



Аналітична записка

Порівняльний аналіз забезпечення якості освітніх послуг в США та Україні

Система забезпечення якості освітніх послуг в США

Забезпечення якості послуг в системі освіти США має ряд характерних відмінностей, що не притаманні більшості країн із централізованою освітньою системою. Якість освіти забезпечується шляхом ліцензування викладачів, акредитації навчальних закладів та децентралізованою системою державного контролю. Жоден федеральний урядовий орган не контролює якість навчання в середніх школах і в значній мірі стандарти якості освітніх послуг задають і контролюють спеціалізовані неурядові організації.

Історія контролю якості освіти в США починається з кінця XIX століття, коли з динамічним розвитком шкільництва, виникла потреба забезпечити належний рівень підготовки школярів до вступу у вищі навчальні заклади. У цей час появляються певні формалізовані стандарти середньої освіти і перші неурядові організації які займаються перевіркою шкільної освіти.

Оскільки федеральний уряд не бере участі в контролі якості середньої освіти, основну роль у цьому процесі бере на себе влада штату. На сьогоднішній день кожна державна школа мусить відповідати певним вимогам якості встановленим законодавством штату. Ці вимоги по своїй суті є доволі деталізованим стандартом надання освітніх послуг і матеріального забезпечення шкіл, вони включають такі показники як кількість навчальних годин, кількісне співвідношення вчителів до учнів чи навіть вимоги щодо наявності кондиціонерів повітря. Перелік і ступінь деталізації може значно відрізнятись в залежності від штату.

Контроль за дотриманням вимог штату щодо якості освіти здійснює освітня рада шкільного району, а її інспектор регулярно звітує про стан шкіл до департаменту освіти штату. На підставі цієї інформації департамент освіти штату щорічно *затверджує* перелік шкіл, що відповідають стандартам школи і виділяє їм фінансування, а у випадку виникнення невідповідностей – шукає розв'язання проблеми разом з місцевою освітньою радою. В окремих випадках освітня рада штату може накласти фінансові санкції на шкільні райони, які не змогли забезпечити відповідність стандартам освіти, визначених штатом.

Хоча вимоги штатів є доволі високими, проте шкільні райони часто прагнуть забезпечити ще вищі стандарти у своїх школах. У цьому випадку шкільні райони вдаються до послуг неурядових організацій, що надають послуги з *акредитації* закладів освіти. В США існує ряд акредитаційних агентств, як регіональних, так і національних, які акредитують усі типи освітніх установ, включаючи державні, приватні та інституції, що надають дистанційну освіту. Через велику різноманітність американських шкіл (форма власності, спеціалізація, релігійна ідентичність, спосіб організації тощо) і неможливість підвести усі школи під єдиний стандарт якості, акредитаційні організації мусять враховувати особливості у кожному випадку - відповідно появляються профільні спеціалізовані акредитаційні організації, наприклад, лише по християнських школах, або тільки по школах штату. Значна частина шкіл певного типу формують між собою асоціації, що одночасно слугують як акредитаційні організації. Для зарахування в таку асоціацію школи-претенденти повинні пройти процес відповідної акредитації, а в подальшому підтримувати задані стандарти якості, взаємно контролюючи одна одну.

Переважно здобуття акредитації є добровільним рішенням місцевих шкільних рад, що підвищує престиж шкіл та служить відзнакою якості. Приватні школи вимушені проходити акредитацію щоб підтримувати свій статус в умовах конкуренції на ринку освіти. Деякі університети вимагають від вступників аби школа, котру вони закінчили, була акредитована у певних організаціях, на цей нюанс теж звертають увагу працедавці. Тому багато шкіл (як державних, так і приватних) прагнуть здобути

акредитацію від декількох агенцій, оскільки це ще більше підвищує їхній статус і розширює можливості для їхніх випускників.

Законодавство більшості штатів не зобов'язує проходити акредитацію, проте влада окремих штатів створює додаткові фінансові стимули для шкіл, які успішно її проходять. Часто, власне акредитація приватних шкіл слугує основним засобом штату контролювати якість освіти в приватних школах.

Акредитація є платною послугою і доволі довготривалим процесом. Її суть полягає в перевірці не просто формальних, в основному кількісних вимог (як для *затвердження*), але й в ряді комплексних перевірок та інспекцій, проведенні опитувань і обговорень з викладачами та учнями. Акредитація також включає експертні рекомендації щодо покращення навчального процесу в школі.

Іншим важливим аспектом забезпечення якості освіти є *сертифікація* викладачів. Багато штатів вимагає щоб у викладачів як державних так і приватних шкіл був відповідний сертифікат, виданий освітнім інспектором штату. Для здобуття сертифікату викладачі повинні відповідати ряду вимог, наприклад, як мінімум здобуття академічного ступеня бакалавра, проходження державних тестів та відповідність іншим вимогам, що залежать від штату та предмету спеціалізації вчителя. Серед вчителів популярна також практика сертифікації в приватних організаціях, що підтверджує їхній високий рівень професіоналізму та дає змогу навчати в більш престижних школах та претендувати на кращі посади.

