



УДК 37.07.005

DOI: [https://doi.org/10.32405/2413-4139-2020-2\(29\)-55-66](https://doi.org/10.32405/2413-4139-2020-2(29)-55-66)

Онаць Олена,

м. Київ, Україна

 <https://orcid.org/0000-0003-3323-1289>

Чижевський Борис,

м. Київ, Україна

 <https://orcid.org/0000-0002-7878-1180>

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ УМОВИ ДЕРЖАВНО-ГРОМАДСЬКОГО УПРАВЛІННЯ ЗАКЛАДАМИ ОСВІТИ НА ЗАСАДАХ ПАРТНЕРСЬКОЇ ВЗАЄМОДІЇ: ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Анотація.

У статті здійснено аналіз законодавчо закріплених організаційно-правових умов державно-громадського управління закладами освіти на засадах партнерської взаємодії в основних нормативно-правових документах про освіту (Конституції України, Державній національній програмі «Освіта» («Україна XXI століття»), Національній доктрині розвитку освіти України у XXI столітті (2002 р.), Національній стратегії розвитку освіти в Україні на 2012–2021 роки, Законі України «Про освіту» (2017 р.)) щодо закріплення можливостей реалізації на практиці моделей державно-громадського управління освіти на засадах партнерської взаємодії. Встановлено, що в сучасних умовах розбудови незалежної України суттєво змінюється роль держави: вона стає демократичним регулятором суспільних відносин, гарантом і захисником інтересів та прав кожного громадянина. Головними її функціями стають регуляційні та захисні, що базуються на принципі: держава для людини, а не людина для держави. Виявлено, що структури громадського самоврядування мають лише право дорадчого голосу. Констатовано, що в жодному тексті статей проаналізованих документів не задекларована, проте й не заборонена партнерська взаємодія між суб'єктами державно-громадського управління; наголошується лише за необхідності залучення громадськості, поєднання прав особи, суспільства тощо; не розроблені механізми залучення до управління освітою та закладами освіти представників громадянського суспільства, громадських і приватних структур; відсутні механізми реалізації державно-громадського управління закладами загальної середньої освіти на засадах партнерської взаємодії; попри увагу до питань автономії, у зазначених документах механізми її впровадження законодавством не визначені. Окреслено перспективи та пріоритетні напрями організаційно-правових умов розвитку державно-громадського управління закладами загальної середньої освіти на засадах партнерської взаємодії, які мають забезпечити інтеграцію спільної діяльності за такими стратегічними напрямами, як: демократизація діяльності всіх органів державної влади й органів управління освітою на всіх рівнях по вертикалі управління; децентралізація і розподіл повноважень і зобов'язань, спільної відповідальності за процес управління і результат; залучення до активної участі в партнерській взаємодії різноманітних самоврядних організацій і бізнес-структур; створення та організації узгодженої партнерської діяльності державних органів управління, різноманітних громадських органів управління освітою, закладами освіти, які презентуватимуть весь суспільний сектор.

Ключові слова: організаційно-правові умови; державно-громадське управління; партнерська взаємодія; демократична держава; громадянське суспільство; права; свободи; обов'язки.

У процесі побудови демократичної держави України та розвитку інститутів громадянського суспільства в нових правових, соціально-політичних, економічних, інформаційних умовах сучасне законодавство у сфері освіти визначає стратегічні цілі, завдання, пріоритетні напрями і ключові шляхи радикальних перетворень в управлінні системою освіти та закладами загальної середньої освіти (ЗЗСО), акумулює правові, політичні, соціальні, економічні, інформаційні, майнові засади успішної діяльності закладів освіти. Законодавство передбачає можливість реалізації різноманітних моделей формування, розвитку сучасних інноваційних моделей управління



ними. Важливо забезпечити баланс, взаємодоповнення об'єктивних і суб'єктивних, достатніх/необхідних, обов'язкових і факультативних умов, які найбільш консолідовано узгоджені, взаємопов'язані зі стандартами, вимогами та положеннями Конституції України та законодавства України.

Державно-громадське управління ЗЗСО за своєю природою передбачає підготовку, ухвалення та виконання управлінських рішень на основі забезпечення їхньої відповідності нормам Конституції України, вимогам законодавства та положенням нормативно-правових актів. За своїм змістом, рівнем, об'ємом, характером, особливостями та специфікою таке управління є інноваційним і перспективним.

Актуальність державно-громадського управління освітою на засадах партнерської взаємодії визначається змінами в суспільно-політичній структурі нашої країни, демократизацією всіх сфер суспільного життя, відсутністю налагоджених механізмів взаємодії державних органів управління освітою в Україні з громадськістю, які необхідні для здійснення нової освітньої політики, що спрямована на побудову демократичної, правової держави та задоволення освітніх потреб громадян незалежної України. Державно-громадське управління освітою та громадське самоврядування у сфері освіти та закладів освіти збільшує довіру спільноти до органів місцевого самоврядування, підтверджує легітимність органів влади та їхніх рішень.

У сучасних умовах роль державно-громадського управління на засадах партнерської взаємодії є ключовою, оскільки надає можливість здійснювати цілеспрямований, комплексний і скоординований вплив на освітній та управлінський процеси як загалом, так і на його основні елементи з метою досягнення найбільшої відповідності параметрів вимогам, нормам і стандартам його функціонування й результатів.

Організаційно-правові умови реалізації державно-громадського управління діяльністю й розвитком ЗЗСО на засадах партнерської взаємодії потребують створення механізмів для стабільного, стійкого розвитку та зростання як сфери освіти загалом, так і закладів освіти зокрема. Вони мають умотивувати керівників спільно з партнерами до проведення постійних пошуків ефективних управлінських рішень, дій і учинків щодо вдосконалення, уточнення, корегування й шліфування підходів щодо організації та забезпечення діяльності в площині об'єднання, єдності, солідарності, консолідації зусиль, потенціалу, ресурсів інститутів демократичної держави, громадянського суспільства на всіх рівнях.

