

**UNIVERSITY OF EDUCATIONAL MANAGEMENT**



**BULLETIN  
OF POSTGRADUATE  
EDUCATION:**

*collection of scientific papers*

*Social and Behavioral Sciences Series*

*Issue 9(38)*

---

---

ISSN 2522-9958

ID 48028

DOI <https://doi.org/10.32405/2522-9958>

Міністерство освіти і науки України  
Національна академія педагогічних наук України  
Державний заклад вищої освіти  
«Університет менеджменту освіти»

# ВІСНИК ПІСЛЯДИПЛОМНОЇ ОСВІТИ

*Збірник наукових праць  
Випуск 9(38)  
Серія «Управління та адміністрування»*

*Внесений до переліку наукових фахових видань у галузі  
наук з державного управління рішенням  
Атестаційної колегії Міністерства освіти і науки України  
від 13 березня 2017 року № 374 (додаток 8)  
Серія «Управління та адміністрування»*

**Видання індексується:**

*IndexCopernicus;*

*Infobaseindex;*

*SJIF (Impact Factor);*



*Akademic Resource Index;*



*CiteFactor;*

*Google Scholar;*

*Національна бібліотека ім. В. І. Вернадського*

<http://nbuv.gov.ua/j-tit/vpoupra>



*Норвезький Реєстр наукових журналів*

**Київ  
2019**

УДК 378.091.046-021.68: [37.0+159.9] (082)

*Свідоцтво про державну реєстрацію: серія КВ № 22086-11986Р від 16 травня 2016 р.*

*Затверджено Вченою радою  
ДЗВО «Університет менеджменту освіти»  
(протокол № 5 від 20 вересня 2019 р.)*

**Головний редактор**

**Віктор Олійник**, доктор педагогічних наук, професор, дійсний член НАПН України.  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2576-0722>

**Заступники головного редактора:**

**Олена Алейнікова**, доктор наук з держ. управління, проф. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4876-3563>

**Євген Карташов**, доктор наук з держ. управління. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6522-5508>

**Відповідальний секретар:**

**В'ячеслав Супрун**, кандидат економічних наук, доцент. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3117-5834>

**Редакційна колегія:**

**Микола Белопольський**, д-р екон. наук, проф.; **Лариса Гаєвська**, д-р наук з держ. управ., доцент;  
**Ніна Діденко**, д-р наук з держ. управ., проф.; **Геннадій Дмитренко**, д-р екон. наук, проф.; **Ігор Дунаєв**, д-р наук з держ. управ., доцент; **Микола Кириченко**, д-р філос., член-кор. Академії наук вищої освіти України;  
**Наталія Клокар**, д-р пед. наук, проф.; **Тетяна Лукіна**, д-р наук з держ. управ., проф.;  
**Володимир Олійник**, д-р наук з держ. управ., доцент; **Сергій Петков**, д-р юр. наук, проф.;  
**Тетяна Поспєлова**, д-р наук з держ. управ., проф.; **Катерина Романенко**, д-р наук з держ. управ., доцент;  
**Зоя Рябова**, д-р пед. наук, проф.; **Віктор Сиченко**, д-р наук з держ. управ., проф.; **Ганна Тимошко**, д-р пед. наук, проф.; **Зузевичюте Вайва**, д-р наук, проф. (м. Каунас, Республіка Литва); **Юджин Йорданеску**, PhD, проф. Університету Сібіу ім. Лучіана Благі (м. Сібіу, Румунія); **Альфред Кураташвілі**, д-р екон., філос. і юр. наук, проф. (Республіка Грузія); **Рамона Лілі**, д-р екон. наук, проф. («Aurel Vlaicu» University of Arad, Румунія); **Гражина Ригал**, д-р хабілітований, проф. (м. Ченстохова, Республіка Польща); **Елена Хорска**, д-р екон. наук хабілітований, проф. (Нітра, Словацька Республіка).

**Технічний редактор: Яніна Васильченко**

**Вісник післядипломної освіти:** зб. наук. праць / НАПН України ДЗВО «Ун-т менедж. освіти»; голов. ред. В. Олійник; редкол.: М. Белопольський [та ін.]. — Київ: Юстон, 2019. — Вип. 9(38). — 100 с. — (Серія «Управління та адміністрування»).

**ISBN 978-617-7854-08-0**

У збірнику висвітлюються актуальні наукові проблеми державного управління та адміністрування, професійної підготовки фахівців, розвитку післядипломної освіти в Україні.

Для науковців, науково-педагогічних і педагогічних працівників вищої школи, керівників закладів вищої освіти, викладачів і слухачів закладів післядипломної освіти.

УДК 378.091.046-021.68: [37.0+159.9] (082)

**ISBN 978-617-7854-08-0**

© ДЗВО «Університет менеджменту освіти», 2019

**ISSN 2522-9958**

**ID 48028**

**DOI <https://doi.org/10.32405/2522-9958>**

Ministry of Education and Science of Ukraine  
National Academy of Educational Science of Ukraine  
State Institution of Higher Education  
«University of Educational Management»

# **BULLETIN OF POSTGRADUATE EDUCATION**

*Collection of scientific papers  
Issue 9(38)  
Management and Administration Series*

*Listed in the list of scientific professional publications  
in the Sciences in Public Administration solution  
Attestation Board of the Ministry of Education and Science of Ukraine  
№ 374 of 13.03.2017 (addition № 8)  
Management and Administration Series*

**Edition is indexed:**

*IndexCopernicus;*

*Infobaseindex;*

*SJIF (Impact Factor);*



*Academic Resource Index;*



*CiteFactor;*

*Edition is indexed: Google Scholar;*

*National Library of them V. I. Vernadsky*

<http://nbuv.gov.ua/j-tit/vpoupra>



*Norwegian Register of Scientific Journals*

**Kyiv  
2019**

UDC 378.091.046-021.68: [37.0+159.9] (082)

*Registration certificate KV No. 22086-11986R dated 16.05.2016*

*Approved by the Academic Council  
SIHE «University of educational management»  
(protocol № 5 dated 20 September 2019)*

**Editor-in-Chief**

**Victor Oliynyk**, Doctor of Sciences in Pedagogy, Professor, Full Member (Academician) of NAES of Ukraine.  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2576-0722>.

**Deputies Editor:**

**Olena Aleinikova**, Doctor of Science in Public Administr., Prof. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4876-3563>

**Eugene Kartashov**, Doctor of Science in Public Administr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6522-5508>

**Executive secretary:**

**Vyacheslav Suprun**, Ph.D. of economics, Associate Professor. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3117-5834>.

**Members of Editorial Board:**

**Mykola Belopolsky**, Dr. Econ. Sciences, Professor; **Larysa Gaevska**, Doctor of Science in Public Administr., associate Professor; **Nina Didenko**, Doctor of Science in Public Administr., Professor; **Gennady Dmitrenko**, Dr. Econ. Sciences, Professor; **Igor Dunaev**, Doctor of Science in Public Administr., associate Professor; **Mykola Kyrychenko**, Doctor of Philosophy, Corresponding Member (Academician) of Higher Education Academy of Sciences of Ukraine; **Nataliia Klokhar**, Doctor of Sciences in Pedagogy, Professor; **Tetyana Lukina**, Doctor of Science in Public Administr., Professor; **Vladimir Oliynyk**, Doctor of Science in Public Administr., associate Professor; **Sergey Petykov**, Dr. Jur. Sciences, Professor; **Tatyana Pospelova**, Doctor of Science in Public Administr., Professor; **Katerina Romanenko**, Doctor of Science in Public Administr., Professor; **Zoya Ryabova**, Doctor of Sciences in Pedagogy, Professor; **Victor Sychenko**, Doctor of Science in Public Administr., associate Professor; **Anna Tymoshko**, Doctor of Sciences in Pedagogy, Professor; **Zuzevichiute Viva**, Ph.D., Professor (Kaunas, Republic of Lithuania); **Eugen Iordanescu**, PhD, Professor, Lucian Blaga University (Sibiu, Romania); **Alfred Kuratashvili**, Dr. Econ., Philosophy. and Jur. Sciences, Professor (Republic of Georgia); **Ramona Lily**, Dr. Econ. Sciences, Professor (Aurel Vlaicu University of Arad, Romania); **Grazina Rigal**, Dr. Habilitated, Professor (Czestochowa, Republic of Poland); **Elena Khorska**, Dr. Econ. Habilitated Sciences, Professor (Nitra, Slovak Republic).

**Technical Editor:** *Yanina Vasilchenko*

**Bulletin of Postgraduate education:** collection of scientific papers / NAES of Ukraine SIHE «University of Educational Management»; Editor-in-Chief V. Oliynyk; Editorial board : M. Belopolsky [and others]. — Kyiv: Yuston, 2019. — Issue 9(38). — 100 p. — (Management and Administration Series).

ISBN 978-617-7854-08-0

The collection covers topical scientific problems of public administration and administration, professional training of specialists, as well as other issues of development of postgraduate education in Ukraine.

For scientists, pedagogical staff and heads of higher educational institutions, methodologists, teachers and students of postgraduate educational institutions.

UDC 378.091.046-021.68: [37.0+159.9] (082)

ISBN 978-617-7854-08-0

© SIHE «University of educational management», 2019



***Серія «Управління та адміністрування»***

***Management and Administration Series***

## ЗМІСТ

<b><i>Відомості про авторів</i></b> .....	8
<b><i>Тетяна Лукіна.</i></b> Загрози реалізації державної політики протидії обмеженню рівного доступу до освіти в Україні .....	10
<b><i>Микола Набок.</i></b> Інституційна слабкість органів управління освітою в об'єднаних територіальних громадах .....	34
<b><i>Олег Серняк.</i></b> Запровадження інституту незалежних освітніх аудиторів як механізму громадського контролю якості вищої освіти в Україні .....	49
<b><i>В'ячеслав Супрун.</i></b> Формування ефективної системи управління в професійній (професійно-технічній) освіті як пріоритет державної освітньої політики .....	63

## CONTENT

<b><i>Information about the authors</i></b> .....	8
<b><i>Tetyana Lukina.</i></b> Threats of implementation of the state policy against limitation of equal access to education in Ukraine .....	10
<b><i>Nikolay Nabok.</i></b> Institutional weakness of education management bodies in the united territorial communities .....	34
<b><i>Oleh Serniak.</i></b> Implementation of the independent educational auditors institute as a mechanism of public quality control in higher education of Ukraine .....	49
<b><i>Vyacheslav Suprun.</i></b> Formation of effective management system in vocational (vocational-technical) education as a priority of state educational policy .....	63



## Відомості про авторів

**Лукіна Тетяна Олександрівна**, доктор наук з державного управління, професор, головний науковий співробітник відділу моніторингу та оцінювання якості загальної середньої освіти Інституту педагогіки НАПН України. Київ, Україна.

**Набок Микола Васильович**, кандидат педагогічних наук, доцент, учений секретар Відділення вищої освіти НАПН України. Київ, Україна.

**Серняк Олег Ігорович**, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління та адміністрування Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу. Івано-Франківськ, Україна.

**Супрун В'ячеслав Васильович**, кандидат економічних наук, доцент, професор кафедри менеджменту освіти та права Центрального інституту післядипломної освіти ДЗВО «Університет менеджменту освіти». Київ, Україна.

## Information about the authors

***Tetyana Lukina***, Doctor of Science Degree in Public Administration, Professor, Chief scientific officer of the Department of Monitoring and Quality Assessment of General Secondary Education Institute of Pedagogy of the NAPS of Ukraine. Kyiv, Ukraine.

***Nikolay Nabok***, candidate of pedagogical sciences, associate professor, scientific secretary of the Higher Education Department NAPS of Ukraine. Kyiv, Ukraine.

***Oleh Serniak***, PhD (public administration), Assoc. Prof., Dept. of Public Management and Administration, Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas. Ivano-Frankivsk, Ukraine.

***Vyacheslav Suprun***, Ph.D. of economics, associate professor Professor of the Department of Management Education and law Central Institute of Postgraduate Education School of Business Administration "University of Management Education", Kyiv, Ukraine.

DOI [https://doi.org/10.32405/2522-9958-9\(38\)-10-33](https://doi.org/10.32405/2522-9958-9(38)-10-33)  
УДК: 37.01:32.342.7

**Лукіна Тетяна Олександрівна,**

доктор наук з державного управління, професор,  
головний науковий співробітник відділу  
моніторингу та оцінювання якості загальної  
середньої освіти Інституту педагогіки НАПН України.

Київ, Україна.

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-3802-6666>

[tata\\_lukina@ukr.net](mailto:tata_lukina@ukr.net)

## **ЗАГРОЗИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ПРОТИДІЇ ОБМЕЖЕННЮ РІВНОГО ДОСТУПУ ДО ОСВІТИ В УКРАЇНІ**

**Анотація.** У статті розглянуто підходи до формування державної політики забезпечення рівного доступу до освіти в Україні, проаналізовано сутність та характеристики основних видів доступності освіти (фізичної, фінансової, територіальної, економічної, інтелектуальної) як індикаторів результативності державної політики забезпечення рівного доступу до освіти на різних освітніх рівнях. Поняття забезпечення доступу до освіти розкривається в контексті захисту і порушення права людини на освіту.

Визначено та схарактеризовано основні групи ризиків, які становлять загрозу успішній реалізації державної політики забезпечення рівного доступу до освіти, а саме: ризики, що зумовлені політичною нестабільністю, ризики демографічного, культурного, соціально-економічного, психолого-ментального характеру, ризики, що зумовлені недостатньою компетентністю управлінських кадрів на рівні об'єднаних територіальних громад, ризики нерівності якості освітніх послуг за територіальною ознакою і площею населеного пункту.

Аналіз визначених груп ризику дозволив автору обґрунтувати доцільність розроблення активної публічної політики протидії обмеженню рівному доступу до освіти замість сучасної політики забезпечення рівного доступу до освіти. Оцінено зміст нових правових документів у сфері регулювання та розвитку галузі освіти, проаналізовано результати впровадження реформи децентралізації влади. Зроблено висновок щодо поступових якісних змін у формуванні механізмів реалізації державної політики протидії обмеженню рівного доступу до освіти.

Для реалізації цієї політики автор пропонує набір механізмів, інструментів та заходів (політичних, правових, фінансових, економічних, соціальних, психологічних та психічних), що забезпечують опір обмеженню права та можливостей людини (дитини) отримувати освітні послуги.

**Ключові слова:** рівний доступ до освіти; доступність освіти; державна політика забезпечення доступу до освіти; ризики реалізації політики; загрози успішності державної політики; протидія обмеженню доступу до освіти; державна підсумкова атестація випускників гімназій; зовнішнє незалежне оцінювання.

## 1. ВСТУП / INTRODUCTION

**Постановка проблеми.** У сучасному світі освіта набуває надзвичайно великого значення для всебічного розвитку людини, забезпечення її добробуту та економічної незалежності. Освіта формує суспільний інтелектуальний капітал, який, у свою чергу, забезпечує можливість інноваційного розвитку економіки, держави та суспільства у цілому. Досягти цієї мети можливо лише у тому випадку, коли будуть створені умови доступу всіх громадян країни до якісної освіти. Відповідно до цього, розширення доступності освіти для населення як результат втілення адекватної державної політики, спрямованої на недопущення обмеження доступу до освіти, віддзеркалюється у збільшенні коефіцієнта охоплення населення різними рівнями освіти.

Серед глобальних Цілей сталого розвитку, які були затверджені у 2015 році на саміті ООН і визначають перспективи розвитку людства до 2030 року, визначено «забезпечення всеохоплюючої і справедливої якісної освіти та заохочення можливості навчання впродовж усього життя для всіх» [1]. Відповідно до цієї мети у національній доповіді було окреслено низку завдань щодо реалізації цілей сталого розвитку України, зокрема забезпечити доступність якісної шкільної освіти для всіх дітей та підлітків, доступність якісного дошкільного розвитку для всіх дітей, доступність професійної освіти, а також підвищити якість вищої освіти шляхом налагодження її тісного зв'язку з наукою, сприяти формуванню в країні міст освіти та науки тощо [2].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми доступності освіти в Україні, оцінювання наявності рівного доступу до освіти упродовж багатьох років і донині залишаються актуальними. Так, у 2002 році Українським центром економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова було проведено широкомасштабне дослідження із

залученням експертів щодо визначення проблем освітньої системи, окреслення перспективних напрямів реформування освітньої галузі, серед яких розглядався доступ до освіти. Тоді експертами був статистично обґрунтований і підтверджений факт суттєвого обмеження рівня доступності дошкільної і загальної середньої освіти для сільських дітей, дітей з малозабезпечених родин та осіб з особливими потребами через недостатність мережі відповідних закладів освіти, їх віддаленість поза межі пішохідної доступності від місця проживання дітей, недостатність фінансування освітньої галузі, відчутність масштабів поширення негативних соціальних явищ таких як бездоглядність, безпритульність і дитяча примусова праця. Така ситуація оцінювалася як досить загрозлива, оскільки вона спричинювала виштовхування дітей і підлітків до зони підвищених соціальних ризиків [3]. Нами також проводилися теоретичні та аналітичні дослідження стану реалізації політики забезпечення рівного доступу до освіти [4]–[7], у яких розглядалися питання оцінювання результативності державного управління освітою крізь призму забезпечення доступності освіти, впливу рівня фінансової і фізичної доступності на прояв негативних соціальних явищ та можливість реалізації принципу наступності й неперервності освіти тощо. Колишній міністр освіти і науки України Л. Гриневич у своєму інтерв'ю виданню «Цензор.НЕТ» у 2017 році підтвердила відсутність рівного для всіх доступу до якісної освіти на рівні загальної середньої освіти через величезний розрив між школами, що зумовлено відмінностями у фінансовому забезпеченні навчальних закладів [8].

Проблема доступності освіти, виявлення причин, що створюють нерівні умови доступу до освітніх послуг різних категорій населення в Україні та у світовій практиці були предметом наукового розгляду багатьох дослідників (Т. Бабиної [9], В. Барановського [10], М. Гриценко [11], І. Каленюк [12], Н. Левчук [13], М. Менджул [14], І. Когут та І. Самохіна [15], Л. Шевченко [16] та багатьох інших вчених), які вивчали ці питання з позицій економіки, соціальної економіки, теорії управління, педагогіки, психології та інших наукових галузей. Варто відзначити наукові праці професора соціальної педагогіки Barbara Stauber та професора порівняльної та міжнародної освіти Marcelo Parreira do Amaral (Німеччина, 2015), які пропонують багатовимірний і багатoproфільний підхід до визначення змісту поняття доступності освіти та способів її досягнення, виходячи з позицій соціальної диференціації ([17], [18]). Serhat Kurt (2019) порушує питання загальнодоступності та рівності доступу до мережі Інтернет, її використанні в освіті, пропонує методи та інструменти оцінювання доступності до Інтернету, а також надає практичні

рекомендації щодо усунення деяких перешкод, які нині заважають досягненню мети універсального доступу до Інтернету [19]. Дослідження Alex Usher та Amy Cervenap [20] складають інтерес у контексті нашого дослідження у частині розкриття методики обчислення різних параметрів доступності (гендерної, соціальної тощо) вищої освіти та на підставі цього оцінювання прогресу країн у реалізації даного принципу освіти.

## 2. МЕТА ТА ЗАВДАННЯ / AIM AND TASKS

**Метою** статті є окреслення перспектив щодо формування комплексу механізмів реалізації державної політики протидії обмеженню рівного доступу в Україні.

Для досягнення зазначеної мети були поставлені наступні **завдання**:

- виявлення основних проблем порушення доступності освіти різних рівнів;
- визначення й обґрунтування груп ризиків, що становлять загрозу успішній реалізації державної політики забезпечення рівного доступу до освіти в Україні та окреслення комплексу механізмів і заходів, які спроможні чинити супротив такому обмеженню.

## 3. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ / THE THEORETICAL BACKGROUNDS

Традиційним для переважної більшості досліджень є розгляд сутності, способів і принципів формування в Україні державної політики забезпечення рівного доступу до освіти, яка виходить із загальноприйнятого визначення рівня доступності освіти за двома показниками: фінансової доступності освітніх послуг та фізичної доступності закладів освіти для більшості громадян. У своїй статті в «Енциклопедії державного управління» ми зазначали, що показник фізичної доступності освіти характеризує наявність достатньої та розгалуженої мережі закладів освіти, у яких можуть здобувати освіту різні категорії населення відповідно до їхніх освітніх потреб, здібностей тощо. Фінансова доступність освіти розглядається як показник спроможності населення оплатити освітні послуги та оцінюється за такими параметрами, як фінансова спроможність населення отримати освіту, тобто оплатити навчання та інші витрати, пов'язані з її здобуттям (проживання, харчування, оплата підручників тощо) та реально досягнутий рівень доступності освіти, який визначається кількістю тих, хто навчається на різних освітніх рівнях. Зрозуміло, що на рівень фінансової доступності впливає низка чинників: стан економічного розвитку країни (величина ВВП на душу населення), розвиненість

фінансових механізмів оплати освітніх послуг (наявність певних податкових пільг, грантів і субсидій на навчання, платність чи безоплатність здобуття освіти або певних освітніх рівнів), розгалуженість мережі закладів освіти (кількість місць у цих закладах, собівартість навчання, наявність державних гарантій щодо обов'язковості забезпечення надання певного освітнього рівня тощо) [21].

Сучасна вітчизняна термінологія щодо доступності освіти використовує такі поняття як:

- «інтелектуальна доступність», зокрема вищої освіти, що на думку І. Хомишин, означає можливості та здібності до засвоєння певної сукупності знань, умінь і навичок відповідно до освітніх програм і стандартів вищої освіти основною масою населення [22];

- «економічна доступність» передбачає, що розмір фінансових витрат домогосподарств на придбання послуг вищої освіти є необтяжливим для них, не ставить під загрозу і не перешкоджає задоволенню інших першочергових потреб. Даний термін, на нашу думку, є ідентичним поняттю «фінансова доступність освітніх послуг»;

- «територіальна доступність», що використовується в основному в контексті забезпечення доступу до дошкільної та загальної середньої освіти і розглядається як складова фізичної доступності. Цей термін отримав правове підтвердження у ст. 13 Закону України «Про освіту». Згідно з Законом (статті 19, 20) за забезпечення територіальної доступності загальної середньої освіти відповідають органи місцевого самоврядування, які реалізують її шляхом розвитку та утримання мережі закладів освіти, формування освітніх округів і опорних закладів освіти, створення передумов для реалізації права на освіту громадян з особливими освітніми потребами та запровадження в закладах освіти інклюзивного освітнього середовища тощо [23].

