

УДК 332.1;373.5

DOI: <https://doi.org/10.32782/2224-6282/156-18>**Чикало І. В.**

кандидат економічних наук,  
старший викладач кафедри менеджменту,  
публічного управління та персоналу,  
Тернопільський національний економічний університет  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4824-8999>

**Chykalo Inna**

Ternopil National Economy University

## ФОРМУВАННЯ СПРОМОЖНОЇ ОСВІТНЬОЇ МЕРЕЖІ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД РЕГІОНУ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

*У статті розглянуто питання формування спроможної освітньої мережі об'єднаних територіальних громад регіону. Висвітлено власні та делеговані повноваження ОТГ у сфері освіти, наведено трактування дефініцій «опорна школа», «філія опорної школи», «спроможна освітня мережа». Проаналізовано показники фінансової спроможності освітньої мережі ОТГ Тернопільської області. Виокремлено об'єднані територіальні громади Тернопільської області із найкращими показниками фінансової спроможності освітньої мережі та об'єднані територіальні громади, у яких ці показники найгірші. Згруповано фактори впливу на формування спроможної освітньої мережі об'єднаної територіальної громади із виокремленням основних індикаторів, в розрізі кожної групи факторів. Наведено практичні рекомендації щодо формування фінансово спроможної освітньої мережі об'єднаних територіальних громад Тернопільської області.*

**Ключові слова:** опорна школа, філія опорної школи, спроможна освітня мережа, освітня субвенція, індекс фінансової спроможності шкільної освітньої мережі об'єднаної територіальної громади, фактори формування спроможної освітньої мережі, освітня інфраструктура об'єднаної територіальної громади.

## FORMATION OF A CAPABLE EDUCATIONAL NETWORK OF A UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES OF THE REGION IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION

*Reforming the education system on the basis of decentralization opens up new opportunities and sets certain requirements for the organization of activities in this area. At present, local governments have significant powers and functions for independent decision-making, under their own responsibility and with all available resources to ensure the provision of quality and affordable basic secondary education that meets approved state educational standards in the area. This actualize the issue of forming a capable educational network of the united territorial community, the effectiveness of which will determine the quality of educational services both at the level of the united territorial community and at the regional level. The aim is to summarize the theoretical provisions and identify practical recommendations for the formation of a capable educational network of united territorial communities of the region based on the factors that determine its condition. The study used tools: monographic method (in the interpretation of definitions capable educational network, support school, branch of the support school), analysis (in the study of the index of financial capacity of the educational network of the united territorial communities of Ternopil region); grouping (when dividing the powers of united territorial communities in the field of education into own and delegated; when separating groups of united territorial communities with a deficit and surplus of the education budget depending on the class size in schools), graphic (for visual presentation of the obtained results of scientific research). The article considers the formation of a viable educational network of united territorial communities of the region. The own and delegated powers of the united territorial communities in the field of education are highlighted, the definitions of "primary school", "branch of the basic school", "capable educational network" are interpreted. Indicators of financial capacity of the educational network of the united territorial communities of Ternopil region are analyzed. The factors of influence on the formation of a capable educational network of the united territorial community are grouped with the separation of the main indicators, in the context of each group of factors. Practical recommendations for the formation of a financially viable educational network of united territorial communities of Ternopil region are given in the article.*

**Keywords:** basic school, branch of the support school, capable educational network, educational subvention, index of financial capacity of the school educational network of the united territorial community, factors of formation of the capable educational network, educational infrastructure of the united territorial community.

