

not directly related to the situation or make threats (harmless random person); D – negativity consequences for the subject that has risky act as any legal responsibility. These components form a system of mutual solution «situation of risk» is a situation which involves the likelihood of a conflict between the interests of persons infringes on national security and the corresponding actions of a police officer on the location and leveling following recovery and sustainability of the national security system.

Key words: legal risk, national safety, public threats, occupational take, international risk, terrorist risk.

УДК 342.922

Л. М. ШАТАЛОВА

СТАНОВЛЕННЯ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ У СФЕРІ ОСВІТИ І НАУКИ: ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ

Аналізуються історико-правові аспекти становлення органів публічної адміністрації у сфері освіти і науки на різних етапах розвитку української держави і суспільства. Визначаються періоди та етапи трансформації центральних органів публічної адміністрації у сфері освіти і науки та їх особливості.

Ключові слова: *період і етап, міністерство, організація діяльності, структура, освіта, наука.*

Шаталова Л. Н. Становление центральных органов публичной администрации в сфере образования и науки: исторический аспект

Анализируются историко-правовые аспекты становления органов публичной администрации в сфере образования и науки на разных этапах развития украинского государства и общества. Определяются периоды и этапы трансформации центральных органов публичной администрации в сфере образования и науки и их особенности.

Ключевые слова: *период и этап, министерство, организация деятельности, структура, образование, наука.*

Shatalova Larysa. Formation of central public administration in education and science: a historical perspective

This article analyzes historical and legal aspects of the formation of public administration authorities in education and science at various stages of development of the Ukrainian state and society. Periods and phases of transformation of public administration in education and science and their features are defined.

Key words: *period and phase, ministry, organization of the structure system, education, science.*

В умовах реформування системи освіти, її інтеграції до єдиного європейського простору підвищуються і вимоги до функціонування органів публічної адміністрації у освітньо-науковому комплексі України.

Метою статті є виокремити основні етапи становлення центральних органів публічної адміністрації у сфері освіти і науки. Відповідно до поставленої мети, потрібно виконати завдання: проаналізувати наукові джерела щодо виникнення та організації діяльності центральних органів публічної адміністрації у сфері освіти і науки; визначити особливості їх діяльності в різні історичні періоди.

Вивчення попереднього вітчизняного досвіду реформування органів публічної адміністрації у сфері освіти і науки на різних етапах

розвитку української держави дасть змогу врахувати помилки та виділити позитивні рішення, які належить зберегти та розвинути.

Окремим аспектам даного питання приділяли увагу такі вчені: В. Б. Авер'янов, В. Андрущенко, Н. П. Єрошкін, О. Б. Кудлай, В. Я. Малиновський, С. О. Мосьондз, С. І. Шитий та ін.

Історія освіти в Україні тісно пов'язана з історією українського народу. Першим періодом становлення органів публічної адміністрації у сфері освіти і науки слід визначити середні віки, коли наголошувалося на відсутності впливу на освітньо-наукові процеси з боку держави. Піклування про освіту з часу введення християнства взяла на себе церква. Освіта за часів Київської Русі (X ст.) та Галицько-Волинського князівства (1199-1349 рр.) не була державною, структурованою, систематичною та закінчувалася навчанням у «нижчій» школі. Хто бажав здобути глибші знання, займався самоосвітою. Це перш за все стосувалося князів та бояр. Освітні функції виконували освічені особи, які прибували з Візантії і Західної Європи, або церковнослужителі. Найвідоміша правова пам'ятка того часу – Руська Правда, крім кількох приписів про розподіл судових та інших зборів, жодним чином не стосувалась відносин управлінського характеру¹.

Подальше багатівікове існування у стані роздрібненості у складі Польщі, Литви та Угорщини вплинуло на розвиток освіти і науки, що дає підстави виокремити другий період. У козацько-гетьманську добу з ліквідацією ордену єзуїтів головним завданням вищої освіти визначено підготовку професійних кадрів – учителів, суддів і священників. У 1784 році до складу Львівського університету, крім філософського, юридичного, медичного і теологічного факультетів, входила й гімназія. Особливе значення мало відкриття в 1787 році при університеті українського інституту з викладанням українською мовою, який став провідником гуманітарної й педагогічної освіти.

