

УДК 35.351

**Хитько М.М.**

Дніпровська академія неперервної освіти

**Рибкіна С.О.**

Дніпровська академія неперервної освіти

## ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ВЛАДИ – ШЛЯХ СТВОРЕННЯ НОВИХ МОЖЛИВОСТЕЙ ДЛЯ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНООРІЄНТОВАНОГО СЕРЕДОВИЩА

*У статті здійснено аналіз відкритих матеріалів моніторингу процесу проведення децентралізації, нормативно-правових актів та стану здійснення реформи, зокрема у сфері реформування освіти на місцевому рівні. Окреслені наявні проблеми в сфері місцевого самоврядування. Обґрунтовано та показано наявні результати у кількісному вимірі процесу створення об'єднаних територіальних громад, які взяли на себе функції у сфері управління місцевими навчальними закладами.*

**Ключові слова:** реформа, децентралізація, об'єднана територіальна громада, середовище, орієнтоване на громадян, опорний навчальний заклад, стратегічне планування, електронна комунікація.

**Постановка проблеми у загальному її вигляді.** Найновіша історія нашої країни пов'язана з початком широкомасштабної кампанії проведення реформ майже у всіх галузях як економіки, так і соціально-культурного життя, перегляду ролі і місця держави у взаємодії з громадянином. Безумовно, шлях реформування став безальтернативною можливістю забезпечення конкурентоздатності нашої держави в світі, а останні декілька років, зокрема події на Сході і в Криму, лише укріпили нас у розумінні того, що без реформ у всіх галузях наша країна може не відбутися взагалі.

Одним із найважливіших завдань широкомасштабної реформи України, а саме децентралізації влади, є створення нових можливостей для розвитку місцевих громад з метою оптимального використання наявних ресурсів та, що найголовніше, створення комфортного та безпечного середовища для кожного громадянина. Тому одним із найбільш актуальних питань натеper залишається проблема створення якісного освітнього середовища по всій території України в рамках новостворених ОТГ та додержання високіх державних стандартів в освіті.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемі децентралізації влади, а саме вивченню теоретичних і практичних питань децентралізації, розвитку місцевого самоврядування приди-

ляють увагу українські дослідники, науковці та політики, серед яких В. Авер'янов, В. Бакуменко, О. Бориславська, Є. Бородін, М. Братковський, І. Грицяк, В. Гройсман, Г. Зубко, Б. Данилишин, А. Лелеченко, В. Мамонова, І. Парасюк, О. Скрипнюк, С. Сergyо́гін, І. Цурканова, Ю. Шаров та ін.

Інститутом законодавства Верховної Ради України підготовлено аналіз заходів з децентралізації публічної влади у вигляді збірки матеріалів круглих столів, що пройшли у Києві, Чернігові, Тернополі та Ужгороді [1].

Товариство дослідників України, враховуючи досвід зарубіжних держав [2, с. 5], вважає, що основним завданням проведення «реформи № 1» є створення спроможних до розвитку територій та забезпечення якісними послугами населення [3], зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці [4].

Деякі експерти вказують на низку проблем, пов'язаних із процесом децентралізації, а саме з фінансуванням освітніх закладів та браком кваліфікації в процесі підготовки управлінців базового рівня, що заважає їм скористатися новими можливостями і перевагами адміністрування ресурсів

[5]. А також акцентують увагу на створенні сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, яке має відповідати українським особливостям, тому саме власним шляхом має проходити процес децентралізації з урахуванням території, менталітету, політичного складника та досвіду зарубіжних держав [6].

Під час 14-ої щорічної інвестиційної конференції Dragon Capital було підкреслено важливість створення ОТГ як «точки економічного зростання», що дозволить підвищити індекс розвитку регіонального людського потенціалу та індекс конкурентоспроможності регіону [7]. Розвиток людського потенціалу в умовах децентралізації виділено пріоритетною ціллю на 2018 рік.

На додаткових можливостях для розвитку громад у зв'язку з децентралізацією акцентує увагу Міністр освіти і науки України [8].

Створення ефективної системи влади, високого рівня спроможності регіонів, високої якості послуг та кінцевою метою створення безпечного та комфортного середовища для життя людей в Україні виділено науковцями саме стратегічною метою децентралізації [6, с. 11].

