

УДК 352.37

О. П. Сахарук,

*аспірант кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом НАДУ, м. Київ*

УДОСКОНАЛЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ

Проаналізовано повноваження органів місцевого самоврядування у сфері управління освітою. Визначено особливості розподілу функцій і повноважень у сфері освіти між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями. Виділено основні напрями вдосконалення освітньої політики на місцевому рівні.

Ключові слова: місцеве самоврядування, управління освітою, місцева державна адміністрація, громадські слухання, освітній округ, громадсько-державне управління, повноваження.

O. P. Saharuk,

*Postgraduate student of Regional Administration, Local Self-Government and City Management,
NAPA, Kyiv*

REFINEMENT OF THE POWERS OF LOCAL GOVERNMENT IN THE SPHERE OF EDUCATION MANAGEMENT

The analysis of powers of local authorities in the management of education has been done. Features of the distribution of functions and powers in the educational sphere between local governments and local administrations. have been allocated. The basic directions of the further development of education policy at the local level have been designated.

Key words: local government, educational administration, local administration, public hearings, educational district, public and state administration, powers.

Відповідно до ст. 4 Закону України “Про освіту” від 25.05.1991 р., Україна визнає освіту пріоритетною сферою соціально-економічного, духовного і культурного розвитку суспільства [9]. Стаття 53 Основного Закону встановлює, що держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання [2]. Державна політика в галузі освіти визначається Верховною Радою України відповідно до Конституції України і здійснюється органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування [9, ст. 4]. На загальнодержавному рівні визначаються концептуальні засади освітньої політики, водночас, специфіка соціально-економічного розвитку різних адміністративно-територіальних одиниць зумовлює необхідність пошуку особливих підходів до її реалізації на рівні територіальних громад.

Державна національна програма “Освіта” (“Україна XXI століття”), затверджена Постановою Кабінету Міністрів від 03.11.1993 р., серед стратегічних завдань реформування управління освітою визначає перехід від державного до державно-громадського управління; чітке розмежування функцій між центральними, регіональними та місцевими органами управління; автономізацію функціонування регіональних і місцевих органів управління освітою [6]. У Національній стратегії розвитку освіти в Україні на 2012 – 2021 рр., схваленій Указом Президента України від 25.06.2013 р., також наголошено на необхідності оптимізації органів управління освітою, децентралізації управління у цій сфері; перерозподілі функцій і повноважень між центральними та місцевими органами управління освітою [4]. Отже, ключовим напрямом реформування системи освіти на сьогодні є децентралізації управління освітою, оптимальний розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на засадах субсидіарності, що і зумовлює актуальність обраної теми.

Забезпечення децентралізації управління освітою в останні роки активно досліджується в доктрині державного управління. Серед вітчизняних вчених відомі праці Л. Белової, Д. Дзвінчука, З. Герасимчук, Л. Гриневич, С. Крисюк, Б. Колісника, Н. Протасова, В. Юрчишина, Л. Юрчук тощо. Однак, недостатньо вивченим залишається питання щодо визначення ролі та повноважень органів місцевого самоврядування в системі управління освітою на місцевому рівні.

Децентралізація управління освітою повинна здійснюватись із врахування особливостей соціально-економічного розвитку регіонів, інтересів територіальних громад, можливостей фінансового забезпечення. Метою дослідження є аналіз основних напрямів управління освітою, які можуть бути реалізовані за участю органів місцевого самоврядування та сприятимуть вдосконаленню освітньої політики на місцевому рівні.

Незважаючи на визначення децентралізації управління освітою в якості одного з основних напрямів освітньої політики Української держави, діюче законодавство на сьогодні закріплює ключові повноваження у цій сфері саме органів центральної влади, зокрема, Міністерства освіти та науки. Важливі програмні документи, зокрема, Державна національна програма “Освіта” (“Україна XXI століття”) [6] та Національна стратегія розвитку освіти в Україні на 2012 – 2021 рр. [4], визначаючи необхідність децентралізації, не містяться конкретних пропозицій щодо розподілу повноважень між органами центральної і місцевої виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також пропозицій щодо ефективного перерозподілу функцій у системі управління освітою. При цьому, повноваження, якими наділені місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування згідно із законодавством про освіту, значною мірою дублюються, що призводить до конкуренції компетенцій при реалізації освітньої політики. З огляду на це, важливе значення має розмежування функцій між центральними, регіональними і місцевими органами управління з передачею основних повноважень у сфері освіти на рівень територіальної громади та встановлення оптимального розподілу повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, що дозволить краще врахувати освітні потреби відповідної місцевості.

