

РОЗДІЛ 7

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.95+371(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2025-9/22>

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВІДНОВЛЕННЯ ОСВІТИ НА ДЕОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЯХ

ORGANIZATIONAL AND LEGAL ASPECTS OF EDUCATION RESTORATION IN DE-OCCUPIED TERRITORIES

**Благодарний А.М., д.ю.н., професор,
професор кафедри загальноправових дисциплін
Національна академія Служби безпеки України**

Стаття присвячена комплексному аналізу організаційно-правових аспектів відновлення освіти на деокупованих територіях України в умовах воєнного та післявоєнного періоду. Актуальність проблематики зумовлена масштабними викликами, які постали перед національною системою освіти внаслідок повномасштабної збройної агресії російської федерації: руйнування закладів освіти та документації, кадровий дефіцит, освітні втрати учнів, а також складність визнання результатів навчання, здобутих на тимчасово окупованій території.

Акцентовано на нормативно-правовому забезпеченні відновлення освітньої діяльності, зокрема на законодавчих механізмах, що регулюють порядок відновлення роботи закладів освіти, формування кадрового резерву, організацію документообігу та забезпечення безперервності доступу до якісної освіти відповідно до українських стандартів. Особливо розглядаються урядові ініціативи, включаючи інструкції МОН щодо відновлення освітнього процесу, а також порядок добору педагогічних кадрів для роботи на деокупованих територіях.

Значну увагу приділено аналізу практичних труднощів у Харківській та Запорізькій областях, де виявлено проблеми із відновленням освітньої документації, кадровим забезпеченням та психоемоційною підтримкою учнів. Підкреслено роль психологічної служби, фахівців виховної та позашкільної роботи у процесі реінтеграції дітей та молоді в український освітній простір. Також висвітлено потребу в розробці адаптивних програм та додаткових курсів, орієнтованих на ліквідацію освітніх втрат і формування українознавчого компонента.

Окремий акцент зроблено на інформаційно-комунікаційній стратегії держави, необхідності формування довіри між батьками та українською освітньою системою, створенні умов для позанавчальної діяльності культурного та просвітницького спрямування.

Зроблено висновок, що відновлення освіти на деокупованих територіях є одним із ключових чинників реінтеграції населення, подолання наслідків агресії та утвердження національної ідентичності.

Ключові слова: організаційно-правові аспекти, освіта, деокупація, мілітаризація освіти, відновлення освіти, збройна агресія.

The article is focused on a comprehensive analysis of the organizational and legal aspects of restoring education in the de-occupied territories of Ukraine during wartime and the post-war period. The relevance of this issue is determined by large-scale challenges faced by the national education system as a result of the full-scale armed aggression of the Russian Federation: destruction of educational institutions and documentation, staff shortages, students' learning losses, as well as difficulties in recognizing learning outcomes obtained in the temporarily occupied territories.

Particular attention is given to the regulatory and legal framework of restoring educational activities, including legislative mechanisms governing the resumption of educational institutions, formation of a staffing reserve, organization of document flow, and ensuring the continuity of access to quality education in accordance with Ukrainian standards. Government initiatives are also examined, including the Ministry of Education and Science (MES) instructions on restoring the educational process, as well as the procedures for recruiting pedagogical staff to work in de-occupied territories.

Significant attention is paid to analyzing practical difficulties in the Kharkiv and Zaporizhzhia regions, where problems with restoring educational documentation, staffing, and providing psycho-emotional support for students have been identified. The importance of psychological services, specialists in educational and extracurricular work in the reintegration of children and youth into the Ukrainian educational space is emphasized. The need for the development of adaptive programs and additional courses aimed at overcoming educational losses and strengthening Ukrainology (Ukrainian studies) is also highlighted.

A separate emphasis is placed on the state's information and communication strategy, the need to build trust between parents and the Ukrainian educational system, and the creation of conditions for extracurricular cultural and educational activities.

The conclusion stresses that the restoration of education in de-occupied territories is one of the key factors in population reintegration, overcoming the consequences of aggression, and strengthening national identity.

Key words: organizational and legal aspects, education, de-occupation, militarization of education, restoration of education, armed aggression.

Постановка проблеми. В умовах повномасштабної збройної агресії російської федерації проти України особливої актуальності набуває питання відновлення системи освіти на деокупованих територіях (ДОТ). Освітній процес у таких регіонах стикається з численними викликами: від фізичного знищення закладів освіти та документації до кадрового дефіциту та глибоких освітніх втрат серед учнів. Окрім організаційних і матеріально-технічних труднощів, ключовими залишаються правові аспекти відновлення

освітньої діяльності: нормативно-правове забезпечення, визнання результатів навчання, здобутих на тимчасово окупованій території (ТОТ), формування кадрового резерву та забезпечення безперервності доступу до якісної освіти відповідно до стандартів України. Водночас існує нагальна потреба в створенні адаптивних підходів до організації навчання, з урахуванням особливостей досвіду дітей, які тривалий час перебували в окупації. Недостатнє правове регулювання цих процесів або його складність можуть

стати бар'єром для ефективної реінтеграції молоді в український освітній простір. Отже, розгляд правових механізмів, що забезпечують сталий та ефективний процес відновлення освіти на ДОТ, є вкрай важливим і своєчасним.

Метою статті є дослідження правових аспектів відновлення освітнього процесу на деокупованих територіях України в умовах воєнного та післявоєнного періоду. У центрі уваги – аналіз урядових ініціатив і нормативних актів, що регламентують порядок поновлення діяльності закладів освіти, формування кадрового резерву, організацію документообігу, а також визнання результатів навчання, здобутих на тимчасово окупованих територіях. У статті наведено основні правові, організаційні та змістовні виклики, пов'язані з реінтеграцією учнів і педагогічних працівників у національний освітній простір, а також наведено пропозиції щодо удосконалення нормативно-правової бази з урахуванням актуальних ризиків, потреб громад і досвіду відновлення освіти в постраждалих регіонах.

Огляд літератури. З 2014 року, починаючи з окупації Криму та початку бойових дій на Донбасі, було проведено низку досліджень стану освіти на тимчасово окупованих територіях. Одним із перших таких досліджень була праця Української Гельсінської спілки з прав людини «Освітнє поле на ТОТ України (2014–2019 рр.)», яка виявила значні відмінності в стандартах між українською та російською освітніми системами, зокрема, відзначалася відсутність доступу до освіти українською мовою та наявність мілітаризованої освіти [1].

У дослідженнях аналітичного центру «Cedos» зібрано свідчення щодо навчання на ТОТ під час повномасштабного вторгнення РФ. Акцентовано на зміні освітніх стандартів на користь російських, а також на труднощах, пов'язаних із психічним станом учнів і браком педагогічних кадрів [2, 3].

У дослідженнях Державної служби якості освіти України та «Cedos» розглянуто суттєві проблеми в освітньому процесі, зокрема нестачу вчителів та технічного забезпечення, а також запропоновано стратегії компенсації освітніх втрат, зокрема через розвиток цифрової грамотності серед вчителів [4, 5].

Інші роботи зосереджуються на специфічних проблемах, таких як перехід кримських шкіл на російські програми, мілітаризація позашкільної освіти, а також відновлення освіти після деокупації. Зокрема, наголошують на відкритті цифрових освітніх центрів для відновлення доступу до освіти в безпечних умовах [6].

Звіти неурядових організацій надають рекомендації щодо відновлення освіти в деокупованих регіонах, включаючи розробку державної політики та подолання наслідків збройної агресії [7, 8].

Виклад основного змісту. У листопаді 2022 року МОН України видало покрокову інструкцію для відновлення освітнього процесу після звільнення ТОТ. Інструкція передбачає алгоритм першочергових дій для поновлення освітнього процесу в ЗЗСО. Серед обов'язкових дій керівника закладу передбачається здійснення нормативно-правового забезпечення діяльності закладу освіти (повернення чи відновлення печатки закладу й основних документів постійного зберігання), організація документообігу, бухгалтерського обліку та звітності, а також організація фінансово-господарської діяльності закладу в межах затвердженого кошторису [9].

Так, досвід відновлення освітнього процесу на деокупованій території Харківської області засвідчує, що мали місце численні труднощі в організації належного нормативно-правового забезпечення закладів освіти та їх документообігу. Причиною цього стало фізичне знищення частини документів (книг обліку видачі документів про освіту, алфавітних книг учнів, статутів закладів освіти, особових справ, документів із кадрових питань), а також втрата доступу до електронних освітніх систем. За словами

заступниці начальника Ізюмської районної військової адміністрації, понад півроку знадобилося для відновлення основних документів. Подібне свідчить про необхідність мінімізації вимог, встановлених для організації документообігу закладу освіти та необхідність його максимального переведення в електронний формат із персоніфікованим віддаленим доступом [8].

Поновлення освітнього процесу на ДОТ потребує залучення багатьох категорій кваліфікованих фахівців. У жовтні 2023 року Уряд України затвердив Порядок формування кадрового резерву [10], який регламентує добір працівників у заклади освіти для ДОТ. Порядок визначає вимоги до кандидатів, зокрема передбачає, що пріоритетне право на призначення на посаду у заклад освіти, який проводить свою діяльність на деокупованих територіях, серед осіб, зарахованих до резерву, мають: особи, з якими укладено договір про працевлаштування, відповідно до цього Порядку; особи із статусом ветерана війни; внутрішньо переміщені особи; особи, які займали цю посаду до тимчасової окупації території, припинення діяльності закладу освіти у зв'язку із веденням активних бойових дій, тимчасової окупації території; особи, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України.

Задоволення потреб у кадрах на ДОТ потребує оцінки наявних і потрібних фахівців. Прогнозування ускладнюється великою кількістю обставин, що динамічно змінюються. Слід зважати на можливість скорочення мережі загальноосвітніх закладів, причиною чого є знищення об'єктів освітньої інфраструктури, скорочення кількості здобувачів освіти тощо. Враховуватись має вартість витрат на навчання, навантаження на вчителів, необхідність впровадження додаткових заходів із подолання освітніх втрат, а також вагома розбіжність між розрахунковою та фактичною наповненістю навчальних груп, класів [7].

Важливим є визначення компетентностей, якими мають володіти працівники у сфері освіти, а також забезпечення їх опанування. Так, Порядок формування кадрового резерву передбачає організацію підвищення кваліфікації з питань подолання наслідків війни; надання послуг, орієнтованих на захист прав і свобод людини і громадянина під час воєнного стану, у післявоєнний період, а також з інших питань забезпечення післявоєнного відновлення та розвитку України. Наразі презентовано низку програм від громадського сектору щодо мінімізації освітніх втрат, надання психоемоційної підтримки, організації безпечного навчального процесу [10].

Досвід відновлення освіти в деокупованих громадах Харківської та Запорізької областей засвідчує важливу роль практичних психологів, працівників із виховної та позашкільної роботи у цьому процесі. 56,9% освітян на ДОТ фіксують погіршення психоемоційного стану учнів (друге місце загалом серед освітніх втрат), 39,2% – зниження когнітивних функцій учнів і 37,9% – зниження темпів розвитку особистості, втрату мотивації тощо. При цьому 58,2% опитаних покладають надію в цьому питанні на належну організацію діяльності психологічної служби ЗЗСО, що найліпшим чином забезпечить психоемоційне благополуччя учнів [11].

За повідомленням Омбудсмена України Дмитра Лубінця на тимчасово окупованих територіях України станом на лютий 2025 року перебувало 600 тисяч дітей, лише 7% з них навчалось в українських школах онлайн. Натомість, у звичайних школах навчання тривало за російськими стандартами. Деякі діти, змушені навчатися одразу у двох системах освіти [12]. Отже, суттєвим аспектом відновлення освіти є питання визнання знань, здобутих на ТОТ.

