

УДК 351.851 (477)

DOI <https://doi.org/10.32851/tnv-pub.2022.5.6>

ОСОБЛИВОСТІ ТРАНСФОРМАЦІЇ МЕРЕЖІ ЗАКЛАДІВ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Пуль С. С. – аспірант кафедри публічного управління та державної служби На-
вчально-наукового інституту «Інститут державного управління» Харківського
національного університету імені В. Н. Каразіна

ORCID: 0000-0003-2114-9747

У статті проаналізовано сутність та особливості механізмів трансформації мережі закладів загальної середньої освіти в Україні в умовах воєнного стану. В рамках проведення політики децентралізації влади в Україні, яка здійснюється з 2014 року були визначені нові засади функціонування і розвитку системи освіти в Україні шляхом прийняття та імплементації Законів України «Про освіту» та «Про повну загальну середню освіту». Вказаними законами передбачено право засновників закладів освіти, якими здебільшого є сільські, селищні та міські ради територіальних громад, проводити утворення, реорганізацію, ліквідацію та перепрофілювання закладів загальної середньої освіти.

Згідно статистичних даних в Україні кількість учнів в розрахунку на один заклад освіти є меншою ніж в більшості країн Європейського Союзу, які входять до Організації економічного співробітництва та розвитку, що свідчить про необхідність реформування існуючої мережі закладів загальної середньої освіти встановлено необхідність розробки комплексного підходу в питанні реформування шкільної мережі та запропоновано орієнтовний алгоритм дій для засновника закладу загальної середньої освіти.

У процесі дослідження вироблені рекомендації стосовно шляхів удосконалення нормативно-правового забезпечення процесів утворення, реорганізації, ліквідації та перепрофілювання закладів загальної середньої освіти в умовах воєнного стану в частині проведення обов'язкового громадського обговорення та дотримання законодавства з питань праці при реалізації органами місцевого самоврядування власних повноважень в частині модернізації шкільної мережі територіальної громади.

Ключові слова: державна політика в сфері освіти, управління освітою, шкільна мережа, оптимізація.

Pul S. S. Features of the transformation of the network of general secondary education institutions in Ukraine in the conditions of martial law

The article analyzes the essence and features of the mechanisms of transformation of the network of general secondary education institutions in Ukraine under martial law. As part of the policy of decentralization of power in Ukraine, which has been implemented since 2014, new principles for the functioning and development of the education system in Ukraine were determined through the adoption and implementation of the Laws of Ukraine "On Education" and "On Complete General Secondary Education". These laws provide for the right of the founders of educational institutions, which are mostly village, settlement and city councils of territorial communities, to carry out the formation, reorganization, liquidation and repurposing of general secondary education institutions.

According to statistics, the number of students per educational institution in Ukraine is lower than in most countries of the European Union, which are part of the Organization for Economic Cooperation and Development, which indicates the need to reform the existing network of general secondary education institutions. In the conditions of the armed aggression of the Russian Federation against Ukraine, the modernization of the school network in territorial communities is an urgent issue, taking into account socio-economic, demographic and other factors. During the review of the current regulatory and legal support for the processes of transformation of institutions of general secondary education, the need to develop a comprehensive approach

of reforming the school network was determined, and an approximate algorithm of actions for the founder of an institution of general secondary education was proposed.

In the study, recommendations were made regarding the ways to improve the regulatory and legal support of the processes of formation, reorganization, liquidation and repurposing of general secondary education institutions under martial law. In particular, in part of mandatory public discussion and compliance with labor legislation when local self-government bodies exercise their own powers in part of the modernization of the school network of the territorial community.

Key words: state policy in the field of education, management of education, network of schools, optimization.

Постановка проблеми. З часу схвалення Урядом України Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (2014 рік) керівництвом держави впроваджуються реформи направлені на досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади за принципами субсидіарності та децентралізації.

У сфері освіти важливим кроками, направленими на реалізацію зазначеного завдання, було визначення нових засад функціонування і розвитку системи освіти в Україні шляхом прийняття та імплементації Законів України «Про освіту» (2017 рік) та «Про повну загальну середню освіту» (2020 рік).