**JEL classification:** R10, E60, H52, H89.

**Постановка проблеми.** Реформування системи освіти на засадах децентралізації, метою якого визначено «розбудову системи якісних освітніх послуг від дитячого садочка до вищої школи задля виховання поколінь компетентних і конкурентних людей і фахівців своєї справи» [1], розкриває нові можливості та

висуває певні вимоги щодо організації діяльності у цій сфері. На даний час органи місцевого самоврядування наділені значними повноваженнями і функціями для самостійного прийняття рішень, під власну відповідальність та із залученням усіх наявних ресурсів для забезпечення надання якісної та доступної базової

середньої освіти, яка відповідає затвердженим державним освітнім стандартам на відповідній території. Зазначене актуалізує проблематику формування спроможної освітньої мережі об'єднаної територіальної громади (ОТГ), ефективність функціонування якої детермінуватиме якість надання освітніх послуг як на рівні ОТГ, так і на регіональному рівні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання управління освітньою установою виступало об'єктом наукових досліджень Л. Я. Бенювської, В. І. Маслової, О. С. Бондара, К. В. Гораша, О. Я. Савченка, В. Олійника, Л. Даниленка, Г. Єльнікова, Ю. І. Конаржевського, Г. М. Серікова, Л. М. Калініна та ін., а теоретичні засади управління освітою в умовах децентралізації набули висвітлення у працях Л. Юрчук, Д. Дзвінчука, Д. Серебрянської та інших.

Однак, попри певний науковий інтерес у цій сфері, питання формування спроможної освітньої мережі об'єднаних територіальних громад регіону в умовах децентралізації залишаються малодослідженими.

**Мета статті** полягає в узагальненні теоретичних положень та виокремленні практичних рекомендацій щодо формування спроможної освітньої мережі об'єднаних територіальних громад регіону на основі врахування факторів, які детермінують її стан.

**Виклад основного матеріалу.** Національною стратегією розвитку освіти в Україні на 2012-2021 роки задекларовано, що: «якісна освіта є необхідною умовою забезпечення сталого демократичного розвитку суспільства. Зусилля органів управління освітою всіх рівнів, науково-методичних служб за підтримки всього суспільства та держави мають бути зосереджені на реалізації пріоритетних напрямів розвитку освіти, подоланні наявних проблем, вирішенні перспективних завдань сталого розвитку» [1]. В умовах реалізації реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади відбувається формування спроможного первинного інституту місцевого самоврядування – ОТГ, які наділені значними повноваженнями та відповідальністю щодо управління у сфері освіти (рис. 1).

Таким чином, (див. рис. 1) вся відповідальність за розвиток загальної середньої освіти повністю переходить до ОТГ, перед якими постає необхідність активізувати свою діяльність навколо формування спроможної освітньої мережі шляхом створення, об'єднання, реорганізації, перепрофілювання та модернізації наявних закладів освіти. Реформа децентралізації влади передбачає зміну структури управління, а саме, на рівні об'єднаних територіальних громад створюються опорні навчальні заклади та їх філії для забезпечення рівного доступу усіх дітей до якісної освіти, раціонального і ефективного використання ресурсів. Опорний заклад освіти може мати свої філії, які в основному виконують функції початкової школи, а управлінські повноваження надаються опорній школі.

Так, зокрема, у Тернопільській області для задоволення освітніх потреб функціонують 723 заклади загальної середньої освіти, де здобувають освіту 109,1 тис. учнів. 44,3 % від загальної кількості закладів загальної середньої освіти області функціонує в ОТГ, де навчається 60,2 % від загальної кількості учнів області. Також станом на 2019р. в області функціонувало 32 опорних закладів (які мають 77 філій) у яких навчалось 13625 учнів, тоді як у 2016 році функціонували

12 опорних шкіл та 32 їх філії, де навчались 8538 учнів; у 2017 році – 24 опорних школи, які мали 61 філію, у яких навчалось 10175 учнів); у 2018 році – 29 опорних шкіл та 70 їх філій, у яких навчалось 12893 учнів. В опорних школах функціонують 36 інклюзивних класів для навчання 40 дітей з особливими освітніми потребами [4].

Зміна структури управління у сфері освіти супроводжується зміною системи її фінансування, а саме державна освітня субвенція нараховується з врахуванням кількості учнів у навчальних закладах певної ОТГ та розрахункової наповнюваності учнів у класі, кількості годин на тиждень та кількості годин на тиждень у розрахунку на одну ставку і заробітної плати (на одну ставку вчителя на рік з нарахуваннями). Цільовим призначенням освітньої субвенції є виключно виплата заробітної плати педагогічних працівників усіх шкіл та інших закладів освіти ОТГ. У процесі розрахунку освітньої субвенції для певних населених пунктів та типів навчальних закладів розрахункову наповнюваність класів визначено окремо, а саме: для обласних центрів – 27, для інших міст обласного значення – 25, для закладів спеціальної освіти – 9, шкіл у районах та ОТГ – 11 [5].

