

Функціонування і розвиток механізмів державного управління  
УДК 37.014.3

**Кухарчук Петро Михайлович**

*кандидат наук з державного управління,  
доцент кафедри управління та адміністрування  
Комунальний заклад вищої освіти  
«Вінницька академія безперервної освіти»*

**Kukharchuk Petro**

*Candidate of Sciences in Public Administration,  
Associate Professor of the Department of Management and Administration  
Public Higher Educational Establishment  
"Vinnytsia Academy of Continuing Education"*

*ORCID: 0000-0002-2051-3298*

**Коврігіна Лілія Михайлівна**

*кандидат філологічних наук,  
завідувач кафедри суспільно-гуманітарних дисциплін  
Комунальний заклад «Житомирський обласний інститут  
післядипломної педагогічної освіти» Житомирської обласної ради*

**Kovrihina Liliia**

*Candidate of Philological Sciences,  
Head of the Department of Social and Humanitarian Disciplines  
Communal Institution "Zhytomyr Regional In-Service Teachers'  
Training Institute" of Zhytomyr Regional Council*

*ORCID: 0000-0002-6008-7211*

**ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ОСВІТИ**

**(РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ)**

**PUBLIC MANAGEMENT OF THE EDUCATION SYSTEM**

**(REGIONAL ASPECT)**

**Анотація.** Концепція Нової Української школи вимагає реформування публічного управління та адміністрування системою освіти на регіональному й територіальному рівні, яке є необхідним і правомірним. Впровадження інновацій в публічне управління системою освіти потребує системних новацій, які за роки незалежності не були впроваджені.

Наприклад, у процесі становлення та розвитку регіональна система освіти вступає у протиріччя між можливостями надання рівних освітніх послуг, не залежно від умов проживання здобувачів і спроможністю регіонів, територіальних громад задовольняти виклики сьогодення щодо надання якісних освітніх послуг.

Період пандемії в Україні змусив швидко переходити до нових засобів комунікації, систем управління освітою. Уведення у лютому 2022 року військового стану, вимагає корінних змін у підходах до організації процесу навчання у закладах освіти.

Поряд з тим, потреба часу у зміні напрямків виробництва вимагає забезпечення спеціалістами із сучасними знаннями, а керівників регіональних відділів освіти до володіння новітніми знаннями, уміти адаптуватися до швидких змін зовнішніх факторів впливу на систему освіти.

В той же час, освітнє середовище буде зазнавати внутрішніх змін, які матимуть відображення в впровадженні державно-громадського, організаційно-соціального та управлінського характеру.

В умовах ведення бойових дій, постійних бомбардувань критичної інфраструктури, закладів освіти, промислових підприємств, економічне падіння розмежовує регіональний розвиток диспропорціями в можливостях надання освітніх послуг, на що впливає і збільшенням нерівності в доходах населення, які прямо чи опосередковано залежать від рівня освіти, також саме як фінансова доступність громадян впливає на можливість отримувати якісні освітні послуги.

**Ключові слова:** публічне управління, система освіти, регіон, територіальна громада.

**Summary.** *The concept of the New Ukrainian School requires the reform of public management and administration of the education system at the regional and territorial level, which is necessary and legitimate. The introduction of innovations in the public management of the education system requires systemic innovations that were not implemented during the years of independence.*

*For example, in the process of formation and development, the regional education system enters into a contradiction between the possibilities of providing equal educational services, regardless of the living conditions of the applicants, and the ability of regions and territorial communities to meet today's challenges regarding the provision of quality educational services.*

*The pandemic period in Ukraine forced a rapid transition to new means of communication, education management systems. The introduction of martial law in February 2022 requires fundamental changes in approaches to the organization of the learning process in educational institutions.*

*At the same time, the need for time to change directions of production requires providing specialists with modern knowledge, and heads of regional departments of education to possess the latest knowledge, to be able to adapt to rapid changes in external factors affecting the education system.*

*In the conditions of hostilities, constant bombing of critical infrastructure, educational institutions, industrial enterprises, economic decline demarcates regional development by disparities in the possibilities of providing educational services, which is also affected by the increase in inequality in the incomes of the population, which directly or indirectly depend on the level of education, also precisely how the financial availability of citizens affects the opportunity to receive quality educational services.*

**Key words:** *public administration, education system, region, territorial community.*

**Постановка проблеми.** Основою публічного управління системою освіти на регіональному рівні є формування та впровадження самоврядування та автономії в закладах загальної середньої освіти, що вимагає від місцевого розвитку територіальних громад самодостатності. В умовах децентралізації, перебування країни в умовах війни, великої кількості внутрішньо та зовнішньо переміщених осіб питання щодо управління освітою постає актуальним щодо збереження освітнього потенціалу регіонів, надання освітніх послуг в безпечних, вільних від насильства умовах.

