



УДК 342.97:352/354:37

**Троценко Микола Миколайович**

аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту  
Національної академії державного управління при Президентові України

## **НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ З ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ОСВІТИ**

***Анотація.** У статті здійснено аналіз нормативно-правової бази розподілу та делегування повноважень від центральних органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування, а також обґрунтовано потребу внесення змін до відповідних законів і підзаконних актів, що впливають на забезпечення якості освіти.*

***Ключові слова:** освітня політика, реформа освіти, територіальна громада, децентралізація, взаємодія держави і громади у сфері освіти, нормативно-правове забезпечення.*

**Trotsenko M.M. Legislative environment for collaboration between central government and local self-governments in providing high-quality education**

***Annotation.** This article presents an analysis of current laws and regulations that segregate and delegate responsibilities from central government institutions to local self-government bodies. The author also examines specific proper and delegated responsibilities of local self-governments regarding high-quality education provision.*

***Key words:** education policy, education reform, territorial community, decentralization, collaboration between the state and community in education sector, legislative environment.*

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади, що розпочалася в Україні 2014 року, стала каталізатором змін у всіх сферах життя країни. Одним зі стратегічних напрямків змін, що мають задовольнити потреби суспільства у високоякісних і доступних послугах на відповідних територіях, є реформа освіти, яка почалася із загальної середньої освіти.

З ухваленням Закону України «Про освіту» від 5 вересня 2017 року №2145-VIII значну частину повноважень було передано органам місцевого самоврядування. Саме вони тепер несуть відповідальність за забезпечення



якості освіти, а також забезпечення реалізації освітньої політики на місцях. У цьому контексті пріоритетності набуває питання належного, тобто адекватного та своєчасного, нормативно-правового забезпечення процесу децентралізації освітніх повноважень від центральних органів виконавчої влади до місцевих органів самоврядування. Це пояснюється тим, що наявність такої нормативно-правової бази сприятиме, по-перше, уникненню розбіжностей у трактуванні та неузгодженості між різними нормативно-правовими актами в частині забезпечення якості освітніх процесів; по-друге, чіткому розмежуванню повноважень усіх основних суб'єктів, залучених до реформування системи освіти.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вагомий внесок у вивчення нормативно-правового забезпечення реформи децентралізації в частині делегування освітніх повноважень зробили такі вітчизняні науковці, як А. Павлюк [1], В. Кампо [2], Ю. Ковбасюк [3], К. Ващенко, В. Толкованов [4], Н. Нижник [5], В. Куйбіда [6] та ін.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Як свідчить проведений аналіз, досі невирішеним залишається питання нормативного забезпечення не лише механізмів державного контролю за наданими місцевим органам самоврядування повноваженнями у сфері освіти (формування та оптимізація мережі закладів освіти, фінансування, забезпечення якості надання освітніх послуг), а й їх взаємодії з центральними органами виконавчої влади, що потребує дальшого наукового дослідження та обґрунтування.

**Формулювання цілей статті.** Мета статті – здійснити аналіз нормативно-правової бази розподілу та делегування повноважень від центральних органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування, а також обґрунтувати потребу внесення змін до



відповідних законів і підзаконних актів, що впливають на забезпечення якості освіти.

**Виклад основного матеріалу.** Зрозуміло, що для ефективного впровадження реформи децентралізації потрібна відповідна нормативно-правова база, яка унеможливить подвійне трактування законодавства, зокрема в частині освітніх повноважень. Україна почала робити перші кроки до децентралізації, ратифікувавши Європейську хартію місцевого самоврядування. У статті 2 Хартії чітко зазначено, що «принцип місцевого самоврядування визнається в національному законодавстві та, у міру можливості, в Конституції» [7]. Це повною мірою і визначено в Основному Законі – Конституції України, де в розділі XI статтями 140-143 визначено право громадян на добровільне об'єднання з метою вирішення питань, що є актуальними для окремої громади або території, зокрема і в частині питань, пов'язаних з освітніми процесами.