Відповідно до Закону України «Про освіту» особи, які проживали на тимчасово окупованій території України, мають право на визнання результатів навчання, здобутих на такій території, в уповноважених установах:

– на рівнях повної загальної середньої освіти – у порядку, визначеному центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки, шляхом проходження річного оцінювання або державної підсумкової атестації з метою продовження здобуття освіти відповідного рівня або отримання відповідного документа про освіту встановленого зразка;

– на рівнях професійної (професійно-технічної) освіти, фахової передвищої освіти, вищої освіти – у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Уповноважені установи забезпечують обов'язкове безоплатне навчання всіх осіб, які проходять процедуру визнання результатів навчання, української мови, історії України, основ держави і права. За бажанням такі особи можуть безоплатно відвідувати адаптаційні заняття з психологічної допомоги.

Згідно з чинним законодавством визнання результатів навчання проводиться на основі оцінювання результатів навчання, зазначених особою в освітній декларації. Відповідно до Закону України «Про освіту» результати навчання на рівні вищої освіти можуть бути визнані в обсязі не більше 75 відсотків загального обсягу освітньої програми.

Результати навчання не визнаються: 1) із спеціальностей (професій) згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України; 2) на другому (магістерському) (крім освітніх програм підготовки магістрів медичного, фармацевтичного та ветеринарного спрямування) та третьому (освітньо-науковому / освітньо-творчому) рівні вищої освіти.

Процедура визнання результатів навчання здійснюється за рахунок коштів державного бюджету та є безоплатною. Особа має право проходити процедуру визнання результатів навчання за певним рівнем (ступенем) освіти лише за однією освітньою програмою.

Звісно, необхідність проведення оцінки/атестації знань значної кількості осіб потребуватиме рішень, завдяки яким буде мінімізований корупційний складник, не залучатиметься велика кількість фахівців і часу для організації та проведення, будуть використані вже існуючі підходи та системи. Для вимірювання освітніх втрат доцільно використовувати діагностичні тести на платформі «Всеукраїнська школа онлайн». Вони передбачають проведення діагностичних тестів (первинних, вторинних) за низкою предметів для окремих класів. Методика й інструментарій для подолання освітніх втрат запропонований громадською спільнотою «Освіторія» у серії курсів «Наздоженемо» [13].

Ще одним аспектом відновлення освіти є опанування здобувачами освіти, які проживають на ТОТ, предметів українознавчого складника, адже навчання на ТОТ здійснюється за російськими стандартами та системою. Скороченими, вилученими або зміненими відповідно до російських наративів є такі навчальні предмети, як українська мова та література, історія України.

Значну увагу при відновленні освіти на деокупованих територіях слід приділити розробці адаптивних програм, додаткових курсів (зокрема для дітей, які тривалий час перебувають в окупації) для різних вікових груп. Їх розроблення може включати визначення пріоритетів щодо тем (можливість пропуску певних із них), формування єдиного загальноукраїнського курсу (включатиме такі предмети, як історія, географія, література), адаптивний період щодо переходу на навчання українською мовою. Це потребує перегляду існуючих вимог щодо організації освітнього процесу в Україні та підготовки уніфікованих матеріалів для використання на ДОТ.

Учні та студенти потребуватимуть інтеграції в український освітній простір, адже подолання наслідків тривалого навчання у ворожому середовищі вимагатиме часу та різноманіття інструментів. У таких ситуаціях потрібно дуже виважено оцінювати можливість обрання домашньої чи екстернатної форм навчання, оскільки вони поглиблюватимуть розрив між дитиною та українським суспільством. Інший ризик – це написання батьками відмов від

вивчення певних предметів їхніми дітьми, що є загальною практикою щодо варіативного складника, або ігнорування відвідування певних предметів [7].

Необхідними є позанавчальні активності, курси та програми не лише освітнього, а й культурного спрямування. Як для учнів, так і для їх батьків надважливими є позашкільні та позанавчальні заходи, особливо щодо знання і використання української мови та загалом українознавчого компоненту (історія, культура, традиції).

Після деокупації ймовірним є ризик того, що учні будуть уникати відвідування закладів освіти. Причиною може бути не тільки безпекова ситуація, а й ідеологічні розбіжності. У такому випадку важливим має стати облік дітей, особливо тих, які перебували (перебувають) в окупації протягом тривалого часу. У таких дітей може не бути українських документів, вони можуть не бути обліковані в національній системі менеджменту освіти (Програмно-апаратному комплексі «Автоматизований інформаційний комплекс освітнього менеджменту») [7].

Для реінтеграції молоді в український освітній простір вагомою є роль батьків. Досвід тимчасової окупації українських територій доводить, що саме батьки визначають, до якої освіти матимуть доступ їхні діти, оскільки:

- батьки визначають місце проживання дитини;
- батьки мають подати заяву для продовження навчання та отримання документів про освіту учнями ЗЗСО [14];
- позиція батьків та рідних може впливати на ставлення дитини до причин і наслідків збройної агресії росії проти України.

Отже, для відновлення навчання важливою є побудова довіри батьків учнів до української освіти. Цьому може сприяти активне залучення батьків у освітній процес, для чого варто розглянути можливість:

- створення батьківських рад і підтримку їх функціонування;
- забезпечення роботи служби психологічної підтримки для дорослих на базі ЗЗСО;
- проведення спільних арттерапевтичних, спортивних, культурних занять для родин та інших просвітницьких заходів.

Значене може впроваджуватись паралельно з проведенням інших активностей у громаді: розмовних клубів, курсів підвищення кваліфікації/перекваліфікації для доступу до нової професії тощо. Долучення до таких форматів потребуватиме активної комунікації, оскільки вони суттєво відрізняються від попереднього досвіду мешканців ТОТ.

Важливим складником політики відновлення національної системи освіти є створення чіткої стратегії комунікації, що має включати змістовне розуміння повідомлень, які транслюються чи мають транслюватися на ТОТ і ДОТ. Така стратегія має включати розроблену систему механізмів, інструментів поширення цих повідомлень, залучення різних зацікавлених сторін до обговорення (органи державної влади і місцевого самоврядування, лідери думок, громадські організації, наукова спільнота, медіа та громадськість тощо).

Освітня, які брали участь у фокус-груповому дослідженні у Запорізькій і Харківській областях, продемонстрували запит на прозору й чітку комунікацію щодо питань організації навчального процесу на ДОТ, зрозумілий алгоритм переходу (повернення) до українських освітніх програм, вирішення кадрового питання [7].

Отже, наведене свідчить про критичну необхідність підготовки до деокупації територій на організаційному та змістовному рівнях. Особливу увагу при цьому слід приділити проведенню інформаційної кампанії щодо питань відновлення освітнього процесу. В організаційному аспекті слід провести моніторинг рівня знань здобувачів освіти, підготовку кадрового резерву науково-педагогічних працівників,

напрацювання нормативно-правової бази, мережування закладів освіти, забезпечення видатків на відповідне матеріально-технічне оснащення закладів освіти.

В змістовному аспекті варто зробити акцент на підготовці документів для надолуження освітніх втрат, зокрема матеріалів для здобувачів освіти із різним досвідом перебування в окупації. Окрему увагу слід приділити розвінчання російських наративів у інформаційному просторі, виокремленню найпоширеніших міфів і підготовці комунікації, що сприятиме їх руйнуванню й посиленню української ідентичності. Цей процес має відбуватися комплексно, на центральному, регіональному та місцевому рівнях. До підготовки мають залучатись органи державної влади, профільні фахівці, національні та міжнародні неурядові

організації тощо.

Отто фон Бісмарк свого часу казав, що війни виграють не генерали, а шкільні вчителі та парафіяльні священики. Вважаємо, що цей вислів «Залізного канцлера» не втратив своєї актуальності й сьогодні. Не лише військові стратегії та технології визначають результати війн, не менш важливою для перемоги є роль громадських лідерів, особливо у сфері освіти, бо вони формують світогляд учнівства, громадську думку, об'єднують суспільство заради спільного майбутнього. Отже, відновлення освіти є важливим складником державної політики України з деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій, а тому відповідна проблематика потребує подальшого наукового дослідження.