Проблеми процесу децентралізації і передачі влади місцевим органам самоврядування досить актуальні нині і вимагають подальшого аналізу і опрацювання діючих механізмів створення саме середовища, орієнтованого на громадян.

Метою цієї статті є аналіз процесу створення в результаті децентралізації об'єднаних територіальних громад та інших органів місцевого самоврядування, які взяли на себе обов'язки в сфері управління загальноосвітніми навчальними закладами у межах своєї території та є основним складником розвитку комфортного середовища для життя громадян.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Згідно з академічним тлумачним словником української мови «реформа – це перетворення, зміна, нововведення, яке не знищує основ наявної структури» [9]. Але під змінами в процесі децентралізації влади розуміється перехід наявної структури в якісно новий стан, який можна охарактеризувати як «розвиток». Деякі дослідники пропонують трактування поняття розвиток як «безповоротну, спрямовану, закономірну зміну матеріальних та ідеальних об'єктів, внаслідок якої виникає їх новий якісний стан» [10, с. 17].

За визначенням Ж. Веделя, термін «децентралізація» (від лат. *de* – відміна, *centralis* – серединний) означає передачу «прав на прийняття рішень органам, які не перебувають в ієрархічному підпо-

рядкуванні центральним органам влади і які часто обираються зацікавленими особами» [11, с. 78]. Як зазначає І. Грицьак, поняття «децентралізація» зберегло свої сутнісні особливості і означає перенос центру тяжіння адміністративної влади зі столиці в країні, з крупних центрів – у невеликі громади, які колегіально розв'язують усі важливі питання щодо забезпечення їх життєдіяльності [12].

На відміну від революційного суспільного розвитку реформу децентралізації можна віднести до суспільної еволюції, яку розглядають як «поступові кількісні та якісні зміни в соціальній системі». Згідно з класифікацією еволюційної форми суспільного розвитку з точки зору участі у ньому держави реформу децентралізації віднесемо до реформ, «що передбачають активні, цілеспрямовані та керовані державою еволюційні суспільні зміни» [10, с. 19].

Старт реформи ми пов'язуємо з приходом до влади нових політиків приблизно з 2014 року, однак підвалини для проведення реформи децентралізації влади були закладені з періоду підписання Україною Європейської хартії місцевого самоврядування у 1996 році [13]. Згідно зі статтею 3 цього документа: «Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення». Таким чином, посилюється взаємозв'язок та відповідальність обраних представників місцевого самоврядування, насамперед, перед самими членами нової територіальної громади за якість та комфортне життя для кожного хто, проживає у такій громаді.

У квітні 2014 року була прийнята Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [14]. Цей документ передбачає поетапну реалізацію реформи: на першому підготовчому етапі (2014 рік) передбачалося створення нормативної бази впровадження реформи, а також широку інформаційно-роз'яснювальну роботу з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. На другому етапі (2015–2017 роки) – інституційну реорганізацію органів місцевого самоврядування, а також місцеві вибори з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування.

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [15] заклав нову концептуальну основу територіальної організації місцевого самоврядування в Україні, коли утворення спро-

можних громад має відбуватися саме за їх участю. Це має допомогти вирішити низку проблем у сфері місцевого самоврядування: нераціональний адміністративно-територіальний устрій (близько половини районів має кількість населення менше 40 тисяч; більш як половина громад має чисельність жителів менше 3 тис. осіб); надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів (за даними функціонального обстеження центральних органів влади, майже 1,5 тис. функцій має бути передано на рівень органів місцевого самоврядування); місцеві податки і збори складають дуже незначну частку; низька якість та доступність публічних послуг (за рівнем надання послуг у режимі онлайн Україна посідає 62-е місце із 183 країн); відсутність ефективного розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади тощо [16; 17; 18].