Зокрема, стаття 140 Конституції України містить положення про те, що «місьцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [8]. Це означає, що громадяни через делегування повноважень місцевим радам та іншим громадянським інституціям самі можуть вирішувати пріоритетні питання місцевого значення. Серед них особливої значущості набувають нині питання щодо поліпшення якості надання освітніх послуг для забезпечення сталого розвитку громади.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р було схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Мета цієї Концепції полягає в урегулюванні механізмів взаємодії центральних



органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування, тобто в «визначенні напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян у всіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад» [9].

Слід наголосити на тому, що ухвалення Концепції створило реальні передумови для вироблення якісно нових механізмів забезпечення якості освітніх послуг. Крім цього, Концепція дозволяє не лише суттєво зменшити бюрократичні важелі впливу, а й створює умови для оптимальнішого вирішення завдань громади в межах своєї території. Децентралізація у сфері освіти передбачає передання повноважень та відповідальності органам місцевого самоврядування для ефективного управління освітою для забезпечення потреб населення відповідного регіону, відповідної території чи громади та підвищення його ефективності й конкурентоспроможності населення.

Наступним етапом у запровадженні освітньої реформи стало розроблення та затвердження урядом Плану заходів щодо реалізації зазначеної Концепції. Згідно з Планом заходів кожному профільному міністерству доручено розробити та внести пропозиції щодо дерегуляції своїх повноважень, зокрема і в освітній галузі [10]. Причому такий крок своєю чергою став поштовхом для суттєвих змін у національному законодавстві щодо сфери забезпечення якості освіти. Одним із перших таких документів стала Концепція «Нова українська школа», схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 грудня 2016 р. № 988-р. У ній одним з основних завдань визначено «проведення докорінної та



системної реформи загальної середньої освіти з урахуванням досвіду провідних країн світу, зокрема змісту загальної середньої освіти, педагогіки загальної середньої освіти, системи управління загальною середньою освітою, структури загальної середньої освіти, системи державного фінансування загальної середньої освіти, нормативно-правового забезпечення загальної середньої освіти» [11].

Слід зазначити, що вищезазначений документ сформував чіткі орієнтири для дальших законодавчих ініціатив. Вони отримали відбиті в новому Законі України «Про освіту» від 5 вересня 2017 року № 2145-VIII (далі – Закон), яким фактично було розпочато освітню реформу в Україні. Відповідно до статті 70 Закону державно-громадське управління у сфері освіти визначається як взаємодія органів державної влади, органів місцевого самоврядування з громадськими об'єднаннями, іншими інститутами громадянського суспільства з метою ухвалення ефективних управлінських рішень і задоволення суспільних інтересів у сфері освіти [12]. Крім цього, означена стаття закладає фундаментально нові партнерські підходи до взаємодії держави та місцевих громад, що своєю сутністю відбиває загальний курс України до визнання та встановлення європейських правил гри із зовсім іншими, ніж дотепер, цінностями та традиціями.

Рамковий Закон ініціював зміни до всіх спеціальних законів, а саме «Про дошкільну освіту», «Про загальну середню освіту», «Про позашкільну освіту» і «Про професійну та професійно-технічну освіту».

Стаття 66 Закону визначає повноваження органів місцевого самоврядування на трьох рівнях адміністративно-територіального устрою держави, якими є обласні ради, Київська та Севастопольська міські ради; районні, міські ради, ради об'єднаних територіальних громад; сільські, селищні ради. Саме тому Закон дозволяє органам місцевого



самоврядування на трьох рівнях адміністративно-територіального устрою держави створювати заклади освіти. Як засновник (засновники) закладу освіти ці органи місцевого самоврядування наділені широким спектром повноважень щодо створених закладів освіти, оскільки тепер вони:

- затверджують установчі документи закладу освіти, їх нову редакцію та зміни до них;
- укладають та розривають строковий трудовий договір (контракт) із керівником закладу освіти;
- затверджують кошторис та ухвалюють фінансовий звіт закладу освіти;
- здійснюють контроль за фінансово-господарською діяльністю закладу освіти;
- здійснюють контроль за дотриманням установчих документів закладу освіти;
- забезпечують створення в закладі освіти інклюзивного освітнього середовища, універсального дизайну та розумного пристосування;
- здійснюють контроль за недопущенням привілеїв чи обмежень (дискримінації);
- визначають статус, організаційно-правову форму, тип закладу освіти із зазначенням відповідної інформації в установчих документах закладу освіти [12].

