

DOI [https://doi.org/10.32405/2522-9958-9\(38\)-34-48](https://doi.org/10.32405/2522-9958-9(38)-34-48)  
УДК 37.014.621

**Набок Микола Васильович,**

кандидат педагогічних наук, доцент,  
учений секретар Відділення вищої освіти НАПН України.

Київ, Україна.

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-4789-932X>

[nabok09236@ukr.net](mailto:nabok09236@ukr.net)

## **ІНСТИТУЦІЙНА СЛАБКІСТЬ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ**

**Анотація.** У статті аналізуються чинники впливу на формування та діяльність органів управління освітою в об'єднаних територіальних громадах. Обґрунтовується теза про те, що наявність місцевих державних адміністрацій та рад за попередньою системою адміністративно-територіального устрою зумовлює певну невизначеність у діях керівників освітою і водночас надає можливість діяти гнучко, адаптуючись до нових умов. Чи готові діяти так керівники органів управління освітою і самі керівники утворених об'єднаних громад, – наразі однозначно відповісти складно. З'ясовано також, що забезпеченість професійними управлінськими кадрами є однією із важливих інтегральних характеристик спроможності громади до стратегічного розвитку. Ключовим доказом інституційної слабкості органів управління освітою в об'єднаних територіальних громадах є неузгодженість норм чинного законодавства. У статті названо та охарактеризовано норми кількох законів України щодо виборності і розподілу повноважень органів місцевого самоврядування між різними рівнями управління та законодавством про освіту. Особлива увага приділяється можливому негативному впливові політичного чинника на національному та місцевому рівнях щодо процесів реформування. Суттєву увагу приділено також ризикам ефективного впровадження Концепції реалізації державної політики у сфері реформування загальної середньої освіти «Нова українська школа» на період до 2029 року. Названі умови пом'якшення системного ризику низької спроможності органів управління освітою громад та способи її підвищення. Виокремлено чи не найголовнішу характеристику здатності керівників органів управління освітою до ефективного управління, суть якої полягає у поєднанні розвитку освіти загалом з розвитком самої громади.

**Ключові слова:** децентралізація; об'єднана територіальна громада; управління освітою; способи впливу; повноваження; спроможність.

## 1. ВСТУП / INTRODUCTION

**Постановка проблеми.** Система управління освітою, яка в багатьох адміністративно-територіальних одиницях фактично діє ще й сьогодні, не забезпечує належної якості і доступності середньої освіти, особливо в сільських районах та невеликих містах. Головною проблемою такої системи управління освітою є те, що повноваження з управління освітою, насамперед дошкільною та загальною середньою, належали не виборним органам місцевого самоврядування, а державним адміністраціям. І цю проблему було закладено чинним на той час законодавством. Адже в Україні за часів незалежності сформувалася своєрідна подвійна система місцевої влади: усі області та райони мають виборні місцеві ради і призначеного президентом голову обласної або районної державної адміністрації. Місцеві департаменти, управління та відділи освіти в цій системі є структурними підрозділами адміністрацій, тобто перебувають у «президентській вертикалі». Лише у містах відділ освіти підпорядковується міській раді. У сільській місцевості районна рада має дуже обмежений вплив на освіту, хоч і затверджує стратегію її розвитку, бюджет на наступний рік, зміни в мережі тощо. Однак розроблення проектів розвитку, бюджету, призначення директорів, інші кадрові питання здійснюються в райдержадміністраціях. Відділи освіти в цих установах лише частково підзвітні Міністерству освіти і науки України, на практиці виконують переважно настанови керівників адміністрацій, які можуть не враховувати позицію і підходи Міністерства освіти і науки України, особливо щодо розвитку мережі. Це інституційно зумовлює слабкість нових органів управління освітою в щойно створених об'єднаних територіальних громадах.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблема управління освітою в об'єднаних територіальних громадах виникла на початку впровадження реформи децентралізації влади та передачі повноважень на місця. Адже саме об'єднані громади стали відповідальними за реалізацію державної освітньої політики на теренах держави. Це слугувало поштовхом для теоретичних розвідок та узагальнення практичних надбань у сфері державного управління освітою в громадах. У науковій літературі обмаль досліджень проблем управління освітою в об'єднаних територіальних громадах. Окремі аспекти діяльності нових органів управління освітою в громадах лише підтверджують наявність проблем. Очевидно, це зумовлено тим, що процес створення громад розпочався

