

Т. П. Козарь

докторант,
доцент кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету

МУНІЦИПАЛЬНА СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ ОСВІТИ У СФЕРІ РОЗПОДІЛУ ПОВНОВАЖЕНЬ

У статті охарактеризовано повноваження органів місцевого самоврядування у сфері освіти, визначено особливості розподілу функцій і повноважень у сфері освіти між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями, запропоновано основні напрями вдосконалення освітньої політики на місцевому рівні у сфері освіти.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, управління освітою, місцева державна адміністрація, навчальні заклади, структура державних органів виконавчої влади, освіта, повноваження.*

Постановка проблеми. У дослідженні розглядаються тенденції розвитку вищої освіти в сучасних умовах. Наголошуємо, що глобалізація в освіті призводить до зростання академічної мобільності, уніфікації навчальних планів і методів навчання, поширення дистанційної освіти. В умовах, що склалися, головним завданням освіти в ХХІ ст. є вживання нових інформаційних технологій у поширенні знань, зокрема використання дистанційних методів.

Процеси вищої освіти визначаються ситуацією, що склалася до середини 1990-х рр. в Україні: загальна соціально-економічна криза, системний характер якої викликає і кризу вищої школи. Він характеризується поверхневим характером реформ університетської освіти, втратою викладацьких кадрів, зниженням якості освіти, розривом інформаційних зв'язків, руйнуванням матеріально-технічної бази вищої школи і різкою девальвацією самого статусу викладацької діяльності.

На сьогодні виникає необхідність реформування системи вищої освіти в Україні, що зумовлено багатьма об'єктивними обставинами. Отже, ключовим напрямом реформування системи освіти є децентралізація управління освітою, оптимальний розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на засадах субсидіарності,

що й зумовлює актуальність обраної теми. Децентралізація управління освітою має здійснюватись з огляду на особливості соціально-економічного розвитку регіонів, інтереси територіальних громад, можливості фінансового забезпечення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Забезпечення децентралізації управління освітою останнім часом активно досліджується в доктрині державного управління. Відомі праці Л. Белової, Д. Дзвінчука, З. Герасимчук, Л. Гриневич, С. Крисюк, Б. Колісника, Н. Протасова, В. Юрчишина, Л. Юрчук тощо. Недостатньо вивченим залишається питання щодо визначення ролі та повноважень органів місцевого самоврядування в системі управління освітою на місцевому рівні.

Метою статті є аналіз основних напрямів управління освітою, які можуть бути реалізовані за участю органів місцевого самоврядування та сприятимуть вдосконаленню освітньої політики на місцевому рівні. Досягнення зазначеної мети зумовлено виконанням таких завдань:

- охарактеризувати децентралізацію управління освітою як один з основних напрямів освітньої політики держави;
- визначити основні проблеми повноважень органів місцевого самоврядування в системі управління освітою на місцевому рівні;
- вивчити перехід від державного до державно-громадського управління освітою;

– запропонувати трансформацію змісту освіти на компетентнісних засадах.

Виклад основного матеріалу. Формування змісту освіти з метою розвитку креативної та ініціативної особистості, здатної до ефективної діяльності в суспільстві, яка завдяки умінню критично мислити, набутим компетентностям, сформованим переконанням і ціннісним ставленням спроможна приймати адекватні рішення на благо українського народу, суспільно-економічного розвитку людства.

Вироблення і реалізація принципово нових підходів до реалізації змісту освіти у навчальних програмах і підручниках, визначення навчальних результатів і способів їх вимірювання, зокрема у формі зовнішнього незалежного оцінювання.

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, методи, які використовує держава, розробляючи програми різних ступенів освіти .

Важливі програмні документи, зокрема, Національна стратегія розвитку освіти в Україні на 2012–2021 рр. [4], визначаючи необхідність децентралізації, не містить 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. Водночас повноваження, якими наділені місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування згідно із законодавством про освіту, значною мірою дублюються, що призводить до конкуренції компетенції при реалізації освітньої політики. З огляду на це, важливе значення має розмежування функцій центральних, регіональних і місцевих органів 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 дасть змогу 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]. Ст. 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 дають змогу 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 дає змогу виділити основні функції місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування щодо управління освітою: 1) забезпечення розвитку мережі навчальних закладів та установ, організацій системи освіти, зокрема фінансування витрат на їх утримання під час перебування 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.

