

ЩОКІН Р. Г.,
кандидат юридичних наук,
докторант
(Міжрегіональна Академія
управління персоналом)

УДК 342.9

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ОСВІТИ: ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ ПОНЯТТЯ

У статті проаналізовані наукові підходи стосовно змісту поняття «публічне адміністрування», «публічне адміністрування у сфері освіти». Зазначається, що публічне адміністрування у сфері освіти – це діяльність системи органів публічної адміністрації та інших суб'єктів, яка полягає у створенні умов для забезпечення права на освіту.

Ключові слова: адміністрування, державне регулювання, публічне адміністрування, освіта, публічне адміністрування у сфері освіти.

В статті проаналізовані наукові підходи к содержанию понятия «публичное администрирование», «публичное администрирование в сфере образования». Отмечается, что публичное администрирование в сфере образования – это деятельность системы органов публичной администрации и других субъектов, которая заключается в создании условий для обеспечения права на образование.

Ключевые слова: администрирование, государственное регулирование, публичное администрирование, образование, общественное администрирование в сфере образования.

The article analyzes the scientific approaches to the content of the concept of “public administration”, “public administration in the field of education”. It is noted that public administration in the field of education is the activity of the system of public administration bodies and other actors, which is to create conditions for the right to education.

Key words: administration, state regulation, public administration, education, public administration in the field of education.

Вступ. Під час впровадження демократичних цінностей та європейських стандартів у нашій країні відбуваються кардинальні зміни. Чинна модель публічного адміністрування у сфері освіти не задовольняє потреб сучасного українського суспільства. Протягом усього періоду існування незалежної України в освітньому секторі країни накопичувалися численні проблеми системного характеру. Як зазначається у Концепції розвитку освіти на період 2015–2025 років, проблеми, які існують в освітній сфері, пов'язані недосконалою системою публічного адміністрування в цій сфері. Серед цих проблем варто виділити такі: ставлення владних структур до освітнього сектору як до другорядного порівняно з економікою, як до витратної, а не інвестиційної частини державного бюджету; низька заробітна плата, зниження соціального статусу працівників освіти; неефективна, надмірно централізована, застаріла система управління і фінансування; некодифікованість і недосконалість освітнього законодавства; брак ефективної системи моніторингу і контролю якості освіти.



Існування цих проблем дуже тісно пов'язане з проблемами ефективності діяльності всіх складових частин системи органів публічного адміністрування у сфері освіти. Водночас вивчення цих важливих практичних питань неможливе без з'ясування сутності поняття «публічне адміністрування у сфері освіти».

Дослідження питання змісту публічного адміністрування привертало увагу багатьох вчених галузі теорії управління та адміністративного права, серед яких варто виділити таких, як В.Б. Авер'янов, О.З. Босак, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, А.Ф. Колодій, Р.С. Мельник, Н.В. Мельтюхова, С.І. Чернов та інші. Питання публічного адміністрування у сфері освіти досліджували такі вчені, як Н.Л. Губерська, М.Н. Курко, С.В. Крисюк, В.Г. Кремень, В.М. Савіщенко, С.О. Сисоєва та інші.

Постановка завдання. Метою статті є розгляд наукових підходів стосовно змісту поняття «публічне адміністрування у сфері освіти», дослідження співвідношення цього поняття з такими суміжними категоріями, як «державне управління» та «державне регулювання».

Результати дослідження. Вирішення указанного завдання слід розпочати з розкриття загальнотеоретичного змісту категорії «публічне адміністрування», що вимагає встановлення сутнісного навантаження термінів «публічне» та «адміністрування», їх місця у понятійному апараті юриспруденції, співвідношення із поняттями «державне управління» та «державне регулювання».

Варто спочатку звернути увагу на особливості наукових дискусій, які існують серед вчених адміністративного права та теорії управління.