Однією з найактуальніших соціально-економічних проблем нашої держави на цей час залишається створення гідного, безпечного та комфортного середовища для життя людей саме у сільській місцевості. В Україні налічується понад 17 тис. загальноосвітніх шкіл, з них близько 12 тис. – у сільській місцевості. Найгострішими проблемами на селі є зменшення населення (починаючи з 1991 року чисельність сільського населення зменшилася на 2,5 млн осіб), старіння мешканців, зменшення кількості сільських населених пунктів, безробіття та бідність, які зумовлюють все більший розвиток трудової міграції сільського населення [17]. За даними Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, натеper більшість сільських населених пунктів мають незадовільну мережу об'єктів соціальної інфраструктури. У 70% сільських населених пунктів відсутні дошкільні заклади освіти. У половини з них немає середніх закладів освіти. Така ситуація спричинена значною мірою неспроможністю переважної більшості сільських територіальних громад забезпечувати елементарний розвиток відповідних населених пунктів [16, с. 110].

Об'єктивній оцінці проблеми демографічного зосередження населення також не сприяє те, що перепис населення України декілька разів переносився. Станом на 2018 рік у незалежній Україні був проведений один перепис населення 5 грудня 2001 року [19].

Отже, процес реформування місцевого самоврядування триває та має привести, згідно з положенням концепції реформування місцевого самовряду-

вання та територіальної організації влади в Україні, до таких позитивних результатів: доступності публічних послуг, підвищення їх якості; запровадження стандартів (нормативів) якості публічних послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування, критеріїв оцінювання якості; формування ефективної територіальної системи органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць; утворення об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення; зміни статусу місцевих держадміністрацій з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи у системі виконавчої влади з функцією координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території [14].

Оцінка темпів впровадження реформи за даними [20] на кінець 2017 року виглядає доволі позитивно як з огляду на кількісні, так і якісні показники. Так, у період 2015–2017 рр. сформовано майже 700 об'єднаних територіальних громад, на території яких проживає більше 6 мільйонів людей (14,3% від загальної кількості населення України). Однак є і деякі труднощі, можливо, пов'язані зі стислим періодом з початку реформи. У 146 районах (а це більше як третина) не утворено жодної ОТГ. Водночас у 15 районах повністю завершено формування ОТГ, а у 111 районах об'єдналося більше половини громад.

Реформа децентралізації, безумовно, торкнулася і сфери освіти. Так, на кінець 2017 року створено 476 опорних шкіл, при цьому необхідно зазначити, що приріст за місяць склав у межах 3–5% [20, с. 22]. Розпочато створення опорних закладів, зокрема і в ОТГ.

Опорний заклад (юридична особа) являє собою об'єднання загальноосвітніх навчальних закладів шляхом приєднання відповідно до вимог Цивільного та Господарського кодексів України із загальною кількістю учнів не менше 200 осіб. Опорний загальноосвітній навчальний заклад діє на підставі свого статуту, а його філії відповідно до положень про них. Засновниками (співзасновниками) освітнього округу (опорного закладу, його філій) можуть бути представницькі органи місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад, районні ради [21].

Основна мета створення опорних шкіл – це зрівняння шансів сільських дітей (в Україні майже

33% дітей навчаються в сільських школах) на отримання якісної освіти на рівні з дітьми з міста.

Процес передачі управління закладів освіти з районних державних адміністрацій (далі – РДА) до органів місцевого самоврядування (зокрема, і ОТГ), безумовно, сприяє формуванню середовища задля підвищення якості надання освітніх послуг.

Так, загальна кількість навчальних закладів по Україні на кінець 2017 року складала 15231 заклад, з яких 65,3% (9952) перебувало в управлінні РДА. На початок року кількість загальноосвітніх навчальних закладів, що перебувають в управлінні органів місцевого самоврядування, збільшилась на 8% і склала 5713 шкіл [20].

Потрібно відзначити, що Дніпропетровщина є одним із лідерів за відсотковою кількістю навчальних закладів, що перебувають в управлінні органів місцевого самоврядування, а за кількістю навчальних закладів посідає друге місце в Україні. При цьому кількість навчальних закладів, що перебувають в управлінні ОТГ, у межах всієї країни становить 2322, а опікуються ними 437 об'єднаних територіальних громад [20, с. 24].

