

*Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з державного управління (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України № 1643 від 28.12.2019).*

*Спеціальність – 281.*

*Державне управління: удосконалення та розвиток. 2024. № 1.*

**DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2024.1.14>**

**УДК 37.014:351**

*A. B. Michačьka,*

*к. пед. н., доцент кафедри управління,*

*Київський університет імені Бориса Грінченка*

*ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8886-7877>*

*I. B. Яковенко,*

*к. е. н., доцент, доцент кафедри управління,*

*Київський університет імені Бориса Грінченка*

*ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-0723-6377>*

## **ТРАНСФОРМАЦІЙНІ АСПЕКТИ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНО-ГРОМАДСЬКОГО УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ В СУЧАСНИХ УМОВАХ**

*A. Mykhatska,*

*PhD in Pedagogics, Associate Professor of the Department of Management,*

*Borys Grinchenko Kyiv University*

*I. Yakovenko,*

*PhD in Economics, Associate Professor,*

*Associate Professor of the Department of Management,*

*Borys Grinchenko Kyiv University*

## **TRANSFORMATIONAL ASPECTS OF THE SYSTEM OF STATE-PUBLIC MANAGEMENT OF EDUCATION IN MODERN CONDITIONS**

*У статті проведено аналіз компетенцій кожної управлінської ланки системи освіти та обґрунтовано пропозиції щодо впровадження елементів трансформації діючої моделі державно - громадського управління із врахуванням чинників, які за останній період набули суттєвого впливу на цю систему. Проаналізовано основні складові, які мають вплив на діючі моделі управління галуззю освіти, що визначають функції та повноваження управлінських структур в умовах, що склалися в результаті російської агресії.*

*Надані пропозиції щодо побудови ефективного механізму взаємодії між усіма управлінськими рівнями з метою визначення для кожного із цих рівнів оптимального набору повноважень та функцій й усунення дублювання у прийнятті управлінських рішень, посилення місцевого самоврядування, ролі закладів освіти та підвищення участі та впливу громадського самоврядування, яке представлено в освіті відповідними представницькими органами.*

*The article analyzes the competences of each management link of the educational system and substantiates the proposals for the implementation of the elements of the transformation in the current model concerning state and public administration, taking into account the factors that have had a significant impact on this system in the recent period. There have been analyzed the main components that have an impact on the current management models of the educational sector, which determine the functions and powers of management structures in the conditions that have developed as a result of Russian aggression.*

*The proposals are provided for building an effective mechanism of interaction between all management levels with the aim of determining for each of these levels the optimal set of powers and functions and eliminating duplication in management decision-making, strengthening local self-government, the role of educational institutions, and increasing the participation and influence of public self-government, which is presented in education by relevant representative bodies.*

*It is proposed to review the system of order for the personnel training, including state and regional directions.*

*The approach to the interaction of territorial communities during the regulation of the work of educational institutions is described. Based on the norms of the legislation on the interaction of territorial communities, within the scope of the work of educational districts it is proposed to create joint communal enterprises, management bodies, and build associations in the form of corporations that will have expanded powers.*

*The recommendations regarding the reorganization of the current system of collegial and public management of the educational institution are given. In particular, the justification for the creation of a single collegial body of the institution is presented. Its functions and powers will be clearly defined and such a body will have more powers. Based on justified proportional ratios the composition of the collegial body of the institution will include representatives of the labour team, students, their parents or beneficiaries; representatives of civil society bodies; representatives of the social sphere related to the educational system, invited experts from the sphere of pedagogy, psychology, and social sciences.*

**Ключові слова:** державно - громадське управління, органи управління освітою, заклади освіти, повноваження органів управління освітою, державне та регіональне замовлення, громадське самоврядування.

**Keywords:** state and public administration, education management bodies, educational institutions, authority of education management bodies, state and regional order, public self-government.

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.** Останнім часом в освітній реформі виокремилася низка чинників, які суттєво впливають на її процес, зокрема й на управлінський складник. Такими чинниками є:

— потреба враховувати набутий за останнє десятиліття практичний досвід роботи закладів освіти, зважаючи не тільки на зміни в законодавстві, а й на певні новації, що їх вводили згідно з вимогами часу, зокрема на широке впровадження іноземного досвіду;

— активна реформа децентралізації в Україні, особливо у 2020–2021 роках, наріжним каменем якої є перенесення на рівень місцевого самоврядування повноважень щодо управління соціальною сферою, включно з освітою;

— специфіка діяльності в умовах воєнного стану у зв'язку з російською агресією та в період подолання наслідків після війни.

З огляду на важливість зазначених чинників, головним завданням стає побудова ефективної системи управління, яка має базуватися на оптимальному розподілі регулятивних функцій між такими п'ятьма рівнями управління:

— Кабінет Міністрів України (далі КМУ), Міністерство освіти і науки України (далі МОН) як центральний орган виконавчої влади;

— місцеві органи державної влади: обласні й районні державні адміністрації, у нинішніх умовах військові та військово-цивільні адміністрації;

— місцеве самоврядування: територіальні громади як засновники й власники більшості закладів освіти;

— безпосередньо заклади освіти як виконавці своїх повноважень;

— органи громадського самоврядування в закладі освіти й у системі освіти.