Дію сертифікату може бути призупинено або скасовано внаслідок непрофесійної поведінки вчителя. Влада штату уважно слідкує за такими вчителями і регулярно поновлює списки недобросовісних вчителів.

Проміжні висновки

1. Якість освіти в США забезпечується шляхом ліцензування викладачів, акредитації навчальних закладів та децентралізованою системою державного контролю.
2. Жоден федеральний урядовий орган не втручається в процес контролю якості середньої освіти. Основну роль у цьому питанні відіграє влада штату, яка встановлює стандарти надання освітніх послуг і матеріального забезпечення шкіл.
3. Вимоги освітніх стандартів є доволі деталізованими і включають такі показники як кількість навчальних годин, кількісне співвідношення вчителів до учнів тощо.
4. В США існує система акредитаційних агентств, як регіональних, так і національних. Агентства акредитують усі типи освітніх установ, включаючи державні, приватні та інституції, що надають дистанційну освіту. Через велику різноманітність типів шкіл в системі агентств також діють спеціалізовані акредитаційні організації.
5. Законодавство більшості штатів не зобов'язує проходити школи акредитацію, проте влада окремих штатів створює додаткові фінансові стимули для шкіл, які успішно її проходять. Часто, власне акредитація слугує основним засобом влади штату контролювати якість освіти в приватних школах.

Система забезпечення якості освітніх послуг в Україні

Якість освіти є головною для отримувачів освітніх послуг (учнів) і їхніх законних представників (батьків). Саме тому в процесі створення системи управління освітою на регіональному та базовому рівні важливо, щоб керівники органів управління

освітою громади разом із фахівцями департаментів/управлінь освіти і науки обласних державних адміністрацій, інститутів післядипломної педагогічної освіти регулярно вдосконалювали методику оцінювання якості освіти у навчальних закладах. Ключовим елементом забезпечення якості освіти згідно нових законів про освіту має стати Центр професійного розвитку педагогічних працівників (ЦПР), основними завданнями якого є сприяння професійному розвитку педагогічних працівників, їх психологічна підтримка та консультування.

Законодавче поле щодо ЦПР

Національна доктрина розвитку передбачає модернізацію освіти, її стратегічне реформування та розвиток, прямо вказує на доступність якісної освіти для всіх громадян, як пріоритетне завдання освітньої галузі. Науково-методична, організаційна та навчальна робота з педагогами області реалізується відповідно до Законів України «Про освіту», «Про загальну середню освіту».

В Законі «Про освіту» від 5.09.2017 в статті 75 «Наукове і методичне забезпечення освіти» зазначено, що «наукове і методичне забезпечення освіти здійснюють центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки, Національна академія наук України, національні галузеві академії наук України, органи із забезпечення якості освіти, центральні органи виконавчої влади, яким підпорядковані заклади освіти, академічні, галузеві науково-дослідні інститути, заклади освіти, *інші науково-методичні та методичні установи* у взаємодії з відповідними підприємствами, творчими спілками, асоціаціями, товариствами, громадськими об'єднаннями, у тому числі фаховими організаціями (професійними асоціаціями), об'єднаннями роботодавців, незалежними установами оцінювання та забезпечення якості освіти».

Законом «Про повну загальну середню освіту» від 13.07.2020 питання наукового і методичного забезпечення освітнього процесу доповнено статтею 52 «Ресурсне (інформаційне, науково-методичне, матеріально-технічне) забезпечення», в якій зокрема зазначено, що з метою забезпечення професійного розвитку педагогічних працівників, здійснення їх науково-методичної підтримки у системі загальної середньої освіти функціонують центри професійного розвитку педагогічних працівників.

Ключовим законодавчим актом щодо правового статусу, основних засад діяльності та установчих документів центру професійного розвитку педагогічних працівників (ЦПР) є «Положення про центр професійного розвитку педагогічних працівників», затверджене Кабінетом Міністрів України 29 липня 2020 року. Відповідно до Положення, ЦПР мають бути юридичними особами, функціонувати в якості комунальних бюджетних неприбуткових установ. Вони не можуть бути структурними підрозділами інших закладів чи установ та виконувати функції, не передбачені Положенням про центр професійного розвитку педагогів.

Засновником центру може виступати будь-яка місцева влада. Райони та міські територіальні громади до 1 вересня 2020 року можуть створювати центри, реорганізовуючи підпорядковані науково-методичні кабінети. Наразі такі центри працюють відповідно до одного з двох статутів: в якості самостійної юридичної особи або структурного підрозділу. Якщо наразі науково-методичний кабінет функціонує як структурний підрозділ, відповідний орган місцевої влади затверджує рішення щодо внесення змін до документів, на підставі яких працює центр із затвердженням нової структури та штатного розпису, визначає осіб, що мають попередити працівників підрозділу про звільнення внаслідок реорганізації закладу, та встановлює термін, коли рішення набирає чинності.

Юридична особа може припинити своє існування в результаті реорганізації або ліквідації, що визначається її засновником. Реорганізація науково-методичного

центру як юридичної особи відбувається лише після ухвалення рішення органу місцевого самоврядування щодо створення центру професійного розвитку педагогів в якості нової юридичної особи.