З метою формування ефективної системи освіти місцеві громади мають можливість приймати рішення стосовно реструктуризації наявної схеми розподілу коштів на поліпшення якості навчання. Наприклад, вкладати кошти у модернізацію окремих застарілих маленьких шкіл, чи побудувати одну нову школу та налагодити ефективну систему доставлення учнів на заняття, або комбінувати графік навчального процесу таким чином, щоб у деяких випадках (наприклад, погодні негаразди, карантин тощо) була можливість проведення дистанційного онлайн-навчання з ефектом матеріальної присутності в класі та можливістю спілкування як з учителем, так і з однокласниками. Нині перевага надається саме інноваційним формам, методам і технологіям навчання, зокрема із застосуванням сучасних комп'ютерних систем та спеціалізованого програмного забезпечення (дистанційна та комбіновані форми навчання), різноманітних технічних та аудіо-відеозасобів (мультимедійних комплексів, систем відео-конференц- зв'язку, електронних або інтерактивних дошок типу SMART Board тощо) [23, с. 212].

Взагалі всебічний розвиток інтернет-технологій спілкування дає нові можливості розвитку процесу шкільного навчання і такі випадки, як карантин або погодні умови, не мають припиняти навчальний процес. Якщо у вчителя є можливість дистанційного онлайн-навчання з ефектом матеріальної присутності в класі, то для учня достат-

ньо знати лише час початку уроку для засвоєння нового матеріалу, проведення контрольного заходу, а якщо є доступ до відеоуроку за темою заняття, то процес навчання взагалі може бути цілодобовим лише зі зміною очно-заочної форми спілкування з учителем.

Реформа децентралізації спонукає до розроблення власної стратегії всебічного розвитку нових об'єднаних громад. Завдяки швейцарсько-українському проекту «Підтримка децентралізації в Україні», який фінансується Швейцарською Конфедерацією через Швейцарське бюро співробітництва, у 2016 році проект DESPRO ініціював та запропонував Всеукраїнській асоціації сільських та селищних рад (ВАССР), Асоціації малих міст України (АММУ) та Українській асоціації районних і обласних рад (УАРОР) спільний проект із надання підтримки об'єднаним громадам у розробленні місцевих стратегій розвитку [22]. У рамках цього проекту створюються стратегічні плани розвитку ОТГ за участі як експертів – фахівців зі стратегічного планування, працівників Асоціацій, так і місцевих лідерів, учителів, кращих учнів шкіл, бізнесменів, представників місцевого самоврядування. Механізм та передача всіх засобів для підготовки стратегічного документа громади передбачає проведення експертами DESPRO очних тренінгів, а також консультацій за допомогою е-платформи Спільноти практик «Інновації та кращі практики місцевого самоврядування».

Задля отримання практичних результатів втілення в життя реформи децентралізації за такої кількості територіальних громад, які мають виробити та впровадити у життя оптимальну схему функціонування освітніх закладів на своїй території із дотриманням високих державних освітніх стандартів, постає питання про формування саме методики оптимізації цих зусиль, яка має надавати чіткий механізм сталого розвитку освітнього закладу в умовах ОТГ із формуванням системи проблем та цілей, має сприяти розробленню стратегічного плану розвитку установи, впровадженню високих державних стандартів освіти та створенню умов для формування комфортного середовища, орієнтованого на громадян.

**Висновки.** Реформу децентралізації розпочато. Темпи її впровадження значно стислі порівняно з темпами провідних європейських держав. Постійний моніторинг та управління ходом реформи з боку Прем'єр-міністра, Мінрегіонрозвитку та громадськості дозволяє оперативно реагувати на наявні труднощі впровадження реформи. Тому що об'єднання громад є лише першим кроком до забезпечення повноцін-

ного функціонування місцевого самоврядування та досягнення належного рівня якості життя на територіях. Перед новоствореними об'єднаними громадами, які прийняли на себе опікування загальноосвітніми навчальними закладами, в умовах складності та багатовекторності процесу майбутнього (після укрупнення), постає питання розроблення оптимальної стратегії розвитку та

функціонування цих установ на високому державному рівні. Це потребує розроблення ефективної методики підходів і технологій стратегічного планування розвитку територій, а також складання стратегічного плану розвитку навчальних закладів, які будуть функціонувати в умовах ОТГ. У цій частині є деяка методологічна невизначеність, що потребує подальших зусиль.

