

10. Act of 10 February 1967 relating to procedure in cases concerning the public administration. 1967. URL: <https://www.sjofartsdir.no/en/shipping/legislation/laws/act-of-10-february1967-no-00-relating-to-procedure-in-cases-concerning-the-public-administration/> (дата звернення: 16.03.2018).

11. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym. 1990. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19900160095> (дата звернення 20.03.2018).

12. Recommendation no. R (97) 7 of the committee of ministers to member states on local public services and the rights of their users. 1997. URL: [https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R\(97\)7.pdf](https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R(97)7.pdf) (дата звернення: 21.03.2018).

13. European Governance A White Paper. 2001. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-10_en.htm (дата звернення: 24.03.2018).

УДК 342.9

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ОСВІТИ ЦЕНТРАЛЬНИМИ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

QUESTIONS OF THE PUBLIC ADMINISTRATION IMPLEMENTATION IN THE FIELD OF EDUCATION BY CENTRAL BODIES OF THE PUBLIC AUTHORITY

Щокін Р.Г.,

кандидат юридичних наук,

доцент, докторант

Навчально-наукового інституту права

імені князя Володимира Великого

Міжрегіональної академії управління персоналом

Стаття присвячена дослідженню змісту публічного адміністрування у сфері освіти, яке здійснюється центральними органами виконавчої влади. Проаналізовано законодавство про освіту, визначено відповідну систему суб'єктів публічного адміністрування у сфері освіти, висвітлено їхні завдання, функції та компетенцію. Зроблено висновок, що організація публічного адміністрування у сфері освіти представляє собою взаємодоповнюючу і взаємодіючу діяльність різних ланок влади й управління в цій сфері.

Ключові слова: освіта, публічне адміністрування, публічна адміністрація, центральні органи публічної влади, публічне адміністрування у сфері освіти.

Статья посвящена исследованию содержания публичного администрирования в сфере образования, которое осуществляется центральными органами исполнительной власти. Проанализировано законодательство об образовании, определено соответствующую систему субъектов публичного администрирования в сфере образования, освещено их задачи, функции и компетенцию. Сделан вывод, что организация публичного администрирования в сфере образования представляет собой взаимодополняющую и взаимодействующую деятельность различных звеньев власти и управления в этой сфере.

Ключевые слова: образование, публичное администрирование, публичная администрация, центральные органы публичной власти, публичное администрирование в сфере образования.

The article is devoted to the study of the content of public administration in the field of education, which is carried out by central executive authorities. The law on education is analyzed, the corresponding system of public administration subjects in the sphere of education is defined, the tasks, functions and competence are highlighted. It is concluded that the organization of public administration in the field of education is a complementary and interactive activity of various branches of power and management in this field.

Key words: education, public administration, central public authorities, public administration in the field of education.

Постановка проблеми. Забезпечення належної організації діяльності публічної адміністрації у сфері освіти є необхідною умовою розвитку цієї важливої галузі суспільства. Для України, де останні десятиліття не припиняється реалізація політичних, економічних і соціальних реформ, значимість раціональної та обґрунтованої організаційної структури публічної адміністрації у сфері освіти є надзвичайно високою.

Оскільки побудова публічної адміністрації у сфері освіти ґрунтується на визнанні первинності функцій і повноважень, то це, відповідно, зумовлює необхідність вироблення науково-теоретичних моделей і концепцій публічного адміністрування у сфері освіти.

Підвищення ефективності публічного адміністрування у сфері освіти, зниження рівня корупції, залучення громадян до розроблення та реалізації управлінських рішень, забезпечення демократичних освітніх стандартів, підвищення якості надання освітніх послуг та якості освіти та інші показники обґрунтовують необхідність проведення дослідження проблем здійснення центральними органами виконавчої влади публічного адміністрування у сфері освіти.

Стан опрацювання. Юридична наукова література насичена надбаннями вітчизняних учених щодо проблем виконавчої влади та публічного адміністрування у сфері освіти. Загальні питання адміністрування освітою досліджувалися у працях В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяка, А.С. Васильєва, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна та інших дослідників, окремі проблеми адміністрування у сфері освіти вивчалися такими вченими, як Н.Л. Губернська, М.Н. Курко, С.О. Мосьондз, В.М. Савіщенко, К.А. Постол, М.О. Русін та іншими. Водночас комплексно проблематика публічного адміністрування у сфері освіти, що здійснюється центральними органами виконавчої влади, не вивчалася.