Оптимальне розподілення регулятивних функцій між зазначеними рівнями—дуже складне завдання через дві причини. По-перше, є багато чинників і обставин, які не дають змоги просто й без ускладнень закріпити функції за кожною інстанцією. Річ не лише в нестачі нової управлінської практики й, відповідно, еталонних зразків такого розподілення. Головна проблема — недостатнє опрацювання методологічних засад побудови оптимальної управлінської моделі, визначення компетенції кожного управлінського рівня, що вплинуло на специфіку проведення децентралізації, та обставини воєнного часу. Сюди можна додати кадрову невідповідність, методичне неопрацювання багатьох питань, зокрема у сферах розподілу фінансових ресурсів, взаємодії адміністративного й колегіального підходів, створення механізму матеріально-технічного забезпечення й низки інших параметрів. По-друге — консервативність системи регулювання учасниками процесу: вищим і середнім ланкам дуже важко відмовитися від своїх попередніх повноважень і передати їх на місця не лише формально, а й реально. Моделі й

важелі управління сферою освіти, що їх посадовці застосовували багато років, і далі функціонують хоч і в латентній, але дуже дієвій формі.

Зважаючи на зазначене, важливо комплексно проаналізувати дієвість і ефективність роботи кожної управлінської ланки й визначити напрями, які доконечно треба відкоригувати, щоб здійснити в системі управління. Очевидно, головною тенденцією має бути посилення автономізації закладу освіти, що передбачає закріплення за ним якомога більше повноважень. За таких умов важливо знайти найбільш раціональну роль для всіх інших ланок управління, щоб забезпечити ефективне регулювання роботи галузі, передусім її підтримку керівними органами державного апарату. Найперше треба переглянути механізми організаційно-нормативного регулювання, включно з внесенням змін до законодавчих актів, упровадженням нових елементів взаємодії між управлінськими інстанціями, закріпленням певних повноважень у кадрових інструкціях.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Тема державно-громадського управління освітою постійно цікавить наукову й фахову громадськість і є предметом досліджень багатьох авторів і наукових колективів. Варто відзначити праці В. Кременя, В. Лугового, О. Топузова, В. Беха, В. Кононенка, С. Сисоєвої, С. Лук'янової та інших.

Проект «Promoting Democratic Elections in Eastern Ukraine», який реалізується за фінансової підтримки Національного фонду демократії (NED) [2], визначає три «основні моделі державно-громадського управління:

- Структурно-громадського супроводу, що передбачає створення на кожному управлінському рівні громадських структур, які б здійснювали незалежну експертизу управлінської діяльності і прийняття рішень та забезпечували діалог між органами управління освітою та громадськістю.

- Модель інформаційно-громадського супроводу, яка передбачає організацію зустрічних потоків інформації: органи управління надають доступну і повну інформацію про прийняті нормативні акти й управлінські рішення, а громадськість через зустрічні інформаційні канали висловлює свої позиції.

- Модель субординаційно-проміжного партнерства описана дуже поверхнево. У багатьох публікаціях її сутність визначається фактично під кальку: “запровадження на всій вертикалі динамічних субординаційно-партнерських відносин; залучення громадськості до виконання завдань”» [2].

В. Кононенко, С. Лапшин, Т. Пилипенко в роботі «Державно-громадське управління освітою в Україні» вважають, що «результативність реформування системи управління освітою значною мірою залежить від того, як раціонально та ефективно буде використовуватися не тільки вітчизняний, а й закордонний досвід управління освітою. Перехід до державно-громадської моделі управління освітою потребує вивчення досвіду цих процесів у країнах, де залучення широких кіл громадськості дало свої позитивні результати» [6]. Дієвість участі різних громадських об'єднань у більшості країн ЄС у процесі управління й контролю за діяльністю закладів освіти засвідчує, що такий досвід варто впроваджувати й у нашу освітянську практику.

У фундаментальній роботі «Державно-громадське управління освітою: соціально-філософський аналіз» Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова за науковою редакцією професора В. Бега висловлено позицію, що система державно-громадського управління освітою має складатися з чотирьох специфічних механізмів: «1) механізму розробки (проектування) системи державно-громадського управління, 2) механізму дії системи, 3) механізму втілення цієї системи у практику і 4) механізму управління системою державно-громадського управління» [3]. Тобто потрібний, на думку авторів, комплексний підхід, який супроводжуватиме процес такого управління від етапу проектування заходів до здійснення контролю за його результатами.

Професорка І. Шоробура в роботі «Особливості впровадження державно-громадського управління органами влади в сфері освіти» акцентує на потребі вдосконалення нормативно-правової бази розвитку освіти, зокрема зазначає про «оптимізацію державних управлінських структур, децентралізацію управління, перерозподіл функцій та повноважень, перехід до програмно-цільового управління, поєднання державного та громадського контролю, створення системи моніторингу управлінських рішень, їх впливу на якість освітніх послуг

на всіх рівнях розвитку громадських органів управління освітою, де мають бути представлені всі верстви населення» [8]. Науковиця аналізує три основні рівні державного управління: національний (насамперед Міністерство освіти і науки України), регіональний і місцевий. Для кожного рівня треба визначити органи громадського управління: громадські ради, колегії, функції яких треба законодавчо закріпити. На регіональному рівні великі перспективи має розвиток освітніх округів, де також треба чітко прописати участь громадських організацій.

О. Зайченко в роботі «Шляхи розвитку державно-громадського управління в системі освіти» [4] висловлює думку, що державно-громадське управління в системі освіти інституційно майже не сформоване, бо реальний вплив і функціональна здатність громадськості не мають системності й недостатні. Головна проблема — формальний підхід щодо участі громадських структур, через що вони мало впливають на організаційно-управлінські процеси. Піклувальні ради в школах переважно збирають кошти від батьків і спонсорів. Вони не займаються питаннями визначення перспектив розвитку закладів освіти, не контролюють діяльності керівників і педагогічних працівників закладів освіти, не проводять аудиту витрат бюджетних коштів. Практично всі громадські органи виконують дорадчі функції, реально не впливають на ухвалення рішень. Тому треба посилити роль і вплив громадськості, підтримати її участь в ухваленні нових нормативних актів, а також збільшити фінансування.

