

В. В. Хоменко

науковий співробітник

ДНУ «Інститут модернізації змісту освіти» Міністерства освіти і науки України

КОНСУЛЬТАТИВНО-ДОРАДЧА ОСВІТНЯ ДІЯЛЬНІСТЬ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ОТГ

У статті проаналізовані основні проблеми, які існують у взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю регіону через консультативно-дорадчі органи. Визначено основні напрями діалогу на регіональному рівні з метою налагодження партнерських відносин в органах місцевого самоврядування з громадськістю.

Було досліджено удосконалення нормативно-методичних і комунікаційних забезпечень реформ місцевого самоврядування на основі застосування ефективних інструментів соціального діалогу у процесі об'єднання та розвитку реформованих громад, включення громадськості у цей процес і посилення відповідальності мешканців за стан справ і якість життя у громаді.

Під час дослідження вивчалися як об'єктивні, так і суб'єктивні джерела (результати анкетування експертів, матеріали ЗМІ, індивідуальні інтерв'ю). При цьому в ході анкетування окремо з'ясовувалася думка представників органів місцевої влади і представників громадськості щодо досліджуваних питань. Громадська участь вивчалася на всіх основних етапах розвитку об'єднаних громад. Ці процеси було умовно розділено на 20 етапів: 10 на стадії об'єднання, 10 – на стадії розвитку ОТГ.

На кожному із цих етапів у ході дослідження вивчалися можливі форми участі громадськості. На основі оцінок громадської участі, зроблених експертами на кожному етапі об'єднання і розвитку кожної з досліджуваних ОТГ, сформовано їх рейтинг за ознакою рівня громадської участі. Дослідження та обробка результатів здійснювалися на основі спеціально розробленої методики міжрегіонального дослідження залучення мешканців до процесів об'єднання та розвитку територіальних громад.

Одним із найважливіших завдань консультативно-дорадчих органів нині є сприяння розвитку громадської ініціативи, яка може набувати таких форм: касаційні законодавчі ініціативи, які стосуються щойно ухваленого нормативно-правового акту і є реакцією на урядову політику; превентивні законодавчі ініціативи, суть яких зводиться до впливу на процес ухвалення нормативно-правових актів на етапі їх розроблення; альтернативні законодавчі ініціативи, здатні запобігати політичним крокам влади або бути реакцією на них.

Ключові слова: дорадництво, органи місцевого самоврядування, консультативно-дорадчий орган.

Постановка проблеми. Під консультативно-дорадчим органом здебільшого розуміють колегіальну установу чи орган, які створені при органі публічної влади на постійній чи тимчасовій основі з метою забезпечення участі громадян в управлінні державними та суспільними справами шляхом проведення консультацій з громадськістю, попереднього обговорення питань, віднесених до компетенції органу публічної влади та здійснення громадського контролю за його діяльністю.

Консультативно-дорадчі органи починають займати все помітніше місце у процесі прийняття нормативно-правових актів у демократичних державах світу. Нині при органах публічної влади створено низку консультативно-дорадчих органів, які мають різний статус, кількісний склад, порядок створення і діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми взаємодії органів влади і громади перебувають у полі зору багатьох дослідників. Зокрема, дослідженню питань взаємодії держави та громадянського суспільства присвячені роботи С.О. Телешуна, О.Г. Пухкала, С.В. Ситник,

І.В. Рейтеровича. Стан та проблеми діалогової комунікації між органами державної влади та громадськістю в українському суспільстві розглядає О.М. Крутій [3]; ефективність діяльності консультативно-дорадчих органів досліджують В.В. Латишева, А.В. Волошина, Ю.Ж. Шайгородський; сутність та механізми громадського контролю – А.І. Буханевич, А.С. Крупник [4]. Крім того, вивченням питань ефективності проведення консультацій з громадськістю займаються такі аналітичні установи як Центр політичних студій та аналітики, Міжнародний центр перспективних досліджень, Український незалежний центр політичних досліджень та інші.

Метою статті є вивчення існуючого стану функціонування освітніх консультативно-дорадчих органів при органах місцевого самоврядування та розробка і теоретичне обґрунтування моделі ефективних взаємовідносин освітніх консультативно-дорадчих структур з органами місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Правовою основою утворення та діяльності консультатив-

но-дорадчих органів є Конституція України, закони та інші нормативно-правові акти. Статус консультативно-дорадчого органу, його повноваження, основні напрями і форми діяльності визначаються положенням про конкретний орган чи спеціальним актом відповідного державного органу (постановою, розпорядженням, наказом).