лише кілька років тому, а створення органів управління освітою в них – ще пізніше. До того ж зволікання з передачею всіх повноважень від відділів освіти державних адміністрацій на місця зумовлює дублювання та невпевненість і в уже створених органах управління освітою в об'єднаних громадах.

## **2. МЕТА ТА ЗАВДАННЯ / AIM AND TASKS**

**Метою** статті є аналіз наявних та можливих ризиків неефективного функціонування та впровадження Нової української школи новоствореними органами управління освітою об'єднаних територіальних громад у процесі децентралізації влади.

Відповідно до зазначеної мети у статті поставлено такі **завдання**:

- виявити причини виникнення ризиків неефективного функціонування новостворених органів управління освітою об'єднаних територіальних громад у процесі децентралізації влади;
- проаналізувати вплив недосконалості чинного законодавства на спроможність органів управління освітою об'єднаних територіальних громад у процесі децентралізації влади;
- відстежити взаємозв'язок між політичним впливом та ризиками впровадження Нової української школи;
- оцінити ризики в умовах політичних змін у державі.

## **3. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ / THE THEORETICAL BACKGROUNDS**

Розвиток публічного управління освітою вимагає поглиблення наукових знань у цій та суміжних з нею галузях, оскільки змінюється і сама суть управління, його завдання, зміст, характеристики. Наявність сьогодні багатьох проблем указує на невисоку ефективність дій органів управління освітою на місцевому рівні, а отже, і на ефективність впроваджуваних ними змін. Їх поява викликана об'єктивними обставинами, оскільки в процесі розвитку система освіти регулярно вступає в суперечності з потребами розвитку суспільства і самої людини.

Попри загальні закономірності та особливості процесів реформування управління освітою, доцільним видається розглядати специфічний взаємозв'язок між інституційними змінами та стратегією реформування управління освітою.

#### **4. МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ / RESEARCH METHODS**

Дослідження проблеми спроможності органів управління освітою об'єднаних територіальних громад здійснювалося методом, насамперед, аналізу як прогресивного й ефективного способу оцінювання органів управління освітою різних рівнів як суб'єктів політичної дії. Для аналізу чинників політичної дії використаний метод контент-аналізу. Для характеристики стану нормативно-правового забезпечення органів управління освітою об'єднаних територіальних громад застосовано метод опису низки чинних законів та постанов уряду.

#### **5. РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ / RESEARCH RESULTS**

Під час передачі повноважень громадам і школам та зміною розподілу фінансування, громади мають можливість вирішувати свої потреби на місцях, забезпечуючи можливість надати дітям якісну освіту. Однак зарано стверджувати, що реформа завершиться успішно, а громади зможуть упоратися з новими викликами. Адже, на жаль, незважаючи на успішний старт реформи системи загальної середньої освіти та децентралізації у сфері освіти, існують серйозні ризики, що можуть створити певні перешкоди.

Дослідники поділяють ці ризики на політичні та системні (або внутрішні і зовнішні). Політичні ризики існують як на національному, так і на місцевому рівнях. Напевно, найголовніший з них той, що непопулярні, але потрібні рішення з політичних міркувань можуть бути поставлені під загрозу. До них також слід додати чинники, породжені особливостями утвореної об'єднаної громади: незгуртованість громади, представленої кількома окремими населеними пунктами, нерідко істотні відмінності у традиціях, можливостях господарської діяльності, активності, за віком тощо. Тому на цьому етапі ще зарано робити висновки про будь-які результати передачі повноважень на місцевий рівень, однак, можна констатувати деякі зміни у громадах за останні три роки. Ефекти досягаються, насамперед, там, де втілюються проекти, що стимулюють зацікавленість усіх членів громади. Адже це забезпечує можливість формування нових зв'язків між окремими населеними пунктами, сприяє територіальній консолідації, формуванню локальної ідентичності та впливає на якість життя. Крім того, потрібно зважити і на таку деталь: хоч передача повноважень та фінансування на рівень громад розпочалися з 2015 року, потрібен час для того, щоб, насамперед, представники райдержадміністрацій перестали здійснювати тиск і звикли до того, що громади мають повноваження для самостійного керування справами.

