



УДК 352.071



Москалик Г. Ф.

## ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОСВІТИ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

**А** Розкриваються проблеми освіти в умовах сучасної реформи – децентралізації, аналізуються економічні фактори існування та функціонування органів управління освітою в об'єднаних територіальних громадах, наводяться приклади та оцінюються проблеми, даються рекомендації органам влади на місцях із питань функціонування методичних служб. Вводиться поняття «коефіцієнт чиновника».

**Ключові слова:** децентралізація, коефіцієнт чиновника, біосферний регіон, об'єднана територіальна громада.

**Актуальність.** Децентралізація – один із основних напрямків реформування сучасної України. Вона передбачає об'єднання громад, консолідацію спільних економічних, політичних і господарчих можливостей і покликана надання подальшої самостійності громадам та їх об'єднанням.

Експерт-аналітик Ю. Федоренко зазначає, що «децентралізація влади – це зміна системи управління від монопольно-ієрархічної до партнерсько-горизонтальної, за якої ключова частина функцій центральної влади переходить до місцево-територіальних органів конституційного самоуправління та ініціативної самоорганізації громади, тобто відбувається кардинальне скасування або формальне послаблення централізації» [5].

Громади отримують додаткові функції в галузі освіти (зокрема щодо управління загальною середньою освітою – т. т. закладами, що розташовані на території об'єднаної громади).

Поштовх цим процесам даний у відповідному законодавстві [1, ст. 91].

Разом з тим законодавство у сфері освіти не містить даних щодо повноважень об'єднаних територіальних громад стосовно управління навчальними закладами.

Питаннями децентралізації, об'єднанням громад займалася низка дослідників. Зокрема, Марцін Свенцицький (екс-заступник Міністра економіки Республіки Польща, колишній мер Варшави), Тимофій Милованов (топ-2 економічних мислителів за версією журналу Форбс, PLD Пітсбург), Анатолій Ткачук (Інститут громадського суспільства), Олександр Солонтай (Інститут політичної освіти), Юрій Вдовенко – консультант Міністерства регіонального розвитку) та ін.

Недостатньо розглядається питання діяльності освітніх закладів в умовах децентралізації, обмежена кількість досліджень щодо порядку функціонування органів управління освітою в об'єднаних територіальних громадах, їхня фінансова забезпеченість для

утримання закладів освіти та їх органів управління.

**Метою нашого дослідження** є аналіз перших кроків об'єднання територіальних громад щодо питань утримання закладів та організації роботи управління ними.

**Завдання,** що стоять перед нами, впливають із мети дослідження та є наступними:

Здійснити аналіз матеріально-фінансового та юридичного забезпечення функціонування навчальних закладів в об'єднаних територіальних громадах.

Оцінити роль і можливості органів управління освітою та методичних служб в об'єднаних територіальних громадах щодо якісного, кваліфікованого управління навчальними закладами та створення умов щодо надання якісних освітніх послуг.

Виробити рекомендації територіальним громадам, органам управління освітою громад і міст (районів) щодо організації якісної роботи з управління освітніми закладами в умовах децентралізації.

**Виклад основного матеріалу.** Законодавством про добровільне об'єднання територіальних громад [1] визначено, що добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється з дотриманням таких умов: «об'єднана територіальна громада має бути розташована в межах території Автономної Республіки Крим, однієї області» (ст. 4, п. 1, п.п. 3).

Законодавець норматизував висловлену вище вимогу, певним чином забезпечивши порядок і непопущеність обласних меж. Очевидно, що на даному етапі це б призвело до розбалансування адміністративно-територіальної цілісності (на рівні області), спровокувало проблемність у визначенні фінансового нормативу та забезпеченості інфраструктури та соціально-гуманітарної сфери населених пунктів, які б змінили обласне підпорядкування. Але, на нашу думку, це є неминучим етапом реформування, до якого ще усім нам прийдеться повертатися.

Причина цього криється і прописана у самому ж Законі [1]. Так, п. п. 4 п.1 ст. 4 цього Закону визначено, що «при прийнятті рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади».

Вчений А. Ковальов розглядає об'єднання громад так: «Регіон біосферний – відносно замкнуте територіальне недержавне соціально-виробниче утворення, яке характеризується відносною самодостатністю й здатністю до самовідтворення соціально-виробничих функцій і відповідної інфраструктури, вбудоване у функціональну структуру космобіотизованого геопростору; територія адміністративної області, краю, група адміністративних районів або окремих районів, містить у своєму центрі мегаполіс (місто або систему міст), щільність населення спадає від центру до периферії» [2].

Отже, ключовими основами об'єднання повинні стати: самодостатність, самовідтворення, містить у своєму центрі мегаполіс, щільність населення спадає від центру до периферії.

Розглянемо перші кроки добровільного об'єднання громад у Кременчуцькому районі.

До об'єднання у районі функціонували ...сільські ради, які після об'єднання утворили об'єднані територіальні громади та громади району, які не об'єдналися, і входять до складу району.

До планів іншої ініціативної групи по об'єднанню громад входило об'єднання громад навколо мегаполісу – міста Кременчука.