Водночас, питання формування оптимальної мережі закладів загальної середньої освіти залишається актуальним з огляду на демографічну та соціально-економічну ситуацію в Україні, яка склалась протягом останніх років, поготів в умовах воєнного стану.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням реформування публічного управління освітою присвячені праці українських науковців: Д. Дзвінчука, Ю. Конаржевського, І. Лопушинського, В. Лугового, Т. Лукіної, В. Маслова та ін. Варто згадати й дослідження представників НУО, наприклад: «Вокс Україна» (Т. Тищук, К. Алєканкіна), аналітичного центру «Cedos» (І. Самохін, М. Куделя, І. Когут), які вивчали питання якості та доступності шкільної освіти в Україні.

Метою статті є визначення сутності, механізмів та особливостей трансформації мережі закладів загальної середньої освіти в Україні в умовах воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. Однією з основних ланок системи освіти та інституційною основою педагогіки є навчальний заклад. Саме заклад загальної середньої освіти є тією організацією, де здійснюється освітній процес, який поєднує у собі навчання, виховання та розвиток учнів. За статистичними даними кількість закладів загальної середньої освіти й кількість учнів у цих закладах досягли свого піку на початок 1995/1996 навчального року (а саме: 22,3 тис. шкіл, 7,143 млн учнів); на початок 2014/2015 навчального року (без урахування тимчасово окупованих територій Автономної Республіки Крим, Донецької і Луганської областей) в Україні налічувалось 17,6 тис. шкіл, в яких навчались 3,757 млн учнів; на початок 2021/2022 навчального року – 13,9 тис. шкіл, 4,230 млн учнів [1]. Станом на 1 серпня 2022 р. внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України було зруйновано 127 закладів загальної середньої освіти, пошкоджено 929 закладів, опинилось на тимчасово окупованій території 1185 закладів загальної середньої освіти (станом на 22 червня 2022 р.) [2].

Здійснивши математичні підрахунки, можна побачити, що кількість учнів в розрахунку на одну школу зменшилась зі 320 учнів у 1995/1996 навчальному році до 213 учнів у 2014/2015 навчальному році. На початок 2021/2022 року цей показник складав 304 учні на 1 заклад освіти. До прикладу, в державах-членах

Європейського Союзу, які входять до Організації економічного співробітництва та розвитку, цей показник дорівнює: у Болгарії (345 учнів на 1 заклад освіти), Хорватії (433), Кіпру (364), Чехії (341), Данії (401), Естонії (297), Фінляндії (348), Франції (542), Ісландії (247), Італії (796), Латвії (295), Нідерландах (869), Польщі (220), Португалії (1152), Румунії (474), Словаччині (314), Іспанії (545), Швеції (374) [3, с. 285]. Тобто в Україні кількість учнів в розрахунку на один заклад освіти є меншою ніж в більшості вищезазначених країн, що своєю чергою говорить про необхідність реформування існуючої мережі закладів загальної середньої освіти.

Проведений аналіз офіційних вебсайтів органів місцевого самоврядування свідчить, що протягом дії воєнного стану засновники закладів загальної середньої освіти продовжують роботу, направлену на трансформацію власної освітньої мережі. Так, низкою місцевих рад територіальних громад оголошено про початок громадського обговорення проектів рішень щодо ліквідації або реорганізації закладів загальної середньої освіти [4, 5].

Оскільки право на отримання освіти закріплено Конституцією України, а повна загальна середня освіта є обов'язковою, трансформації, що відбуваються у сфері публічного управління освітою, у тому числі модернізація шкільної мережі є важливим питанням, яке врегульовано низкою актів законодавства. Спробуємо проаналізувати нормативно-правове забезпечення процесів утворення, реорганізації, ліквідації та перепрофілювання закладів загальної середньої освіти.

Статтею 134 Конституції України визначено, що територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування: управляють майном, що є в комунальній власності; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю. Абзацом другим пункту 26 статті 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено, що реорганізація або ліквідація навчальних закладів комунальної форми власності здійснюється за рішенням місцевої ради.

Згідно з абзацом другим частини другої статті 25 Закону України «Про освіту» засновник закладу освіти або уповноважений ним орган (особа) приймає рішення про створення, реорганізацію, ліквідацію, зміну типу закладу освіти.

Вітчизняним законодавством неунормована окрема процедура для реорганізації закладів освіти як юридичних осіб, тому в цих питаннях слід використовувати цивільне законодавство. Так, Цивільним кодексом України передбачені такі типи (види) реорганізації юридичних осіб: злиття, приєднання, поділ, перетворення та встановлено відповідний порядок дій для засновника або іншого уповноваженого установчими документами органу.