Засновник ЦПР затверджує необхідні установчі документи, визначає стратегію його розвитку, штатний розпис, визначає територію його обслуговування, призначає директора закладу за результатами конкурсу. Також він може самостійно регулювати порядок оголошення та проведення конкурсного відбору на посади працівників центру.

Фінансово-господарська діяльність ЦПР провадиться відповідно до законодавства. Джерелами фінансування є кошти засновника та інші джерела, не заборонені законодавством. Центр може надавати платні освітні та інші послуги у порядку, визначеному законодавством (крім послуг, що надаються центром для виконання завдань, визначених цим Положенням та іншими актами законодавства).

В *додатку 1* наведено роз'яснення Міністерства освіти і науки України від 21.08.2020 щодо окремих пунктів «Положення про центр професійного розвитку педагогічних працівників».

Стратегія розвитку ЦПР

Науково-методична робота в умовах впровадження Нової української школи має бути системною та чітко структурованою. За дотримання цих умов Центр професійного розвитку педагогічних працівників має стати однією із ланок методичної служби та уникне в подальшому «автономності» та відірваності від об'єктів, яким він намагатиметься надавати методичні (консультативні) послуги. Складниками системної роботи майбутніх методичних установ є циклічність, послідовність, наступність та взаємодія між суб'єктами спільної діяльності, а саме: дитячий садок, школа - Центр професійного розвитку педагогічних працівників – обласний інститут післядипломної педагогічної освіти - Інститут модернізації змісту освіти тощо.

Якщо порівняти завдання, які стояли перед науково-методичними центрами та стоять перед ЦПР, то можна констатувати, що відбулася переорієнтація завдань - окремі завдання були вилучені, інші стали першочерговими. Основне завдання ЦПР – це допомога й підтримка педагогів, а не контроль. Цим, ЦПР відрізнятимуться від науково-методичних центрів.

Першим пріоритетом в діяльності центру професійного розвитку є *підвищення кваліфікації педагогічних працівників*. Це означає, що перед працівниками центру постало завдання утворити інформаційне поле для педагогів щодо суб'єктів підвищення кваліфікацій, тематики їхніх освітніх заходів і створення банку даних, який щорічно буде оновлюватися. Центри будуть узагальнювати та поширювати інформацію про можливості професійного розвитку освітян: програми підвищення кваліфікації, вебресурси та інші інструменти для їхнього професійного зростання. Щоби надати корисну й достовірну інформацію, ЦПР будуть підтримувати бази даних (суб'єктів підвищення кваліфікації, педагогів-наставників, супервізорів тощо).

Другим по пріоритетності завданням центру стає *координація діяльності професійних спільнот педагогічних працівників*. Закон України «Про освіту» приділяє велику увагу академічній автономії закладів освіти і заперечує авторитарне втручання у діяльність закладу освіти. Тому ЦПР оновлює та відроджує мережу професійних спільнот - методичні об'єднання вчителів-предметників, педагогів закладів дошкільної, позашкільної освіти, творчі групи за професійними інтересами, майстер-класи, тренінги, семінари, школи педагогічної майстерності, педагогічні студії тощо. Основними в тематиці роботи засідань професійних спільнот залишаться питання *обміну педагогічним досвідом* у вигляді майстер-класів і практичних занять/тренінгів/практикумів.

Нововведенням є і орієнтація роботи ЦПР на планування та визначення *траєкторії професійного розвитку*. Процес консультування стає базовим у діяльності консультанта ЦПР. Консультування деталізовано по напрямках, серед яких допомога у проектуванні траєкторії професійного розвитку педагогічного працівника. Консультант наділений і можливостями *супервізора*, коли він стає для певного педагога наставником. Основні консультаційні послуги - планування та визначення траєкторії професійного розвитку; проведення супервізії; розроблення документів закладу освіти; впровадження компетентнісного, особистісно орієнтованого, діяльнісного та інклюзивного підходів у навчанні; застосування нових освітніх технологій; організація освітнього процесу за різними формами, у тому числі з використанням технологій дистанційного навчання.

Поряд із консультантами у ЦПР працює психолог, на якого покладається завдання забезпечити *«надання психологічної підтримки педагогічним працівникам»* та координувати роботу професійних спільнот, у які об'єднані практичні психологи закладів освіти. В умовах реформування освіти та запровадження НУШ психолог працюватиме не автономно, а в співпраці з консультантами.

Важливо зауважити, що в «Положенні про центр професійного розвитку педагогічних працівників» зафіксовано пункт «Центри не можуть виконувати завдання, не передбачені цим Положенням та іншими актами законодавства, що вилучає завдання, які традиційно виконували методичні центри, зокрема: організація інтелектуальних, спортивних та військово-спортивних змагань тощо.

Можливі моделі розвитку ЦПР

Модель 1. ЦПР об'єднаної територіальної громади є юридичною самостійною установою. Його засновником є ОТГ. Бюджет установи формується за рахунок державних субвенцій та додаткового фінансування з боку громади.

До штату ЦПР повинно входити не менше 10-ти методистів: методисти-предметники (із розрахунку не більше 2-а предмети на одного працівника), методисти з дошкільної освіти, з кадрів, з інноваційної та дослідно-експериментальної діяльності; оператор та ІТ-спеціаліст, бухгалтер, госппрацівник. До роботи ЦПР залучаються методисти опорних навчальних закладів.