На нашу думку, пропозиції останньої мали більше раціональних пропозицій, але на жаль, їхні думки залишилися поза увагою громадськості і діючої влади. Причин, що крилися у цьому опорі багато. Одною з них є небажання місцевих (сільських) чиновників позбавлятися крісел, а ще побоювання селян у зниженні рівня адміністративних послуг, віддаленості влади, позбавлення самоврядної самостійності, відсутності у громадян, керівників органів місцевого самоврядування остаточного розуміння поняття децентралізації та її принципів, що будуть діяти на місцях.

Отже, проводячи децентралізацію шляхом поділу (а не укрупнення), на нашу думку, порушені ключові основи, про які згадували вище: самодостатність, самовідтворення (не всі новоутворені об'єднані громади не в змозі утримувати існуючу інфраструктуру, владу та забезпечити виконання нових функцій, що покладаються на об'єднану територіальну громаду), містить у своєму центрі мегаполіс (отже, об'єднання навколо м. Кременчука чи м. Кременчука – м. Комсомольська, а у перспективі – м. Світловодська та с. Власівки), щільність населення спадає від центру до периферії.

Проблеми «некоректного» об'єднання неодмінно тягнуть за собою низку недоліків у системі освіти та організації управління нею.

Проблеми модернізації освіти регіону становлять упровадження нової (ноосферної) освітньої системи для супроводу суспільства до нової логіки – селекціонування соціальних інститутів на засадах побудови взаємообумовлюючих систем частково-самокерованими й гармонійними – діють у складі біосферних регіонів [4; с. 52–56].

Цифри говорять, що утримання 1 учня у місті згідно з формульного розрахунку у 2015 р. складало орієнтовно 8 тис. грн., утримання 1 учня у сільській школі в 2–5 разів перевищує цю суму. Сама ж якість освітніх послуг бажала б бути кращою. Причинами низького рівня освіти на селі є: 1) викладання вчителем декількох (іноді неспоріднених між собою) предметів; 2) низький рівень доступу до інформаційних технологій як засобу підвищення якості знань; 3) небажання молоді працювати в сільській школі, і як наслідок – велика кількість учителів пенсійного віку, що мають «синдром професійного вигорання», часто хворіють, не бажають оновлювати методи викладання, пасивні до запровадження електронних засобів навчання; 4) висока кількість учнів, що не мають домашніх умов для самопідготовки; 5) завантаженість учнів домашньою роботою – обмеженість часу на навчання; 6) відсутність мотивації навчання; 7) недоступність позашкільної освіти, розвитку талантів і здібностей.

Школи м. Кременчука здатні надати учням сільської місцевості кращі умови для навчання (за умов організації підвезення).

Потужності шкіл міста заповнені на 80%, що дало б можливість 2 тисячам сільських дітей з об'єднаної (Кременчуцької) громади мати місця у школах м. Кременчука, при цьому не створивши жодного нового класу, отже, здешевивши утримання одного учня у громаді, а заощаджені ресурси, що виділяються у межах освітньої субвенції направити на утримання існуючої мережі міських шкіл, поборовши негативне явище «збору коштів» із батьків.

Щодо організації системи управління освітою та створення відповідних органів. Кількісний критерій у статистиці реформованих громад є об'єктивним і достойним на нашу увагу.

До розрахунку беремо наступні показники: кількість учнів шкіл і вихованців дошкільних закладів, що відвідують навчальні заклади відповідної території, кількість одиниць «умовних чиновників» (працівників апарату управління освітою, методистів і працівників методичних служб, адміністративного бухгалтерсько-господарчого персоналу, що обслуговують навчальні заклади та знаходяться «над штатом» навчальних закладів).

Обраховуємо кількість учнів/вихованців відповідної території на одного «умовного чиновника». Назвемо це «коефіцієнт чиновника» (КЧ).

1. «Старий» (до реформування) Кременчуцький район мав майже 2,5 тис. учнів/вихованців, яких обслуговували 35 «умовних чиновників». КЧ складав **71**.

2. Нові утворені громади після реформи мають ті ж 2,5 тис. учнів/вихованців, яких обслуговуватимуть біля 50 «умовних чиновників». КЧ складатиме **50**.

3. Кременчук має понад 30 тис. учнів/вихованців, яких обслуговує біля 100 «умовних чиновників». КЧ складає **300**.

4. У разі б створення єдиної Кременчуцької громади (об'єднання міста Кременчука та Кременчуцького району) вона б мала майже 32,5 тис. учнів/вихованців, яких би обслуговувало 105 «умовних чиновників». КЧ складав би **309**.

Як бачимо, зниження кількості учнів на 1 чиновника (тобто зниження «коефіцієнта чиновника») збільшує рівень витрат на утримання органів управління

освітою.

Крім того, розраховуючи кількість обслуговуючого персоналу органів управління освітою в «малих об'єднаних» територіальних громадах, що створені в Кременчуцькому районі, треба зауважити, що в кожній об'єднаній громаді необхідно створити методичну службу, яка обслуговуватиме 2–3 школи і таку ж кількість дошкільних закладів.