Термін «дорадництво» тлумачать як «той, хто має право лише обговорювати питання, а не вирішувати його». Слово «орган» означає «організацію або установу, яка виконує певні функції у галузі державного управління». Загалом етимологічні ознаки, які розкривають зміст поняття консультативно-дорадчого органу, чітко відображено в наукових і нормативно-правових підходах до його визначення. Зарубіжні науковці В. Брайт і Н. Боржевеллі кореспондують консультативно-дорадчі органи з утвореннями за участі представників громадськості, які мають внутрішню формалізовану структуру, за якими державні органи закріплюють певні повноваження і з якими консультуються з питань прийняття та виконання державних рішень [5, с. 6]. У Кодексі кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень цей термін визначено так: «Робоча група або комітет, у яких неурядові організації формують експертну групу разом з іншими зацікавленими сторонами й органами державної влади з метою розроблення рекомендацій стосовно перегляду політики» [6, с. 15].

Одним із повноважень виконавчих органів об'єднаних територіальних громад є забезпечення управління закладами дошкільної, загальної середньої та позашкільної освіти. Одним зі значних управлінських повноважень, які отримали органи місцевого самоврядування ОТГ, є право на формування власної ефективної системи забезпечення освітніми послугами населення своєї громади. З урахуванням соціальної значимості сектору освіти і домінуючого обсягу видаткової частини бюджету ОТГ на її утримання це завдання може бути основним і найбільш актуальним для органів влади ОТГ.

Найбільш імовірним ризиком втрати вигоди від створення органу адміністративного обслуговування освіти є поширений намір керівництва ОТГ зробити технічне дублювання старих моделей управління мережею закладів освіти у системі РДА. Важливим елементом створення ефективної системи адміністративного обслуговування освіти ОТГ є максимальне делегування адміністративних і навчально-методичних повноважень на рівень навчального процесу (закладів освіти) у поєднанні з належним управлінням всередині самого закладу та забезпеченням якості освіти. Такого роду децентралізація системи освіти ОТГ дозволить уникнути формування малоефективної і витратної для бюджету виконавчого комітету ОТГ структури.

Рішення ОТГ щодо моделі адміністративного обслуговування освітою має базуватися на реалізації прямих функцій сектору освіти. Акцентування прямих функцій означає, що такого роду завдання як фінансове обслуговування, послуги матеріально-технічного утримання приміщень закладів освіти може бути винесено у формат профільних комунальних служб, заснованих виконавчим комітетом ОТГ.

Кожна ОТГ обирає для себе найбільш ефективну модель функціонування освітньої мережі. Першим кроком на цьому шляху має бути аналіз ситуації і потреб для забезпечення якісних освітніх послуг. Відповідальним за вибір моделі управління та здійснення моніторингу є виконавчий комітет ОТГ, який у співпраці з департаментом ОДА повинен оцінити стан галузі. Результатом моніторингу має бути база даних основних показників, які характеризують сферу освіти. До таких показників варто віднести:

- 1) дані про заклади освіти;
- 2) дані про учнівський контингент (демографічні показники);
- 3) дані про педагогічних і технічних працівників;
- 4) дані про підвезення учнів до закладів освіти;
- 5) бюджетні дані (попередні й поточні витрати закладів освіти);
- 6) дані про інфраструктуру.

Створення об'єднаних територіальних громад у сільських районах вперше в новій історії державного управління в Україні створило умови, коли всі управлінські та фінансові повноваження зосереджені в єдиному органі місцевого самоврядування. Таким чином з'явилася реальна можливість оптимізації мереж закладів освіти для подолання численних проблем, які накопичилися в секторі освіти через велику кількість малокомплектних і одночасно високозатратних закладів освіти в сільських місцевостях України.

Рішення проблеми раціонального витрачання бюджетних коштів на утримання закладів освіти громад не повинно відволікати місцеву владу від розуміння, що одним з головних критеріїв ефективності управління мережею освітніх закладів ОТГ є надання якісних освітніх послуг. Тому органи управління освітою ОТГ повинні спільно з Департаментами освіти і науки ОДА, методистами регіональних інститутів післядипломної педагогічної освіти постійно вдосконалювати методику об'єктивного оцінювання якості освіти в сільських закладах освіти.

