

DOI 10.34132/mspc2025.01.13.22

Анастасія Шульга
Анастасія Шутяк

РОЛЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УПРАВЛІННІ ЗАГАЛЬНОЮ СЕРЕДНЬОЮ ОСВІТОЮ

У матеріалах визначено роль органів місцевого самоврядування у реалізації державної політики у сфері загальної середньої освіти в умовах децентралізації. Зокрема, проаналізовано розподіл повноважень між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування, описано зміни у фінансуванні освітньої сфери, а також з'ясовано вплив місцевого самоврядування на якість освітніх послуг. Визначено основні виклики, з якими стикаються громади. На сьогодні це такі виклики як: нестача ресурсів, кадрові проблеми, нерівномірність освітнього забезпечення між регіонами тощо. Поряд із цим окреслено перспективи розвитку шляхом: посилення автономії закладів освіти, запровадження інноваційних управлінських практик, удосконалення системи оцінювання ефективності управління. Наприкінці зроблено висновок, що органи місцевого самоврядування відіграють ключову роль у реалізації державної політики загальної середньої освіти. З акцентовано увагу на тому, що лише через тісну й рівноправну співпрацю центральних органів влади, місцевого самоврядування та самої громади в Україні з'явиться ефективна, доступна та інноваційна система загальної середньої освіти, що відповідає викликам XXI століття.

Ключові слова: орган місцевого самоврядування, децентралізація, територіальна громада, загальна середня освіта, заклад освіти, фінансування, повноваження.

Загальна середня освіта є невід'ємною складовою частиною всієї системи освіти в Україні. Відповідно до Конституції України кожному гарантується право на освіту, а обов'язок держави – забезпечити безоплатність надання повної загальної середньої освіти [4].

Останніми роками вітчизняна система освіти, у тому числі загальна середня, зазнає суттєвого впливу глобалізації, маркетингації та європеїзації. При цьому пандемія COVID-19 та повномасштабна війна поставила нові виклики перед державою, органами місцевого самоврядування та безпосередньо закладами освіти щодо налагодження нормального функціонування освітнього процесу та цифровізації освіти.

Для відповіді на сучасні виклики безпосередньо система загальної середньої освіти повинна кардинально трансформуватися таким чином, щоб забезпечити у майбутньому конкурентоспроможність випускників шкіл на ринку праці, інтегруватися із глобальним інформаційним відкритим освітнім простором. У вирішенні цих задач має сприяти грамотно сформована й ефективно реалізована не лише державна політика у сфері освіти, а й діяльність органів місцевого самоврядування, які виступають своєрідними регіональними центрами «інтелектуального капіталу» нашої країни.

У межах реформи децентралізації органам місцевого самоврядування передано широкі повноваження, зокрема, й у сфері освіти. відповідають за формування освітньої мережі на своїх територіях, управління шкільним майном і розвиток інфраструктури. Наявна законодавча база (Закон України «Про освіту», «Про повну загальну середню освіту», Бюджетний кодекс тощо) закріплює їх повноваження і обов'язки в цій сфері. Це суттєво змінило систему управління освітньою сферою – громади отримали можливість аналізувати можливості освітньої мережі і формувати власні стратегії розвитку закладів освіти. Водночас новий баланс влади породжує виклики щодо фінансування, забезпечення фаховими кадрами, нормативного врегулювання тощо на рівні громад.

Згідно із Законом України «Про освіту», органи місцевого самоврядування усіх рівнів відповідають за реалізацію державної політики у сфері освіти та за забезпечення доступності повної загальної середньої освіти на своїх територіях. Вони планують і розвивають мережу закладів, засновують, реорганізують і ліквідують школи [2]. Іншими словами, повна відповідальність за розвиток освіти переходить на рівень громад. З метою реалізації вказаного було створено швейцарсько-український проєкт «Децентралізація для розвитку демократичної освіти», реалізація якого розрахована на формування в громадах ефективних інструментів стратегічного планування та

комунікації з населенням [7]. Таким чином, органи місцевого самоврядування стануть не лише фінансовими засновниками й утримувачами шкіл, а й активними партнерами у формуванні регіональної і загальнодержавної освітньої політики.

Відповідно до оновленого вітчизняного законодавства, нова модель управління освітою передбачає тісну співпрацю між місцевою владою, освітніми установами і громадськістю. При цьому усі школи та належне їм майно повинні бути передані на баланс сільських, селищних та міських рад. Це дозволяє громадам самостійно визначати подальшу долю шкіл – відкривавати нові освітні заклади, оптимізувати мережу, об'єднувати класи, створювати опорні школи, планувати території обслуговування освітніх закладів, забезпечувати відповідною інфраструктурою (наприклад, підвезення до шкіл, будівництво й утримання гуртожитки, надання інклюзивних послуг для дітей, які цього потребують тощо) [3].