#### Список літератури:

1. Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання. Передне слово Голови Верховної Ради України В.Б. Гройсмана. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 418 с.
2. Анатолій Ткачук. Скандинавський шлях. Досвід реформ адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування в Данії та Швеції. К.: Логос, 2015. 124 с.
3. Мельничук Анатолій, Остапенко Павло. ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ: реформа № 1. Аналітичні записки. К.: ЦОП «Глобус». ФОП Кравченко Я.О. 2016. 35 с.
4. Методика формування спроможних територіальних громад: Постанова КМУ № 214 від 08.04.2015 р.
5. Децентралізація під мікроскопом: аналіз плюсів та мінусів об'єднаних громад: URL: <http://decentralization.gov.ua/news/2101>.
6. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: наук. доп. / редкол.: Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, В.В. Толкованов та ін.; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю.В. Ковбасюка. К.: НАДУ, 2014. 128 с.
7. Децентралізація відкриває нові можливості для інвесторів: URL: <http://decentralization.gov.ua/news/8387>.
8. 6-поверхова формула освітньої субвенції: Лілія Гриневич про децентралізацію в освіті: URL: <http://decentralization.gov.ua/news/7659>.
9. Академічний тлумачний словник української мови: URL: <http://sum.in.ua>.
10. Кравченко С.О. Управління суспільними реформами: навчальний посібник. К.: УкрСІЧ, 2014. 250 с.
11. Бутко І. Децентралізація по-французьки. Людина і влада. 1999. № 4 5. С. 78–83.
12. Грицяк І.А. Форми державного устрою: зарубіжний досвід та перспективи України: URL : <http://www.nbuv.gov.ua>.
13. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036)
14. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
15. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII; зі змінами. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
16. Гончарук Н.Т. Концептуальні засади реформування місцевого самоврядування у контексті європейського досвіду / Н.Т. Гончарук, Л.Л. Прокопенко. Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади: матер. IX Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф., 27 листопада 2014 р. Полтава: ПолтНТУ, 2014. С. 108–113.
17. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://www.kmu.gov.ua>.
18. Серьогін С.М. Теоретичні засади та основні напрями реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні / С.М. Серьогін, Н.Т. Гончарук. Аспекти публ. упр. Д.: Грані, 2015. № 4 (18) (квітень 2015) С. 111–120.
19. Перепис населення України 2001. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/>.
20. Моніторинг децентралізації. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/7997>.
21. Створення опорної школи. URL: <https://mon.gov.ua/ua/osvita/zagalna-serednya-osvita/oporni-shkoli/stvorennya-opornoyi-shkoli>.
22. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» (DESPRO). URL: <http://despro.org.ua>.
23. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти: монографія / С.М. Серьогін, Ю.П. Шаров, Є.І. Бородін, Н.Т. Гончарук та ін.; за заг. та наук. ред. С.М. Серьогіна, Ю.П. Шарова. Д.: ДРІДУ НАДУ, 2016. 276 с.

**ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ ВЛАСТИ – ПУТЬ СОЗДАНИЯ НОВЫХ ВОЗМОЖНОСТЕЙ ДЛЯ РАЗВИТИЯ СРЕДЫ, ОРИЕНТИРОВАННОЙ НА ЧЕЛОВЕКА**

*В статье проведен анализ открытых материалов мониторинга процесса проведения децентрализации, нормативно-правовых актов и состояния осуществления реформы, в том числе в сфере реформирования образования на местном уровне. Обозначены существующие проблемы в сфере местного самоуправления. Обоснованы и показаны имеющиеся результаты в количественном измерении процесса создания объединенных территориальных общин, которые взяли на себя функции в сфере управления местными учебными заведениями.*

**Ключевые слова:** реформа, децентрализация, объединенная территориальная община, среда, ориентированная на человека, опорное учебное заведение, стратегическое планирование, электронная коммуникация.

**THE DECENTRALIZATION OF THE POWER SYSTEM AS A WAY TO CREATE NEW OPPORTUNITIES FOR THE DEVELOPMENT OF A HUMAN ORIENTED ENVIRONMENT**

*The article analyzes public materials of monitoring the process of legal acts decentralization and the state of reforms implementation, including local self-government reforming. Results of the quantitative measurement of the united territorial communities creation process, which assumed management functions of the educational institutions, are substantiated and represented.*

**Key words:** reform, decentralization, local territorial community, human oriented environment, educational institution, strategic planning, electronic communication.