Управлінню освітою ОТГ необхідно забезпечити незалежний від керівництва закладу освіти проміжний контроль, який сприятиме виявленню недоліків на всіх етапах навчання. Це допоможе здійснити превентивні заходи у напрямі покращення навчального процесу. Базовими показниками для проведення оцінки якості освіти є:

- 1) відвідуваність закладу освіти;
- 2) середній рівень річних підсумкових оцінок;
- 3) показник результатів зовнішнього незалежного оцінювання;
- 4) сучасне освітнє середовище.

Окрім базових показників, можна використовувати підготовку та участь дітей в олімпіадах, творчих змаганнях (рівня ОТГ, району, області), кількість призових місць; підготовку та участь дітей. Універсальним інструментом вимірювання якості освіти може бути узагальнений аналіз збігу результатів оцінок у закладах освіти і ЗНО. Обов'язок моніторингу змін в якості освіти після надання автономії та контролю за дотриманням загальнодержавних стандартів в освіті покладається на управління освітою ОТГ [8].

До повноважень ради ОТГ у межах затверджених нею структури і штатів належить створення відділів, управлінь або інших виконавчих органів для здійснення повноважень, що є у віданні виконавчого комітету ради ОТГ. Для формування та збалансованої освітньої галузі ОТГ має створити власну систему менеджменту освіти. Залежно від наявного стану кількості закладів освіти, їх географічного розташування система менеджменту освіти ОТГ може мати різні структурні форми та відповідні назви (управління, відділи, сектори, уповноважена особа тощо), штат працівників.

З метою забезпечення єдиного підходу до формування структурних підрозділів освіти місцевих виконавчих органів об'єднаних територіальних громад Міністерством освіти і науки України були запропоновані рекомендації із розроблення положення про структурний підрозділ освіти виконавчого органу об'єднаної територіальної громади. Враховуючи державне значення реформування методичної служби та партнерську співпрацю з органами освіти у громадах, 29 липня 2020 року КМУ прийняв Постанову № 672 «Деякі питання професійного розвитку педагогічних працівників» і затвердив Положення про центр професійного розвитку педагогічних працівників.

Згідно з Положенням основними завданнями центрів є сприяння професійному розвитку педагогічних працівників, забезпечення їхньої психологічної підтримки та консультування із широкого кола питань, пов'язаних з освітнім процесом. Центри мають узагальнювати та поширювати інформацію про можливості професійного розвитку освітян: програми підвищення кваліфікації, вебресурси та інші інструменти, які можуть стати у нагоді для їхнього професійного зростання. Вони мають також координувати діяльність професійних спільнот педагогів і надавати психологічну підтримку педпрацівникам.

Центри орієнтовані на консультування, зокрема, за такими напрямками:

- 1) планування та визначення траєкторії професійного розвитку;
- 2) проведення супервізії;
- 3) впровадження компетентнісного, особистісно орієнтованого, діяльнісного та інклюзивного підходів у навчанні;
- 4) застосування нових освітніх технологій;
- 5) організація освітнього процесу за різними формами, зокрема з використанням технологій дистанційного навчання.

Штатний розпис центру передбачає такі посади: директор, консультант, психолог, бухгалтер, працівник з функціями обслуговування. Кількість посад визначається засновником. Згідно з Положенням центр утворюється органом місцевого самоврядування відповідно до законодавства з урахуванням потреб відповідної територіальної громади, тобто засновником може бути будь-яка місцева рада. За своїм статусом центр має бути юридичною особою – комунальною, бюджетною, неприбутковою установою і не може функціонувати як структурний підрозділ інших установ, закладів, організацій.

З метою ефективного управління методичною роботою в закладах освіти ОТГ та для координації навчально-методичного забезпечення їх діяльності може створюватися методична рада освітнього округу. Структура органу управління освітою формується залежно від потреб і можливостей громади. Це може бути окремий орган, у компетенції якого лише питання освіти, а може функціонувати як об'єднана структура [8]. Наприклад, управління освіти, молоді та спорту або в інших варіантах.

Орган управління може мати повну структуру (керівник, заступник, спеціалісти тощо) або ж функції з управління освітою виконуватиме спеціаліст, який є у штаті виконавчого комітету ОТГ. Виконавчий комітет ради ОТГ здійснює реєстрацію органу управління освітою ОТГ; відкриває рахунки в органах Державної казначейської служби; інформує департамент освіти і науки ОДА про назву та реквізити для подальшого інформування МОН і місцевої фіскальної служби; затверджує Положення про орган управління освітою ОТГ.