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

У процесі виконання дослідження були використані системний і діалектичний підходи до з'ясування сутності, особливостей доступності освіти та її залежностей від впливу різноманітних чинників; а також загальнонаукові методи аналізу, узагальнення, класифікації для визначення основних груп загроз реалізації держаної політики протидії обмеженню рівного доступу до освіти, методи порівняння та моделювання для виокремлення й обґрунтування механізмів забезпечення протидії цьому обмеженню.



## 5. РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ / RESEARCH RESULTS

Прийняття нових законодавчих і правових актів щодо регулювання та розвитку сфери освіти, впровадження реформи децентралізації влади не лише створюють потенційну основу, а й призводять до появи поступових якісних змін у формуванні механізмів реалізації державної політики протидії обмеженню рівного доступу до освіти. Поряд з цим, залишається чимало прикладів погіршення ситуації з порушення прав людини / дитини на освіту, на її доступність та безоплатність у межах вимог державних освітніх стандартів, що зумовлено дією певних негативних чинників внаслідок відсутності або недієвості механізмів реалізації реформ (освітньої, децентралізації влади, адміністративно-територіальної), що створює серйозні загрози здобуттю якісної освіти населенням, послаблює соціальну захищеність та конкурентоспроможність випускників закладів освіти.

Виявлення та аналіз причин порушення доступності освіти різних рівнів в Україні дає можливість окреслити коло чинників, ризиків, що становлять загрозу успішності державної політики забезпечення рівного доступу до освіти. До таких ризиків ми відносимо наступні:

1) ризики, що зумовлені *політичною нестабільністю* (воєнна загроза та військовий конфлікт на Сході країни, поява внутрішньо переміщених осіб, точна кількість яких залишається невизначеною [24], [25]). З метою зменшення означеного ризику на можливість реалізації права на здобуття освіти ухвалено низку правових і нормативних актів України, зокрема [26], [27], [28];

2) ризики *демографічного характеру* (демографічна криза, зростання внутрішньої міграції населення, скорочення частки сільського населення, проблеми малокомплектних шкіл тощо). Кількість сільського населення України за роки незалежності зменшилася з 16,86 млн. осіб (32% від загальної кількості) у 1991 році [29] до 13,02 млн. (30,7%) у 2018 році [30]. Відповідно, відчутно зменшилася і чисельність дітей у селах. Незважаючи на це кількість шкіл у сільській місцевості до сьогодні складає дві третини (10,57 тис.) [31] від їх загального числа. Це означає, що утримання значної кількості таких шкіл є витратним, а собівартість навчання одного учня набагато перевищує собівартість навчання у більш великих населених пунктах і містах. Така ситуація призводить до зменшення заробітної плати вчителів у малокомплектних школах через відсутність повного навантаження, витрачання майже усіх коштів, що виділяються органами місцевого самоврядування на функціонування і розвиток навчальних закладів, на виплату зарплат вчителям та оплату комунальних послуг [32]. Логічним рішенням є проведення так званої оптимізації шкільної мережі



шляхом переведення дітей до опорних шкіл у більші населені пункти та закриття малокомплектних шкіл або ж пониження їх ступеня навчання, але саме такі кроки мешканцями сільської місцевості та селищ міського типу найчастіше сприймаються вкрай негативно. Це пояснюється тим, що історично сформована ментальність нашого народу сприймає діяльність навчального закладу в селі як основний чинник, який визначає власне факт і перспективу існування населеного пункту. Згідно із Законом України «Про дошкільну освіту» [33] діти 6-7 річного віку мають право на здобуття дошкільної освіти у відповідних закладах. Незважаючи на збільшення мережі закладів дошкільної освіти та чисельності дітей у них, за останні роки спостерігається відмінність у відносних показниках охоплення дітей дошкільною освітою – в містах 10-11%, в сільській місцевості – в межах 4% [34];

3) ризики *нерівності якості освітніх послуг за територіальною ознакою* і чисельністю населеного пункту. Так, за інформацією Українського центру оцінювання якості освіти за останні роки випускники міських закладів освіти традиційно демонструють значно кращі результати зовнішнього незалежного оцінювання [35], ніж випускники сільських шкіл [36];

4) ризики, що зумовлені *недостатньою компетентністю управлінських кадрів* у сфері освіти. Цей ризик спостерігається на всіх управлінських щаблях і рівнях освіти, але загострюється на рівні об'єднаних територіальних громад. Перший досвід проведення реформи децентралізації влади засвідчив факти неспроможності управлінських кадрів об'єднаних територіальних громад через невідповідність рівня їх професійної компетентності новим повноваженням щодо управління і забезпечення розвитку закладів загальної середньої, дошкільної і позашкільної освіти на місцевому рівні, особливо у селі або селищі. Актуальним у цьому контексті є завдання забезпечення якості підготовки управлінських кадрів, що розглядається як основа поліпшення якості функціонування системи освіти [37];

5) ризики *культурного характеру*, що обмежують доступ до освіти (релігійні, етнічні, гендерні, морально-етичні та інші). Ця група ризиків визначає низку загроз щодо можливості здобуття освіти особами через обмеження гендерного, релігійного або етно-національного характеру. Інший аспект є наслідком падіння суспільної моралі, зменшення цінності знань та престижу освіченої людини, безвідповідальності за виконання своїх обов'язків (керівниками – управлінських, вчителями і викладачами – викладацьких, студентами – навчальних), що призвело до поширення корупції у сфері освіти, значного зростання кількості не конкуренто-

здатних фахівців з вищою освітою низької якості. До цієї групи ризиків належать також і ті, що є наслідками прояву різних форм і видів дискримінації. Статтею 1 закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», дія якого поширюється на всі сфери суспільного життя, у т.ч. й освітню, визначено пряму (як безпідставне, навмисне обмеження в правах особи) і непрямую (створення менш сприятливих умов в результаті дії формально нейтральних правових норм, в яких особа, що має певні ознаки не може реалізувати своїх прав) форми дискримінації; а також підбурювання до дискримінації, утиск та пособництво у дискримінації [38].

Незважаючи на те, що Законом визначено перелік ознак, за якими заборонена дискримінація (релігійні та інші переконання, стать, вік, інвалідність, етнічне або соціальне походження, місце проживання тощо), у реальній практиці спостерігаються випадки порушення прав людей щодо доступу до освіти, що проявляється найчастіше у вигляді прихованої дискримінації [39]: створення мережі закладів різних типів (гімназії, ліцеї, поглибленого вивчення предметів тощо) та появою платних освітніх послуг на рівні загальної середньої та дошкільної освіти, нерівності умов до здобуття якісної освіти мешканцями міст та сільської місцевості через брак педагогічних кадрів у сільських і малокомплексних школах та незадовільний матеріально-технічний стан будівель закладів освіти; через відсутність достатньої кількості закладів, придатних для надання освіти особам з особливими освітніми потребами [40], створенні додаткових умов (іспити, тестування) для прийняття дитини до закладу освіти [41] тощо. Іншим прикладом поширених дискримінаційних проявів у сфері освіти є булінг. За даними рапорту ЮНІСЕФ 2018 року [42] 49% опитаних учнів підтвердили, що вони піддавалися булінгу, а саме через: зовнішність, стать, орієнтацію, етнічну належність. Подібні явища призводять не лише до тяжких психологічних наслідків руйнування особистості (підвищена тривожність, різноманітні фобії, неврози, комплекс неповноцінності, беззахисність) і погіршення її загального здоров'я, а й до вкрай негативних соціально-економічних наслідків через збільшення осіб з девіантною поведінкою (таких, що мають схильність до правопорушень, суїцидальних намірів, алкогольної, тютюнової чи наркотичної залежності) та зниження освітнього рівня майбутніх фахівців у різних сферах;

б) ризики *соціально-економічного характеру* (зменшення фінансової спроможності населення, низький рівень матеріально-технічного забезпечення освітнього процесу та наукових установ, особливо природничих та технічних спеціальностей, низький рівень заробітної плати у сфері освіти, зокрема у викладачів вищої та професійно-технічної

освіти упродовж тривалого часу, відтік наукових і науково-педагогічних кадрів за кордон та в інші сфери господарювання тощо). Соціально-економічна та демографічна ситуації в країні викликали необхідність перегляду кількості закладів вищої освіти у бік їх скорочення. Саме цей факт став причиною для дискусії щодо доцільності такого кроку. Найбільш популярним аргументом противників такої політики стало твердження, що скорочення мережі закладів освіти призведе до падіння рівня освіченості населення, збільшення конкуренції серед абітурієнтів і обмеження доступу бажаючих до здобуття вищої освіти [43]. Поряд з цим можна зазначити, що: а) кількість людей з вищою освітою повинна корелювати з потребами ринку праці у таких фахівцях, а за умови скорочення кількості робочих місць і зростання потреби у фахівцях з робочими спеціальностями подібне витрачання державних коштів не є обґрунтованим; б) надмірна кількість закладів вищої освіти призвела до погіршення якості освіти, що підтверджується показниками індексу глобальної конкурентоспроможності країни за останні роки (коливання на рівні 40–46 місця з погіршенням результату [44], [45]; в) вища освіта не є обов'язковим рівнем, а її здобуття здійснюється на конкурсній основі відповідно до здібностей людини відповідно до вимог державних освітніх стандартів [46]. У свою чергу, механізмом, що гарантує уніфікованість вимог, рівність і справедливість в оцінюванні досягнутого абітурієнтом освітнього рівня є зовнішнє незалежне оцінювання випускників шкіл. Ідея запровадження процедури державної підсумкової атестації випускників гімназій у формі зовнішнього незалежного оцінювання сприятиме дотриманню рівності прав людини/дитини на здобуття наступних рівнів освіти за умови статусу, призначення та наслідків проходження такої атестації учнями;

7) ризики *психологічного (психолого-ментального) характеру*, що проявляються у супротиві змінам у сфері освіти, небажанні оновлювати способи організації освітнього процесу, змінювати концептуальні підходи до формування освітніх систем, визначення освітніх потреб тощо.

Виявлені ризики слугують підґрунтям для вироблення активної політики супротиву, попередження негативних явищ і процесів, інакше кажучи, державної політики *протидії обмеженню рівного доступу до освіти*. Ця політика передбачає створення комплексу механізмів, інструментів і заходів, які забезпечують певний супротив та недопущення скорочення, заборони або ж обмеження права і можливостей людини отримати освітні послуги з огляду на сучасні тенденції розвитку освіти та визначення її місця і ролі у суспільних процесах.

Такими засобами забезпечення протидії обмеженню рівного доступу до освіти, на наш погляд, можуть бути заходи політико-правового, фінансово-економічного, соціального, психолого-ментального характеру.

Так, наприклад, основу політико-правового механізму протидії обмеженню рівного доступу до освіти складають основні положення Конституції України. Вони визначають межі правового поля щодо гарантування усім громадянам України конституційного права на рівний доступ до якісної освіти на всіх рівнях, що закріплено статтею 53 Конституції України та Законами «Про освіту» (2017), «Про загальну середню освіту», «Про професійно-технічну освіту», «Про вищу освіту» (2014) та іншими галузевими законами. Нещодавно прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу осіб з особливими освітніми потребами до освітніх послуг» (2018) та Стратегія інтеграції внутрішньо переміщених осіб конкретизували право і можливості здобуття різних рівнів освіти особам з інвалідністю і таким, які постраждали від військового конфлікту, що має сприяти зменшенню реальної нерівності у здобутті освіти таких категорій громадян. Позитивним у плані успішної реалізації державної політики України щодо протидії обмеженню доступу до освіти є законодавче закріплення певних норм протидії булінгу [47], а також норми Закону України «Про інформацію», у частині 4 статті 21, що не допускає віднесення інформації про «стан здоров'я населення, його життєвий рівень, включаючи харчування, одяг, житло, медичне обслуговування та соціальне забезпечення, а також про соціально-демографічні показники, стан правопорядку, освіти і культури населення» [48] до інформації з обмеженим доступом. Це гарантує людині право отримувати повну і своєчасну інформацію про умови надання освітніх послуг, пільг тощо.

Достатньо дієвим фінансово-економічним і соціальним інструментом реалізації політики протидії обмеженню рівного доступу до освіти, за нашими оцінками, може стати здійснювана реформа децентралізації влади, яка розглядається нами як комплексний засіб здатний сформувавши адекватні конкретним ситуаціям механізми попередження загроз та створення належних умов (щодо оптимізації мережі закладів освіти, поліпшення доступності та якості освіти, нагромадження фінансових та інших матеріальних ресурсів тощо) для функціонування загальної середньої, дошкільної освіти та здійснення управління територіальною системою освіти на місцевому рівні.

Іншим засобом реалізації політики протидії обмеженню рівного доступу до освіти, зокрема вищої, платної, має стати оновлений механізм державного фінансування, що переорієнтований з функції фінансового

утримання закладу на виконання функцій матеріального стимулювання і мотивування учасників освітнього процесу на реалізацію свого особистісного освітнього, наукового, управлінського потенціалу та забезпечення адресно-спрямованого соціального захисту тих, хто його потребує, з метою створення необхідних умов для здобуття ними високоякісної освіти, вирівнювання соціальних нерівностей і забезпечення соціально незахищеним особам права на доступ до освіти.

Ми усвідомлюємо, що інструменти забезпечення протидії обмеженню рівного доступу до освіти, що мають психолого-ментальний характер, надзвичайно складні для розробки, реалізації та оцінювання ступеню результативності. Їх вплив зазвичай віддалений у часі та має опосередкований характер. Ментальність формується під впливом історичних, соціальних, культурних, психологічних чинників, тому ми вважаємо, що відповідні інструменти протидії обмеженню рівного доступу до освіти мають бути пов'язані з освітою, вихованням населення, поширенням демократичних цінностей до свідомості та практичною діяльністю людей. Прискорити ці процеси можуть технології електронного урядування, забезпечення відкритого доступу до публічної інформації, перехід на конкурсну основу призначення на керівні посади тощо.

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

Узагальнюючи викладене, робимо наступні висновки:

1. Проблема забезпечення рівного доступу до освіти на всіх її рівнях упродовж тривалого часу виступає об'єктом наукових досліджень широкого кола науковців, що зумовлено вимогами науково-технічного прогресу, підвищенням ролі освіти у забезпеченні економічного розвитку будь-якої країни, її економічної та політичної незалежності, зростанням значущості освіти у суспільному та особистісному контекстах.

2. Теоретичне осмислення понять «доступності освіти» та «забезпечення доступу» має надзвичайно важливе значення для вирішення завдання формування та реалізації успішної державної освітньої політики України. Доцільно запровадити переведення такої політики у формат інструменту, дія якого спрямована на реалізацію функцій упередження та протидії обмеженню доступу до освіти, а не лише на виконання функції забезпечення цього доступу, особливо в умовах сучасних суспільно-політичних трансформацій.

3. Виявлені та обґрунтовані групи ризиків та особливості їх проявів на різних освітніх рівнях становлять загрозу реалізації успішної державної політики забезпечення рівного доступу до освіти в Україні. Вважаємо за



доцільне враховувати їх при визначенні перспективних напрямів реалізації даної політики та плануванні конкретних заходів.

**Перспективи подальших досліджень.** Запропоновані механізми забезпечення протидії обмеженню рівного доступу до освіти політико-правового, фінансово-економічного, соціального, психолого-ментального характеру за умови їх комплексного застосування здатні позитивно вплинути на низку чинників, що погіршують результативність державної політики забезпечення рівного доступу до освіти в Україні. Однак, ми усвідомлюємо, що їх перелік не є вичерпним. Крім того, виникає необхідність здійснити математико-статистичне обґрунтування їх ефективності та оцінити міру впливу на виявлені чинники, що обмежують доступ до освіти в сучасних умовах.

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

- [1] United Nations. Ukraine. *Цілі сталого розвитку в Україні*. [Електронний ресурс]. Доступно: <http://sdg.org.ua/ua/pro-hlobalni-tsili/quality-education>.
- [2] Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. *Цілі сталого розвитку: Україна: Національна доповідь 2017*. [Електронний ресурс]. Доступно: [http://un.org.ua/images/SDGs\\_NationalReportUA\\_Web\\_1.pdf](http://un.org.ua/images/SDGs_NationalReportUA_Web_1.pdf).
- [3] «Система освіти в Україні: стан та перспективи розвитку: аналітична доповідь центру Олександра Разумкова», *Національна безпека і оборона*, № 4, с. 1, 2002.
- [4] Т. О. Лукіна, «Державна політика забезпечення якості загальної середньої освіти», *Економіка України*, № 6, с. 64–71, 2004.
- [5] Т. О. Лукіна, «Доступність освіти як показник результативності державного управління освітою в Україні», *Вісник НАДУ при Президентові України*, № 3, с. 114–120, 2013.
- [6] Т. О. Лукіна, «Забезпечення рівного доступу до якісної загальної середньої освіти», *Моніторинг якості освіти: становлення та розвиток в Україні: Рекомендації з освітньої політики*; О. Локшина, Ред. Київ, Україна: К.І.С., 2004, с. 9–23.
- [7] Т. О. Лукіна, «Реалізація освітньої державної політики України: аспект доступності освіти», *Статистика України*, № 4, с. 30–33, 2003.
- [8] Лілія Гриневич, «У нас відсутній рівний доступ до якісної освіти», *Osvita.ua. Цензор.НЕТ*. (Трав. 26, 2017). [Електронний ресурс]. Доступно: <https://osvita.ua/school/reform/55798/>.
- [9] Т. Г. Бабина, «Доступність якісної освіти: шляхи і механізми регулювання проблеми», *Гуманітарний вісник ДВНЗ «Переяслав-Хмельницький державний педагогічний університет імені Григорія*

- Сковороди», т. 1(52), дод. 1 до вип. 5, Тем. вип. «Вища освіта України у контексті інтеграції до європейського освітнього простору», с. 157–163, 2014.
- [10] В. Барановський, «Доступ до вищої освіти в контексті стратифікаційних змін у країнах Заходу», *Вища освіта України*, № 4, с. 94–106, 2013.
- [11] М. В. Гриценко, «Рівність в отриманні якісної вищої освіти і бар'єри її доступності», *Вища освіта України, тем. вип. «Вища освіта України у контексті інтеграції до європейського освітнього простору»*, Т. 7(32), дод. 2 до № 3, с. 84–92, 2011.
- [12] Ірина Каленюк, Олег Куклін, та В'ячеслав Ямковий, «SOS: освіта у зоні ризику», *Дзеркало тижня*, № 15, квітень, 2016. [Електронний ресурс]. Доступно: <https://dt.ua/EDUCATION/sos-osvita-v-zoni-riziku-.html>.
- [13] Н. М. Левчук, «Нерівність доступу до освіти в Україні: соціальні детермінанти та наслідки», *Демографія та соціальна економіка*, № 2, с. 148–158, 2005.
- [14] Марія Менджул, «Окремі проблеми здійснення права на освіту дітей у контексті порушення територіальної цілісності України», *Visegrad Journal on Human Right*, № 2/1, с. 138–143, 2017.
- [15] Ірина Когут, та Ігор Самохін, «Соціально-економічні фактори у нерівності результатів навчання у середній школі», *Аналітичний центр SEDOS*. [Електронний ресурс]. Доступно: <https://cedos.org.ua/uk/articles/sotsialno-ekonomichni-factory-u-nerivnosti-rezultativ-navchannia-u-serednii-shkoli>.
- [16] Л. С. Шевченко, «Доступність вищої освіти в контексті імплементації Закону України "Про вищу освіту"». *Економічна теорія та право*, № 4, с. 88–97, 2015.
- [17] Barbara Stauber, and Marcelo Parreira do Amaral, «Access to and Accessibility of Education: An Analytic and Conceptual Approach to a Multidimensional Issue», *European Education*, Vol. 47:1, p. 11–25, 2015. doi: 10.1080/10564934.2015.1001254
- [18] Marcelo Parreira do Amaral, Barbara Stauber and Eduardo Barberis, «Access to and Accessibility of Education Throughout the Educational Trajectories of Youth in Europe», *European Education*, Vol. 47:1, p. 1–10, 2015. doi: 10.1080/10564934.2015.1001251
- [19] Serhat Kurt, «Moving toward a universally accessible web: Web accessibility and education», *Assistive Technology*, Vol. 31:4, p. 199–208, 2019. doi: 10.1080/10400435.2017.1414086

- [20] Ilex Usher, and Amy Cervenak, *Global Higher Education Rankings: Affordability and Accessibility in Comparative Perspective*. Toronto, Canada: The Educational Policy Institute, 2005.
- [21] Т. О. Лукіна, «Рівний доступ до освіти», *Енциклопедія державного управління*; Ю. В. Ковбасюк, Ред. Київ, Україна: НАДУ, 2011, Т. 4, с. 563–565.
- [22] І. Ю. Хомишин, «Принцип доступності вищої освіти: питання комплексного розуміння». *Право і суспільство*, № 3(2), с. 33–37, 2016. [Електронний ресурс].  
Доступно: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis\\_2016\\_3%282%29\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2016_3%282%29_7)
- [23] Верховна Рада України. (2017, Верес. 05). *Закон № 38–39, ст. 380 «Про освіту»*. [Електронний ресурс].  
Доступно: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>.
- [24] В. Смаль, «Велике переселення: скільки насправді в Україні внутрішньо переміщених осіб», *VoxUkraine, незалежна аналітична платформа* (черв. 30, 2016). [Електронний ресурс].  
Доступно: <https://voxukraine.org/2016/06/30/velyuke-pereselennya-skilky-naspravdi-v-ukraini-vpo-ua/>.
- [25] Кабінет Міністрів України. (2017, Листоп. 15). *Розпорядження № 909-р. «Про схвалення Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року»*. [Електронний ресурс].  
Доступно: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/909-2017-%D1%80>
- [26] Верховна Рада України. 2 сесія (2015, Трав. 14). *Закон № 425-VIII «Про внесення змін до деяких законів України щодо державної підтримки учасників бойових дій та їхніх дітей, дітей, один із батьків яких загинув у районі проведення антитерористичних операцій, бойових дій чи збройних конфліктів або під час масових акцій громадянського протесту, дітей, зареєстрованих як внутрішньо переміщені особи, для здобуття професійно-технічної та вищої освіти»*. [Електронний ресурс].  
Доступно: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/425-19>.
- [27] Міністерство освіти і науки України. (2014, Серп. 14). *Лист № 1/9-414 «Про забезпечення безперешкодного доступу до навчальних закладів»*. [Електронний ресурс].  
Доступно: <https://osvita.ua/legislation/other/42597/>
- [28] Верховна Рада України. 4 сесія. (2014, Квіт. 15). *Закон № 1207-VII «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»*. [Електронний ресурс].  
Доступно: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>.