В умовах військового стану чільне місце займає системний підхід до управління та адміністрування закладами освіти на регіональному рівні, в територіальних громадах.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** На думку вітчизняних науковців Бакуменко і А. Михненко зміни в публічному управлінні зумовлені переходом від індустріального до постіндустріального суспільства, які виявляють: «перевагу сфери послуг над сферою виробництва; зміну в соціальній структурі суспільства (класовий поділ поступається місцем професіоналізмові); переміщення центрів знань, що справляють вирішальний вплив на стратегію розвитку суспільства, до університетів; створення нових інтелектуальних технологій (наприклад Інтернет), запровадження планування й контролю технологічних змін» [1, с. 550].

В. Ребкало та К. Семьоркіна в своїх дослідженнях відмічають, що в економіці постіндустріального суспільства пріоритет перейшов «до виробництва послуг, проведення досліджень, організації системи освіти і підвищення якості життя» [2, с. 125]. Вони зазначають, що таким

суспільством керують фахівці з відносно високим рівнем освіти, деякі здобули знання навчаючись в європейських вищих навчальних закладах, володіють сучасними знаннями. Процес становлення соціального конфлікту в суспільстві зростає (боротьба між знаннями і некомпетентністю) та посилює соціальну стратифікацію – як наслідок, ми спостерігаємо нерівність в доступу до знань.

Управлінням освітою, а саме відділом освіти, окреслено в роботах вітчизняних учених, як Є. Березняк, М. Дарманський, Д. Дейкун, О. Зайченко, М. Кондаков, А. Мазак та ін.

В нових соціально-економічних умовах обґрунтовано управління освітою в працях І. Зязюна, В. Кременя, Л. Калініної, В. Лугового, В. Лутая, С. Ніколаєнка, В. Олійника, О. Пастовенського, Н. Протасової, В. Огнев'юка, С. Сисоєвої та ін.

**Формулювання цілей статті.** Обґрунтувати теоретико-методологічні засади, практичні рекомендації з удосконалення механізмів публічного управління системою освіти на регіональному рівні в Україні.

Здійснити дослідження публічного управління системою освіти як цілісної системи організованого управління закладами освіти на певній території та визначити роль освіти у забезпеченні суспільного прогресу та регіонального розвитку.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Досліджуючи систему освіти на регіональному рівні, її стану, становлення та розвитку, використаємо системний підхід.

Як зазначає словник-довідник з державного управління, система – це «сукупність вибірково залучених елементів, у яких взаємодія та взаємовідносини набувають характеру взаємо сприяння діяльності елементів на отримання визначеного корисного результату (мети або цілей функціонування системи)» [3, с. 338]. А саме, провідне місце в системі – це сукупність різних елементів та їх зв'язки. Системний підхід вирішує

вивчати систему освіти як цілісну систему, що перебуває у системній взаємодії підсистем як на мікрорівні (всередині системи), так і на макрорівні (взаємодія із зовнішнім середовищем).

Стосовно система освіти – це «сукупність вибірково залучених елементів, у яких взаємодія та взаємовідносини набувають характеру взаємо сприяння діяльності елементів на отримання визначеного корисного результату (мети або цілей функціонування системи)» [4, с. 338].

Отже, головне в системі – це сукупність різних елементів та їх зв'язки. Системний підхід дозволяє розглядати систему освіти як цілісну систему, яка знаходиться у постійній взаємодії підсистем як на мікрорівні (всередині системи), так і на макрорівні (взаємодія із зовнішнім середовищем). В Енциклопедії освіти зазначено, що система освіти в Україні – це «державний інструмент реалізації конституційного права громадян України на освіту» [1, с. 818], а саме – доступності і безоплатності дошкільної, повної загальної середньої, професійної (професійно-технічної), вищої освіти та освіти дорослих, у тому числі післядипломної освіти, в державних і комунальних закладах освіти, їх розвитку та різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг здобувачам освіти.