Так, структура відділу освіти *Теребовлянської міської ОТГ* (Тернопільська область) має такий вигляд:

- 1) начальник відділу – 1;
- 2) головний спеціаліст – 2;
- 3) спеціаліст I категорії – 1.

Теребовлянська об'єднана територіальна міська громада включає 26 населених пунктів (м. Теребовля та 25 сіл). У підпорядкуванні її відділу освіти перебувають 38 навчальних закладів. За час роботи відділу освіти було створено один опорний заклад (Теребовлянська ЗОШ I-III ст. № 1) з трьома філіями, а також закрито одну

малокомплектну школу (Заставецька ЗОШ I ступеня). Однак утримувати малокомплектну школу нерентабельно, тому після консультацій і обговорень з громадою і освітянами заклад освіти закрили. Труднощі нині є в питанні довозення учнів до опорного закладу, адже шкільний автобус уже тривалий час перебуває на ремонті.

Важливою проблемою, з якою зіткнувся відділ освіти Терехівської об'єднаної територіальної громади, є нерівномірний розподіл освітньої субвенції. У школах, де є невелика кількість учнів, освітня субвенція в надлишку, її перерозподіляють на премії. Натомість у школах, де кількість учнів більша, освітньої субвенції не вистачає. Представники відділу освіти вважають за доцільне надати усім закладам автономію і можливість самостійно розпоряджатися виділеними для них коштами освітньої субвенції. Однак це може призвести до того, що необхідно буде розширювати штат. Освіта дофінансовується також із місцевого бюджету. Зокрема, йдеться про харчування дітей, опалення тощо. Усі школи Терехівської об'єднаної територіальної громади укомплектовані комп'ютерними класами, які підключені до мережі Інтернет [8].

Розвадівська об'єднана територіальна громада (Львівська область) включає 6 населених пунктів. Управління освітою здійснює Центр господарського та фінансового забезпечення освіти і культури, у штаті якого передбачено такі посади: директор, головний бухгалтер, методист з питань освіти (2 штатні одиниці), методист з питань культури (1 штатна одиниця), економіст, бухгалтер (2 штатні одиниці), інженер, водій.

Освітня субвенція повністю покриває оплату праці педагогічних працівників. Крім цього, освіта дофінансовується з бюджету ОТГ у розмірі 3 млн грн. Ці кошти використовують для оплати праці технічних працівників, харчування дітей і на оплату комунальних послуг. У підпорядкуванні Розвадівської ОТГ є шість шкіл, з яких одна початкова (Надітицький ЗЗСО I ст.), дві I-II ступенів (Крупський ЗЗСО I-II ст., Веринський ЗЗСО I-II ст.) і дві школи I-III ст. (Розвадівський ЗЗСО I-III ст., Черницький ЗЗСО I-III ст.).

Фінансове обслуговування закладів освіти Розвадівської об'єднаної територіальної громади здійснює троє бухгалтерів. Нині на території ОТГ функціонує один опорний заклад (Розвадівський ЗЗСО I-III ст.), до якого шкільним автобусом, який є на балансі ОТГ, довозять учнів Веринського ЗЗСО I-II ст. У планах керівників освіти ОТГ – забезпечити довозення також і учнів Крупського ЗЗСО I-II ст. Керівництво Розвадівської ОТГ планує 3-поверхову добудову до існуючого закладу освіти у селі Черниця, зробивши його опорним закладом громади [8].

Висновки і пропозиції. Одним із найважливіших завдань консультативно-дорадчих органів

нині є сприяння розвитку громадської ініціативи, яка може набувати таких форм: касаційні законодавчі ініціативи, які стосуються щойно ухваленого нормативно-правового акту і є реакцією на урядову політику; превентивні законодавчі ініціативи, суть яких зводиться до впливу на процес ухвалення нормативно-правових актів на етапі їх розроблення; альтернативні законодавчі ініціативи, здатні запобігати політичним крокам влади або бути реакцією на них.

На основі проведених досліджень і пошуків ефективних механізмів взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю можна зазначити, що громадські консультативно-дорадчі органи – один із важливих суб'єктів процесу взаємодії органів місцевого самоврядування з громадою та вироблення сучасної освітньої політики і забезпечення якісних освітніх послуг в ОТГ. Їх участь у цьому процесі насамперед консультативна, контролююча та представницька.