Потрібен також час і для того, щоб утворені органи управління об'єднаними громадами набули навичок та досвіду і стали спроможними до самоуправління. А питання, що постали перед ними у сфері управління освітою, непрості. Зокрема: якою має бути структура управління освітою в громаді, якими критеріями керуватися в процесі створення органу управління освітою, які повноваження у нього, скільки потрібно штатних працівників, як розподілити посадові обов'язки, як організувати позашкільну освіту?

Упорядкування територіального устрою та удосконалення організації влади – окремі часткові завдання децентралізації, серед яких – упровадження нової системи управління освітою в утворених об'єднаних громадах. В умовах інституційної недостатності ще не вдалося забезпечити чіткий інституційний розподіл повноважень між різними рівнями врядування. А наявність у структурі влади районних та обласних державних адміністрацій, районних рад вносить додаткові чинники, які не сприяють становленню ефективної системи управління і громадою, і її окремими сферами. Інституційна недостатність зумовлює певну невизначеність у діях керівників освітою і водночас надає можливість діяти гнучко, адаптуючись до нових умов. Це знижує дієздатність громади, яка у стандартних адміністративних процедурах традиційно описується забезпеченістю відповідними ресурсами та здатністю ефективно використовувати публічні кошти. Однак забезпеченість громад компетентними управлінськими кадрами до уваги не береться. Хоч це одна з важливих інтегральних характеристик спроможності громади до стратегічного розвитку, зокрема, в системі освіти на основі стратегічного планування із задіянням усіх доступних ресурсів. Тому першочерговим визначальним завданням для органів управління освітою об'єднаних громад є створення дієвого інструментарію ефективного управління, забезпечення територіальної консолідації та зміцнення самої освітньої системи.

Нормативно-правовий каркас децентралізації та освітньої реформи переважно сформовано Законами України «Про освіту», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Концепцією реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні», схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р від 1 квітня 2014 року, та низкою постанов уряду [6], [3], [7]. Однак потребує розроблення й ухвалення низка локальних точкових нормативних актів, наказів, положень, інструкцій тощо, які б забезпечили керівників інституційним інструментом впливу на розвиток сфери освіти

територіальної громади. Наразі багатьох з них просто немає, а в інших іде напрацювання.

Отже, постає питання – наскільки спроможні органи управління освітою в об'єднаних громадах? Не секрет, нерідко в них не вистачає компетентних управлінців у сфері освіти з досвідом роботи, які ефективно діють відповідно до нових повноважень, професійно розподіляючи отримані фінансові ресурси. Міністерство освіти і науки України, регіональні органи виконавчої влади та неурядові організації надають усіляку допомогу щодо підвищення спроможності громад, але швидко така проблема не вирішується. Тому ризик залишається, і він є системним. Іншим системним ризиком є ризик незакінченого об'єднання громад. В Україні майже зупинився процес створення об'єднаних територіальних громад, адже в ряді областей перспективні плани їх утворення було складено без урахування пропозицій та побажань жителів окремих сіл, а деякий тиск з боку обласної влади та окремих чиновників викликав ще більший спротив. І це вже спонукало суттєве відставання від урядового графіка, оскільки на середину 2019 року створено тільки дві третини запланованих об'єднаних територіальних громад, якими охоплено лише третину території країни. Тому навряд чи до чергових місцевих виборів у 2020 році вся територія України буде покрита об'єднаними громадами, як планувалося на початку реформи. А там, де об'єднані громади не створено, впровадження освітньої реформи вже гальмується через брак повноважень та ресурсів у місцевій громаді. Районні відділи та управління освіти, хоч і створюють опорні школи, однак, розуміючи свою невтішну перспективу, не зацікавлені в впровадженні змін у змісті освіти та нових освітніх стандартів. Тому для продовження і завершення процесу передачі повноважень об'єднаним громадам в цілому і, зокрема, в управлінні освітою, важливою є політична підтримка самого процесу децентралізації. Важливість цього чинника традиційно зростає у рік перед виборами.