З переходом України під юрисдикцію Російської імперії пов'язуємо третій період становлення органів публічної адміністрації у сфері

освіти і науки (кінець першої половини XIX ст. – 1916 р.). На українських землях діяв «Статут попередження та припинення злочинів», який з розвитком буржуазних відносин був доповнений низкою інших актів у сфері внутрішнього управління, що містили законодавчі основи у тому числі й у сфері освіти і науки².

У Російській імперії почала формуватися правова система централізованого управління освітою. Так виникли і набули поширення міністерства. Університети поступово втрачають статус установ «чистої науки», а на перше місце виходять функції управління системою народної освіти, підготовки висококваліфікованих кадрів для обслуговування державного апарату, педагогічних кадрів, інтелектуальної та державної еліти.

На відміну від країн Західної Європи, в Російській імперії не було закону про обов'язкову початкову освіту. Організація навчальних закладів, що відносилися до державного освітнього відомства Російської імперії, стала носити організований характер про що свідчить законодавча регламентація відомчої системи управління, затвердження типових статутів вищих, середніх, початкових навчальних закладів³ (наприклад, Університетський статут 1863 р. та «Положення про початкові народні училища» від 14 липня 1864 р. тощо), затвердження навчальних стандартів. Відповідно до Положення 1864 р. початкові школи різних відомств підпорядковувалися Міністерству народної освіти і оголошувалися загальностановими. За роботою шкіл встановлювався як релігійний, так і урядовий контроль.

У даний період головною установою, що здійснювала управління науковою діяльністю в Російській імперії була Імператорська Академія наук, яка знаходилася у віданні Міністерства народної освіти, проте тільки Святійший Синод и Сенат мали право направляти в Академію укази, інші відомства – тільки повідомлення (ст. 111 першої частини XI т. Зводу Законів Російської Імперії)⁴, що свідчить про значну самостійність Академії. Надалі Міністерство народної

освіти було реорганізоване у Міністерство духовних справ та народної освіти Російської імперії, яке об'єднало функції управління духовними справами всіх віросповідань та установами народної освіти і науки.

Наступним, четвертий період становлення органів публічної адміністрації у сфері освіти і науки в Україні слід поєднати з проголошенням незалежної Української Народної Республіки (УНР) (1917-1920 рр.). Вперше в незалежній Українській державі виникли міністерства під назвою «народні секретаріати». Влітку 1917 р. Комітет УЦР схвалив рішення про організацію Генерального секретаріату (15.06.1917 – 22.01.1918), до складу якого входило 8 генеральних секретарів, в тому числі і секретар освітніх справ⁵.

26 червня 1917 р. Генеральним секретаріатом було ухвалено першу декларацію, у якій визначені такі функції секретарства освіти: координація діяльності органів управління освітою, встановлення освітніх норм, розробка бюджетів, регулювання відносин окремих установ, керівництво розробкою загальної освітньої статистики. На секретарство покладалися повноваження щодо здійснення реформи освіти: дошкільної, вищої, спеціальної, технічної, професійної народної; поширення шкільної мережі; розробка законопроектів та планів роботи переходу до загальної обов'язкової освіти.

У пояснючій записці до Плану управління народною освітою визначалися завдання народного міністерства: забезпечення всім народам України вільний розвиток школи і освіти; об'єднання сил для проведення загальної лінії організації освітньої справи та широка децентралізація управління освітою. Встановлювалися принципи функціонування органів управління освітою, серед яких провідне місце займали принципи демократизму, децентралізації і загальнообов'язковості. Слід зазначити, що формування органів управління освітою досліджуваного періоду здійснювалося за принципом професійності, що забезпечувало стабільність і послідовність у реалізації державної політики у сфері освіти. Як вірно зазначає С. І. Шитий,

що в освітнє законодавство УНР було прогресивнішим, ніж у тогочасній Європі, оскільки в основу нормативно-правових актів були покладені принципи захисту прав і свобод людини, прав національних меншин, створення освітнього права, яке набагато випередило свій час⁶.

Таким чином, генеральний секретаріат народної освіти (згодом Міністерство народної освіти УНР) у даний період був сформованою установою з встановленою структурою, чітко визначеними завданнями і обсягом компетенції. У зв'язку з складним політичним, економічним становищем країни та іншими об'єктивними чинниками, недостатня увага була приділена науці.

У радянський (п'ятий) період (1922-1990 рр.) назва «народних комісаріатів» збереглася відносно позначення центральних органів державного управління до адміністративної реформи 1946 року, коли вони були перейменовані на міністерства.

