейтинг шкіл України за результатами НМТ 2023 року [Електронний ресурс] // Освіта.ua. – Режим доступу: <https://osvita.ua/school/rating/83737/> (дата звернення: 30.08.2025).

52. Розробляємо стратегію розвитку освіти в територіальній громаді : посібник / за заг. ред. В. В. Полторака, О. В. Ярмошук. – Київ, 2021. – 68 с.

53. Собко О. С. Реформування системи управління освітою в Польщі: уроки для України / О. С. Собко // Ефективність державного управління. – 2016. – Вип. 48. – С. 234–242.

54. Стійкість та розвиток територіальних громад в умовах війни : аналітична доповідь / за заг. ред. О. І. Соскіна. – Київ : Інститут трансформації

суспільства, 2023. – 112 с.

55. Стратегія відновлення та розвитку Одеської області на період 2021–2027 років [Електронний ресурс] / Агенція регіонального розвитку Одеської області. – 2025. – Режим доступу: <https://oda.od.gov.ua/ua/strategiya-rozvytku-odeskoyi-oblasti-na-2021-2027-roky> (дата звернення: 14.08.2025).

56. Стратегія розвитку Кіровоградської області на період до 2027 року : Рішення Кіровоградської обласної ради від 25.09.2020 р. № 801 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://oda.kr-admin.gov.ua/files/uploads/pdf/elektronni-konsultatsii/inf/Strategia_2027_%20_04_02_2025%20.pdf (дата звернення: 13.08.2025).

57. Стратегія розвитку Миколаївської області на період 2021-2027 роки : Рішення Миколаївської обласної ради від 23.04.2020 р. № 4-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.mk-oblrada.gov.ua/UserFiles/decree/1613571502602d25ae7f0ce.pdf> (дата звернення: 14.08.2025).

58. Тарасенко Н. Децентралізація освіти в Україні: плани, проблеми, перспективи. [Електронний ресурс]. URL: <http://xn--80aid1auz.xn--80ao2a3f.xn--j1amh/160-detsentralizatsiya-osviti-v-ukrajini-plani-problemiperspektivi-2.html>

59. Хобзей П. Децентралізація середньої освіти: об'єднання та скорочення. [Електронний ресурс]. URL: <https://hromadskeradio.org/programs/rankovahvylya/decentralizaciyaserednoyi-osvity-obyednannya-taskorochennya>.

60. Юрчук Л. Тенденції децентралізації управління освітою в Україні / Л. Юрчук // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2009. – №4. – С. 276-283.

ДОДАТКИ
Аналіз Миколаївської, Кропивницької та Одеської міських
територіальних громад

Додаток А

Показник	Миколаївська МТГ	Кропивницька МТГ	Одеська МТГ
Бюджетні видатки на учня (2024 р.)	~ 45 000 грн	~ 42 000 грн	~ 48 000 грн
Ключові заходи з оптимізації	• Створення опорних шкіл • Об'єднання малокомплектних класів • Перепрофілювання деяких ЗЗСО	• Модернізація матеріально-технічної бази • Підвищення енергоефективності будівель • Створення міжшкільних ресурсних центрів	• Розширення мережі ліцеїв академічного спрямування • Акцент на інклюзивній освіті • Запровадження автономії закладів
Результати НМТ (2024 р., середній бал)	139,2	140,8	139,4
Основні виклики	• Значні руйнування освітньої інфраструктури • Висока частка видатків на утримання приміщень • Відтік учнів та педагогів	• Нерівномірний розвиток шкіл у різних мікрорайонах • Потреба у капітальних ремонтах • Опір оптимізації малокомплектних шкіл	• Перевантаженість закладів освіти у нових житлових масивах • Висока вартість утримання великої мережі закладів • Забезпечення рівного доступу до якісної освіти