

Т. П. Козарь

кандидат наук із державного управління,
докторант кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАВДАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ОСВІТИ

У статті охарактеризовано концептуальні завдання органів місцевого самоврядування у сфері освіти, представлено огляд стратегії розвитку освіти, визначено основні проблеми оптимізації мережі навчальних закладів та запропоновано заходи з усунення недоліків, виявлених у діяльності органів місцевого самоврядування у сфері освіти.

Ключові слова: управління освітою, децентралізація, місцеве самоврядування, навчальні заклади, структура державних органів виконавчої влади, освіта.

Постановка проблеми. Освіті належить пріоритетність у державній політиці. Підвищення ролі органів місцевого самоврядування у сфері освіти передбачено стратегією модернізації управління освітою на подальші десять років, що включає оптимізацію державних управлінських структур, децентралізацію управління освітою. У той самий час варто зважати на негативні явища, що можуть супроводжувати процес децентралізації. Як зазначено в аналітичній записці Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України, негативними наслідками децентралізації влади в Україні, зокрема, можуть стати зростання кількості порушень українського законодавства в процесі діяльності органів місцевого самоврядування через послаблення державного контролю в умовах слабкості інститутів громадянського суспільства поза межами великих міст і загроза недоліків фінансування повноважень органів місцевого самоврядування (навіть в умовах централізації бюджетного процесу існує недофінансування делегованих повноважень) [1].

Реалізація повноважень органів місцевого самоврядування щодо управління навчальними закладами, які перебувають у комунальній власності громад сіл, селищ, міст та спільній власності громад районів та областей, залежить від можливостей місцевих бюджетів, загального вектору державної політики. Районні та обласні ради не мають власних виконавчих структур, що ускладнює управлінський вплив на відповідні об'єкти сфери освіти. Доводиться констатувати, що, незважаючи на ухвалення в Україні комплексу законодавчих актів, інститут

місцевого самоврядування залишається недоосконалим і не реалізує всіх своїх потенційних можливостей. Натомість, у більшості європейських країн інститут місцевого самоврядування з другої половини XIX ст. став провідним [3].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання діяльності органів місцевого самоврядування у сфері освіти та, зокрема, функціонування освітніх закладів у сільській місцевості вивчаються як молодими, так і досвідченими науковцями, які представляють різні напрями досліджень – юридичний, економічний, педагогічний, публічне управління. Зазначена проблематика ретельно досліджувалася в наукових працях О. Булавки, П. Гайдуцького, З. Герасимчук, В. Горкавого, Я. Гречки, Л. Гриневич, Б. Данилишина, М. Кропивка, М. Маліка, Ж. П'яже, Д. Дьюї та багатьох інших учених.

Мета статті. Метою роботи є дослідження завдань діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів управління освітою, виявлення недоліків та надання пропозицій щодо їхнього усунення. Досягнення зазначеної мети зумовлено виконанням таких завдань:

- охарактеризувати організаційно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування;
- визначити основні проблеми здійснення фінансування освітніх установ з різних рівнів бюджету;
- запропонувати модель діяльності органів місцевого самоврядування у сфері освіти.

Виклад основного матеріалу. Освіта як цілеспрямований процес навчання в інтересах людини, держави, суспільства відповідає вста-

новленим рівням навчання. Правовою основою функціонування системи освіти в Україні є Бюджетний кодекс України, закони України «Про освіту», «Про дошкільну освіту», «Про загальну середню освіту», «Про позашкільну освіту», «Про професійно-технічну освіту», «Про вищу освіту». Національною стратегією розвитку освіти в Україні на 2012–2021 рр. передбачено розроблення і прийняття Кодексу законів України про освіту, оновлення законодавчо-нормативної бази системи освіти, адекватної вимогам часу, впровадження в навчально-виховний процес загальноосвітніх навчальних закладів інформаційно-комунікаційних технологій «Сто відсотків», Національного плану дій щодо реалізації Конвенції ООН про права інвалідів та розвитку системи реабілітації інвалідів на 2012–2020 рр.

Формування державної політики в галузі освіти полягає в тому, що Україна визнає освіту пріоритетною сферою соціально-економічного, духовного й культурного розвитку суспільства. Від імені держави політику в галузі освіти в Україні визначає Верховна Рада України (відповідно до Конституції України), а здійснюють органи державної виконавчої влади й органи місцевого самоврядування.

У результаті попередніх досліджень нами визначено напрями та цілі для освітньої системи, дії, які використовує держава, зокрема, методи програмування, в результаті чого розробляється низка програм для різних ступенів освіти.