Система управління народною освітою СРСР будується на державній монополії сфери освіти та є прикладом централізації з дворівневим підпорядкуванням. Відповідно до «Основ законодавства СРСР та радянських республік про народну освіту» чітко визначені функції загальнорадянських та республіканських органів управління народною освітою. Союзно-республіканські міністерства УРСР керували дорученими їм галузями управління, підпорядковуючись як Раді Міністрів УРСР, так і відповідному союзно-республіканському міністерству СРСР. Кожне республіканське міністерство УРСР мало своє, затверджене Радою Міністрів УРСР, Положення, що детально визначало його завдання, повноваження і правовий статус. Положення про союзно-республіканське міністерство УРСР узгоджувалось з Положенням про однойменне союзно-республіканське міністерство СРСР. Структура і організація діяльності Міністерства вищої і середньої спеціальної освіти УРСР визначалися у Постанові «Про схему управління Міністерства вищої і середньої

спеціальної освіти УРСР»⁷. Слід зауважити, що структуру центрального апарату цього міністерства склали управління, які можна поділити на групи. До першої входять управління, що безпосередньо здійснювали управління сферою освіти і науки: по вищій освіті; викладання суспільних наук; по середній спеціальній освіті; науково-дослідних робіт та ін. До другої групи відносяться управління виробничо-технічного забезпечення та капітального будівництва. В третю групу слід виокремити спецвідділ та організаційно-контрольне управління.

Головним принципом, який характеризує тільки радянську систему народної освіти є принцип єдності навчання і комуністичного виховання, який відображає загальну політичну спрямованість суспільства.

Шостий – сучасний період (1990 – до сьогодні) становлення органів публічної адміністрації у сфері науки і освіти збігається зі становленням незалежності України, у якому можна виділити такі етапи:

Перший етап (1990-1995 рр.) – визначається провідною тенденцією державної політики щодо об'єднання функцій і керівництва освітою в компетенції одного державного органу управління. Даний період пов'язуємо зі створенням у 1990 р. першого національного органу з формування політики у сфері освіти і науки – Постійної комісії Верховної Ради Української РСР з питань народної освіти і науки. Згодом, напередодні оголошення незалежності України, було створено Відділ освіти, культури і у справах молоді та Відділ науки і нових технологій у складі Секретаріату Кабінету Міністрів УРСР.

У 1992 р. було створено Міністерство освіти України, яке об'єднало функції колишніх Міністерства народної освіти УРСР і Міністерства вищої освіти УРСР. Основними функціями цього міністерства стало визначення основних стратегічних напрямів розвитку та міжнародного співробітництва у сфері освіти і науки та збереження освітньо-наукового комплексу від руйнації і забезпечення нормального функціонування вищої освіти. У структурі МОН з'явилися

департаменти кадрової роботи, економіки та фінансування, інтелектуальної власності, інноваційного та науково-технологічного розвитку, міжнародного співробітництва та європейської інтеграції.

Відповідно до Указу Президента України «Про заходи щодо вдосконалення діяльності органів освіти»⁸ розпочався процес ліквідації державної монополії в сфері освіти, через створення на рівноправній основі недержавних навчально-виховних закладів. Відповідно до Закону про освіту та вищезгаданого указу було прийнято ряд документів, які визначали порядок і форми контролю за якістю освіти: ліцензування, атестацію та акредитацію закладів освіти.

Процес формування системи публічної адміністрації у сфері науки розпочався з прийняттям Закону України «Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності»⁹. Відповідно якого були створено ряд міністерств, служб та агентств, які здійснюють публічне адміністрування та визначають напрями розвитку наукового потенціалу закріплених за ними наукових галузей, взаємодоповнюють повноваження один одного. Це сприяло підвищенню ефективності державної політики у сфері науки, однак не вирішило проблем, тому що адміністрування науковими процесами не було безпосереднім змістом діяльності даних центральних органів виконавчої влади.

На початку 90-х років проведено розбудову академічного сектора науки було створено низку державних академій наук на чолі з Національною академією наук України як органу публічної адміністрації у сфері науки.

Цей етап відзначився процесом демократизації освітньо-наукового комплексу України. Організаційно-управлінські основи нової освітньої моделі вимагали системного запровадження принципів Болонського процесу та реорганізації структурного і змістового компонентів державного управління вищою школою, яка передбачала пошук нових підходів до організації навчальної роботи¹⁰.

