

**Венцель Н.В.,**

викладач кафедри суспільно-гуманітарних дисциплін Комунального закладу "Житомирський обласний інститут післядипломної педагогічної освіти" Житомирської обласної ради

Рецензент: Пастовенський О.В.,

проректор з науково-методичної роботи Комунального закладу "Житомирський обласний інститут післядипломної педагогічної освіти" Житомирської обласної ради, доктор педагогічних наук

## ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

*У статті розглянуто актуальні проблеми щодо ефективної організації роботи об'єднаних територіальних громад у сфері освіти.*

**Ключові слова:** *децентралізація, об'єднана територіальна громада, Бюджетний кодекс, принцип субсидіарності, навчальний заклад.*

**Постановка проблеми.** Однією із ключових реформ, які впродовж останніх двох років запроваджено в Україні, без сумнівів, є реформа територіальної організації влади, в основу якої закладено принцип децентралізації. Кінцевою метою цього процесу має стати створення ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних і доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян у всіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави й територіальних громад.

Найавна в Україні система адміністративно-територіального устрою та структурна організація влади створювалися за радянських часів і були адаптовані до відповідної суспільно-політичної й економічної моделі, яка ґрунтувалася на жорстко регламентованій однопартійній системі управління та соціалістичному способі господарських взаємовідносин. Із проголошенням незалежності наша держава задекларувала перехід до ринкової моделі економіки та проведення демократичних перетворень у політичній сфері й суспільному житті.

Відповідно до цього логічним і необхідним видається зміна системи територіальної організації влади, її орієнтація на кращі демократичні традиції та принципи місцевого самоврядування. На жаль, зробити перший реальний крок у цьому напрямі вдалося лише в лютому 2015 року із прийняттям Верховною Радою України Закону "Про добровільне об'єднання територіальних громад".

Концепція реформування передбачає суттєві зміни в усіх сферах суспільного життя. Необхідним є розуміння того, що реформування територіальної організації влади стосується не лише владних інституцій, а охоплює широкий спектр соціально-культурних питань, серед яких чільне місце посідають питання освітньої галузі.

**Аналіз досліджень.** Питання адміністративно-територіального устрою України, утворення об'єднаних територіальних громад, впливу реформи децентралізації на загальну середню освіту досліджували В. Андрущенко, В. Алфімов, С. Буковинський, М. Дзюпин, І. Дробуш, В. Зайчикова, М. Коцупатрий, В. Малишко, В. Нелепа, М. Паламарчук, М. Савлук, О. Шаблій та ін.

Однак нині в Україні ще недостатньою мірою проведено дослідження питань, пов'язаних із практичною діяльністю новостворених освітніх територіальних об'єднань. Для цього поки що не сформовано достатню аналітичну й методологічну базу, а тому це питання є вкрай актуальним і потребує ґрунтовного вивчення.

**Мета дослідження** – аналіз актуальних проблем ефективної організації роботи об'єднаних територіальних громад у сфері освіти.

**Виклад основного матеріалу.** Упродовж останніх років точаться численні дискусії щодо того, якою має бути освіта в Україні, зокрема найважливіша її ланка – загальна середня освіта, – покликана надавати дітям якісні освітні послуги та водночас бути основою для здобуття подальшої освіти для тих, хто має намір продовжувати навчання у вищій школі. Останнім часом ведеться активна робота щодо формування оптимальної освітньої структури середньої школи, пошуку найбільш прийнятних для українських реалій сучасних систем навчання, створення ефективної системи управління закладами освіти й розроблення мотиваційних механізмів як для педагогічних працівників, так і для учнів.

Одним із важливих напрямів реформи децентралізації є галузь освіти. Головним чином зміни мають відбутися в управлінні та фінансуванні закладів освіти, що зумовить прогресивні зрушення в освітньому процесі.