Відповідно до Закону України «Про освіту», система освіти – це «сукупність складників освіти, рівнів і ступенів освіти, кваліфікацій, освітніх програм, стандартів освіти, ліцензійних умов, закладів освіти та інших суб'єктів освітньої діяльності, учасників освітнього процесу, органів управління у сфері освіти, а також нормативно-правових актів, що регулюють відносини між ними» [5].

Аналізуючи визначення положень національного освітнього законодавства, схематичне уявлення про національну систему освіти буде виглядати так (рис.1).

Зазначаємо, що система освіти включає в собі: складники, рівні, стандарти освіти, кваліфікації, освітні програми, органи управління в сфері

освіти, заклади освіти та ліцензійні умови, учасників освітнього процесу, а також нормативно-правові акти.

Як наслідок, до публічного управління та адміністрування входять множини взаємопов'язаних елементів, що взаємодіють між собою задля досягнення намічених цілей, та утворюють єдину цілісну підсистему управління.

В межах України управління системою освіти відбувається на: державному (національному), регіональному (місцевому) та локальному рівнях. При цьому підсистема управління освітою, яка може одночасно виступати окремою системою, є найбільш ієрархічно побудованою структурою та включає в собі: парламентську та президентську гілки влади; урядові інституції; обласні, міські та районні органи управління в галузі освіти; органи громадського самоврядування (Всеукраїнський з'їзд працівників освіти; обласні, міські, районні конференції працівників освіти; загальні збори (конференції) колективу закладу освіти, піклувальні ради, органи самоврядування учнів та студентів, батьківські комітети (ради), молодіжні об'єднання, наукові товариства тощо).

Формування і становлення нової системи управління освітою на регіональному рівні, вимагає мобільності від нових відділів освіти, які утворені в територіальних громадах.



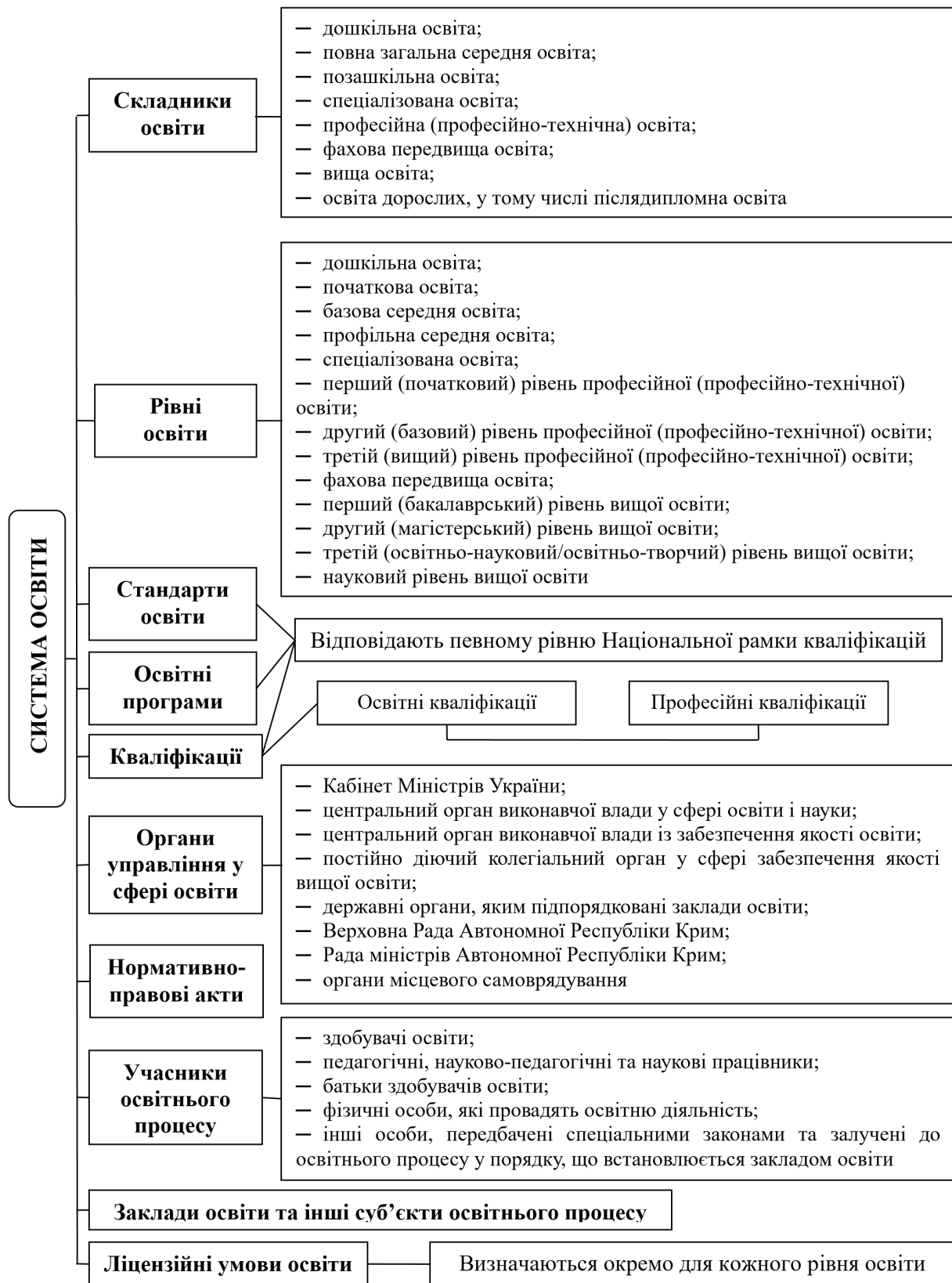


Рис. 1. Схематичне уявлення про систему освіти України

Джерело: складено за джерелом [5]



До публічного управління та адміністрування системою освіти на регіональному рівні слід віднести методи програмно-цільового та проектного управління: вони мають базуватися на комплексному підході та аналізі, прогнозувати діяльність освітніх систем і планувати й програмувати їхню роботу.

Завдяки чому, відділи освіти при виконкомках територіальних громад матимуть комплексний характер, якісні й кількісні показники. Звідси виходить, що у відділах освіти та і в закладах освіти територіальних громад повинно бути сформоване самоуправління; мати і володіти системою управлінських повноважень, а саме:

- ✓ фінансово-господарської автономії;
- ✓ кадрової політики щодо забезпечення закладів освіти в повному обсязі;
- ✓ володіти нормативною базою щодо створення безпечних умов навчання і праці в закладах освіти;
- ✓ враховувати вимоги в умовах воєнного стану.

А до зміни умов публічного управління необхідно системно готуватися, для того, щоб забезпечити відкритість системи освіти на регіональному рівні, а відділам освіти та навчальним закладам реалізовувати публічне управління та адміністрування на демократичних засадах у сфері повної загальної середньої освіти.

Відповідно до статті 30 Закону України «Про освіту» заклади освіти формують відкриті та загальнодоступні ресурси з інформацією про свою діяльність та оприлюднюють таку інформацію. Заклади освіти, що мають ліцензію на провадження освітньої діяльності, зобов'язані забезпечувати на своїх веб-сайтах (у разі їх відсутності - на веб-сайтах своїх засновників) відкритий доступ до публічної інформації [1].

В даному напрямку як показує аналіз сайтів, не ведеться системно наповнення їх змістом, на нашу думку, через відсутність коштів на

місцевому рівні на замовлення сайту і його підтримку. А доплата вчителям інформатики десяти відсотків від посадового окладу [6], не вирішує питання в комплексі.

Ведення шкільного веб-сайту є складним та затратним за часом процесом, що вимагає спеціальних знань та відповідних навичок. Оскільки портал потрібно вміти розробити, розгорнути на хостингу, "прив'язати" до домену, здійснювати його наповнення та технічне обслуговування, вміти захистити від можливих хакерських атак на нього, знати певні коди програмування.

Веб-сайт створюється для інформування батьків, учнів та громадськості, тому його необхідно наповнювати, розміщувати інформацію, новини, оголошення тощо. Тобто частину інформації для сайту потрібно створювати власноруч, отриману інформацію та документи подавати доступною простою мовою. Тобто ІТ-фахівець повинен володіти ще й медійними навичками. А оскільки сайтами займаються не спеціалісти, частина веб-сайтів закладів освіти має недостатню або низьку якість, під час їх функціонування виникають управлінські, організаційні, технологічні та фінансові проблеми. Сайти не цікаві або заскладні, тому не завжди користуються увагою серед учасників освітнього процесу та громадськості [7].

Надаючи освітні послуги в умовах війни, потребує залучення громадськості до публічного управління та адміністрування закладами освіти на регіональному й на рівні територіальної громади, на нашу думку, кожен відділ освіти та навчальний заклад мають визначитися з формою й повноваженнями представників громадськості в управлінні, врахувавши повноваження щодо оцінки якості повної загальної середньої освіти, кадрових призначень, насамперед у конкурсному відборі керівників відділів і навчальних закладів, розподілу бюджетних коштів, у частині стимулюючого фонду оплати праці.