Термін «публічне управління» (англ. Public management), який замінив термін «публічне адміністрування» (англ. Public administration), вперше використав англійський державний службовець Десмонд Кілінг у 1972 р. Зміна цих понять була викликана демократичними перетвореннями в цій країні і зростанням ролі громадянського суспільства в управлінні суспільними процесами і в контролі над державною владою. Публічне адміністрування робить акцент на владних, командних, нормативних методах управління. Публічне управління робить акцент на участі суспільства в управлінні і прийнятті рішень [1].

У глосарії Програми розвитку ООН Міститься твердження про те, що термін «публічне адміністрування» має два тісно пов'язаних значення: 1) цілісний державний апарат (політика, правила, процедури, системи, організаційні структури, персонал тощо), який фінансується з державного бюджету і відповідає за управління і координацію роботи виконавчої гілки влади та її взаємодію з іншими зацікавленими сторонами в державі, суспільстві та зовнішньому середовищі; 2) управління та реалізація різних урядових заходів, що пов'язані з виконанням законів, постанов та рішень уряду та управління, що пов'язане з наданням публічних послуг [2].

Що стосується терміна «публічне управління», то Програма розвитку ООН послуговується визначенням, запропонованим американським ученим Джейм М. Шавріцом у Міжнародній енциклопедії державної політики та адміністрування: «Публічне управління – це галузь практики та теорії, яка є ключовою для публічного адміністрування та зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, на вирішенні таких управлінських питань, як контроль, керівництво, планування, організаційне забезпечення, забезпечення інформаційними технологіями, управління персоналом та оцінка ефективності» [3].

Відповідно до теорії публічного управління діяльність уряду і неприбуткових організацій в деяких важливих питаннях є подібною до діяльності установ приватного сектора. Отже, ті самі управлінські інструменти, що максимізують ефективність та результативність роботи, можуть використовуватись як у приватному, так і у публічному секторі [4].

У науковій літературі склалося два підходи до розуміння терміна «публічне адміністрування».

У широкому сенсі публічне адміністрування розуміють як всю систему адміністративних інститутів із ієрархією влади, за допомогою якої відповідальність за виконання державних рішень спускається згори донизу. Тобто публічне адміністрування – це скоординовані групові дії з питань державних справ, які пов'язані із трьома гілками влади (законо-



давчою, виконавчою і судовою), мають важливе значення у формуванні державної політики, є частиною політичного процесу, значно відрізняються від адміністрування у приватному секторі, пов'язані із приватними групами та індивідами, які працюють у різних компаніях та громадах.

Автори наукової праці «Зарубіжний досвід публічного адміністрування», роблячи узагальнення, зазначають, що у вузькому розумінні публічне адміністрування пов'язане із виконавчою гілкою влади і розглядається у такому контексті:

- професійна діяльність державних службовців, яка включає всі види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень уряду;
- вивчення, розробка та впровадження напрямів урядової політики;
- міждисциплінарна академічна сфера, що базується на теорії та концепціях економіки, політичних наук, соціології, адміністративного права, менеджменту [5, с. 4].

Автори текстів лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» вважають, що останнє є регламентованою законами та іншими нормативно-правовими актами діяльністю суб'єктів публічного адміністрування, спрямованою на здійснення законів та інших нормативно-правових актів шляхом прийняття адміністративних рішень, надання встановлених законами адміністративних послуг [6, с. 7].

Що стосується співвідношення понять «державне управління» та «державне адміністрування», то слід зазначити, що у науковій літературі по-різному співвідносять ці поняття. Низка науковців (О. Босак, М. Міненко, Ю. Сурмін) вважають публічне адміністрування перехідною ланкою від державного управління до публічного врядування.

О. Босак зазначає, що у державному секторі модель публічного адміністрування (бюрократична модель) трансформувалась у модель публічного управління (ринкова модель) [7].