На другому етапі періоду незалежності (1996-2000 рр.) поштовхом проведення реформи органів публічної адміністрації у сфері освіти і науки стало прийняття Конституції України та ухвалення в 1998 р. Концепції адміністративної реформи.

Цей етап становлення органів публічної адміністрації у сфері освіти і науки характеризується неодноразовими реорганізаціями центральних органів виконавчої влади, які здійснювали реалізацію державної політики у зазначених сферах. Так, трансформація Державного комітету України з питань науки, техніки і промислової політики у Міністерство у справах науки і технологій України (1997-1999 рр.) забезпечувала проведення в життя державної політики у сфері наукової та науково-технічної діяльності. Міністерство в межах своїх повноважень керувало діяльністю органів, які здійснювали функції управління в науковій та науково-технічній сфері, несло відповідальність за розвиток наукового і науково-технічного потенціалу України, контролювало ефективне використання фінансових і матеріальних ресурсів.

Важливим кроком у цей період стало введення інститутів консультативно-дорадчих органів при Президентові України – Ради з питань науки та науково-технічної політики та Комісії Кабінету Міністрів України з питань науково-технічного розвитку. До їх компетенції входило вироблення пропозицій щодо державної політики у сфері науки та вивчення стану її реалізації.

Далі з метою підвищення ефективності функціонування органів виконавчої влади та поетапного впровадження адміністративної реформи в Україні відбулася ліквідація Міністерства у справах науки і технологій України та створення на його базі Державного комітету України з питань науки та інтелектуальної власності. Згодом з метою вдосконалити систему центральних органів виконавчої влади, посилити провідну роль міністерств як головних суб'єктів розробки та здійснення державної політики у відповідних галузях і сферах

управління в 1999 р. було створено Міністерство освіти і науки України шляхом реорганізації Міністерства освіти України і Державного комітету України з питань науки та інтелектуальної власності.

На наш погляд, слушною є думка С. О. Мосьондза, який зазначає, що таке об'єднання не сприяло посиленню комплексного публічного адміністрування галузевою наукою та інтеграції освіти і науки. Навпаки, первинну паритетність політики щодо науково-технологічної діяльності було втрачено через домінування освітнього напрямку в новоствореному відомстві¹¹.

На третьому етапі періоду незалежності (2001-2010 рр.) при здійсненні реформ передбачався поступовий перехід від галузевого до функціонального принципу побудови міністерства з метою спрощення і підвищення ефективності управління, скорочення непотрібних органів управління.

Велика увага приділялась модернізації освіти усіх рівнів, яка здійснювалась відповідно до «Національної доктрини розвитку освіти України у XXI столітті», Концепції Державної програми розвитку освіти на 2006-2010 роки, Державної програми розвитку вищої освіти на 2005-2007 роки, Програми розвитку юридичної освіти на період до 2005 року. Цими документами передбачались заходи щодо вдосконалення системи управління вищою освітою, спрямованих на подальшу розбудову національної системи вищої освіти, адаптацію її до соціально орієнтованої економіки, інтеграцію у європейське і світове співтовариство.

І, нарешті, четвертий (2010 – до сьогодні) – сучасний етап розвитку Української держави пов'язується нами з оптимізацією системи органів публічного адміністрування у сфері освіти і науки, яка здійснюється відповідно до Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади»¹². Цим Указом розпочато активну фазу адміністративної реформи, яка визначилась новою хвилею реорганізації центральних органів виконавчої влади

у сфері освіти і науки. Так, на базі Міністерства освіти і науки та Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту було утворено Міністерство освіти і науки, молоді та спорту. Яке пізніше на виконання Указу Президента України «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади»¹³ було знову поділено на два міністерства.

Отже, на сьогоднішній день головним органом у системі центральних органів публічної адміністрації у сфері освіти і науки є Міністерство освіти і науки. Подальша оптимізація органів публічної адміністрації передбачає перегляд обсягу і меж повноважень центральних і місцевих органів управління освітою, реорганізацію системи управління освіти шляхом децентралізації, дерегуляції.