Інший вагомий чинник інституційної слабкості органів управління освітою в об'єднаних громадах полягає у недосконалому чинному законодавстві. Насамперед, законодавства про вибори в об'єднаних громадах. Вони проходять згідно із Законом України «Про місцеві вибори» та Постанови Центрвиборчкому від 12 лютого 2016 року № 32 «Про Порядок призначення перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів» [4], [9]. Центральна виборча комісія призначає перші місцеві вибори не пізніше, ніж за сімдесят днів до дня виборів, а виборчий процес розпочинається за п'ятдесят днів до дня перших місцевих виборів. Вибори призначаються двічі на рік: на останню неділю

квітня та останню неділю жовтня за умови наявності бюджетних коштів. Це застереження спонукає іншу умову – якщо кошти є, то вибори можуть бути призначені на будь-яку неділю грудня, крім останньої.

Закон України «Про місцеві вибори» встановлює, що депутати місцевої ради та голова ради (староста) обираються на перших місцевих виборах на строк до обрання на чергових виборах депутатів та голови ради [4]. А чергові місцеві вибори проводяться одночасно на всій території України в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень рад, голів, старост, обраних на попередніх чергових місцевих виборах. А це 2020 рік. Отже, всі об'єднані територіальні громади, навіть утворені у 2018–2019 роках, мусять провести чергові вибори у 2020 році [10].

Інший законодавчий чинник стосується спроможності громад і полягає у тому, що Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» регулює взаємини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, тобто, по суті, є процедурним законом [4]. Повноваження територіальних громад визначаються Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та бюджетним кодексом України, оскільки територіальні громади із різним статусом мають дещо інші повноваження, насамперед, у сфері освіти та охорони здоров'я [5], [2]. Зокрема, стаття 4 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» містить окремі норми, які встановлюють мінімальні вимоги щодо утворення об'єднаних громад [3]. Пункт 5 цієї статті містить ключовий припис про те, що утворення громади не може погіршити ситуацію із наданням публічних послуг у об'єднаній громаді, але не визначає обсяг цих послуг, оскільки це не є предметом закону. Конституція України містить низку норм, які стосуються охорони здоров'я, освіти чи безпеки, однак ці норми також не є вичерпними, адже не існує жодних конкретних приписів щодо кількості і статусу медичних чи освітніх закладів [1]. Тому і поняття спроможності громади неконкретне, єдиним його критерієм є вимога не погіршити ситуацію з наданням послуг, що була до об'єднання. З огляду на це, якщо припустити, що освітня субвенція держави буде розрахована на одного учня і передбачатиме менші надходження коштів для закладів освіти у громадах з надто малою середньою наповнюваністю класів, і, отже, стимулюватиме їх до оптимізації мережі, місцеві політики-популісти можуть використати цей чинник, щоб уникнути конфронтації з виборцями з приводу закриття школи, навіть якщо такий крок є потрібним, і загальмувати впровадження освітньої реформи. Уряд, однак, стимулює оптимізацію через нову формулу освітньої субвенції, яка передбачає більше коштів для шкіл із більш заповненими класами.