На нашу думку, для досягнення ефективного й якісного публічного управління та адміністрування на регіональному рівні слід формувати наступне:

- ✓ вироблення принципів співпраці представників комунальних та громадських структур;
- ✓ залучення до забезпечення якості освіти, неперервної оцінки управлінської та педагогічної діяльності стейкхолдерів;
- ✓ системної співпраці з різними суб'єктами як на територіальному, регіональному, так і на державному рівні.

Співпраця комунальних та громадських структур має відбуватися на засадах довіри, які б реалізовувалися через морально-етичні цінності: чесність, відповідальність, творче ставлення до вирішення освітніх проблем.

З метою системного залучення громадськості до публічного управління та адміністрування потрібно щоб були організаційно-розпорядчі документи (положення, статuti, пам'ятки, циклограми тощо), які могли б використовувати в практичній діяльності керівники та фахівці відділів освіти, керівники громадських організацій, органів самоврядування, фахівці підвищення кваліфікації педагогічних і керівних кадрів.

Важливе значення матиме також механізм, який забезпечував би об'єктивність громадського обговорення й публічного підбиття підсумків стану реалізації освітніх проектів, програм, заходів, спрямованих на реформування закладів загальної середньої освіти, основу якого на сучасному етапі становлять п'ять базових векторів її розвитку: педагогіка, заснована на партнерстві; інновації в освіті; зміна результатів освітнього процесу та освітніх стандартів; незалежність шкіл і педагогів; фінансове забезпечення освітніх закладів [8].

В національних стратегічних документах щодо розвитку освіти [9; 10] зазначено, що в країні створюється та розвивається модель державно-

громадського управління освітою. Ця модель передбачає забезпечення державного управління з урахуванням громадської думки, в наслідок чого відбувається перерозподіл навантаження, функцій та структури центрального і регіонального (місцевого) управління. У цьому зв'язку, на всіх рівнях управління, у тому числі в закладах освіти створюються органи громадського самоврядування, що дозволяє максимально використовувати можливості єдиного колективу в організації управління освітою.

На локальному рівні система освіти переважно складається із закладів освіти. Згідно із Законом України «Про освіту» (ст. 22), заклади освіти як суб'єкти господарювання можуть діяти у статусі бюджетної установи, неприбуткового або прибуткового закладу освіти, а також залежно від засновника можуть бути державними, комунальними, приватними або корпоративними [5]. Заклади освіти можуть здійснювати освітню діяльність одночасно на різних рівнях освіти та за різними її видами (формальної, неформальної, інформальної освіти), забезпечуючи тим самим безперервність, доступність і різноманітність навчання. Саме заклади освіти виступають головними елементами в структурі системи освіти.

Організаційну структуру в публічному управлінні освітою в регіоні складають суб'єкти (держава в особі органів державної влади, органи місцевого самоврядування тощо) та об'єкти (територіальне утворення з адміністративними структурами). У структурі кожного органу публічної влади є підрозділ, який забезпечує функціонування освіти на певній території.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Формуючи демократичну форму публічного управління та адміністрування системою освіти на регіональному, територіальному рівні на пряму залежить від демократизації управління органів влади та органів самоврядування. Необхідна взаємо узгодженість ініціатив в забезпеченні відповідними ресурсами, і якщо не будуть враховуватися потреби й пропозиції

громадськості, буде відсутній демократичний поступ до управління системою освіти на регіональному рівні.

Функціональну структуру в публічному управлінні та адмініструванні системою освіти в регіоні складають суб'єкти (органи публічної влади, в структурі яких є підрозділ, що забезпечує функціонування освіти на певній території) та об'єкти (територіальне утворення з адміністративними структурами). Складовими цієї системи управління є також контролюючі органи державної виконавчої влади (органи забезпечення якості освіти) та органи громадського самоврядування, які формуються на кожному управлінському рівні (центральному, регіональному, міському (районному)). В цілому можна зазначити, що представлена нами функціональна структура публічного управління та адміністрування системою освіти регіону не є вичерпаною.

### **Література**

1. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
2. Публічне управління : термінол. слов. / уклад. : В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петроє та ін. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2018. 224 с.
3. Державне управління та державна служба : словник-довідник / авт.-уклад. О. Ю. Оболенський. Київ : Вид-во КНЕУ, 2005. 480 с.
4. Енциклопедія освіти / Акад. пед. наук України ; гол. ред. В. Г. Кремень. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 1040 с.
5. Про освіту : Закон України від 5 вересня 2017 р. № 2145-VIII. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text> (дата звернення: 09.11.2023).