Лише завдяки продуманим і реалістичним організаційно-правовим умовам державно-громадського управління ЗЗСО на засадах партнерської взаємодії й ефективним механізмам їх реалізації може бути створена базова основа для стабільного, стійкого розвитку та зростання Нової української школи (НУШ), Української школи майбутнього за напрямками – школа в Україні, школа для України, школа про Україну.

Першочерговим завданням є створення демократичних, сприятливих, комфортних, цивілізованих умов для продовження навчання дітей шкільного віку, особливо внутрішньо переміщених громадян, дітей і учнів, які перебувають за кордоном на тимчасовій або постійній основі.

В умовах війни, воєнного стану, надзвичайних ситуацій, післявоєнного відновлення й відбудови України, зміни соціально-економічної структури суспільства, нестандартні умови діяльності ЗЗСО потребують підвищеної уваги до їхнього розвитку з позицій демократизації керівництва, партнерства, консолідації, солідарності, відкритості, прозорості державно-громадського управління на всіх рівнях по вертикалі управління загальною середньою освітою, включаючи органи місцевого самоврядування, місцеві спільноти і ЗЗСО. Усі ці завдання можливо ефективно вирішувати здійснюючи державно-громадську форму управління на засадах партнерської взаємодії

Загальна характеристика дослідження проблем державно-громадського управління закладами освіти дає підстави засвідчувати, що в наукових дослідженнях і розвідках значну увагу приділено теоретико-методичним засадам державно-громадського управління розвитком загальної середньої освіти, зокрема таким аспектам: державно-громадські засади управління розвитком ЗЗСО в регіоні (В. Гончарук, 2017); державно-громадське управління у сфері освіти на партнерських засадах, проблеми і перспективи державно-громадського управління ЗЗСО в



умовах децентралізації влади на засадах партнерської взаємодії (Л. Калініна, 2021); механізми соціально-педагогічного партнерства; феномен механізмів державно-громадського управління розвитком загальної середньої освіти; механізми соціально-педагогічного партнерства на засадах культури довіри (Н. Лісова, 2018, 2021); роль органів місцевого самоврядування у впровадженні державно-громадської моделі управління освітою в Україні (В. Сизон, 2021); розвиток державно-громадського управління у закладі освіти; технологія впровадження моделі системи громадсько-державного управління ЗЗСО (О. Михасюк); сутність і специфіка феноменів державно-громадського і громадсько-державного управління ЗЗСО в підручнику для керівника, роль керівника закладу освіти в партнерській взаємодії закладу освіти і громади (О. Онаць, 2021); економічно-правові засади державно-громадської взаємодії (О. Онаць, Г. Калініна, М. Малуґа, В. Мелешко, М. Топузов, Л. Попович, Б. Чижевський, 2021); засади державно-приватного партнерства (О. Онаць, Л. Попович); державно-громадське управління на засадах партнерства (О. Топузов, Л. Калініна, Н. Лісова та ін., 2021); теоретичні й методологічні засади освітнього партнерства в системі загальної середньої освіти (О. Топузов, 2021); методологічні аспекти управління закладом освіти на засадах партнерства; вимоги законодавства щодо розвитку сфери науки та освіти (Б. Чижевський, 2020, 2021).

Цілком зрозуміло, що нині державно-громадське управління має стати гнучким, мобільним, відповідати вимогам сьогодення. Однак питання державно-громадського управління ЗЗСО на засадах партнерської взаємодії є недостатньо досліджені, не знайшли достатнього розроблення й обґрунтування організаційно-правових умов його забезпечення.

Мета статті полягає в тому, щоб здійснити аналіз законодавчо закріплених організаційно-правових умов державно-громадського управління закладами освіти в основних нормативно-правових документах про освіту; визначити перспективи й пріоритетні напрями державно-громадського управління закладами освіти на засадах партнерської взаємодії.

Відповідно до зазначеної мети обрано такі **завдання**:

- 1) здійснення SWOT та контекст-аналізу законодавчо закріплених організаційно-правових умов державно-громадського управління закладами освіти, відображених у основних нормативно-правових документах, ухвалених за роки незалежності України;
- 2) дослідження в текстах Конституції України, стратегічних документах, законодавчій освітній базі щодо закріплення можливостей щодо реалізації на практиці моделей державно-громадського управління освіти на засадах партнерської взаємодії;
- 3) окреслення організаційно-правових умов для забезпечення перспектив розвитку державно-громадського управління закладами освіти на засадах партнерської взаємодії.

Для реалізації мети та визначених завдань обрано комплекс методів: теоретичні – змістовний аналіз проблеми на основі вивчення психолого-педагогічної та методичної літератури, її системно-структурний і проблемно-цільовий аналіз; SWOT- і контент-аналіз норм Конституції України, вимог законодавства України щодо організаційно-правових умов державно-громадського управління в системі загальної середньої освіти й перспектив реалізації державно-громадського ЗЗСО на засадах партнерської взаємодії.

Державно-громадське управління як один зі способів самоврядування громадянського суспільства є невіддільною ознакою історичного демократичного процесу загалом й українського народу зокрема. Історичним підґрунтям формування сучасних підходів до державно-громадського управління є звичаєве право Київської Русі, Повчання Володимира Мономаха дітям, Магдебурзьке право, військово-адміністративне самоврядування часів Української козацької держави, II Універсал Центральної Ради та Конституція УНР від 29 квітня 1918 року та інші документи, зокрема періоду незалежності України.

Як процес поєднання різноспрямованої діяльності державних і суспільних суб'єктів управління, що пов'язані з функціонуванням і розвитком освітньої установи, в інтересах суб'єктів освітнього процесу, соціуму, влади, нова система державно-громадського управління на засадах партнерської взаємодії має забезпечити прискорений випереджальний інноваційний



розвиток, а також забезпечити організаційно-правові умови для підготовки, ухвалення і введення в дію нормативно-правових документів щодо стимулювання діяльності закладів освіти і органів управління освітою розвитку, самоствердження й самореалізації кожної особистості впродовж життя і стати пріоритетним напрямом наукових пошуків і практики.