- [29] Державна служба статистики України, *Населення України за 2017 рік. Демографічний щорічник*. [Електронний ресурс]. Київ, Україна, 2018. Доступно: [http://database.ukrcensus.gov.ua/PXWEB2007/ukr/publ\\_new1/2018/zb\\_dy\\_2017.pdf](http://database.ukrcensus.gov.ua/PXWEB2007/ukr/publ_new1/2018/zb_dy_2017.pdf)
- [30] Державна служба статистики України. *Чисельність наявного населення України на 1 січня 2018 року*. [Електронний ресурс]. Київ, Україна, 2018. Доступно: [http://database.ukrcensus.gov.ua/PXWEB2007/ukr/publ\\_new1/2018/zb\\_chnn2018.pdf](http://database.ukrcensus.gov.ua/PXWEB2007/ukr/publ_new1/2018/zb_chnn2018.pdf)
- [31] Державна служба статистики України. *Загальноосвітні та професійно-технічні навчальні заклади України: Статистичний збірник*. Київ, Україна, 2018.
- [32] А. Сеїтосманов, О. Фасоля, та В. Мархлєвські, *Нова школа у нових громадах: посібник з ефективного управління освітою в об'єднаних територіальних громадах*. Київ, Україна, 2017.
- [33] Верховна Рада України. 7 сесія. (2001, Лип. 11). *Закон № 2628-III «Про дошкільну освіту»*. [Електронний ресурс]. Доступно: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2628-14>
- [34] «Освіта в Україні: базові індикатори», *Інформаційно-статистичний бюлетень результатів діяльності галузі освіти у 2017/2018 н. р.*; ДНУ «Інститут освітньої аналітики». [Електронний ресурс]. Київ, Україна, 2018. Доступно: [http://iea.gov.ua/wp-content/uploads/2019/07/OSVITA-V-UKRAYINI\\_2018-r..pdf](http://iea.gov.ua/wp-content/uploads/2019/07/OSVITA-V-UKRAYINI_2018-r..pdf)
- [35] *Офіційний звіт про проведення в 2016 році зовнішнього незалежного оцінювання результатів навчання, здобутих на основі повної загальної середньої освіти*; Український центр оцінювання якості освіти. [Електронний ресурс]. Київ, Україна, 2016, Т. 1. Доступно: [http://testportal.gov.ua/wp-content/uploads/2017/01/ZVIT\\_ZNO\\_2016\\_Tom\\_1.pdf](http://testportal.gov.ua/wp-content/uploads/2017/01/ZVIT_ZNO_2016_Tom_1.pdf)
- [36] *Офіційний звіт про проведення в 2017 році зовнішнього незалежного оцінювання результатів навчання, здобутих на основі повної загальної середньої освіти*; Український центр оцінювання якості освіти. [Електронний ресурс]. Київ, Україна, 2017, Т. 1. Доступно: [http://testportal.gov.ua/wp-content/uploads/2017/08/ZVIT\\_ZNO\\_2017\\_Tom\\_1.pdf](http://testportal.gov.ua/wp-content/uploads/2017/08/ZVIT_ZNO_2017_Tom_1.pdf)
- [37] Т. О. Лукіна, «Якість підготовки управлінських кадрів як основа поліпшення якості вищої освіти України», *Вища освіта України*, Т.3, с. 136–142, 2006.

- [38] Верховна Рада України. 11 сесія. (2012, Верес. 06). *Закон № 5207-VI «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні»*. [Електронний ресурс].  
Доступно: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17>
- [39] О. В. Бутиліна, «Прихована освітня дискримінація в Україні», *на наук.-прак. конф. Девіантна поведінка: соціологічний, психологічний, юридичний аспекти*. Харків, Україна: ХНУВС, 2013, с. 100–104.
- [40] Верховна Рада України. 9 сесія. (2018, Верес. 06). *Закон № 2541-VIII «Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу осіб з особливими освітніми потребами до освітніх послуг»*. [Електронний ресурс]. Доступно: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2541-viii>
- [41] С. Ю. Пономарьов, та І. Ю. Федорович, *Запобігання та протидія дискримінації в Україні*. [Електронний ресурс]. Київ, Україна: Міжнар. організація з міграції. Представництво в Україні, 2014, 74 с. Доступно: [http://iom.org.ua/sites/default/files/iom\\_booklette-06\\_1kolonka\\_screen.pdf](http://iom.org.ua/sites/default/files/iom_booklette-06_1kolonka_screen.pdf).
- [42] Dominic Richardson, and Chii Fen Hiu, «Developing a global indicator on bullying of school – aged children», *UNICEF Office of Research. Innocenti Working Paper*. 2018. [Online]. Available: <https://www.unicef-irc.org/publications/979-developing-a-global-indicator-on-bullying-of-school-aged-children.html>.
- [43] Вікторія Мулявка, «Універсалізація вищої освіти: популістичне гасло чи закономірний процес», *Спільне*, 10 травня 2016 р. [Електронний ресурс]. Доступно: <https://commons.com.ua/ru/universalizatsiya-vishhoi-osviti-populistichne-gaslo-chi-zakonomirnij-protses/>.
- [44] «Позиція України в рейтингу країн світу за індексом глобальної конкурентоспроможності 2017–2018», *Економічний дискусійний клуб*. [Електронний ресурс].  
Доступно: <http://edclub.com.ua/analitika/pozyciya-ukrayiny-v-reytingu-krayin-svitu-za-indeksom-globalnoyi-konkurentospromozhnosti-2>.
- [45] Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. (2019, Лют. 27). *Фонд підтримки винаходів. Україна у міжнародних рейтингах*. Київ, Україна, 2019.
- [46] Верховна Рада України. 4 сесія. (2014, Лип. 01). *Закон № 1556-VII «Про вищу освіту»*. [Електронний ресурс].  
Доступно: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.
- [47] Верховна Рада України. 9 сесія. (2019, Січ. 18). *Закон № 2657-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії булінгу (цькуванню)»*. [Електронний ресурс].

Доступно: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-19>.

[48] Верховна Рада України. 11 сесія. (1992, Жовт. 02). Закон № 2657-XI «Про інформацію». [Електронний ресурс].

Доступно: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.

## THREATS OF IMPLEMENTATION OF THE STATE POLICY AGAINST LIMITATION OF EQUAL ACCESS TO EDUCATION IN UKRAINE

**Tetyana Lukina,**

Doctor of Science Degree in Public Administration, Professor,

Chief scientific officer of the Department of Monitoring  
and Quality Assessment of General Secondary Education

Institute of Pedagogy of the NAPS of Ukraine.

Kyiv, Ukraine.

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-3802-6666>

[tata\\_lukina@ukr.net](mailto:tata_lukina@ukr.net)

**Abstract.** The article discusses approaches to the formation of the public policy of ensuring equal access to education in Ukraine, analyzes the essence and characteristics of the main types of accessibility of education (physical, financial, territorial, economic, intellectual) as indicators of the effectiveness of the public policy of ensuring equal access to education at different educational levels. The notion of ensuring access to education is revealed in the context of the protection and violation of the human right to education.

The main groups of risks that threaten the successful implementation of the public policy of ensuring equal access to education have been identified and characterized, namely: risks that caused by political instability, risks of demographic, cultural, socio-economic, psychological and mental character, risks associated with lack of competence managerial staff at the level of united territorial communities, risks associated with inequality in the quality of educational services by territorial character and size of the settlement.

The analysis of identified risk groups allowed the author to substantiate the feasibility of developing an active public policy of counteracting restrictions on equal access to education to instead of a modern policy of ensuring equal access to education. The content of new legal documents in the sphere of regulation and development of the education sector was evaluated, the results of the implementation of the reform of decentralization of power were analyzed. The conclusion is made about gradual qualitative changes in the formation of mechanisms for

implementation of the public policy of counteracting the restriction of equal access to education.

In order to implement this policy, the author proposes a set of mechanisms, tools and measures (political, legal, financial, economic, social, psychological and mental) that provide resistance to the limitation of the right and opportunities of a person (child) to receive educational services.

**Keywords:** equal access to education; accessibility of education; public policy on providing access to education; risks of policy implementation; threats to the success of public policy; counteracting restrictions on access to education; state final certification of applicants for basic education; independent external evaluation.

### **УГРОЗЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ОГРАНИЧЕНИЮ РАВНОГО ДОСТУПА К ОБРАЗОВАНИЮ В УКРАИНЕ**

**Лукина Татьяна Александровна,**

доктор наук по государственному управлению, профессор,  
главный научный сотрудник отдела мониторинга и оценки  
качества общего среднего образования Института педагогики  
НАПН Украины.

Киев, Украина.

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-3802-6666>

[tata\\_lukina@ukr.net](mailto:tata_lukina@ukr.net)

**Аннотация.** В статье рассмотрены подходы к формированию государственной политики обеспечения равного доступа к образованию в Украине, проанализированы сущность и характеристики основных видов доступности образования (физической, финансовой, территориальной, экономической, интеллектуальной) в качестве индикаторов результативности государственной политики обеспечения равного доступа к образованию на различных образовательных уровнях. Понятие обеспечения доступа к образованию раскрывается в контексте защиты и нарушения права человека на образование.

Определены и охарактеризованы основные группы рисков, которые представляют угрозу успешной реализации государственной политики обеспечения равного доступа к образованию, а именно: риски, обусловленные политической нестабильностью, риски демографического, культурного, социально-экономического, психолого-ментального характера, риски, обусловленные

недостаточной компетентностью управленческих кадров на уровне объединенных территориальных общин, риски неравенства качества образовательных услуг по территориальному признаку и величине населенного пункта.

Анализ определенных групп риска позволил автору обосновать целесообразность разработки активной публичной политики противодействия ограничению равному доступу к образованию вместо современной политики обеспечения равного доступа к образованию. Оценено содержание новых правовых документов в сфере регулирования и развития отрасли образования, проанализированы результаты внедрения реформы децентрализации власти. Сделан вывод о постепенных качественных изменениях в формировании механизмов реализации государственной политики противодействия ограничению равного доступа к образованию.

Для реализации этой политики автор предлагает набор механизмов, инструментов и мероприятий (политических, правовых, финансовых, экономических, социальных, психологических и психических), обеспечивающие сопротивление ограничению права и возможностей человека (ребенка) получать образовательные услуги.

**Ключевые слова:** равный доступ к образованию; доступность образования; государственная политика обеспечения доступа к образованию; риски реализации политики; угрозы успешности государственной политики; противодействие ограничению доступа к образованию; государственная итоговая аттестация выпускников гимназий; внешнее независимое оценивание.

## REFERENCES (TRANSLATED AND TRANSLITERATED)

- [1] United Nations. Ukraine. Tsili staloho rozvytku v Ukraini. [Elektronnyi resurs]. Dostupno: <http://sdg.org.ua/ua/pro-hlobalni-tsili/quality-education>.
- [2] Ministerstvo ekonomichnoho rozvytku i torhivli Ukrainy. Tsili staloho rozvytku: Ukraina: Natsionalna dopovid 2017. [Elektronnyi resurs]. Dostupno: [http://un.org.ua/images/SDGs\\_NationalReportUA\\_Web\\_1.pdf](http://un.org.ua/images/SDGs_NationalReportUA_Web_1.pdf).
- [3] «Systema osvity v Ukraini: stan ta perspektyvy rozvytku: analitychna dopovid tsentru Oleksandra Razumkova», Natsionalna bezpeka i oborona, № 4, s. 1, 2002.
- [4] Т. О. Лукина, «Derzhavna polityka zabezpechennia yakosti zahalnoi serednoi osvity», Ekonomika Ukrainy, № 6, s. 64–71, 2004.



- [5] T. O. Lukina, «Dostupnist osvity yak pokaznyk rezultatyvnosti derzhavnoho upravlinnia osvitoiu v Ukraini», *Visnyk NADU pry Prezydentovi Ukrainy*, № 3, s. 114–120, 2013.
- [6] T.O. Lukina, «Zabezpechennia rivnoho dostupu do yakisnoi zahalnoi serednoi osvity», *Monitorynh yakosti osvity: stanovlennia ta rozvytok v Ukraini: Rekomendatsii z osvithoi polityky*; O. Lokshyna, Red. Kyiv, Ukraina: K.I.S., 2004, s. 9–23.
- [7] T. O. Lukina, «Realizatsiia osvithoi derzhavnoi polityky Ukrainy: aspekt dostupnosti osvity», *Statystyka Ukrainy*, № 4, s. 30–33, 2003.
- [8] Liliia Hrynevych, «U nas vidsutnii rivnyi dostup do yakisnoi osvity», *Osvita.ua. Tsenzor.NET*. (Trav. 26, 2017). [Elektronnyi resurs]. Dostupno: <https://osvita.ua/school/reform/55798/>.
- [9] T. H. Babyna, «Dostupnist yakisnoi osvity: shliakhy i mekhanizmy rehuliuвання проблеми», *Humanitarnyi visnyk DVNZ «Pereiaslav-Khmelnitskyi derzhavnyi pedahohichnyi universytet imeni Hryhoriia Skovorody»*, t. 1(52), dod. 1 do vyp. 5, Tem. vyp. «Vyshcha osvita Ukrainy u konteksti intehtatsii do yevropeiskoho osvithoi prostoru», s. 157–163, 2014.
- [10] V. Baranovskyi, «Dostup do vyshchoi osvity v konteksti stratyfikatsiinykh zmin u krainakh Zakhodu», *Vyshcha osvita Ukrainy*, № 4, s. 94–106, 2013.
- [11] M. V. Hrytsenko, «Rivnist v otrymanni yakisnoi vyshchoi osvity i bariery yii dostupnosti», *Vyshcha osvita Ukrainy*, tem. vyp. «Vyshcha osvita Ukrainy u konteksti intehtatsii do yevropeiskoho osvithoi prostoru», T. 7(32), dod. 2 do № 3, s. 84–92, 2011.
- [12] Iryna Kaleniuk, Oleh Kuklin, ta Viacheslav Yamkovyi, «SOS: osvita u zoni ryzyku», *Dzerkalo tyzhnia*, № 15, kviten, 2016. [Elektronnyi resurs]. Dostupno: [https://dt.ua/EDUCATION/sos-osvita-v-zoni-riziku\\_.html](https://dt.ua/EDUCATION/sos-osvita-v-zoni-riziku_.html).
- [13] N. M. Levchuk, «Nerivnist dostupu do osvity v Ukraini: sotsialni determinanty ta naslidky», *Demohrafiia ta sotsialna ekonomika*, № 2, s. 148–158, 2005.
- [14] Mariia Mendzhul, «Okremi problemy zdiisnennia prava na osvitu ditei u konteksti porushennia terytorialnoi tsilisnosti Ukrainy», *Visegrad Journal on Human Right*, № 2/1, s. 138–143, 2017.
- [15] Iryna Kohut, ta Ihor Samokhin, «Sotsialno-ekonomichni faktory u nerivnosti rezultativ navchannia u serednii shkoli», *Analychnyi tsentr SEDOS*. [Elektronnyi resurs]. Dostupno: <https://cedos.org.ua/uk/articles/sotsialno-ekonomichni-faktory-u-nerivnosti-rezultativ-navchannia-u-serednii-shkoli>.

- [16] L. S. Shevchenko, «Dostupnist vyshchoi osvity v konteksti implementatsii Zakonu Ukrainy "Pro vyshchu osvitu"». *Ekonomichna teoriia ta pravo*, № 4, s. 88–97, 2015.
- [17] Barbara Stauber, and Marcelo Parreira do Amaral, «Access to and Accessibility of Education: An Analytic and Conceptual Approach to a Multidimensional Issue», *European Education*, Vol. 47:1, p. 11–25, 2015. doi: 10.1080/10564934.2015.1001254
- [18] Marcelo Parreira do Amaral, Barbara Stauber and Eduardo Barberis, «Access to and Accessibility of Education Throughout the Educational Trajectories of Youth in Europe», *European Education*, Vol. 47:1, p. 1–10, 2015. doi: 10.1080/10564934.2015.1001251
- [19] Serhat Kurt, «Moving toward a universally accessible web: Web accessibility and education», *Assistive Technology*, Vol. 31:4, p. 199–208, 2019. doi: 10.1080/10400435.2017.1414086
- [20] lex Usher, and Amy Cervenak, *Global Higher Education Rankings: Affordability and Accessibility in Comparative Perspective*. Toronto, Canada: The Educational Policy Institute, 2005.
- [21] T. O. Lukina, «Rivnyi dostup do osvity», *Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia*; Yu. V. Kovbasiuk, Red. Kyiv, Ukraina: NADU, 2011, T. 4, s. 563–565.
- [22] I. Yu. Khomyshyn, «Pryntsyp dostupnosti vyshchoi osvity: pytannia kompleksnoho rozuminnia». *Pravo i suspilstvo*, № 3(2), s. 33–37, 2016. [Elektronnyi resurs].  
Dostupno: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis\\_2016\\_3%282%29\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2016_3%282%29_7)
- [23] Verkhovna Rada Ukrainy. (2017, Veres. 05). Zakon № 38–39, st. 380 «Pro osvitu». [Elektronnyi resurs].  
Dostupno: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>.
- [24] V. Smal, «Velyke pereselennia: skilky naspravdi v Ukraini vnutrishno peremishchenykh osib», *VoxUkraine*, nezalezhna analitychna platforma (Cherv. 30, 2016). [Elektronnyi resurs].  
Dostupno: <https://voxukraine.org/2016/06/30/velyke-pereselennya-skilky-naspravdi-v-ukraini-vpo-ua/>.
- [25] Kabinet Ministriv Ukrainy. (2017, Lystop. 15). Rozporiadzhennia № 909-r. «Pro skhvalennia Stratehii intehratsii vnutrishno peremishchenykh osib ta vprovadzhennia dovhostrokovykh rishen shchodo vnutrishnoho peremishchennia na period do 2020 roku». [Elektronnyi resurs].  
Dostupno: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/909-2017-%D1%80>
- [26] Verkhovna Rada Ukrainy. 2 sesiia (2015, Trav. 14). Zakon № 425-VIII «Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo derzhavnoi pidtrymky uchasnykiv boiovykh dii ta yikhnykh ditei, ditei, odyz batkiv

yakykh zahynuv u raioni provedennia antyterorystychnykh operatsii, boiovykh dii chy zbroinykh konfliktiv abo pid chas masovykh aktsii hromadianskoho protestu, ditei, zareiestrovanykh yak vnutrishno peremishcheni osoby, dlia zdobuttia profesiino-tekhnichnoi ta vyshchoi osvity». [Elektronnyi resurs].

Dostupno: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/425-19>.

- [27] Ministerstvo osvity i nauky Ukrainy. (2014, Serp. 14). Lyst № 1/9-414 «Pro zabezpechennia bezpereshkodnoho dostupu do navchalnykh zakladiv. [Elektronnyi resurs].

Dostupno: <https://osvita.ua/legislation/other/42597/>

- [28] Verkhovna Rada Ukrainy. 4 sesiia. (2014, Kvit. 15). Zakon № 1207-VII «Pro zabezpechennia prav i svobod hromadian ta pravovyi rezhym na tymchasovo okupovanii terytorii Ukrainy». [Elektronnyi resurs]. Dostupno: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>.

- [29] Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy, Naseleattia Ukrainy za 2017 rik. Demohrafichniy shchorichnyk. [Elektronnyi resurs]. Kyiv, Ukraina, 2018. Dostupno: [http://database.ukrcensus.gov.ua/PXWEB2007/ukr/publ\\_new\\_1/2018/zb\\_dy\\_2017.pdf](http://database.ukrcensus.gov.ua/PXWEB2007/ukr/publ_new_1/2018/zb_dy_2017.pdf)

- [30] Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy. Chyselnist naiavnoho naseleattia Ukrainy na 1 sichnia 2018 roku. [Elektronnyi resurs]. Kyiv, Ukraina, 2018. Dostupno: [http://database.ukrcensus.gov.ua/PXWEB2007/ukr/publ\\_new\\_1/2018/zb\\_chnn2018.pdf](http://database.ukrcensus.gov.ua/PXWEB2007/ukr/publ_new_1/2018/zb_chnn2018.pdf)

- [31] Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy. Zahalnoosvitni ta profesiino-tekhnichni navchalni zaklady Ukrainy: Statystychnyi zbirnyk. Kyiv, Ukraina, 2018.

- [32] A. Seitosmanov, O. Fasolia, ta V. Markhlievski, Nova shkola u novykh hromadakh: posibnyk z efektyvnoho upravlinnia osvitoiu v obiednanykh terytorialnykh hromadakh. Kyiv, Ukraina, 2017.