Інші науковці (А. Колодій, В. Мартиненко, Ю. Шаров) визначають публічне адміністрування частиною управлінського процесу, складовою частиною публічного управління. А. Колодій стверджує, що публічне адміністрування є різновидом управлінської діяльності інституцій публічної влади, завдяки якій держава та громадянське суспільство забезпечують самокерованість (самоврядність) усєї суспільної системи та її розвиток у певному напрямку [8, с. 489].

В. Мартиненко зазначає, що публічне адміністрування є формою реалізації публічного управління, яке здійснюють представницькі органи демократичного врядування через свої виконавчі структури [9, с. 20–21].

Інші науковці вказують на те, що державне управління та публічне адміністрування різнопланові, хоча й взаємопов'язані поняття.

Так, автори посібника «Державне управління» вважають, що державне управління – це цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах, шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією” [10, с. 32]. Особливий наголос робиться на тому, що здійснення державного управління спирається на владу як на організовану силу суспільства, здатну до примусу [11, с. 94]. Словник-довідник «Державне управління» визначає державне управління як практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, зберігання або перетворення, що спирається на її владну силу [12, с. 63].

З огляду на це варто підтримати думку К.О. Колесникова, який цілком слушно зазначає, що державне управління та публічне адміністрування є підвидами (складовими) соціального управління. Публічне адміністрування є зв'язком між державним управлінням і публічним управлінням і забезпечує організацію та втілення його рішень. Ключовими елементами для державного управління є держава і державна влада, а для публічного адміні-



стрування – суспільство та публічна влада. У державному управлінні об'єктом є держава, а в публічному адмініструванні об'єктом є суспільство. Для державного управління характерний авторитаризм, а для публічного адміністрування – демократія. Публічне адміністрування впроваджує демократичні цінності та сприяє сталому розвитку нашої держави у процесі суспільної трансформації [13, с. 45].

На нашу думку, основною рисою державного управління є його владний характер, державна воля, примус. Ключовим аспектом державного управління є держава і державна влада, публічного – народ.

У державному управлінні об'єктом є держава, а в публічному адмініструванні об'єктом є суспільство.

Сучасне розуміння сутності державного управління деякими українськими вченими є досить наближеним до розуміння сутності публічного управління. Доктор наук з державного управління В.Д. Бакуменко стверджує, що розуміння сутності державного управління зазнало еволюції внаслідок розвитку демократії та громадянського суспільства у світі та в Україні. Сьогодні аспект взаємодії держави і громадянського суспільства в державному управлінні є дуже важливим на відміну від традиційного бачення державного управління як організуючого і регулюючого впливу держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, зберігання або перетворення, що спирається на її владну силу [14, с. 150].

З огляду на вищезазначене можемо констатувати, що новий зміст, що вкладається у термін «державне управління», є наближеним до змісту, що вкладається у такий новий термін, як «публічне управління» [4].

Що стосується співвідношення таких понять, як «державне регулювання», «державне управління» і «державне адміністрування», то зазначимо, що, досліджуючи співвідношення цих понять, О.В. Кузьменко робить цікаві узагальнення, що в науці адміністративного права виділяються з цього приводу такі концепції:

- 1) державне регулювання є ширшим поняттям, ніж державне управління;
- 2) державне регулювання є різновидом державного управління;
- 3) державне регулювання є функцією державного управління;
- 4) державне регулювання та державне управління розглядаються як тотожні за своїм значенням та сутністю і відрізняються лише можливістю впливу на керовані суб'єкти;
- 5) можливий розгляд державного регулювання і як функції державного управління, і як методу тощо [17].

Дійсно, викладені вище наукові позиції стосовно правової природи досліджуваних нами понять дозволяють зазначити, що існування багатоманітності різних підходів зумовлене тим, що досі як у теорії адміністративного права, так і у теорії управління не склалося єдиного концептуального підходу до витоків, правової природи цих понять. У науці адміністративного права розуміння сутності досліджуваних нами категорій розглядається крізь призму методів державного управління.

Т.О. Коломєць зазначає, що на відміну від регулювання та керівництва управління як метод виявляється у прямому систематичному впливі суб'єкта управління на об'єкт повсякденного оперативного характеру [18, с. 46].