ЦПР може мати різні структурні підрозділи, зокрема інформаційно-бібліотечний центр, ІТ-центр. ЦПР повинен мати сучасне обладнання для різних видів роботи (тренінгова зала, конференц-зала), бути оснащеним високоякісним інтернетом для здійснення дистанційної роботи, функціонування сайту.

Модель 2. Міжмуніципальний ЦПР для декількох малих громад (ММЦ). ММЦ є юридичною самостійною установою. Створюється для декількох малих громад на основі співпраці, які укладають відповідний договір.

Засновником ММЦ можуть бути органи управління кількох ОТГ. Бюджет установи формується за рахунок державної субвенції та додаткового фінансування з боку громад, які будуть користуватися його послугами.

До штату ММЦ повинні входити не менше 10-ти методистів: методисти-предметники (із розрахунку не більше 2-а предмети на одного працівника), методисти з дошкільної освіти, з кадрів, з інноваційної та дослідно-експериментальної діяльності; оператор та ІТ-спеціаліст, бухгалтер, госппрацівник.

ММЦ може мати ЦПР-філії в громадах-засновниках для роботи на місцях безпосередньо з закладами освіти, штат філії – від двох методистів з основних предметів. До роботи в ММЦ залучаються методисти з опорних навчальних закладів громад.

ММЦ можуть мати різні структурні підрозділи, зокрема інформаційно-бібліотечний центр, ІТ-центр. ММЦ повинен мати сучасне обладнання для різних видів роботи (тренінгова зала, конференц-зала), бути оснащеним високоякісним інтернетом для здійснення дистанційної роботи, функціонування сайту тощо.

Модель 3. Самостійний ЦПР об'єднаної територіальної громади обслуговує навчальні заклади інших громад (клієнтів) на засадах співпраці. Юридично ЦПР (модель №1) бере на себе зобов'язання надавати сервісні методичні послуги закладам освіти клієнтів. Для цього укладається договір про методичне обслуговування ОТГ. Клієнти обирають кураторів з числа методистів ЦПР, учителі-методисти опорного навчального закладу клієнтів залучаються до організації методичної роботи в громаді.

Процес формування ЦПР

З 18 березня 2020 року вступив у дію новий Закон України «Про повну загальну середню освіту». Відповідно до пункту 5 розділу X «Прикінцеві та перехідні положення» Закону однією із вимог, яка стоїть перед органами місцевого самоврядування є створення ЦПР до 1 вересня 2020 року. Однак, тільки після затвердження Кабінетом Міністрів України «Положення про центр професійного розвитку педагогічних працівників» 29 липня 2020 року, в Україні розпочався процес масового формування мережі ЦПР. На першому етапі - шляхом реорганізації районних, міських (районних у містах) науково-методичних (методичних) установ (центрів, кабінетів). В подальшому розгортання мережі ЦПР має бути проведено у всіх територіально-адміністративних одиницях. Дане Положення не регламентує територію обслуговування, хоча у його проекті територія обслуговування Центру визначалася з розрахунку, що у закладах дошкільної, позашкільної, загальної середньої освіти, інклюзивно-ресурсних та міжшкільних ресурсних центрах, розташованих на території його обслуговування, має працювати не менше: 500 педагогічних працівників (у випадку, якщо заклади освіти та установи на території обслуговування Центру розташовані у сільських та міських населених пунктах) та 750 педагогічних працівників (у випадку, якщо заклади освіти та установи на території обслуговування Центру розташовані виключно у міських населених пунктах).

Як і прогнозувалось, першими почали створювати/реорганізовувати ЦПР в статусі окремих юридичних осіб міські ради. Так, станом на 12 жовтня у Львівській області створено шість ЦПР у м. Львові, м. Дрогобичі, м. Новому Роздолі, м. Стрию, м. Трускавці. Також серед лідерів щодо створення виступають райони, де засновниками виступають районні ради. На Львівщині таких ЦПР створено дев'ять - у Бродівському, Дрогобицькому, Кам'янка-Бузькому, Миколаївському, Мостиському, Радехівському, Сокальському, Стрийському, Яворівському районах. При цьому, в подальшому серед вказаних районів залишаться тільки три райони, решта будуть розформовані. Також розпочався процес створення ЦПР на рівні ОТГ – на Львівщині серед 12 центрів, створено один ЦПР у Ходорівській ОТГ. Всі ці центри були створені за моделлю 1, коли засновником ЦПР виступає один суб'єкт – районна, міська та рада ОТГ. Визначає порядок утворення, реорганізації та припинення, основні засади діяльності та правовий статус Статут/Положення центру, кількість штатних працівників – до 11.

Також почався процес створення ЦПР за моделлю 3, коли самостійний ЦПР об'єднаної територіальної громади обслуговує навчальні заклади інших громад (клієнтів) на засадах співпраці. Так між Шумською та Великодедеркальською ОТГ був підписаний Меморандум про співпрацю у сфері освіти на базі Центру професійного розвитку педагогічних працівників Шумської міської ради.