Фінансування загальної середньої освіти здійснюється за рахунок коштів з місцевих бюджетів та через надання освітньої субвенції з державного бюджету. За даними Міністерства фінансів України, освітня субвенція у 2023 р. покривала лише 59% видатків на утримання закладів загальної середньої освіти, решту – більше 40%, територіальні громади змушені були покривати власним коштом [1]. Це значно обтяжувало місцеві бюджети, адже понад 60% усіх видатків на освіту фінансуються за рахунок органів місцевого самоврядування (за рахунок місцевих бюджетів забезпечується переважна більшість загальноосвітніх і дошкільних закладів). Відповідно до чинного законодавства, залишки невикористаної субвенції «переносять» на наступний рік і використовують виключно за цільовим призначенням [5].

На сьогодні гостро стоїть питання розподілу таких залишків. У Проекті Державного бюджету на 2025 рік пропонувалося передати частину цих коштів назад у державний бюджет, що, на наш погляд, позбавляє громади можливості дофінансовувати потреби закладів освіти. Крім того, додаткові цільові субвенції часто вибірково використовуються громадами, що створює ризики недофінансування окремих потреб.

Зважаючи на викладене ми можемо говорити, про те, що перехід до нового управлінського устрою висуває низку труднощів. По-перше, територіальним громадам потрібно сформувати або оновити власні структури (відділи освіти), адаптовані до нових повноважень, і забезпечити їх кваліфікованими кадрами. Часто бракує фахівців з освіти в територіальних громадах, особливо в найбільш віддалених. По-друге, необхідно оптимізувати мережу шкіл, що досі створювалася без урахування змін у демографії в країні і, відповідно, наповненості самих освітніх закладів. Безпосередньо Державна служба якості освіти України виявила типові проблеми в органах місцевого самоврядування: «неоптимізована мережа закладів загальної середньої освіти», відсутність або формальність стратегічного планування мережі, відсутність фінансування підвищення кваліфікації педагогів, відсутність ліцензій у деяких ЗЗСО та дошкільних закладах, незгода статутних документів з чинним законодавством» [6]. По-третє, трапляються випадки порушення процедур (наприклад, реорганізація шкіл без громадського обговорення) і перевищення повноважень (наприклад, неузгоджене затвердження штатних розписів).

Подальша децентралізація освіти передбачає впровадження інноваційних моделей управління. Зокрема, пропонується розвивати кластерні/опорні моделі шкіл, коли кілька територіальних громад спільно утримують навчальні заклади й організовують спільний набір учнів. Створюються міжмуніципальні освітні ради і консультативні групи на регіональному рівні для обміну досвідом і координації мережі. Важливим є залучення громадян шляхом: розробки місцевих стратегій розвитку освіти (участь батьків і громадськості у планах оптимізації мережі); активної комунікації влади зі школами та населенням. Вищезгаданий швейцарсько-український проект «Децентралізація для розвитку демократичної освіти» організовує вебінари й консультації для освітян громад з формування управлінських підрозділів та розробки цільових планів. Таким чином, співпраця громади, школи та місцевої влади стає основою ефективного управління. Це дає можливість врахувати особливості кожної територіальної громади і сприяти впровадженню Концепції Нової української школи та інших освітніх реформ.

Отже, враховуючи вищевикладене можна узагальнити, що органи місцевого самоврядування відіграють ключову роль у реалізації державної політики загальної середньої освіти. Водночас територіальні громади стикаються зі значним дефіцитом ресурсів, тому органи місцевого самоврядування змушені використовувати власні бюджетні надходження, що призводить до скорочення інших видатків. У свою чергу, нестача коштів ускладнює забезпечення рівного доступу до якісної освіти, особливо в сільській місцевості, та оновлення матеріально-технічної бази. Водночас, відсутність достатньої кількості освітянських управлінців у рада, потреба в нових компетенціях (стратегічне планування, фінансовий менеджмент), а також проблема нерівномірної шкільної мережі потребують вирішення через навчання кадрів і залучення консультантів. Нормативно-правові прогалини (наприклад, необхідність узгодити статuti закладів загальної середньої освіти з новим Законом України «Про повну загальну середню освіту») також вимагають уваги.