Заслужують на увагу думки О.В. Кузьменко, яка досліджувані нами поняття розглядає крізь призму мети діяльності, завдань та функцій державних органів. Ця дослідниця робить цікаві висновки, що державне регулювання – це одна з форм функціонального прояву державного управління. Деретулювання допускає можливість та/або передбачає створення необхідних умов для самостійної, зокрема спонтанної, дії внутрішніх механізмів функціонування та розвитку системи. Ці поняття відрізняються ступенем детермінованості наслідку впливу управлінського або регулятивного [17]. Управлінський вплив жорстко детермінований, а регулятивний м'яко детермінований. У сучасних умовах розвитку демократичної держави, де запроваджуються європейські стандарти та в основу державних пріоритетів покладається забезпечення публічно-правових інтересів, змінюються форми реалізації владних повноважень публічної адміністрації. Публічна адміністрація в адміністративному



праві європейських країн здебільшого визначається як сукупність органів та установ, які реалізують публічну владу шляхом виконання закону, підзаконних актів та вчинення інших дій у публічних інтересах. Таке її розуміння є актуальним і для української правової системи. Переважною основою діяльності зазначених органів стає саме державне регулювання як одна з форм державного управління. У такому контексті треба відзначити, що в системі реалізації законодавчої та судової влади, а у державних органах (органах прокуратури, Рахункової палати, Вищої ради юстиції тощо) здійснення державного управління має допоміжне значення щодо основних завдань і функцій, оскільки обмежується суто внутрішніми організаційними рамками. Відносно цих структур державне управління має похідний та обслуговуючий характер. Низка повноважень публічної адміністрації (надання управлінських послуг, справляння податків та інших обов'язкових зборів, застосування заходів адміністративного примусу (адміністративних стягнень до правопорушників тощо)) хоча й сприяє реалізації управлінського впливу, однак не містить ознак прямого державного управління. Тобто у характері сучасних адміністративно-правових відносин відокремлюються не управлінські ознаки, а ознаки так званої публічно-сервісної діяльності публічної адміністрації, спрямовані на забезпечення прав і законних інтересів [17].

Сучасна правова система тяжіє до узагальненого терміна, який би охоплював зміст, характер та особливості діяльності публічної адміністрації. У класичній адміністративно-правовій науці використовується термін «адміністрування», який розуміють як провидіння, організування, виконання, розпоряджання та контролювання [19, с. 11]. У межах публічного адміністрування змінюються пріоритети цілей та завдань, постійно удосконалюється технічна система, домінантна роль покладається на досягнення мети. Причини, умови та результат угруповань проявляється в системі координаційного механізму контролю, узагальненні ресурсів посадових позицій та організаційних одиниць, встановленні узагальнених показників результативності діяльності та у відповідному взаємному узгодженні, що дозволяє здійснювати цей процес відповідно до визначених принципів. Отже, публічне адміністрування – це діяльність публічної адміністрації щодо задоволення загальних публічних інтересів соціуму [17].

Отже, враховуючи вищевикладене, слід зазначити, що поняття «публічне адміністрування» має значну диференційованість поглядів. Воно ототожнюється з управлінням або визначається за колом методів, інтересів чи функцій держави, або розглядається вужче, ніж управління (стосується зовнішньої діяльності з надання послуг), або ширше, ніж управління.

Досліджуючи співвідношення понять «державне регулювання», «державне управління» з «державним адмініструванням», варто звернути увагу на цікаві висновки І.П. Яковлева [20].

Як зазначає І.П. Яковлев, якісна відмінність публічного управління/адміністрування від державного полягає у кількох аспектах. По-перше, воно містить вказівку на основну ціннісно-цільову складову частину розпорядчих заходів (публічний інтерес). Належне урядування базується на обслуговуючій ролі держави, роблячи основними цінності та потреби обслуговуваного, а не обслуговуючого [20, с. 25].