Під час правового управління відносин у сфері освіти рівні району державні адміністрації виступають у ролі 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].

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 (ст. 44).

До самоврядних повноважень виконавчих органів 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 закладах освіти) (ст. 32 Закону). 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]. 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, є лише місцеві державні адміністрації, хоча такі навчальні заклади і фінансуються з районних/обласних бюджетів. Водночас більшість повноважень сільських, селищних, міських рад у галузі освіти є делегованими, що означає підзвітність і підконтрольність під час їх здійснення державою. Натомість, саме органи місцевого самоврядування, як обрані громадою представники її інтересів, повинні мати більшість самоврядних повноважень щодо розвитку освіти.

Делегування районними й 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]. Адже інтереси територіальних громад представляють саме органи місцевого самоврядування, відповідальні перед територіальними громадами, тоді як на діяльність місцевих державних адміністрацій громада впливу немає. Однак така ситуація зумовлена, зокрема, відсутністю у районних та обласних рад відповідних виконавчих органів, на відміну від сільських, селищних, міських рад. Тому в процесі проведення адміністративної реформи важливе значення має вирішення питання створення адекватної організаційної структури органів місцевого самоврядування, зокрема, 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 дасть змогу виконувати самоврядні повноваження без їх делегування органам виконавчої влади.

До органів управління освітою, згідно зі ст. 11 Закону «Про освіту», крім місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування, належать 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 нині управління у сфері освіти, 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 наявного розподілу повноважень немає жодного органу, який би був відповідальним перед громадянами за надання освіти на місцевому рівні [10]. Вважаємо, що органи місцевого самоврядування мають стати основним суб'єктом, уповноваженим здійснювати управління освітою на рівні територіальних громад, а місцеві державні адміністрації мають лише реалізовувати державну освітню політику на місцях. Така позиція відповідає положенням Концепції реформування місцевого самоврядування й територіальної організації: основним повноваженням органів місцевого самоврядування базового рівня має стати забезпечення управління закладами середньої, дошкільної та позашкільної освіти, а обласного рівня – забезпечення професійно-технічної освіти [3]. Погоджуємось з позицією Л. Белової, що чітке розмежування повноважень у сфері управління освітою як щодо різних органів місцевого самоврядування, так і щодо органів виконавчої влади за принципом субсидіарності поставить у центр уваги людину, її інтереси та потреби. Нова система місцевого самоврядування має забезпечити демократизацію та прозорість процесу державного

управління в освіті. Це змінить дискурс від поняття «людина є ресурсом» до поняття «людина є партнером», наприклад у взаємовідносинах педагогів та керівників закладів освіти, керівників закладів освіти та керівників органів місцевого самоврядування [1, с. 114].

В аспекті реалізації положень Державної національної програми «Освіта» («Україна XXI ст.») 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, як вказує Л. Белова, державно-громадське управління освітою має формальний характер та в наявній нині формі лише дискредитує ідею. Наприклад, шкільні батьківські ради, які мають бути рівноправними 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 мають вирішуватись за участю членів громади, що дасть змогу 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 наголошуєть-

ся в Концепції реформування місцевого самоврядування й територіальної організації, з метою 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 належать повноваження щодо участі в соціальному діалозі [7] – процесі визначення та зближення позицій, досягнення спільних домовленостей та сторонами, які представляють інтереси територіальних громад, органів місцевого самоврядування, працівників освіти, роботодавців із 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 із питань розвитку освіти, а узгоджувальні процедури – з метою врахування позицій сторін, вироблення компромісних рішень під час розроблення проектів нормативно-правових актів, під час прийняття регіональних та місцевих програм розвитку освіти, інших цільових програм у цій сфері.