Мета статті полягає в аналізі змісту публічного адміністрування у сфері освіти, яке здійснюється центральними органами виконавчої влади.

Виклад основного матеріалу. До центральних органів публічного адміністрування у сфері освіти належать: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство освіти та науки України, Державна інспекція

навчальних закладів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, у сфері управління яких перебувають навчальні заклади.

Згідно зі ст. 6 Закону України «Про освіту» діяльність центральних органів публічного адміністрування у сфері освіти має ґрунтуватися на таких принципах: людиноцентризм; верховенство права; забезпечення якості освіти та якості освітньої діяльності; забезпечення рівного доступу до освіти без дискримінації за будь-якими ознаками, зокрема за ознакою інвалідності, розвиток інклюзивного освітнього середовища, зокрема в закладах освіти, найбільш доступних і наближених до місця проживання осіб з особливими освітніми потребами; забезпечення універсального дизайну та розумного пристосування; науковий характер освіти; різноманітність освіти; цілісність і наступність системи освіти; прозорість і публічність прийняття та виконання управлінських рішень та інших.

Свою діяльність центральні органи публічного адміністрування у сфері освіти мають спрямовувати на те, щоб забезпечувати рівні можливості здобувати освіту всім громадянам на території України.

Метою діяльності центральних органів публічного адміністрування у сфері освіти є забезпечення реалізації для громадян права на освіту, охорона й захист цього права, підвищення освітнього рівня громадян, створення умов для здобуття громадянської освіти, спрямованої на формування компетентностей, пов'язаних із реалізацією особою своїх прав і обов'язків як члена суспільства, усвідомленням цінностей громадянського (вільного демократичного) суспільства, верховенства права, прав і свобод людини й громадянина.

Верховна Рада України має встановлені Конституцією України повноваження. Вони поділяються на дві групи: повноваження загального характеру й ті, що здійснюються тільки шляхом прийняття законів.

Закон України «Про освіту» не включає до системи органів публічного адміністрування освітою Верховну Раду. Однак згідно з ч. 2 ст. 5 Закону України «Про освіту» державну політику у сфері освіти визначає Верховна Рада України, а реалізують Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки, інші центральні органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування.

Дуже важливе місце в системі центральних органів публічного адміністрування сферою освіти належить Кабінету Міністрів України.

Як впливає зі ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. [1] основними завданнями Кабінету Міністрів України у сфері освіти є такі: виконання Конституції України, законів України, які регулюють суспільні відносини у сфері освіти й відповідних актів Президента України; вжиття заходів щодо забезпечення права на освіту в Україні, сприятливих умов для вільного отримання освіти в Україні всіма громадянами; забезпечення проведення державної політики у сфері освіти; розроблення й затвердження державних програм у сфері освіти; забезпечення розвитку та державної підтримки науково-технічного й інноваційного потенціалу держави; спрямування та координація роботи Міністерства освіти і науки України, здійснення контролю за його діяльністю.

Відповідно до Положення про Міністерство освіти і науки, яке затверджене постановою Кабінету Міністрів України № 630 від 16 жовтня 2014 р., основними завданнями міністерства є такі:

1) забезпечення формування й реалізації державної політики у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, трансферу (передачі) технологій;

2) забезпечення формування й реалізації державної політики у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю навчальних закладів, підприємств, уста-

нов та організацій, які надають послуги у сфері освіти або провадять іншу діяльність, пов'язану з наданням таких послуг, незалежно від їхнього підпорядкування і форми власності [2].

Наступним суб'єктом публічного адміністрування у сфері освіти є Державна інспекція навчальних закладів України. Державна інспекція навчальних закладів України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України через міністра освіти і науки та який реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю навчальних закладів, підприємств, установ та організацій, які надають послуги у сфері освіти або провадять іншу діяльність, пов'язану з наданням таких послуг, на підставі ліцензій, виданих у визначеному законодавством порядку, та видають документи про освіту державного зразка, незалежно від їхнього підпорядкування і форми власності.