Але, 2–3 методистами не обійтися. Необхідні висококваліфіковані фахівці з різних галузей знань, інакше якість надання методичних послуг буде низькою та малоефективною. Крім того, ця мала кількість чиновників фактично дублює функції керівництва школи чи дошкільного навчального закладу.

Маємо переконання, що вивірені часом обставини та набутий досвід, призведуть до ліквідації новостворених органів управління освітою об'єднаних територіальних громад, розширивши самостійність та автономність навчальних закладів.

Якісні функції методичних служб зможуть надавати міські (або районні) центри методичної роботи, що фактично перетворюються у «сервісні центри», послуги яких фінансуватимуться між бюджетними трансфертами з об'єднаних громад і зменшать фінансове навантаження на них.

**Висновки.** Отже, як говорять у народі: «перший млинець комом». Недосконалість чинного законодавства, відсутність національного досвіду децентралізації в умовах існуючої економічної кризи, інші негативні фактори, що прогнозують збої у роботі об'єднаних громад в умовах децентралізації, їх вчасний і фаховий аналіз, усунення недоліків повинні стати поштовхом для ефективного вирішення питань функціонування об'єднаних громад, системи освіти у них і відповідних органів управління нею.

Становлення інноваційної освіти є найважливішою державною задачею. Це обумовлено необхідністю переходу до ефективнішої й мобільної соціально-економічної системи побудови громадянського суспільства.

Стратегічним напрямом перспективного розвитку системи освіти України, механізмом інтеграції до світового системного інформаційного суспільства є втілення нових педагогічних технологій. Їхніми основними індикаторами є: теоретичні знання й рівень як показник соціальної диференціації й стратифікації населення, інтелектуальний потенціал як інфраструктуру

ра інформаційного суспільства.

**Висновок.** Таким чином, активація інноваційної діяльності повинна передбачати якісно нові форми організації структурних, функціональних, зворотних взаємозв'язків і ефективну взаємодію між усіма учасниками інноваційного процесу, закріплення нових функцій за відповідними суб'єктами управління. Її результативність визначається повнотою й змістом взаємодії між собою всіх учасників єдиної системи отримання й використання нових знань і технологій [3; с. 321].

Практичною реалізацією мети дослідження стало вироблення рекомендації громадам, органам місцевого самоврядування в них, освітянам щодо організації системи освіти в умовах децентралізації:

Об'єднання громад повинно базуватися на принципах: самодостатності, самовідтворення громади, наявності у центрі громади мегаполісу або системи мегаполісів, спадання щільності населення від центру до периферії.

Ліквідації створених, або попередження створення органів управління освітою в об'єднаних громадах, що утворилися шляхом поділу існуючих районів, розширивши функції керівників навчальних закладів або утворивши юридичні особи – шкільні округи.

Забезпечити отримання навчальними закладами об'єднаних територіальних громад методичної допомоги висококваліфікованих методистів із різних галузей знань шляхом міжбюджетних трансфертів або укладенням договорів на надання відповідних послуг із існуючими потужними міськими методичними службами чи навчальними закладами післядипломної педагогічної освіти.

#### Список використаних джерел

1. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13, ст. 91.
2. Ковалів, А.П. Педагогические системы: оценка текущего состояния и управления / А.П. Ковалев. – Харьков : ХГУ, 1990. – 156 с.
3. Москалик, Г. Філософська парадигма модернізації освіти в умовах інформаційно-комунікативного середовища : [моногр.] / Г. Москалик – Кременчук : В-во «Християнська Зоря», 2014. – 328 с.
4. Самодрин, А.П. У напрямі концептуалізації шляхів модернізації освіти регіону / А.П. Сам одрин // Сучасна середня освіта: інновації, методологія, теорія, практика : матер. між регіон. наук.-практ. конфер., 7 жовтня 2014 р. – Кременчук : ПП Щербатих О.В., 2014. – 348 с.
5. Федоренко, Ю. Місце громадських організацій у системі побудови держави / Ю. Федоренко // Сайт ГО «Громадське об'єднання Полтава» – 2015.

Дата надходження до редакції авторського оригіналу: 30.01.2016

**Москалик Г.Ф.** Проблемы функционирования системы образования объединённых территориальных общин в условиях децентрализации

Раскрываются проблемы образования в условиях современной реформы – децентрализации, анализируются экономические факторы существования и функционирования органов управления образованием в объединённых территориальных общинах, приводятся примеры и оцениваются проблемы, даются рекомендации органам власти на местах по вопросам функционирования методических служб. Вводится понятие «коэффициент чиновника».

**Ключевые слова:** децентрализация, коэффициент чиновника, биосферный регион, объединённая территориальная община.

**Moskalyk G.F.** Problems of functioning of the system of formation of the incorporated territorial communities are in the conditions of decentralization.

In the article an author exposes the problems of education in the conditions of modern reform are decentralizations, analyses the economic factors of existence and functioning of management organs education in the incorporated territorial communities, makes example sand estimates problems, produced recommending government bodies on places in the questions of functioning of methodical services. Enters a concept «Coefficient of official».

**Key words:** decentralization, coefficient of official, biosphere region, incorporated territorial community.