Організаційно-правові умови державного-громадського управління закладами освіти на засадах партнерської взаємодії мають відповідати принципам законності, відповідальності, відкритості, доступності, гласності та прозорості на всіх рівнях законодавчої, державної виконавчої влади, місцевих органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, керівників ЗЗСО, громадських організацій та об'єднань, профспілкових організацій й органів самоврядування закладів освіти.

Умови законності, відповідальності, гласності та прозорості ухвалення і реалізації управлінських рішень – це розгалужена система освітнього законодавства, яка відповідає вимогам демократичної держави, громадянського суспільства й чітко регулює права і обов'язки учасників суспільних відносин, освітнього процесу, спільність інтересів усіх членів суспільства, високий рівень правової й управлінської культури і наявність важливих правових соціальних, економічних, політичних і правових гарантій.

Конституція України найширше визначила реальний комплекс гарантій права – складової частини демократичної держави і громадянського суспільства. Оскільки Конституція України має в нашій країні найвищу юридичну силу, то саме цим в Україні визнається і діє принцип верховенства права.

Правові гарантії розуміються як визначені Конституцією і встановлені законодавством засоби безпосереднього забезпечення використання, додержання, виконання і природовідповідного застосування норм права. Неухильне виконання гарантій права є однією з умов забезпечення законності, розвитку демократії, удосконалення права, законодавства в усіх сферах суспільного життя.

Закони та інші нормативно-правові акти ухвалюються на основі Конституції України і мають відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії [8, ст. 8]. Конституція України (ст. 53) визначає, що кожен має право на освіту [8].

У Конституції України записано, що *громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати та бути обраними до органів державної влади і органів місцевого самоврядування*. Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування [8, ст. 38].

Ці та інші положення Конституції України мають важливе значення. Їх можна трактувати як важливу складову організаційно-правових умов державно-громадського управління закладами освіти на засадах партнерської взаємодії.

Ще у 1993 р., у розділах Державної національної програми «Освіта» («Україна XXI століття») визначено засади: переходу від державного до державно-громадського управління освітою; забезпечення самоврядування і автономності діяльності ЗЗСО; визначення повноважень центральних і місцевих органів, органів громадського самоврядування в системі управління освітою і утвердження у сфері освіти поєднання прав особи, суспільства і держави [2].

Подальшого розкриття, роз'яснення та затвердження ці положення набули в Національній доктрині розвитку освіти України у XXI столітті (2002); Національній стратегії розвитку освіти в Україні на 2012–2021 роки. Документом, що декларує перехід до державно-громадського управління освітою в сучасних умовах, є Національна доктрина розвитку освіти [19], що було затверджено Указом Президента України у квітні 2002 року. Доктрина визначила концептуальні ідеї та погляди на стратегію й основні напрями розвитку освіти в першій чверті XXI століття. *Перехід до державно-громадського управління освітою визначено як стратегічний напрям, що передбачає: забезпечення державного управління з урахуванням громадської думки; децентралізацію; оптимізацію управлінських структур; перерозподіл повноважень між центральними*



й місцевими органами влади, органами місцевого самоврядування та закладами освіти; зміну функціональну, структури і стилю центрального, регіонального та місцевого управління освітою; поєднання державного та громадського контролю; перехід до програмно-цільового управління, інтеграцію вітчизняної освіти до європейського та світового освітнього просторів; урахування регіональних особливостей й тенденцій до зростання автономії закладів освіти. Рекомендовано розвивати різноманітні моделі управління закладами освіти з урахуванням їхнього статусу, типу, підпорядкування та форми власності. Це було відправною точкою для подальшого розвитку як сфери освіти загалом, так і закладів освіти зокрема [19].

Варто зауважити, що *головні положення Доктрини базувалися на основі сучасних наукових досліджень і позитивних здобутках освітянської практики у сфері розвитку й утвердження демократичного державно-громадського управління.*

Подальший розвиток питання державно-громадського управління знайшов своє відображення і в Національній стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 року [13]. У Розділі І «Загальні положення» конкретизовано головні шляхи реалізації концептуальних ідей, визначених Національною доктриною. *Серед основних завдань Національної стратегії було передбачено «розвиток взаємодії органів управління освітою та органів громадського самоврядування навчальних закладів, забезпечення об'єктивного оцінювання якості освіти».* У розділі «Модернізація системи управління освітою» зазначено, що *управління має здійснюватися відповідно до «моделі державно-громадського управління у сфері освіти, у якій особистість, суспільство та держава стають рівноправними суб'єктами і партнерами»*, що передбачає «оптимізацію органів управління освітою, децентралізацію управління у цій сфері; перерозподіл функцій і повноважень між центральними та місцевими органами управління освітою». Документом визначені такі ж стратегічні завдання реформування управління освітою, зі зміною лише деяких формулювань. Зокрема, «автономізація функціонування всіх органів управління освітою (а не лише закладів освіти), гармонійне поєднання прав особи, суспільства, держави» [13].

Отже, у Національній стратегії розвитку освіти в Україні до 2021 р. проголошувалося, що модель управління має бути державно-громадською, а «особистість, суспільство та держава стають рівноправними суб'єктами і партнерами» [13] *Це де-факто визнання державно-громадського і державно-приватного партнерства та можливості реалізовувати державно-громадське управління закладами освіти на засадах партнерської взаємодії.*

Підкреслимо, що у зазначених вище стратегічних державних документах, прийнятих за часів незалежності України, перехід до державно-громадського управління в освіті та закладах освіти проголошувався, але багато положень так і залишаються здебільшого декларативними. З-поміж причин варто виділити такі: недостатній розвиток громадського самоврядування закладів освіти, недосконалість механізмів залучення до управління освітою, оновлення інституцій громадянського суспільства..

Базовими законами, що визначають специфіку і особливості державно-громадського управління у сфері загальної середньої освіти та ЗЗСО є Закони України «Про освіту» [4], «Про повну загальну середню освіту» [5], установчі документи ЗЗСО, які розробляються на основі норм законодавства.

На Закон України «Про освіту» (2017 р.) суспільством, зокрема освітянською спільнотою, покладалися значні сподівання щодо закріплення в законодавстві головних позицій управління освітою і закладами освіти.