Станом на 21.10.2020 створення ЦПР за моделлю 2 «Міжмуніципальний ЦПР» в Україні не зафіксовано. Про це свідчить Реєстр договорів по співробітництву

територіальних громад¹, який налічує 626 договорів, в яких відсутні договори щодо створення ЦПР. Більшість договорів за форматом «Договір співробітництва територіальних громад у формі спільного фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності» стосуються житлово-комунального господарства, ремонту доріг, збору та утилізації ТПВ, створення пожежних частин, ЦНАП.

Проміжні висновки

1. Основне завдання створення нової системи управління освітою є забезпечення якості освіти, ключовим елементом якої мають стати нові освітні інституції, зокрема центри професійного розвитку педагогічних працівників. Основними завданнями центрів є сприяння професійному розвитку педагогічних працівників, їх психологічна підтримка та консультування.
2. Нове законодавство України в сфері освіти чітко визначають зміст і форми діяльності центрів. Ключовими елементами при цьому є вимоги до статусу центрів – як окремих юридичних осіб (комунальних бюджетних неприбуткових установ) та заборони виконання функцій, не передбачених «Положенням про центр професійного розвитку педагогів».
3. Після 29 липня 2020 року (затвердження Кабінетом Міністрів України «Положення про центр професійного розвитку педагогічних працівників») в Україні розпочався процес масового формування мережі таких центрів на рівні міст і районів.
4. Зважаючи на витратність освіти для місцевих бюджетів і, зокрема утримання центрів професійного розвитку педагогів, українське законодавство дає широкі можливості для громад використовувати різні моделі кооперації ресурсів для забезпечення діяльності центрів.

Міжмуніципальне співробітництво

Міжмуніципальне співробітництво (ММС) як нова (інноваційна) форма політики місцевого і регіонального розвитку останнім часом набуває все більшого поширення в європейських країнах, зокрема й в Україні. Його поява пов'язана з тим, що місцеве самоврядування сьогодні має справу з проблемами, можливі варіанти вирішення яких пропонує саме ММС. Міжмуніципальне співробітництво можна визначити як відносини між двома або кількома органами місцевого самоврядування, які мають статус юридичних осіб та мають певну політичну, юридичну та фінансову автономію.

Нормативно-правове забезпечення ММС

Як вже зазначалось вище, у 2014 році Урядом України розпочато реалізацію широкомасштабної реформи місцевого самоврядування, яка, зокрема, передбачає передачу більших повноважень від центральної влади органам місцевого самоврядування, розширення їх ресурсної бази тощо. Так, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року затверджено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, основною метою якої є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади. З урахуванням Концепції Верховною Радою України схвалено 17 червня 2014 року Закон України «Про співробітництво територіальних громад»². Урядом України та профільним

¹ <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/reyestr/>

² <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>

Міністерством розвитку громад та територій України затверджено низку нормативно-правових актів, зокрема накази Мінрегіону “Про затвердження Примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад” та “Про затвердження Порядку формування та забезпечення функціонування реєстру про співробітництво територіальних громад”.

Згідно Закону “Про співробітництво територіальних громад” суб’єктами співробітництва є територіальні громади сіл, селищ, міст, які здійснюють співробітництво через сільські, селищні та міські ради. Закон також закріплює припис, згідно із яким співробітництво здійснюється у сферах спільних інтересів територіальних громад у межах повноважень відповідних органів місцевого самоврядування. Необхідність наявності спільності інтересів суб’єктів співробітництва є реалізацією таких принципів співробітництва як взаємна вигода та рівноправність його учасників.

Основні форми співробітництва

- 1. Делегування одному із суб’єктів співробітництва іншими суб’єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів*

Може бути застосована у тих випадках, коли у одного суб’єкта співробітництва є можливість надавати певні послуги, а інші не можуть, але спроможні для їх надання делегувати відповідне право та передати необхідні ресурси (забезпечення дошкільної освіти дітей, що проживають в територіальних громадах, в яких відсутні дошкільні навчальні заклади; діяльність комунальних підприємств, зокрема з питань водопостачання, поводження з твердими побутовими відходами, благоустрою тощо).

- 2. Реалізація спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб’єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів*

Передбачає координацію діяльності суб’єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення як певних заходів (конкурсів, олімпіад, змагань тощо), так і реалізації проектів ММС.

- 3. Спільне фінансування (утримання) суб’єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об’єктів*

Може бути організовано зацікавленими територіальними громадами у випадку, коли в одного потенційного суб’єкта є певний інфраструктурний об’єкт, а інші суб’єкти мають необхідність в наданні ним послуг на території інших громад та спроможні його спільно фінансувати (утримувати).

- 4. Утворення суб’єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій – спільних інфраструктурних об’єктів*

Доцільно застосовувати у тих випадках, коли ні в кого з поміж потенційних суб’єктів ММС не має певного інфраструктурного об’єкта або підприємства, а його створення є вкрай необхідним та економічно обґрунтованим для усіх суб’єктів, які мають намір організувати за цією формою співробітництва.