Під час правового управління відносин у сфері освіти на рівні району державні адміністрації відіграють роль найбільш повноважних органів, які здійснюють не лише функції державної влади, а й самоврядні функції, оскільки володіють реальними важелями впливу, мають у своєму складі виконавчі органи у сфері освіти – районні (обласні) відділи освіти. Неодмінною умовою ефективного досягнення важливих стратегічних завдань органів місцевого самоврядування у сфері освіти є створення адекватної організаційної структури управління, яку можна розглядати як форму суспільного поділу та кооперації управлінської діяльності [4].

Управління освітою здійснюється відповідно до адміністративно-територіального поділу країни. Спеціальні виконавчі органи управління освітою створюються залежно від адміністративно-територіальної одиниці як при місцевих органах виконавчої влади, так і при органах місцевого самоврядування (табл. 1) [1]. Подвійне підпорядкування, «конкуренція компетенції» місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування має місце в районах та областях. Закон України «Про освіту» визначає систему органів управління освітою, а Бюджетний кодекс визначає джерела фінансування навчальних закладів.

Розробка та реалізація програм розвитку в районах здійснюється, зважаючи на соціально-економічні умови, а навчальні заклади,

Таблиця 1

Суб'єкти управління освітою в Україні

Адміністративно-територіальна одиниця	Суб'єкти управління освітою	
	Село Селище	Місцеві органи виконавчої влади Районна державна адміністрація (ЗНЗ I–III ступеня) Районна державна адміністрація (ЗНЗ I–Ш ступеня)
Місто районного значення	Районна державна адміністрація (ЗНЗ I–III ступеня)	Міська рада (ДНЗ, НВК «ДНЗ–ЗНЗ», «ЗНЗ–ДНЗ» за умови, що ЗНЗ – I ступеня)
Район Місто обласного значення Область	Районна державна адміністрація (ЗНЗ, НВК «ДНЗ–ЗНЗ», «ЗНЗ–ДНЗ» за умови, що ЗНЗ – I–III ступенів, навчальні заклади для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації, вища освіта, позашкільна освіта) Обласна державна адміністрація (загальна середня освіта для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації; професійно-технічна освіта; вища освіта; післядипломна освіта; позашкільна освіта)	Міська рада (ДНЗ, ЗНЗ, НВК «ДНЗ–ЗНЗ», «ЗНЗ–ДНЗ», навчальні заклади для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації, вища освіта, позашкільна освіта)

Умовні скорочення: ДНЗ – дошкільні навчальні заклади, НВК – навчально-виховні комплекси, ЗНЗ – загальноосвітні навчальні заклади.

розташовані у районах, відповідно, перебувають у віданні сільських (селищних) рад та районних державних адміністрацій. У районах та областях оперативне управління навчальними закладами, що перебувають у спільній власності територіальних громад району та області, здійснюється місцевими державними адміністраціями, а фінансуються ці заклади відповідно до районного та обласного бюджету. Отже, в зазначених адміністративно-територіальних одиницях наявна централізація управління освітою. У районах та областях виконавчі органи у сфері освіти є структурними підрозділами, відповідно, районних та обласних державних адміністрацій. У цих адміністративно-територіальних одиницях місцеві органи виконавчої влади беруть на себе основний обсяг повноважень у здійсненні управління.

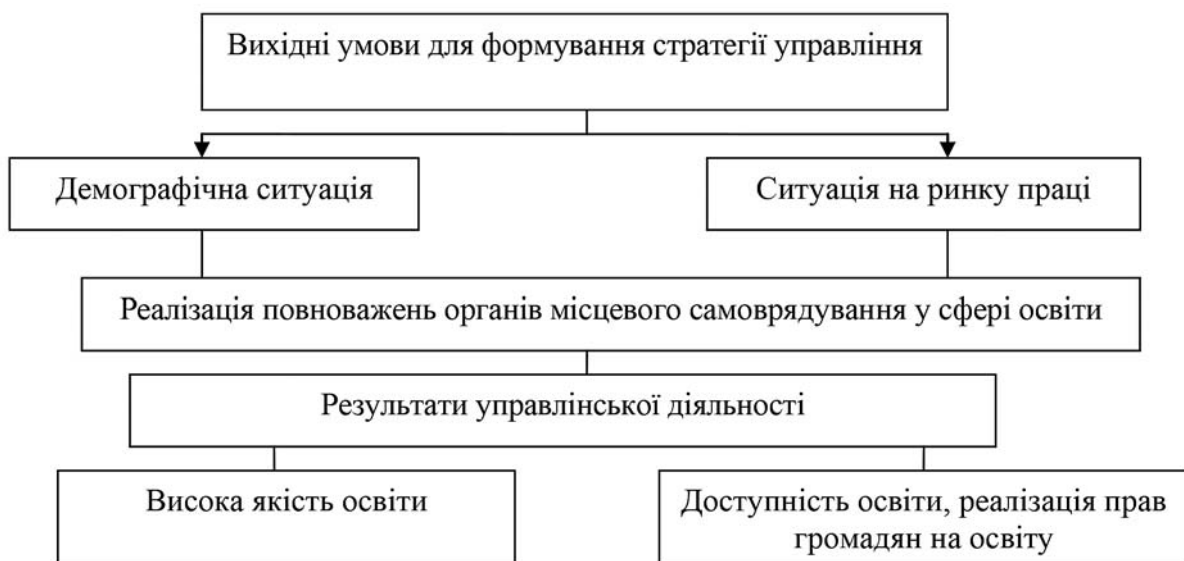
Відповідно до чинного Бюджетного кодексу України, фінансування дошкільних навчальних закладів (ДНЗ), навчально-виховних комплексів «ДНЗ–ЗНЗ», «ЗНЗ–ДНЗ» за умови, що ЗНЗ – I ступеня, здійснюється з бюджетів сіл, селищ, міст районного значення.