6. Деякі питання встановлення підвищень посадових окладів (ставок заробітної плати) та доплат за окремі види педагогічної діяльності у державних і комунальних закладах та установах освіти : Постанова КМУ від 28 грудня 2021 р. № 1391. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1391-2021-%D0%BF#Text> (дата звернення: 09.11.2023).
7. За ведення веб-сайту школи вчителям нараховуватимуть доплату 10%. *Освіта в Україні*. 2022. URL: <https://op.ua/news/osvita-v-ukraini/za-vedennya-vebsaytu-shkoli-vchitelyam-narahovuvatimut-doplatu-10> (дата звернення: 09.11.2023).
8. Паращенко Л. Механізми державного управління розвитком освіти в Україні в умовах трансформації суспільства : автореф. дис. докт. наук з держ. управління: 25.00.02; Національна академія державного управління при Президентові України. К., 2012. 373 с.
9. Про Національну доктрину розвитку освіти : Указ Президента України від 17 квітня 2002 р. № 347/2002. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/347/2002#Text> (дата звернення: 09.11.2023).
10. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року : Указ Президента України від 25 червня 2013 р. № 344/2013. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/344/2013#Text> (дата звернення: 09.11.2023).

### **References**

1. Surmin, Yu. P., Bakumenko, V. D., Mykhnenko, A. M. ta in. (2010). *Entsyklopedychnyi slovnyk z derzhavnoho upravlinnia* [Encyclopedic dictionary of public administration]. Kyiv: NADU [in Ukrainian].

2. Kuibida, V. S., Bilynska, M. M., Petroie, O. M. ta in. (2018). Publichne upravlinnia: terminol. slovnyk [Public administration: terminological dictionary]. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
3. Obolenskyi, O. Yu. (2005). Derzhavne upravlinnia ta derzhavna sluzhba: slovnyk-dovidnyk [Public administration and public service: a reference dictionary]. Kyiv: Vyd-vo KNEU [in Ukrainian].
4. Kremen, V. H. (2008). Entsyklopediia osvity [Encyclopedia of education]. *Akad. ped. nauk Ukrainy*. Kyiv: Yurinkom Inter [in Ukrainian].
5. Pro osvitu [About education]: Zakon Ukrainy vid 5 veresnia 2017 r. № 2145-VIII. *Verkhovna Rada Ukrainy*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>
6. Deiaki pytannia vstanovlennia pidvyshchen posadovykh okladiv (stavok zarobitnoi platy) ta doplat za okremi vydy pedahohichnoi diialnosti u derzhavnykh i komunalnykh zakladakh ta ustanovakh osvity: Postanova KМУ vid 28 hrudnia 2021 r. № 1391 [Some issues of setting salary increases (salary rates) and additional payments for certain types of teaching activities in state and communal institutions and educational institutions]. *Verkhovna Rada Ukrainy*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1391-2021-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
7. Za vedennia veb-saitu shkoly vchyteliam narakhovuvatymut doplatu 10% [Teachers will be charged a surcharge of 10% for maintaining a school website]. (2022). *Osvita v Ukraini*. Retrieved from <https://op.ua/news/osvita-v-ukraini/za-vedennya-vebsaytu-shkoli-vchitelyam-narahovuvatimut-doplatu-10> [in Ukrainian].
8. Parashchenko, L. (2012). Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia rozvytkom osvity v Ukraini v umovakh transformatsii suspilstva [Mechanisms of state management of education development in Ukraine in conditions of transformation of society: author's abstract. thesis dr. of sciences in public administration]: avtoref. dys. dokt. nauk z derzh. upravlinnia. K.:



*Natsionalna akademiia derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy*  
[in Ukrainian].

9. Pro Natsionalnu doktrynu rozvytku osvity [About the National Doctrine of Education Development]: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 17 kvitnia 2002 r. № 347/2002. *Verkhovna Rada Ukrainy*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/347/2002#Text> [in Ukrainian].
10. Pro Natsionalnu stratehiu rozvytku osvity v Ukraini na period do 2021 roku [About the National Strategy for the Development of Education in Ukraine for the period until 2021]: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 25 chervnia 2013 r. № 344/2013. *Verkhovna Rada Ukrainy*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/344/2013#Text> [in Ukrainian].