- 5. Утворення суб’єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень.*

Може бути організовано для створення окремого підрозділу чи у складі виконавчого комітету відповідної ради, наприклад, для бухгалтерського та/чи юридичного супроводу діяльності декількох органів місцевого самоврядування.

Інформація щодо договорів про співробітництво надається Мінрегіоном через відповідний Реєстр, а таблиця 1 відображає стан укладення договорів на 21.10.2020.

Таблиця 1

№	Форма співробітництва	Питома вага, %
1.	Делегування одному із суб'єктів співробітництва виконання певних завдань з передачею йому відповідних ресурсів	16,5
2.	Реалізація спільних проєктів суб'єктами співробітництва з акумулюванням відповідних ресурсів	77,6
3.	Спільне фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності	17,4
4.	Утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій суб'єктами співробітництва	5,3
5.	Утворення спільного органу управління суб'єктами співробітництва для спільного виконання визначених законом повноважень	0,6

Як видно із таблиці, найбільш масово договори між громадами укладаються для реалізації короткотривалих проєктів (77,6%). Менш розвинутими формами співробітництва на сьогодні є утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій, а також спільного органу управління суб'єктами співробітництва (5,3% і 0,6% відповідно).

Якщо порівняти ці форми співробітництва з вищенаведеними моделями розвитку центру професійного розвитку педагогічних працівників (ЦПР), то не важко помітити, що 2 і 4 форми співробітництва повністю відповідають можливим варіантам кооперації громад в питанні створення і забезпечення функціонування ЦПР.

Процес розвитку ММС

Якщо проаналізувати динаміку укладання договорів про співробітництво в Україні, то можна відзначити значний прогрес – від 2 договорів у 2014 році до 626 у 2020. На рівні держави і регіонів цей процес усіяко стимулюється, зокрема через обласні конкурси підтримки проєктів ММС. Так у Полтавській області, де у 2015 році був започаткований цей напрям за співфінансування проєкту GIZ «Реформа управління на сході України» та швейцарсько-українського проєкту «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO). Конкурсна підтримка проєктів ММС дозволяє в певній мірі стимулювати процес налагодження стосунків між громадами і активізувати укладання договорів співробітництва. Так у Полтавській області цей пріоритет у 2015 році започаткував укладення 5 договорів, 2020 рік – 109 договорів.

У Львівській області процес укладання договорів розпочався у 2019 році з моменту започаткування Програми підтримки співробітництва територіальних громад на 2019-2020 роки, де однією з вимог було «укладання договорів співробітництва територіальних громад», що подаються на Конкурс проєктів. Якщо станом на 1 січня 2019 року в області було зареєстровано 2 договори про співробітництво, то у 2020 – 58 договорів. Протягом 2019-2020 року на Конкурс проєктів, в рамках Програми, було подано 43 спільних проєкти, з яких 26 було підтримано. В таблицях 2-3 наводяться окремі показники результатів Конкурсу, які дають уявлення про зміст та фінансові можливості проєктів.

Найпопулярнішими напрямками співробітництва в рамках Програми були «охорона здоров'я» (15 проєктів) та «закупівля спецтехніки для комунальних підприємств» (13 проєктів).

Таблиця 2

Спільні проєкти, подані та підтримані в рамках Програми

	2019 рік	2020 рік
--	----------	----------

	Подано	Підтримано	% підтр.	Подано	Підтримано	% підтр.
Всього	13	10	77	37	16	43
Охорона здоров'я	3	3	100	12	10	84
Безпека	2	1	50	5	2	40
Екологія (ТПВ)	1	1	100	3	1	33
Закупівля спецтехніки	2	0	0	11	0	0
Інші (у т.ч. адм. послуги)	5	5	10	6	3	50

Як видно із таблиці, вартість 50% поданих в рамках Програми проєктів лежить в діапазоні 1000-3000 тис. грн., що логічно відповідає обмеженням по максимальній сумі гранту з обласного бюджету (1500 тис. грн.) та вимоги щодо обсягу співфінансування (не більше 50% з обласного бюджету).

Таблиця 3

Структура спільних проєктів за обсягом фінансування, поданих в рамках Програми

Обсяг фінансування	2019 рік		2020 рік	
	Кількість	%	Кількість	%
до 500 тис. грн.	4	31	5	14
500-1000 тис. грн.	1	8	6	16
1000-3000 тис. грн.	7	53	23	62
3000 тис. грн. та більше	1	8	3	8

Вищенаведені дані також свідчать про зростання популярності та ефективності Конкурсу, якщо у 2019 році було подано 13 проєктів, то у 2020 – вже 37. Це при тому, що Конкурс відбувався після проведення обласного Конкурсу проєктів місцевих ініціатив, який також вимагає 50% співфінансування і на яке у 2020 році громади акумулювали більше 167 млн. грн., що значно зменшило їх фінансові ресурси. Однак, важливо зазначити що 100% договорів стосувалися лише форми 2. *Реалізація спільних проєктів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів.*

Як видно із вищенаведених даних сфера освіти не є пріоритетною для укладання договорів співробітництва між громадами у Львівській області, хоча саме освіта є найбільш витратною для місцевих бюджетів, а її інфраструктура потребує суттєвої оптимізації. Подібна ситуація і в Україні в цілому – більшість освітніх договорів стосуються реалізації спільних проєктів щодо ремонту чи будівництва дошкільних закладів та шкіл і тільки одиничні договори стосувалися питань співробітництва територіальних громад у формі делегування виконання окремих завдань у сфері позашкільної освіти. Лише у 2020 році з'явилися договори щодо спільного фінансування установ комунальної форми власності, зокрема шкіл мистецтв, дитячо-юнацьких спортивних шкіл, Будинків школяра, Інклюзивно-ресурсних центрів.

