

**В. Г. ЧОРНА. ОРГАНІЗАЦІЙНО-СТРУКТУРНІ ФОРМУВАННЯ В СФЕРІ ПОЗАШКІЛЬНОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ**

*Розглядається питання організаційно-структурних формувань в сфері позашкільної освіти та системи суб'єктів позашкільної освіти. Запропоновано систему суб'єктів в сфері позашкільної освіти та розкрито зміст їхніх повноважень.*

**Ключові слова:** учасник позашкільної освіти, суб'єкт позашкільної освіти, система суб'єктів позашкільної освіти.

*Рассматривается вопрос организационно-структурных формирований в сфере внешкольного образования и системы субъектов внешкольного образования. Предложена система субъектов в сфере внешкольного образования и раскрыто содержание их полномочий.*

**Ключевые слова:** участник внешкольного образования, субъект внешкольного образования, система субъектов внешкольного образования.

*Issues raised in the organizational and structural formations in school education and subjects of school education. The analysis system is proposed subjects in school education and the content of their powers.*

**Key words:** party school education, subject of school education, school education system entities.

Після здобуття Україною незалежності виникла необхідність побудови індивідуальної системи публічного адміністрування всіма галузями, зокрема освітою та її підвидовим елементом – позашкільною освітою. На сьогоднішній день, Україна має складну систему публічних органів управління, які здійснюють адміністрування позашкільною освітою.

Публічне адміністрування є необхідною умовою розвитку суспільства, спільної праці людей для досягнення певних цілей у відповідних сферах та галузях діяльності, у тому числі у сфері освіти та її підвидовим елементом – позашкільною освітою. Адміністрування позашкільною освітою здійснюється системою державних та недержавних органів (яким делеговано державні повноваження).

Публічна адміністрація як правова категорія має два виміри: функціональний і організаційно-структурний. При функціональному підході — це діяльність відповідних структурних утворень з виконання функцій, спрямованих на реалізацію публічного інтересу. Таким інтересом в українському праві визнається інтерес соціальної спільності, що легалізований і задоволений державою. Таким чином, наприклад, виконання публічною адміністрацією правоохоронної функції означає системну діяльність усіх структурних утворень, які мають таку функцію.

При організаційно-структурному підході публічна адміністрація — це сукупність органів, які утворюються для здійснення (реалізації) публічної влади. В українському праві публічною владою визнається: а) влада народу як безпосереднє народовладдя; б) державна влада — законодавча, виконавча, судова; в) місцеве самоврядування. Публічну владу в Україні здійснюють такі органи: по-перше, Верховна Рада України (парламент), Президент України (як владний інститут), місцеві ради. Вони реалізують владу народу, що знаходить вираз у

© ЧОРНА Вікторія Григорівна – здобувач Національної академії внутрішніх справ України

виборчих процесах; по-друге, усі органи й установи, що реалізують державну владу. Наприклад, органи виконавчої влади, суди та ін.; по-третє, усі органи й установи, що реалізують місцеве самоврядування. Наприклад, виконавчі комітети міських рад, громадські об'єднання, органи самоорганізації населення тощо.

Таким чином, публічна адміністрація — це система організаційно-структурних утворень, які на законних підставах набули владних повноважень для їх реалізації в публічних інтересах<sup>1</sup>.

Детальний аналіз функцій та компетенції органів публічного управління в сфері позашкільної освіти дасть можливість узагальнити та структурувати наявну систему органів публічного управління позашкільної освіти.

У теорії права встановлено, що зміст правових категорій «суб'єкти правовідносин» і «учасники правовідносин» ґрунтується на онтолого-гносеологічних підходах.

Відповідно до них, зазначені поняття перебувають у різній площині знань. Учасники правовідносин — це онтологічна категорія і кожен з них є правовим феноменом, тобто абстрактним і об'єктивним відбитком реально існуючих фактів участі тих чи інших осіб правовідносинах.

Суб'єкти правовідносин — категорія гносеологічна, вона сформована на базі відповідних правових феноменів в результаті дослідницьких зусиль і містить суб'єктивні погляди на властивості, що характеризують учасників у відповідних правовідносинах<sup>2</sup>. Таким чином, на нашу думку, суб'єктом позашкільної освіти — є публічні органи управління, які визначають та реалізують політику в сфері позашкільної освіти, а також юридичні та фізичні особи, які організовують та здійснюють навчально-виховну діяльність в позашкільному навчально-виховному закладі. В свою чергу, учасником позашкільної освіти — це суб'єкти відносин, котрі безпосередньо приймають участь у правовідносинах, які виникають в сфері позашкільної освіти.