Задекларованою метою впровадження Нової української школи є створення повноцінного комфортного освітнього простору, насамперед, в об'єднаних громадах, в яких утворено опорні школи [8]. Комфортного в усіх сенсах: облаштування та технічного забезпечення шкіл, наповнення навчального процесу. Адже це дає змогу на початковому етапі максимально оптимізувати інфраструктуру навколо й ефективно інвестувати кошти, що і найбільш перспективно, і вигідно для областей. Крім того, ідеться про мобільні робочі місця для гнучкості в організації роботи класу і використання сучасних освітніх методик, зокрема, створення сучасної медіатеки на базі звичайних шкільних бібліотек, забезпечення у школі вільного доступу до Інтернету та інформаційних технологій, забезпечення підручниками, придбання меблів та обладнання для кабінетів тощо. Відповідальність за створення таких умов навчання на місцях покладено на місцеве керівництво територіальними одиницями та органами управління освітою. Чи справляються вони з таким викликом? Очевидно, що ситуація в областях досить строката. Більше того, в окремих районах з ініціативи місцевих еліт намічається тенденція створення опорних шкіл там, де вони мають сумнівну перспективу. Адже такі школи, як заклади загальної середньої освіти, мають вищий юридичний статус і більше повноважень, ніж звичайні. В опорних школах, як правило, навчається понад 200 учнів, вони швидше оснащуються сучасним обладнанням для вивчення різних предметів і забезпечуються кваліфікованими учителями. Тому, щоб не підпадати під оптимізацію чи реорганізацію та для отримання можливості придбання меблів, обладнання, коштів на ремонт з бюджетів різних рівнів або фондів, місцеві керівники стимулюють ухвалення відповідних рішень і такими діями не сприяють створенню цілісного освітнього простору в межах окремої адміністративно-територіальної одиниці, що свідчить про невисоку ефективність системи управління освітою.

Що стосується підвищення спроможності та самодостатності громад, то для багатьох з них, особливо у сільській місцевості, тих, які не мають на своїй території великого бізнесу, то воно може бути реалізоване за допомогою державної підтримки через фонди регіонального розвитку, зарубіжні фонди з підтримки децентралізації, а також, за висновками експертів, завдяки укрупненню вже створених громад.

Суть іншого ризику полягає в тому, що повноваження керівних органів громад доволі широкі: від розроблення стратегії розвитку до встановлення місцевих податків і зборів. Розвиток громад має узгоджуватися із загальною стратегією розвитку відповідної області для формування потужних конкурентоспроможних регіонів та урівноваження



регіонів у межах країни. Тому громади, які включають свій розвиток у регіональні стратегії, мають змогу отримати фінансування з обласних бюджетів під програми регіонального розвитку, адже це дає можливість з обласного бюджету на конкурсних засадах отримувати співфінансування мікропроектів регіонального розвитку. Перевагу отримують ті, що відповідають стратегії розвитку регіону. Однак, чи є для цього належного рівня компетентні фахівці, які розуміють і володіють в цілому цією проблемою в громадах – велике запитання.

Важливим політичним ризиком національного рівня може стати те, що після виборів у Верховній Раді України більше представництво матимуть політики, які не підтримують структурні реформи або їх продовження. І вже сьогодні на сайті Верховної Ради України для розгляду Комітетом з питань освіти, науки та інновацій є законопроект про скасування реформаторського базового Закону України «Про освіту», ухваленого у вересні 2017 року. Документ поданий групою опозиційних депутатів [11]. Це може загальмувати впровадження і освітньої реформи, і самої децентралізації. Крім того, має місце ще й інший політичний ризик національного рівня. Суть його полягає в тому, що процес розгляду та ухвалення Верховною Радою України інших важливих законопроектів щодо передачі повноважень та впровадження освітньої реформи є не виправдано повільним. Таке відтермінування негативно впливає на темпи впровадження реформ, свідчить про брак політичної волі і небажання депутатів здійснювати подальші етапи реформ. Політичний підтекст має ще й інша ситуація, на яку вказують окремі фахівці. За новим Законом України «Про освіту», директорів шкіл в об'єднаних громадах призначають їх ради [6]. З одного боку, це стимулює відповідальність директора перед громадою, а з іншого, уможлиблює призначення за політичною ознакою: яка партія має більшість у раді, та і може просувати свою кандидатуру, імовірно, не найбільш професійну.