- [33] Verkhovna Rada Ukrainy. 7 sesiia. (2001, Lyp. 11). Zakon № 2628-III «Pro doshkilnu osvitu». [Elektronnyi resurs]. Dostupno: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2628-14/>

- [34] «Osvita v Ukraini: bazovi indykatory», Informatsiino-statystychnyi biuleten rezultativ diialnosti haluzi osvity u 2017/2018 n. r.; DNU «Instytut osvitnoi analityky». [Elektronnyi resurs]. Kyiv, Ukraina, 2018. Dostupno: [http://iea.gov.ua/wp-content/uploads/2019/07/OSVITA-V-UKRAYINI\\_2018-r..pdf](http://iea.gov.ua/wp-content/uploads/2019/07/OSVITA-V-UKRAYINI_2018-r..pdf)

- [35] Ofitsiyniy zvit pro provedennia v 2016 rotsi zovnishnoho nezalezhnogo otsiniuvannia rezultativ navchannia, zdobutykh na osnovi povnoi zahalnoi serednoi osvity; Ukrainskyi tsentr otsiniuvannia yakosti osvity. [Elektronnyi resurs]. Kyiv, Ukraina, 2016, T. 1.



- Dostupno: [http://testportal.gov.ua/wp-content/uploads/2017/01/ZVIT\\_ZNO\\_2016\\_Tom\\_1.pdf](http://testportal.gov.ua/wp-content/uploads/2017/01/ZVIT_ZNO_2016_Tom_1.pdf)
- [36] Ofitsiynyi zvit pro provedennia v 2017 rotsi zovnishnoho nezalezhnogo otsiniuvannia rezultativ navchannia, zdobutykh na osnovi povnoi zahalnoi serednoi osvity; Ukrainyskyi tsentr otsiniuvannia yakosti osvity. [Elektronnyi resurs]. Kyiv, Ukraina, 2017, T. 1.  
Dostupno: [http://testportal.gov.ua/wp-content/uploads/2017/08/ZVIT\\_ZNO\\_2017\\_Tom\\_1.pdf](http://testportal.gov.ua/wp-content/uploads/2017/08/ZVIT_ZNO_2017_Tom_1.pdf)
- [37] T. O. Lukina, «Iakist pidhotovky upravlinskykh kadriv yak osnova polipshennia yakosti vyshchoi osvity Ukrainy», Vyscha osvita Ukrainy, T. 3, s. 136–142, 2006.
- [38] Verkhovna Rada Ukrainy. 11 sesii. (2012, Veres. 06). Zakon № 5207-VI «Pro zasady zapobihannia ta protydii dyskryminatsii v Ukraini». [Elektronnyi resurs].  
Dostupno: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17>
- [39] O. V. Butylina, «Prykhovana osvitnia dyskryminatsiia v Ukraini», na nauk.-prak. konf. Deviantna povedinka: sotsiolohichni, psyholohichni, yurydychni aspekty. Kharkiv, Ukraina: KhNUVS, 2013, s. 100–104.
- [40] Verkhovna Rada Ukrainy. 9 sesii. (2018, Veres. 06). Zakon № 2541-VIII «Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo dostupu osib z osoblyvymy osvitnimy potrebamy do osvitnikh posluh». [Elektronnyi resurs]. Dostupno: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2541-viii>
- [41] S. Yu. Ponomarov, ta I. Yu. Fedorovych, Zapobihannia ta protydii dyskryminatsii v Ukraini. [Elektronnyi resurs]. Kyiv, Ukraina: Mizhnar. orhanizatsiia z mihratsii. Predstavnytstvo v Ukraini, 2014, 74 s.  
Dostupno: [http://iom.org.ua/sites/default/files/iom\\_booklette-06\\_1kolonka\\_screen.pdf](http://iom.org.ua/sites/default/files/iom_booklette-06_1kolonka_screen.pdf).
- [42] Dominic Richardson, and Chii Fen Hiu, «Developing a global indicator on bullying of school – aged children», UNICEF Office of Research. Innocenti Working Paper. 2018. [Online]. Available: <https://www.unicef-irc.org/publications/979-developing-a-global-indicator-on-bullying-of-school-aged-children.html>.
- [43] Viktoriia Muliavka, «Universalizatsiia vyshchoi osvity: populistychne haslo chy zakonimirnyi protses», Spilne, 10 travnia 2016 r. [Elektronnyi resurs].  
Dostupno: <https://commons.com.ua/ru/universalizatsiya-vishhoyi-osviti-populistiche-gaslo-chi-zakonomirnij-protses/>.
- [44] «Pozytsiia Ukrainy v reitynhu krain svitu za indeksom hlobalnoi konkurentospromozhnosti 2017–2018», Ekonomichniy dyskusiyniy klub. [Elektronnyi resurs].

Dostupno: <http://edclub.com.ua/analytika/pozyciya-ukrayiny-v-reytingu-krayin-svitu-za-indeksom-globalnoyi-konkurentospromozhnosti-2>.

- [45] Ministerstvo ekonomichnoho rozvytku i torhivli Ukrainy. (2019, Liut. 27). Fond pidtrymky vynakhodiv. Ukraina u mizhnarodnykh reitynhakh. Kyiv, Ukraina, 2019.
- [46] Verkhovna Rada Ukrainy. 4 sesiia. (2014, Lyp. 01). Zakon № 1556-VII «Pro vyshchu osvitu». [Elektronnyi resurs].  
Dostupno: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.
- [47] Verkhovna Rada Ukrainy. 9 sesiia. (2019, Sich. 18). Zakon № 2657-VIII «Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo protydii bulinhu (tskuvanniu)». [Elektronnyi resurs].  
Dostupno: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-19>.
- [48] Verkhovna Rada Ukrainy. 11 sesiia. (1992, Zhovt. 02). Zakon № 2657-XI «Pro informatsiiu». [Elektronnyi resurs].  
Dostupno: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.

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, упровадження освітньої реформи вже гальмується через брак повноважень та ресурсів у місцевої громади. Районні відділи та управління освіти, хоч і створюють опорні школи, однак, розуміючи свою невтішну перспективу, не зацікавлені в упровадженні 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 dostrokovye pryypynennia 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>

DOI [https://doi.org/10.32405/2522-9958-9\(38\)-49-62](https://doi.org/10.32405/2522-9958-9(38)-49-62)  
УДК 351:378+061.2

**Серняк Олег Ігорович,**

кандидат наук з державного управління,  
доцент кафедри публічного управління та адміністрування  
Івано-Франківського національного  
технічного університету нафти і газу.

Івано-Франківськ, Україна.

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-8935-3253>

[oleh\\_sernyak@ukr.net](mailto:oleh_sernyak@ukr.net)

## **ЗАПРОВАДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ НЕЗАЛЕЖНИХ ОСВІТНІХ АУДИТОРІВ ЯК МЕХАНІЗМУ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЯКОСТІ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ**

**Анотація.** Виокремлено причини запровадження абсолютно нового в практиці вищої освіти України інституту незалежних освітніх аудиторів. Запропоновано два способи цього процесу. Перший – еволюційний – коли незалежні освітні аудитори працюватимуть паралельно з Національним агентством із забезпечення якості вищої освіти (НАЗЯВО). Інший – революційний – коли держава повністю передасть функції з ліцензування й акредитації громадській організації незалежних освітніх аудиторів.

Еволюційний розвиток незалежного освітнього аудиту передбачає, що в середньостроковій перспективі та за умови його стабільно високого рівня й суспільного авторитету, НАЗЯВО поділиться частиною своїх повноважень на користь незалежних установ із якості та дасть змогу вишам самостійно вирішувати, що робити з висновком аудитора. Запровадженням інституту незалежних освітніх аудиторів революційним способом вдасться позбутися монополії держави над процесами ліцензування й акредитації та запустити механізм професійного громадського контролю за цією сферою, що спонукатиме самі виші дбати про постійне підвищення якості вищої освіти.

До переваг незалежного освітнього аудиту варто також додати можливість вишам отримати об'єктивну професійну оцінку якості освітніх програм і підготовки фахівців, зберегти незалежність закладів вищої освіти (ЗВО), одержати рекомендації щодо розроблення й ефективного функціонування власних внутрішніх систем оцінювання та забезпечення якості вищої освіти.

Залучення міжнародних авторитетних організацій до створення та подальшого нагляду за діяльністю інституту незалежних освітніх аудиторів в Україні сприятиме міжнародному визнанню аудиторських висновків, що розширить академічні, наукові й інноваційні горизонти розвитку вітчизняних закладів вищої освіти. Ефективність і результативність роботи незалежних освітніх аудиторів має забезпечуватися неупередженістю та прозорістю їх діяльності для кінцевих бенефіціарів і суспільства.

Запровадження інституту незалежних освітніх аудиторів зробить прозорим та ефективним процес зовнішнього забезпечення якості вищої освіти в Україні, знизить рівень корупції в освітній сфері, поліпшить якість вищої освіти та її конкурентоспроможність на європейському ринку, що підвищить академічну та викладацьку мобільність, наповнить ринок праці кваліфікованими фахівцями, сприятиме розвитку усіх сфер економіки та формуванню людського капіталу країни.

**Ключові слова:** освітній аудит; незалежний освітній аудитор; вища освіта; якість вищої освіти; бенефіціари освітніх послуг.

## 1. ВСТУП / INTRODUCTION

**Постановка проблеми.** Революція гідності 2013–2014 років дала унікальний шанс Україні провести справді ефективні реформи, першочерговою серед яких і населення, і Європейський Союз, і міжнародні інституції вважають боротьбу з корупцією. На цьому шляху важливими заходами є забезпечення прозорості діяльності державних інституцій та активізація громадського контролю за ухваленими ними рішеннями. Серед пріоритетних галузей, де результативна боротьба з корупцією сприятиме інтенсивному розвитку самих галузей, є вища освіта.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Однією з концептуальних засад реформування вищої освіти в Україні є підвищення її якості шляхом ефективного функціонування незалежної системи забезпечення якості вищої освіти. Це питання стало особливо актуальним після ухвалення Закону України «Про вищу освіту» і вже знайшло своє відображення в публікаціях О. Красовської, В. Ліпської, С. Мудрої, Н. Опар, О. Панич та інших вітчизняних дослідників. Але, до цього науковці досить обережно висловлюються щодо можливості цілковитої відмови від державної системи забезпечення якості вищої освіти на користь громадського механізму.

## 2. МЕТА ТА ЗАВДАННЯ / AIM AND TASKS

**Метою** статті є обґрунтування концептуальних, нормативно-правових, організаційних і методологічних основ запровадження інституту незалежних освітніх аудиторів як механізму громадського контролю якості вищої освіти в Україні, який має повністю замінити державні інституції з ліцензування і акредитації та сформувати ринок освітніх аудиторських послуг.

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

- виокремити причини запровадження в практиці вищої освіти України інституту незалежних освітніх аудиторів;
- проаналізувати еволюційний і революційний способи запровадження інституту незалежних освітніх аудиторів;
- розглянути внутрішні та зовнішні ризики, загрози та позитивні наслідки запровадження інституту незалежних освітніх аудиторів.

## 3. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ / THE THEORETICAL BACKGROUNDS

Нормативно-правовою основою запровадження інституту незалежних освітніх аудиторів в Україні є Закон України «Про вищу освіту» та «Стандарти і рекомендації щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти».

Процес забезпечення якості суттєво допомагає системам вищої освіти та закладам вищої освіти (ЗВО) реагувати на зростання рівня інтернаціоналізації, розвиток цифрових методів навчання та нових форм викладання, гарантуючи при цьому, що кваліфікації, які здобувають студенти, та досвід вищої освіти, який вони отримують, залишаються головними пріоритетами освітніх установ.

В основу усіх процесів забезпечення якості покладено дві споріднені цілі: підзвітність і підвищення якості. Разом вони формують довіру до роботи вишів. Успішно впроваджена система забезпечення якості постачатиме інформацію, що зможе запевнити заклад вищої освіти і громадськість у належній якості діяльності закладу освіти (підзвітність), а також надасть поради й рекомендації щодо можливих способів удосконалення його роботи (підвищення якості) [1]. Таким чином, забезпечення якості та підвищення якості є взаємопов'язаними процесами. Вони здатні підтримати розвиток культури якості, до якої зможуть долучитися всі – від студентів і викладачів до керівників закладів освіти.



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

У підготовці статті використовувалися системний, діалектичний, порівняльний та структурно-функціональний методи. В основу дослідження було покладено гіпотезу, що запровадження інструменту громадського аудиту якості вищої освіти є ефективнішим за державні механізми. При цьому держава має залишити за собою лише роль арбітра у суперечках і спостерігача за дотриманням незалежними громадськими інституціями законодавства, професійних та етичних стандартів. Ця публікація є частиною дослідження явища інституційного аудиту органів влади та бюджетних установ.

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

Потреба у запровадженні абсолютно нового в практиці вищої освіти України інституту незалежних освітніх аудиторів зумовлена кількома причинами:

- вже давно назріло питання професійного та незалежного оцінювання якості вищої освіти, де основний акцент робитиметься не на формальні (кількість комп'ютерів на 100 студентів, частка науково-педагогічних працівників із науковими ступенями чи наявність пунктів харчування), а на якісні показники. Наприклад, чи відповідають розроблені в університеті навчально-методичні матеріали з навчальної дисципліни освітній програмі в частині досягнення випускниками конкретних компетентностей;
- зміна назви державної установи з якості з Акредитаційної комісії України на Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти (НАЗЯВО), при збереженні існуючих підходів до її формування та функціонування, загрожує законсервувати такі пов'язані з процедурами ліцензування й акредитації негативні явища, як закритість від громадськості, суб'єктивний підхід до ухвалення рішень, кругова порука, корупційні схеми та зв'язки;
- створення ринкового освітнього середовища на засадах свободи та конкуренції між вишами, викладачами та студентами вимагає широкого залучення усіх бенефіціарів до забезпечення якості вищої освіти, що дуже складно зробити, використовуючи фактично державну інституцію, якою є НАЗЯВО, і навпаки – простіше – завдяки громадському механізму оцінювання та контролю якості вищої освіти;
- в умовах розширення автономії вишів намагання Міністерства освіти і науки України централізовано впливати на систему вищої освіти

унеможлиблює партнерські відносини у форматі «рівний – рівному», що перешкоджає реальному зростанню якості освітніх послуг;

- діяльність будь-якої державної установи з якості завжди залежатиме від політичної ситуації в країні. Оскільки посада міністра є політичною, то претендент на неї обирається не за професійним принципом, а за приналежності чи лояльності до певної політичної сили або, в кращому разі, шляхом політичних домовленостей.

Запровадження інституту незалежних освітніх аудиторів може відбуватися двома способами. Перший – еволюційний – коли незалежні освітні аудитори працюватимуть паралельно з НАЗЯВО. Другий – революційний – коли держава повністю передасть функції з ліцензування й акредитації громадській організації незалежних освітніх аудиторів. Проаналізуємо ці варіанти детальніше.

Еволюційний спосіб запровадження інституту незалежних освітніх аудиторів передбачає, що акредитована НАЗЯВО недержавна установа здійснює оцінювання освітньої програми, результатів навчання та/або закладів вищої освіти (їхніх структурних підрозділів) з метою вироблення рекомендацій і надання допомоги вишам в організації системи забезпечення якості вищої освіти та внесення пропозицій до Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти щодо акредитації освітньої програми [2].

Діяльність незалежних установ оцінювання та забезпечення якості вищої освіти регламентується статтею 16 Закону України «Про вищу освіту» в частині процедур і заходів та статтею 23 цього ж Закону в частині їх повноважень. Рішення таких установ мають винятково рекомендаційний характер, а співпраця з вишами відбувається на засадах добровільності. Зрозуміло, що за умов економії коштів університети неохоче користуватимуться послугами незалежних освітніх аудиторів, знаючи, що вирішальне слово належить НАЗЯВО.

Ринковою нішею для освітніх аудиторів за цієї ситуації може бути акредитація чи сертифікація освітніх програм і вишів загалом за європейськими та міжнародними стандартами. При цьому діяльність аудиторів має фінансуватися з незалежних джерел (наприклад, за кошти грантів чи цільової фінансової допомоги інших країн). Такий незалежний освітній аудит відбувається з дотриманням репутаційного підходу до реалізації процедури забезпечення та оцінювання якості вищої освіти і дає змогу публічно заявити про високий рівень якості підготовки фахівців у конкретному виші, завоювати та зміцнити позиції освітньої організації на міжнародному ринку освітніх послуг, забезпечити та поліпшити працевлаштування випускників. Позитивний експертний висновок

сприятиме зростанню престижності вузу в очах студентів, роботодавців і громадськості.

Еволюційний розвиток незалежного освітнього аудиту передбачає, що в середньостроковій перспективі та за умови його стабільно високого рівня й суспільного авторитету НАЗЯВО поділиться частиною своїх повноважень на користь незалежних установ із якості та надасть можливість вишам самостійно вирішувати, що робити з висновком аудитора, а саме:

- у разі позитивного висновку – передати його на формальне затвердження НАЗЯВО, уникаючи бюрократичних процедур і корупційних схем міністерських чиновників;
- у разі негативного висновку – удосконалити невідповідні стандартам складові освітньої діяльності ЗВО і потім повторно скористатися послугами незалежного освітнього аудитора або експертів Нацагентства із якості, будучи впевненим у позитивному результаті та знову ж таки уникаючи бюрократичних процедур і корупційних схем міністерських чиновників.

Інший спосіб делегування повноважень НАЗЯВО пропонує О. Панич. Так, незалежні агенції з якості, що створені за галузевим принципом, можуть успішно замінити галузеві комісії Нацагентства, маючи суттєву перевагу в тому, що вони (агенції) проводитимуть оцінювання не спорадично, в момент акредитації, а системно, щорічно аналізуючи просування університетів до поліпшення якості. Це дасть змогу дебіюрократизувати та децентралізувати процес акредитації ЗВО, зробити його менш репресивним, більш консалтинговим і моніторинговим [3].

За еволюційного способу запровадження інституту незалежних освітніх аудиторів досить складно говорити про реальну незалежність такого виду діяльності, оскільки, окрім акредитації установи з якості, що автоматично гарантує сертифікацію усіх осіб, які працюють у цій організації, НАЗЯВО затверджує ще й порядок цієї акредитації і програми первинної та повторної сертифікації аудиторів. Маючи такі важелі впливу, за бажанням, можна контролювати освітній аудит, тиснути на окремих аудиторів, замовляти «правильні» висновки або зовсім дискредитувати інститут незалежних освітніх аудиторів на користь державної установи.

Як справедливо стверджує Н. Опар, незалежні агенції з якості за еволюційного способу формування належать більшою мірою до державно-громадського механізму забезпечення якості вищої освіти, але навіть у такому вигляді вони захищатимуть інтереси споживача освітніх послуг та сприятимуть модернізації системи вищої освіти в Україні [4].

Запровадження інституту незалежних освітніх аудиторів революційним способом передбачає ліквідацію НАЗЯВО та передачу його функцій громадській організації незалежних освітніх аудиторів. Держава втрачає прямий контроль над сферою ліцензування й акредитації, руйнуються корупційні схеми та система взаємин. Під наглядом міжнародних організацій з якості, академічної та студентської спільноти, роботодавців, громадських об'єднань і рухів можна сформувати насправді прозорий, незалежний і професійний механізм забезпечення якості вищої освіти в Україні. Об'єктами незалежного освітнього аудиту при цьому є зміст освіти, освітні програми, технології навчання, управління освітнім процесом, використання наукових основ у системі управління персоналом, наукова діяльність виша, ефективність освітньої діяльності його відокремлених підрозділів тощо [5].

Зрозуміло, що висновок незалежного освітнього аудитора за цим варіантом розвитку подій має обов'язковий характер, але він не мусить бути двохваріантним (дозволяти вишу здійснювати діяльність за певною освітньою програмою чи не дозволяти). Має існувати багаторівнева система оцінок, що свідчатиме про незадовільний, низький, середній, високий чи дуже високий рівень якості в цьому закладі освіти. З одного боку, це дає змогу студентам і роботодавцям самим вирішувати вступати чи не вступати до цього вишу, брати чи не брати на роботу його випускників, а з іншого – виші разом із висновком отримують практичні рекомендації щодо підвищення якості вищої освіти, за рахунок виконання яких вони можуть поліпшити свій рейтинг. Ті виші, що не бажають підвищувати якість своїх освітніх послуг, з часом зникнуть з ринку як неконкурентоспроможні.

До переваг незалежного освітнього аудиту варто також додати можливість вишам отримати об'єктивне професійне оцінювання якості освітніх програм і підготовки фахівців, збереження незалежності ЗВО, одержання рекомендації щодо розроблення й ефективного функціонування власних внутрішніх систем оцінювання та забезпечення якості вищої освіти. Залучення міжнародних авторитетних організацій до створення та подальшого нагляду за діяльністю інституту незалежних освітніх аудиторів в Україні сприятиме міжнародному визнанню аудиторських висновків, що розширить академічні, наукові й інноваційні горизонти розвитку вітчизняних закладів вищої освіти.

Ефективність і результативність роботи незалежних освітніх аудиторів має забезпечуватися неупередженістю та прозорістю їх діяльності для кінцевих бенефіціарів і суспільства. Ця відкритість має підтверджуватися ще на етапі розроблення концепції функціонування

інституту незалежних освітніх аудиторів на основі стандартів і рекомендацій щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти, проведення інформаційно-роз'яснювальної кампанії щодо потреби у підвищенні вищими якості освіти та щодо створення образу освітнього аудитора як партнера цього процесу, розроблення процедур професійної підготовки освітніх аудиторів і методики проведення ними незалежного освітнього аудиту, відбору та підготовки перших десяти аудиторів, які створять неприбуткову громадську організацію незалежних освітніх аудиторів.

Неприбуткова громадська організація незалежних освітніх аудиторів України – це інституція, що складатиметься тільки з незалежних освітніх аудиторів і виконуватиме такі функції:

- здійснення сертифікації осіб, які мають намір займатися незалежним освітнім аудитом;
- затвердження стандартів такого аудиту;
- затвердження програм підготовки освітніх аудиторів;
- ведення реєстру незалежних освітніх аудиторів;
- здійснення контролю за дотриманням аудитором вимог нормативно-правових актів, стандартів освітнього аудиту, норм професійної етики;
- здійснення заходів із забезпечення незалежності аудиторів під час проведення ними освітнього аудиту та організації контролю за якістю наданих послуг;
- регулювання взаємин між незалежними освітніми аудитором в процесі здійснення аудиторської діяльності та, у разі потреби, в застосуванні до них стягнення.