1. *Адміністративне право України*. Академічний курс : підруч. : у 2 т. – Том 1 : Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – С. 29. 2. Там само. – С. 31. 3. *Сапрыкин Д. Л.* Образовательный потенциал Российской империи / Сапрыкин Д. Л. – М. : ИИЕТ РАН, 2009. – С. 76-77. 4. Там само. – С. 99. 5. *Кудлай О. Б.* Організація, внутрішня структура та завдання Народного міністерства освіти УНР / Кудлай О. Б. // Проблеми вивчення історії Української революції 1917-1921 років. – 2009. – С. 60. 6. *Шитий С. І.* Органи управління освітою Української Народної Республіки доби Української Центральної Ради (березень 1917 – квітень 1918 рр.) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.01 / С. І. Шитий; Нац. пед. ун-т ім. М. П. Драгоманова. – К., 2014. – С. 12. 7. *Про схему управління Міністерства вищої і середньої спеціальної освіти УРСР* : Постанова Ради Міністрів Української РСР від 6 серпня 1988 р. № 224 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/224-88-п> 8. *Про заходи щодо вдосконалення діяльності органів освіти* : Указ Президента України від 10 жовтня 1995 р.

№ 942 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/942/95>. **9.** *Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності* : Закон України від 13.12.1991 № 1977-XII // ВВР України. – 1992. – № 12. – Ст. 165. **10.** *Про затвердження Положення про державний вищий заклад освіти* : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.09.1996 р. № 1074 // Інформ. зб. МОН України. – 1997. – № 1. **11.** *Мосьондз С. О.* Публічна адміністрація в механізмі державної політики у сфері науки в Україні / С. О. Мосьондз // Публічне право. – 2013. – № 4 (12) – С. 57. **12.** *Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади* : Указ Президента від 09.12.2010 № 1085/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 3334. **13.** *Про утворення комісії з проведення реорганізації Міністерства освіти і науки, молоді та спорту* : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 06.03.2013 р. №123 // Урядовий кур'єр від 12.03.2013 р. – № 46.

***Shatalova Larysa.* Formation of central public administration in education and science: a historical perspective**

The article is concerned with issues of development and reform of central public administration in education and science, the definition of their objectives, tasks, duties, powers and other institutional and legal framework. Investigation of previous domestic experience of public administration is extremely useful for the performing of further reform in education and science at various stages of the Ukrainian state. The research shows possible errors and highlights positive decisions from the previous reforms that might be helpful for the future development.

For some aspects of formation central public administration in education and science is given attention by these scientists: V. B. Averyanov, V. A. Andrushchenko, N. P. Yeroshkin, O. B. Kudlay, V. Y. Malinovsky, S. O. Mosondz, S. I. Shityi etc.

The article specifies main periods and phases of formation and reformation of central public administration in education and science in Ukraine. According to the goal, the tasks are completed, scientific source of the genesis and organization of public administration of state central bodies in education and science are analyzed as well as the features of their activities in different historical periods. This view might be interesting for experts in administrative law, public administration, history of public administration.

Particular attention is given to the characteristic features of the structure of public administration in education and science at various stages of development.

In the article have been used system-logical methods; historical and legal method; comparative legal method.

The author made a proposal to emphasize periods in development of public administration in education and science, depending on the impact of historical and political events which were important for the development of education and science:

The first period – the middle ages, when was the lack of influence on the educational and scientific processes of the state, the absence of rules governing the relationship of managerial prerogative in the sphere of education and science.

Second period – a time of disunity and the Cossack-Hetman era (XV-XVIII century), the opening in 1787 of the University of the Ukrainian Institute with studying in Ukrainian. The purpose of high school defined the education of professionals – teachers, judges, and priests.

The third period (end of first half of XIX century – 1916) – when Ukraine was a part of Russian Empire, which has affected the formation of the legal system and ministries as government departments.

Fourth period – UPR (1917–1920) – period of ukrainization of schools and active process of creation and modernization of the General Secretariat for Education.

Fifth period (1922–1990) – Soviet time, characterized by excessive centralization of a two-stage submission. The main principle of the Soviet system of public education is the principle of unity of education and communist education, which reflects the overall political orientation of society.

Sixth period – modern (1990 – present time). In its structure is divided into four phases: 1) 1990-1995 – phase of democratization of educational and scientific complex of Ukraine, introduction of principles of the Bologna process in education; 2) 1996-2000 – phase of beginning of administrative reform and the creation of the Ministry of Education and Science of Ukraine. Adaptation of education legislation to European standards; 3) 2001-2010 – phase of modernization of public administration in the education and science in Ukraine; 4) 2010 – phase of optimization of public administration in education and science through redistribution of ministries' functions, through reorganization of authorities.

Further articles will focus on contentious issues the structure of education, scope the powers of central and local education authorities.

Key words: period and phase, ministry, organization of the structure system, education, science.