Наразі система управління середньою освітою побудована таким чином, що будь-яка школа в селі, селищі чи навіть місті районного значення фінансується за рахунок коштів районного бюджету. До умовно позитивних переваг такої системи можна віднести наявність єдиного центру управління, можливість координації роботи закладів на території певного району, можливість проведення (за необхідності) оперативної ротації кадрів між закладами чи перерозподілу бюджетного фінансування у випадках, коли виникають непередбачувані обставини, що потребують термінового фінансового забезпечення (ремонт обладнання, ліквідація аварійного стану споруд та інших непередбачуваних ситуацій). В останньому випадку пошук додаткових ресурсів, зазвичай, здійснюється за рахунок тих шкіл, які з тих чи інших причин змогли зекономити певну частину бюджетних коштів, виділених на їхнє утримання. Можна говорити, що в таких умовах у розподілі коштів між закладами освіти в межах району потенційно можуть існувати суб'єктивні чинники, унаслідок чого школи з однаковими "параметрами" (площа, наповнюваність класів, загальна кількість учнів та педагогів і т.п.) можуть отримувати різний фінансовий ресурс.

За замислом держави ці та багато інших проблем повинні бути усунені після завершення реформи децентралізації, коли повне управління шкільними закладами буде перенесено на рівень громад як первинної і основної ланки місцевого самоврядування. За таких умов повною мірою повинен реалізуватися принцип субсидіарності, який передбачає надання публічних послуг тим органом, який є найближчим до громадянина, споживача таких послуг. У нашому випадку йдеться про те, що загальне управління та фінансування певної школи повинно здійснюватися не з районного центру, а безпосередньо виконавчими органами територіальної громади, на території якої розташований такий навчальний заклад. Це загальновизнана світова практика цивілізованих демократичних суспільств. Таким чином, до функцій місцевого самоврядування буде належати повноцінне утримання школи з урахуванням права власності на майно, фінансування з бюджету громади, а також вирішення кадрових, організаційних, методичних, господарських питань. При цьому з'являються можливості стратегічного планування діяльності закладу, який може охоплювати горизонт у три, п'ять, десять років, тобто період, протягом якого можна здійснювати певні інновації чи модернізацію. Тобто управління за принципом субсидіарності має на меті підвищення ефективності функціонування закладу й оперативного вирішення питань, що виникають у процесі його діяльності. Саме таку модель функціонування загальноосвітніх навчальних закладів передбачає розпочата реформа децентралізації.

Розглянувши переваги реформи, маємо водночас звернути увагу й на проблеми, що виникають чи можуть виникнути в подальшому; при цьому зазначаємо, що визнання і

прогнозування певних проблем має бути способом пошуку оптимальних рішень для поступального руху вперед.

Натепер вбачається декілька суттєвих проблем у новостворених об'єднаних громадах щодо функціонування загальноосвітніх закладів. Насамперед необхідним є забезпечення структурних підрозділів виконавчих органів об'єднаних громад кваліфікованими спеціалістами-освітянами. На сьогодні брак досвідчених і професійних фахівців відчувається в багатьох сферах, зокрема й в освітянській галузі. Особливо гостро ця проблема стоїть на рівні управлінських кадрів, від рішень яких залежить, як буде функціонувати галузь, які знання отримають учні, яким чином і чи взагалі будуть забезпечені належні умови праці педагогів, наскільки ефективно буде організовано навчальний процес у школі та багато інших важливих питань. Тому формування якісної управлінської ланки у структурі виконавчого апарату об'єднаної громади, яка буде опікуватися питаннями освіти, варто розглядати як проблему, що потребує першочергового вирішення.

Важливим чинником у наданні освітніх послуг є фінансове забезпечення галузі. Зазначасмо, що із внесенням змін до Бюджетного кодексу України у грудні 2014 року кардинально змінилися державні підходи до фінансування загальноосвітніх навчальних закладів. Починаючи з 2015 року, місцеві бюджети отримують цільові кошти у вигляді освітньої субвенції. За чинним законодавством субвенція визначається як міжбюджетний трансферт для використання з певною метою в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання субвенції. Іншими словами, держава виділяє місцевим бюджетам певні кошти (субвенцію), які потрібно використовувати лише для визначеної мети. Діючими нормативними документами визначено, що кошти освітньої субвенції можуть використовуватися на оплату поточних видатків загальноосвітніх закладів. Наголошуємо, що освітню субвенцію дозволяється використовувати лише для поточних видатків; про здійснення видатків капітального характеру взагалі не йдеться. Виключенням є норма Бюджетного кодексу, яка дозволяє залишки коштів за освітньою субвенцією на кінець бюджетного періоду використовувати в наступному бюджетному періоді на оновлення матеріально-технічної бази навчальних закладів.