Відповідно до Закону України «Про загальну середню освіту», органи місцевого самоврядування мають створити умови для здобуття громадянами повної загальної середньої освіти. Із цією метою вони мають формувати оптимальну мережу, яка дозволить забезпечити надання якісних і доступних освітніх послуг [3]. Термін «спроможна освітня мережа» у чинному законодавстві трактується, як сукупність закладів, класів, груп дошкільної, загальної середньої та позашкільної освіти, що за рахунок ефективного використання наявних ресурсів (кадрових, інфраструктурних, матеріально-технічних, фінансових тощо) забезпечує доступність, якість надання освітніх послуг, відповідно до стандартів і нормативів, встановлених державою, та реагує на запити учасників освітнього процесу [3]. З огляду на це, основними завданнями формування та функціонування спроможної освітньої мережі має бути: забезпечення доступності якісної освіти; забезпечення системності та безперервності надання освітніх послуг; ефективне використання наявних ресурсів.

Економічним показником, що характеризує ефективність її функціонування є індекс фінансової спроможності освітньої мережі, який розраховується для кожної громади шляхом визначення розрахункової наповнюваності класів (РНК) та відносної відповідності фактичної (реальної) наповнюваності класів (ФНК) розрахунковій, що має забезпечувати достатнє фінансування оплати праці з нарахуваннями для педагогічних працівників у загальноосвітніх навчальних закладах.

Аналітичний розрахунок індексу фінансової спроможності освітньої мережі ОТГ кожного регіону України проводиться Центральним офісом реформ при Мінрегіоні (програма «U-LEAD з Європою»). Аналіз результат розрахункового значення цього індексу для ОТГ Тернопільської області у 2019 році [6] дозволяє зробити наступні висновки:

по-перше, найбільша кількість класів закладів загальної середньої освіти у міських ОТГ, таких як Тернопільська (1004), Шумська (190) та Зборівська

<b>Власні повноваження</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• управління закладами освіти, які належать ОТГ або їм передані, організація їх матеріально-технічного забезпечення;</li> <li>• забезпечення здобуття повної загальної середньої, професійно-технічної освіти у державних та комунальних закладах;</li> <li>• створення необхідних умов для виховання дітей, молоді, розвитку їх здібностей;</li> <li>• сприяння діяльності дошкільних та позашкільних навчально-виховних закладів, молодіжних та науково-просвітницьких організацій;</li> </ul>
<b>Делеговані повноваження</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• забезпечення пільгового проїзду учнів та педагогічних працівників до місця навчання і додому у порядку та розмірах, визначених органами місцевого самоврядування, за рахунок видатків відповідних місцевих бюджетів;</li> <li>• організація медичного обслуговування та харчування у закладах освіти, які належать територіальним громадам або передані їм;</li> <li>• забезпечення в межах наданих повноважень доступності і безоплатності освіти на відповідній території, можливості отримання освіти державною мовою;</li> <li>• забезпечення розвитку всіх видів освіти, розвитку і вдосконалення мережі освітніх закладів усіх форм власності, визначення потреби та формування замовлень на кадри для цих закладів, укладення договорів на підготовку спеціалістів, організація роботи щодо удосконалення кваліфікації кадрів;</li> <li>• організація обліку дітей дошкільного та шкільного віку;</li> <li>• організація роботи щодо запобігання бездоглядності неповнолітніх;</li> <li>• надання допомоги випускникам загальноосвітніх та професійно-технічних навчальних закладів державної або комунальної форми власності у працевлаштуванні;</li> <li>• забезпечення школярів із числа дітей-сиріт, дітей-інвалідів/інвалідів I-III групи, дітей, позбавлених батьківського піклування, та дітей із сімей, які отримують допомогу відповідно до Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям», які навчаються в державних і комунальних навчальних закладах, безоплатними підручниками;</li> <li>• створення умов для самоосвіти;</li> <li>• вирішення відповідно до законодавства питань про повне державне утримання дітей-сиріт і дітей, які залишилися без піклування батьків, у школах-інтернатах, дитячих будинках, у тому числі сімейного типу, професійно-технічних навчальних закладах та утримання за рахунок держави осіб, які мають вади у фізичному чи розумовому розвитку і не можуть навчатися в масових навчальних закладах, у спеціальних навчальних закладах, про надання громадянам пільг на утримання дітей у школах-інтернатах, інтернатах при школах</li> <li>• оплата харчування дітей у школах (групах з подовженим днем)</li> </ul>