Найбільш загальними у сфері освіти є повноваження органів місцевого самоврядування щодо прийняття місцевих програм розвитку освіти, інших цільових програм у цій сфері. Згідно зі ст. 43 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” виключно на пленарних засіданнях районної, обласної рад вирішуються питання щодо затвердження цільових програм, заслуховування звітів про їх виконання [7]. Стаття 26 Закону закріплює, що виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються питання затвердження цільових програм з інших питань місцевого самоврядування. Підготовка таких програм, відповідно до ст. 27 Закону, подання їх на затвердження ради, організація їх виконання належить до компетенції виконавчих органів сільських, селищних, міських рад [7]. Отже, Законом передбачено право органів місцевого самоврядування приймати місцеві програми розвитку освіти, а також інші цільові програми у цій сфері. Місцеві програми дозволяють врахувати специфіку соціального розвитку відповідного регіону, визначити фінансові можливості щодо підвищення рівня розвитку освіти та першочергові завдання, які потребують негайного вирішення.

Відповідно до ст. 14 Закону “Про освіту” місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування здійснюють державну політику в галузі освіти в межах їх компетенції [9]. Аналіз даної норми дозволяє виділити основні функції місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування щодо управління освітою: 1) забезпечення розвитку мережі навчальних закладів та установ, організацій системи освіти, в тому числі фінансування витрат на їх утримання при перебуванні у комунальній власності; 2) забезпечення заходів щодо управління освітою на місцях, зокрема, шляхом створення відповідних органів; 3) здійснення соціального захисту працівників освіти, учнівської і студентської молоді; 4) визначення потреб щодо державного замовлення на підготовку робітничих кадрів для регіону. Отже, Законом визначаються спільні повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування щодо управління освітою, а для їх розмежування необхідно звертатись до спеціального законодавства, що визначає правовий статус цих органів.

Так, згідно зі ст. 22 Закону України “Про місцеві державні адміністрації” від 09.04.1999 р., місцеві державні адміністрації реалізують на відповідній території державну політику в галузі освіти, в тому числі здійснюють загальне керівництво закладами освіти, що належать до сфери їх управління, їх матеріально-фінансове забезпечення [8]. Повноваження органів місцевого самоврядування в галузі освіти визначені Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” і поділяються на власні (самоврядні) та делеговані. Однак, здійснюють управління у сфері освіти органи місцевого самоврядування лише на рівні територіальних громад сіл, селищ, міст, на рівні ж районів та областей передбачено делегування відповідних повноважень місцевим державним адміністраціям [7, ст. 44].

До самоврядних повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать управління закладами освіти, які належать територіальним громадам або передані їм; забезпечення здобуття неповнолітніми повної загальної середньої освіти, а також соціального захисту педагогічних працівників та учнів (пільгового проїзду, організації медичного обслуговування та харчування у

зкладах освіти) [7, ст. 32]. Держава делегує органам місцевого самоврядування повноваження стосовно забезпечення доступності і безоплатності освіти на відповідній території; організації обліку дітей дошкільного та шкільного віку; здійснення окремих заходів щодо соціального захисту (надання допомоги випускникам навчальних закладів у працевлаштуванні; надання малозабезпеченим школярам безоплатно підручників, створення умов для самоосвіти; надання працівникам освіти, які працюють у сільській місцевості, встановлених законодавством пільг) тощо [7, ст.32]. Отже, на рівні сіл, селищ, міст суб'єктами, що здійснюють управління освітою, є сільські, селищні, міські ради і місцеві державні адміністрації, на рівні районів та областей – лише місцеві державні адміністрації, хоча такі навчальні заклади і фінансуються з районних/обласних бюджетів. При цьому, більшість повноважень сільських, селищних, міських рад в галузі освіти є делегованими, що означає підзвітність і підконтрольність при їх здійсненні державі. Натомість, саме органи місцевого самоврядування як обрані громадою представники її інтересів, повинні мати більшість самоврядних повноважень щодо розвитку освіти.