Революційний спосіб запровадження інституту незалежних освітніх аудиторів висуває жорсткі вимоги до професійного та морального рівнів самих аудиторів, оскільки вони будуть своєрідним маркером успішності чи неуспішності всієї реформи системи забезпечення якості вищої освіти. Окрім спеціальної підготовки та успішного закордонного стажування в партнерській інституції з якості, освітні аудитором мусять мати певні навички та компетенції для виконання своїх обов'язків, постійно дбати про підвищення свого професійного рівня, бути максимально відкритими до суспільства та ЗМІ. Формат їхньої взаємодії з вищими – це «рівний – рівному», що передбачає не виконання короткострокових завдань, а налагодження довготривалої співпраці з метою підвищення якості вищої освіти в Україні.

Окремі заклади вищої освіти, які звикли йти прокладеними роками корупційними шляхами, прагнутимуть і надалі отримати позитивне для



себе експертне рішення у звичний спосіб. Це становитиме велику загрозу для незалежних освітніх аудиторів, яким, окрім кредиту довіри суспільства, фактично немає чого втрачати. Тому з метою недопущення дискредитації всього інституту освітніх аудиторів через непрофесійні та неетичні дії певних осіб варто встановити досить суворі покарання для порушників стандартів діяльності незалежних освітніх аудиторів та професійної етики. До незалежних освітніх аудиторів може бути застосована дисциплінарна, майнова та інші види цивільно-правової відповідальності, навіть кримінальна.

Розглянутий варіант розвитку інституту незалежних освітніх аудиторів не регламентується чинним законодавством, а тому для його реалізації потрібна, насамперед, політична воля та кардинальні нормативно-правові зміни у сфері забезпечення якості вищої освіти, навіть, до ухвалення Закону України «Про незалежний освітній аудит». На цьому шляху потрібно враховувати як внутрішні, так і зовнішні ризики та загрози, а саме:

- відсутність грантового фінансування на первинну підготовку хоча б десяти освітніх аудиторів, без чого неможливий подальший розвиток інституту аудиторів;
- зумисне гальмування законотворчого процесу МОН України та університетським лобі у Верховній Раді України, що ставитиме діяльність аудиторів у позаправове поле;
- дискредитація інституту незалежних освітніх аудиторів, якщо його впровадженням займатимуться недалекоглядні, непрофесійні та корисливі люди;
- перетворення незалежних освітніх аудиторів на маріонеток великих ЗВО, які за їх допомогою боротимуться з приватними та невеликими державними вишами.

Натомість, у разі успішного запровадження інституту незалежних освітніх аудиторів революційним способом вдасться позбутися монополії держави над процесами ліцензування й акредитації та запровадити механізм професійного громадського контролю за цією сферою, що спонукатиме самі виші дбати про постійне підвищення якості вищої освіти, оскільки іншого способу (тіньового, корупційного) залишитися «на плаву» в них не буде. Реалізація цієї ідеї матиме позитивні наслідки не лише для вищої освіти, а й для розвитку економіки, громадянського суспільства та країни загалом, адже незалежний освітній аудит:

- зробить прозорим та ефективним процес зовнішнього забезпечення якості вищої освіти в Україні;
- знизить рівень корупції в освітній сфері;



- поліпшить якість вищої освіти та її конкурентоспроможність на європейському ринку, що підвищить академічну та викладацьку мобільність;
- наповнить ринок праці кваліфікованими фахівцями;
- сприятиме розвитку усіх сфер економіки та формуванню людського капіталу країни.

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

Актуальність і потрібність запровадження інституту незалежних освітніх аудиторів у системі вищої освіти України не викликає жодних заперечень. Концептуальні, нормативно-правові та методологічні засади реформи забезпечення якості вищої освіти залежатимуть від осіб, які її здійснюватимуть, інтересу до неї з боку громадськості, академічної та студентської спільнот, кінцевих бенефіціарів освітніх послуг, підтримки вищого політичного керівництва держави та провідних вітчизняних закладів освіти. Основним завданням як еволюційного, так і революційного способів запровадження інституту незалежних освітніх аудиторів має стати не створення соціального класу освітніх аудиторів і, навіть, не боротьба з корупцією, а стимулювання внутрішнього освітнього аудиту, тобто запровадження та розвиток внутрішньоуніверситетської системи забезпечення якості вищої освіти, яка перетворить наші виші на конкурентоспроможні центри глобального ринку науки, освіти й інновацій.

**Перспективи подальших досліджень.** Отримані у результаті дослідження висновки та рекомендації мають знайти своє відображення в проекті Закону України «Про незалежний освітній аудит», який легітимізує діяльність незалежних освітніх аудиторів як інструменту громадського контролю за якістю вищої освіти. Також потребують подальших теоретико-методологічних досліджень процедура професійної підготовки освітніх аудиторів і методика проведення ними незалежного освітнього аудиту.

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

- [1] *Стандарти і рекомендації щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти (ESG)*. Пер. з англ. Київ, Україна: ТОВ «ЦС», 2015.
- [2] Верховна Рада України. (2014, Лип. 1). *Закон № 1556-VII, «Про вищу освіту»*. [Електронний ресурс].

- Доступно: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.
- [3] О. Панич, «Зовнішня оцінка якості вищої освіти в Україні: що може бути змінено?», *Портал громадських експертів «Освітня політика»*, 2015. [Електронний ресурс]. Доступно: <http://education-ua.org/ua/articles/430-zovnishnya-otsinka-yakosti-vishchoji-osviti-v-ukrajini-shcho-mozhe-buti-zmineno>.
- [4] Н. В. Опар, «Особливості нормативно-правового забезпечення якості вищої освіти в Україні в умовах євроінтеграції», *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*, № 1, 2015. [Електронний ресурс].  
Доступно: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu\\_2015\\_1\\_22](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2015_1_22).
- [5] В. Ліпська, *Освітній аудит як складова процесу реформування вищої освіти України*. [Електронний ресурс].  
Доступно: <http://oldconf.neasmo.org.ua/node/760>.

## IMPLEMENTATION OF THE INDEPENDENT EDUCATIONAL AUDITORS INSTITUTE AS A MECHANISM OF PUBLIC QUALITY CONTROL IN HIGHER EDUCATION OF UKRAINE

**Oleh Serniak,**

PhD (public administration), Assoc. Prof.,  
Dept. of Public Management and Administration,  
Ivano-Frankivsk National  
Technical University of Oil and Gas.  
Ivano-Frankivsk, Ukraine.  
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-8935-3253>  
[oleh\\_sernyak@ukr.net](mailto:oleh_sernyak@ukr.net)

**Abstract.** The reasons for the introduction of a completely new practice of higher education in Ukraine by the institute of independent educational auditors are highlighted. Two ways of this process are suggested. The first is evolutionary, when independent educational auditors will work in parallel with the National Agency for Quality Assurance in Higher Education (NAQAHE). The other is revolutionary, when the state will fully transfer the licensing and accreditation functions to a public organization of independent educational auditors. The evolutionary development of an independent educational audit implies that in the medium term and subject to its consistently high level and public authority, NAQAHE will share some of its authority in favor of independent quality institutions and will allow universities to decide what to do with the auditor report. The introduction of the independent educational auditors institute in a revolutionary way will eliminate the state monopoly over licensing and

accreditation processes and will launch a mechanism of professional public control in this area. It will encourage the universities to take care of the continuous improvement of the higher education quality. The benefits of an independent educational audit should also include the possibility for universities to obtain an objective quality professional assessment of educational programs and training of specialists, to maintain the independence of universities, to receive recommendations for the development and effective functioning of their own internal systems of assessment and higher education quality assurance. Involvement of international authoritative organizations in the creation and further supervision of the independent educational auditors institute's activity in Ukraine will contribute to the international recognition of audit reports. It will expand the academic, scientific and innovative horizons of domestic higher education institutions development. The efficiency of the independent educational auditors' work should be ensured by the impartiality and transparency of their activities for the final beneficiaries and the public. The introduction of independent educational auditors institute will make transparent and effective the process of external quality assurance in higher education in Ukraine, will reduce the level of corruption in the educational sphere, will improve the quality of higher education and its competitiveness in the European market, will increase academic and teaching skills, will fill the labor market with qualified specialists, and will promote all sectors of the economy development and country's human capital formation.

**Keywords:** educational audit; independent educational auditor; higher education; quality of higher education; beneficiaries of educational services.

## **ВВЕДЕНИЕ ИНСТИТУТА НЕЗАВИСИМЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ АУДИТОРОВ КАК МЕХАНИЗМА ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ КАЧЕСТВА ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В УКРАИНЕ**

**Серняк Олег Игоревич,**

кандидат наук по государственному управлению,  
доцент кафедры публичного управления и администрирования  
Ивано-Франковского национального  
технического университета нефти и газа.  
Ивано-Франковск, Украина.  
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-8935-3253>  
[oleh\\_sernyak@ukr.net](mailto:oleh_sernyak@ukr.net)

**Аннотація.** Выделены причины введения совершенно нового в практике высшего образования Украины института независимых образовательных аудиторов. Предложены два способа этого процесса. Первый – эволюционный – когда независимые образовательные аудиторы будут работать параллельно с Национальным агентством по обеспечению качества высшего образования (НАОКВО). Второй – революционный – когда государство полностью передаст функции по лицензированию и аккредитации общественной организации независимых образовательных аудиторов. Эволюционное развитие независимого образовательного аудита предполагает, что в среднесрочной перспективе и при условии его стабильно высокого уровня и общественного авторитета, НАОКВО поделится частью своих полномочий в пользу независимых учреждений по качеству и позволит вузам самостоятельно решать, что делать с заключением аудитора. Введением института независимых образовательных аудиторов революционным способом удастся избавиться от монополии государства над процессами лицензирования и аккредитации, запустить механизм профессионального общественного контроля над этой сферой, побуждать сами вузы заботиться о постоянном повышении качества высшего образования. К преимуществам независимого образовательного аудита следует также добавить возможность вузам получить объективную профессиональную оценку качества образовательных программ и подготовки специалистов, рекомендации по разработке и эффективному функционированию собственных внутренних систем оценивания и обеспечения качества высшего образования, сохранить свою независимость. Привлечение международных авторитетных организаций к созданию и дальнейшему наблюдению за деятельностью института независимых образовательных аудиторов в Украине будет способствовать международному признанию аудиторских выводов, расширит академические, научные и инновационные горизонты развития отечественных учреждений высшего образования. Эффективность и результативность работы независимых образовательных аудиторов должны обеспечиваться беспристрастностью и прозрачностью их деятельности для конечных бенефициаров и общества. Введение института независимых образовательных аудиторов сделает прозрачным и эффективным процесс гарантии качества высшего образования в Украине, снизит уровень коррупции в образовательной сфере,

улучшит качество высшего образования и его конкурентоспособность на европейском рынке, что повысит академическую и преподавательскую мобильность, наполнит рынок труда квалифицированными специалистами, будет способствовать развитию всех сфер экономики и формированию человеческого капитала страны.

**Ключевые слова:** образовательный аудит; независимый образовательный аудитор; высшее образование; качество высшего образования; бенефициары образовательных услуг.

#### REFERENCES (TRANSLATED AND TRANSLITERATED)

- [1] Standarty i rekomendatsii shchodo zabezpechennia yakosti v Yevropeiskomu prostori vyshchoi osvity (ESG). Per. z anhl. Kyiv, Ukraina: TOV «TsS», 2015.
- [2] Verkhovna Rada Ukrainy. (2014, Lyp. 1). Zakon № 1556-VII, «Pro vyshchu osvitu». [Elektronnyi resurs].  
Dostupno: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.
- [3] O. Panych, «Zovnishnia otsinka yakosti vyshchoi osvity v Ukraini: shcho mozhe buty zmineno?», Portal hromadskykh ekspertiv «Osvitnia polityka», 2015. [Elektronnyi resurs]. Dostupno: <http://education-ua.org/ua/articles/430-zovnishnya-otsinka-yakosti-vishchoji-osviti-v-ukrajini-shcho-mozhe-buti-zmineno>.
- [4] N. V. Opar, «Osoblyvosti normatyvno-pravovoho zabezpechennia yakosti vyshchoi osvity v Ukraini v umovakh yevrointehratsii», Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia i mistsevoho samovriaduvannia, № 1, 2015. [Elektronnyi resurs].  
Dostupno: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu\\_2015\\_1\\_22](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2015_1_22).
- [5] V. Lipska, Osvitnii audyt yak skladova protsesu reformuvannia vyshchoi osvity Ukrainy. [Elektronnyi resurs].  
Dostupno: <http://oldconf.neasmo.org.ua/node/760>.

DOI [https://doi.org/10.32405/2522-9958-9\(38\)-63-97](https://doi.org/10.32405/2522-9958-9(38)-63-97)  
УДК 377.37.01:35

**Супрун В'ячеслав Васильович**,  
кандидат економічних наук, доцент,  
професор кафедри менеджменту освіти та права  
Центрального інституту післядипломної освіти  
ДЗВО «Університет менеджменту освіти».  
Київ, Україна.  
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-3117-5834>  
email: [proftekhosvita@i.ua](mailto:proftekhosvita@i.ua)

## **ФОРМУВАННЯ ЕФЕКТИВНОЇ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ В ПРОФЕСІЙНІЙ (ПРОФЕСІЙНО-ТЕХНІЧНІЙ) ОСВІТІ ЯК ПРІОРИТЕТ ДЕРЖАВНОЇ ОСВІТНЬОЇ ПОЛІТИКИ**

**Анотація.** У статті розглянуто науково-методичні засади упровадження ефективної системи управління розвитком професійної (професійно-технічної) освіти у сучасних умовах модернізації освіти та децентралізації управління, становлення державно-громадського управління освітою України. Зазначено основні причини, що вплинули на стан справ у сфері професійної (професійно-технічної) освіти.

Умова ефективного управління освітою – збалансований розподіл повноважень, прав та відповідальності органів освіти і науки на загальнодержавному та регіональному рівнях, врегулювання механізму взаємин органів виконавчої влади та самоврядування щодо забезпечення функціонування як системи освіти в цілому, так і конкретного закладу професійної (професійно-технічної) освіти в умовах децентралізації та суспільних змін щодо формування державної освітньої політики, освітньої, науково-дослідницької, методичної, фінансово-економічної діяльності цих закладів у межах, визначених чинним законодавством.

Той факт, що останнім часом ухвалюється й обговорюється ряд законодавчих та нормативно-правових актів щодо професійної (професійно-технічної) освіти, які регулюють діяльність закладів професійної (професійно-технічної) освіти та органів управління ними, вказує на існування проблеми модернізації системи професійної освіти в Україні та її визнання.

У нових соціально-економічних умовах сучасна система управління освітою поступово набуває ознак громадського самоврядування та державно-громадської моделі управління, що має забезпечити



перехід України до постінформаційного суспільства. Водночас, сучасна система управління професійною (професійно-технічною) освітою має забезпечити випереджувальний інноваційний розвиток, а також створити умови для відтворення соціокультурного середовища заради розвитку, самоствердження та самореалізації особистості впродовж усього життя.

При цьому важливого значення набуває науково-теоретичне обґрунтування державно-громадської моделі управління у закладі професійної (професійно-технічної) освіти і розроблення рекомендацій з упровадження та розвитку ефективного управління в професійній (професійно-технічній) освіті в цілому як пріоритет державної освітньої політики України в сучасних умовах модернізації освіти та децентралізації управління.

У статті розглядаються питання децентралізації та оптимізації управління професійною (професійно-технічною) освітою у сучасних соціально-економічних умовах, робиться спроба аналізу наукового розуміння поняття, змісту та принципів державно-громадського управління у сфері професійної (професійно-технічної) освіти; досліджуються науково-методологічні основи державно-громадського управління цими закладами, розглянуто сутність та особливості упровадження громадського самоврядування та державно-громадського управління у діяльності сучасного закладу професійної (професійно-технічної) освіти; розглянуто сутність та особливості упровадження публічно-приватного (державно-приватного) партнерства у сфері професійної (професійно-технічної) освіти; проаналізовано стан взаємодії та взаємин центральних і місцевих органів виконавчої влади та самоврядування, розподілу повноважень між центром, регіоном і закладом професійної (професійно-технічної) освіти, основних суб'єктів державно-громадського управління закладом професійної (професійно-технічної) освіти, визначено ознаки та концептуальні засади централізації та децентралізації управління, з'ясовано переваги та недоліки децентралізації управління; запропоновано та обґрунтовано нову організаційну модель упровадження ефективної системи управління розвитком професійної (професійно-технічної) освіти в сучасних умовах; досліджено та розглянуто можливість інституалізації процесів децентралізації управління у сфері професійної (професійно-технічної) освіти та створення відповідних механізмів їх реалізації, а також запропоновано концептуальні засади

способів вирішення проблем у сфері управління закладами професійної (професійно-технічної) освіти України.

**Ключові слова:** професійна (професійно-технічна) освіта; управління; державно-громадська модель управління; децентралізація; оптимізація; децентралізація управління; самоврядування; автономія.

## 1. ВСТУП / INTRODUCTION

**Постановка проблеми.** Основною проблемою, яка потребує розв'язання, є підвищення якості та конкурентоспроможності української освіти, вирішення стратегічних завдань національної системи освіти у нових економічних і соціокультурних умовах, інтеграції її у європейський та світовий освітній простір.

На цьому шляху стає перепорою невідповідність підготовки кваліфікованих кадрів потребам особи, національної економіки та суспільства. Відсутність в Україні протягом тривалого періоду виваженої державної політики у підготовці кваліфікованих робітників призвела до критичного дисбалансу на внутрішньому ринку праці, виробництво відчуває гострий дефіцит робітничих кадрів.

Сучасний механізм управління відтворенням робітничого потенціалу не відповідає викликам ринку праці, вимогам роботодавців, гальмує розвиток економіки, що загрожує національній безпеці України.

Законодавчо невирішеними залишаються питання управління системою професійної (професійно-технічної) освіти, не визначено розподіл повноважень, прав та відповідальності органів освіти і науки на загальнодержавному та регіональному рівнях, неврегульовано механізми взаємин органів виконавчої влади та самоврядування щодо забезпечення функціонування як системи професійної освіти в цілому, так і конкретного закладу професійної (професійно-технічної) освіти в умовах децентралізації та суспільних змін. Управлінська діяльність ще й досі перебуває у полоні стереотипів радянських часів і будується на авторитарних підходах та застарілій законодавчій базі. Недостатньою також є самостійність закладу професійної (професійно-технічної) освіти щодо розпоряджання матеріальними і фінансовими ресурсами.

Принципи фінансування не відповідають вимогам сучасного ринку праці. Надважливим викликом сучасності залишається оптимізація та контроль фінансування закладів та установ системи професійної (професійно-технічної) освіти з державного та місцевих бюджетів.

Ключовим завданням реформування національної системи освіти стає зміна засад управління і запровадження його державно-громадської моделі та громадського самоврядування. Як свідчить європейська практика, під час зміщення акцентів управління з державних на громадські у переході на системний, корпоративний характер і виявляється потужний стимул розвитку, послідовної гармонізації державно-громадського управління, збагачення громадського потенціалу в управлінні, розвитку нових підходів до управління, які виступають джерелом реформування системи професійної (професійно-технічної) освіти [2].

Мета ефективною оптимізації управління – оптимальне поєднання державних та громадських засад в інтересах особистості, соціуму та влади. Головними його завданнями є реалізація визначених прав та обов'язків педагогічних працівників, здобувачів освіти та їхніх батьків на участь в управлінні закладами освіти; демократизація державного управління професійною (професійно-технічною) освітою; задоволення потреб та інтересів учасників навчально-виховного та навчально-виробничого процесів; розвиток погоджувальних механізмів у вирішенні загальних завдань.

Назріла потреба якісних змін у взаємодії центральних і місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо питань функціонування і розвитку закладів професійної (професійно-технічної) освіти. Потребує реформування система управління. Насамперед, в умовах децентралізації набуває актуальності забезпечення їх автономності, передусім, фінансово-економічної самостійності, ефективного залучення інвестицій у розвиток системи освіти, введення стимулів як для суб'єктів господарювання, так і для педагогічних працівників.

Нагальним стає також вирішення проблеми щодо підвищення ефективності діяльності закладів професійної (професійно-технічної) освіти, які не задовольняють реальних потреб ринку праці. Як наслідок, значна частина державного бюджету використовується на навчання неконкурентних на ринку праці робітників, що не сприяє їхній продуктивній зайнятості.

Розвиток послуг освіти має певні ризики. Серед них, насамперед, розбалансованість в управлінні закладами професійної (професійно-технічної) освіти, неналежне їх фінансування, складність оформлення потрібної документації під час можливої передачі у комунальну власність тощо. Жодним законодавчим актом не визначено повноваження, не врегульовано механізми взаємин органів виконавчої влади і самоврядування на загальнодержавному рівні та на місцях щодо

забезпечення функціонування як системи професійної (професійно-технічної) освіти в цілому, так і конкретного закладу в питаннях підпорядкування та відповідальності в умовах децентралізації та суспільних змін, затвердження засновницьких документів, налагодження методичного забезпечення, організації роботи з педагогічними кадрами, їх тарифікації, підвищення кваліфікації тощо.

Важливим стає також виважений та раціональний розподіл повноважень, прав, відповідальності органів освіти і науки на загальнодержавному та регіональному рівнях, взаємодії суб'єктів управління освітою, закладів та установ професійної (професійно-технічної) і фахової передвищої освіти, органів місцевого самоврядування, стейкхолдерів освіти, громадських організацій і громадян в умовах реформування освітньої галузі.

Недосконалість законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, якими регулюються питання професійної (професійно-технічної) освіти, неврахування ними змін, що відбуваються в економіці та суспільному житті країни, фінансування за залишковим принципом, зниження соціального статусу педагогічних працівників закладів професійної (професійно-технічної) освіти, втрата привабливості та престижності є факторами, що стримують розв'язання наявних проблем і формування єдиної концептуально узгодженої та науково обґрунтованої державної політики щодо розвитку професійної (професійно-технічної) освіти. Ключовим способом подолання проблем, на нашу думку, є децентралізація усієї системи освіти, регіоналізація та оптимізація управління, що допоможе вирішити значну частину цих проблем.