Так, Законом України «Про освіту» закріплені нові підходи до розуміння суті управління освітою в нормативно-правовому забезпеченні функціонування і розвитку всієї системи й управління закладами освіти. Введено багато нових термінів і характеристик. Закон визначає класифікацію і повноваження державних органів та їх представників, громадських структур в управлінні освітою та закладами освіти, детально окреслює їх права і обов'язки передбачає активізацію громадськості в діяльності та управлінні, зокрема через органи громадського самоврядування [4].



У ст. 70 п. 5 подано визначення державно-громадського управління: *«Державно-громадське управління у сфері освіти – це взаємодія органів державної влади, органів місцевого самоврядування з громадськими об'єднаннями, іншими інститутами громадянського суспільства з метою прийняття ефективних управлінських рішень та задоволення суспільних інтересів у сфері освіти. Для забезпечення державно-громадського управління у сфері освіти можуть утворюватися репрезентативні громадські об'єднання та інші інститути громадянського суспільства»* [4].

Серед основних принципів політики держави в галузі освіти (ст. 6) є *державно-приватне партнерство, державно-громадське партнерство, державно-громадське управління* [4]. До речі, у проектах Закону України «Про освіту» передбачалося закріплення двох понять (державно-громадське і громадсько-державне).

У ст. 24 п. 2 передбачено, що в управлінні закладом освіти в межах повноважень, беруть участь: засновник (засновники); керівник закладу освіти; колегіальний орган управління закладу освіти; колегіальний орган громадського самоврядування (педагогічна рада) (ст. 27); інші органи, передбачені спеціальними законами та/або установчими документами закладу освіти (ст. 28).

У ст. 25 Закону України «Про освіту» [4] визначено, що *«засновник або уповноважений ним орган (особа) може делегувати окремі свої повноваження органу управління закладу освіти та/або наглядовій (підзвітній) раді закладу освіти»*, але не керівнику.

Окрім численних своїх функцій і обов'язків, керівник ЗЗСО в межах наданих йому повноважень: *«забезпечує умови для здійснення дієвого та відкритого громадського контролю за діяльністю закладу освіти; сприяє та створює умови для діяльності органів самоврядування закладу освіти»*. Підкреслюємо, що лише забезпечує та створює умови..., а не виступає рівноправним партнером.

У ст. 28 п. 1 зазначається, що *громадське самоврядування в закладі освіти – це право учасників освітнього процесу як безпосередньо, так і через органи громадського самоврядування колективно вирішувати питання організації та забезпечення освітнього процесу в закладі освіти, захисту їхніх прав та інтересів, організації дозвілля та оздоровлення, брати участь у громадському нагляді (контролі) та в управлінні закладом освіти в межах повноважень. У закладі освіти можуть діяти: органи самоврядування працівників закладу освіти; органи самоврядування здобувачів освіти; органи батьківського самоврядування; інші органи громадського самоврядування учасників освітнього процесу.*

Окрім того, у ст. 53 підтверджено право здобувачів освіти на: особисту або через своїх законних представників участь у громадському самоврядуванні та управлінні закладом освіти; ст. 54 забезпечує права та обов'язки педагогічних, науково-педагогічних і наукових працівників, інших осіб, які залучаються до освітнього процесу, на участь у громадському самоврядуванні закладу освіти; участь у роботі колегіальних органів управління закладу освіти; ст. 55 передбачено право батьків здобувачів освіти брати участь у громадському самоврядуванні закладу освіти, зокрема обирати і бути обраними до органів громадського самоврядування закладу освіти.

Органами громадського самоврядування у сфері освіти законодавчо визначено: органи громадського самоврядування закладу освіти; конференції (форуми, з'їзди) учасників освітнього процесу, закладів освіти, їх об'єднань, що скликаються на території відповідного населеного пункту, об'єднаної територіальної громади, району, області, АР Крим, держави; Всеукраїнський з'їзд учасників освітнього процесу та їх об'єднань, що скликається в порядку, затвердженому центральним органом виконавчої влади у сфері освіти та науки.

Законом передбачено організаційно-правові умови створення органів самоврядування по вертикалі управління освітою: у закладі освіти – за ініціативою учасників освітнього процесу; на місцевому (територіальному) рівні – за ініціативою фізичних осіб та/або громадських об'єднань, інших інститутів громадянського суспільства, установчими документами яких передбачена діяльність у сфері освіти та/або соціального захисту осіб з особливими освітніми потребами відповідно до законодавства; на національному (всеукраїнському) рівні – за ініціативою



громадських об'єднань, інших інститутів громадянського суспільства, установчими документами яких передбачена діяльність у сфері освіти та/або соціального захисту осіб з особливими освітніми потребами відповідно до законодавства.

Пункт 3 *ст. 29* «Наглядова (підкувальна) рада закладу освіти» засвідчує, що члени наглядової (підкувальної) ради закладу освіти мають право брати участь у роботі колегіальних органів закладу освіти з *правом дорадчого голосу*.

У *ст. 70* подано визначення сутності громадського самоврядування у сфері освіти як *права учасників освітнього процесу та громадських об'єднань, інших інститутів громадянського суспільства, установчими документами яких передбачена діяльність у сфері освіти та/або соціального захисту осіб з особливими освітніми потребами, брати участь в управлінні закладом освіти, місцевими і державними справами у сфері освіти з питань, що належать до їх компетенції*.

З метою забезпечення державно-громадського управління у сфері освіти можуть утворюватися репрезентативні громадські об'єднання та інші інститути громадянського суспільства, що представляють, зокрема педагогічних, науково-педагогічних, наукових працівників; здобувачів освіти; батьків; заклади освіти; роботодавців; об'єднання зазначених категорій осіб.

Важливо зазначити, що органи державно-громадського управління у сфері освіти утворюються за рішенням центрального органу виконавчої влади у сфері освіти і науки, інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування у *формі робочих груп, дорадчих, громадських, експертних та інших органів*» [4].