Перспективним у цьому є співпраця територіальних громад, тісна взаємодія з бізнес-сектором та представниками громадськості у сфері освіти, а також розвиток кластерних моделей управління (наприклад, створення опорних шкіл, формування освітніх округів). Залучення місцевих мешканців до розробки освітніх стратегій та прозора публічна звітність підвищать ефективність освітнього менеджменту. Переконавшись, що успіх реформ залежатиме від тісної взаємодії держави та місцевих громад у формуванні спільної освітньої політики.

Таким чином, лише через тісну й рівноправну співпрацю центральних органів влади, місцевого самоврядування та самої громади в Україні з'явиться ефективна, доступна та інноваційна система загальної середньої освіти, що відповідає викликам ХХІ століття.

References

1. Vydatky na osvitu [Education Expenditures]. (n.d.). (2023). *mof.gov.ua*. Retrieved from: <https://mof.gov.ua/uk/the-reform-of-education> [in Ukrainian].
2. Zakon Ukrainy «Pro osvitu» No. 2145-VIII vid 5 veresnya 2017 r. [Law of Ukraine «On Education» No. 2145-VIII of September 5, 2017]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text> [in Ukrainian].
3. Zakon Ukrainy «Pro povnu zahalnu serednyu osvitu» No 463-IX vid 17 veresnya 2020 r. [Law of Ukraine «On Complete General Secondary Education» No 463-IX of September 17, 2020]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/463-20#Text> [in Ukrainian].
4. Konstytutsiia Ukrainy [The Constitution of Ukraine]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from: <https://surl.li/atqvka> [in Ukrainian].
5. Postanova Kabinetu Ministriv «Deyaki pytannya nadannya osvitnoyi subventsii z derzhavnoho byudzhetu mistsevyim byudzhetam» No 6 vid 14 sichnya 2015 r. [Resolution of the Cabinet of Ministers «Some issues of providing educational subventions from the state budget to local budgets» No 6 of January 14, 2015]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/6-2015-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
6. Typovi nedoliky v diyalnosti mistsevykh orhaniv upravlinnya osvitoyu u 2024 r. [Typical shortcomings in the activities of local education management bodies in 2024]. (n.d.). (2024). *sqe.gov.ua*. Retrieved from: <https://sqe.gov.ua/analiz-oms-2024/> [in Ukrainian].
7. Shveytsarsko-ukrayinskyi proyekt «Detsentralizatsiya dlya rozvytku demokratychnoyi osvity» [Swiss-Ukrainian project «Decentralization for the development of democratic education»]. (n.d.). *decide.in.ua*. Retrieved from: <https://decide.in.ua/> [in Ukrainian].

DOI 10.34132/mspc2025.01.13.22

Anastasiia Shulha
Anastasiia Shutiaik

THE ROLE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN IMPLEMENTING PUBLIC POLICY IN GENERAL SECONDARY EDUCATION

The materials define the role of local governments in implementing state policy in the field of general secondary education in the context of decentralization. The distribution of powers between central authorities and local self-government bodies is analyzed. The changes in the financing of the educational sphere are described. The influence of local government on the quality of educational services is clarified. The main challenges faced by the communities are identified. Today, these are challenges such as: lack of resources, personnel problems, uneven educational provision between regions, etc. Development prospects are outlined through: strengthening the autonomy of educational institutions, introducing innovative management practices, and improving the management efficiency assessment system. At the end of the theses, it is concluded that local governments play a key role in implementing the state policy of general secondary education. Attention is focused on the fact that only through close and equal cooperation between central authorities, local governments, and the community itself will an effective, accessible, and innovative system of general secondary education appear in Ukraine that meets the challenges of the 21st century.

Keywords: local self-government body, decentralization, territorial community, general secondary education, educational institution, financing, powers.

Відомості про авторів / Information about the Authors

Анастасія Шульга, к. н. держ. упр., доцент кафедри місцевого самоврядування та регіонального розвитку Навчально-наукового інституту публічного управління та адміністрування Чорноморського національного університету імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна. E-mail: ondain2009@ukr.net, orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8528-8722>.

Anastasiia Shulha, Candidate of Sciences in Public Administration, Associate Professor of the Department of Local Government and Regional Development of the Educational and Scientific Institute of Public Management and Administration of the Black Sea National University named after Peter Mohyla, Mykolaiv, Ukraine. E-mail: ondain2009@ukr.net, orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8528-8722>.

Анастасія Шутяк, магістрантка Навчально-наукового інституту публічного управління та адміністрування, Чорноморського національного університету імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна. E-mail: nas.kopylova@gmail.com.

Anastasiia Shutiaik, Master's student at the Educational and Scientific Institute of Public Management and Administration, Petro Mohyla Black Sea National University, Mykolaiv, Ukraine. E-mail: nas.kopylova@gmail.com.