**Рис. 1. Повноваження ОТГ у сфері управління освітою**

Джерело: наведено за [2; 3]

(106). Найменша кількість класів у сільських ОТГ, зокрема у Настасівській (6), Чернихівській (11) та Озерянській (14);

по-друге, найбільша середня наповнюваність класів у Тернопільській (28,51), Почаївській (26,22) та Бережанській (22,5) ОТГ, найнижча у – Дорогичівській (8,9), Купчинецькій (9,17), Саранчуківській (9,6) ОТГ;

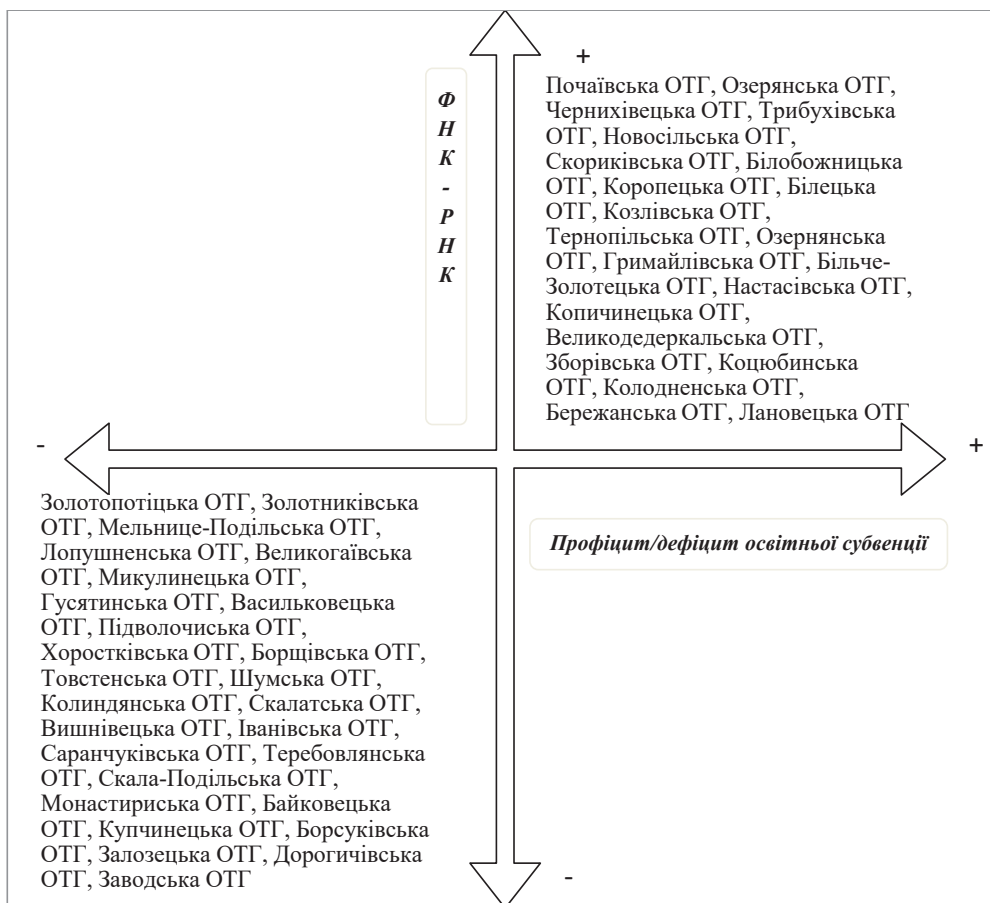
по-третє, найбільше значення профіциту освітньої субвенції у таких ОТГ, як: Тернопільська (43,19 млн грн) та Почаївська ОТГ (8,25 млн грн), найбільший дефіцит освітньої субвенції у – Монастирській (-3,1 млн грн), Заводській (-1,86 млн грн) та Залозецькій (-1,75 млн грн) ОТГ.

