

І. М. Михайлик,
здобувач ХарРІ НАДУ,
проректор з навчально-методичної роботи,
ст. викладач кафедри «Державного управління
та педагогічного менеджменту»
Комунального закладу «Сумський обласний
інститут післядипломної педагогічної освіти»

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Розглянуто особливості організаційної побудови державного управління системою загальної середньої освіти. Досліджено нормативно-правові та організаційно-правові форми забезпечення, які утворюються на різних рівнях управлінської діяльності в системі загальної середньої освіти.

Ключові слова: органи державного управління, система загальної середньої освіти, нормативно-правові акти, організаційна структура, рівні управлінської діяльності.

Державне управління системою загальної середньої освіти в Україні має свої особливості та специфіку. По-перше, це пов'язано із найбільшою в системі освіти мережею закладів, чисельністю контингенту та працівників, по-друге, з розгалуженою мережею органів управління різних рівнів та особливостями фінансування загальноосвітніх навчальних закладів. Однією із функцій держави з соціально-орієнтованою ринковою економікою є створення організаційно-правової основи її функціонування. Е першу чергу – це прийняття законів та інших нормативно-правових документів, що регулюють соціально-економічні відносини та процеси функціонування галузі, а також контролюють їх виконання.

Організаційну структуру державного управління досліджували В. Кремень, В. Луговий, Н. Мельтюхова, Н. Нижник, В. Огнев'юк, Г. Одінцова, В. Олуйко та ін. І. Каленюк, В. Куценко вивчали процеси управління в системі освіти в цілому і загальної середньої освіти, зокрема, через основні напрямки управлінського механізму і посилення економічних важелів управління освітою.

Аналіз наукових досліджень свідчить про наявність значної кількості наукових праць, що стосуються державної освітньої політики й управління освітою. Однак ще не знайшли достатньої розробки та висвітлення питання функціональної основи процесу державного управління системою загальної середньої освіти в Україні в умовах змін економічного механізму фінансування. *Формування цілей статті.* Метою даної статті є дослідження організаційно-правових засад державного управління системою загальної середньої освіти, вивчення форм організаційно-правового забезпечення галуззю на різних рівнях управлінської діяльності.

У сучасній науковій літературі використовують різні показники, принципи та характеристики організаційної структури, але ми вирішили зосередити свою увагу на тих, що найбільш яскраво виражені в системі загальної середньої освіти [6]: централізація, децентралізація та формалізація. Централізація – це концентрація прав прийняття рішень, зосередження прав прийняття рішень, зосередження владних повноважень на верхньому рівні керівництва. Децентралізація – це передача або делегування відповідальності за прийняття ключових рішень, а також передача відповідно до цієї відповідальності прав на нижчі рівні управління. З пошуком оптимальної організаційної структури управління окремою галуззю пов'язаний вибір між рівнем централізації та децентралізації на різних рівнях управління нею.

На думку Н. Мельтюхової [6, с. 25], формалізація – це формальне закріплення структури та процедури організації письмово у вигляді структурних схем, правил, інструкцій, положень. У системі загальної середньої освіти під формалізацією треба розуміти таку характеристику організаційної структури за якою делеговані повноваження вищих рівнів управління викладені у формі нормативних документів за затверджені відповідними рішеннями державних та місцевих органів виконавчої влади та самоврядування.

В. Куценко вважає, що організація, форми і методи управління системою загальної середньої освіти залежать від особливостей державного ладу, специфіки політичних і культурних традицій країни, рівня прийняття

управлінських рішень в галузі, повноважень, функціонування та автономії місцевих органів управління освітою та навчальних закладів [4, с. 77].

Багато авторів зазначають, що для досягнення поставленої мети управління створюється організаційно-правове забезпечення – уніфіковані за зовнішніми ознаками формалізовані види конкретних результатів діяльності органів державного управління, їх підрозділів та посадових осіб [5, с. 51]. Форми організаційно-правового забезпечення залежать від ієрархічності статусу і компетенції органу державного управління, від його приналежності до однієї із трьох гілок влади та специфіки змісту подання результатів діяльності.