Система суб'єктів позашкільної освіти — це сукупність організаційно-структурних утворень, які наділені владними повноваженнями та на законних підставах здійснюють свою діяльність в сфері позашкільної освіти, з метою задоволення публічних інтересів в зазначеній сфері.

З огляду на зазначене, пропонуємо внести доповнення до статті 1 Закону України «Про позашкільну освіту» та включити визначення термінів «суб'єкт позашкільної освіти», «учасник позашкільної освіти», а також доповнити даний Закон розділом, який матиме назву «Система суб'єктів позашкільної освіти» та включити до нього наступні статті: Стаття «Поняття системи суб'єктів позашкільної освіти»; Стаття «Верховна Рада України»; Стаття «Президент України»; Стаття «Кабінет Міністрів України»; Стаття «Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади в галузі освіти — Міністерство освіти і науки України»; Стаття «Інші центральні органи виконавчої влади в сфері управління яких перебувають позашкільні навчальні заклади»; Стаття «Рада міністрів Автономної Республіки Крим»; Стаття «Обласні, Київська та Севастопольська міська, районні державна адміністрація та підпорядковані їм органи управління, у сфері управління яких перебувають позашкільні навчальні заклади»; Стаття «Органи місцевого самоврядування».

Разом з тим, слід зазначити, що в системі суб'єктів позашкільної освіти існують суб'єкти, які не наділені владно-розпорядчими повноваженнями, проте у межах території їх діяльності можуть представляти разом з депутатами інтереси жителів будинку, вулиці, мікрорайону, села, селища, міста у відповідній місцевій

рад і її органах, місцевих органах виконавчої влади; вносити у встановленому порядку пропозиції до проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць та проектів місцевих бюджетів; організовувати на добровільних засадах проведення робіт з благоустрою та утримання в належному стані кімнат дитячої творчості, клубів за інтересами тощо з додержанням встановленого законодавством порядку проведення таких робіт. Діяльність таких організацій є підвидом соціального управління – громадського управління.

Функціонування суб'єктів громадського управління, як правило, не підкріплюється примусовою силою в характерному для державного управління обсязі, а її рисою є морально-організаційний характер<sup>3</sup>. Так, ми вважаємо, що до системи суб'єктів в сфері позашкільної освіти, які не наділені владно-розпорядчими повноваженнями слід віднести: органи громадського самоуправління та громадські організації. Однак, дані суб'єкти не входять до системи суб'єктів, які здійснюють саме адміністративне регулювання в сфері позашкільної освіти.

З огляду на зазначене, вважаємо за доцільне внести доповнення до Закону України «Про позашкільну освіту», а саме доповнити даний Закон Розділом, який матиме назву «Приватне управління в сфері позашкільної освіти» та включити статті наступного змісту: Стаття «Органи громадського самоврядування»; Стаття «Громадські організації».

Публічні органи управління (публічна адміністрація) здійснюють різні функції щодо задоволення потреб людини та громадянина, зокрема, і в сфері позашкільної освіти. Розглянемо особливості їх компетенції та повноваження щодо сфери позашкільної освіти детальніше.

Так, єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України, до виключних повноважень якої входить і прийняття законів (пункт 3 частини першої ст. 85 Конституції України), що мають найвищу юридичну силу і яким повинні відповідати нормативно-правові акти всіх інших державних органів. Саме Верховній Раді України належить утвердження конституційних положень та основ в сфері освіти та позашкільної освіти, зокрема.

Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини та громадянина, зокрема й щодо надання та отримання позашкільної освіти, здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (ст. 101 Конституції України). Частина третя ст. 55 Основного Закону нашої держави проголошує, що кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Так, у своїй першій щорічній доповіді омбудсмен зазначив, що державою здійснено цілий ряд заходів з метою розвитку освіти взагалі. До яких належать: прийняття низки нормативно-правових актів, які регулюють відносини в даній сфері; збереження розмаїття позашкільних закладів, які працюють як комплексні або профільні та ін. Проте є і негативні моменти в сфері позашкільної освіти. Одним з них є скорочення мережі позашкільних закладів в Харківській області, де останнім часом із 105 закладів позашкільної освіти залишилось 70. Кількість дітей шкільного віку, які навчалися в цих творчих об'єднаннях, зменшилась з 26,3% до 13,5%. Подібна ситуація – у Вінницькій (10,5%), Закарпатській (10,6%), Хмельницькій (13,5%) областях. За останні роки кошти на розвиток матеріально-технічної бази позашкільних закладів освіти практично не виділялися<sup>4</sup>.