ЛІТЕРАТУРА

1. Інформаційно-аналітичне дослідження. Освітнє поле на тимчасово окупованих територіях України (2014-2019 pp.). URL: https://helsinki.org.ua/wp-content/uploads/2021/02/Osvita_02.pdf (дата звернення: 01.09.2025).
2. Освіта на окупованих територіях України (24 лютого – 30 квітня 2022). URL: <https://cedos.org.ua/wp-content/uploads/osvita-na-tymchasovo-okupovanyh-terytoriyah.pdf> (дата звернення: 01.09.2025).
3. Війна та освіта: як рік повномасштабного вторгнення вплинув на українські школи. URL: http://cedos.org.ua/wp-content/uploads/ua-saved_overview-report-2022-web.pdf (дата звернення: 01.09.2025).
4. Освітні втрати: підходи до вимірювання та компенсації. URL: https://cedos.org.ua/wp-content/uploads/zapyska_osvitni-vtraty.pdf (дата звернення: 01.09.2025).
5. Державна служба якості освіти України. Дослідження якості організації освітнього процесу в умовах війни у 2022/2023 навчальному році. URL: <https://sqe.gov.ua/wp-content/uploads/2023/04/yakist-osvity-v-umovah-viyny-web-3.pdf> (дата звернення: 01.09.2025).
6. Цифрові освітні центри. URL: <https://drive.google.com/uc?export=download&id=1FKbOdAe-j6y3VF2dfllKbuT8AsaiwwCsk> (дата звернення: 01.09.2025).
7. Зелена книга «Відновлення освітнього процесу на деокупованих територіях». Аналітичний звіт за підсумками дослідження стану освіти на тимчасово окупованих територіях. URL: (дата звернення: 01.09.2025).
8. Біла книга «Відновлення освітнього процесу на деокупованих територіях». Аналітичний звіт за підсумками дослідження стану освіти на тимчасово окупованих територіях. URL: (дата звернення: 01.09.2025).
9. Міністерство освіти і науки України. Деокупація: алгоритми першочергових дій органів місцевого самоврядування та освітян. URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/deokupaciya-algoritmi-pershochergovih-dij-organiv-miscevo-go-samovryaduvannya-ta-osvityan> (дата звернення: 01.09.2025).
10. Про затвердження Порядку формування кадрового резерву працівників для роботи у закладах освіти на деокупованих територіях України: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2023 р. № 1112. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1112-2023-p#Text> (дата звернення: 01.09.2025).
11. Аналітичний звіт за підсумками дослідження стану й аналізу потреб закладів загальної середньої освіти після деокупації. URL: <https://prosvitcenter.org/product/analitichnyi-zvit-za-pid-sumkami-doslidzhennia-stanu-y-analizu-potreb-zakladiv-zahalnoi-serednoi-osvity-pislia-deokupats> (дата звернення: 01.09.2025).
12. Гордійчук І. Омбудсмен повідомив, скільки українських дітей перебувають в окупації ГЛАВКОМ. 13 лютого 2025. URL: <https://glavcom.ua/country/science/ombudsmen-povidomiv-skilki-ukrajinskih-ditej-perebuvajut-v-okupatsiji-1044798.html> (дата звернення: 01.09.2025).
13. Наздоженемо: курси про подолання освітніх втрат. URL: <https://osvitoria.university/courses/nazdojenemo> (дата звернення: 01.09.2025).
14. Міністерство освіти і науки України. Алгоритм дій для продовження навчання та отримання документів про освіту учнями ЗЗСО, які перебувають на тимчасово захоплених територіях. URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/algo-ritm-dij-dlya-prodovzhennya-navchannya-ta-otrimannya-dokumentiv-pro-osvitu-uchnyami-zzso-ya-ki-perebuvayut-na-timchasovo-zahopenih-teritoriyah> (дата звернення: 01.09.2025).

Дата першого надходження рукопису до видання: 15.09.2025

Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 20.10.2025

Дата публікації: 29.10.2025