Варто зауважити, що після початку російської агресії проти України на всі структури управління, включно з громадським сектором, було покладено чимало завдань. У Законі України «Про внесення змін до деяких законів України щодо державних гарантій в умовах воєнного стану, надзвичайної ситуації або надзвичайного стану» [9] передбачено низку норм, зокрема право на дистанційну форму освіти, збереження місця роботи й середнього заробітку, забезпечення житлом, інші соціальні потреби для працівників закладів освіти. Визначено, що завдання перед освітою мають розв'язувати всі види управлінських структур: військові адміністрації, органи місцевого самоврядування, безпосередньо заклади й установи, представники громадських і благодійних організацій.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Проаналізувати дієвість системи державно-громадського управління в нових умовах, зокрема у зв'язку з проведенням реформи децентралізації та запровадженням воєнного стану, і запропонувати рекомендації щодо внесення змін до компетенцій і функцій установ різних рівнів управління у сфері освіти.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Починаючи аналізувати функціонал найвищої ланки управління — Кабінету Міністрів України, варто відзначити, що навряд чи можна щось додати або змінити. Функція КМУ — проводити державну політику відповідно до програм Уряду. Це потребує забезпечення як на законодавчому рівні, так і завдяки створенню за допомогою реалізації урядових програм потрібної матеріально-технічної бази для розвитку галузі.

У нових умовах, на нашу думку, мають дещо змінитися функції центрального органу виконавчої влади у сфері освіти і науки — Міністерства освіти і науки України. Ця установа здійснює нормативно-правове забезпечення функціонування системи освіти, організації здобуття освіти й освітнього процесу. Нові обставини додали важливу новацію — дія нормативних актів МОН в умовах воєнного стану не може перевищувати строк особливого періоду. Це може впливати на терміновість ухвалення рішень, зміщення вектора на розв'язання більш нагальних питань.

Якщо розглядати такі функції МОН, як затвердження програм, стандартів, нормативів, то міністерство й далі виконує їх приблизно в тих самих обсягах, що й до прискорення реформи децентралізації у 2020–2021 роках і до початку воєнних дій 2022 року. Нові обставини особливо не впливають і на виконання таких функцій, як проведення моніторингу якості освіти, ліцензування освітньої діяльності, визначення умов атестації та сертифікації педагогічних працівників. До того ж з запровадженням воєнного стану призупинено проведення конкурсів на посади, що також позначається на атестації.

Нова якісна ситуація виникає щодо визначення державного замовлення на підготовку фахівців. Тут уже наспіває два питання: удосконалення механізму формування державного замовлення на вищому рівні, де головною інстанцією є



МОН, і розширення сфери регіонального замовлення за участю місцевих бюджетів.

Згідно з визначеними законодавством функціями, міністерство формує перелік галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів освіти, і подає їх на розгляд КМУ, а після затвердження доводить до підпорядкованих закладів освіти державне замовлення на підготовку фахівців. Сучасні вимоги, включно з такими аспектами, як бюджет, гарантування працевлаштування, досить динамічна ситуація зі зміною структури зайнятості й затребуваності тих чи тих професій, потребують суттєвого скорочення цілої низки позицій для підготовки за державний кошт і впровадження більш чітких та обґрунтованих критеріїв, щоб сформувавши остаточний перелік, який стане основою держзамовлення. Зважаючи на зазначене вище, доцільно, щоб такий перелік готувала незалежна фахова комісія, до якої входитимуть експерти з інших галузей, науковці, аналітики й інші фахівці, звичайно, за участі представників МОН. Пропозиції комісії після детального обговорення має затверджувати КМУ. Міністерство ж відповідатиме за розподілення їх між закладами на основі чітких і прозорих критеріїв.

Зменшувати, проте якісно вдосконалювати державне замовлення треба, на нашу думку, паралельно з розширенням повноважень регіонів, зокрема областей і територіальних громад, щодо формування кадрового потенціалу, тобто регіонального замовлення. Регіони краще знають про потребу в тих чи тих спеціальностях з огляду на майбутнє забезпечення випускників роботою. У ситуації воєнних дій і їхніх наслідків для різних регіонів потреба в певних спеціальностях, включно з робітничими, у молодших спеціалістах, фахівцях з вищою освітою має бути тісно пов'язана з конкретними ситуаціями в різноманітних місцях. Потреба в кадрах для Харківської області, наприклад, переважно залежатиме від наслідків бойових дій, а для Львівської — від кількості та якісного складу переселенців. З огляду на це можна дещо скорегувати таку функцію МОН, як формування переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти. Акцент варто

змістити з формування державного замовлення й доведення його до закладів освіти на посилення ролі й збільшення обсягів регіонального замовлення за кошти місцевих бюджетів. З низки позицій області (і місто Київ) мають стати кінцевими інстанціями, що визначають обсяги підготовки фахівців. За певними спеціальностями можлива діяльність у цьому напрямі спільно з міністерством. Зокрема, МОН може узагальнювати пропозиції від регіонів: АРК, областей, міст Києва й Севастополя, щодо переліку спеціальностей, за якими є потреба в кожному регіоні, спільно узгоджувати обсяги й особливості підготовки за цими спеціальностями. За таких умов міністерство має оцінювати можливості підготовки за різними спеціальностями в різних регіональних одиницях відповідно до інституційної потужності наявних там закладів. Тобто МОН може встановлювати разом з регіонами на обласному рівні пропорції щодо державного й регіонального замовлень за кожною спеціальністю з узгодженого переліку й доводити це замовлення до закладів освіти.