Главою держави, гарантом її суверенітету і територіальної цілісності, гаран-

том дотримання Конституції, прав і свобод людини, відповідно до ст. 102 Конституції України, є Президент України, який виступає від імені держави. Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на всій території України. Одним з конституційних прав, яке гарантується державою є право на освіту. Президент своїми діями всіляко сприяє підвищенню культурно-освітнього рівня населення.

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує й контролює діяльність цих органів.

У системі центральних органів виконавчої влади, що здійснюють управління в сфері позашкільної освіти, необхідно виокремити Міністерство освіти і науки. Відповідно Закону України «Про позашкільну освіту», встановлено, що спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади в галузі освіти (позашкільної освіти), є Міністерство освіти і науки<sup>5</sup>. Відповідно до якого встановлено, що спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у сфері освіти бере участь у визначенні державної політики в сфері позашкільної освіти, її розробленні, реалізації та забезпеченні контролю за реалізацією останньої. Даний орган спрямовує та координує діяльність у цій сфері інших органів виконавчої влади, виконує всі встановлені для нього функції центрального органу виконавчої влади з управління позашкільною освітою, а також виконує інші повноваження в межах своєї компетенції.

Спеціально уповноважений орган в сфері освіти наділений цілою низкою загальних та спеціальних повноважень в сфері позашкільної освіти. Проте, проблемі розвитку освітнього потенціалу позашкільної освіти України, питанням прогнозування та визначення перспектив і пріоритетних напрямів розвитку даної сфери до потреб особистості, суспільства та держави, на нашу думку приділено не достатньо уваги.

До інших центральних органів виконавчої влади, у сфері управління яких перебувають позашкільні навчальні заклади слід віднести: Міністерство культури і мистецтв; Міністерство в справ сім'ї, молоді та спорту; Міністерство охорони здоров'я; Міністерство юстиції; Міністерство внутрішніх справ; прокуратура та ін. Ці центральні органи виконавчої влади здійснюють разом з Міністерством освіти і науки України публічне адміністрування підлеглими навчальними закладами шляхом їх фінансування, створення матеріальної бази, призначення на посаду керівників цих закладів, організації підготовки наукових і науково-педагогічних кадрів, забезпечення організаційного і методичного керівництва, здійснюють контрольні функції з питань дотримання вимог про якість освіти та ін. Акти цих органів, прийняті в межах їх компетенції, є обов'язковими для місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, і підлеглих їм органів управління освітою, навчальних закладів відповідного профілю незалежно від форм власності.

До структури обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій входять органи, які здійснюють управління у сфері позашкільної освіти.

Дані органи виконують політику держави в галузі освіти, зокрема і в сфері

позашкільної освіти в межах своєї компетенції, реалізуючи такі завдання, як: встановлюють не нижчі за встановлені Міністерством освіти та науки України мінімальні нормативи об'єму бюджетного фінансування закладів освіти, установ, організацій системи освіти, віднесених до комунальної власності та забезпечують фінансування витрат на їх утримання; здійснюють соціальний захист робітників сфери освіти, дітей, учнівської та студентської молоді; контролюють дотримання правил навчання дітей в позашкільних навчальних закладах освіти; за місцем проживання створюють належні умови для виховання дітей, молоді, розвитку їх здібностей і задоволення їх інтересів, а також виконують інші повноваження встановлені законом

Для розв'язання цих завдань державні адміністрації за участю органів місцевого самоврядування створюють відповідні органи управління освітою – відділи освіти і управління освіти, які діють на основі Закону України «Про освіту»<sup>6</sup>, «Про місцеве самоврядування в Україні»<sup>7</sup>, «Про місцеві державні адміністрації»<sup>8</sup>; положень про відділи і управління освіти місцевих органів самоврядування і органів виконавчої влади, ухвалених на підставі типових положень, наприклад, «Типове положення про Головне управління освіти і науки Київської державної адміністрації, управління освіти і науки обласної, Севастопольської міської державної адміністрації»<sup>9</sup> та «Типове положення про відділ освіти районної, районної в містах Києві і Севастополі державної адміністрації»<sup>10</sup>, інших нормативних актів.