Новим є положення у Законі України «Про освіту» про громадську акредитацію закладу освіти. У *ст. 49* записано, що *громадська акредитація закладу освіти – це оцінювання діяльності закладу освіти щодо ефективності внутрішньої системи забезпечення якості освіти та забезпечення досягнення здобувачами освіти результатів навчання, передбачених освітніми програмами і стандартами освіти*. Громадська акредитація здійснюється акредитованими в установленому порядку фаховими громадськими об'єднаннями, іншими акредитованими юридичними особами, що здійснюють незалежне оцінювання якості освіти та освітньої діяльності.

Ще одним новим положенням у Законі України «Про освіту» (2017) є *громадський нагляд (контроль)* у системі освіти (*ст. 71*), яким проголошується, що він здійснюється *суб'єктами громадського нагляду (контролю) – громадськими об'єднаннями та іншими інститутами громадянського суспільства, установчими документами яких передбачено діяльність у сфері освіти та/або соціального захисту осіб з інвалідністю, професійними об'єднаннями педагогічних і науково-педагогічних працівників, об'єднаннями здобувачів освіти, об'єднаннями батьківських комітетів та органами, до яких вони делегують своїх представників*.

Суб'єкти громадського нагляду (контролю) мають право: ініціювати і брати участь у дослідженнях з питань освіти й оприлюднювати результати таких досліджень; проводити моніторинг й оприлюднювати результати; брати участь у громадському обговоренні, громадських консультаціях і проводити громадську експертизу, зокрема підручників (їх проєктів), відповідно до законодавства. Законодавчо визначено, які права мають суб'єкти громадського нагляду (контролю) [4, *ст. 71*]. У п. 3 підкреслено, що *«безпосередньо в закладі освіти громадський нагляд (контроль) може проводитися виключно з дозволу керівника закладу освіти, крім випадків, встановлених законодавством»* [4].

Актуальним питанням щодо реалізації державно-громадського управління закладами освіти на засадах партнерської взаємодії, однією з організаційно-правових умов, є автономія закладу освіти. Законом України «Про освіту» (*ст. 23*) зазначено, що: «1. Держава гарантує академічну, організаційну, фінансову і кадрову автономію закладів освіти. 2. Обсяг автономії закладів освіти визначається цим Законом, спеціальними законами та установчими документами закладу освіти» [4].

Нагадаємо, що питання автономії порушувалося ще в 1993 р. у Державній національній програмі «Освіта» («Україна XXI століття»): «забезпечення самоврядування і автономності діяльності



загальноосвітніх навчальних закладів (ЗНЗ)» та у Державній стратегії розвитку освіти в Україні «автономізація функціонування всіх органів управління освітою» (а не тільки закладів освіти) [2].

Однак, *попри посилену увагу до питань автономії у зазначених документах механізми її впровадження законодавством не визначені.*

Законом України «Про освіту» проголошено також принцип державно- приватного партнерства у сфері освіти і науки [4, ст. 81], але прописано лише *правові засади державно- приватного партнерства у сфері освіти і науки.* Підкреслено, що вони визначені Конституцією України, Цивільним кодексом України, Господарським кодексом України, законами України «Про державно- приватне партнерство», «Про освіту», «Про повну загальну середню освіту», іншими законами та міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких має бути надана Верховною Радою України. *Механізми державно- приватного партнерства відсутні.*

Таким чином, здійснений аналіз законодавчо закріплених організаційно-правових умов державно-громадського управління закладами освіти, з'ясування норм прав і обов'язків та вимог до об'єктів і суб'єктів освітнього процесу щодо їх ролі й участі в державно-громадському демократичному управлінні ЗЗСО показав, що в сучасних умовах розбудови незалежної України суттєво змінюється роль держави: вона стає демократичним регулятором суспільних відносин, гарантом і захисником інтересів і прав кожного громадянина. Головними її функціями стають регуляційні й захисні, що базуються на принципі: держава для людини, а не людина для держави. Поява нових підходів обумовлена пошуком умов, які забезпечують ефективність стійких автономних, самодостатніх освітніх систем. Однією з таких систем є ЗЗСО.

Важливим етапом нині є модернізація управління системою загальної середньої освіти та закладами освіти, що задекларовано ще Державній національній програмі («Освіта» («Україна ХХІ століття»), у Національній доктрині та Національній стратегії розвитку освіти в Україні. Насамперед це стосується надання більших прав суспільному сектору впливати на освітні й управлінські процеси, брати активну участь у державно-громадському управлінні освітою та закладами освіти на засадах партнерської взаємодії.

Дослідження фактичного стану законодавчо-нормативної бази загальної середньої освіти показало, що всі, без винятку, структури громадського самоврядування мають лише право радничого голосу. У жодному тексті статей законів не задекларована напряду партнерська взаємодія між суб'єктами державно-громадського управління, а проголошувалася лише необхідність залучення громадськості, рівноправність у співпраці тощо. На жаль, не розроблені механізми залучення до управління освітою та закладами освіти представників громадянського суспільства, громадських і приватних структур. Відсутні механізми реалізації державно-громадського управління ЗЗСО на засадах партнерської взаємодії.

Організаційно-правові умови розвитку державно-громадського управління на засадах партнерської взаємодії мають забезпечити інтеграцію спільної діяльності за такими стратегічними напрямками, як: демократизація діяльності всіх органів державної влади й органів управління освітою на всіх рівнях по вертикалі управління; залучення до активної участі в партнерській взаємодії різноманітних самоврядних організацій і бізнес-структур (громадських організацій, асоціацій, творчих спілок, агенцій розвитку, профспілок, професійних асоціацій педагогічних і науково-педагогічних працівників, органів учнівського й батьківського самоврядування всіх рівнів, благодійних фондів і меценатських структур, органів самоврядування, роботодавців, усіх стейкхолдерів освіти тощо); створення та організація узгодженої партнерської діяльності різноманітних громадських органів управління освітою та закладами освіти, які презентуватимуть увесь суспільний сектор.

Подальші перспективи вбачаємо у вивченні та втіленні в діяльність закладів освіти демократичних законодавчо закріплених правових норм, вимог і стандартів, спадщини, надбань, знахідок, досвіду вітчизняної та зарубіжної теорії і практики з проблем державно-громадського управління школою на партнерських засадах в умовах єдності, взаємного доповнення розвитку інститутів демократично суспільства.