Як свідчить наведений перелік повноважень, Закон закріплює широкий спектр впливу на управління освітою в об'єднаних територіальних громадах.

Водночас фінансування здобуття повної загальної середньої освіти здійснюється за рахунок коштів державного бюджету, зокрема через надання освітніх субвенцій місцевим бюджетам; коштів місцевого бюджету та інших джерел, не заборонених законодавством, згідно зі



статтею 78 Закону [12]. Порядок розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами визначається згідно з формулою, в основі якої – кількість здобувачів освіти, які навчаються на відповідній території, з урахуванням низки чинників, якими є:

- рівень освіти;
- категорія території, на якій розташований заклад освіти;
- наявність здобувачів освіти з особливими освітніми потребами;
- особливості навчання здобувачів освіти з національних меншин;
- потреба підвезення здобувачів освіти до закладу освіти та у

зворотному напрямку.

На нинішньому етапі реформування системи освіти в Міністерстві освіти і науки України триває процес підготовки проекту Закону України «Про загальну середню освіту». При цьому важливо, що активними учасниками цього процесу є зацікавлені представники громадськості та науково-експертної спільноти. Знаковим, на нашу думку, є те, що в основу Закону України «Про загальну середню освіту» покладено ідеї Концепції «Нова українська школа». У ній реформування шкільної освіти визначено як першочергове завдання довготривалого процесу оновлення та приведення її відповідно до сучасних викликів та зарубіжного досвіду.

У зв'язку з цим стає зрозумілим, що делегування освітніх повноважень актуалізує вирішення пріоритетного питання державного контролю за дотриманням законодавства щодо забезпечення якості освіти. Законом такі повноваження закріплено за центральним органом виконавчої влади із забезпечення якості освіти. Слід звернути увагу на статтю 67 Закону, яка визначає, що «у межах повноважень, передбачених законом, центральний орган виконавчої влади із забезпечення якості освіти та його територіальні органи здійснюють державний нагляд (контроль) за закладами освіти щодо дотримання ними законодавства» [12]. При цьому





варто зазначити, що хоча держава й делегує повноваження органам місцевого самоврядування, проте залишає за собою функцію контролю за дотриманням законності та реалізацією державної політики загалом і в освітній сфері зокрема.

Таким новим центральним органом виконавчої влади нині є Державна служба якості освіти, утворена за постановою Кабінету Міністрів України від 6 грудня 2017 р. № 947 [13]. Саме до її повноважень тепер належить державний нагляд і контроль за діяльністю закладів освіти щодо дотримання ними вимог законодавства про освіту. Крім того, Державна служба якості освіти видає обов'язкові до виконання ними розпорядження щодо усунення виявлених порушень.

**Висновки з даного дослідження.** Таким чином, здійснений нами аналіз дозволяє сформулювати низку висновків, а саме:

1. Налагодження та реалізація ефективної взаємодії центральних органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування щодо забезпечення якості освіти потребує відповідного нормативно-правового забезпечення, що відбиває сучасні виклики.

2. Чинне законодавство в питанні децентралізації освітніх повноважень потребує внесення змін, оскільки не враховує всіх аспектів сучасної взаємодії центральних органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування.

3. Незважаючи на те, що на сьогодні втілено в життя досить суттєву кількість законодавчих ініціатив, значна частина з них усе ще перебуває у стані перманентного розроблення.

4. Пріоритетного врегулювання потребують питання контролю за дотриманням законодавства у сфері освіти та несення відповідальності за його порушення всіма основними суб'єктами, задіяними в цьому процесі.





**Перспективи подальших розвідок.** Подальші наукові дослідження окресленої в статті проблематики можуть стосуватися аналізу досвіду зарубіжних країн щодо розроблення та імплементації нормативно-правової бази для забезпечення взаємодії центральних органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування в забезпеченні якості освіти.



## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України : проблеми та перспективи реформування. – К.: НІСД, 2016. – 61 с.
2. Кампо В.М. Деякі проблеми становлення і розвитку місцевого самоврядування / В.М. Кампо // Місьцеве та регіональне самоврядування в Україні. – 1993. – № 1-2. – С. 70-71.
3. Ковбасюк Ю.В. Проблеми взаємодії центральних і регіональних владних інституцій у контексті державної регіональної політики / Ю.В. Ковбасюк // Економіка та держава. – 2011. – № 6/20. – С. 102-105.
4. Місьцеве 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. проф. Ю.В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2014. – 128 с.
5. Нижник Н.Р. Модернізація Української держави як передумова соціальної ефективності державного управління / Н.Р. Нижник, Л.А. Пашко // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. –2010. – Вип. 1. – С. 100-106.
6. Куйбіда В.С. Відповідальність представницьких органів місцевого самоврядування перед територіальними громадами: практичні аспекти реалізації / В.С. Куйбіда, Л.М. Смолова // Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президенті України. – 2015. – Вип. 1. – С. 146-163.
7. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15 липня 1997 року N 452/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80>
8. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
9. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3332014-р>.
10. План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 р. № 688-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/688-2016-%D1%80#n8>
11. Концепція реалізації державної політики у сфері реформування загальної середньої освіти “Нова українська школа” на період до 2029 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 грудня 2016 р. № 988-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/988-2016-%D1%80>
12. Про освіту: Закон України від 5 вересня 2017 року № 2145-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2145-19/page>
13. Про утворення Державної служби якості освіти України: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 грудня 2017 р. № 947 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/947-2017-%D0%BF>

**Statement of the problem.** This article is devoted to the analysis of current Ukrainian legislation that regulates provision of high-quality education at different levels. Though some of the powers have already been devolved from



state to local self-government bodies, there is often discrepancy between the functions which these executive bodies should fulfill.

**Urgency.** Under the conditions when central government has devolved some of decision-making powers in education sphere to local executive bodies, the problem of control over implementation of specific laws by these local self-government bodies arises.

**The purpose of the article** is to analyze and compare articles in current Ukrainian specific laws that deal with collaboration between central government and local self-government bodies in education sphere to ground the necessity of making amendments in the existing laws to meet people's need in high quality education services.

**Our task was to provide insight into** the existing laws and regulations concerning collaboration between central government and local self-government bodies in education sphere, devolving certain powers and functions in education sector to local executive bodies, as well as to justify the necessity of making amendments in these laws and regulations.

**Summary.** The process of decentralization started in Ukraine with ratification of the European Charter of Local Self-Government and became an incentive for further positive changes in the society, particularly in education sector. The Charter was implemented within Ukrainian realities in accordance with the Constitution of Ukraine that designates citizens' right to amalgamate in order to tackle the problems that are pressing for a separate community or territory, not to say the problems in education sphere.

The next stage in this process was adoption of the Concept of reforming local self-government and territorial organization of powers in Ukraine. The aim of the Concept is to regulate collaboration between central government and local self-government bodies, i.e. to identify tendencies, mechanisms, and terms of forming effective local self-governments, as well as territorial organization of



powers to create and support adequate inhabitable environment. This Concept became a stimulus for state legislative and executive bodies to develop effective mechanisms of managing education processes at state and local levels.

To provide the above-mentioned changes, the Government adopted the action plan that should devolve powers to local self-government bodies to provide anti-red tape policy in education. One of the first steps in reforming educational system in Ukraine was development of the Concept *New Ukrainian School*, adopted by the Government on December 14, 2016. This document presupposes a profound reform of secondary education taking into account the experience of leading countries.

According to the law *On Education* local self-government bodies can found educational establishments and later they can: 1) affirm constituent documents of educational establishments, their revised and amended versions; 2) sign and discontinue a fixed-term employment contract with a school principal; 3) affirm the budget and financial report of an educational establishment; 4) control financial and economic activities of an educational establishment; 5) control if an educational establishment follows its constituent documents; 6) provide inclusive environment within an educational establishment; 7) control non-admission of privileges or restrictions (discrimination); 8) define the status, organizational and legal form, type of an educational establishment which is stated in its constituent documents.

**Conclusions and outcomes.** The carried out analysis of current laws and regulations that administer the process of devolving the decisions-making power in education sphere indicated the necessity to make amendments, which will take into account all aspects of collaboration between the central government and local self-government bodies. Besides, of special importance is to control the way local self-government bodies keep within the law when they make decisions regarding education.