

УДК 342.9

ОСОБЛИВОСТІ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ОСВІТИ

Ростислав ЩОКІН,

кандидат юридичних наук, доцент
Міжрегіональної академії управління персоналом

АНОТАЦІЯ

У статті проводяться теоретичні дослідження систем органів публічного управління у сфері освіти. Здійснюється аналіз юридичної літератури щодо вивчення поняття «публічна адміністрація». Обґрунтовується, що публічна адміністрація є основним суб'єктом адміністрації у сфері освіти, проте не єдиним. Робиться висновок про те, що система органів публічного адміністрування у сфері освіти складається з органів публічної адміністрації, суб'єктів із делегованими повноваженнями та громадських об'єднань.

Ключові слова: освіта, публічне адміністрування, публічна адміністрація, органи публічного управління, система.

FEATURES OF THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION BODIES IN THE FIELD OF EDUCATION

Rostyslav SHCHOKIN,

Candidate of Law, Associate Professor of
Interregional Academy of Personnel Management

SUMMARY

The article deals with theoretical studies of public administration bodies in the field of education. An analysis of legal literature on the study of the concept of "public administration" is underway. It is substantiated that public administration is the main subject of administration in the field of education, but not the only one. It is concluded that the system of public administration bodies in the field of education consists of bodies of public administration, entities with delegated authority and public associations.

Key words: education, public management, public administration, public administration bodies, system.

REZUMAT

În articol, este realizat un studiu teoretic al sistemului organelor administrației publice în domeniul educației. Se realizează analiza literaturii juridice privind studiul conceptului de administrație publică. Se susține că administrația publică este principalul subiect al administrației în domeniul educației, dar nu și singurul. Se concluzionează că sistemul organelor administrației publice în domeniul educației constă în organele administrației publice, subiecții cu autorități delegate și asociațiile obștești.

Cuvinte cheie: educație, administrație publică, administrație publică, organe ale administrației publice, sistem.

Постановка проблеми. Введення в правовий всеобуч категорії «публічна адміністрація» пов'язане зі зміною ідеологічного та змістового наповнення категорії «державне управління», яка сьогодні не охоплює весь спектр відносин, що виникають у процесі реалізації публічних функцій учасниками певних правовідносин. Крім того, введення в правовий обіг таких категорій, як публічна адміністрація та публічне адміністрування, пов'язане насамперед із розвитком українського адміністративного права та проведенням адміністративної реформи в Україні, потребами використання в науковій і правотворчій діяльності нових понять та категорій.

Сьогодні поняття «публічна адміністрація» досить часто трапляється в нормативно-правових актах України та в працях деяких науковців, однак, на жаль, у сучасній науці не сформовано єдиного підходу до його визначення. У законодавстві також відсутнє його єдине розуміння й тлумачення. З іншого боку, в організації та діяльності органів публічної влади відбуваються постійні зміни, викликані прагненням України адаптувати систему влади до стандартів Європейського Союзу, проведенням політичних реформ тощо. Зокрема, це стосується питання реформування галузі освіти, адже головними суб'єктами реформ є органи публічної адміністрації.

Стан дослідження. Питання змісту поняття «публічна адміністрація» досліджується в працях вітчизня-

них науковців, таких як В.Б. Авер'янов, В.М. Бевзенко, А.І. Берлач, Н.А. Гнидюк, І.Б. Колушко, Т.О. Коломєць, В.К. Колпаков, Т.О. Мацелик, Р.С. Мельник, М.І. Лахижа, Н.Р. Нижник, В.П. Тимошук, В.К. Колпаков, А.В. Пухтецька, А.О. Селіванова та інші. Однак зміст робіт названих авторів часто містить суперечливі положення й висновки. У працях науковців розуміння системи органів публічного адміністрування відсутнє.

Тому **метою й завданням статті** є продовження наукової дискусії, яка ведеться навколо змісту поняття «публічна адміністрація», з подальшим визначенням власного його розуміння та розуміння системи органів публічного адміністрування у сфері освіти.