Делегування районними і обласними радами власних повноважень адміністраціям щодо управління освітою не відповідає сутності місцевого самоврядування як “права та реальної здатності територіальної громади... самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення” [7, ст. 2]. Адже інтереси територіальних громад представляють саме органи місцевого самоврядування, відповідальні перед територіальними громадами, тоді як на діяльність місцевих державних адміністрацій громада впливу не має. Однак, така ситуація зумовлена, в тому числі, відсутністю у районних та обласних ради відповідних виконавчих органів, на відміну від сільських, селищних, міських рад. Тому в процесі проведення адміністративної реформи важливе значення має вирішення питання щодо створення адекватної організаційної структури органів місцевого самоврядування, в тому числі, як передбачено Концепцією реформування місцевого самоврядування й територіальної організації, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. “утворення на кожному адміністративно-територіальному рівні представницьких органів місцевого самоврядування з власними виконавчими органами” [3], що дозволить виконувати самоврядні повноваження без їх делегування органам виконавчої влади.

До органів управління освітою, згідно ст. 11 Закону “Про освіту”, крім місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування віднесено також утворені ними самоврядування структурні підрозділи з питань освіти (місцеві органи управління освітою), які у здійсненні своїх повноважень підпорядковані місцевим органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування та відповідним державним органам управління освітою[9]. Оскільки районні та обласні ради не здійснюють в сучасний період управління у сфері освіти, то районні та обласні органи управління освітою є структурними підрозділами відповідних державних адміністрацій, і лише на рівні сіл, селищ, міст створювати управління освітою можуть сільські, селищні, міські ради.

Як слушно зазначає Л. Юрчук, в результаті існуючого розподілу повноважень немає жодного органу, який би був перед громадянами відповідальним за надання освіти на місцевому рівні [10, с. 281]. Вважаємо, що органи місцевого самоврядування мають стати основним суб'єктом, уповноваженим здійснювати управління освітою на рівні територіальних громад, тоді як місцеві державні адміністрації повинні лише реалізовувати державну освітню політику на місцях. Така позиція відповідає положенням Концепції реформування місцевого самоврядування й територіальної організації: основними повноваженнями органів місцевого самоврядування базового рівня повинно стати забезпечення: управління закладами середньої, дошкільної та позашкільної освіти; обласного рівня – забезпечення професійно-технічної освіти [3]. Погоджуємось з позицією Л. Белової, що чітке розмежування повноважень щодо управління освітою як між різними органами місцевого самоврядування, так і між органами виконавчої влади за принципом субсидіарності поставить в центр уваги людину, її інтереси та потреби. Нова система місцевого самоврядування повинна забезпечити демократизацію та прозорість процесу державного управління в освіті. Це змінить дискурс від “людина є ресурсом” до “людина є партнером”, наприклад у взаємовідносинах між педагогами та керівниками закладів освіти, між керівниками закладів освіти та керівниками органів місцевого самоврядування [1, с. 114].

В аспекті реалізації положень Державної національної програми “Освіта” (“Україна ХХІ століття”) щодо переходу від державного до державно-громадського управління, важливе значення має залучення членів територіальних громад безпосередньо до управління в сфері освіти. Визначальним у реформуванні управління освітою має стати забезпечення тісного співробітництва органів державного управління освітою всіх рівнів, навчально-виховних закладів, наукових установ, громадського самоврядування та їх відповідальності у межах повноважень [6]. Адже в сучасний період, як вказує Л. О. Белова, державно-громадське управління освітою носить формальний характер та в існуючій формі лише дискредитує ідею. Наприклад, шкільні батьківські ради, які мають бути рівноправно активними учасниками навчально-виховного процесу в частині його змісту, форми та методів навчання фактично перетворені на осередки фінансової підтримки закладів [1, с. 115].