Ще одна функція, яку варто додати до компетенції місцевої влади, — організація підготовки й підвищення кваліфікації педагогічних працівників. Згідно з чинними правовими нормами, міністерство доводить до підпорядкованих закладів освіти державне замовлення на підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів для державних потреб, а також координує підготовку й підвищення кваліфікації педагогічних працівників, які забезпечують здобуття повної загальної середньої освіти. Утім, у сучасних умовах інформаційної доступності й насиченості важко уявити, що до підвищення кваліфікації треба залучати посадовців міністерства. Тематика, яку має засвоїти той, хто підвищує кваліфікацію, належить радше до функцій його закладу й підрозділу (кафедри). Інноваційні напрями для набуття нових навичок також не треба доводити згори, їх варто знати керівництву закладу. Наявність у законодавстві застарілої норми про державне замовлення фактично призводить до того, що бюджетні кошти отримують лише «обрані». Ті ж, хто підвищує кваліфікацію, опиняються в ситуації, коли найкраще формально пройти по «перевіраних» точках, аніж шукати якісніші опції. Настала потреба більшої лібералізації цього процесу. Заклади, що пропонують підвищення кваліфікації,

мають боротися за слухачів і, відповідно, отримувати бюджетне фінансування за результатами наборів як стимулювальні виплати лідерам. Можливо, у сферах загальної середньої, професійної та фахової передвищої освіти треба надати перевагу регіональним органам влади на рівні областей, а також засновникам — громадам, які можуть допомогти з фінансуванням, виходом на певні бази підвищення кваліфікації, включно із зарубіжними. Тому таку функцію МОН, як координація підвищення кваліфікації, можливо, варто замінити на сприяння за допомогою надання інформації щодо передового вітчизняного й зарубіжного досвіду, висвітлення досягнень окремих закладів і науково-методичних установ тощо.

Чіткішого тлумачення також потребує функція МОН, що передбачає координацію діяльності місцевих органів управління освітою в частині формування оптимальної мережі закладів дошкільної, загальної середньої, позашкільної, професійної (професійно-технічної), фахової передвищої освіти. Це потреба погоджувати ухвалення рішень з координатором, тобто фактично йдеться про керівну роль міністерства в цьому питанні. Однак в умовах децентралізації формування мережі закладів загальної середньої, позашкільної та чималої частини професійної освіти має повністю належати до компетенції органів місцевого самоврядування, оскільки саме вони є засновниками й власниками цих закладів і саме вони мають вирішувати, де ці заклади розміщувати. Щодо фахової передвищої освіти, то тут більше компетенція областей, адже випускники коледжів мають задовольняти потреби в кадрах усього регіону. Отже, зазначену функцію можна скорегувати так, що до компетенції МОН належатиме методичне й консультативне забезпечення в частині формування оптимальної мережі закладів дошкільної, загальної середньої, позашкільної освіти та забезпечення формування оптимальної мережі закладів професійної (професійно-технічної) освіти. До того ж не варто передбачати обов'язкове погодження рішень місцевих органів влади з міністерством.

Наступний управлінський рівень — органи державної влади в областях та адміністративних районах. Варто зазначити, що, крім сфери вищої освіти, роль і

повноваження цієї ланки завжди були дуже впливовими й розв'язували практично всі важливі управлінські питання: від кадрових до фінансових. У процесі реформи децентралізації у 2020–2021 роках вплив цих владних структур було дуже зменшено: мінімізовано важелі щодо розподілу фінансів, кадрову політику переміщено на рівень самих закладів, право участі в тендерах посилило можливості закладів самостійно впливати на процес закупівель. У чинному правовому полі області й райони мають такі загальні функції, як реалізація державної політики освіти та збереження мережі закладів освіти. Звичайно, зберігається право щодо функції засновника закладів освіти.

Дещо змінилася ситуація після початку війни й створення військових адміністрацій. Низку функцій було повернено на районний та обласний рівні. Так, відповідно до статті 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [10], повноваження органів місцевого самоврядування в частині управління закладами освіти переходять до військових адміністрацій населених пунктів на відповідній території. Ці положення конкретизував Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» [11], у якому уточнено окремі питання здійснення місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Одним з головних аспектів є те, що в період воєнного стану особливу увагу приділено забезпеченню державних гарантій учасникам освітнього процесу, зокрема збереження місця роботи, середнього заробітку, виплата стипендій, створення безпечного освітнього середовища, вибір форми проведення занять та інші. В умовах воєнного часу забезпечення цих гарантій покладається не лише на власників — органи місцевого самоврядування, а й на органи військового командування, військові, військово-цивільні адміністрації. До того ж ця відповідальність не знімається з органів місцевого самоврядування, посадовців органів управління у сфері освіти, із самих закладів, а також, що важливо, з громадських об'єднань. Отже, постає потреба шукати форми взаємодії між різними рівнями управління, щоб дотримуватися гарантій неперервного освітнього процесу. Під час ухвалення рішень з низки питань, зокрема пов'язаних із користуванням об'єктами власності, ресурсним

забезпеченням тощо, керівники громад зобов'язані інформувати начальників військових адміністрацій. Посилення ролі військових адміністрацій означає збереження й навіть зміцнення функціонального впливу департаментів (управлінь, відділів) освіти в областях і районах, оскільки військові адміністрації створено на базі державних адміністрацій, у складі яких перебувають зазначені органи управління освітою.