Виклад основного матеріалу. Термін «публічна адміністрація» вперше було використано в праві Європейського Союзу. У європейському праві до публічної адміністрації, крім органів публічної влади, відносять ті органи, які не входять до неї організаційно, проте виконують делеговані нею функції. Водночас, як зазначається в резолюції щодо публічної (державної) відповідальності, під публічною владою (або органами публічної влади) варто розуміти будь-яку установу публічного права (у тому числі державу, регіональні й місцеві органи державної влади, незалежні публічні підприємства) та будь-яких фізичних осіб під час виконання ними повноважень офіційних органів [1, с. 11].

Узагальноючи огляд зарубіжних трактувань і теорій публічної адміністрації, Т.О. Карабін робить висновок, що термін «публічна адміністрація» розуміється європейськими вченими таким чином:

а) як сукупність органів, установ та організацій, які здійснюють адміністративні функції;

б) як адміністративна діяльність, що здійснюється цією адміністрацією в інтересах суспільства;

в) як сфера управління публічним сектором із боку тієї ж публічної адміністрації [2; 3, с. 27].

Основоположником у дослідженні цієї категорії є В.Б. Авер'янов, який, обґрунтовуючи однорідність виконавчих функцій місцевого самоврядування й виконавчої влади та наголошуючи на тому, що і місцеве самоврядування, і державна влада є формами реалізації публічної влади загалом [4, с. 14], під публічною адміністрацією пропонував розуміти сукупність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції [5, с. 117].

П.О. Угровецький з урахуванням європейського досвіду та визначення, наданого В.Б. Авер'яновим, І.Б. Коліушом, В.П. Тимощуком, розглядає категорію «орган публічної адміністрації», використовуючи її в так званому функціональному значенні, що охоплює орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, прокуратуру, а також підприємство, установу, організацію та іншого суб'єкта, який наділений владними повноваженнями [6, с. 25].

У деяких дослідженнях категорія «публічна адміністрація» розуміється занадто широко, зокрема, як законодавчо-організуюча діяльність усіх органів публічної влади, їх посадових осіб, яка здійснюється з метою практичної реалізації поставлених цілей і завдань держави в усіх сферах суспільного життя [1, с. 11]. Тобто при цьому охоплюється діяльність усіх органів публічної влади в державі. Правильне розуміння категорії «публічна адміністрація» розкривається тільки в так званому організаційно-структурному аспекті – як сукупність органів і посадових осіб, що реалізують публічну владу шляхом виконавчо-розпорядчої діяльності. Стосовно питання включення до її змісту суб'єктів, для яких виконавчо-розпорядча діяльність не є основною й визначальною, варто зазначити, що вони не здійснюють управлінську діяльність у науковому її розумінні, а тільки публічно-сервісну. Також долучення до органів публічної адміністрації таких суб'єктів призведе до співпадіння й однакового змістового наповнення понять «суб'єкт адміністративного права» та «публічна адміністрація», у зв'язку із чим вони втратять своє призначення та перестануть бути корисними як у науковій, так і в право-реалізаційній площині. Тому, на переконання Т.О. Карабін, зміст категорії «публічна адміністрація» формують суб'єкти, якими є органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування [3].

З таким твердженням не можна погодитись, адже органи виконавчої влади та місцевого самоврядування є основними суб'єктами публічної адміністрації. Водночас низку владно-розпорядчих та управлінських повноважень мають суб'єкти делегованих повноважень (стосовно нашого дослідження, наприклад, Національне агентство забезпечення якості освіти).

Продовжуючи наукову дискусію з приводу поняття «публічна адміністрація», адміністративісти тлумачать це поняття в двох площинах – організаційній і функціональній. Із цього приводу В.К. Колпаков вважає, що публічна адміністрація як правова категорія має два виміри – функціональний та організаційно-структурний. Таким інтересом в українському праві визнається інтерес соціальної спільності, що легалізований і задоволений державою.