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, яким підпорядковуються навчальні заклади, разом із Міністерством освіти і науки України беруть участь у здійсненні державної політики в галузі освіти, науки, професійної підготовки кадрів, у проведенні державного інспектування та акредитації закладів освіти, здійснюють контрольні функції з дотримання вимог щодо якості освіти, забезпечують зв'язок із закладами освіти та державними органами інших країн із питань, що належать до їхньої компетенції, організують впровадження у практику досягнень науки й передового досвіду. Орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим у сфері освіти здійснює повноваження керівництва освітою, крім повноважень, віднесених до компетенції центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування й реалізацію державної політики у сфері освіти, центральних органів виконавчої влади, яким підпорядковані навчальні заклади [3].

Отже, з наведеного вище ми бачимо, що основні завдання центральних органів публічного адміністрування у сфері освіти переважно викладені в підзаконних правових актах, які безпосередньо визначають їхній статус і регламентують діяльність. На нашу думку, це є правильним.

Для виконання цих завдань із реалізації державної політики у сфері освіти центральні органи публічного адміністрування мають здійснювати свою діяльність у таких напрямках: здійснювати правотворчу діяльність, тобто приймати правові акти, якими затверджувати державну політику та повноваження суб'єктів з її реалізації; з метою реалізації заходів державної політики у сфері освіти здійснювати свою діяльність у напрямках планування; прогнозування; контролю та нагляду; надання публічних послуг; управління публічним майном; створення системи суб'єктів адміністрування тощо.

Як зазначає Є.І. Білокур, формування державної політики – це складний і багатоетапний процес. Наприклад, найвищий рівень державної політики в Україні, її «засади» визначаються парламентом, що пов'язано з повноваженням Верховної Ради України приймати закони. Президент України, як і президенти багатьох інших держав, відповідальний за формування державної політики у сфері зовнішніх відносин, оборони та державної безпеки, що впливає з його конституційних повноважень. Але і глава держави, і парламент, будучи виразниками політичної програми, підтриманої більшістю виборців, не мають власних механізмів реалізації державної політики у повному обсязі. Цю функцію здійснює виконавча влада, насамперед Кабінет Міністрів як вищий орган у системі виконавчої влади, який несе політичну відповідальність за реалізацію державної політики [4, с. 73].

Тому сьогодні актуальною є проблема виокремлення функцій центральних органів публічного адміністрування у сфері освіти із формування державної політики та з її реалізації.

Прогнозування і контроль, як функції публічного адміністрування у сфері освіти, виражаються у відповідній діяльності Кабінету Міністрів України та Міністерства освіти і науки України щодо визначення напрямів і завдань розвитку освіти на певний період часу, визначення засобів і методів досягнення результатів державної політики у сфері освіти, вжиття заходів щодо матеріального та ресурсного забезпечення, виконання запланованих заходів у встановлені терміни. Внаслідок виконання такої функції, як прогнозування, вирішуються завдання щодо прийняття правильних управлінських рішень, ґрунтуючись на науково обґрунтованих прогнозах, системному аналізі процесів, які відбуваються у сфері освіти, та перспектив їхнього розвитку.

Регулювання, як функція публічного адміністрування у сфері освіти, полягає в діяльності центральних органів влади шляхом здійснення правотворчої діяльності (встановлення певних правил, норм, стандартів у сфері освіти). Завдяки функції регулювання забезпечується взаємодія між всіма органами публічного адміністрування освітою на всіх рівнях. Функція регулювання також спрямована на створення необхідних правових, економічних, організаційних, інформаційних умов діяльності суб'єктів на всіх рівнях публічного адміністрування сферою освіти.

Також дуже важливим напрямом діяльності центральних органів публічного адміністрування у сфері освіти є координація. Координація дає змогу узгоджувати діяльність усіх суб'єктів публічного адміністрування у сфері освіти, як на державному (центральному), так і на місцевому (регіональному) рівнях. Саме завдяки координації досягається взаємодія між відповідними органами (посадовими особами), забезпечується єдність і впорядкованість дій, спрямованих на досягнення завдань, які виконуються.

Однією з важливих функцій центральних органів публічного адміністрування у сфері освіти є надання публічних послуг.