Роль і компетенції органів управління в складі обласних і районних державних адміністрацій треба переглянути не лише через запровадження воєнного стану й політичну ситуацію, що виникла у зв'язку з російською агресією. Після проведення низки децентралізаторських заходів у 2020–2021 роках виявилися певні проблеми, що їх спричинила поспішна реформа освітянської сфери. Очевидно, що багато закладів, зокрема профільної професійної і профільної академічної освіти — ліцеї, спеціальні школи, заклади спеціалізованої освіти (мистецькі, спортивні, військові), наукові ліцеї, навчально-реабілітаційні й інклюзивно-ресурсні центри — мають залишатися в підпорядкуванні владних структур на обласному й районному рівнях. Вони мають обслуговувати споживачів не однієї, а кількох громад. Специфіка роботи таких закладів потребує особливого фахового підходу щодо забезпечення обладнанням і висококваліфікованими кадрами. Потрібні потужна фінансова й інвестиційна підтримка, налагодження зв'язків з міжнародними партнерами. Тому важливо чітко визначити в чинному законодавстві, зокрема в актах, що регулюють роботу таких адміністрацій, повноваження щодо цього сектору освітньої сфери. Сюди можна зарахувати:

- безпосереднє управління спеціалізованими закладами (перелічено вище) загальної середньої освіти, а також закладами професійної, фахової передвищої та позашкільної освіти в разі, якщо адміністрації є їхніми засновниками;

- організація роботи профільних закладів загальної середньої освіти, коледжів;

- організація підвезення здобувачів освіти від місць проживання до закладів освіти;

- участь у забезпеченні закладів освіти потрібними підручниками, обладнанням, технікою;
- вжиття заходів щодо відновлення матеріальної бази закладів освіти, знищеної та/або пошкодженої у зв'язку з воєнними діями;
- упровадження інвестиційних та інноваційних проєктів, які також охоплюють освітній сектор, що перебуває у сфері управління громад;
- організація роботи зі спонсорською, грантовою та благодійною допомогою, зокрема й тією, що надходить з-за кордону.

Важливою функцією обласного, а також певною мірою районного рівня управління (особливо з огляду на укрупнення районів) стає формування регіонального замовлення. У попередні роки ця функція не відігравала такої важливої ролі, адже воно було загальнодержавним і залежало від міністерства. Як уже зазначалося вище, час показав, що обсяг планової потреби в кадрах мають формувати регіональні органи управління. Обсяги й структурні позиції регіонального замовлення варто суттєво збільшити супроти державного, зважаючи на прив'язку кадрів до місцевої виробничої інфраструктури, перспектив розвитку окремих напрямів економічної та соціальної сфер регіонів, демографічних особливостей, інвестиційної привабливості й багатьох інших чинників. Правильний розрахунок обсягів і структури регіонального замовлення — досить нове й складне методологічне питання, але водночас і нагальне. Тому науковці й практики мають докласти спільних зусиль, щоб уже найближчим часом створити обґрунтовану методичну базу й реально розрахувати таке замовлення, суттєво перемістивши обсяги із загальнодержавного рівня.

Низка нових аспектів у системі державно-громадського управління освітою внесла у 2020–2021 роках кардинальні зміни щодо суттєвого підвищення пріоритету територіальних громад як основного органу місцевого самоврядування. Заклади дошкільної, позашкільної, загальної середньої та значною мірою професійної освіти не просто було повністю передано на баланс громад. Паралельно з цим, як ми зазначали вище, було скорочено повноваження районної ланки, яка відігравала до цього провідну роль у системі регіонального управління. Витрати на освіту практично випали з районних бюджетів і

перемістилися до бюджетів громад. Формально від районів відійшли питання кадрового, матеріального й інших видів забезпечення. Самих районів унаслідок їх укрупнення стало більш ніж утричі менше, що фактично унеможливило тотальну опіку від районних адміністрацій, що тривала десятиліттями.

Зі збільшенням повноважень громад в освітній сфері треба чіткіше окреслити функції громади як засновника закладів освіти, а також як управлінського органу. Згідно з чинним законодавством, громади наділено такими повноваженнями, як створення, реорганізація, ліквідація закладу освіти, призначення керівника, кадрове забезпечення, затвердження кошторису, приймання фінансового звіту, контрольні функції. Місцевим громадам довірено навіть створювати грошові фонди, залучаючи туди кошти населення.

Утім, водночас органи управління освітою в громадах фактично опинилися між двома протилежними сферами впливу, які зумовлюють потребу вже найближчим часом коригувати свої функції та конкретні управлінські дії. З одного боку, як уже було зазначено, певні функції не можна забирати повністю з районного та обласного рівнів. З другого боку, треба рухатися до автономізації і поступово передавати частину повноважень безпосередньо закладу освіти.

Питання перетинання функцій і повноважень з місцевим самоврядуванням громади можуть ефективно вирішувати завдяки продуманому механізму координації дій обох регіональних гілок влади. Найскладніше — це регіональне замовлення. Наразі цю проблему не розв'язано, адже треба виконати низку методичних заходів. Кожен рівень — обласний, районний і громади — безпосередньо зацікавлений у кадровому забезпеченні й, відповідно, у формуванні регіонального замовлення. Першочергове завдання — правильно визначити функції кожної інстанції та конкретизувати їх у нормативно-правових актах.

У перспективі можна передбачити розвиток нового підходу до виконання таких функцій, які складно виконувати на рівні, наприклад, окремої невеликої сільської громади: ведення інвестиційної та інноваційної політики, створення спільної інфраструктури, робота з міжнародними центрами співпраці тощо. Це реалізація можливостей, які передбачено Законом України «Про співробітництво

територіальних громад» [12]. У законі визначено такі форми співпраці, як делегування одному із суб'єктів виконання певних завдань, реалізація спільних проєктів, спільного фінансування (утримання) інфраструктурних об'єктів, утворення суб'єктами співпраці спільних комунальних підприємств, щоб управляти важливими для всіх громад процесами, створення суб'єктами співпраці спільного органу управління, щоб спільно виконувати визначені законом повноваження. Громади відповідно до законодавства можуть ефективно розвивати освітній округ, зокрема в межах одного району.