Основною проблемою, яка потребує розв'язання, є невідповідність підготовки кваліфікованих кадрів потребам особи, національної економіки та суспільства, що зумовлено централізованою та бюрократизованою системою управління у сфері професійної (професійно-технічної) освіти; незацікавленістю місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у розвитку системи професійної (професійно-технічної) освіти регіону; недостатньою співпрацею закладів освіти з роботодавцями та бізнес-партнерами.

Проблема децентралізації управління професійною (професійно-технічною) освітою, залучення громадськості до розроблення й ухвалення управлінських рішень щодо зміни методологічних підходів, змісту та технології навчання молоді до успішної професійної діяльності в ринкових умовах відповідно до потреб сучасного виробництва стає однією з найважливіших соціально-економічних трансформацій суспільства.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Аналіз основних досліджень і публікацій свідчить про те, що вивченню проблеми оптимізації управління й адміністрування закладів і установ професійної (професійно-технічної) освіти, визначення перспектив управління їх розвитком в Україні, становлення і розвитку державно-громадського управління освітою приділяється все більше уваги як у сфері наукового пізнання, так і у практичних питаннях її реалізації.

Проблеми державної освітньої політики і управління освітою, державно-громадського управління, управління закладами та установами професійної (професійно-технічної) освіти, залучення громадськості до управління закладами та установами освіти досліджували науковці та освітяни, зокрема Ю. Алексєєв, В. Андрущенко, В. Биков, Я. Болюбаш, В. Бочкарьов, Ю. Вітренко, Г. Гаєвська, А. Гошко, В. Грабовський, Б. Гранже, Л. Гриневич, А. Гуржій, М. Дарманський, Т. Десятов, Д. Дзвінчук, Н. Діденко, Г. Дмитренко, Г. Єльнікова, В. Журавський, О. Зайченко, І. Зязюн, Л. Калініна, Л. Карамушка, Н. Клокар, М. Комарницький, С. Королюк, К. Корсак, В. Кремень, В. Куйбіда, Н. Лавриненко, І. Лікарчук, В. Луговий, Т. Лукіна, В. Майборода, С. Майборода, С. Ніколаєнко, Н. Нижник, Н. Ничкало, О. Олейнікова, В. Олійник, В. Пікельна, Н. Протасова, В. Радкевич, В. Рогова, О. Савченко, В. Свистун, Л. Сергєєва, С. Сисоєва, І. Смирнова, В. Супрун, Г. Сурмило, Г. Федоров, П. Худомінський, Т. Шамова, О. Щербак та інші [1], [4]–[8], [10], [11], [17].

Однак, незважаючи на інтерес науковців до питань управління освітою, закладами та установами професійної (професійно-технічної) освіти, теоретичні та методологічні розробки у цій сфері слід поглибити, враховуючи необхідність структурної, організаційної, змістової, фінансово-економічної перебудови галузі освіти та інші зміни, що відбуваються чи плануються у системі професійної освіти та навчання в Україні.

Сучасний стан реформування системи освіти України характеризується змінами в усіх її підсистемах, зокрема, особлива увага приділяється децентралізації усієї системи освіти, регіоналізації та оптимізації її управління і запровадженню державно-громадського управління закладами професійної (професійно-технічної) освіти.

Як державний та громадський інститут, освіта передбачає відповідальність держави і суспільства за стан її функціонування. Тому саме зміна підходів до управління професійною (професійно-технічною) освітою є предметом цього дослідження.

Умовою ефективного управління освітою є взаємодія органів державної влади з органами громадського самоврядування, які мають право вносити пропозиції щодо формування державної освітньої політики,



вирішувати питання освітньої, науково-дослідницької, методичної, фінансово-економічної діяльності закладів професійної (професійно-технічної) освіти у межах, визначених чинним законодавством.

## 2. МЕТА ТА ЗАВДАННЯ / AIM AND TASKS

**Метою** статті є науково-теоретичне обґрунтування напрямів системних змін національної професійної (професійно-технічної) освіти і навчання у контексті тенденцій децентралізації управління та модернізаційних процесів українського суспільства, розроблення теоретичних, науково-методичних основ та практичних рекомендацій щодо децентралізації і функціонування закладів професійної (професійно-технічної) освіти, упровадження громадського самоврядування та розвитку державно-громадського управління як пріоритету сучасної державної освітньої політики в Україні.

Відповідно до поставленої мети було визначено такі **завдання**:

- вивчити світовий та європейський досвід державної освітньої політики і управління освітою, управління закладами та установами професійної (професійно-технічної) освіти, залучення громадськості до управління закладами та установами освіти, впровадження державно-громадського управління та самоврядування;
- проаналізувати законодавчу базу та підзаконні нормативно-правові акти, виявити їх суперечності, визначити основні напрями їх удосконалення;
- проаналізувати наукове розуміння поняття, зміст та принцип державно-громадського управління у сфері професійної (професійно-технічної) освіти;
- вивчити правові механізми взаємодії суб'єктів сучасної моделі управління в умовах децентралізації;
- визначити ознаки та концептуальні засади централізації та децентралізації управління;
- з'ясувати переваги та недоліки децентралізації управління;
- здійснити оцінювання заходів децентралізації способом впровадження державно-громадського управління закладами професійної (професійно-технічної) освіти;
- розглянути сутність і особливості упровадження громадського самоврядування та державно-громадського управління в діяльності сучасного закладу професійної (професійно-технічної) освіти та публічно-приватного (державно-приватного) партнерства;



- запропонувати та обґрунтувати нову організаційну модель упровадження ефективної системи управління розвитком професійної (професійно-технічної) освіти в сучасних умовах;
- дослідити та розглянути можливість інституалізації процесів децентралізації управління у сфері професійної (професійно-технічної) освіти та створення відповідних механізмів їх реалізації.

*Об'єкт дослідження* – формування та реалізація ефективної системи публічного управління та адміністрування розвитком освіти способом упровадження державно-громадського управління.

*Предмет дослідження* – теоретико-методологічні та практичні аспекти державно-громадського управління в системі професійної (професійно-технічної) освіти в умовах децентралізації.

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

Теоретичною і методологічною основою дослідження є діалектичний метод наукового пізнання та загальнонаукові методи: логічного та порівняльного аналізу (для виявлення особливостей державно-громадського управління в професійній (професійно-технічній) освіті як окремій освітній ланці); системного аналізу (для формування цілісного уявлення про систему публічного управління та громадського самоврядування; аналізу і синтезу (для визначення понять «регіоналізація, децентралізація професійної (професійно-технічної) освіти», «освітні потреби», «державно-громадське управління регіональною професійною (професійно-технічною) освітою»; статистичний метод та метод економічного аналізу (для оцінювання стану розвитку професійної (професійно-технічної) освіти регіону); соціологічні методи (для виявлення стану професійної (професійно-технічної) освіти регіону з погляду соціальних груп та суб'єктів освітнього процесу) тощо.

Теоретичною базою дослідження є праці вітчизняних і зарубіжних учених, наукові дослідження у сфері державної освітньої політики і управління освітою, державно-громадського управління, управління закладами та установами професійної (професійно-технічної) освіти, законодавчі та нормативно-правові акти, що встановлюють правові та організаційні основи суспільних відносин у сфері професійної (професійно-технічної) освіти України.

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

Методологічну основу дослідження складають: закони і категорії наукового пізнання; системно-синергетичний підхід до пізнання процесів

та явищ у нестабільних системах, зокрема соціальних; закони і закономірності інноваційного розвитку соціально-педагогічних систем; теоретичні положення загального менеджменту та освітніх інновацій як сучасного спеціалізованого наукового напрямку управління інноваційними процесами упровадження громадського самоврядування і розвитку державно-громадського управління в професійній (професійно-технічній) освіті та прогностичними тенденціями їх розвитку; принципи науковості, історизму, взаємозв'язку теорії і практики управління соціальними системами; положення про об'єктивність взаємозв'язку професійної (професійно-технічної) освіти із соціально-економічними змінами, які відбуваються у суспільстві; принципи єдності теорії і практики, що забезпечують теоретичне, емпіричне та експериментальне вивчення предметів і явищ з метою розкриття сутності децентралізації управління розвитком освіти.

У роботі використано історико-гносеологічний, економіко-статистичний підходи – для аналізу сучасного стану публічного управління та адміністрування в професійній (професійно-технічній) освіті; методи аналізу і синтезу – для розроблення ефективного механізму реалізації державної політики публічного управління та адміністрування, громадського самоврядування у сфері професійної (професійно-технічної) освіти; експериментальний – для формування напрямів удосконалення державного регулювання та громадського самоврядування у закладах професійної (професійно-технічної) освіти, системно-структурний, системно-функціональний, системно-синергетичний, діяльнісний підходи до пізнання процесів і явищ у відкритих динамічних системах.

Наукові результати, теоретичні положення і висновки дослідження були здійснені у межах теми науково-дослідної роботи ДЗВО «Університет менеджменту освіти» в діяльності лабораторії методології та практики професійного розвитку сучасного освітнього менеджера – «Науково-методичні засади підвищення ефективності державно-громадського управління неперервною освітою в умовах суспільної трансформації в Україні» (номер державної реєстрації РК № 0116U007183).

Завдання автора полягає у розробленні пропозицій щодо оптимізації публічного управління та адміністрування в професійній (професійно-технічній) освіті, запровадження механізмів державно-громадського управління в умовах децентралізації, визначенні концептуальних засад взаємодії центральних та місцевих органів виконавчої влади та самоврядування, розподілу повноважень між центром, регіоном і закладом професійної (професійно-технічної) освіти.

## 5. РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ / RESEARCH RESULTS

Конституцією та законодавчими актами України, що стосуються освітньої діяльності, визначені стратегічні цілі, завдання, пріоритетні напрями і способи модернізації в управлінні системою освіти. Основними пріоритетами розвитку освіти є демократизація, децентралізація, перехід до державно-громадської моделі управління.

Освітня політика є державним пріоритетом України, адже саме це є основою політичного, економічного, соціального та духовного прогресу суспільства. Державна політика у сфері професійної (професійно-технічної) освіти визначається Верховною Радою України, реалізується Кабінетом Міністрів України, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері освіти і науки, іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування, яким підпорядковані заклади професійної (професійно-технічної) освіти; стейкхолдерами професійної освіти, організаціями роботодавців, громадськими організаціями і громадянами України.

Національною доктриною розвитку освіти України визначено, що сучасна система управління освітою має розвиватись як державно-громадська, водночас вона повинна враховувати регіональні особливості, тенденції до зростання автономії закладів освіти, конкурентоспроможність їхніх освітніх послуг. Діяльність у сфері освіти має спрямовуватися на пошуки нових демократичних відкритих моделей управління освітою, що орієнтує освітні процеси не на відтворення, а на розвиток. Нова модель системи управління сферою освіти має бути демократичною і відкритою. У ній передбачається забезпечення державного управління з урахуванням громадської думки, внаслідок чого змінюються навантаження, функції, структура і стиль центрального та регіонального управління освітою [12].

Національною стратегією розвитку освіти на період до 2021 року ухвалено основні напрями, пріоритети, завдання і механізми реалізації державної політики в галузі освіти у сучасних економічних та соціокультурних умовах [13]. Відповідно до змісту стратегії гнучка, цілеспрямована, ефективна система державно-громадського управління освітою, що забезпечує інтенсивний розвиток і якість освіти, спрямованість її на задоволення потреб країни та запитів особистості, передбачає оптимізацію державних управлінських структур, децентралізацію управління професійною (професійно-технічною) освітою; перерозподіл функцій і повноважень між центральними та регіональними органами управління освітою, органами місцевого самоврядування, закладами і установами професійної (професійно-

технічної) освіти; розроблення системи заходів (нормотворчих, науково-методичних, фінансово-економічних тощо) щодо упровадження децентралізації управління, автономії закладів і установ професійної (професійно-технічної) освіти, розширення їхніх прав і можливостей щодо фінансової самостійності; апробацію і впровадження різних моделей державно-громадського управління розвитком закладів та установ професійної (професійно-технічної) освіти; перехід до програмно-цільового управління тощо.

У розділі «Модернізація системи управління освітою» Національної стратегії розвитку освіти на 2012–2021 рр. виокремлено також основні засади цього процесу за допомогою розвитку моделі державно-громадського управління, посилення ролі та взаємодії усіх суб'єктів освітньої політики, у якій особистість, суспільство і держава стають рівноправними суб'єктами та партнерами [13].

Головним завданням сучасної української освіти є всебічний розвиток, виховання і соціалізація особистості, яка здатна до життя в суспільстві та цивілізованій взаємодії з природою, має прагнення до самовдосконалення і навчання впродовж життя, готова до свідомого життєвого вибору і самореалізації, відповідальності, трудової діяльності та громадянської активності [3], впровадження ідеї демократії, життя в умовах сучасної держави, дотримання її законів, відстоювання своїх прав і свобод, практичної реалізації в подальшому дорослому житті знань, отриманих у закладі освіти. Це можна здійснити, на нашу думку, лише за допомогою створення системи державно-громадського управління. А вона полягає у забезпеченні оптимального поєднання державних і громадських органів управління закладом освіти на основі врахування громадської думки і залучення громадян до ухвалення управлінських рішень, які стосуються освітнього процесу, громадськості, держави і самоврядування.

Громадське самоврядування в закладі професійної (професійно-технічної) освіти – це право учасників освітнього процесу як безпосередньо, так і завдяки органам громадського самоврядування колективно вирішувати питання організації і забезпечення освітнього процесу, захисту їхніх прав та інтересів, організації дозвілля та оздоровлення, брати участь у громадському нагляді (контролі) та в управлінні закладом професійної (професійно-технічної) освіти у межах повноважень, визначених установчими документами та законодавством [13].

Передусім, серед головних принципів розвитку державно-громадського управління закладами професійної (професійно-технічної) освіти слід виокремити демократичність, відкритість, взаємодію,

узгодженість, спільну участь у здійсненні навчально-виробничого і навчально-виховного процесів, спільне управління та взаємний контроль.

Заклад професійної (професійно-технічної) освіти є місцем інтересів як держави, так і громади, він частка суспільного життя і елемент структури, що підвладна державному контролю. В умовах розвитку демократії та розширення практики співуправління заклад професійної (професійно-технічної) освіти все більше буде спиратися на громадські організації та громади. Це допоможе завершити перехід від політики патронажу і домінування державного над громадським до їх конструктивного партнерства та взаємодії.

Безпосереднє управління закладом професійної (професійно-технічної) освіти здійснюють засновники або уповноважений ними орган, керівник закладу освіти, колегіальний орган управління.

В управлінні закладом професійної (професійно-технічної) освіти мають право брати участь також органи громадського самоврядування у порядку та в межах, визначених законодавством України про освіту, професійну (професійно-технічну) освіту та установчими документами закладу.

Так, у закладі професійної (професійно-технічної) освіти можуть діяти два основних різновиди громадських органів.

*Перший:*

- органи самоврядування працівників закладу професійної (професійно-технічної) освіти;
- органи самоврядування здобувачів професійної (професійно-технічної) освіти;
- органи батьківського самоврядування;
- інші органи громадського самоврядування учасників освітнього процесу.

*Другий:*

- органи спільного управління педагогів, здобувачів професійної (професійно-технічної) освіти та їхніх батьків, яким надано статус органів громадського управління закладом освіти: загальні збори (конференція), рада закладу.

Вищим колегіальним органом громадського самоврядування закладу професійної (професійно-технічної) освіти є загальні збори (конференція) трудового колективу. Повноваження, відповідальність, засади формування та діяльності органів громадського самоврядування визначаються законодавством та установчими документами закладу.

Загальні збори (конференція) скликаються не менше двох разів на рік (у жовтні та травні). Рішення загальних зборів (конференції) трудового



колективу, ухвалені у межах їх повноважень, є обов'язковими до виконання всіма працівниками закладу професійної (професійно-технічної) освіти [3], [9].

Основним постійним колегіальним органом управління закладу професійної (професійно-технічної) освіти або його структурного підрозділу є педагогічна рада, повноваження якої визначаються законодавством, статутом закладу та положеннями про структурні підрозділи.

Зазвичай педагогічна рада утворюється за наявності не менше трьох педагогічних працівників. Вони зобов'язані брати участь у засіданнях. Головою педагогічної ради є керівник закладу професійної (професійно-технічної) освіти або його структурного підрозділу.

Педагогічна рада:

- схвалює перспективний план розвитку та річний план роботи закладу професійної (професійно-технічної) освіти або його структурного підрозділу;
- схвалює освітні програми, зміни до них та оцінює результати їх виконання;
- затверджує правила внутрішнього розпорядку, положення про внутрішню систему забезпечення якості освіти;
- розглядає питання щодо вдосконалення навчально-методичного забезпечення освітнього процесу;
- ухвалює рішення щодо переведення здобувачів професійної (професійно-технічної) освіти, їх відрахування, притягнення до відповідальності за невиконання обов'язків, а також щодо відзначення, морального та матеріального заохочення здобувачів та інших учасників освітнього процесу;
- визначає заходи щодо підвищення кваліфікації педагогічних працівників; формує та затверджує річний план підвищення кваліфікації педагогів;
- розглядає інші питання, віднесені законом та/або статутом закладу освіти до її повноважень.

Рішення педагогічної ради вводяться в дію наказами керівника та є обов'язковими до виконання всіма учасниками освітнього процесу у закладі професійної (професійно-технічної) освіти.

Доцільно наголосити, що самоврядування – один із головних принципів діяльності спільноти здобувачів освіти. Досвід багатьох років свідчить, що саме самоврядування здобувачів освіти – це не лише самостійне вирішення різноманітних питань, а й самостійне виконання,



проведення, планування низки заходів, відповідальність за які несуть самі здобувачі освіти.

Безумовно, розвиток самоврядування здобувачів освіти цікавий, насамперед, у контексті побудови міжрегіонального та міжнаціонального взаєморозуміння, він дає змогу ближче пізнати однолітків з інших регіонів України та зарубіжжя.

Отже, у закладах професійної (професійно-технічної) освіти та їх структурних підрозділах може діяти самоврядування здобувачів освіти, яке здійснюється відповідно до законодавства України про освіту, професійну (професійно-технічну) освіту та положення про самоврядування здобувачів освіти.

Самоврядування може здійснюватися на рівні групи, структурного підрозділу закладу професійної (професійно-технічної) освіти закладу.

Слід зазначити, що органи самоврядування мають право:

- брати участь в обговоренні питань освітнього процесу, експериментальної та інноваційної діяльності закладу, науково-дослідної роботи, організації дозвілля, оздоровлення, побуту та харчування;
- проводити просвітницькі, наукові, спортивні, оздоровчі та інші заходи;
- брати участь у заходах (процесах) із забезпечення якості освітнього процесу в закладі під час інституційного аудиту;
- захищати права та інтереси здобувачів професійної (професійно-технічної) освіти;
- вносити пропозиції до плану роботи закладу, змісту освітніх програм.

Очевидно, що заклади професійної (професійно-технічної) освіти повинні відіграти значну роль у наданні профільної освіти з одночасним здобуттям повної загальної середньої освіти.

Наразі пропонується запровадити такі типи закладів професійної (професійно-технічної) освіти:

- **професійний коледж** – заклад професійної (професійно-технічної) освіти, що реалізує стандарт професійної (професійно-технічної) та фахової передвищої освіти для різнорівневої підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації профільного спрямування, що відповідають третьому-п'ятому рівням Національної рамки кваліфікацій, а також забезпечує здобуття профільної середньої освіти професійного спрямування;

- **центр професійної (професійно-технічної) освіти** – заклад професійної (професійно-технічної) освіти, що забезпечує здобуття кваліфікацій, які відповідають другому-четвертому рівням Національної

рамки кваліфікацій, здійснює підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації працівників з різних видів економічної діяльності, професійне навчання, зокрема безробітних, а також забезпечує здобуття базової, профільної середньої освіти професійного спрямування;

- **центр професійного розвитку працівників** – заклад професійної (професійно-технічної) освіти, що забезпечує здобуття кваліфікацій, які відповідають другому-четвертому рівням Національної рамки кваліфікацій та може утворюватися як юридична особа або без такого статусу (у складі підприємств, установ, організацій), реалізує власні освітні програми для підготовки відповідно до стандартів професійної (професійно-технічної) освіти або професійних стандартів, освітні програми перепідготовки та підвищення кваліфікації робітників та кваліфікованих робітників, здійснює професійне навчання, зокрема безробітних і працівників;

- **професійний ліцей** – заклад професійної (професійно-технічної) освіти, що здійснює підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації, що відповідають другому-третьому рівням Національної рамки кваліфікацій, здійснює професійне навчання, зокрема безробітних і працівників, а також забезпечує здобуття базової та/або профільної середньої освіти професійного спрямування.

У системі професійної (професійно-технічної) освіти можуть діяти також інші типи закладів освіти, зокрема зі специфічними умовами навчання.

Для підвищення престижності та привабливості професійної освіти особам, які навчаються у закладах професійної (професійно-технічної) освіти, пропонується надавати статус:

- **студентів** – особам, які здобувають кваліфікації, що відповідають третьому-п'ятому рівням Національної рамки кваліфікацій, та зараховані на первинне професійне навчання у встановленому порядку до закладу професійної (професійно-технічної) освіти на базі повної загальної середньої освіти;

- **учнів** – особам, які здобувають профільну середню освіту професійного спрямування та зараховані на навчання у встановленому порядку до закладу професійної (професійно-технічної) освіти на основі базової загальної середньої освіти;

- **курсантів** – особам, які здобувають професійну (професійно-технічну) освіту за кваліфікаціями третього-п'ятого рівнів Національної рамки кваліфікацій, та зараховані на навчання у встановленому порядку до закладу спеціалізованої професійної (професійно-технічної) освіти та закладу професійної (професійно-технічної) освіти із специфічними

умовами навчання на базі повної загальної середньої освіти або здобутого кваліфікаційного рівня «кваліфікований робітник»;

- **слухачів** – особам, які здобувають професійну (професійно-технічну) освіту за кваліфікаціями другого-п'ятого рівнів Національної рамки кваліфікацій, та зараховані на навчання у встановленому порядку до закладу професійної (професійно-технічної) освіти, підприємства, організації, установи на навчання за програмами професійного навчання, перепідготовки, підвищення кваліфікації.

