

УДК 37.014.522(477)
DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2-1.29>

І. В. Застрожнікова

кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри публічного управління, адміністрування та права
Таврійського державного агротехнологічного університету
імені Дмитра Моторного

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ СТВОРЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ОПОРНИХ ШКІЛ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

У статті визначаються роль державного регулювання у створенні та функціонуванні опорних шкіл. Обґрунтовується необхідність створення опорних шкіл на всій території України, що зумовлено великими видатками на утримання малокомплектних шкіл та низьким рівнем освіти у таких школах. Автор звертає увагу на те, що створення опорних шкіл є не зовсім простим питанням, адже воно передбачає пониження ступеня школи або взагалі її закриття, що, зі свого боку, призводить до скорочення штату. Зазначається, що оптимізація шкільної мережі може відбуватися шляхом закриття недостатньо укомплектованих шкіл з організацією підвезення дітей до інших найближчих шкіл. Автором підраховано, що станом на 01 червня 2019 року в Україні вже створено 793 опорні школи та цей процес постійно триває. Встановлено, що лідером у створенні опорних шкіл є Кіровоградська область, у якій станом на 01 червня 2019 року вже відкрито 73 опорні школи, також у лідерах за створенням опорних шкіл Житомирська, Львівська та Полтавська області, у кожній з яких вже створено понад 50 опорних навчальних закладів. Вказано, що державне регулювання діяльності опорних шкіл здійснюється з допомогою прямих методів державного регулювання, а саме надання освітніх субвенцій та методичних вказівок до їх розподілу, а також правових – з допомогою низки нормативно-правових актів, кожен з яких, разом з його роллю у створенні та функціонуванні опорних шкіл, розглядається окремо. Головним нормативно-правовим актом, що регулює процес створення та функціонування опорної школи є Положення про освітній округ, у якому закріплено правила затвердження умов та проведення конкурсу засновником для визначення опорного закладу серед підпорядкованих йому загальноосвітніх навчальних закладів. Ухвалення рішення про створення опорного закладу відбувається на засадах також на засадах вказаного Положення.

Ключові слова: громада, державне управління, децентралізація, місцеве самоврядування, Міністерство освіти і науки України, опорна школа, освіта, освітня субвенція, Положення про освітній округ, школа.

Постановка проблеми. На даний час в Україні триває процес децентралізації влади. В процесі реформи децентралізації об'єднані територіальні громади (далі – ОТГ) мають дуже важливе стратегічне завдання – створення механізму управління освітою. Метою такого реформування є, насамперед, передача повноважень і відповідальності за управління освітою органам місцевого самоврядування і, безпосередньо, школам. Водночас роль та повноваження державного регулювання щодо визначення загальноу-

країнської освітньої стратегії та спільного курсу освітньої реформи буде збережено за Міністерством освіти та науки України. Одним з ключових аспектів реформування в умовах децентралізації стало створення опорних шкіл, як центрів освітніх округів. Це завдання є особливо важливим в контексті спрямованості реформи на децентралізацію системи освіти. Таким чином, дослідження ролі держави, як основного регулятора освітніх процесів в Україні, у створенні та функціонуванні опорних шкіл, є актуальною проблемою державного управління, яка потребує детального вивчення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У розвиток дослідження функціонування опорних шкіл в Україні вагомий внесок зробили вчені формуванням та управління системою вищих шкіл значний внесок зробили вчені Л.Я. Бенюк, В. Пальчук, М.С. Пашкевич, М.О. Харченко та інші. Водночас їх дослідження в основному спрямовані на наукові засади функціонування опорних шкіл, на цим роль державного регулювання, визначення методів державного регулювання у створенні та функціонуванні опорних шкіл залишаються маловивченими.

Мета статті. Головною метою даної наукової роботи є дослідження ролі державного регулювання у створенні та функціонуванні опорних шкіл в Україні.

Виклад основного матеріалу. Децентралізація – це процес, що передбачає передачу повноважень розв'язувати місцеві проблеми на найближчий для людей рівень – від центральних державних структур органам місцевого самоврядування, а також забезпечити їх власними фінансовими ресурсами, які зроблять їх спроможними ці проблеми вирішувати.

До компетенцій реформованих громад, зокрема, входить дошкільна, середня та позашкільна освіта. Водночас основним регулятором освітньої діяльності залишається держава.

Головним органом виконавчої влади у сфері освіти та науки є Міністерство освіти та науки України (далі – МОН), діяльність якого керується Кабінетом Міністрів України. До головних місій міністерства належить забезпечення розробки та реалізації державної політики у таких сферах: освіта і наука, наукова, науково-технічна та інноваційна діяльності, трансфер технологій.