Найбільш ефективною формою залучення населення до вирішення питань щодо розвитку освіти на відповідній території є громадські слухання. Згідно зі ст. 13 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”, територіальна громада має право проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування [7]. Отже, ключові питання щодо управління освітою повинні вирішуватись за участю членів громади, що дозволить говорити про реальність, а не декларативність положень щодо державно-громадського управління освітою.

На сьогодні державне управління в Україні не передбачає участі громадськості в освітньому процесі. Як наголошується в Концепції реформування місцевого самоврядування й територіальної організації, для оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами

виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою необхідно забезпечити: удосконалення системи залучення громадськості до розроблення управлінських рішень і контролю за їх реалізацією [3]. Децентралізацію в управлінні освітою необхідно здійснювати комплексно, між державою і громадянським суспільством, між органами влади і споживачами освітніх послуг, між державною виконавчою владою і місцевим самоврядуванням.

До компетенції виконавчих органів сільських, селищних, міських рад віднесено повноваження щодо участі в соціальному діалозі [7, ст. 34] – процесі визначення та зближення позицій, досягнення спільних домовленостей та сторонами, які представляють інтереси територіальних громад, органів місцевого самоврядування, працівників освіти, роботодавців з питань формування та реалізації освітньої політики. Соціальний діалог реалізується у формах обміну інформацією; консультацій; узгоджувальних процедур. Так, обмін інформацією та консультації варто проводити з метою з'ясування позицій, пошуку компромісу і прийняття спільних рішень з питань розвитку освіти, узгоджувальні процедури, для врахування позицій сторін, вироблення компромісних рішень під час розроблення проектів нормативно-правових актів, при прийнятті регіональних та місцевих програм розвитку освіти, інших цільових програм у цій сфері.

Важливу роль відіграє ведення соціального діалогу з громадськістю при вирішенні питань щодо реорганізації мережі навчальних закладів, особливо у сільській місцевості. При прийнятті рішень щодо створення, об'єднання чи ліквідації навчальних закладів органи місцевого самоврядування повинні обов'язково вивчати громадську думку (зокрема, шляхом проведення громадських слухань), проводити консультації з членами громад, приймати компромісні рішення з урахуванням соціальних та економічних факторів.

Окрім безпосередньої участі у реалізації освітньої політики, громади повинні мати реальні можливості та важелі для здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування щодо управління освітою, зокрема, за розподілом фінансових ресурсів та якістю освітніх послуг. Як наголошує Л. Юрчук, така участь громади спрямована на вирішення проблеми підзвітності. Для цього громада потребує спеціальних знань, умінь та навичок організації політичної комунікації, діалогу. Має стати помітною роль регіонів, батьків та місцевих громад для здійснення місії середньої освіти, яка враховує інтереси самої освіти і окреслює потреби в освіті з боку суспільства. Дієвою формою співпраці може бути освітній округ з наданням йому визначених повноважень управління освітою на території [10, с. 279].

Відповідно до Положення про освітній округ, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 27.10.2010 р., основними завданнями округу є створення єдиного освітнього простору в межах адміністративно-територіальної одиниці та належних умов для забезпечення навчально-виховного процесу, реалізація допрофільної підготовки і профільного навчання, розвиток творчих здібностей, нахилів, обдарувань дітей, впровадження сучасних освітніх технологій [5]. З метою управління округом та забезпечення координації його діяльності утворюється рада округу, що формується з керівників суб'єктів округу, представників місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Отже, створення освітніх округів дозволяє не лише оптимізувати мережу навчальних закладів (зокрема, у

сільській місцевості), але й забезпечує реальну участь в управлінні освітою представників навчальних закладів, органів місцевого самоврядування та місцевої виконавчої влади. Роль органів місцевого самоврядування у процесі створення освітніх округів повинна полягати у вивченні громадської думки, проведенні роз'яснювальної роботи серед місцевого населення, прийнятті компромісних рішень.

В аспекті управління освітою важливе значення посідає і питання фінансування. Відповідно до програми “Освіта” (“Україна ХХІ століття”), серед важливих кроків реформування фінансового та матеріально-технічного забезпечення освіти визначено розширення прав місцевих органів державної влади та органів громадського самоврядування навчально-виховних закладів у визначенні шляхів зміцнення навчально-матеріальної бази, вдосконаленні механізмів їх фінансово-господарської діяльності [6].