Тому, наприклад, виконання публічною адміністрацією правоохоронної функції означає системну діяльність усіх структурних утворень, які мають таку функцію. За функціонального підходу це діяльність відповідних структурних утворень щодо виконання функцій, спрямованих на реалізацію публічного інтересу. За організаційно-функціонального підходу публічна адміністрація – це сукупність органів, які утворюються для здійснення (реалізації) публічної влади [7].

Також В.К. Колпаков робить висновок, що публічна адміністрація – це система організаційно-структурних утворень, які на законних підставах набули владних повноважень для їх реалізації в публічних інтересах [8, с. 30].

Крім того, у вітчизняній доктрині визначення сутності поняття «публічна адміністрація» здійснюється переважно або через характеристику суміжних понять (таких як «публічне управління» [9], «публічний інтерес» [10]), або через його суб'єктний склад [11], або через поняття «публічна влада».

Із цього приводу, розглядаючи зміст терміна «публічна адміністрація», не можна не зупинити увагу на такому понятті, як «публічна влада», та особливостях її прояву.

А.Ф. Селіванов зазначає, що термін «публічна влада» є вторинною категорією, похідною від суверенітету народу як джерела будь-якої форми владного утворення. Відповідно до ст. 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Водночас це не означає, що публічна влада є синонімом поняття «державна влада», яке є складовим елементом публічної влади. Ця думка постає з положень ст. 7 Конституції України, де зазначено, що в Україні визнається й гарантується місцеве самоврядування, яке за своєю сутністю є специфічною формою реалізації публічної влади, оскільки його суб'єкти, як наголошує А.Ф. Селіванов, також здійснюють владні функції в межах, визначених законодавством. Особливість публічно-владної діяльності суб'єктів місцевого самоврядування полягає в тому, що вона здійснюється на місцевому рівні силами місцевої громади або утвореними нею органами (місцевими радами, виконавчими комітетами місцевих рад тощо) [12].

Тобто в українському праві публічною владою визнається влада народу як безпосереднє народовладдя, державна влада (законодавча, виконавча, судова) та місцеве самоврядування. Публічну владу в Україні здійснюють як органи державної влади, так і органи місцевого самоврядування.

Водночас необхідно згадати інститут делегування повноважень, зміст якого полягає в праві органів державної влади та органів місцевого самоврядування передавати (делегувати) частину належних їм функцій на виконання приватним суб'єктам.

Є.В. Петров із посиланням на європейську науку адміністративного права пропонує ввести до органів публічної адміністрації такі категорії, як «публічно-правові установи» та «публічно-правові фонди», зазначаючи при цьому, що в Україні такі існують. До публічно-правових установ учений пропонує віднести державні та комунальні лікувальні установи, навчальні заклади, державні підприємства «Укрпошта», «Укрзалізниця», комунальні підприємства, які забезпечують водопостачання, водовідведення тощо. Що ж стосується публічних фондів, то можна назвати Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, Фонд соціального захисту інвалідів, Державний фонд сприяння соціальному будівництву тощо [13, с. 204–205]. Таким чином, варто погодитись, що до органів публічної адміністрації доцільно відносити суб'єктів, які були створені державою чи органами місцевого самоврядування або яким було делеговано повноваження щодо реалізації публічних

функцій у всіх сферах функціонування суспільства тощо. Тобто систему органів публічної адміністрації складають органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, публічно-правові установи та публічно-правові фонди, суб'єкти делегованих повноважень [14, с. 66].

З урахуванням викладених міркувань можна дійти висновку, що публічна влада здійснюється не тільки державними органами, а й органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами приватного права (фізичними і юридичними особами). Приналежність такої категорії суб'єктів до публічної влади характеризується тим, що вони діють в інтересах суспільства й держави з метою задоволення публічних інтересів.

Основними суб'єктами – носіями публічної влади є Верховна Рада України, Президент України, органи виконавчої влади, місцевого самоврядування, органи судової влади, суб'єкти делегованих повноважень, інші державні органи (Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство забезпечення якості освіти тощо). Аналіз їхніх повноважень із реалізації публічної влади дає змогу об'єднати їх у групи: а) суб'єкти, які встановлюють правила публічної влади (здійснюють законотворчу діяльність, наприклад, Верховна Рада України); б) суб'єкти, які здійснюють судочинство; в) суб'єкти, які безпосередньо задіяні в реалізації публічної влади шляхом виконання положень Конституції України та законів України. Такими органами є органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, інші державні органи та суб'єкти делегованих повноважень.