Основними суб'єктами реалізації вищенаведених функцій публічного адміністрування у сфері освіти є Кабінет Міністрів України, Міністерство освіти та науки України та Державна інспекція навчальних закладів. Поряд із цим згідно з тими завданнями, які виконують вищезгадані суб'єкти у сфері освіти, зміст цих функцій не буде однаковим. В окремих випадках виконання певних функцій буде дуже звуженим. Наприклад, Кабінет Міністрів України дуже звужено здійснює функції координації, контролю та обліку, однак наділений широкими повноваженнями щодо прогнозування, планування та регулювання. Водночас Державна інспекція навчальних закладів переважно виконує функції контролю та обліку.

Центральні органи публічного адміністрування у сфері освіти наділені владними повноваженнями, під якими треба розуміти комплекс конкретних прав та обов'язків, які надаються відповідному суб'єкту для реалізації покладених на нього завдань і функцій у сфері освіти. Обов'язковою ознакою їхніх повноважень є владність.

Із цього приводу варто звернути увагу, що владні повноваження завдяки особливій структурі визначають можливість органів публічної адміністрації, зокрема:

- керувати – всебічне вирішення питань і виконання всіх наступних повноважень;
- управляти – видання імперативних указів, розпоряджень, включно з частиною конкретних повноважень;
- вирішувати – встановлює, визначає, створює, оформляє та представляє;
- брати участь – формувати, розробляти, погоджувати порядок використання, сприяти;
- нормувати – вводити правила шляхом прийняття правових актів, установлювати нормативно-технічні та інші документи;
- організовувати – створювати умови, стимулювати, підтримувати, виконувати, інструктувати;
- розробляти пропозиції, проекти, програми, прогнози, аналітичну інформацію;
- координувати – об'єднання планів і програм, погодження актів, дій, позицій і цілей, інформаційне забезпечення;
- контролювати – перевірки, ревізії, звіти і так далі;
- забороняти – скасовувати, визнавати недійсними, призупиняти [5, с. 56–57].

Висновки. Для здійснення публічного адміністрування у сфері освіти центральні органи публічної влади мають чіткі завдання, функції та визначені повноваження. Організація публічного адміністрування у сфері освіти представляє собою взаємодоповнюючу і взаємодіючу діяльність різних ланок влади та управління в цій сфері.

Кабінет Міністрів України у сфері освіти переважно здійснює функції планування, прогнозування та регулювання. Зміст останньої функції полягає у правотворчій діяльності з розроблення правових норм, встановлення стандартів, вимог в освітній сфері для суб'єктів відповідних правовідносин. Повноваження Кабінету Міністрів України, який має організаційно вищий рівень, є додатковими, переважно спрямованими на регулювання, на відміну від тих, які нижчі в організаційному рівні центральні органи публічного адміністрування у сфері освіти.

Міністерство освіти та науки України виконує функції планування та прогнозування, регулювання, обліку та контролю. Цей орган виконує значно більше функцій у сфері освіти, як порівняти з Кабінетом Міністрів України та іншими суб'єктами.

Компетенція центральних органів публічного адміністрування у сфері освіти представляє собою властивість реалізовувати завдання та функції держави уповноваженими на те суб'єктами в межах законодавчо наділених ними для цього прав та обов'язків. В сучасних умовах модернізації адміністрування освітою, що ґрунтується на перерозподілі функцій і повноважень між центральними та місцевими органами публічного адміністрування у сфері освіти, між органами публічного адміністрування та навчальними закладами роль центральних органів публічного адміністрування у сфері освіти повинна полягати в розробленні та впровадженні національної державної політики у сфері освіти. Державна політика у сфері освіти окреслює відповідальність держави та визначає мережу для виконання функцій центральних органів публічного адміністрування освітою щодо прийняття на себе публічних зобов'язань у цій сфері.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2014. № 13. Ст. 222.
2. Про затвердження Положення про Міністерство науки і освіти: Постанова Кабінету Міністрів України № 630 від 16 жовтня 2014 р. Офіційний вісник України від 05.12.2014. № 95. С. 17. Ст. 2729, код акта 74841/2014.
3. Управління в галузі освіти URL: http://pidruchniki.com/1056112762041/pravo/upravlinnya_galuzi_osviti_ukrayini
4. Білокур Є.І. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання: дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Одеський університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2015. 194 с.
5. Тихомиров Ю.А. Теорія компетенції. М.: Юрінформцентр, 2004. 355 с.