Необхідно зазначити, що зміна підходів до визначення обсягу бюджетного фінансування освіти не вирішила головної проблеми – катастрофічного дефіциту коштів для забезпечення нормального функціонування галузі, не говорячи вже про розвиток матеріальної бази чи впровадження сучасних методик викладання. Детальний аналіз показав, що має місце лише зміна форми, а за суттю підхід до виділення бюджетного фінансування місцевим бюджетам для утримання навчальних закладів не змінився. Йдеться ось про що. Раніше, до 2015 року, обсяг видатків на фінансування освіти визначався на основі формульних розрахунків і включався до загального розрахунку обсягу видатків того чи іншого місцевого бюджету. Від 2015 року обсяг видатків на освіту також здійснюється за формульним підходом, але ці видатки здійснюються у формі цільового фінансування – субвенції. Однак принципових відмінностей між цими двома підходами немає – і в першому, і у другому випадку обсяг коштів для конкретного місцевого бюджету визначається не з урахуванням потреби, а виходячи із загального обсягу бюджетного ресурсу, який держава має змогу виділити на галузь освіти. Таким чином, визначений обсяг бюджетних коштів у подальшому лише перерозподіляється (за допомогою формули) між усіма місцевими бюджетами. Саме за таким принципом було сформовано видатки на 2016 рік для утримання загальноосвітніх закладів у новостворених об'єднаних територіальних громадах. І, на жаль, їх не оминула доля багатьох інших місцевих бюджетів, які відчувають хронічну нестачу бюджетного фінансування освіти.

Із високою долею ймовірності можна припустити, що надалі проблема дефіциту державного фінансування освіти не буде вирішена. Підтвердженням цього є запропоновані урядом підходи до формування бюджету на 2017 рік. У пояснювальній записці до проекту бюджету на наступний рік зазначається, що кошти освітньої субвенції спрямовуватимуться

виключно на оплату праці педагогічним працівникам загальноосвітніх навчальних закладів. Тобто це можна трактувати таким чином, що конституційні зобов'язання держави щодо освіти в Україні обмежуються лише виплатою заробітної плати педагогам. Усі інші, доволі значні, видатки перекладають на плечі органів місцевого самоврядування. В умовах перманентного недофінансування галузі такий підхід ще більше загострює наявні проблеми. А для новостворених громад, які тільки-но розпочинають процес свого становлення, – це критична ситуація.

Ще один аспект, на якому потрібно акцентувати увагу, – питання інтегрування об'єднаних територіальних громад у загальнодержавну систему освіти як окремих самостійних суб'єктів, що надають громадянам освітні послуги. Наявна донедавна система органів і закладів освіти не передбачала у структурі таких утворень, як об'єднані громади, і була побудована з урахуванням того, що надання освіти є прерогативою виконавчої гілки влади, де діють установлені норми, директиви, методології та методики з чіткою ієрархією та субординацією управлінських органів. Проблема полягає в тому, що реформа децентралізації розпочалася без законодавчої та нормативно-правової основи, де було б чітко визначено послідовність кроків реформування, процедури, компетентнісні параметри органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та відповідних галузевих структур і багато іншого.