Щодо відносин громад і закладів, то завдання територіальної громади й завдання закладу освіти особливо тісно переплітаються, коли розв'язуються фінансово-економічні питання. Освіта — це тільки частина бюджету громади. Під час підготовки бюджетного запиту, його остаточного оформлення, розробки й затвердження фінансового плану, використання асигнувань заклад має співпрацювати з відповідними службами в громаді. Непросте питання — закупівля товарів і ресурсів. У перспективі цю функцію має виконувати лише сам заклад, а контрольні функції треба передати громаді — піклувальному й батьківському комітетам.

Розглянемо наступний рівень — заклад освіти. Чинна нормативна база містить багато позицій щодо функціонального навантаження закладів освіти. Деякі з них досить загальні. Наприклад, заклад бере участь у суспільному й економічному розвитку держави або розвиває особистість завдяки патріотичному, правовому, екологічному вихованню. Певні функції в нормативних актах не можна вважати функціями виключної компетенції, зокрема визначено, що заклад освіти розробляє та реалізовує освітні програми. Варто зазначити, що освітні програми в загальній середній, професійній і фаховій передвищій освіті мають орієнтуватися на еталонні типові зразки, що їх розробляють на вищому рівні. Виняток — модельні програми, але їх дуже мало. І хоча їх також затверджують згори, це вже великий крок уперед до різноманіття й автономії. На наш погляд, треба надати більше свободи закладу щодо визначення пропорції співвідношення обов'язкового й варіативного складників.



Проте це питання пов'язано зі стандартами освіти та їхнім впливом на розвиток суспільства, а це вже тема окремого дослідження.

Такі функції, як створення методичної і матеріально-технічної баз для організації та здійснення освітнього процесу, добору й розстановки кадрів, планування власної діяльності, права на утворення, реорганізацію та ліквідацію структурних підрозділів, налагодження прямих зв'язків із закладами освіти зарубіжних країн, міжнародними організаціями, право самостійно визначати форми навчання й форми організації освітнього процесу, право на надання передбачених законодавством платних послуг, доцільно прописати у відповідних нормативних актах і додати, що це не просто компетенція закладу, а *виключна компетенція*. Так заклад уникне зайвого втручання в реалізацію цих функцій.

Варто виокремити такий вид повноважень, як право розпоряджатися власними надходженнями, зокрема коштами за надання платних послуг, які накопичуються в спеціальному фонді. Це також має входити до компетенції закладів за умови, що вони повністю перейдуть до фінансового планування, а фінансовий план з усіма статтями та обсягами витрат власних надходжень затверджуватиме засновник.

Функціональна спроможність закладу освіти потребує оптимізації розподілу виконання функцій між трьома основними суб'єктами управління закладу:

- керівником і адміністрацією, передусім заступниками з навчальної, методичної, організаційної, господарської і наукової (для закладів вищої освіти) роботи;
- колегіальними органами закладу, насамперед педагогічною (вченою — для закладів вищої освіти) радою;
- органами громадського самоврядування, особливо батьківськими комітетами в закладах загальної середньої освіти й органами студентського самоврядування у вищій школі.

Наразі можна констатувати, що в цій тріаді явно й повсюдно переважає керівник закладу — директор або ректор, а колегіальні органи й органи

самоврядування відіграють у більшості випадків лояльну до керівництва роль. Фактично домінує авторитарна модель управління, яка сконцентрована на волі керівної особи. На нашу думку, жодні заклики до посилення ролі двох інших ланок управління не виправлять ситуації, поки не буде здійснено організаційно-нормативних заходів, а члени колегіального органу не почуватимуться більш вільно й незалежно від керівництва. Щодо системи громадського самоврядування, то сучасна практика формування цих органів не дала помітного ефекту. У багатьох випадках виникла своєрідна еліта, яка часто реалізує власні інтереси.

На нашу думку, система колегіального представництва в освіті потребує кардинальних змін. У загальній середній, професійній, фаховій передвищій і вищій освіті доцільно створити єдиний колегіальний орган закладу освіти, куди на обґрунтованих пропорційних співвідношеннях входитимуть: а) обрані трудовим колективом представники закладів, переважно педагоги; б) представники батьків здобувачів освіти (батьківського самоврядування) та/або бенефіціарів (для вищої освіти); в) представники органів громадянського суспільства, насамперед представники освітянських комітетів при радах або при виконавчому органі територіальних громад — засновників закладів освіти, а також, якщо можливо, особи, яких делегували всеукраїнські організації, зокрема їхні обласні (районні) представництва; г) представники здобувачів освіти з урахуванням вікових аспектів; д) представники тих ділянок соціальної сфери, які дотичні до системи освіти — працівники медичних закладів, органів внутрішніх справ, органів, що надають соціальні послуги (опіка над сиротами, інвалідами, здобувачами, які отримують соціальну допомогу, та ін.); е) запрошені фахівці зі сфери педагогіки, психології, суспільних наук.