Верховна Рада України, Президент України, суди можуть діяти як публічна адміністрація, проте в окремих випадках, наприклад, реалізуючи положення Закону України «Про доступ до публічної інформації».

У зв'язку із цим віднесення Президента України та Верховної Ради України до органів публічної адміністрації є помилковим.

Потребує окремого розгляду питання віднесення Кабінету Міністрів України до органів публічної адміністрації у сфері освіти. Відповідно до ст. 113 Конституції України Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, а в ч. 2 ст. 116 Основного Закону держави зазначається, що Кабінет Міністрів України вживає заходи щодо забезпечення прав і свобод людини.

Відповідно до положень законодавства діяльність Кабінету Міністрів України спрямовується також на забезпечення інтересів українського народу шляхом виконання Конституції й законів України, актів Президента України, Програми діяльності Кабінету Міністрів України, на вирішення питань державного управління у сфері економіки й фінансів, соціальної політики, праці та зайнятості, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, природокористування, законності, забезпечення прав і свобод людини й громадянина, запобігання та протидії корупції тощо [15].

У цих і подібних випадках мова йде про орган організаційно-розпорядчої діяльності, що в нашому розумінні охоплюється поняттям «публічна адміністрація». Отже, підтримуємо висновок, що публічна адміністрація (а саме Кабінет Міністрів України) у певних випадках може діяти не тільки як суб'єкт публічного управління та публічно-сервісної діяльності (що охоплюється категорією «виконавчо-розпорядча діяльність» [16, с. 20]), а й як суб'єкт політичної діяльності [17, с. 48].

У зв'язку із цим заслуговують на увагу погляди Є.В. Петрова, який зазначає, що відповідно до принципу розподілу влади Кабінет Міністрів України належить до системи органів виконавчої влади, проте його призначен-

ня в цій системі принципово відрізняється від завдань, які покладаються на решту органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів України є насамперед політичним органом, який розробляє державну політику у сферах, що входять до предмета його компетенції. У системі органів виконавчої влади мають бути виділені дві групи органів – політичні органи (Кабінет Міністрів України) та органи управління (центральні й місцеві органи виконавчої влади), останні з яких є складовими елементами публічної адміністрації [13, с. 202–203].

Долучаючись до цих міркувань, І.Ю. Приз зазначає, що варто акцентувати увагу на тому, що Кабінет Міністрів України, згідно зі ст. 114 Конституції України, складається з міністрів, які у свою чергу є керівниками профільних міністерств; відповідно, прийняття всіх управлінських рішень, у тому числі у сфері освіти, здійснюється на рівні відповідного міністерства (у цьому разі – Міністерства освіти і науки України). Тому Кабінет Міністрів України, на думку дослідника, може набути статусу публічної адміністрації в окремих випадках, коли приймає не політичне, а управлінське рішення (наприклад, розпорядження про заснування навчального закладу) [14, с. 67].

Численні та різноманітні органи публічної адміністрації утворюють відповідну систему, ефективність діяльності якої залежить від ступеня впорядкованості, організованості, злагодженості в усіх ланках. Кожний орган публічної адміністрації – від центрального до місцевого – є суб'єктом права державної власності, наділяється статусом юридичної особи та водночас вирішує різні питання оперативного управління й охорони цієї власності [18, с. 86].

Висновки. Реалії сучасного етапу розвитку українського суспільства свідчать про те, що держава здійснює публічне адміністрування у сфері освіти саме за допомогою різних органів та організацій, які загалом складають систему суб'єктів публічного адміністрування у сфері освіти в Україні.

Основними суб'єктами публічного адміністрування у сфері освіти є органи публічної адміністрації, суб'єкти делегованих повноважень, громадські самоврядні утворення.