Важливу роль відіграє ведення соціального діалогу з громадськістю під час вирішення питань щодо реорганізації мережі навчальних закладів, особливо у сільській місцевості. Приймаючи рішення щодо створення, об'єднання чи ліквідації навчальних закладів, органи місцевого самоврядування мають 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. Дію цього громада потребує спеціальних знань, умінь та навичок організації політичної комунікації, діалогу. Має стати помітною роль регіонів, батьків та місцевих громад у здійсненні місцї середньої освіти, яка враховує інтереси самої освіти і окреслює потреби в освіті з боку суспільства. Дієвою формою співпраці може бути освітній округ із 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 сприятливих 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 дає змогу не лише оптимізувати мережу навчальних закладів, 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 має 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 XXI ст.») важливими кроками реформування фінансового та матеріально-технічного забезпечення освіти визна-

чено розширення прав місцевих органів державної влади та органів громадського самоврядування навчально-виховних закладів у визначенні шляхів зміцнення навчально-матеріальної бази, у вдосконаленні механізмів їх фінансово-господарської діяльності [6].

Ст. 89 Бюджетного кодексу України 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 з рівнів місцевого управління, що призводить до значної диференціації обсягів та підходів до фінансування освітніх закладів. Районні органи влади у деяких областях делегують 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].

Висновки і пропозиції. Проблемою утримання навчальних закладів із місцевих бюджетів часто є залишковий характер їх фінансування. Тому під час формування видатків на освіту органи місцевого самоврядування мають керуватись ідеєю щодо інвестиційного характеру витрат на освіту, розглядаючи їх як фактор соціально-економічного розвитку відповідних територій у подальшому. Важливим є також визначення достатньої податкової бази, що «дасть змогу забезпечити виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень, зокрема 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. Орга-

ни місцевого самоврядування як обрані громадою представники її інтересів мають стати основним суб'єктом управління освітою на місцевому та регіональному рівні. Необхідним є нормативне закріплення створення виконавчих органів районних та обласних рад з метою реалізації освітньої політики, а також залучення громадськості до розроблення управлінських рішень у сфері освіти і контролю за їх реалізацією. Децентралізація управління освітою має здійснюватись з огляду на особливості соціально-економічного розвитку регіонів, інтереси територіальних громад, можливості фінансового забезпечення.

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. 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.

Список використаної літератури:

1. Белова Л. Реформування системи управління освітою за умови децентралізації місцевого самоврядування / Л. Белова // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр». – 2015. – № 1. – С. 109–118.
2. Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні : аналіт. зал. нац. ін-ту стратег. дослідж. при Президентові України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.niss.gov.ua/articils/1021.
3. Павко А. Місцеве самоврядування в структурі політичних систем: вітчизняний і зарубіжний досвід [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.viche.info/journal/1006.
4. Красняков Є. Державна політика в галузі освіти України: уроки та перспективи розвитку сайт комітету Верховної Ради України з питань освіти і науки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.kno.rada.gov.ua.
5. Національна стратегія розвитку освіти на 2012–2021 рр. [Електронний ресурс]. –

- Режим доступу : www.mon.gov.ua/images/files/news/12/05//4455.pdf
6. Суліма Є. Освіта в сільській місцевості: кризові тенденції та шляхи їх подолання: виступ на парламентських слуханнях [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://naps.gov.ua/ua/press/releases/75/>
7. Юрчук Л. Тенденції децентралізації управління освітою в Україні / Л. Юрчук // Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. – 2009. – Вип. 4. – С. 276–283.
-

Козарь Т. П. Муниципальная система управления качеством образования в сфере распределения полномочий

В статье охарактеризованы полномочия органов местного самоуправления в сфере образования, определены особенности распределения функций и полномочий в сфере образования между органами местного самоуправления и местными государственными администрациями, предложены основные направления совершенствования образовательной политики на местном уровне в сфере образования.

Ключевые слова: *местное самоуправление, управление образованием, местная государственная администрация, учебные заведения, структура государственных органов исполнительной власти, образование, полномочия.*

Kozar T. Municipal system of quality management of education in the sphere of distribution of authorities

The article describes the powers of local self-government bodies in the sphere of education, specifies the distribution of functions and powers in the sphere of education between local governments and local state administrations and suggests the main directions for improving educational policy at the local level in the field of education.

Key words: *local government, education management, local state administration, educational institutions, structure of state executive bodies, education, authorities.*