Функції та повноваження такого колегіально-громадського представницького органу мають бути чітко визначені. Цього можна досягти лише за умови нормативного закріплення реальних повноважень, зокрема переліку питань, щодо яких не можна буде ухвалити рішення без погодження з цим представницьким органом. Частина рішень можна буде ухвалювати спільно з адміністрацією, а частина належатиме лише до компетенції колегіально-

громадського органу. Тільки тоді такий орган виконуватиме дієві й реальні функції, а не буде просто «демократичною ширмою». За поданням адміністрації такий суб'єкт управління має виконувати низку функцій, які нині закріплено за педагогічними (вченими) радами, зокрема затверджувати установчі документи закладу, план підвищення кваліфікації та план роботи закладу, освітні програми, процедури забезпечення якості освіти, рішення щодо морального й матеріального заохочення, фінансові плани й кошториси, рішення про утворення, реорганізацію та ліквідацію структурних підрозділів, проводити конкурсні процедури щодо кадрових питань. До виключних повноважень можна зарахувати всі питання, що пов'язані з контрольною діяльністю роботи адміністрації: ініціювання проведення позапланового інституційного аудиту, зовнішнього фінансового аудиту, моніторингу якості освіти, якості підручників та інших навчальних матеріалів, розподілу витрат і цільового використання бюджетних коштів та інших джерел, не заборонених законодавством, випадків булінгу (цькування) в закладах освіти й заходів реагування на них, розгляд скарг від працівників закладу, здобувачів освіти та їхніх бенефіціарів [13]. Такий колегіальний орган має дістати право звертатися до засновника щодо відкликання керівника закладу, яке нині закріплено тільки за Конференцією трудового колективу. Варто прибрати із законодавства норму, що «безпосередньо в закладі освіти громадський нагляд (контроль) може проводитися *виключно* з дозволу керівника закладу освіти, крім випадків, встановлених законодавством» [13].

***Висновки та перспективи подальших розвідок у даному напрямі.*** Аналіз поточної ситуації в системі управління освітою з огляду на досвід проведення її реформи, процеси децентралізації та наслідки російської агресії, опрацювання актів чинного законодавства, вивчення нових наукових джерел, а також проведення власних досліджень дали змогу дійти таких висновків:

1. В освітній галузі виявлено низку тенденцій, які свідчать про потребу реорганізувати систему управління закладами освіти в напрямі створення нових організаційно-правових форм, відкоригувати систему повноважень органів державної влади, переформатувати відносини в регіонах між органами

державної влади й органами місцевого самоврядування, посилити роль громадського сектору. Передання низки функцій, які донедавна було закріплено за ланками вищого рівня управління, до місцевого самоврядування й закладів освіти дасть змогу забезпечити функціонування ефективної моделі управління в галузі освіти у воєнний і післявоєнний час.

2. Запропоновано переглянути систему замовлення на підготовку кадрів, включно з державним і регіональним напрямками. Зокрема, треба створити на державно-громадських засадах орган, який готуватиме проекти рішень щодо визначення структури та обсягів замовлення. Регіональне замовлення, на відміну від державного, варто суттєво збільшити, а також скоординувати роботу державних органів на рівні областей і районів з органами місцевого самоврядування під час розрахунку обсягів цього замовлення.

3. Описано підхід щодо взаємодії територіальних громад під час регулювання роботи закладів освіти. Спираючись на норми законодавства про взаємодію територіальних громад, доцільно в межах роботи освітніх округів, до складу яких можуть входити кілька громад, створювати спільні комунальні підприємства, органи управління, формувати об'єднання у вигляді корпорацій. Ці спільні органи можуть розпоряджатися бюджетними коштами, централізовано розподіляти закуплені ресурси, співпрацювати із центральними органами влади щодо надання освітніх послуг за державними програмами. Також організувати кадрове забезпечення закладів, розпоряджатися спонсорською, грантовою та благодійною допомогою, реорганізувати мережі закладів, зокрема їх перепрофільовувати, за погодженням з місцевими державними адміністраціями.

4. Рекомендовано реорганізувати чинну систему колегіального й громадського управліннь. Створити єдиний колегіально-громадський представницький орган закладу освіти, до складу якого на обґрунтованих пропорційних співвідношеннях входитимуть представники трудового колективу, переважно педагоги; батьки здобувачів освіти або бенефіціари; представники органів громадянського суспільства; здобувачі освіти; представники соціальної сфери, дотичні до освітньої системи (медичних

закладів, органів внутрішніх справ, органів, що надають соціальні послуги); запрошені фахівці зі сфери педагогіки, психології, суспільних наук. Функції та повноваження такого органу треба чітко визначити.

У подальших дослідженнях варто розробити дієві механізми демократизації співпраці громадських інститутів з органами управління у сфері освіти.

## Література

1. Белий В. Громадські освітні ради – освітній «тренд». *Управління освітою*. 2015. № 18. С. 8–13.
2. Державно-громадське управління освітою: прогалини нормативно-правового забезпечення. *Громадський простір*. 2022. 21 лютого. URL: <https://www.prostir.ua/?news=derzhavno-hromadske-upravlinnya-osvitoyu-prohalyny-normatyvno-pravovoho-zabezpechennya> (дата звернення: 05.09.2023).
3. Державно-громадське управління освітою (за матеріалами звіту про науково-дослідну роботу «Державно-громадське управління освітою: соціально-філософський аналіз»): монографія / Міністерство освіти і науки України, Нац. пед. ун-т імені М. П. Драгоманова; за науковою ред. В. П. Беха; Київ: Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2016. 256 с. URL: <http://enpuir.npu.edu.ua/bitstream/handle/123456789/20248/Derzhavno-Hrom.%20Upr.%20Osvituiu.pdf;jsessionid=2453DF43476FA806924D7261581ED0FF?sequence=1> (дата звернення: 04.10.2023).
4. Зайченко О. І. Шляхи розвитку державно – громадського управління в системі освіти. *Теорія та методика управління освітою*. 2010 р. № 4. URL: [http://umo.edu.ua/images/content/nashi\\_vydanya/metod\\_upr\\_osvit/v\\_4/9.pdf](http://umo.edu.ua/images/content/nashi_vydanya/metod_upr_osvit/v_4/9.pdf) (дата звернення 10.09.2023).
5. Кононенко О. Участь громадян в управлінні освітою через структури громадянського суспільства. *Ефективність державного управління*. 2017. Вип. 3 (52). Ч. 1. С. 138–148.