Крім того, до повноважень міністерства входить державний контроль за роботою навчальних закладів, установ та організацій, підприємств, які надають послуги у сфері освіти або здійснюють іншу діяльність, яка об'єднана з наданням таких послуг, незалежно від форми власності та їх підпорядкування. Акти МОН України мають обов'язковий характер у межах його повноважень для міністерств та відомств, які керують закладами освіти [3].

З метою забезпечення рівного доступу до якісної освіти й умов навчання дітей у всіх регіонах України МОН започаткувало створення інфраструктури загальноосвітніх навчальних закладів. Ідеться про налагодження функціонування мережі опорних шкіл.

Проблема з невеликою кількістю учнів в малих містах та селах має вирішуватися з допомогою оптимізації мережі шкільних закладів. На наш погляд, зменшення кількості шкіл у селах шляхом об'єднання шкіл та використання автобусів для транспортування дітей до найближчих шкіл було прийнятним рішенням. Цей процес дозволить заощадити кошти, що витрачаються на експлуатацію приміщень у спорожніх школах, і спрямувати їх натомість на модернізацію тих шкіл, які залишились.

Оптимізація шкільної мережі може відбуватися шляхом закриття недостатньо укомплектованих шкіл з організацією підвезення дітей до інших найближчих шкіл. Громади можуть також створювати опорні школи (зазвичай велика школа в адміністративному центрі громади), після закриття там недостатньо укомплектованих шкіл.

Опорні школи – це заклади загальної середньої освіти, які мають вищий юридичний статус і більше повноважень, ніж звичайні школи [7]. В опорних школах, як правило, навчається понад 200 учнів, вони оснащені сучасним обладнанням для вивчення різних предметів і мають кваліфікованих вчителів з цих предметів. Ці заклади відвідують учні середньої та старшої школи, тоді як учні початкових класів зазвичай продовжують навчатись у ближчих маленьких школах [4].

Створення опорних шкіл є не зовсім простим питанням, адже воно передбачає пониження ступеня школи або взагалі її закриття, що, зі свого боку, призводить до скорочення штату. Проте, вважаємо, що цей крок є вкрай необхідним з багатьох вагомих причин. По-перше, у малокомплектних школах один вчитель викладає кілька предметів, що позначається на якості знань школярів та майбутніх абітурієнтів. В багатьох селах, які найбільше постраждали від скорочення населення та переїзду молоді в міста, школи

спорожніли до тієї міри, що не кожен клас мав хоча б 5 учнів.

Відомо, що сільські учні вже кілька років поспіль, мають нижчі бали ЗНО – це пояснюється як соціально-економічним статусом мешканців сіл, так і нижчою якістю освіти в сільських школах [6]. По-друге, вартість навчання одного учня у малокомплектних школах досягає 45 тис. грн на рік, тоді як у школах з нормальною кількістю учнів ця сума не перевищує 15 тис. грн.

Зрозумілим є той факт, що ідея створення опорних шкіл обурює сільських вчителів, деякі з яких втратять робочі місця, проте така оптимізація в умовах дефіциту бюджету та в умовах низької якості знань учнів маленьких шкіл є необхідною. Саме

створення відремонтованих та обладнаних опорних шкіл, куди завдяки коштам ОТГ, довозять дітей з найближчих населених пунктів – є пріоритетним напрямом державного регулювання освіти в умовах децентралізації. Останні кілька років усі основні інвестиції в інфраструктуру шкіл пріоритетно спрямовуються саме на опорні школи.

Наразі, МОН України здійснює моніторинг та аналіз створення опорних шкіл в Україні. Так, за даними МОН, станом на 1 червня 2019 року в Україні є лише одна область – Закарпатська, у якій не створено жодної опорної школи. Лідерами у створенні опорних шкіл є Кіровоградська, Житомирська, Львівська та Полтавська області, у кожній з них створено понад 50 опорних шкіл.

Всього станом на 01 червня 2019 року в Україні створено 793 опорні школи та цей процес невпинно триває. Адже, порівнюючи з 2016 р., кількість таких шкіл в Україні збільшено з 137 до 793.

Державне регулювання діяльності опорних шкіл здійснюється з допомогою правових методів державного регулювання, а саме низки нормативно-правових актів. Пропонуємо розглянути кожен з них детально.