**Використані літературні джерела**

1. Гончарук В. В. Державно-громадські засади управління розвитком загальноосвітніх навчальних закладів у регіоні : автореф. дис. ... канд. пед. наук : спец. 13.00.06 / В. В. Гончарук. – Старобільськ, 2017. – 20 с.
2. Про Державну національну програму («Освіта») («Україна XXI століття»): Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 1993 р. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/896-93-%D0%BF#Text>.
3. Енциклопедія освіти / Нац. акад. пед. наук України; [гол. ред. В. Г. Кремень]: 2-ге вид., допов. та перероб. – Київ : Юрінком Інтер, 2021. – 1144 с.
4. Про освіту: Закон України від 05 верес. 2017 р. № 2145-VIII. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>.
5. Про повну загальну середню освіту: Закон України від 16 січ. 2020 р. № 463-IX. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/463-20#Text>.
6. Калініна Л. М. Державно-громадське управління на партнерських засадах у змісті підручника для керівника освіти / Л. М. Калініна // Проблеми сучасного підручника: ключові компетентності та предметні навички: збірник тез Міжнародної науково-практичної інтернет конференції (електронне наукове видання) (20–21 травня 2021 р.). – Київ : Пед. думка, 2021. – С. 96–98. – URL: http://undip.org.ua/news/library/zbirniki_detail.php?ID=10281.
7. Калініна Л. М. Соціальне партнерство як предмет розгляду в змісті підручника для керівника освіти / Л. М. Калініна, Н. І. Лісова // Проблеми сучасного підручника: ключові компетентності та предметні навички: збірник тез Міжнародної науково-практичної інтернет конференції (електронне наукове видання) (20–21 травня 2021 р.). – Київ : Пед. думка, 2021. – С. 98–102. – URL: http://undip.org.ua/news/library/zbirniki_detail.php?ID=10281.
8. Конституція України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
9. Лісова Н. І. Державно-громадське управління розвитком загальної середньої освіти в малих містах України: монографія / Н. І. Лісова. – Черкаси : Видавець Пономаренко Р. В., 2018. – 360 с. – URL: <https://lib.iitta.gov.ua/715268/1/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%84%D1%96%D1%8F%20%D0%9B%D1%96%D1%81%D0%BE%D0%B2%D0%B0%20%D0%9D.%D0%86.%2023.01.2019.pdf>.
10. Михасюк О. К. Технологія впровадження моделі системи громадсько-державного управління закладом загальної середньої освіти / О. К. Михасюк // Інноваційна педагогіка. – 2019. – № 18, т. 2. – С. 156–160.
11. Михасюк О. К. Розвиток системи громадсько-державного управління в загальноосвітньому навчальному закладі: автореф. дис. ... канд. пед. наук : 13.00.06 / О. К. Михасюк. – Київ, 2021. – 20 с.
12. Національна доповідь про стан і перспективи розвитку освіти в Україні: монографія / Нац. акад. пед. наук України; [редкол.: В. Г. Кремень (голова). – Київ : КОНВІ ПРІНТ, 2021. – 384 с. DOI: <https://doi.org/10.37472/NAES-2021-ua>
13. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року: Указ Президента України від 01 лип. 2014 р. № 1556-VII. – URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/344/2013>.
14. Нова українська школа. Концептуальні засади реформування середньої освіти: Міністерство освіти і науки України. – URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/reforms/ukrainska-shkolacompressed.pdf8>.
15. Онаць О. М. Організаційні механізми державно-громадського управління закладами освіти на засадах партнерства / О. М. Онаць; In: Abstracts of XVII International Scientific and Practical Conference (USA, Philadelphia) PrimediaE-launchLLC, – Philadelphia, USA. – P. 140–145. – URL: <http://lib.iitta.gov.ua/id/eprint/725190>.
16. Онаць О. М. Проблеми і перспективи державно-громадського управління закладами загальної середньої освіти в умовах децентралізації на засадах партнерської взаємодії / О. М. Онаць // Освіта та розвиток обдарованої особистості. – 2021. – № 4 (83). – С. 27–34. – URL: <http://otr.iod.gov.ua/index.php/2021-rik>.
17. Онаць О. М. Економічно-правові умови державно-партнерської взаємодії суб'єктів управління опорних закладів освіти: практичний посібник / О. М. Онаць, Г. М. Калініна, М. М. Малюга, В. В. Мелешко, М. О. Топузов, Л. М. Попович, Б. Г. Чижевський; за ред. О. М. Онаць. – Київ : КОНВІ ПРІНТ, 2021. – 97 с. – URL: <https://undip.org.ua/library/ekonomichno-pravovi-umovy-derzhavno-partnerskoi-vzaiemodii-sub-iektiv-upravlinnia-opornykh-zakladiv-osvity-praktychnyposybynyk>.



18. Попович Л. М. Державно-приватна взаємодія в управлінні закладом освіти в посібнику для керівника / Л. М. Попович // Проблеми сучасного підручника: ключові компетентності та предметні навички: збірник тез Міжнародної науково-практичної інтернет конференції (електронне наукове видання), (20–21 травня 2021 р.). – Київ : Пед. думка, 2021. – С. 208–211. – URL: http://undip.org.ua/news/library/zbirniki_detail.php?ID=10281.
19. Про Національну доктрину розвитку освіти: Указ Президента України від 17 квіт. 2002 р. №347/2002. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/347/2002#Text>
20. Сизон В. Г. Роль органів місцевого самоврядування у впровадженні державно-громадської моделі управління освітою в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / В. Г. Сизон. – Київ, 2021. – 20 с.
21. Топузов О. М. Освітнє партнерство в системі загальної середньої освіти: теорія і методологія / О. М. Топузов. – Київ : Інститут педагогіки : Педагогічна думка, 2021. – 160 с. DOI: <https://doi.org/10.32405/978-966-603-2-2021-160>.
22. Топузов О. М. Партнерські засади державно-громадського управління як предмет розгляду в підручнику для керівника освіти / О. М. Топузов, Л. М. Калініна, Н. І. Лісова, Г. М. Калініна, М. М. Малюга // Проблеми сучасного підручника. – 2021. – Вип. 27. – С. 264–276.
23. Чижевський Б. Г. Методологічні засади демократичного управління закладом освіти / Б. Г. Чижевський // Освітня аналітика України. – 2021. – № 1 (12). – С. 5–20. DOI: [10.32987/2617-8532-2021-1-5-20](https://doi.org/10.32987/2617-8532-2021-1-5-20). – URL: https://science.iea.gov.ua/wp-content/uploads/2021/05/EAU_112_2021-full_.pdf.
24. Чижевський Б. Г. Вимоги законів щодо розвитку сфери науки та освіти. Розвиток сучасної освіти і науки: результати, проблеми, перспективи. Том III: Констатації та діалоги в просторі науки та освіти [колективна монографія] / [Наукова редакція: Я. Гжесяк, І. Зимомря, В. Ільницький]. Ужгород – Київ – Херсон : Посвіт, 2020. С. 301–321.