6. Кононенко В. В., Лапшин С. А., Пилипенко Т. І. Державно-громадське управління освітою в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 1. DOI: 10.32702/2307-2156-2020.1.2

7. Стельмах А. Активізація діяльності Ради освітнього округу – необхідна умова створення єдиного освітнього простору в межах округу. *Управління школою*. 2018. № 10–12. С. 79–83.

8. Шоробура І. М. Особливості впровадження державно-громадського управління органами влади у сфері освіти. *Педагогіка формування творчої особистості у вищій і загальноосвітній школах*. 2021. Вип. 75, т. 3. DOI: 10.32840/1992-5786.2021.75-3.5

9. Про внесення змін до деяких законів України щодо державних гарантій в умовах воєнного стану, надзвичайної ситуації або надзвичайного стану : Закон України від 15.03.2022 № 2126-IX. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2126-20#Text> (дата звернення: 09.05.2023).

10. Про правовий режим воєнного стану : Закон України, документ № 389-VIII, чинний, поточна ред. від 19.10.2023. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 14.10.2023).

11. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану : документ № 2259-IX, чинний, поточна редакція від 12.05.2022. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text> (дата звернення: 04.05.2023)

12. Про співробітництво територіальних громад : Закон України, документ № 1508-VII, чинний, поточна редакція від 04.04.2023. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text> (дата звернення: 07.08.2023).

13. Закон України «Про освіту : Закон України, документ 2145-VIII, чинний, поточна редакція від 10.12.2023. *База даних «Законодавство України»*.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text> (дата звернення: 25.09.2023).

## References

1. Bielyi, V. (2015), "Public educational councils are an educational "trend", *Upravlinnia osvitoiu*, vol. 18, pp. 8–13.
2. Hromadskyi prostir (2022), "State and public management of education: gaps in regulatory and legal support", available at: <https://www.prostir.ua/?news=derzhavno-hromadske-upravlinnya-osvitoiu-prohalyny-normatyvno-pravovoho-zabezpechennya> (Accessed 5 September 2023).
3. Bekh, V. P. (red.)(2016). *Derzhavno-hromadske upravlinnia osvitoiu (za materialamy zvituu pro naukovo-doslidnu robotu «Derzhavno-hromadske upravlinnia osvitoiu: sotsialno-filosofskyi analiz») : monohrafiia* [State-public management of education (based on the materials of the report on the research work "State-public management of education: socio-philosophical analysis")], Vyd-vo NPU imeni M. P. Drahomanova, Kyiv, Ukraine, available at: <http://enpuir.npu.edu.ua/bitstream/handle/123456789/20248/Derzhavno-Hrom.%20Upr.%20Osvitoiu.pdf;jsessionid=2453DF43476FA806924D7261581ED0FF?sequence=1> (Accessed 10 September 2023).
4. Zaichenko, O. I. (2010), "Paths of development of state and public management in the education system", *Teoriia ta metodyka upravlinnia osvitoiu*, vol. 4, available at: [http://umo.edu.ua/images/content/nashi\\_vydanya/metod\\_upr\\_osvit/v\\_4/9.pdf](http://umo.edu.ua/images/content/nashi_vydanya/metod_upr_osvit/v_4/9.pdf) (Accessed 10 September 2023).
5. Kononenko, O. (2017), "Citizen participation in education management through civil society structures", *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia*, vol. 3 (52), part 1, pp. 138–148.
6. Kononenko, V. V., Lapshyn, S. A. and Pylypenko, T. I. (2020), "State-public management of education in Ukraine", *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, vol. 1, DOI: 10.32702/2307-2156-2020.1.2

7. Stelmakh, A. (2018), "Activation of the activity of the Council of the educational district is a necessary condition for the creation of a single educational space within the district", *Upravlinnia shkoloiu*, vol. 10-12, pp. 79–83.
8. Shorobura, I. M. (2021), "Peculiarities of implementation of state and public management by authorities in the field of education", *Pedahohika formuvannia tvorchoi osobystosti u vyshchii i zahalnoosvitnii shkolakh*, vol. 75(3), DOI: 10.32840/1992-5786.2021.75-3.5
9. The Verkhovna Rada of Ukraine (2022), The Law of Ukraine "On making changes to some laws of Ukraine regarding state guarantees in conditions of martial law, state of emergency or state of emergency", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2126-20#Text> (Accessed 10 September 2023).
10. The Verkhovna Rada of Ukraine (2023), The Law of Ukraine "About the legal regime of martial law", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (Accessed 10 September 2023).
11. The Verkhovna Rada of Ukraine (2022), The Law of Ukraine "On making changes to some laws of Ukraine regarding the functioning of the civil service and local self-government during the period of martial law", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text> (Accessed 10 September 2023).
12. The Verkhovna Rada of Ukraine (2023), The Law of Ukraine "About the cooperation of territorial communities", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text> (Accessed 10 September 2023).
13. The Verkhovna Rada of Ukraine (2023), The Law of Ukraine "About education", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text> (Accessed 10 September 2023).

*Стаття надійшла до редакції 12.01.2024 р.*