Проміжні висновки

1. Міжмуніципальне співробітництво, як узаконені відносини між двома або кількома органами місцевого самоврядування, що мають статус юридичних осіб та мають певну політичну, юридичну та фінансову автономію, дозволяє громадам спільно вирішувати проблеми на місцевому рівні.

2. Закон “Про співробітництво територіальних громад” та інші законодавчі акти пропонують громадам 5 основних форм співробітництва, серед яких дві форми (делегування одному із суб’єктів співробітництва виконання певних завдань та утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій) максимально відповідають можливим моделям створення освітніх управлінських структур, у тому числі - центрів професійного розвитку педагогічних працівників.
3. Сьогодні в Україні йде активний процес укладання договорів співробітництва між громадами. Однак, більшість із них (78%) носять разовий характер і стосуються реалізації спільних проєктів. Менш розвинутими формами співробітництва є утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій, а також спільного органу управління суб’єктами співробітництва (5,3% і 0,6% відповідно);
4. Значною підтримкою процесу налагодження партнерства між громадами та укладання договорів співробітництва є обласні конкурси міжмуниципального співробітництва, які дають можливість громадам залучати додаткове фінансування для реалізації спільних проєктів чи створення і утримання спільних комунальних підприємств, установ, організацій та управлінських структур.
5. Сфера освіти не є пріоритетною для співробітництва між громадами в Україні і у Львівській області зокрема, хоча саме освіта є найбільш витратною для місцевих бюджетів, а її інфраструктура потребує суттєвої оптимізації.

Додаток 1

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

№ 1/9-466 від 21 серпня 2020 року

Про центри професійного розвитку педагогічних працівників

У зв’язку з надходженням звернень стосовно реалізації частини третьої статті 52 Закону України «Про повну загальну середню освіту» та виконання завдань, визначених пунктом 5 розділу X «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про повну загальну середню освіту» (далі - Закон), щодо створення центрів професійного розвитку педагогічних працівників (далі - Центрів) та відбору працівників до них на конкурсних засадах, а також реорганізації науково-методичних (методичних) установ, повідомляємо.

29 липня 2020 року Урядом прийнято постанову № 672 «Деякі питання професійного розвитку педагогічних працівників», якою затверджено Положення про центр професійного розвитку педагогічних працівників (далі - Положення) та внесено зміни до окремих актів Уряду, що регулюють питання оплати праці та тривалості відпусток педагогічних працівників.

Згідно з Положенням основними завданнями центрів є сприяння професійному розвитку педагогічних працівників, забезпечення їхньої психологічної підтримки та консультування із широкого кола питань, пов’язаних з освітнім процесом. Центри мають узагальнювати та поширювати інформацію про можливості професійного розвитку освітян: програми підвищення кваліфікації, вебресурси та інші інструменти, що можуть стати у нагоді для їхнього професійного зростання. Вони мають також координувати діяльність професійних спільнот педагогів і надавати психологічну підтримку педпрацівникам.

Центри орієнтовані на консультування, зокрема, за такими напрямками:

- планування та визначення траєкторії професійного розвитку;
- проведення супервізії;
- впровадження компетентнісного, особистісно орієнтованого, діяльнісного та інклюзивного підходів у навчанні;
- застосування нових освітніх технологій;
- організація освітнього процесу за різними формами, зокрема з використанням технологій дистанційного навчання.

Згідно з Положенням Центри не можуть виконувати завдання, не передбачені Положенням, тому не можуть реалізовувати поточні функції існуючих районних (міських) науково-методичних центрів (кабінетів).

I. Щодо засновників Центрів, правових підстав для їх створення та відбору працівників до них на конкурсних засадах

Згідно з Положенням Центр утворюється органом місцевого самоврядування (далі - засновник) відповідно до законодавства з урахуванням потреб відповідної територіальної громади, тобто засновником може бути будь-яка місцева рада. При цьому, Закон фактично зобов'язав районні, міські (районні у містах) ради створити відповідні Центри шляхом реорганізації підпорядкованих районних (міських) науково-методичних центрів (кабінетів) до 1 вересня 2020 року.

За своїм статусом Центри мають бути юридичними особами - комунальними бюджетними неприбутковими установами та не можуть функціонувати як структурні підрозділи інших установ, закладів, організацій.