References

1. Honcharuk, V. V. (2017). *Derzhavno-hromadski zasady upravlinnia rozvytkom zahalnoosvitnikh navchalnykh zakladiv u rehioni* [State and public principles of managing the development of general educational institutions in the region]. *Abstract of the Thesis of the Candidate of Sciences*. Starobilsk, 20 p.
2. *Pro Derzhavnu natsionalnu prohramu («Osvita» («Ukraina XXI stolittia»): Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 3 lystopada 1993 roku* [About the State National Program («Education» («Ukraine of the XXI century»): Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated November 3, 1993]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/896-93-%D0%BF#Text>.
3. *Entsyklopediia osvity* [Encyclopedia of education]. (2021). Kyiv, 1144 p.
4. *Pro osvitu Zakon Ukrainy vid 05.09.2017. №2145-VIII* [On education: Law of Ukraine dated September 5, 2017 No. 2145-VIII]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>.
5. *Pro povnu zahalnu seredniu osvitu: Zakon Ukrainy 16.01.2020 № 463-IX* [On comprehensive general secondary education: Law of Ukraine dated January 16 2020 No. 463-IX]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/463-20#Text>.
6. Kalinina, L. M. (2021). *Derzhavno-hromadske upravlinnia na partnerskykh zasadakh u zmisti pidruchnyka dlia kerivnyka osvity* [State-public management on a partnership basis in the content of the textbook for the head of education]. *Problemy suchasnoho pidruchnyka: kliuchovi kompetentnosti ta predmetni navychky – Problems of the modern textbook: key competences and subject skills*. Kyiv. P. 96–98. Retrieved from: http://undip.org.ua/news/library/zbirniki_detail.php?ID=10281.
7. Kalinina, L. M., & Lisova, N. I. (2021). *Sotsialne partnerstvo yak predmet rozghliadu v zmisti pidruchnyka dlia kerivnyka osvity* [Social partnership as a subject of consideration in the content of the textbook for the head of education]. *Problemy suchasnoho pidruchnyka: kliuchovi kompetentnosti ta predmetni navychky – Problems of the modern textbook: key competences and subject skills*. Kyiv. P. 98–102. Retrieved from: http://undip.org.ua/news/library/zbirniki_detail.php?ID=10281.
8. *Konstytutsiia Ukrainy* [Constitution of Ukraine]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
9. Lisova, N. I. (2018). *Derzhavno-hromadske upravlinnia rozvytkom zahalnoi serednoi osvity v malykh mistakh Ukrainy* [State and public management of the development of general secondary education in small cities of Ukraine].



Cherkasy. 360 p. Retrieved from: <https://lib.iitta.gov.ua/715268/1/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%84%D1%96%D1%8F%20%D0%9B%D1%96%D1%81%D0%BE%D0%B2%D0%B0%20%D0%9D.%D0%86.%2023.01.2019.pdf>.

10. Mykhasiuk, O. K. (2019). Tekhnolohiia vprovadzhennia modeli systemy hromadsko-derzhavnoho upravlinnia zakladom zahalnoi serednoi osvity [Technology of implementation of the model of the public-state management system of the institution of general secondary education]. *Innovats. Pedahohika – Innovative pedagogy*. 18. P. 156–160.

11. Mykhasiuk, O. K. (2021). Rozvytok systemy hromadsko-derzhavnoho upravlinnia v zahalnoosvitnomu navchalnomu zakladi [Development of the system of public-state management in a general educational institution]. *Abstract of the Thesis of the Candidate of Sciences*. Kyiv, 20 p.

12. *Natsionalna dopovid pro stan i perspektyvy rozvytku osvity v Ukraini [National report on the state and prospects of education development in Ukraine]*. 2021. Kyiv, 384 p. DOI: <https://doi.org/10.37472/NAES-2021-ua>.

13. *Natsionalna stratehiia rozvytku osvity v Ukraini na period do 2021 roku: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 01.07.2014r. № 1556-VII [National strategy for the development of education in Ukraine for the period until 2021: Decree of the President of Ukraine dated July 1. 2014 No. 1556-VII]*. Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/344/2013>.

14. *Nova ukrainska shkola. Kontseptualni zasady reformuvannia serednoi osvity [New Ukrainian school. Conceptual principles of secondary education reform]*. Retrieved from: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/reforms/ukrainska-shkolacompressed.pdf8>.

15. Onats, O. M. (2021). Orhanizatsiini mekhanizmy derzhavno-hromadskoho upravlinnia zakladamy osvity na zasadakh partnerstva [Organizational mechanisms of state-public management of educational institutions on the basis of partnership]. *Abstracts of KhVII International Scientific and Practical Conference (USA, Philadelphia) Primedia E-launch LLC*. Philadelphia, USA, P. 140–145. Retrieved from: <http://lib.iitta.gov.ua/id/eprint/725190>.