Пом'якшення системного ризику низької спроможності керівних органів громад можливе за умови навчання керівників органів управління об'єднаними територіальними громадами, зокрема, їх органів управління освітою, насамперед, в обласних центрах підвищення кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування. Різні навчальні заходи проводяться європейськими донорами, що підтримують реформу децентралізації. Подібні навчальні заходи доцільно поширити на райони, де об'єднані громади ще не створено або вони створюються повільно. Крім того, центральний офіс реформ при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України розробив рекомендації з метою надання підтримки органам місцевого

самоврядування у вирішенні питань створення оптимальної системи управління освітою в об'єднаних територіальних громадах [12]. Рекомендації містять розроблення проекту структури органу управління освітою, зразки посадових інструкцій штатних працівників, статті та норми відповідних законів, якими регулюються діяльність і повноваження органу, положення, на які потрібно посилається для розроблення локальних нормативних актів, тощо.

## **6. ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ / CONCLUSIONS AND PROSPECTS FOR FURTHER RESEARCH**

Інституційну слабкість органів управління освітою в об'єднаних територіальних громадах зумовлено наявністю чинників, які умовно можна поділити на дві групи. Перша – це відсутність та неузгодженість низки відповідних нормативно-правових актів, які регулюють загалом питання виборності і діяльності органів управління в громадах та недореформовану освітню сферу в державі. Це, з одного боку, ускладнює оперативне управління, стратегічне планування та розвиток сфери освіти в громаді. З іншого боку, брак правового підґрунтя розподілу повноважень та відповідальності у сфері освіти, що має кількарівневе управління, ускладнює визначення обґрунтованих стандартів гарантованого мінімуму надання освітніх послуг та оцінювання їх якості.

Друга група чинників стосується браку кваліфікованих, насамперед, управлінських кадрів, політичних ризиків, стану активності жителів у вирішенні питань функціонування громади тощо. До того ж істотною перешкодою є брак фінансових ресурсів, особливо в сільських громадах. Однак громади отримали право й можливість формувати власну систему забезпечення освітніми послугами мешканців громади та відповідно до неї вибудовувати ефективну систему управління освітою.

Отже, змушені констатувати, що успішність упровадження реформи децентралізації влади та Нової української школи, на жаль, істотно залежить від політичних чинників і не спирається на дієве законодавство та ефективну державну владу. Це, зі свого боку, зумовлює особливості та інституційну слабкість органів управління освітою об'єднаних територіальних громад і впливає на процес реалізації реформ.

**Перспективи подальших досліджень** полягають у виявленні чинників та умов, які б пом'якшили ризики низької спроможності органів управління освітою об'єднаних громад. Для цього доцільно задіяти ефективну систему моніторингу управління освітою як засіб відстеження його ефективності.

## 7. СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ / REFERENCES (TRANSLATED AND TRANSLITERATED)

- [1] Верховна Рада України. (1996, Черв. 28). *Конституція України*. [Електронний ресурс].  
Доступно: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
- [2] Верховна Рада України. (2010, Лип. 08). *Бюджетний Кодекс України № 2456-VI*. [Електронний ресурс].  
Доступно: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
- [3] Верховна Рада України. (2015, Лют. 05). *Закон № 157-VIII «Про добровільне об'єднання територіальних громад»*. [Електронний ресурс].  
Доступно: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
- [4] Верховна Рада України. (2015, Лип. 14). *Закон № 595-VIII «Про місцеві вибори»*. [Електронний ресурс].  
Доступно: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19>
- [5] Верховна Рада України. (1997, Трав. 21). *Закон № 280-97ВР «Про місцеве самоврядування в Україні»*. [Електронний ресурс].  
Доступно: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр/stru>
- [6] Верховна Рада України. (2017, Верес. 28). *Закон № 38-39, ст. 380 «Про освіту»*. [Електронний ресурс].  
Доступно: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>.
- [7] Кабінет Міністрів України. (2014. Квіт. 01). *Розпорядження № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні»*. [Електронний ресурс].  
Доступно: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р>
- [8] Кабінет Міністрів України. (2016. Груд. 14). *Розпорядження № 988-р «Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері реформування загальної середньої освіти “Нова українська школа” на період до 2029 року»*. [Електронний ресурс].  
Доступно: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/249613934>
- [9] Центральна виборча комісія. (2016. Лют. 12). *Постанова № 32 «Про Порядок призначення перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів»*. [Електронний ресурс].  
Доступно: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0032359-16>
- [10] Верховна Рада України. (2019. Верес. 13). *Постанова «Про дострокове припинення повноважень всього складу Центральної виборчої комісії»*. [Електронний ресурс].  
Доступно: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2782405-postanovu-pro-rozpusk-cvk-opublikuvav-golos-ukraini.html>