Профільним Законом України «Про повну загальну середню освіту», а саме статтею 32, яка має назву «Утворення, реорганізація, ліквідація та перепрофілювання закладу загальної середньої освіти», визначені:

- суб'єкти прийняття рішення (засновник);
- підстави для прийняття рішення (соціально-економічна та демографічна ситуація, а також культурно-освітні та інші потреби);
- зобов'язання засновника забезпечення відповідних ліцензійних умов для започаткування та проведення освітньої діяльності комунального ліцею;
- зобов'язання засновника, у разі реорганізації чи ліквідації закладу загальної середньої освіти, забезпечити учням можливість продовжити здобуття загальної середньої освіти на відповідному рівні освіти.

Крім того, законодавцем встановлено, що реорганізація, зміна типу, ліквідація закладу загальної середньої освіти у сільській місцевості допускається лише після громадського обговорення проєкту відповідного рішення засновника, який оприлюднюється не менше ніж за один рік до прийняття відповідного рішення.

Це «обмеження» доцільно розглянути більш детально. Так, профільним законом України «Про органи місцевого самоврядування в Україні» визначено, що формою залучення громадськості до управління справами у громаді є громадські слухання, а порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади. Водночас, постановою Кабінетом Міністрів України від 03.10.2010 № 996 затверджено Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, яким рекомендовано керуватися органам місцевого самоврядування під час проведення консультацій з громадськістю. Безпосередніми формами консультацій з громадськістю є публічне громадське обговорення та електронні консультації з громадськістю.

Дослідивши нормативну-правову базу, якою унормовано процедуру трансформації закладів освіти, доцільно розробити певний алгоритм дій для засновників закладів загальної середньої освіти, які розпочинають процес трансформації:

- проаналізувати мережу закладів загальної середньої освіти та ситуації в громаді (наявність матеріально-технічних ресурсів, демографічна ситуація тощо);
- необхідно визначитись, який тип трансформації доцільно застосувати;
- розробити проєкт рішення засновника та розпочати громадське обговорення (якщо йдеться про заклад у сільській місцевості);
- розглянути проєкт рішення на сесії відповідної сільської, селищної, міської ради;
- здійснити заходи, передбачені законодавством при трансформації юридичної особи (утворення комісії з реорганізації або ліквідаційної комісії);
- здійснити заходи щодо припинення юридичної особи (внесення інформації до відповідного реєстру).

Як свідчить вітчизняна судова практика, багато рішень органів місцевого самоврядування стосовно трансформації шкільної мережі оскаржується саме з мотивів недотримання норм проведення громадського обговорення (іншою «популярною» причиною скасування рішень є недотримання норм трудового законодавства).

Так, аргументами судів на користь позивачів, є те, що консультації з громадськістю проводяться в обов'язковому порядку, зокрема, з питань, що стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків громадян, а за таких обставин норми постанови Кабінету Міністрів України від 03.10.2010 № 996 підлягають застосуванню у спірних правовідносинах [6].

Тобто, незважаючи на місцезнаходження закладу загальної середньої освіти (не тільки в сільській місцевості, як того вимагає закон), але й у міській місцевості засновник має провести консультації з громадськістю, оскільки це питання зачіпає конституційні права і свободи громадянина.

В умовах воєнного стану законодавство України з питань праці також зазнало певних змін. Так, згідно зі статтею 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» керівника закладу загальної середньої освіти може бути призначено на посаду сільським, селищним, міським головою без конкурсного відбору, обов'язковість якого передбачена законом, на підставі поданої заяви, заповненої особою карток встановленого зразка та документів, що підтверджують наявність у таких осіб громадянства України, освіти та досвіду роботи згідно з вимогами законодавства, встановленими щодо відповідних посад [7].

Водночас, у період дії воєнного стану норму трудового законодавства стосовно повідомлення працівника про зміну істотних умов праці (яке зазвичай відбувається у процесі трансформації закладів освіти) не пізніше ніж за 2 місяці змінено на норму «не пізніш як до запровадження зміни істотних умов праці».

Крім того, у період дії воєнного стану допускається звільнення працівника з ініціативи роботодавця в період його тимчасової непрацездатності, а також у період перебування працівника у відпустці (крім відпустки у зв'язку з вагітністю та пологами та відпустки для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку) [8].