Таким чином, маємо початок, без сумнівів, край важливої й необхідної реформи відповідно до закону "Про добровільне об'єднання територіальних громад". Однак вважаємо, що саме законодавча неврегульованість численних питань є однією з головних перепон для швидких та ефективних змін як у загальному процесі децентралізації, так і в окремо взятій галузі освіти. Відтак, нагального вирішення потребує проблема розроблення і впровадження необхідних законодавчих і нормативно-правових актів, які б регламентували всі напрями функціонування освіти в умовах децентралізації. У такому контексті висловлюємо думку про те, що процес реформації повинен бути керованим державними органами, а в подальшому держава також повинна відігравати ключову роль в організації системи освіти, координації діяльності відповідних органів місцевого самоврядування, установленні певних норм, вимог і стандартів у середній освіті. Не можна допускати надмірної лібералізації саме в ланці шкільної освіти, оскільки саме тут закладаються основи майбутнього інтелектуального потенціалу держави та формується людський капітал, що є основою успішного розвитку сучасної держави.

**Висновки.** Із викладеного вище можна сформулювати висновки. Як першочергову умову позитивних змін розглядаємо необхідність проведення реформи децентралізації загалом і галузі освіти як пріоритетного напрямку цієї реформи.

Наступне за значущістю питання – пошук та підготовка якісних фахівців для галузі. Це однаковою мірою стосується управлінських та педагогічних кадрів. Сучасний гіпердинамічний ритм життя потребує постійного навчання, підвищення своїх професійних, морально-ділових та особистісних якостей. Головна цінність сучасного постіндустріального світу – це людина, її інтелект, її фахові компетенції.

Жодна реформа не матиме успіху, якщо вона не буде підкріплена необхідним фінансовим ресурсом. Держава в особі Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України повинна віднайти кошти для інвестування в галузь освіти. Для досягнення позитивних результатів реформи іншої альтернативи немає.

І, безперечно, кожна реформа повинна мати чітке юридичне забезпечення у вигляді якісних законодавчих і нормативно-правових актів.

Ще один чинник, яким не можна нехтувати, – комунікація із громадянами. Успіх будь-якої реформи залежить від її легітимізації та сприйняття пересічними громадянами. Можна, звичайно, запроваджувати певні зміни адміністративними методами, але якщо вони не матимуть визнання в суспільстві, то це може викликати прихований чи відвертий супротив, що унеможливить досягнення завдань, передбачених реформою. Тому важливим є

---

постійний інформаційний супровід реформи освіти: роз'яснення основних положень, очікуваних результатів, етапів реформування тощо.

У сукупності перелічені вище чинники зможуть дати позитивний ефект і забезпечити успішну реформу галузі освіти.

#### **Список використаних джерел**

1. Бюджетний кодекс України : Кодекс України від 08 липня 2010 р., №2456-VI [Електронний ресурс] // Законодавство України : сайт "Електронні дані і програми". – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>, станом на 10 жовтня 2016 р.
2. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05 лютого 2015 р., №157-VIII [Електронний ресурс] // Законодавство України : сайт "Електронні дані і програми". <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-viii>, станом на 10 жовтня 2016 р.
3. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 р., № 333-р [Електронний ресурс] / // Законодавство України : сайт "Електронні дані і програми". – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>, станом на 10 жовтня 2016 р.

#### **Венцель Н.В. Проблемы развития общего среднего образования в объединенных территориальных общинах**

В статье рассмотрены актуальные проблемы, касающиеся эффективной организации работы объединенных территориальных общин в сфере образования. Проведен анализ законодательных и подзаконных актов, которые регулируют проведение реформы децентрализации и территориальной организации власти, для определения основных положений и выводов относительно ее влияния на развитие общего среднего образования в объединенных территориальных общинах.

Сформулированы выводы для улучшения управления образовательным процессом.

**Ключевые слова:** децентрализация, объединенная территориальная община, Бюджетный кодекс, принцип субсидиарности, учебное заведение.

#### **Ventsel, N.V. Problems of Secondary Education in the United Local Territorial Communities**

The article deals with topical issues related to the effective organization of work of the united local territorial communities in education. The analysis of the laws and regulations that regulate the implementation of the decentralization reform and territorial organization of power, to determine the guidelines and conclusions on its impact on the development of the general secondary education in the united local territorial communities has been conducted. The conclusions to improve the management of the educational process have been formulated.

**Key words:** decentralization, united local territorial communities, the Budget Code, the principle of subsidiarity, school, general secondary education.