- [11] Верховна Рада України. Законопроект «Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України «Про освіту». [Електронний ресурс]. Доступно: <https://rada.gov.ua>
- [12] Методичні рекомендації та зразки документів Створення органу управління освітою в ОТГ. [Електронний ресурс]. Доступно: <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/357/26.12.18.pdf>

## INSTITUTIONAL WEAKNESS OF EDUCATION MANAGEMENT BODIES IN THE UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES

**Nikolay Nabok,**

candidate of pedagogical sciences, associate professor,  
scientific secretary of the Higher Education

Department NAPS of Ukraine.

Kyiv, Ukraine.

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-4789-932X>

[nabok09236@ukr.net](mailto:nabok09236@ukr.net)

**Summary.** The article analyzes the factors influencing the formation and activities of educational management bodies in the united territorial communities. The thesis is argued that the presence of local state administrations and councils under the previous system of administrative and territorial structure causes some uncertainty in the actions of educational leaders and, at the same time, gives the opportunity to act flexibly, adapting to new conditions. Whether the heads of education authorities and the leaders of educated united communities are ready to act is difficult to answer right now. At the same time, it has been found that providing professional management staff is one of the important integral characteristics of a community's ability to develop strategically. As a key proof of the institutional weakness of the educational management bodies in the united territorial communities, the inconsistency of the current legislation is used as a systemic problem. For this purpose, the norms of several laws of Ukraine on the election and distribution of powers of local self-government bodies between different levels of government and the legislation on education have been described and characterized. Particular attention is paid to the possible negative impact of political factors at the national and local levels on reform processes. Considerable attention was paid to the risks of effective implementation of the Concept of Public Policy Implementation in the Field of Reform of General Secondary Education "New Ukrainian School" for the period up to 2029. The conditions of mitigation of systemic risk of

low capacity of the bodies of management of community education and factors of its increase are highlighted. At present, the main characteristic of the ability of heads of education management bodies to effectively manage, the essence of which lies in the organic combination of the development of education in general with the development of the community, is highlighted.

**Keywords:** decentralization; united territorial community; education management; factors of influence; powers; ability.

## ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СЛАБОСТЬ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЕМ В ОБЪЕДИНЕННЫХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИНАХ

**Набок Николай Васильевич,**

кандидат педагогических наук, доцент,  
ученый секретарь Отделения высшего образования  
НАПН Украины.  
Киев, Украина.  
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-4789-932X>  
[nabok09236@ukr.net](mailto:nabok09236@ukr.net)

**Аннотация.** В статье анализируются факторы влияния на формирование и деятельность органов управления образованием в объединенных территориальных общинах. Обосновывается тезис о том, что наличие местных государственных администраций и советов по предыдущей системе административно-территориального устройства вызывает некоторую неопределенность в действиях руководителей образованием и одновременно дает возможность действовать гибко, адаптируясь к новым условиям. Готовы ли действовать так руководители органов управления образованием и сами руководители созданных объединенных общин, – пока что однозначно ответить сложно. В то же время установлено, что обеспеченность профессиональными управленческими кадрами является одной из важных интегральных характеристик способности общества к стратегическому развитию. Как ключевое доказательство институциональной слабости органов управления образованием в объединенных территориальных общинах, используется несогласованность норм действующего законодательства. Названы и даны характеристики нормам нескольких Законов Украины относительно выборности и распределения полномочий органов местного самоуправления между различными уровнями управления и законодательством об