Проблемою утримання навчальних закладів із місцевих бюджетів є залишковий характер їх фінансування. Під час їх формування провідною має бути ідея про інвестиційний характер витрат на освіту, розгляд їх як інструменту досягнення важливих цілей розвитку території, фактора економічного й соціального розвитку.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», органи місцевого самоврядування забезпечують здобуття непо-

внолітніми загальної середньої освіти, сприяють діяльності дошкільних і позашкільних навчально-виховних закладів, дитячих, молодіжних та науково-просвітницьких організацій; забезпечують у межах наданих їм повноважень доступність і безоплатність освіти на відповідній території, можливість навчання в школах державною й рідною мовами, організують облік дітей дошкільного та шкільного віку, надають допомогу випускникам шкіл у працевлаштуванні тощо. Відповідно до Положення про порядок створення, реорганізацію та ліквідацію навчально-виховних закладів, органи місцевого самоврядування створюють навчальні заклади або видають дозволи засновнику на створення навчально-виховних закладів недержавної та некомунальної власності. Аналогічні повноваження, відповідно до Конституції та законодавства України, мають місцеві державні адміністрації.

У своїй діяльності виконавчі органи місцевого самоврядування у сфері освіти керуються як загальнодержавними нормативними актами (Конституція України, закони України, укази Президента, постанови, розпорядження, доручення Кабінету Міністрів України, накази МОН України), так і регіональними нормативними актами (розпорядження, доручення голови облдержадміністрації, регіональні, міські програми тощо). Управлінська діяльність органів місцевого самоврядування у сфері освіти документується розпорядженнями та наказами начальників управлінь (відділів) освіти. У сфері впливу сільських, селищних, міських рад перебувають переважно заклади дошкільної, загальної серед-



Мал. 1. Субрегіональний та локальний рівні діяльності органів місцевого самоврядування у сфері освіти

ньої та позашкільної освіти. Тому завданнями виконавчих органів місцевого самоврядування у сфері освіти є створення належних умов заради здобуття якісної освіти, збільшення рівня охоплення дітей дошкільною освітою, перехід загальної середньої школи III ступеня на профільне навчання, впровадження перспективних моделей педагогічного досвіду, використання інформаційних комп'ютерних технологій в освітньому процесі, створення системи профілактики й збереження здоров'я, соціального захисту учасників навчально-виховного процесу.

Органи місцевого самоврядування у своїй діяльності стосовно формування мережі закладів освіти та їх фінансування мають зважати на наявну демографічну ситуацію та тенденції її зміни, ситуацію на територіальному ринку праці, спеціалізацію території та зосереджувати увагу на реалізації прав громадян на освіту та управління нею (мал. 1).

Нині в нашій державі органи місцевого самоврядування мають у сфері освіти як власні (самоврядні), так і делеговані повноваження, визначені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Проте законодавством не визначено, як діяти у разі, коли самоврядна одиниця не спроможна реалізувати покладені на неї повноваження. Мають місце розбіжності між повноваженнями органів місцевого самоврядування та врегулюванням їх фінансового забезпечення.

Розглядаючи виконання делегованих повноважень, бачимо, що бюджетам місцевого самоврядування передаються у вигляді трансфертів відповідні кошти, а дефіцитним бюджетам надаються дотації для виконання видатків за захищеними статтями. Здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади контролюють відповідні місцеві державні адміністрації, а в окремих випадках – міністерства, інші центральні органи виконавчої влади і їхні територіальні підрозділи (районні державні адміністрації контролюють здійснення делегованих повноважень значення, розташованих на території району, а обласні державні адміністрації – здійснення аналогічних повноважень виконавчими органами міських рад міст обласного значення).