16. Onats, O. M. (2021). Problemy i perspektyvy derzhavno-hromadskoho upravlinnia zakladamy zahalnoi serednoi osvity v umovakh detsentralizatsii na zasadakh partnerskoi vzaiemodii [Problems and prospects of the sovereign-community management of pledges of global middle education in the minds of decentralization at ambushes of partnership]. *Osvita ta rozvytok obdarovanoi osobystosti – Education and development of gifted specialty*. 4 (83), P. 27–34. Retrieved from: <http://otr.iid.gov.ua/index.php/2021-rik>.

17. Onats, O. M., Kalinina, H. M., Maliuha, M. M., Meleshko, V. V., Topuzov, M. O., Popovych, L. M., & Chyzhevskiy, B. H. (2021). *Ekonomichno-pravovi umovy derzhavno-partnerskoi vzaiemodii subiektiv upravlinnia opornykh zakladiv osvity [Economic and legal minds of the sovereign-partner relationship between the subjects of the management of the supporting mortgages of education: a practical guide]*. Kyiv, 97 p. Retrieved from: <https://undip.org.ua/library/ekonomichno-pravovi-umovy-derzhavno-partnerskoi-vzaiemodii-sub-iektiv-upravlinnia-opornykh-zakladiv-osvity-praktychny-posybynyk>.

18. Popovych, L. M. (2021). Derzhavno-privatna vzaiemodiia v upravlinni zakladom osvity v posibnyku dlia kerivnyka [Sovereign-private interaction in the management of the mortgage of education in the handbook for a ceramic worker]. *Problemy suchasnoho pidruchnyka: kliuchovi kompetentnosti ta predmetni navychky – Problems of a daily assistant: key competencies and subject skill*. Kyiv, P. 208–211. Retrieved from: http://undip.org.ua/news/library/zbirniki_detail.php?ID=10281.

19. *Pro Natsionalnu doktrynu rozvytku osvity. Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 17.04.2002. № 347/2002 [About the National Doctrine for the Development of Education: Decree of the President of Ukraine, 17 pt. 2002 No. 347/2002]*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/347/2002#Text>.

20. Syzon, V. H. (2021). Rol orhaniv mistsevoho samovriaduvannia u vprovadzhenni derzhavno-hromadskoi modeli upravlinnia osvitoiu v Ukraini [The role of the organs of local self-regulation in the implementation of the sovereign-communal model of the management of lighting in Ukraine]. *Abstract of the Thesis of the Candidate of Sciences*. Kyiv, 20 p.

21. Topuzov, O. M. (2021). *Osvitnie partnerstvo v systemi zahalnoi serednoi osvity: teoriia i metodolohiia [Educational partnership in the system of global secondary education: theory and methodology]*. Kyiv, 160 p. DOI <https://doi.org/10.32405/978-966-603-2-2021-160>.

22. Topuzov, O. M., Kalinina, L. M., Lisova, N. I., Kalinina, H. M., & Maliuha, M. M. (2021). Partnerski zasady derzhavno-hromadskoho upravlinnia yak predmet rozghliadu v pidruchnyku dlia kerivnyka osvity [Partner



plantations of the state-community government as an object to be considered in the handbook for the earthworker]. *Problemy suchasnoho pidruchnyka – Problems of the current handyman*. 27. P. 264–276.

23. Chyzhevskiy, B. H. (2021). Metodolohichni zasady demokratychnoho upravlinnia zakladom osvity [Methodological ambush of democratic management of the mortgage of education]. *Osvitnia analityka Ukrainy – Osvity analytics of Ukraine*. 1 (12). P. 5–20. DOI: 10.32987/2617-8532-2021-1-5-20.

24. Chyzhevskiy, B. H. (2020). *Vymohy zakoniv shchodo rozvytku sfery nauky ta osvity. Rozvytok suchasnoi osvity i nauky: rezultaty, problemy, perspektyvy [Wimogi laws on the development of the sphere of science and education. Development of modern science and science: results, problems, prospects]*. Kyiv – Kherson, P. 301–321.

Onats Olena, Chyzhevsky Borys

ORGANIZATIONAL AND LEGAL CONDITIONS FOR STATE AND PUBLIC ADMINISTRATION OF EDUCATION INSTITUTIONS ON THE BASIS OF PARTNERSHIP: LEGISLATIVE PROVISION

Summary.

The article analyzes the legally established organizational and legal conditions of state-public management of educational institutions on the basis of partnership interaction in the main regulatory and legal documents on education: the Constitution of Ukraine, the State National Program “Education” (“Ukraine of the XXI Century”), the National Doctrine of Education Development of Ukraine in the 21st Century (2002), the National Strategy for the Development of Education in Ukraine for 2012–2021, the Law of Ukraine “On Education” (2017) – regarding the consolidation of opportunities for the practical implementation of models of state-public management of education on the basis of partnership interaction. It has been established that in the modern conditions of development of independent Ukraine, the role of the state changes significantly: it becomes a democratic regulator of social relations, a guarantor and defender of the interests and rights of every citizen. Its main functions are regulatory and protective, based on the principle: the state for man, not man for the state. It was found that the structures of public self-government have only the right of an advisory vote. It has been established that in no text of the articles, analyzed documents, partnership interaction between subjects of state and public administration is declared or prohibited directly, only the necessity is declared involving the public, combining the rights of the individual, society, etc.; the mechanisms for involving representatives of civil society, public and private structures in the management of education and educational institutions have not been developed; there are no mechanisms for the implementation of state-public management of institutions of general secondary education on the basis of partnership interaction; despite the attention to the issues of autonomy in the mentioned documents, the mechanisms of its implementation are not defined by legislation. The perspectives and priority directions of the organizational and legal conditions for the development of state-public management of general secondary education institutions on the basis of partnership interaction, which should ensure the integration of joint activities in such strategic areas as: democratization of the activities of all state authorities and education management bodies at all levels, are characterized vertical management; decentralization and distribution of powers and obligations, joint responsibility for the management process and the result; involvement of various local governments in active participation in partnership interaction organizations and business structures; creation and organization of coordinated partnership activities of state management bodies and various public education management bodies, educational institutions that will present the entire public sector.

Keywords: organizational and legal conditions; public administration; partnership interaction; democracy; civil society; rights; freedom; responsibilities.

Стаття надійшла до редколегії 12 листопада 2022 року