Наведені особливості нормативно-правового регулювання проведення громадських обговорень та змін у законодавстві з питань праці, які діють в умовах воєнного стану в Україні, дають можливість засновникам закладів загальної середньої освіти реалізовувати власні повноваження щодо утворення, реорганізації, ліквідації та перепрофілювання закладів загальної середньої освіти.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Проведене дослідження стосовно визначення сутності, механізмів та особливостей трансформації мережі закладів загальної середньої освіти в Україні в умовах воєнного стану свідчить, що засновники закладів загальної середньої освіти, зважаючи на чинну нормативно-правову базу, можуть реалізовувати власні повноваження у цій сфері, але на нашу думку є питання, які потребують додатково нормативно правового регулювання:

по-перше, слід визначитись, яким нормативно-правовим актом має керуватись засновник закладу загальної середньої освіти під час проведення громадського обговорення проекту рішення (постановою Кабінету Міністрів України або статутом територіальної громади).

По-друге, залучення громадськості до процесу прийняття рішення щодо трансформації шкільної мережі має відбуватися не тільки в сільській місцевості, але й у міській, оскільки зазначене питання стосується конституційних прав і свободи громадянина.

По-третє, з метою недопущення бюджетного фінансування фактично знищених (не функціонуючих) закладів загальної середньої освіти внаслідок збройної агресії російської федерації проти України слід розглянути можливість зміни законодавчої вимоги щодо проведення громадського обговорення проекту рішення місцевої ради про заклади, які зруйновані та фактично не функціонують.

По-четверте, з метою недопущення судових позовів до засновників закладів загальної середньої освіти в майбутньому під час трансформації мережі закладів загальної середньої освіти варто не допустити порушення прав та гарантії працівників цих закладів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Заклади загальної середньої освіти (за даними Міністерства освіти і науки України). URL : https://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/osv_rik/osv_u/znz_u.html
2. Інформаційно-аналітичний збірник «Освіта України в умовах воєнного стану». URL : https://iea.gov.ua/wp-content/uploads/2022/08/education-of-ukraine_2022.pdf
3. TALIS 2013 Results: An international Perspective on Teaching and Learning, TALIS, OECD Publishing, Paris, 2014. 442 p.
4. Інформаційне повідомлення про проведення громадського обговорення проектів рішень сесії Рава-Руської міської ради «Щодо оптимізації мережі, лік-

відації, перепрофілювання (зміна типу) та перейменування закладів загальної середньої освіти та їх філій Рава-Руської міської ради». URL : <https://rava-mr.gov.ua/news/1661876724/>

5. Проведення громадського обговорення трансформації закладів загальної середньої освіти Онуфріївської селищної ради. URL : <https://onufriivska-gromada.gov.ua/news/1662013202/>

6. Справа №460/5622/21. URL : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106086237>

7. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>

8. Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану: Закон України від 15 березня 2022 р. № 2136-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20>

REFERENCES:

1. Zaklady zahalnoi serednoi osvity (za danymy Ministerstva osvity i nauky Ukrainy). Retrieved from: https://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/osv_rik/osv_u/nzn [in Ukrainian].

2. Informatsiino-analitychnyi zbirnyk «Osvita Ukrainy v umovakh voiennoho stanu». Retrieved from: https://iea.gov.ua/wp-content/uploads/2022/08/education-of-ukraine_2022.pdf [in Ukrainian].

3. TALIS 2013 Results: An international Perspective on Teaching and Learning, TALIS (2014). *OECD Publishing*, Paris.

4. Informatsiine povidomlennia pro provedennia hromadskoho obhovorennia proektiv rishen sesii Rava-Ruskoj miskoi rady «Shchodo optymizatsii merezhi, likvidatsii, pereprofiluivannia (zmina typu) ta pereimenuvannia zakladiv zahalnoi serednoi osvity ta yikh filii Rava-Ruskoj miskoi rady». Retrieved from: <https://rava-mr.gov.ua/news/1661876724/> [in Ukrainian].

5. Provedennia hromadskoho obhovorennia transformatsii zakladiv zahalnoi serednoi osvity Onufriivskoi selyshchnoi rady. Retrieved from: <https://onufriivska-gromada.gov.ua/news/1662013202/> [in Ukrainian].

6. Sprava №460/5622/21. Retrieved from: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106086237> [in Ukrainian].

7. Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu: Zakon Ukrainy vid 12 travnia 2015 r. № 389-VIII. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19> [in Ukrainian].

8. Pro orhanizatsiiu trudovykh vidnosyn v umovakh voiennoho stanu: Zakon Ukrainy vid 15 bereznia 2022 r. № 2136-IX. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20> [in Ukrainian].