Стаття 89 Бюджетного кодексу України 2001 р. визначає видатки на освіту з бюджетів районів, об'єднаних територіальних громад та міст обласного значення, проте, не визначено розподілу повноважень щодо видатків на освіту кожного із рівнів місцевого управління, що приводить до значної диференціації обсягів та підходів до фінансування освітніх закладів. Районні органи влади у деяких областях делеguють фінансування освітніх установ самоврядуванню, передаючи їм відповідні кошти, тоді як в інших фінансують їх безпосередньо з районного бюджету. Як зазначає Л. Юрчук, типовими є приклади невиконання видатків на освіту, що виникають через відсутність порозуміння між відділом освіти, адміністрацією та органами місцевого самоврядування. Внаслідок недостатньої кваліфікації і за відсутності аналітичного супроводу рішень районна рада часто працює не на користь освіти [10, с. 280-281].

Проблемою утримання навчальних закладів із місцевих бюджетів часто є залишковий характер їх фінансування. Тому, під час формування видатків на освіту органи місцевого самоврядування повинні керуватись ідеєю щодо інвестиційного характеру витрат на освіту, розглядаючи їх як фактору соціально-економічного розвитку відповідних територій в майбутньому. Важливим є також визначення достатньої податкової бази, що “дасть змогу забезпечити виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень, в тому числі у сфері освіти, з урахуванням об'єктивних критеріїв фінансування державою делегованих повноважень” [3].

Перехід від державного до державно-громадського управління освітою зумовлює необхідність забезпечення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на засадах субсидіарності та децентралізації. Органи місцевого самоврядування як обрані громадою представники її інтересів повинні стати основним суб'єктом управління освітою на місцевому та регіональному рівні. При цьому, необхідним є нормативне закріплення створення виконавчих органів районних та обласних рад для реалізації освітньої політики, а також залучення громадськості до розроблення управлінських рішень у сфері освіти і контролю за їх реалізацією. Децентралізація управління освітою повинна здійснюватись із врахування особливостей соціально-економічного розвитку регіонів, інтересів територіальних громад, можливостей фінансового забезпечення.

Література:

1. Белова Л. О. Реформування системи управління освітою за умови децентралізації місцевого самоврядування / Л. О. Белова // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2014. – № 1. – С. 109–118.
2. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Концепція реформування місцевого самоврядування й територіальної організації : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1.04.2014 р. № 333-р // Офіційний вісник України. – 2014. – № 30. – Ст. 831.
4. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на 2012 – 2021 рр. [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 25.06.2013 р. № 344/2013. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/ru/documents/15828.html>.
5. Положення про освітній округ : постанова Кабінету Міністрів України від 27.10.2010 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 65. – Ст. 2290.
6. Про Державну національну програму “Освіта” (“Україна XXI століття”) [Електронний ресурс]: постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.1993 р. № 896. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/896-93-%D0%BF>.
7. Про місцеве самоврядування в Україні і: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
8. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 20. – Ст. 190.
9. Про освіту : Закон України від 23.05.1991 р. № 1060-XII // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1991. – № 34. – Ст. 451.
10. Юрчук Л. Тенденції децентралізації управління освітою в Україні / Л. Юрчук // Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. – 2009. – Вип. 4. – С. 276–283.

Надійшла до редколегії 08.04.2015 р.

УДК 352.075:369

Ю. Л. Орел,

к. держ. упр., доц., доцент кафедри управління персоналом та економіки ХарПІ НАДУ, м. Харків

НЕЦИКЛІЧНА КРИЗА ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ В ПЕРІОД З 2013 ПО 2015 РОКИ: ПРИЧИНИ ВИНИКНЕННЯ ТА ШЛЯХИ ПОДОЛАННЯ

Досліджено теоретичні аспекти економічних циклів, встановлено основні причини виникнення кризи в економіці України в період з 2013 по 2015 р., з'ясовано передумови, які сприяли настанню кризових явищ, запропоновано пріоритетні напрями подолання негативних наслідків кризових явищ.

Ключові слова: економіка, економічний цикл, фази циклу, криза, зростання, макроекономічна стабільність, регуляторний вплив.