Стосовно поняття «публічний інтерес» В.М. Бевзенко та Р.С. Мельник зазначають, що основою публічного інтересу є об'єктивний інтерес усього суспільства, що не дозволяє ототожнювати публічний інтерес та державний інтерес, який є лише одним із елементів інтересу публічного [21, с. 38]. Державний інтерес, з одного боку, може бути лише частиною публічного інтересу (законодавством передбачаються ще інтереси територіальної громади, інтереси місцевого самоврядування, охоронювані законом інтереси осіб, наукові інтереси України, економічні інтереси України, інтереси споживачів тощо), а з іншого – суперечити йому, підміняти і спотворювати його [20, с. 25].

Державно-управлінський вплив за радянського періоду вітчизняної історії здійснювався на основі методу адміністративних приписів, прямого розпорядництва у більшості сфер суспільних відносин, забезпечував планову економіку держави. Проголошення незалежності України супроводжувалося визначенням нових векторів розвитку країни, зокрема



і спрямованістю на становлення ринкових відносин та лібералізацію соціально-культурних галузей. Це призвело до доктринального обґрунтування та поширеного використання терміна «державне регулювання». Останній покликаний відобразити організуючий характер підзаконної владної діяльності, метою якої є врегулювання загальних засад існування певної сфери, діяльності в ній, забезпечення її стабільності, безпечності та конкурентності, залишаючи інші аспекти на розсуд приватних суб'єктів. Імперативність в урядуванні була значно зменшеною, але поширилося застосування непрямих методів управління, що забезпечували досягнення бажаних результатів через вплив на інтереси, а не поведінку [20, с. 31].

Узагальнюючи викладене, слід сказати, що публічне адміністрування відображає якісні зміни в характері виконавчо-розпорядчої, організуючої діяльності держави. І якщо воно, наприклад, визначається як діяльність публічної адміністрації з реалізації покладених на неї обов'язків та задоволення загальних публічних інтересів [22, с. 12–13], то має сприйматися у контексті теорії сервісної держави, хоча емпірична частина цієї та багатьох інших дефініцій є подібною до тлумачень державного управління [20, с. 32].

Цілком слушно зазначає Л.Л. Прокопенко, що публічне адміністрування [23, с. 77–78] – це цілеспрямована взаємодія публічних адміністрацій з юридичними і фізичними особами з приводу забезпечення реалізації законів та виконання основних функцій. Такими функціями є орієнтуюче планування, яке визначає бажані напрями розвитку; створення правових, економічних та інших умов для реалізації інтересів учасників взаємодії та розподілу праці; кооперування та координування діяльності; моніторинг результатів.

Висновки. На підставі викладеного вище можна зробити висновок, що Публічне адміністрування у сфері освіти слід розглядати як цілеспрямовану взаємодію публічної адміністрації (МОН України, інших уповноважених органів державної влади та місцевого самоврядування) з закладами освіти і фізичними особами з приводу забезпечення реалізації законів та виконання основних функцій у сфері освіти (орієнтуючого планування, яке визначає бажані напрями розвитку сфери освіти, створення правових, організаційних, матеріально-технічних та інших умов, необхідних для реалізації оптимального функціонування і розвитку галузі освіти, для реалізації інтересів особи та суб'єктів освітньої діяльності, а також моніторинг якості освітньої діяльності.

Публічне адміністрування у сфері освіти є системою державно-регулюючого впливу. Складниками цієї системи є формування державної політики у сфері освіти, державне регулювання освітньої галузі та адміністрування.

Публічне адміністрування у сфері освіти – це діяльність, яка полягає у створенні умов для забезпечення права на освіту. Це реалізується шляхом організації та створення правових основ функціонування ринку освітніх послуг, забезпечення якості надання освітніми закладами освітніх послуг (контроль, ліцензування, підготовка та перепідготовка фахівців з надання освітніх послуг тощо), забезпечення виконання державних програм у сфері освіти, встановлення та забезпечення обсягів бюджетного фінансування закладів освіти всіх рівнів тощо.