Домінуюча роль у системі суб'єктів адміністрування у сфері освіти належить публічній адміністрації, під якою запропоновано розуміти систему органів і посадових осіб, які на законних підставах реалізують публічну владу шляхом здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності у сфері освіти. До системи органів публічної адміністрації у сфері освіти варто віднести Кабінет Міністрів України, Міністерство освіти і науки України, інші центральні органи виконавчої влади (Державну інспекцію навчальних закладів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, у сфері управління яких перебувають навчальні заклади), Раду міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київську й Севастопольську міські, районні державні адміністрації та підпорядковані їм органи управління (органи місцевого самоврядування).

Водночас функціонально повноваження публічної адміністрації (публічне адміністрування у сфері освіти) реалізуються також іншими суб'єктами, які мають окремі владно-розпорядчі повноваження у сфері освіти. До таких суб'єктів можна віднести юридичних осіб публічного права, які не мають статусу центрального органу виконавчої влади, а також юридичних осіб приватного права, які здійснюють делеговані повноваження у сфері освіти (Національну академію наук України та національні галузеві академії наук, Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти, засновників закладів вищої освіти, органи громадського самоврядування у сфері вищої освіти й нау-

ки). У цьому разі між публічною адміністрацією та такими суб'єктами формуються зв'язки, які мають функціональний характер. Взаємодія між публічною адміністрацією та цими суб'єктами спрямована на забезпечення публічного інтересу у сфері освіти.

Список використаної літератури:

1. Білозерська Т.О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції. Форум права. 2007. № 2. С. 11–19. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2007-2/07btodei.pdf>.
2. Пухтецька А.А. Європейський адміністративний простір і принцип верховенства права: монографія / відп. ред. В.Б. Авер'янов. К.: Юридична думка, 2010. 140 с.
3. Карабін Т.О. Розподіл повноважень публічної адміністрації (доктринальний адміністративно-правовий аналіз): дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2016. 442 с.
4. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії і практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Факт, 2003. 384 с.
5. Авер'янов В.Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії. Право України. 2003. № 5. С. 117–122.
6. Угровецький П.О. Адміністративні акти органів прокуратури: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2011. 195 с.
7. Курс адміністративного права України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сушенко та ін.; за ред. В.В. Коваленка. К.: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
8. Колпаков В.К. Про публічні адміністрації. Право України. 2003. № 5 С. 28–31.
9. Загальне адміністративне право: підручник / І.С. Гриценко, Р.С. Мельник, А.А. Пухтецька та ін.; за заг. ред. І.С. Гриценка. К.: Юрінком Інтер, 2015. 568 с.
10. Галуцько В.В. Публічний інтерес в адміністративному праві. Форум права. 2010. № 4. С. 178–182.
11. Загальне адміністративне право: навч. посібник / Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко; за заг. ред. Р.С. Мельника. К.: Ваіте, 2014. 376 с.
12. Селіванов А.Ф. Публічна влада і громадянин в умовах застосування судової адміністративної юрисдикції (проблеми теорії і практики). Право України. 2006. № 9. С. 28–33.
13. Петров Є.В. Феноменологія адміністративно-господарського права України: монографія. Х.: Діса плюс, 2012. 392 с.
14. Приз І.Ю. Система суб'єктів забезпечення реалізації громадянами України права на освіту: питання сьогодення. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». 2013. Вип. 3. Т. 1. С. 65–67.
15. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 13. Ст. 222.
16. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії і практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Факт, 2003. 384 с.
17. Патерило І.В. До розуміння сутності і змісту категорії «публічна адміністрація». Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». 2014. № 9-1. С. 83–85.
18. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади: навч. посібник / Н.Р. Нижник, С.Д. Дубенко, В.І. Мельниченко та ін.; за заг. ред. Н.Р. Нижник. К.: УАДУ, 2002. 164 с.

ДОВІДКА ПРО АВТОРА

Щокін Ростислав Георгійович – кандидат юридичних наук, доцент Міжрегіональної академії управління персоналом

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Shchokin Rostyslav Heorhiiovych – Candidate of Law, Associate Professor of Interregional Academy of Personnel Management

mtp2705@i.ua