Характерною ознакою переходу до державно-громадського управління закладами професійної (професійно-технічної) освіти є створення недержавних структур, які розширюють можливості закладу у виборі партнерів для забезпечення надання якісних освітніх послуг та можливостей їхнього ресурсного забезпечення, соціально-реабілітаційні центри, благодійні фонди, громадські організації, об'єднання роботодавців та інші.

Серед основних ознак державно-громадського управління, передусім, слід виокремити спільну управлінську діяльність державних і недержавних структур у керівництві інноваційними освітніми проектами; прийняття рішень державним органом управління з обов'язковим узгодженням проекту рішення з представниками громадськості; делегування частини владних повноважень структурам, що представляють інтереси певних груп громадськості [8].

Державно-громадське управління має вертикальну будову і знаходиться під контролем держави, диктує умови нижчим організаціям (зокрема, закладам професійної (професійно-технічної) освіти). Це чітко прослідковується в текстах Закону України «Про освіту», де обґрунтовуються цілі, завдання, функції держави по відношенню до освітніх установ – механізми державного управління. У законі присутня (хоча і меншою мірою) громадська складова, наприклад, право освітніх установ створювати освітні об'єднання – асоціації, фонди, тобто громадські структури [3].

З іншого боку, громадські структури управління залишаються нерозвиненими і, частково, з-за небажання цього партнерства з боку державних структур.

Відповідно до змісту Національної стратегії розвитку освіти в Україні гнучка, цілеспрямована, ефективна система державно-громадського управління, що забезпечує інтенсивний розвиток і якість освіти, спрямованість її на задоволення потреб країни та запитів особистості, передбачає оптимізацію державних управлінських структур, децентралізацію управління професійною (професійно-технічною)

освітою; перерозподіл функцій і повноважень між центральними та регіональними органами управління, органами місцевого самоврядування, закладами і установами професійної (професійно-технічної) освіти; розроблення системи заходів (нормотворчих, науково-методичних, фінансово-економічних тощо) щодо впровадження децентралізації управління, автономії закладів і установ, розширення їхніх прав і можливостей фінансової самостійності; апробацію і впровадження різних моделей державно-громадського управління розвитком закладів та установ професійної (професійно-технічної) освіти; перехід до програмно-цільового управління тощо.

Стратегія розвитку освіти визначає актуальну тенденцію сприйняття освіти як найважливішої сфери для розвитку громадянського суспільства способом впровадження моделі державно-громадського управління, посилення ролі та взаємодії усіх суб'єктів освітньої політики, у якій особистість, суспільство та держава стають рівноправними суб'єктами і партнерами [14].

Для виконання перспективних завдань розвитку закладу професійної (професійно-технічної) освіти, залучення фінансових ресурсів для забезпечення його діяльності з основних напрямів розвитку і здійснення контролю за їх використанням, ефективної взаємодії з органами державної влади та місцевого самоврядування, науковою громадськістю, громадськими організаціями, юридичними та фізичними особами, передбачається створення наглядової (підкувальної) ради.

Наглядова рада закладу професійної (професійно-технічної) освіти сприятиме виконанню завдань його розвитку, залученню фінансових ресурсів для забезпечення його діяльності, ефективній взаємодії із суб'єктами господарської діяльності (роботодавцями, і об'єднаннями, професійними спілками, іншими стейкхолдерами), з державними органами та органами місцевого самоврядування, громадськістю, суспільно-політичними організаціями в інтересах розвитку та підвищення якості освітньої діяльності і конкурентоспроможності, здійснення громадського контролю за діяльністю закладу, проведення аудиту.

Відповідно до законодавства наглядова (підкувальна) рада має право: брати участь у визначенні стратегії розвитку закладу та контролювати її виконання; сприяти залученню додаткових джерел фінансування; аналізувати та оцінювати діяльність закладу і його керівника; контролювати виконання кошторису та/або бюджету і вносити відповідні рекомендації та пропозиції, що є обов'язковими для розгляду керівником закладу; вносити засновнику подання про заохочення або

відкликання керівника закладу; здійснювати інші права, визначені спеціальними законами та/або установчими документами.

Крім того, наглядова рада має повноваження щодо нагляду за дотриманням установчих документів закладу, участі у проведенні конкурсного відбору керівника, внесення подання засновнику про призначення, заохочення або дострокове розірвання контракту з керівником закладу у випадках, передбачених законодавством, установчими документами або трудовим договором (контрактом), а також здійснення інших повноважень, визначених законодавством, установчими документами та дорученнями засновника.

Отже, члени наглядової (підкувальної) ради закладу мають право брати участь у роботі колегіальних органів з правом дорадчого голосу. Водночас до складу наглядової (підкувальної) ради не можуть входити здобувачі освіти та працівники цього закладу освіти [3], [9].

Для координації питань визначення та впровадження державної і регіональної політики у сфері професійної (професійно-технічної) освіти у кожному регіоні (області) утворюється і діє регіональна рада стейкхолдерів або регіональна рада професійної (професійно-технічної) освіти, що є консультативно-дорадчим органом для формування та реалізації політики у сфері професійної (професійно-технічної) освіти.

Типове положення про діяльність регіональної ради стейкхолдерів або регіональної ради професійної (професійно-технічної) освіти та порядок її створення затверджуються центральним органом виконавчої влади – Міністерством освіти і науки України.

До складу регіональної ради стейкхолдерів або регіональної ради професійної (професійно-технічної) освіти входять представники:

- органу виконавчої влади та самоврядування Автономної Республіки Крим, обласних, Київської міської державних адміністрацій;
- міських рад міст обласного значення – обласних центрів;
- обласних, Київського та Севастопольського міських центрів зайнятості;
- роботодавців, зокрема, їх галузевих (міжгалузевих) об'єднань;
- профспілок, зокрема, їх галузевих (міжгалузевих) об'єднань;
- навчально-методичних (науково-методичних) центрів (кабінетів) професійної (професійно-технічної) освіти;
- закладів професійної (професійно-технічної) освіти, зокрема, їх об'єднань.

Передусім, регіональні ради стейкхолдерів або регіональні ради професійної (професійно-технічної) освіти:



- сприяють формуванню та реалізації регіональної політики у сфері професійної (професійно-технічної) освіти;
- розробляють пропозиції щодо формування регіонального замовлення на підготовку кваліфікованих кадрів;
- формують пропозиції щодо мережі закладів професійної (професійно-технічної) освіти та забезпечення обсягів їх фінансування, напрямів підготовки кадрів;
- сприяють залученню вітчизняних та іноземних інвесторів, міжнародних проектів для розвитку професійної (професійно-технічної) освіти регіону;
- налагоджують співпрацю закладів професійної (професійно-технічної) освіти регіону та зацікавлених сторін;
- розробляють пропозиції щодо модернізації та вдосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників;
- вносять пропозиції щодо змін до нормативно-правових актів з питань розвитку професійної (професійно-технічної) освіти, підвищення якості трудового потенціалу держави, області;
- аналізують та організовують професійне навчання відповідно до технологічних вимог підприємств області, сприяють інтеграції навчально-виробничого процесу закладів професійної (професійно-технічної) освіти із технологіями виробництва в області;
- розробляють пропозиції щодо надання фінансової підтримки закладам професійної (професійно-технічної) освіти, сприяють у пошуку, залученню інвесторів та реалізації міжнародних проектів, інших позабюджетних джерел на розвиток професійної (професійно-технічної) освіти, формування ринку праці;
- організовують проведення заходів з обміну та поширення досвіду щодо удосконалення регіональних програм розвитку професійної (професійно-технічної) освіти та виконання інших завдань.

Діяльність регіональної ради стейкхолдерів або регіональної ради професійної (професійно-технічної) освіти визначається і затверджується Кабінетом Міністрів України.

Регіональні ради стейкхолдерів або регіональні ради професійної (професійно-технічної) освіти очолюють, як правило, заступники обласних, Київської міської державних адміністрацій, які координують питання соціально-економічного розвитку регіону.

Рада у своїй діяльності керується Конституцією України та законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України,



розпорядженнями обласної державної адміністрації, а також положенням про її діяльність.

Рішення регіональних рад стейкхолдерів або регіональних рад професійної (професійно-технічної) освіти, прийняті у межах їх компетенції, обов'язкові для розгляду місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, роботодавцями, їх організаціями та об'єднаннями, підприємствами, установами і організаціями регіону.

Регіональна рада стейкхолдерів або регіональна рада професійної (професійно-технічної) освіти під час виконання покладених на неї завдань взаємодіє з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями [16].

Склад Ради затверджується розпорядженням обласної державної адміністрації. Голова Ради організовує її роботу та забезпечує виконання покладених на неї завдань. Секретар Ради здійснює організаційне забезпечення її діяльності та ведення діловодства, оформлення протоколів, розсилку та зберігання відповідних документів, передавання їх в установленому порядку до архіву апарату обласної державної адміністрації.

Основною формою роботи Ради є засідання, які проводяться за потреби, але не рідше одного разу на півріччя. Пропозиції та рекомендації Ради можуть бути реалізовані завдяки ухваленню обласною державною адміністрацією рішення (розпорядження, доручення), проект якого вносить Рада відповідно до своїх повноважень.

Як правило, організаційне, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Ради здійснює департамент (управління) освіти і науки обласної державної адміністрації.

Наголосимо, що наказом Міністерства освіти і науки України від 10 липня 2015 року затверджено зміни до Положення про організацію навчально-виробничого процесу у закладах професійної (професійно-технічної) освіти. Ужиті заходи сприятимуть подальшій автономії навчального закладу. Зокрема, закладу надається право самостійно визначати основні напрями діяльності в поточному навчальному році.

При підготовці документації з планування навчально-виробничого процесу вилучені такі документи як перелік навчально-виробничих робіт з професії на семестр чи курс навчання та плани виробничого навчання на місяць.

Спрощено розроблення робочих навчальних планів за професіями для певного ступеня професійно-технічної освіти. Педагогічний працівник має право самостійно ухвалювати рішення щодо підготовки учнів до

кваліфікаційної атестації, а саме: стосовно вибору обладнання кабінету, навчально-наочних посібників, довідників, технологічних карт та інших матеріалів. Також з урахуванням варіативного компонента він може розробляти власні (авторські) навчальні програми, змінюючи розподіл годин між темами тощо.

Повноваження та відповідальність за розроблення навчальних планів і програм, що враховують вимоги роботодавців до змісту навчання, доцільно було б передати регіонам та безпосередньо закладам професійної (професійно-технічної) освіти відповідного профілю. Важливим є також питання щодо проведення незалежного оцінювання якості компетенцій випускників закладів професійної (професійно-технічної) освіти та інших категорій громадян, які набули їх у процесі трудової діяльності чи шляхом неформальної освіти. Така практика існує в багатьох країнах Європейського Союзу і дає позитивні результати (наприклад, в Іспанії, Данії, Нідерландах). За таких умов працівник зацікавлений у постійному підвищенні своєї кваліфікації, набутої різними способами. У процесі реалізації такої моделі в Україні необхідно створити незалежні інституції сертифікації кваліфікацій [16].

Можна констатувати, що прикладом дієвого державно-громадського управління у сфері професійної (професійно-технічної) освіти є діяльність Всеукраїнської асоціації працівників професійно-технічної освіти (ВАПП). Це добровільна громадська організація, яка для реалізації спільних інтересів об'єднує колективи закладів освіти, що займаються підготовкою робітничих кадрів, та роботодавців.

Мета діяльності ВАПП – забезпечення соціально-правового захисту працівників і здобувачів професійної (професійно-технічної) освіти, сприяння збереженню, розвитку та оновленню системи підготовки робітничих кадрів. Основні завдання Асоціації:

- об'єднання зусиль громадян, педагогічних колективів для збереження і оновлення системи професійної (професійно-технічної) освіти та захисту їх інтересів;
- участь у створенні сучасних форм громадського самоврядування та громадсько-державного управління професійною (професійно-технічною) освітою;
- розроблення пропозицій до відповідних законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів;
- налагодження зв'язків з міністерствами, відомствами, організаціями, підприємствами, закладами освіти, науковцями та керівниками суб'єктів господарювання з проблем підготовки робітничих кадрів;

- проведення конференцій, семінарів, симпозіумів, зустрічей з метою обміну досвідом, розроблення спільних рішень, рекомендацій щодо розбудови професійної освіти;
- сприяння правовому та соціальному захисту здобувачів і працівників закладів професійної (професійно-технічної) освіти;
- здійснення громадського контролю за дотриманням законодавства і нормативів у галузі професійної (професійно-технічної) освіти;
- формування громадської думки щодо підвищення престижу робітничої професії і системи професійної (професійно-технічної) освіти тощо.

Основу ВАПП становлять первинні осередки, створені в закладах освіти, які готують робітничі кадри, міські та обласні асоціації.

За 24 роки діяльності Асоціація посіла постійне місце у справі формування в Україні громадянського суспільства, її позицію враховують органи державної виконавчої влади при прийнятті тих чи інших рішень.

ВАПП значну увагу приділяє вирішенню проблем становлення та розвитку державно-громадської моделі управління професійною (професійно-технічною) освітою, практичним питанням її реалізації, оптимальному поєднанню державних та громадських засад в інтересах особистості, соціуму та влади. Основними завданнями Асоціація вважає реалізацію визначених прав та обов'язків педагогічних працівників, здобувачів освіти та їхніх батьків на участь в управлінні закладами професійної (професійно-технічної) освіти; демократизацію державного управління освітою; задоволення потреб та інтересів учасників навчально-виховного та навчально-виробничого процесів; розвиток погоджувальних механізмів у вирішенні спільних завдань.

Ряд керівників регіональних осередків ВАПП, закладів та установ професійної освіти працюють на громадських засадах помічниками-консультантами народних депутатів України.

У 2020 році відзначатиметься 25-річчя діяльності ВАПП.

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

Підбиваючи підсумки, можна стверджувати, що в умовах децентралізації влади в Україні модернізація системи освіти, її перехід на новий термін і зміст навчання, розвиток державно-громадського управління та поступовий перехід до громадсько-державної форми управління можливі лише за умови ефективного управління галуззю на місцях.

Досвід багатьох країн свідчить, що демократизація суспільства супроводжується пошуками таких варіантів управління освітою, які б вдало забезпечували підтримку закладів освіти з боку місцевої громади. Зрозуміло, що під час переходу до нових засад діяльності в освітній сфері доцільно відмовитися від системи централізованого управління мережею закладів професійної (професійно-технічної) освіти і передати відповідальність місцевим органам виконавчої влади, на території яких вони перебувають. Такий процес прийнято називати децентралізацією управління освітою, хоча цей термін не відображає всіх нюансів та особливостей діяльності закладів освіти, підвищення їхньої автономії та зміцнення зв'язків з суспільством, соціальними партнерами та виробництвом.

Насамперед, для ефективного реалізації комплексу першочергових завдань і заходів, спрямованих на модернізацію управління системою професійної (професійно-технічної) освіти України в сучасних умовах, на нашу думку, мають бути вироблені концептуальні підходи до стратегії децентралізації, органи місцевої влади укомплектовані кваліфікованими кадрами, сформована цілісна державно-громадська система управління професійною освітою, що забезпечена відповідними ресурсами. Все це має знайти відображення у законодавчих актах.

З'ясовано, що реформування моделі управління освітою в Україні є пріоритетним і відповідає загальним тенденціям розвитку державотворення, які орієнтуються на активне залучення громадськості до задоволення суспільних потреб, а отже, об'єднує державну та громадську, тобто становить інтегровану державно-громадську модель управління.

В сучасних соціально-економічних умовах нова система управління професійною (професійно-технічною) освітою поступово набуває ознак громадського самоврядування та державно-громадської моделі управління, що має забезпечити випереджувальний інноваційний розвиток, перехід України до постінформаційного суспільства [11], [15].

Загалом, організаційну структуру державно-громадського управління у закладі професійної (професійно-технічної) освіти складають: наглядова рада, керівник закладу освіти і педагогічна рада (як носії державного управління); а також учнівське самоврядування, батьківський комітет, рада училища, загальноучилищні збори (конференція) – носії громадського управління.

Важливе значення для забезпечення ефективності та надійності впровадження політик та процедур громадського самоврядування безпосередньо у закладі професійної (професійно-технічної) освіти має

діяльність органів самоврядування працівників закладу професійної (професійно-технічної) освіти; органів самоврядування здобувачів освіти; органів батьківського самоврядування та інших органів громадського самоврядування учасників освітнього процесу.

У закладі професійної (професійно-технічної) освіти утворюється, як правило, наглядова рада для визначення та координації основних напрямів діяльності, дотримання мети його утворення, нагляду за управлінням майном. Наглядова рада закладу сприяє виконанню перспективних завдань його розвитку, залученню фінансових ресурсів для забезпечення діяльності з основних напрямів розвитку і здійснення контролю за їх використанням, ефективній взаємодії з суб'єктами господарської діяльності (роботодавцями, їх об'єднаннями, професійними спілками, іншими стейкхолдерами), з державними органами та органами місцевого самоврядування, громадськістю, суспільно-політичними організаціями в інтересах розвитку та підвищення якості освітньої діяльності і конкурентоспроможності закладу, здійснює громадський контроль за його діяльністю.

Характерні для сучасного українського суспільства соціальні, політичні та економічні процеси вимагають визначення пріоритетів у змісті, принципах, функціях освіти, провідних засадах її розвитку. Ключовим пріоритетом державної освітньої політики є державно-громадське управління освітніми закладами. У сьогоденній освіті відбувається перебудова взаємовідносин учасників освітньої діяльності на демократичній, партнерській основі. До управління закладами освіти, окрім державних органів управління, поступово долучаються педагоги, учні, їхні батьки та громада.

Стратегія розвитку освіти визначає актуальну тенденцію її сприйняття як найважливішої сфери для розвитку громадянського суспільства способом впровадження моделі державно-громадського управління, посилення ролі та взаємодії усіх суб'єктів освітньої політики, у якій особистість, суспільство та держава стають рівноправними суб'єктами і партнерами.

В управлінні закладом професійної (професійно-технічної) освіти все ще переважає державний компонент, в якому позиції громади представлені не повною мірою. Переведення управління освітою на задекларований у нормотворчих документах державно-громадський рівень змінює цілі цього процесу і передбачає проходження низки певних взаємопов'язаних етапів, кожний з яких висуває свої завдання й є обов'язковим перехідним щаблем до наступного.



Досягнення державно-громадського рівня управління закладом освіти гальмується деякими чинниками, усунення яких потребує уваги як з боку закладів, так і з боку держави. Серед таких чинників можна назвати: низький рівень правової культури більшості учасників освітньої діяльності; незацікавленість значної кількості працівників і керівників у тому, щоб суспільство залучалося до управління загальноосвітніми закладами; слабку розробку науково-методичних засад демократичного, державно-громадського управління освітою тощо.

У статті зроблено аналіз наукового розуміння поняття та змісту державно-громадської моделі управління закладами професійної (професійно-технічної) освіти в сучасних умовах модернізації освіти; проаналізовано правові механізми взаємодії суб'єктів сучасної моделі управління та самоврядування в умовах децентралізації управління; встановлено сутність та особливості впровадження державно-громадського управління в діяльності сучасного закладу професійної (професійно-технічної) освіти; визначено ознаки та моделі державно-громадського управління, його принципи, що виходять із завдань держави щодо досягнення загальної рівноваги; вивчено стан взаємодії і взаємовідносин основних суб'єктів державно-громадського управління закладом професійної (професійно-технічної) освіти.

Отже, метою державно-громадського управління професійною освітою є оптимальне поєднання державних та громадських засад в інтересах особистості, соціуму та влади. Основними його завданнями є реалізація визначених прав та обов'язків педагогічних працівників, здобувачів освіти та їхніх батьків на участь в управлінні закладами професійної освіти; демократизація державного управління освітою; задоволення потреб та інтересів учасників освітнього процесу; розвиток погоджувальних механізмів у вирішенні загальних завдань.

Упровадження державно-громадського управління, порядок створення та організації діяльності громадських органів управління професійною освітою, принципи їх роботи, порядок розподілу функцій і повноважень, врегулювання питань контролю за діяльністю всіх суб'єктів та їх відповідальності, – усе це має бути нормами на усіх рівнях законодавства, і, насамперед, щоб ця модель стала дієвим організаційно-правовим механізмом взаємодії інститутів громадянського суспільства і держави та виконувала провідну роль в упровадженні управлінських реформ в Україні.

Управління освітою має здійснюватися на засадах інноваційних стратегій відповідно до принципів сталого розвитку, створення сучасних систем освітніх проектів та їх моніторингу; розвитку моделі державно-



громадського управління у сфері освіти, в якій особистість, суспільство та держава стають рівноправними суб'єктами і партнерами.

Треба створити гнучку, цілеспрямовану, ефективну систему державно-громадського управління освітою, що забезпечуватиме інтенсивний розвиток та якість освіти, спрямованість її на задоволення потреб держави, запитів особистості.

Зазначене передбачає:

- оптимізацію органів управління освітою, децентралізацію управління у цій сфері; перерозподіл функцій і повноважень між центральними та місцевими органами управління освітою;
- професійний підхід під час здійснення добору та призначення керівників навчальних закладів, органів управління освітою;
- розроблення системи заходів (науково-методичних, фінансово-економічних тощо) стосовно впровадження ідеї автономії навчальних закладів, розширення їхніх прав і можливостей щодо фінансової самостійності;
- подолання бюрократизації в системі управління освітою, удосконалення порядку перевірок та звітності навчальних закладів;
- професійну підготовку компетентних менеджерів системи освіти, формування управлінців нової генерації, здатних мислити і діяти системно, зокрема у кризових ситуаціях, ухвалювати управлінські рішення у будь-яких сферах діяльності, ефективно використовувати наявні ресурси;
- запровадження нових ефективних форм підвищення кваліфікації керівників освіти;
- розвиток автоматизованих систем управління освітою.