Розрахункові показники, що лежать в основі індексу фінансової спроможності освітньої мережі, дозволяють згрупувати ОТГ Тернопільської області за співвідношенням різниці фактичної та реальної наповнюваності класів та достатністю освітньої субвенції, що представлено на рис. 2.

Результати групування наочно демонструють залежність бюджету освіти ОТГ від наповнюваності класів в освітніх установах (див. рис. 2), а саме в ОТГ де різниця між фактичною та розрахунковою наповнюваністю класів є додатною наявний профіцит освітньої субвенції і навпаки, де це значення від'ємне – дефіцит.

Експертами встановлено закономірність, що різниця між фактичною і розрахунковою наповнюваністю класів на одиницю зумовлює в кінці року 1 тис. грн профіциту/дефіциту освітньої субвенції в розрахунку на одного учня [6; 7].

Для формування спроможної освітньої мережі ОТГ необхідним є врахування чинників, які детермінують її стан. Так, серед основних факторів формування спроможної освітньої мережі можна виокремити: демографічну ситуацію в ОТГ; економічний потенціал ОТГ; інфраструктуру ОТГ; кадровий та управлінський потенціал, кожен із яких характеризується набором відповідних індикаторів (рис. 3).



**Рис. 2. Схема взаємозалежності бюджету освіти від наповнюваності класів в освітній установі**

Джерело: побудовано на основі даних [6]



**Рис. 3. Фактори впливу на формування спроможної освітньої мережі ОТГ**

Джерело: розроблено автором

Так, одним із найвагоміших факторів впливу є демографічний. Для досліджуваного регіону вплив цього чинника є доволі негативним, оскільки за даними Державної служби статистики України, щороку дитяче населення Тернопільщини зменшується майже на дві тисячі дітей (на даний час – 1823 дитини), та відповідно відбувається скорочення чисельності першокласників в області, зокрема у 2022/2023 н.р. очікується скорочення кількості першокласників на 15% порівняно із 2018/2019 н.р. [8; 9].

З огляду на таку демографічну ситуацію, для формування фінансово спроможної освітньої мережі ОТГ Тернопільської області постає необхідність алокації всіх наявних ресурсів для впливу на інші чинники. Вагому роль у цьому плані може відіграти активізація діяльності щодо: залучення додаткових фінансових ресурсів через участь у міжнародних грантах і програмах; створення належної інфраструктури ОТГ, в тому числі і навчальної; розвиток кадрового потенціалу, здатного надавати якісні освітні послуги; забезпечення конкурентоспроможності закладу освіти, у якому праг-

нутимуть здобувати загальну середню освіту споживачі із інших ОТГ.

Практична реалізація окреслених заходів у комплексі дозволить сформувати фінансово спроможну освітню мережу регіону.

**Висновки.** Таким чином, спроможна освітня мережа є сукупністю закладів, класів, груп дошкільної, загальної середньої та позашкільної освіти, що за рахунок ефективного використання наявних ресурсів забезпечує доступність та якість надання освітніх послуг, які відповідатимуть стандартам і нормативам, встановленим державою та адекватною запитам споживачів освітніх послуг та учасників освітнього процесу. Формування фінансово спроможної освітньої мережі регіону потребує реалізації комплексу заходів на рівні ОТГ, щодо залучення додаткових фінансових ресурсів на розвиток освіти в ОТГ, створення належної інфраструктури та розвитку управлінського і кадрового потенціалу. Предметом подальших наукових досліджень у цій сфері має стати пошук засобів та інструментів формування спроможної освітньої мережі ОТГ.

#### Список використаних джерел:

1. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року: Указ Президента України від 25 червня 2013 р. № 344/2013 Президент України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/344/2013> (дата звернення: 20.07.2020).
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97. Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 21.07.2020).
3. Про повну загальну середню освіту: Закон України від 16.01.2020 № 463-IX. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/463-20> (дата звернення: 22.07.2020).
4. Проект стратегії розвитку Тернопільської області на період до 2027 р. та плану заходів з її реалізації у 2021-2023 роках. URL: <http://www.te-rada.org/list/?type=view&id=12259> (дата звернення: 20.07.2020).
5. Критерії формування спроможної освітньої мережі в ОТГ: методично-інформаційний посібник / за ред. Т. Магійчик, А. Пуцова, О. Руда, А. Седоченко. Київ, 2019. 66 с. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/461/1.pdf> (дата звернення: 19.07.2020).
6. Індекс фінансової спроможності шкільної освітньої мережі ОТГ на 2020 рік URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12193>(дата звернення: 19.07.2020).
7. Пальчук В. Формування освітніх просторів громад. *Україна: події, факти, коментарі*. 2019. № 19. С. 60–67.
8. Чисельність наявного населення Тернопільської області на 1 січня 2020 року : статистичний збірник / За редакцією Н. Дідуник. Тернопіль : Головне управління статистики у Тернопільській області, 2020. 14 с.
9. Освітня реформа: результати та перспективи інформаційно-аналітичний збірник. Київ : Інститут освітньої аналітики, 2019. 227 с.

#### References:

1. On the National Strategy for the Development of Education in Ukraine until 2021: Decree of the President of Ukraine from 25.06.2013 no 344/2013. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/344/2013> (accessed 20 July 2020).
2. About local self-government in Ukraine: Law of Ukraine from 21.05.1997 no 280/97. Available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (accessed 21 July 2020).
3. About full general secondary education: Law of Ukraine from 16.01.2020 no 463-IX. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/463-20> (accessed 22 July 2020).
4. Ternopilska oblasna derzhavna administratsiia (2020) *Proekt stratehii rozvytku Ternopil'skoi oblasti na period do 2027 r. ta planu zakhodiv z yii realizatsii u 2021-2023 rokakh* [Draft development strategy of Ternopil region for the period up to 2027 and action plan for its implementation in 2021-2023]. Available at: <http://www.te-rada.org/list/?type=view&id=12259> (accessed 20 July 2020).
5. Matiichyk T., Putsova A., Ruda O., Sedochenko A. (2019) *Kryterii formuvannia spromozhnoi osvitnoi merezhi v OTH: metodychno-informatsiinyi posibnyk* [Criteria for the formation of a capable educational network in a united territorial community: a methodological and information manual]. Available at: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/461/1.pdf> (accessed 19 July 2020).
6. Ministerstvo rozvytku hromad ta terytorii Ukrainy. Indeks finansovoi spromozhnosti shkilnoi osvitnoi merezhi OTH na 2020 rik [Index of financial capacity of the school educational network of united territorial communities for 2020]. Available at: <https://decentralization.gov.ua/news/12193> (accessed 19 July 2020).
7. Palchuk V. (2019) Formuvannia osvitnikh prostoriv hromad [Formation of educational spaces of communities]. *Ukraine: events, facts, comments*, vol. 19, pp. 60-67.
8. Holovne upravlinnia statystyky u Ternopil'skii oblasti (2020) *Chyselnist naiavnogo naseleння Ternopil'skoi oblasti na 1 sichnia 2020 roku : statystychnyi zbirnyk* [The current population of Ternopil region on January 1, 2020: a statistical collection]. Ternopil, 14 p.
9. Instytut osvitnoi analityky (2019) *Osvitnia reforma: rezultaty ta perspektyvy informatsiino-analitychnyi zbirnyk* [Education reform: results and prospects of information-analytical collection]. Kyiv, 227 p.