Враховуючи цікавий досвід роботи консультативно-дорадчих органів з питань освіти можна навести приклади певних структур по регіонах: консультативно-дорадчий комітет при виконкомі міської ради (Лозівська міська ОТГ, Харківська область); колегія відділу освіти (Ямницька ОТГ, Івано-Франківська область); Молодіжний консультативно-дорадчий орган на території ОТГ (Великоандрусівська ОТГ, Кіровоградська область); піклувальні ради в ОТГ (Новопокровська, Троїцька ОТГ, Луганська область).

Не викликає сумнівів важливість усвідомлення значущості функціонування партнерських зв'язків із громадськістю керівників освіти органів місцевого самоврядування ОТГ. Це допоможе підняти імідж органів місцевої влади й поступово привернути увагу усіх членів громад до реформування держави загалом. Ефективність роботи консультативно-дорадчих органів місцевого самоврядування ОТГ залежить від їх суб'єктного складу та наявності політичної волі враховувати результати освітньої діяльності в розбудові заможних громад.

Список використаної літератури:

1. Гузій Н.В., Шестакова Т.В. Педагогічне дорадництво в Україні: реалії та перспективи. *Єдність навчання і наукових досліджень – головний принцип університету*: зб. наук. пр. звітно-наукової конф. викладачів університету за 2013 рік (м. Київ, 4-6 лютого 2014 року) / укл. Г.І. Волинка, О.В. Уваркіна, О.П. Ємельянова. Київ : НПУ імені М.П. Драгоманова, 2014. С. 161–163.
2. Крупник А.С. Громадський контроль: сутність і механізми здійснення. Теоретичні та прикладні питання державотворення. *On-line збірник наук. праць ОРІДУ НАДУ при Президентові*

- України. 2007. Вип. 1. URL: http://novyistryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf (дата звернення: 17.03.2017).
3. Крутій О.М. Сучасний стан діалогової комунікації між органами державної влади та громадськістю в українському суспільстві. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2012. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Diur_2012_2_3 (дата звернення: 17.03.2017).
 4. Питання консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 року № 599. *Офіційний вісник України*. 2009. № 45. Ст. 1511.
 5. Общественные советы как механизм участия общественности в работе государственных органов : сб. материалов / сост. В. Брайт; науч. ред.: Н. Боржелли, А. Ткачук. Киев : Легальный статус, 2004. 160 с.
 6. Code of Good Practice for Civil Participation in the DecisionMaking Process (CONF/PLE(2009) CODE1): Adopted by the Conference of INGOs at its meeting on 1st October 2009. Strasburg, 2009. 17 p.
 7. Філософські та методологічні проблеми права : наук. журн. / редкол.: В.В. Черней (голова) та ін.]. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2017. № 1(13). 208 с.
 8. Освіта в об'єднаній територіальній громаді: перші кроки. Політична партія «Українська Галицька Партія», 2018. URL: https://uhp.org.ua/wp-content/uploads/2018/09/dovidnyk-osvita-v-OTG-UHP-2018-finish-24_04_2018.pdf (дата звернення: 17.03.2020).

Khomenko V. Advisory educational activities in local self-governments of ATCs

One of the most important tasks of advisory bodies today is to promote the development of public initiative, which can take the following forms: cassation legislative initiatives that relate to the newly adopted legal act and are a reaction to government policy; preventive legislative initiatives – they are intended to influence the process of adopting regulations at the stage of their development; alternative legislative initiatives capable of preventing or responding to political actions of the authorities.

The article analyzes the main problems that exist in the interaction of local self-government bodies with the public in the region through advisory bodies. The main directions of dialogue improvement on the regional level are determined with the purpose of establishing partnerships in local self-government bodies with the public.

The improvement of normative-methodical and communication support of local self-government reforms was investigated on the basis of application of effective tools of social dialogue in the process of unification and development of reformed communities, public involvement in this process and strengthening of responsibility of residents for community and quality of life. The study examined both objective sources and subjective sources (results of expert questionnaires, media materials, individual interviews).

At the same time, the opinion of representatives of local authorities and the public on the researched issues was separately clarified during the questionnaire. Civic participation was studied at all major stages of unification and the development of united communities. These processes were conditionally divided into 20 stages: 10 at the stage of unification and 10 at the stage of OTG development. At each of these stages, the study examined possible forms of public participation.

Based on the assessments of public participation made by experts at each stage of the integration and development of each of the studied OTG, their rating is formed on the basis of the level of public participation. The research and processing of the results were carried out on the basis of a specially developed method of interregional research of the involvement of residents in the processes of unification and development of territorial communities.

Key words: advisory bodies, local self-government bodies, advisory body.