Відповідно до абзацу першого пункту 30 частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі - Закон про місцеве самоврядування) на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються питання про створення, ліквідацію, реорганізацію та репрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади. Згідно з частиною другою статті 41 Закону про місцеве самоврядування районні у містах ради (у разі їх створення) та їх виконавчі органи відповідно до Конституції та законів України здійснюють управління рухомим і нерухомим майном та іншими об'єктами, що належать до комунальної власності територіальних громад районів у містах, формують, затверджують, виконують відповідні бюджети та контролюють їх виконання, а також здійснюють інші повноваження, передбачені цим Законом, в обсягах і межах, що визначаються міськими радами.

Відповідно до пункту 20 частини першої статті 43 Закону про місцеве самоврядування на пленарних засіданнях районної та обласної ради вирішуються в установленому законом порядку питання щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, що перебувають в управлінні районних рад; призначення і звільнення їх керівників.

З огляду на принцип невтручання в діяльність органів місцевого самоврядування з боку органів виконавчої влади, Положення не містить норм, що регулюють порядок оголошення та проведення конкурсу на вакантні посади педагогічних працівників Центру. Таким чином, засновники самостійно вирішують відповідні питання в інтересах відповідної територіальної громади та з урахуванням власної практики і досвіду такої діяльності. Водночас Положенням визначено загальні кваліфікаційні вимоги до осіб, які можуть бути прийняті на посади педагогічних працівників Центру.

II. Щодо проведення заходів, необхідних для реорганізації районних (міських) науково-методичних центрів (кабінетів)

Передусім варто наголосити, що правовими підставами для проведення заходів, необхідних для реорганізації районних (міських) науково-методичних центрів (кабінетів), є положення статті 104, 110 Цивільного кодексу України, вже згадувані

вище статті Закону та Закону про місцеве самоврядування, а також у випадку, якщо йдеться про структурний підрозділ у складі місцевого органу виконавчої влади, також і Закон України «Про місцеві державні адміністрації», зокрема стаття 5 цього закону, згідно з якою склад та структуру місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій.

Як показує практика діяльності районних (міських) науково-методичних центрів (кабінетів), наразі вони функціонують в одному з двох статусів - як структурний підрозділ або як самостійна юридична особа.

У залежності від статусу таких центрів та кабінетів їх реорганізація потребуватиме різних управлінських рішень та заходів, які необхідно прийняти та реалізувати відповідному органу місцевого самоврядування або місцевому органу виконавчої влади.

Щодо припинення діяльності структурних підрозділів

У разі, якщо йдеться про структурний підрозділ, відповідному органу місцевого самоврядування або місцевому органу виконавчої влади, необхідно прийняти (видати) рішення (розпорядження), згідно з яким:

- переглянути чинні документи (рішення (розпорядження) про затвердження структури та штатного розпису), на підставі яких такий структурний підрозділ функціонує, та прийняти відповідне рішення про внесення до них необхідних змін або затвердити нову структуру та штатний розпис;
- визначити осіб, які повинні організувати попередження працівників структурного підрозділу про звільнення у зв'язку із скороченням чисельності або штату працівників внаслідок реорганізації (змін в організації праці) відповідно до вимог трудового законодавства;
- визначити термін, з якого відповідне рішення набирає чинності та застосовується, зокрема, в частині змін до структури та штатного розпису, з урахуванням строку, необхідного для завершення процедури звільнення, працівників структурного підрозділу.

Щодо припинення діяльності юридичних осіб

У разі припинення юридичної особи її засновник є повноважним прийняти одне з двох управлінських рішень - припинення її в результаті реорганізації (злиття, приєднання, поділу, перетворення) або ліквідації.

Здійснити реорганізацію районного (міського) науково-методичного центру як юридичної особи можливо лише після прийняття рішення органом місцевого самоврядування про створення Центру як нової юридичної особи. При цьому прийняттю рішення засновником про створення Центру як нової юридичної особи може передувати рішення про ліквідацію районного (міського) науково-методичного центру як юридичної особи.

У усіх випадках мають бути дотримані положення Кодексу законів про працю, Галузевої угоди між Міністерством освіти і науки України та ЦК Профспілки працівників освіти і науки України на 2016 -2020 роки, регіональних угод та колективних договорів з трудових питань, що регулюють питання звільнення працівників у зв'язку із скороченням їх штату при реорганізації або ліквідацією юридичної особи (попередження про звільнення, переведення тощо).

III. Управління та забезпечення діяльності Центрів

Безпосереднє керівництво діяльністю Центру здійснює його директор, який діє від імені Центру без довіреності.

Повноваження директора визначено пунктом 10 Положення серед яких:

- розроблення стратегії розвитку Центру та подання на затвердження засновнику;

- затвердження плану діяльності Центру та організація його роботи відповідно до стратегії розвитку;
- подання засновнику пропозицій щодо штатного розпису та кошторису центру;
- призначення на посаду працівників Центру, їх звільнення, затвердження їхніх посадових інструкцій;

Перелік повноважень та обов'язків засновника, визначений Положенням, складається, зокрема, із затвердження установчого документа Центру, визначення території його обслуговування, призначення директора Центру за результатами конкурсу та звільнення з посади, затвердження стратегії розвитку, штатного розпису Центру та фінансування його діяльності.

Контроль за дотриманням Центром вимог законодавства, зокрема Положення, здійснюють його засновник та відповідні органи управління у сфері освіти Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій.