

СТРУКТУРНІ КОНТЕКСТИ ЗМІН ОСВІТНЬОЇ СИСТЕМИ  
МІСЦЕВОЇ ГРОМАДИ: СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУSTRUCTURAL CONTEXTS OF CHANGES IN THE EDUCATIONAL SYSTEM  
OF LOCAL AUTHORITIES: CURRENT STATE AND PERSPECTIVES

Стаття присвячена дослідженню структурного зрізу освітньої системи місцевої громади, яка перебуває в умовах сучасної реформи з демократизації публічної регіональної влади. Базовим рівнем соціальної інфраструктури об'єднаної територіальної громади є освітня система території. Від рівня її професійної діяльності та повноти задоволення запиту громади на освітню послугу залежить питання покращення життя громадян та окреслюються їхні життєві перспективи. Освіта та її управлінська модель мають бути новими за змістом соціальними інституціями, які на сучасному етапі розвитку найбільше наближені до людини і громадянина та задовольняють запити на якісну освіту.

У дослідженні проаналізовано нормативно-правову базу, розкрито тлумачення ключових понять та окреслено основні вектори перспектив для діяльності публічної влади та освітньої галузі за визначеною проблемою. На практичних результатах діяльності у Дніпропетровському регіоні розкрито моделі реалізації реформи публічної та освітньої системи в контекстах трансформації. Ключові питання реформи у суспільній діяльності окреслились через повноваження органів місцевого самоврядування, публічної влади регіонального рівня та жителів сіл, селищ та міст. Від рівня спільного бачення стану та перспектив освітньої моделі громади залежить поступальність, стратегія та розвиток освітнього простору території: дитячих садків, шкіл та позашкільних і професійних закладів. Відповідно, від місцевої громади залежить питання стратегії розвитку мережі системи освіти, бюджетування мережі відповідно до принципів автономії закладу та ефективний розвиток багаторівневої освітньої системи території. У результаті дослідження встановлено, що від стратегічного рівня владної і суспільної комунікації залежать питання: стратегічних процесів публічного управління громади; розв'язання системних проблем освітньої моделі території; активного залучення громадян до інфраструктурних проєктів населених пунктів громади; формування нової мережі закладів освіти та їх матеріально-технічне і кадрове забезпечення для здійснення сучасного освітнього процесу; розширення.

**Ключові слова:** громада, адміністративно-територіальна одиниця, повноваження, освітній округ, освітні потреби.

The article is devoted to the research of structural cross-section in the educational system of local community that is currently in the conditions of ongoing reform in democratization of public regional authorities. The basic level of social infrastructure of integrated territorial community is the educational system of the territory. The issue of improvement citizens' life depends on the level of the community professional activity and the completeness of satisfaction about the community's request for the educational needs. The education and the governance models should be new to the content to the social institutions, which are on the current stage of development and have the closest connection to a person and a citizen satisfying the demands for quality education.

The legal framework is analyzed in the research, the interpretations of the key concepts are revealed and the main vectors of perspectives for the public authorities and the educational branch are outlined according to the discussed problem. The models of realization of the reform in public and educational systems in the context of transformation are revealed on the practical results of the activity in Dnipropetrovsk region. The key issues of the reform in the activity are defined through the activity of the local authority bodies, regional public authorities, residents of villages, towns and cities. The strategy and progressive development of the educational establishments such as kindergartens, schools, extracurricular and professional institutions in the territory, depends on the level of shared vision of the current state and perspectives of the educational community model. Consequently, the problems of the strategy of educational system development, budgeting the system respectively, with the principles of institution's independence and the effective multilevel educational system development on the territory depends on the local authorities.

As a result of the research it was found that the issues of the strategic process in public administration, the solution of the systemic issues connected with the educational model of the territory, the active citizens' engagement into the infrastructural projects of community localities, the new system of educational institutions with logistical and staffing formation for the purpose of contemporary educational process realization, expansion depend on the strategic level of communication between the authorities and public.

**Key words:** community, administrative and territorial unit, authorities, education zone, educational needs.

УДК 353.2+37.091.4  
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-16-6>

**Безена І.М.**

к. філос. наук,  
докторант  
Дніпропетровський регіональний  
інститут державного управління  
Національної академії державного  
управління при Президенті України,  
завідувач  
кафедри соціально-гуманітарної освіти  
КЗВО «Дніпровська академія  
неперервної освіти»  
Дніпропетровської обласної ради  
**Волокітін Н.Ю.**  
аспірант  
КЗВО «Дніпровська академія  
неперервної освіти»  
Дніпропетровської обласної ради

**Постановка проблеми у загальному вигляді та зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями.** У сучасній Україні проходить низка публічних реформ: децентралізація та демократизація публічної влади; перезавантаження повноважень і відповідальності між центром та місцевою і регіональною владою; освітня реформа відповідно

до Концепції «Нова українська школа», професійної освіти тощо. У ході реалізації зазначених трансформацій сформувався виклики, які можна визначити в таких контекстах, як: широкомасштабна програма реформ та обмеженість інституційної спроможності для практичної реалізації; системні проблеми у розвитку нових механізмів реалізації програми

реформ; відсутність демократичних моделей моніторингу місцевих практик та їх оперативна корекція; відсутність сучасних правових чинників регулювання процесів реформи та змісту повноважень органів публічної влади; проблеми організаційної та професійної підготовки кадрів публічних інституцій до змісту роботи, фінансового і матеріального забезпечення; проблеми із баченням стратегії розвитку освітньої системи на території; проблеми з рівнем готовності персоналу до зміни контекстів розвитку освіти і її моделей тощо.

Нові територіальні громади отримали: ширші повноваження, відповідальність і консолідований бюджет території; переваги в отриманні трансферів вирівнювання від центрального бюджету; нові моделі форм співівнування і розвитку соціальних контрактів між суб'єктами господарювання, громадянами та громадою; можливості активізації участі громадян у процесах вирішення проблем території; створення ефективних соціальних інституцій громади для задоволення освітніх потреб території тощо.

Таким чином, нині основною мотивацією до широкої консолідації територій та громадян постає проблема підвищення ефективності місцевої самоорганізації, яка має бути спрямована на підвищення стандартів суспільного життя, освіти, медицини і послідовне вирішення спільних соціально-економічних проблем громади. Особлива місія у зазначених питаннях покладається на комунікативну дію публічної системи державної влади, місцевого самоврядування нової громади та активне долучення до суспільних процесів усіх громадян, що призведе до створення ефективних передумов для задоволення освітніх потреб жителів громади та формування гнучкої освітньої системи.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню проблем реформи публічної влади та пошуку нових моделей розвитку громадянського суспільства та організаційної діяльності в Україні присвячені роботи О. Бердавова, В. Вакулєнка, Н. Гринчука, В. Колтуна, В. Куйбіди, С. Серьогіна, Є. Бородіна, В. Сиченка, Н. Шевченко, К. Романенко, О. Кулєшова, К. Дмитренка, І. Безена та ін., які висвітлюють окремі аспекти практичних процесів демократизації та діяльності громади в освітньому розвитку території.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Необхідно відзначити, що не досить досліджена тема становлення нових моделей системи освіти в умовах ОТГ та перспективи розвитку інфраструктури освіти на території громади.

**Формування цілей дослідження.** Мета статті – дослідити процеси структурних змін у ході демократизації і децентралізації, окреслити нові моделі освітніх інституцій громади, які задовольняють освітні потреби громади і людини у контекстах змістовної та якісної освіти.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Освітня система громади та місцеве самоврядування і публічні владні інститути перебувають у тісному партнерському процесі, який зорієнтовано на створення ефективних умов для задоволення освітніх потреб людини. Тому, відповідно, потрібно визначити нормативно-правовий апарат проблеми, який пов'язаний із такими правознавчими поняттями, як: «система освіти», «заклад освіти», «засновник закладу освіти», «здобувачі освіти», «індивідуальна освітня траєкторія» тощо. Чинне законодавство України визначає такі алгоритми тлумачення зазначених понять: «система освіти» – сукупність складників освіти, діяльність суб'єктів освітньої діяльності, які регулюються нормативами і відносинами між ними; «заклад освіти» – юридична особа публічного чи приватного права, основним видом діяльності якої є освітня діяльність; «засновник закладу освіти» – орган державної влади від імені держави, відповідна рада від імені територіальної громади (громад), фізична та/або юридична особа, рішенням та за рахунок майна яких засновано заклад освіти або які в інший спосіб відповідно до законодавства набули прав і обов'язків засновника [1]. Саме зазначені поняття визначають ключові питання життєдіяльності освітньої системи та правові впливи на її сталий розвиток від держави та її публічних органів влади.

З одного боку, освіта постає основним і утворюючим державним пріоритетом, що забезпечує інноваційний, соціально-економічний і культурний розвиток суспільства; з іншого боку, фінансування освіти постає сучасною інвестицією в майбутній людський потенціал, сталий розвиток суспільства, громади та держави. Особа реалізує своє право на освіту впродовж всього життя, а шляхи його реалізації вона визначає через формальну, неформальну та інформальну освіту. Держава, відповідно, визнає всі види освіти, створює умови для розвитку суб'єктів освітньої діяльності, які надають відповідні освітні послуги.

В Україні сформовано такі невід'ємні складники системи освіти, як: дошкільна освіта; повна загальна середня освіта; позашкільна освіта; спеціалізована освіта; професійна (професійно-технічна) освіта; фахова передвища освіта; вища освіта; освіта дорос-

лих, у тому числі післядипломна освіта. Особа має можливості здобувати освіту в різних формах: інституційно, індивідуально чи дуально. Місцеві органи самоврядування можуть бути засновниками закладів освіти та забезпечувати їх життєдіяльність і функціонування згідно із державними стандартами. Освітня система має постійно трансформуватись під нові запити суспільства та людини. У 2017 році в Україні було розпочато реформування системи освіти України, а саме загальної середньої освіти, що проходить у непростих умовах економічних, правових і політичних проблем для її реалізації. Тому в ході її реалізації потрібно враховувати зарубіжні моделі реформи та здійснювати власні пошуки моделі системи освіти в громаді.

У визначеному форматі досить слушним є досвід реформи в Польщі. Ключову роль у реформуванні освіти в Польщі впродовж останніх 29 років відігравали органи місцевого самоврядування (далі – ОМС), які стали засновниками та керівними органами системи освіти території. Перебудова всієї діяльності публічних інституцій була тісно пов'язана і з децентралізацією освітньої галузі, яка реалізовувалась на принципах самоврядності і субсидіарності. Поступово протягом 10 років проходив процес передачі під місцеву відповідальність і управління школами, їх фінансове забезпечення за власні кошти та в перспективі відмова від залучення державних трансферів. До 2000 року проходив процес передачі на утримання дошкільних, початкових та гімназійних закладів освіти, надалі проходили процеси передачі позашкільних закладів. Натепер уся публічна освіта в Польщі підпорядкована виконавчим органам місцевих громад: гміни або повіту. Їх новими повноваженнями стали можливості відкриття або ліквідації закладів освіти; право

на визначення бюджету автономного закладу освіти [2, с. 7].

У сучасній Польщі провідниками трансформації системи освіти є Г. Герчинський і М. Гербст та органи влади різних рівнів, які продовжують здійснення освітньої реформи, реалізуючи такі етапи структурних змін, що спрямовано на демократизацію системи освіти та якісні показники реалізації освітніх завдань відповідно до нових стандартів. Уже проведено зміни повноважень та відповідальності ОМС: визначення мережі закладів громади; затвердження тарифної сітки закладів освіти; фінансування життєдіяльності автономного закладу освіти; організація і фінансування підвезення учнів до школи; утримання шкільних будинків, належне їх обладнання та умови праці; визначення менеджменту закладу освіти; вплив на процеси професійного зростання вчителів тощо. Польська модель децентралізації освіти та публічного управління постають результатом збігу послідовних і динамічних процесів, які є наслідком демографічних і культурно-історичних чинників. Зазначена модель стала своєрідним прикладом-зразком для послідовного вибудовування національної системи освіти та освітнього менеджменту в Україні.

Розвиток нової територіальної громади та публічного управління має визначатися особливим станом у розвитку сучасного громадянського суспільства та соціальної інфраструктури території. У контексті перспективних результатів діяльності всіх інституцій суспільства у громадах постають питання «активних, динамічних і позитивних змін» у соціальних життєвих практиках, спрямованих на покращення рівня життя й освіченості громадян, «долучення жителів до громадсько-активної співпраці з органами місцевої влади у вирішенні проблем території» [3, с. 199]. Перед об'єднаною територіальною громадою (далі –

Таблиця 1

**Календар децентралізації управління освітою в Польщі**

Рік	Завдання	Кому передано	Паралельні реформи
1990	Управління дитсадками	Самоврядування громад: від добровільності до обов'язковості	Відновлення територіального самоврядування
1993–1996	Управління початковими школами	Самоврядування громад – добровільно потім обов'язково	Запровадження двоступеневої системи фінансування та освітньої субвенції держави
1999	Управління гімназіями	Самоврядування громад – обов'язково	Впровадження гімназій як нового рівня освіти
1999	Управління закладами вищого рівня від гімназій	Самоврядування повітів – обов'язково	Утворення нового рівня територіального самоврядування – повітів
1999	Управління регіональними закладами освіти	Самоврядування воєводства – обов'язково	Утворення самоврядування воєводств

ОТГ) постає питання сталого розвитку суб'єктів освітньої діяльності на території, які будуть брати на себе повну відповідальність за організаційні і комунікативні дії в системі освіти та якість послуги. Адже будь-яка суспільна діяльність громади та громадян обов'язково має спрямовуватись на отримання ефективних результатів розвитку інфраструктури території і задоволення освітніх потреб людини.

Національне законодавство запровадило нові розширені норми у діяльності органів місцевого самоврядування, які мають як теоретичний, так і практичний складники. Відповідно до п. 30 ст. 26 та ст. 27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад належать питання «про створення, ліквідацію, реорганізацію та перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади» та «забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території» [4]. Адже до визначених реформою процесів розмежування повноважень було іншим.

Стаття 32 вказаного Закону окреслює повноваження у сфері освіти, які належать до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, а саме: 1) управління закладами освіти, які належать територіальним громадам або передані їм, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення; 2) забезпечення права на здобуття повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти у державних і комунальних закладах освіти, створення необхідних умов для виховання дітей, молоді, розвитку їх здібностей, трудового навчання, професійної орієнтації, сприяння діяльності закладів дошкільної і позашкільної освіти; 3) створення при закладах середньої освіти комунальної власності фонду загальнообов'язкового навчання за рахунок коштів місцевого бюджету, залучених на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій, а також коштів населення, контроль за використанням коштів цього фонду; 4) забезпечення пільгового проїзду учнів, студентів та педагогічних працівників до місця навчання і додому за рахунок видатків відповідних місцевих бюджетів; 5) вирішення питань про надання професійним творчим працівникам на пільгових умовах у користування приміщень під майстерні, студії та лабораторії, необхідні для їхньої творчої діяльності; 6) організація медичного обслуговування та харчування у закладах освіти, які належать територіальним громадам або передані їм; 7) створення умов для розвитку культури, національно-культурних традицій

населення, художніх промислів і ремесел; 8) сприяння роботі творчих спілок, національно-культурних товариств та неприбуткових організацій, роботи з молоддю; 9) створення умов для занять фізичною культурою і спортом [4]. Таким чином, значний перелік повноважень та відповідальності, закріпленої за ОМС, у нових умовах розвитку території має широкий спектр. Водночас значно обмежено повноваження засновника закладу щодо можливостей втручатись в освітньо-професійну діяльність закладів освіти.

Здійснивши порівняльні характеристики окремих статистичних відомостей щодо діючих ОМС у Дніпропетровській області, відзначаємо, що у 2015 році було 308 рад, з них: 288 – сільських та 20 – міських, а станом на 01.03.2020 року в результаті реформи ОМС уже сформовано 75 ОТГ, до їх числа входять як міські, так і сільські ОМС [5; 6]. Але водночас необхідно відзначити, що більшість реформованих об'єднаних громад становлять саме сільські території. Отже, проходить процес передачі закладів освіти (закладів середньої та позашкільної освіти) від районної ради до ОТГ. Також ми відзначаємо, що певне число закладів освіти ще перебувають у підпорядкуванні за старою схемою, тобто відповідного відділу райдержадміністрації та засновника – районної ради.

В Україні та регіонах проходять трансформаційні процеси впорядкування мережі закладів освіти, їх системи та зміцнення фінансового і матеріально-технічного забезпечення. Станом на 05.09.2019 року на території ОТГ Дніпропетровської області вже повноцінно функціонують 47 опорних шкіл та 88 філій, всього на території області діють 856 шкіл різного рівня підпорядкування. На виконання ст. 7 Закону України «Про освіту» у більшості шкіл регіону освітній процес здійснюється державною мовою, але водночас є заклади освіти, в яких освіта здійснюється мовами національних меншин, а саме: 15 – російською, 97 – двомовних шкіл. Процес імплементації статті 7 має проходити у відповідності до національного законодавства та європейських практик, які визначають верховенство прав людини у зазначеному питанні.

Найболючішими проблемами ОТГ у сфері освіти постають питання оптимізації мережі освітньої системи, особливо закладів дошкільної, позашкільної та загальної середньої освіти. Адже тут визначаються питання про нормативні вимоги щодо наповнення груп та класів, закладу, що впливає на рівень якості освітньої послуги і матеріального забезпечення освітнього середовища. Тому місія міс-



цевої влади постає у дотриманні принципів демократії, відкритості обговорення процесів та забезпечення права доступності особистості до освітнього простору території. Нині на території окремих громад постають проблеми пониження ступеня закладу загальної середньої освіти у зв'язку із відсутністю дитячого контингенту; щодо підвозу дітей до іншого закладу освіти; щодо наявності педагогічних кадрів, які спроможні працювати у новому освітньому просторі та надавати якісні освітні послуги; щодо ефективного матеріального забезпечення закладу освіти відповідно до Концепції «Нова українська школа»; щодо бюджетної спроможності громади у задоволенні потреби закладу освіти в матеріальних ресурсах тощо.

Виходячи із вищезазначеного, саме на місцеві ради та їх виконавчі комітети покладено нові повноваження та сфери відповідальності, але водночас є окремі старі норми, які нівелюють зміст і якість місцевого самоврядування, а саме делегування або передачу власних владних повноважень іншим органам публічної влади – місцевим державним адміністраціям, що призводить надалі до негативних наслідків, тощо [7; 8]. Чи актуально зазначене питання в сучасний період? Ми вважаємо, що так, тому що фактично знищуються стратегії і принципи розвитку місцевої демократії. Адже досвід публічної діяльності зарубіжних країн свідчить про те, що кожна соціальна інституція виконує власні повноваження, не передаючи їх будь-кому іншому. В Україні передача повноважень є поширеною практикою, яка призводить до негативних наслідків для суспільної самоорганізації громади. Але водночас державний нагляд має стати публічною нормою, а не умовністю як у діяльності місцевих державних адміністрацій, так і місцевого самоврядування.

Позитивні і негативні явища в ході децентралізації свідчать про те, що настав час для перегляду окремих процесів в ОТГ. Адже саме наявність старих проблем місцевого соціально-економічного розвитку, які десятиліттями не вирішувались, призвели до того, що на цьому тлі зростала зневіра громадян у ефективності діяльності місцевої влади, яка відсторонювалась від справ наведення ладу в житті громади. З іншого боку, саме демократизація і децентралізація оголили сутнісну проблему щодо професійності посадових осіб громади та рівня їх управлінської культури [8; 9]. На нашу думку, по-новому постає питання про структуру адміністративно-територіального устрою та формування території громад із самодостатніми бюджетами, що стане кроком до покращення рівня життя громадян і

ефективного розвитку соціальної інфраструктури ОТГ. Особливої ваги в таких контекстах набуває питання про активну «комунікативну дію» органів публічної влади у конструктивній співпраці з громадянами, громадянськими і господарюючими інституціями території [9].

**Висновки із цього дослідження і подальші перспективи.** Таким чином, дослідивши процеси структурних змін у ході демократизації і децентралізації, дійшли до розуміння нових тенденцій у взаєминах ОТГ і системи освіти громади. Встановлено, що нові моделі освітніх інституцій громади перебувають у процесах пошуку освітніх систем на території, які б задовольняли освітні потреби громади і людини у змістовній та якісній освіті. Одна з ефективних моделей трансформації організаційної структури визначається через формування організаційної мережі закладів освіти: опорних шкіл та їх філій; закладів II та III ступенів; створення центрів освіти, які працюють за гнучкою моделлю (інтегрованих форм освіти для дітей та дорослих); дистанційних та онлайн форм навчання; створення нових мереж освіти в громаді тощо.

За результатами дослідження ми констатували, що є проблеми в управлінні на місцях як ОТГ, так і системи освіти, серед яких: переобтяженість проблемами у системі інфраструктури громади та потреба їх негайного вирішення; неготовність посадових осіб виконувати нові повноваження; велика частина місцевих бюджетів громад залишається ще дотаційною і залежною від субвенції від держави; певні обмеження стратегії розвитку місцевого самоврядування та врядування на рівні села/селища/міста; проблеми комунікації у формуванні прямих міжбюджетних відносин з державою; обмежена самостійність у питаннях розвитку території та виконання повноважень; переобтяження бюджету у зобов'язаннях із соціальних послуг та пільг; переобтяження мережею соціальної сфери та проблеми забезпечення їх життєдіяльності тощо.

Дніпропетровський регіон уже має позитивні досягнення у процесах децентралізації публічної влади, формування мережі об'єднаних територіальних громад, становлення нових освітніх округів та опорних закладів освіти, які змінюють рівень соціально-економічного розвитку регіону, покращують рівень життєдіяльності громади, життя громадян та формують основи для сталого розвитку місцевих територій. Отже, визначились проблеми для подальших розвідок – дослідження ефективності перерозподілу повноважень між центром та регіонами щодо управління та фінансування інфраструктури на території.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Закон України «Про освіту». 2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19/print>.
2. Шиян Р. Децентралізація освіти у Польщі: досвід для України. Київ : ТОВ «Видавництво «Юстон», 2016. 48 с.
3. Бородін Є.І., Безена І.М. Марк Е. Генсон про шляхи демократизації та децентралізації публічних інституцій держави. *Публічне управління та митне адміністрування. Науковий збірник*. 2019. № 3 (22). 290 с. URL: <http://customs-admin.umsf.in.ua/archive/2019/3/25.pdf>.
4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». 2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
5. Держстат України. Відомості про місцеві органи самоврядування станом на 2015 рік. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
6. Децентралізація дає можливість – Дніпропетровська область: формула успіху. 2020. Сайт Дніпропетровського ЦРМС. URL: <https://decentralization.gov.ua/areas/0562>.
7. Безена І.М. Демократизація публічного управління та інформаційно-медійний розвиток компетентностей його посадовців. *Держава та регіони. Серія «Державне управління»*. № 2 (2019). С. 58–64.
8. Хабермас Ю. Постнациональная констелляция и будущее демократии (Die Postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie, aus: Habermas, Jürgen. Die Postnationale Konstellation. Politische Essays. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 1998. S. 91–163) / Перевод Б.М. Скуратова. *Логос*, 2003, № 4–5 (39). URL: <http://www.ruthenia.ru/logos/number/39/09.pdf>.
9. Перспективний план формування територій громад Дніпропетровської області : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.08.2015 р. № 846 (в редакції від 14.03.2018 р. № 158-р). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/846-2015-p>.