Головним нормативно-правовим актом, що врегульовує питання створення представницьким органом місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад, районними радами опорних закладів та їх філій є Положення про освітній округ, затверджене постановою Кабінету міністрів України від 27 серпня 2010 року № 777 (в редакції постанови Кабінету міністрів України від 20 січня 2016 року № 79). Так, підготовка до ухвалення рішення про створення опорного закладу здійснюється на основі п.5 даного Положення. У пункті 6 визначеного положення закріплено правила затвердження умов та проведення конкурсу засновником для визначення опорного закладу серед підпорядкованих йому загальноосвітніх навчальних закладів. Ухвалення рішення про створення опорного закладу відбувається на засадах Положення, закріплених у пункті 7, у порядку, визначеному Законом України «Про місцеве самоврядування».

Таблиця 1

Створення опорних шкіл в областях України

Область	Кількість опорних шкіл в областях України станом на 01 червня 2019 року
Кіровоградська	73
Житомирська	61
Львівська	61
Полтавська	52
Сумська	47
Вінницька	45
Харківська	44
Дніпропетровська	41
Київська	40
Одеська	39
Чернігівська	37
Тернопільська	32
Волинська	30
Рівненська	30
Запорізька	23
Херсонська	22
Хмельницька	20
Миколаївська	19
Донецька	19
Черкаська	17
Луганська	16
Чернівецька	13
Івано-Франківська	12
Всього створено опорних шкіл в Україні станом на 01 червня 2019 року	793

Примітка. Побудовано автором на основі даних офіційного сайту МОН України [1]

Державна реєстрація опорної школи, як юридичної особи проводиться відповідно до вимог закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань».

19 квітня 2017 року Кабінет Міністрів України прийняв постанову про філії опорних шкіл, які можуть виконувати функції не лише початкової школи, а й дитячих садків. Зокрема, філіями опорних шкіл відтепер можуть бути навчально-виховні комплекси – заклади, що об'єднують початкову школу та дитячий садок. На наш погляд, цей нормативно-правовий акт є дуже важливим в оптимізації діяльності опорних шкіл, зокрема, в оптимізації використання шкільних приміщень. Дуже часто філіями опорних шкіл стають ті заклади освіти, у яких було понижено ступінь після створення опорної школи, наприклад замість початкової, базової та середньої залишається тільки початкова. Тому, у таких закладах є вільні приміщення, де за вищевказаною постановою можна відкрити повноцінний дитячий садок, тобто утворити у філіях повноцінний навчально-виховний комплекс.

Кількість учнів опорного закладу (без урахування учнів (вихованців) філій), **як правило**, становить не менше 200 осіб, Частина друга статті 14 Закону України «Про загальну середню освіту» визначає кількість учнів у класах опорної школи. У загальноосвітніх навчальних закладах, розташованих у селах, селищах, кількість учнів у класах визначається демографічною ситуацією, але повинна становити не менше п'яти осіб.

Відповідно до пунктів 2 та 7 Положення про освітній округ, засновниками (співзасновниками) опорного закладу, його філій можуть бути представницькі органи місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад, районні ради.

Відповідно до пункту 106 «Положення про загальноосвітній навчальний заклад», затвердженого постановою Кабінету міністрів України від 27 серпня 2010 року № 778, за рішенням засновника (власника) закладу бухгалтерський облік може здійснюватися самостійно або через централізовану бухгалтерію.

Щодо прямих методів державного регулювання функціонування опорних шкіл, то слід звернути увагу на освітні субвенції, які надаються місцевим бюджетам з метою фінансового забезпечення реалізації делегованих органам місцевого самоврядування повноважень у сфері освіти. Формулу розподілу освітньої субвенції затверджено постановою Кабінету міністрів України від 27 грудня 2017 року № 1088 зі змінами, внесеними згідно з Постановою КМ № 65 від 06 лютого 2019 року. Статтею 95 Бюджетного кодексу України передбачено запровадження коригувальних коефіцієнтів, які затверджені згаданою Формулою [8].

Особливості функціонування денних загальноосвітніх навчальних закладів, що розташовуються **в сільській місцевості** міст обласного значення, районів і об'єднань територіальних громад та денних малокомплектних загальноосвітніх навчальних закладів у шахтарських, інших малих малофункціональних містах (без урахування закладів гірської місцевості) враховані шляхом застосування коефіцієнтів приведеної кількості учнів денних загальноосвітніх шкіл сільської місцевості до кількості учнів усіх загальноосвітніх шкіл України. Зазначені коефіцієнти приведення визначені за 5 групами. Критерієм розподілу за групами є **середня наповнюваність класів і класів-комплектів** [1].