Отже, причинами низької ефективності виконавчої влади в системі державного управління реорганізація і ліквідація загальноосвітніх навчальних закладів, заснованих на комунальній формі власності або переданих у комунальну

власність, здійснюється за рішенням органу місцевого самоврядування, у підпорядкуванні якого перебуває загальноосвітній навчальний заклад, а в сільській місцевості – лише за згодою територіальних громад. У загальноосвітніх навчальних закладах, розташованих у селах, селищах, кількість учнів у класах визначається демографічною ситуацією, але має становити не менше ніж три особи для 1–4 класів та не менше ніж чотири особи для 5–11 класів. За умови меншої кількості учнів у класі заняття проводяться за індивідуальною формою навчання [5].

Реалізація державної політики у сфері освіти отримує ряд проблем та бар'єрів, що знижують якість політики у сфері освіти. Одним із завдань органів місцевого самоврядування у сфері освіти є ведення соціального діалогу та координованої спільної діяльності з працівниками освіти, культури, охорони здоров'я, державних служб зайнятості, сім'ї та молоді, роботодавцями з метою розвитку, виховання і соціалізації дітей та молоді. Багато хто вбачає вирішення проблеми мережі шляхом створення освітніх округів. Навчачись у школі за місцем проживання, дитина за особистим розкладом може відвідувати заняття з поглибленого вивчення окремих предметів в основному навчальному закладі, брати участь в освітніх, спортивних, культурних програмах інших установ, що входять до складу освітнього округу.

Висновки і пропозиції. Таким чином, підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування у сфері освіти залежить від проведення як освітньої, так і адміністративно-територіальної реформи, які передбачають перерозподіл повноважень між органами влади на місцевому рівні. Місцеві органи державної виконавчої влади й органи місцевого самоврядування, здійснюючи державну політику в галузі освіти та в межах своєї компетенції, встановлюють, згідно з нормативами, обсяги бюджетного фінансування закладів освіти, установ, організацій системи освіти, що є комунальною власністю, та забезпечують фінансування витрат на їх утримання; забезпечують розвиток мережі закладів освіти й установ, організацій системи освіти, зміцнення їхньої матеріальної бази, господарське обслуговування; здійснюють соціальний захист працівників освіти, дітей, учнівської і студентської молоді, створюють умови для їх виховання, навчання й роботи відповідно до нормативів матеріально-технічного та фінансового забезпечення; організують професійне консультування молоді та продуктивну

працю учнів; визначають потреби, обсяги й надають пропозиції щодо державного замовлення на підготовку робітничих кадрів для регіону.

Концептуальні завдання підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування у сфері освіти залежать від проведення як освітньої, так і адміністративно-територіальної реформ, які передбачають перерозподіл повноважень між органами влади в областях і районах. Як свідчать дослідження, необхідна розробка комплексу організаційно-правових заходів щодо посилення ролі органів місцевого самоврядування за умов адміністративної, адміністративно-територіальної та політичної реформ в Україні. Для вирішення проблем необхідно: покращити моніторинг та контроль за реалізацію програм на різних рівнях виконання.

Список використаної літератури:

1. Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні : аналіт. зал. Нац. ін-ту стратег. дослідж. при Президентові України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articils/1021>.
2. Павко А. Місцеве самоврядування в структурі політичних систем: вітчизняний і зарубіжний досвід / А. Павко. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/1006>.
3. Красняков Є. Державна політика в галузі освіти України: уроки та перспективи розвитку сайт комітету Верховної Ради України з питань освіти і науки / Є. Красняков [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kno.rada.gov.ua>.
4. Національна стратегія розвитку освіти на 2012–2021 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mon.gov.ua/images/files/news/12/05/4455.pdf>.
5. Суліма Є. Освіта в сільській місцевості: кризові тенденції та шляхи їх подолання: виступ на парламентських слуханнях / Є. Суліма [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://naps.gov.ua/ua/press/releases/75>.

Козарь Т. П. Концептуальные задачи органов местного самоуправления в сфере образования

В статье охарактеризованы концептуальные задачи органов местного самоуправления в сфере образования, представлен обзор стратегии развития образования, определены основные проблемы оптимизации сети учебных заведений и предложены меры по устранению недостатков, выявленных в деятельности органов местного самоуправления в сфере образования.

Ключевые слова: *управление образованием, децентрализация, местное самоуправление, учебные заведения, структура государственных органов исполнительной власти, образование.*

Kozar T. P. Conceptual problems of local government in education

The article described the conceptual problem of local governments in the field of education and the review of education development strategy, identified key problems of optimization of the network of educational institutions and the proposed measures to eliminate shortcomings on the efficiency of local governments in the field of education.

Key words: *education management, decentralization, local government, educational institutions, structure of government agencies, education.*