Так, в обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях діють управління освітою, а в міських та районних державних адміністраціях – відділи освіти. Утворення в обласних, Київській, Севастопольській державних адміністраціях управлінь освіти замість колишніх відділів свідчить про розширення їх повноважень, поповнення новими формами та змістом управління.

Органи місцевого самоврядування здійснюють державну політику в сфері позашкільної освіти в межах їх компетенції. Так, зазначені органи встановлюють, не нижче визначених спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері освіти України, мінімальні нормативи, обсяги бюджетного фінансування навчальних закладів, установ, організацій системи освіти, що є комунальною власністю та забезпечують фінансування витрат на їх утримання. Крім того, вони забезпечують розвиток мережі позашкільних навчальних закладів та установ, організацій системи освіти, зміцнення їх матеріальної бази, господарське обслуговування; вживають заходів для залучення вихованців, учнів і слухачів, які потребують соціальної допомоги та соціальної реабілітації, до різних форм позашкільної освіти; забезпечують соціальний захист вихованців, учнів і слухачів, педагогічних працівників, спеціалістів та інших працівників позашкільних навчальних закладів; координують діяльність педагогічних колективів позашкільних навчальних закладів, громадських організацій, підприємств та сім'ї щодо одержання вихованцями, учнями і слухачами позашкільної освіти; здійснюють контроль за діяльністю педагогічних колективів позашкільних навчальних закладів, узагальнюють та поширюють досвід їх роботи; проводять державну атестацію позашкільних навчальних закладів незалежно від типів і форм власності; сприяють створенню піклувальних та опікунських рад, благодійних фондів.

Отже, сучасна система організаційно-структурних формувань, які здійсню-

ють регулювання в сфері позашкільної освіти, має дуже розгалужену та не надто дійову систему управління, яка потребує: структуризації публічних органів управління в сфері позашкільної освіти; систематизації компетенції публічних органів управління в сфері позашкільної освіти; організації психологічних служб для дітей та молоді, консультативні пункти з питань професійного консультування молоді та професійної орієнтації вихованців, учнів та слухачів; організації у сільській місцевості мережі культурно-просвітніх закладів позашкільної освіти (клубів, станцій, бібліотек тощо); забезпечення належного контролю за дотриманням вимог щодо змісту, рівня і обсягу позашкільної освіти, атестацією позашкільних навчальних закладів, що є комунальною власністю; посилення взаємодії органів всіх рівнів з громадськими організаціями; здійснення належного кадрового та матеріального забезпечення сільських, малокомплектних і гірських позашкільних навчальних закладів.

1. *Колпаков В.К.* Про публічні адміністрації // *Право України*. – 2003. – № 5. – С. 28–31. 2. *Колпаков В.К.* Адміністративно–деліктний правовий феномен: Монографія. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – С. 407. 3. *Колпаков В.К., Кузьменко О.В.* Адміністративне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – С. 14-15. 4. *Стан* дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні. Перша щорічна доповідь уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 24 вересн. 2008 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://www.ombudsman.kiev.ua> 5. *Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України: Постанова Кабінету Міністрів України від 19 грудня 2006 року №1757* // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua> 6. *Про освіту: Закон України* // *Відомості Верховної ради України*. – 1996. – № 21. – Ст. 84. 7. *Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України* від 20 травня 1997 р. // *Відомості Верховної Ради України*. – 1997. – № 24. – Ст. 170. 8. *Про місцеві державні адміністрації: Закон України* від 9 квітня 1999 р. // *Відомості Верховної Ради України*. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190. 9. *Типове положення про Головне управління освіти і науки Київської державної адміністрації, управління освіти і науки обласної, Севастопольської міської державної адміністрації: Затверджене Постановою Кабінету Міністрів України* від 22 серпня 2000 р. № 1326 // *Офіційний вісник України*. – 2000. – № 35. – Ст. 1489. 10. *Типове положення про відділ освіти районної, районної в містах Києві і Севастополі державної адміністрації: Затверджене Ухвалою Кабінету міністрів України* від 11 березня 1999 р. № 347 // *Офіційний вісник України*. – 1999. – № 10. – Ст. 394.