Список використаних джерел:

1 Поняття публічного адміністрування. URL: [URL:http://jak.iblog.in.ua/articles/ponjattja-publichnogo-administruvannja.html](http://jak.iblog.in.ua/articles/ponjattja-publichnogo-administruvannja.html).

2 Глосарій Програми розвитку ООН. URL: <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary/>.

3 Оболенський О.Ю. Державне управління та державна служба: словник-довідник. К.: КНЕУ, 2005. 480 с.

4 Босак О.З. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10bozuds.pdf>.

5 Мельтюхова Н.М., Корженко В.В., Дідок Ю.В. Зарубіжний досвід публічного адміністрування: метод. рек. / за заг. ред. Н.М. Мельтюхової. К.: НАДУ, 2010. 28 с.



- 6 Чернов С.І., Гайдученко С.О. Публічне адміністрування: текст лекцій (для студентів всіх форм навчання за спеціальністю 7.03060101, 8.03060101 «Менеджмент організацій і адміністрування (за видами економічної діяльності)». Х., 2014.
- 7 Босак О.З. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі. Державне управління: теорія та практика: збірник наукових праць. Х.: Вид-во «Магістр», 2010. № 2.
- 8 Колодій А.Ф., Буник М.З., Петровський П.М. Демократичне урядування та публічне адміністрування: проблеми вимірювання та аудиту: наук.-метод. посіб. К.: НАДУ, 2011. 56 с.
- 9 Мартиненко В.М. Демократичне урядування: проблеми теорії та практики. Публічне управління: теорія та практика: зб. наук. Праць. Х.: Вид-во «ДокНаукаДержУпр», 2010. № 1. С. 16–22.
- 10 Мельник А.Ф., Оболенський О.Ю., Васіна А.Ю., Гордієнко Л.Ю. Державне управління: навч. посіб. / за ред. А.Ф. Мельник. К.: Знання-Прес, 2003. 343 с.
- 11 Державне управління та державна служба: словник-довідник / уклад. О.Ю. Оболенський. –К.: КНЕУ, 2005. –480 с.
- 12 Бакуменко В.Д., Безносенко Д.О., Варзар І.М. Державне управління: словник-довідник / за заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. К.: Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.
- 13 Колесникова К.О. Співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації. Публічне управління. 2013. № 3. С. 41–47.
- 14 Колесникова К.О. Публічне адміністрування у процесі суспільної трансформації. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2013-3/doc/1/06.pdf>.
- 15 Сурмін Ю.П., Бакуменко В.Д., Михненко А.М. Енциклопедичний словник з державного управління / за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, Ю.П. Сурміна. К.: НАДУ, 2010. 820 с.
- 16 Босак О.З. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10bozuds.pdf>.
- 17 Правова детермінація поняття «публічне адміністрування» URL: http://www.law.nau.edu.ua/images/Nauka/Naukovij_jurnal/2009/statji_n3_12_2009/Kuzmenko_20.pdf
- 18 Коломоєць Т.О. Контроль як функція державного управління. Актуальні проблеми державного управління: науковий збірник. Х.: Хар. РІУАДУ, 2001. № 3(11). С. 229–233.
- 19 Административное право зарубежных стран. / Общ. ред. А.М. Козырина. М.: «СПАРК», 1996. 229с.
- 20 Яковлев І.П. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2016. 224 С.
- 21 Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навч. посіб. / за заг. ред. Р.С. Мельника. К.: Ваіте, 2014. 376 с.
- 22 Чернецький Є.Є. Публічне адміністрування заохочень: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. К., 2011. 21 с.
- 23 Європеїзація публічного адміністрування в Україні в контексті європейської інтеграції: матеріали наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 17 груд. 2009 р.) / за заг. ред. Л.Л. Прокопенка. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2009. 224 с.