образовании. Особое внимание акцентируется на возможном негативном влиянии политического фактора на национальном и местном уровнях относительно процессов реформирования. Существенное внимание уделено рискам эффективного внедрения Концепции реализации государственной политики в сфере реформирования общего среднего образования «Новая украинская школа» на период до 2029 года. Выделены условия смягчения системного риска низкой способности органов управления образованием общин и факторы ее повышения. Определена едва ли не главная характеристика способности руководителей органов управления образованием к эффективному управлению, суть которой заключается в сочетании развития системы образования в целом с развитием самой общины.

**Ключевые слова:** децентрализация; объединенная территориальная община; управление образованием; способы влияния; полномочия; способность.

#### REFERENCES (TRANSLATED AND TRANSLITERATED)

- [1] Verkhovna Rada Ukrainy. (1996, Cherv. 28). Konstytutsiia Ukrainy. [Elektronnyi resurs].  
Dostupno: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
- [2] Verkhovna Rada Ukrainy. (2010, Lyp. 08). Biudzhetni Kodeks Ukrainy № 2456-VI. [Elektronnyi resurs].  
Dostupno: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
- [3] Verkhovna Rada Ukrainy. (2015, Liut. 05). Zakon № 157-VIII «Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad». [Elektronnyi resurs].  
Dostupno: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
- [4] Verkhovna Rada Ukrainy. (2015, Lyp. 14). Zakon № 595-VIII «Pro mistsevi vybory». [Elektronnyi resurs].  
Dostupno: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19>
- [5] Verkhovna Rada Ukrainy. (1997, Trav. 21). Zakon № 280-97VR «Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini». [Elektronnyi resurs].  
Dostupno: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр/stru>
- [6] Verkhovna Rada Ukrainy. (2017, Veres. 28). Zakon № 38-39, st. 380 «Pro osvitu». [Elektronnyi resurs].  
Dostupno: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>.
- [7] Kabinet Ministriv Ukrainy. (2014. Kvit. 01). Rozporiadzhennia № 333-r «Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho

- samovriaduvannia i terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini». [Elektronnyi resurs].  
Dostupno: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>
- [8] Kabinet Ministriv Ukrainy. (2016. Hrud. 14). Rozporiadzhennia № 988-r «Pro skhvalennia Kontseptsii realizatsii derzhavnoi polityky u sferi reformuvannia zahalnoi serednoi osvity “Nova ukrainska shkola” na period do 2029 roku». [Elektronnyi resurs]. Dostupno: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249613934>
- [9] Tsentralna vyborcha komisiia. (2016. Liut. 12). Postanova № 32 «Pro Poriadok pryznachennia pershykh vyboriv deputativ silskykh, selyshchnykh, miskykh rad obiednanykh terytorialnykh hromad ta vidpovidnykh silskykh, selyshchnykh, miskykh holiv». [Elektronnyi resurs]. Dostupno: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0032359-16>
- [10] Verkhovna Rada Ukrainy. (2019. Veres. 13). Postanova «Pro dostrokove prypynennia povnovazhen vsogo skladu Tsentralnoi vyborchoi komisii». [Elektronnyi resurs]. Dostupno: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2782405-postanovu-pro-rozpusk-cvk-opublikuvav-golos-ukraini.html>
- [11] Verkhovna Rada Ukrainy. Zakonoproiekt «Pro vyznannia takym, shcho vtratyv chynnist, Zakonu Ukrainy «Pro osvitu». [Elektronnyi resurs]. Dostupno: <https://rada.gov.ua>
- [12] Metodychni rekomendatsii ta zrazky dokumentiv Stvorennia orhanu upravlinnia osvitoiu v OTH. [Elektronnyi resurs]. Dostupno: <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/357/26.12.18.pdf>