Усі етапи робіт щодо децентралізації управління у сфері професійної освіти мають забезпечуватися відповідним науково-методичним супроводом, що потребуватиме залучення до цих процесів Національної академії педагогічних наук України та науково-методичних установ професійної освіти. Крім того, треба визначити етапи та терміни реалізації процесу децентралізації управління системою професійної освіти, розробити та затвердити стратегію децентралізації та план (довгостроковий та короткостроковий) її реалізації.

**Перспективи подальших досліджень.** Вивченню проблеми становлення та розвитку громадського самоврядування та державно-громадської моделі управління професійною (професійно-технічною) освітою приділяється все більше уваги як у сфері наукового пізнання, так і у практичних питаннях її реалізації.

У подальших дослідженнях цієї теми важливим вбачається створення такої системної моделі впровадження громадського самоврядування та розвитку державно-громадського управління в освіті України, що має супроводжувати управління закладами професійної (професійно-технічної) освіти в сучасних умовах модернізації освіти та децентралізації управління, яка буде найефективнішою в сучасних умовах суспільних змін та реформування освітньої галузі України, реалізації концепції розвитку професійної (професійно-технічної) освіти відповідно до тих соціальних процесів глобального значення, складовою частиною яких вона є, а також її впровадження в межах майбутніх реформ. Основні напрями подальших досліджень проблеми мають бути пов'язані з визначенням практичних механізмів становлення професійної освіти України шляхом громадського самоврядування та розвитку державно-громадського управління, що відповідатиме найкращим європейським та світовим зразкам.

Оскільки сьогодні в державі мають бути вироблені підходи (бачення) в цілому до стратегії децентралізації освіти, становлення та розвитку громадського самоврядування та державно-громадської моделі управління професійною (професійно-технічною) освітою, то для чіткого розуміння специфічних проблем, пов'язаних з децентралізацією управління (зі збереженням державної підтримки конституційних зобов'язань щодо надання відповідної освіти, наявністю мотивувальної та стимулювальної ролі державного і місцевих бюджетів для створення оптимальної мережі закладів та установ, запровадженням багатоканальності фінансування, розширенням прав і відповідальності закладів освіти), необхідні, на нашу думку, подальші дослідження у цьому напрямі. Також треба визначити етапи і терміни реалізації процесу децентралізації та оптимізації управління системою професійної (професійно-технічної) освіти, розробити і затвердити стратегію децентралізації та плани (довгостроковий та короткостроковий) їх реалізації.

Покладені в основу модернізації управління освітою конституційні принципи вимагають чіткого уявлення про їх реалізацію.

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

- [1] В. Андрущенко «Державно-громадський характер управління освітою», *Вища освіта України*, № 3, с. 5–8, 2011.
- [2] *Біла книга національної системи освіти України*, В. Г. Кремень, Ред; Академія пед. наук України. Київ, Україна, 2009, 185 с.

- [3] Верховна Рада України (2017, Верес. 5). *Закон України № 2145-VIII «Про освіту»*. [Електронний ресурс].  
Доступно: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>.
- [4] Л. А. Гаєвська, *Становлення державно-громадської системи управління освітою на місцевому рівні (80-ті рр. XX – початок XXI ст.)*. Умань, Україна: Вид-во «Софія», 2007, 63 с.
- [5] В. А. Грабовський, «Державно-громадське управління загальною середньою освітою на районному рівні», дис. канд. наук. Київ, Україна, 2006, 233 с.
- [6] Г. В. Єльнікова, «Теоретичні підходи до моделювання державно-громадського управління», *Директор школи*, № 40(280), с. 10–11, 2003.
- [7] С. В. Королюк, «Особливості громадсько-державного управління в діяльності сучасної школи», *Теорія та методика управління освітою: електронне наук. фахове вид.* № 3, 2010. [Електронний ресурс].  
Доступно: <http://tme.umo.edu.ua/docs/3/10kormsa.pdf>.
- [8] В. Кремень, «Державно-громадська модель управління освітніми змінами», *Директор школи*, № 4, 2001.
- [9] Міністерство освіти і науки України (2001, Лют. 05). *Наказ «Про затвердження Положення про піклувальну раду загальноосвітнього навчального закладу» № 45*. [Електронний ресурс].  
Доступно: [http://osvita.ua/legislation/Ser\\_osv/3079/](http://osvita.ua/legislation/Ser_osv/3079/).
- [10] О. Михайленко, «Державно-громадське управління освітою», *Директор школи*. Київ, Україна, № 1, с. 46–51, 2007.
- [11] К. А. Постол, «Державно-громадська модель управління освітою як напрямок сучасного державотворення в Україні», *Право*, Вип. 24, с. 221–226, 2014. (Серія 18 «Економіка і право»). [Електронний ресурс].  
Доступно: <http://enpuir.npu.edu.ua/bitstream/123456789/7386/1/Postol.pdf>.
- [12] Законодавство України (2002, Квіт. 17). *Указ Президента України «Про Національну доктрину розвитку освіти» 347/2002*. [Електронний ресурс].  
Доступно: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/347/2002>
- [13] Законодавство України (2013, Черв. 25). *Указ Президента України «Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року» 344/2013*. [Електронний ресурс].  
Доступно: <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/344/2013>.
- [14] *Реформування освіти в Україні: державно-управлінський аспект* / Н. Г. Протасова, В. І. Луговий, Ю. О. Молчанова [та ін.]; Н. Г. Протасова, Ред. Київ – Львів, Україна: НАДУ, 2012, 456 с. [Електронний ресурс].

Доступно: [http://academy.gov.ua/NMKD/library\\_nadu/Navch\\_Posybniky/43149163-90e1-4bdb-a2f2-d04dd0c9cbc9.pdf](http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Navch_Posybniky/43149163-90e1-4bdb-a2f2-d04dd0c9cbc9.pdf).

- [15] Є. Суліма, «Вища освіта в контексті Національної стратегії розвитку освіти в Україні на 2012–2021 роки», *Вища школа*, № 3, с. 7–10, 2012.
- [16] В. В. Супрун, «Теоретичні та практичні аспекти регулювання професійної освіти в Україні», *Вісник післядипломної освіти: зб. наук. праць*. Київ, Україна: Атопол Груп, Вип. 2(31), с. 108–123, 2016. (Серія «Управління та адміністрування»).
- [17] Natalia KLOKAR, «Розвиток професійних компетентностей керівників місцевих органів управління освітою в умовах децентралізації», *PRACE NAUKOWE Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie, Rocznik Polsko-Ukraiński*, Т. XVIII, s. 399–413, 2016. [Електронний ресурс]. Доступно: <http://wp.ujd.edu.pl/rocznik/uploads/Rocznik%20Ca%20%82o%20%9B%20%87.pdf>.

## FORMATION OF EFFICIENT MANAGEMENT SYSTEM IN PROFESSIONAL (PROFESSIONAL-TECHNICAL) EDUCATION AS A PRIORITY OF STATE EDUCATIONAL POLICY

**Vyacheslav Suprun,**

Ph.D. of economics, associate professor

Professor of the Department of

Management education and law

Central Institute of Postgraduate Education

SIHE «University of Educational Management»,

Kyiv, Ukraine.

ORCID & D: <https://orcid.org/0000-0003-3117-5834>

[proftekhosvita@i.ua](mailto:proftekhosvita@i.ua)

**Abstract.** The article deals with the scientific and methodological principles of implementing an effective management system for the development of vocational (vocational-technical) education in the modern conditions of modernization of education and decentralization of administration, the establishment of state and public administration in the education of Ukraine. The main reasons that influenced the state of affairs in the field of vocational (vocational-technical) education.

The condition of effective education management is a balanced distribution of powers, rights and responsibilities of education and science bodies at the national and regional levels, regulation of the mechanism of relations between the executive authorities and self-government in order to ensure the functioning of both the education system as a whole and the specific institution of professional (vocational) in the conditions of

decentralization and social changes in the formation of the state educational policy, educational, research, methodical, financial and economic her professional activities of institutions (vocational) education within the powers set by law.

The fact that recently adopted and discussed a number of legislative and regulatory acts on vocational (vocational-technical) education, which regulate the activities of institutions of vocational (vocational-technical) education and management bodies, indicates the problem of modernization of the vocational education system in Ukraine and its recognition.

In the new socio-economic conditions, the modern system of educational management is gradually acquiring the characteristics of public self-government and the state-public model of government, which should ensure the transition of Ukraine to a post-information society. At the same time, the modern system of management of vocational (vocational-technical) education should provide accelerated advancing innovative development, as well as create conditions for recreation of socio-cultural environment for development, self-affirmation and self-realization of the person throughout life.

At the same time, scientific and theoretical substantiation of the state-public model of management in the institution of professional (vocational-technical) education and development of recommendations on the implementation and development of effective management in vocational (vocational-technical) education as a priority of state educational policy of Ukraine in modern conditions of education modernization and decentralization of management.

The article deals with the issues of decentralization and optimization of management of vocational (vocational-technical) education in modern socio-economic conditions and attempts to analyze the scientific understanding of the concept, content and principles of public-public administration in the field of vocational (vocational-technical) education; the scientific and methodological foundations of state-public management of vocational (vocational-technical) education institutions are investigated, the essence and features of introduction of public self-government and state-public administration in the activity of the modern institution of vocational (vocational-technical) education are considered; the essence and peculiarities of introduction of public-private (public-private) partnership in the field of vocational (vocational-technical) education are considered; the state of interaction and relations between the central and local executive authorities and self-government, the distribution of powers



between the center, the region and the institution of vocational (vocational-technical) education, the main subjects of state-public administration of the institution of vocational (vocational-technical) education, are analyzed conceptual principles of centralization and decentralization of management, the advantages and disadvantages of decentralization of management have been identified; a new organizational model of implementing an effective system for managing the development of vocational (vocational-technical) education in modern conditions is proposed and substantiated; the possibility of institutionalization of processes of decentralization of management in the field of vocational (vocational-technical) education and creation of appropriate mechanisms for their realization are investigated and conceptual bases of the ways of solving problems in the sphere of management of institutions of vocational (vocational-technical) education of Ukraine are proposed.

**Keywords:** professional (vocational-technical) education; management; state-public model of management; decentralization; optimization; decentralization of management; municipality; autonomy.

### **ФОРМИРОВАНИЕ ЭФФЕКТИВНОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ В ПРОФЕССИОНАЛЬНОМ (ПРОФЕССИОНАЛЬНО-ТЕХНИЧЕСКОМ) ОБРАЗОВАНИИ КАК ПРИОРИТЕТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ**

**Супрун Вячеслав Васильевич,**  
кандидат экономических наук, доцент,  
профессор кафедры менеджмента  
образования и права  
Центрального института последипломного образования  
ГЗВО «Университет менеджмента образования».  
Киев, Украина.  
ORCID иD: <https://orcid.org/0000-0003-3117-5834>  
*proftekhosvita@i.ua*

**Аннотация.** В статье рассмотрены научно-методические основы осуществления эффективной системы управления развитием профессионального (профессионально-технического) образования в современных условиях, модернизации образования и децентрализации управления, становление государственно-общественного управления в образовании Украины. Указаны



основные причины, влияющие на состояние дел в сфере профессионального (профессионально-технического) образования. Условие эффективного управления образованием – сбалансированное распределение полномочий, прав и ответственности органов образования и науки на общегосударственном и региональном уровнях, урегулирование механизма взаимоотношений органов исполнительной власти и самоуправления по обеспечению функционирования как системы образования в целом, так и конкретного учреждения профессионального (профессионально-технического) образования в условиях децентрализации и общественных изменений по формированию государственной образовательной политики, образовательной, научно-исследовательской, методической, финансово-экономической в деятельности учреждений профессионального (профессионально-технического) образования в пределах полномочий определенных действующим законодательством.

В последнее время принимается и обсуждается ряд законодательных и нормативно-правовых актов по профессиональному (профессионально-техническому) образованию, регулирующих деятельность учреждений образования и органов управления ими, что свидетельствует о проблемах модернизации системы профессионального образования в Украине.

В новых социально-экономических условиях современная система управления образованием постепенно приобретает признаки общественного самоуправления и государственно-общественной модели, которая должна обеспечить переход Украины к постинформационному обществу. В тоже время, современная система управления профессиональным (профессионально-техническим) образованием должна обеспечить опережающее инновационное развитие, а также создать условия воспроизводства социокультурной среды для развития, самоутверждения и самореализации личности на протяжении всей жизни.

Важное значение приобретает научно-теоретическое обоснование государственно-общественной модели управления в учреждении профессионального (профессионально-технического) образования и разработка рекомендаций по внедрению и развитию эффективного управления как приоритет государственной образовательной политики Украины.

В статье рассматриваются вопросы децентрализации и оптимизации управления профессиональным (профессионально-техническим) образованием в современных социально-экономических условиях и сделана попытка анализа научного понимания понятия, содержания и принципов государственно-общественного управления в сфере профессионального (профессионально-технического) образования; исследованы научно-методологические основы государственно-общественного управления учреждениями образования; рассмотрены сущность и особенности внедрения общественного самоуправления и государственно-общественного управления в деятельности современного учреждения образования; рассмотрены особенности внедрения публично-частного (государственно-частного) партнерства в сфере профессионального (профессионально-технического) образования; дан анализ взаимодействия и взаимоотношений центральных и местных органов исполнительной власти и самоуправления, распределения полномочий между центром, регионом и учреждением профессионального (профессионально-технического) образования, основных субъектов государственно-общественного управления учреждением образования, определены признаки и концептуальные основы централизации и децентрализации управления, рассмотрены преимущества и недостатки децентрализации управления; предложена и обоснована новая организационная модель эффективной системы управления развитием профессионального (профессионально-технического) образования в современных условиях; исследованы возможности институализации процессов децентрализации управления и создания соответствующих механизмов их реализации, а также предложены концептуальные пути решения проблем в сфере управления учреждениями профессионального (профессионально-технического) образования Украины.

**Ключевые слова:** профессиональное (профессионально-техническое) образование; управление; государственно-общественная модель управления; децентрализация; оптимизация; децентрализация управления; самоуправление; автономия.

## REFERENCES (TRANSLATED AND TRANSLITERATED)

- [1] V. Andrushchenko «Derzhavno-hromadskyi kharakter upravlinnia osvitoiu», *Vyshcha osvita Ukrainy*, № 3, s. 5–8, 2011.
- [2] Bila knyha natsionalnoi systemy osvity Ukrainy, V. H. Kremen, Red; Akademiia ped. nauk Ukrainy. Kyiv, Ukraina, 2009, 185 s.
- [3] Verkhovna Rada Ukrainy (2017, Veres. 5). Zakon Ukrainy № 2145-VIII «Pro osvitu». [Elektronnyi resurs].  
Dostupno: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>.
- [4] L. A. Haievska, Stanovlennia derzhavno-hromadskoi systemy upravlinnia osvitoiu na mistsevomu rivni (80-ti rr. XX – pochatok XXI st.). Uman, Ukraina: Vyd-vo «Sofiia», 2007, 63 s.
- [5] V. A. Hrabovskyi, «Derzhavno-hromadske upravlinnia zahalnoi serednoi osvitoiu na raionnomu rivni», dys. kand. nauk. Kyiv, Ukraina, 2006, 233 s.
- [6] H. V. Yelnykova, «Teoretychni pidkhody do modeliuvannia derzhavno-hromadskoho upravlinnia», *Dyrektor shkoly*, № 40(280), s. 10–11, 2003.
- [7] S. V. Koroliuk, «Osoblyvosti hromadsko-derzhavnogo upravlinnia v diialnosti suchasnoi shkoly», *Teoriia ta metodyka upravlinnia osvitoiu: elektronne nauk. fakhove vyd.*, № 3, 2010. [Elektronnyi resurs].  
Dostupno: <http://tme.umo.edu.ua/docs/3/10kormsa.pdf>.
- [8] V. Kremen, «Derzhavno-hromadska model upravlinnia osvitnimy zminamy», *Dyrektor shkoly*, № 4, 2001.
- [9] Ministerstvo osvity i nauky Ukrainy (2001, Liut. 05). Nakaz «Pro zatverdzhennia Polozhennia pro pikluvalnu radu zahalnoosvitnoho navchalnoho zakladu» № 45. [Elektronnyi resurs].  
Dostupno: [http://osvita.ua/legislation/Ser\\_osv/3079/](http://osvita.ua/legislation/Ser_osv/3079/).
- [10] O. Mykhailenko, «Derzhavno-hromadske upravlinnia osvitoiu», *Dyrektor shkoly*. Kyiv, Ukraina, № 1, s. 46–51, 2007.
- [11] K. A. Postol, «Derzhavno-hromadska model upravlinnia osvitoiu yak napriamok suchasnoho derzhavotvorennia v Ukraini», *Pravo, Vyp. 24*, s. 221–226, 2014. (Seriia 18 «Ekonomika i pravo»). [Elektronnyi resurs].  
Dostupno: <http://enpuir.npu.edu.ua/bitstream/123456789/7386/1/Postol.pdf>.
- [12] Zakonodavstvo Ukrainy (2002, Kvit. 17). Ukaz Prezydenta Ukrainy «Pro Natsionalnu doktrynu rozvytku osvity» 347/2002. [Elektronnyi resurs].  
Dostupno: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/347/2002>
- [13] Zakonodavstvo Ukrainy (2013, Cherv. 25). Ukaz Prezydenta Ukrainy «Pro Natsionalnu stratehiiu rozvytku osvity v Ukraini na period do 2021 roku» 344/2013. [Elektronnyi resurs].  
Dostupno: <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/344/2013>.

- [14] Reformuvannya osvity v Ukraini: derzhavno-upravlinskyi aspekt / N. H. Protasova, V. I. Luhovyi, Yu. O. Molchanova [ta in.]; N. H. Protasova, Red. Kyiv – Lviv, Ukraina: NADU, 2012, 456 s. [Elektronnyi resurs]. Dostupno: [http://academy.gov.ua/NMKD/library\\_nadu/Navch\\_Posybniky/43149163-90e1-4bdb-a2f2-d04dd0c9cbc9.pdf](http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Navch_Posybniky/43149163-90e1-4bdb-a2f2-d04dd0c9cbc9.pdf).
- [15] Ye. Sulima, «Vyshcha osvita v konteksti Natsionalnoi stratehii rozvytku osvity v Ukraini na 2012–2021 roky», Vyshcha shkola, № 3, s. 7–10, 2012.
- [16] V. V. Suprun, «Teoretychni ta praktychni aspekty rehuliuвання profesiinoi osvity v Ukraini», Visnyk pisliadyplomnoi osvity: zb. nauk. prats. Kyiv, Ukraina: Atopol Hrup, Vyp. 2(31), s. 108–123, 2016. (Serii «Upravlinnia ta administruvannya»).
- [17] Natalia KLOKAR, «Rozvytok profesiinykh kompetentnosti kerivnykiv mistsevykh orhaniv upravlinnia osvitoiu v umovakh detsentralizatsii», PRACE NAUKOWE Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie, Rocznik Polsko-Ukraiński, T. XVIII, s. 399–413, 2016. [Elektronnyi resurs]. Dostupno: <http://wp.ujd.edu.pl/rocznik/uploads/Rocznik%20Ca%C5%82o%C5%9B%C4%87.pdf>.

Для нотаток

Наукове видання

# ВІСНИК ПІСЛЯДИПЛОМНОЇ ОСВІТИ

*Збірник наукових праць  
Випуск 9(38)*

*Серія «Управління та адміністрування»*

Редактори — *Осадчий А. І.*  
*Отрішко В. І.*  
*Ремізовський К. М.*  
Коректор — *Отрішко В. І.*  
Комп'ютерна верстка — *Васильченко Я. Й.*

Державний заклад вищої освіти  
«Університет менеджменту освіти»  
04053, м. Київ, вул. Січових Стрільців, 52-А  
тел: +38 (044) 481-38-00; факс: +38 (044) 484-10-96  
[www.umo.edu.ua](http://www.umo.edu.ua)

Підписано до друку 03.12.2019. Формат 60×84 1/16  
Друк офсетний. Папір офсетний. Гарнітура Cambria.  
Умов. друк. арк. 5,8. Обліково вид. арк. 6,25.  
Тираж 300 прим. Замовлення № 03122019-3

Надруковано в ТОВ «Видавництво "Юстон"»  
01034, м. Київ, вул. О. Гончара, 36-а тел.: (044) 360-22-66  
[www.yuston.com.ua](http://www.yuston.com.ua)

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до державного реєстру видавців,  
виготовлювачів і розповсюджувачів видавничої продукції серія дк № 497 від 09.09.2015 р.



Scientific journal

# **BULLETIN OF POSTGRADUATE EDUCATION**

*Collection of scientific papers  
Issue 9(38)*

*Management and Administration Series*

Editors — *Osadchy A. I.*  
*Otrishko V. I.*  
*Remizovsky K. M.*  
Corrector — *Otrishko V. I.*  
Desktop publishing — *Vasilchenko Ya. Y.*

State Institution of Higher Education  
«University of educational management»  
04053 Kyiv, Sichovykh Striltsiv str., build. 52-A, phone: (044) 484-10-96.  
[www.umo.edu.ua](http://www.umo.edu.ua)

Signed for print 03.12.2019. Format 60×84 1/16  
Printing offset. Paper offset. Liberation font Cambria.  
Provisionally printed sheets 5,8. Accounting and publishing sheets 6,25.  
Edition 300 copies. Order № 03122019-3

Printed in PLC «Publishing House "Yuston"»  
36-A, O. Honchara Str., Kyiv, 01034, tel.: (044) 360-22-66  
[www.yuston.com.ua](http://www.yuston.com.ua)

A certificate of making a publishing business subject to the state register of publishers,  
manufacturers and distributors of publishing products series дк № 497 from 09.09.2015.