Висновки та пропозиції. Отже, попри окремі недоліки створення опорних шкіл в умовах децентралізації, їх створення є необхідним, адже їх створення та функціонування значно скорочує видатки на освіту одного школяра, що пов'язано з тим, що такі школи є повнокомплектними. Крім того, завдяки кращому кадровому забезпеченню, у таких школах учні отримують вищий рівень знань. Усі основні інвестиції в інфраструктуру шкіл зараз пріоритетно спрямовуються саме на опорні школи, що робить кращим їх матеріально-технічне забезпечення. В умовах децентралізації діяльність опорних шкіл знаходиться у відомстві відділів освіти ОТГ. Поряд з цим, роль держави, в особі Міністерства освіти та науки України, у регулюванні створення та функціонування

опорних шкіл залишається дуже значною, основними методами державного регулювання є правові, які полягають у наданні нормативно-правової бази для створення і функціонування опорних шкіл, та прямі, що пов'язані з наданням та розподілом освітніх субвенцій. На наш погляд, держава має сприяти створенню опорних шкіл на всій території України, проте у деяких областях створення таких шкіл йде дуже повільними темпами. Вважаємо, що державна політика має бути націлена на сприяння об'єднання громад, створення спроможних ОТГ, які, зі свого боку, відповідатимуть за створення опорних шкіл.

Список використаної літератури:

1. Офіційний сайт міністерства освіти та науки України. URL: <https://mon.gov.ua/ua/osvita/zagalna-serednya-osvita/opor-ni-shkoli/stvorennya-opornoyi-shkoli>
2. Вікторов В.Г. Регулювання якості освіти як філософсько-освітянська проблема : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра філософ. наук. Київ, 2006. 30 с.
3. Застрожнікова І.В. Державне регулювання підготовки кадрів для об'єднаних територіальних громад вищими навчальними закладами України. *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. пр. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2019. Вип. 1 (55).
4. Застрожнікова І.В. Освіта в сільських ОТГ в умовах децентралізації влади в Україні. *Збірник тез доповідей III Всеукраїнської науково-практичної конференції «Публічне управління та адміністрування у процесах економічних реформ» ДВНЗ «Херсонський державний аграрний університет»*, м. Херсон, 18-19 квітня 2019 року.
5. Застрожнікова І.В. Якісна освіта, як передумова сталого розвитку сільських територій. *Збірник тез доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції здобувачів вищої освіти та молодих учених «Економіка, підприємництво, менеджмент : сучасний стан і обриси майбутнього» Національна металургійна академія України*, м. Дніпро, 23 квітня 2019 року.
6. Застрожнікова І.В. Вплив децентралізації на розвиток освіти на селі / І.В. Застрожнікова. *Збірник тез доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції «Реформа адміністративно-територіального устрою в Україні: реалії та перспективи»*, м. Полтава, 29 травня 2019 року.
7. Наукові засади формування мережі опорних шкіл у регіонах України : монографія / М.С. Пашкевич, М.О. Харченко ; М-во освіти і науки України, Нац. гірн. ун-т. Дніпропетровськ : НГУ, 2016. 149 с.
8. Про затвердження формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1088-2017-%D0%BF#n7>.

Zastrozhnikova I. State regulation of creation and functioning of support schools in decentralization conditions

The article defines the role of state regulation in the establishment and functioning of the reference schools. The necessity of establishing secondary schools throughout the territory of Ukraine is substantiated, which is conditioned by large expenditures on the maintenance of small schools and the low level of education in such schools. The author draws attention to the fact that the establishment of reference schools is not a very simple issue, because it involves reducing the school's degree or, in general, its closure, which in turn leads to a reduction of staff. It is noted that optimization of the school network can take place by closing the schools that are not sufficiently staffed with the organization of transportation of children to other nearby schools. The author estimates that as of June 1, 2019, 793 base schools have already been created in Ukraine, and this process is constantly ongoing. It was established that the leader in the establishment of reference schools is the Kirovograd region, where, as of June 1, 2019, 73 supporting schools have already been opened, as well as leaders in the establishment of reference schools of Zhitomir, Lviv and Poltava regions, each of which has already created more than 50 basic training establishments. It is indicated that state regulation of activity of reference schools is carried out with the help of direct methods of state regulation, namely the provision of educational subventions and methodical instructions for their distribution, as well as legal ones, through a number of legal acts, each of which, together with its role in creating and the functioning of the reference schools are considered separately. The main legal act regulating the process of establishing and

operating a reference school is the Provision on the educational district, which stipulates the rules for approval of the conditions and the conduct of the contest by the founder to determine the reference institution among its subordinate educational institutions. The decision to establish a support institution is also based on the principles of the said Regulation.

Key words: *community, state administration, decentralization, local self-government, Ministry of Education and Science of Ukraine, support school, education, educational subvention, Regulations on educational district, school.*