Науковцями в галузі державного управління виділяється чотири рівні управлінської діяльності – вищий, центральний, місцевий та внутрішньо-організаційний, яким притаманні нормативно-правові форми управлінської діяльності. Нормативно-правові форми управлінської діяльності пов'язані з виданням актів, які встановлюють норми права та в сукупності створюють законодавчо-правову базу регулювання процесів функціонування та розвитку суб'єкта та об'єкта державного управління – закони, укази, постанови, розпорядження, рішення, накази, положення, інструкції, правила та інше і містять правові норми (правила поведінки), розраховані на невизначене коло осіб, термін часу та умови.

Правові засади управлінської діяльності здійснюються шляхом прийняття Верховною Радою України законів і законодавчих актів, видання указів Президента, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, а також розроблення механізму їх реалізації та контролю за їх виконанням. Закони – найвищий імперативний вираз та втілення державної волі суспільства. Цим зумовлена їх найвища юридична сила в порівнянні з усіма іншими актами. Усі інші нормативно-правові акти держави видаються на їх основі, згідно та заради виконання законів, тобто мають підзаконний характер [3, с. 179].

Конституція України є Основним Законом країни, нормативним актом вищої юридичної сили, джерелом та базою всього правового регулювання. Закони України – це прийняті в установленому порядку правові акти, які

визначають державну волю та мають вищу юридичну силу. Укази Президента України – за своєю природою є підзаконними правовими актами, що за відсутності відповідних законів відіграють роль первинних правових нормативних актів. Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України – підзаконні правові акти по забезпеченню законного вирішення загальнодержавних питань. Галузеві або міжгалузеві підзаконні правові нормативні акти (накази, інструкції) – видаються міністерствами та іншими галузевими органами державної виконавчої влади і діють в межах їх повноважень. Розпорядження, доручення та рішення – видаються місцевими органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування в межах їх компетенції та діють на певній території. Накази, посадові інструкції, положення – підзаконні правові нормативні акти, які видаються керівництвом державних органів та органів місцевого самоврядування з метою упорядкування своєї внутрішньої діяльності [5, с. 69].

Закони, законодавчі та нормативні акти визначають об'єкт і зміст управління, суб'єктів контролю, відповідальність юридичних і фізичних осіб за їх невиконання. Закони здійснюють функцію довготермінового організаційно-правового управління, а доручення, розпорядження, накази – короткотермінового або оперативного.

Правовою основою діяльності системи загальної середньої освіти є Конституція України, закони України «Про освіту», «Про загальну середню освіту», «Про позашкільну освіту», «Про охорону дитинства», інші законодавчі та нормативно-правові акти, що гарантують громадянам реалізацію права на загальну середню освіту. Організаційно-управлінським проектом державної політики в галузі освіти є Державна національна програма «Освіта» (Україна XXI століття). Зміст програми визначається як загальними принципами державної політики в галузі освіти, так і об'єктивними даними проведеного аналізу стану, тенденцій і перспектив розвитку освіти.

В Україні законодавчо закріплено визнання освіти пріоритетною сферою соціально-економічного, духовного і культурного розвитку суспільства, метою

освіти є всебічний розвиток людини як особистості і найвищої соціальної цінності. Україна має розвинену і всеохоплюючу систему освіти, яка за основними показниками була і залишається на рівні світових стандартів. Загальна середня освіта є обов'язковою складовою системи освіти, яка характеризується різноманітністю типів і форм власності навчальних закладів, їх розгалуженою мережею та багаторівневою структурою управління.

Наявність ефективного законодавства є основою формування державної політики в галузі загальної середньої освіти та її успішної реалізації, забезпечення успіху в реформуванні системи загальної середньої освіти, вдосконалення державного управління в цій надзвичайно важливій галузі.

Відповідно до Конституції України, державну політику в галузі освіти визначає Верховна Рада України, а здійснюють її органи державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Розділом VI Закону України «Про загальну середню освіту» визначено органи управління системою загальної середньої освіти на державному і місцевому рівнях та їх повноваження. Центральним галузевим органом державної виконавчої влади, який відповідає за розроблення та реалізацію державної політики в системі загальної середньої освіти, визнано Міністерство освіти і науки України. Його повноваження та функції визначено законами України «Про освіту», «Про загальну середню освіту», «Положенням про Міністерство освіти і науки України», Постановою Кабінету Міністрів України «Питання Міністерства освіти України».

Міністерство, відповідно до покладених на нього завдань у сфері прогнозування й планування розвитку освіти, розробки організаційного та правового механізму її функціонування, аналізує стан освіти, прогнозує її розвиток відповідно до потреб особистості, суспільства, держави; розробляє нормативно-правову основу функціонування системи освіти, здійснює експертизу проектів загальнодержавних, відомчих, інших рішень і програм у частині стосовно освіти, готує проекти законодавчих актів і урядових рішень;

прогнозує та впорядковує структуру мережі державних навчально-виховних закладів; розробляє положення про навчально-виховні заклади освіти.

Міністерство в межах своїх повноважень, на основі та на виконання актів законодавства видає накази, організовує і контролює їх виконання. У разі потреби видає разом з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування спільні нормативно-правові акти.

Нормативно-правові акти МОН України підлягають реєстрації в установленому законодавством порядку.

Рішення МОН, прийняті в межах його повноважень, є обов'язковими для виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями усіх форм власності і громадянами.

Необхідно відзначити, що управління системою загальної середньої освіти в Україні розвивається за державно-громадською моделлю. Органами громадського самоврядування в освіті на найвищому рівні є Всеукраїнський з'їзд працівників освіти. За роки незалежності в Україні відбулося два таких з'їзди – грудень 1992 та жовтень 2001 рр. Результатом II Всеукраїнського з'їзду працівників освіти стало прийняття Державної національної програми «Освіта» (Україна XXI століття). Органи громадського самоврядування в освіті вносять пропозиції щодо формування державної політики у сфері освіти. Головна мета державно-громадського управління – поєднати зусилля держави і суспільства у вирішенні проблем формування державної політики в галузі освіти, питань навчально-виховної, методичної, економічної, фінансово-господарської діяльності закладів освіти.

Для сучасного стану системи управління освітою характерний процес децентралізації, тобто передача ряду функцій і повноважень від вищих органів управління нижчим. Державні органи розробляють найбільш загальні стратегічні напрями, а місцеві органи державної виконавчої влади та місцевого

самоврядування спрямовують зусилля на вирішення конкретних, фінансових, кадрових, матеріальних, організаційних проблем.

Частину функцій Міністерство освіти і науки України виконує безпосередньо, а частину покладає на місцеві органи управління освітою.

В Україні не створено спеціальних освітніх територіальних одиниць, як це практикується в деяких країнах світу (навчальні округи або академії у Франції, шкільні округи в США). Управління освітою відбувається відповідно до адміністративно-територіального поділу країни.

Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Місцеві державні адміністрації» визначають делеговані повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад” [2, ст. 31].

Місцеві органи державної виконавчої влади й органи місцевого самоврядування, здійснюючи державну політику в галузі освіти та в межах своєї компетенції, встановлюють, не нижче означених Міністерством освіти і науки України мінімальних нормативів, обсяги бюджетного фінансування закладів загальної середньої освіти, що є комунальною власністю, та забезпечують фінансування витрат на їх утримання; забезпечують розвиток мережі закладів загальної середньої освіти, зміцнення їх матеріальної бази, господарське обслуговування; здійснюють соціальний захист педагогічних та інших працівників шкіл, дітей та учнівської молоді, створюють умови для їх виховання, навчання й роботи відповідно до нормативів матеріально-технічного та фінансового забезпечення; організують облік дітей дошкільного й шкільного віку; контролюють виконання вимог щодо навчання дітей у закладах освіти; вирішують питання, пов'язані з опікою та піклуванням про неповнолітніх, які залишилися без піклування батьків, дітей-сиріт, захист їх прав, надання матеріальної та іншої допомоги; створюють належні умови за місцем проживання для виховання дітей, молоді, розвитку здібностей,

задоволення їх інтересів; забезпечують у сільській місцевості регулярне безкоштовне підвезення до місця навчання й дому учнів та педагогічних працівників.

Таким чином, управління системою загальної середньої освіти, її матеріально-технічне та фінансове забезпечення; контроль за здобуттям неповнолітніми повної загальної середньої освіти, створення при закладах фонду загальнообов'язкового навчання за рахунок коштів місцевого бюджету, забезпечення регулярного обов'язкового підвезення до місця навчання і додому школярів та інші функції покладаються на органи місцевого самоврядування.

Оскільки загальноосвітні заклади задовольняють спільні потреби декількох територіальних громад, а сільські, селищні ради та ради багатьох міст не здатні самотійно здійснювати організацію функціонування закладів освіти на своїй території, то вони передають (делегують) названі повноваження районним та обласним радам.

Районні та обласні ради, у свою чергу, делегують свої функції виконавчим органам – відповідно районній та обласній державним адміністраціям.

Для реалізації державної освітньої політики на рівні області у складі обласної державної адміністрації створюється обласне управління освіти і науки. Управління виконує функції, які передані йому обласною радою та функції, надані йому Міністерством освіти і науки України. Відповідно обласне управління безпосередньо підзвітне і підконтрольне голові обласної державної адміністрації, а також обласній раді та Міністерству освіти і науки України.

Нормативно завдання обласних управлінь освіти та науки визначаються «Типовим положенням про управління освіти обласної, Київської та Севастопольської міської державної адміністрації».

Управління підзвітне обласній раді. На засіданнях обласної ради може заслуховуватися звіт начальника управління освіти про провадження державної політики в галузі освіти на рівні області, затверджуються регіональні програми

в галузі освіти та бюджет, а отже, і обсяги коштів, що виділяються на утримання освітянської галузі.

В свою чергу Міністерство освіти може перевіряти роботу обласного управління. У разі визнання МОН роботи управління незадовільною, міністр звертається з відповідним вмотивованим поданням до голови місцевої державної адміністрації про звільнення начальника управління.

Управління освіти і науки обласної державної адміністрації аналізує стан освіти в області, організовує розробку і виконання регіональних програм розвитку освіти, забезпечує розвиток мережі навчально-виховних закладів області, проводить їх ліцензування та атестацію. До його функцій входить і впровадження затверджених Міністерством освіти і науки нових освітніх технологій, здійснення контролю за діяльністю відділів освіти в районах та містах, організація державного інспектування підпорядкованих установ та закладів освіти, формування замовлення на методичну та педагогічну літературу, навчальні програми, посібники, документи про загальну середню освіту, фінансування закладів загальної середньої освіти, що фінансуються з обласного бюджету та ін.

На рівні адміністративного району в складі районних державних адміністрацій утворюються районні відділи освіти. Вони підзвітні й підконтрольні районній раді та обласному управлінню освіти як вищестоящому органу виконавчої влади.

Великі міста, зокрема міста обласного підпорядкування, здатні самостійно виконувати функції щодо організації освіти на своїй території. Для цього при міських радах створюються управління (відділи) освіти, як виконавчі органи місцевого самоврядування, що підзвітні радам. Водночас управління (відділи) освіти підзвітні обласному управлінню освіти.

Районний та міський відділи (управління) освіти здійснюють безпосереднє керівництво загальноосвітніми школами, ліцеями, гімназіями, аналізують стан освіти в районі (місті), подають пропозиції місцевим органам влади щодо зміцнення навчально-матеріальної бази закладів освіти, сприяють створенню

різних типів закладів освіти, організують навчання обдарованих дітей, а також дітей, які мають вади у фізичному і розумовому розвитку, сприяють влаштуванню до інтернатних закладів дітей-сиріт і дітей, які залишилися без батьківського піклування, організують роботу психологічної служби, соціально-педагогічного патронажу в закладах освіти, визначають потребу закладів освіти у педагогічних кадрах і задовольняють її, проводять атестацію педагогічних працівників району (міста), аналізують використання бюджетних коштів на освіту та інше.

Обласні, районні та місцеві органи управління освітою діють на підставі законів України «Про освіту», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», положень про відділи та управління освіти місцевих органів самоврядування й органів виконавчої влади, які приймаються на підставі типових положень, інших нормативних актів.

Відповідно до ст. 6 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», на виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, власних і делегованих повноважень голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів – накази [1].

Відповідно до ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування», рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень. Рішення ради приймається відкритим або таємним голосуванням на пленарному засіданні після обговорення більшістю депутатів від загального складу ради. Рішення ради нормативно-правового характеру набувають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо радою не встановлено більш пізній строк введення цих рішень у дію.

Сільський, селищний, міський голови, голова районної у місті, районної, обласної ради в межах своїх повноважень видають розпорядження.

Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, прийняті в межах їх компетенції, є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма

органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами.

Одночасно із місцевими (обласними та районними) органами управління освітою на відповідних адміністративно-територіальних одиницях працюють органи самоврядування в освіті – з'їзд працівників освіти АР Крим, районна, міська, обласна конференції педагогічних працівників. Змістом діяльності самоврядування є самостійне планування роботи, вирішення питань навчально-виховної, наукової, методичної, фінансово-господарської діяльності; визначення змісту шкільного комплексу освіти, форм і методів навчання; прийняття на роботу педагогічних та інших працівників; здійснення громадського контролю за організацією харчування в навчально-виховних закладах.

Виходячи із вищезазначеного ми бачимо, що організаційно-правові засади функціонування системи загальної середньої освіти на регіональному рівні впорядковані, законодавчо визначено компетенцію та функцію, підконтрольність та відповідальність кожного рівня управління, їх взаємозв'язок між собою.

Як бачимо, організаційна модель управління загальною середньою освітою на регіональному рівні має визначені нормами права горизонтальні та вертикальні зв'язки, ієрархічну побудову, децентралізовану організаційну структуру щодо утворення, функціонування та підконтрольності органів управління.

У результаті дослідження з'ясовано, що у містах обласного значення органи управління освітою створюються при органах місцевого самоврядування, у всіх інших випадках – при органах виконавчої влади.

З огляду на те, що прийняття рішень щодо фінансового забезпечення закладів загальної середньої освіти знаходиться у компетенції органів місцевого самоврядування, то на міському рівні управління освітою ці питання вирішуються більш оперативно.

Організаційно-правові засади функціонування системи загальної середньої освіти на регіональному рівні є державно-управлінською категорією, характеризують відносини органів управління системою загальної середньої освіти різних рівнів, організаційні зв'язки між ними, які забезпечують взаємодію та взаємозв'язок елементів системи та врегульовані нормами права.

Список використаних джерел

1. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. № 586 – XIV.
2. Закон України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР.
3. *Карамішев Д. В.* Стратегічне управління інноваційними процесами в системі охорони здоров'я: державні механізми : монографія / Д. В. Карамішев. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. – 304 с.
4. *Куценко В. І.* Економіка освіти : навч. посіб. / В. І. Куценко. – К. : Міленіум, 2003. – 105 с.
5. *Одінцова Г. С.* Теорія та історія державного управління : навч. посіб. / Г. С. Одінцова, В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова [та ін.]. – К. : «Вид. дім «Професіонал», 2008. – 288 с.
6. Структурно-функціональне забезпечення діяльності територіальних органів влади / Н. М. Мельтюхова, В. В. Корженко, Г. С. Одінцова та ін. ; за заг. ред. Н. М. Мельтюхової. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2007. – 244 с.

Mykhaylik I. M. Organizational-legal bases of functioning of secondary educational system of the regional level.

In the article the special attention is concentrated on the features of organizational construction of state management of secondary educational system. After analyzing of normative documents and scientific sources there was made the research of normative forms and forms of the organizational-legal providing, which were appeared on the different levels of administrative activity of the secondary educational system.

Key words: bodies organs of state administration, system of universal secondary education, normatively-legal acts, organizational structure, levels of administrative activity.

Михайлик И. Н. Организационно-правовые основы функционирования системы общего среднего образования на региональном уровне.

Рассмотрены особенностям организационного построения государственного управления системой общего среднего образования. На основе проанализированных нормативно-правовых документов и научных источников проведено исследование нормативно-правовых форм и форм организационно-правового обеспечения, которые создаются на различных уровнях управленческой деятельности в системе общего среднего образования.

Ключевые слова: органы государственного управления, система общего среднего образования, нормативно-правовые акты, организационная структура, уровни управленческой деятельности.