

ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ МІНІСТЕРСТВА ОСВІТИ ТА НАУКИ УКРАЇНИ

CONCEPT AND FEATURES OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF THE MINISTRY OF EDUCATION AND SCIENCE OF UKRAINE

Щокін Р.Г.,

к.ю.н., доцент, докторант

Міжрегіональна Академія управління персоналом

Стаття присвячена теоретичному дослідженню змісту поняття адміністративно-правового статусу Міністерства освіти та науки України та з'ясуванню його особливостей. Обґрунтовується, що для здійснення публічного адміністрування у сфері освіти Міністерство освіти та науки України має 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, при цьому Міністерство освіти та науки України виконує функції планування та прогнозування, регулювання, обліку та контролю.

Ключові слова: освіта, правовий статус, адміністративно-правовий статус, публічна адміністрація, Міністерство освіти та науки.

Статья посвящена теоретическому исследованию содержания понятия административно-правового статуса Министерства образования и науки Украины и выяснению его особенностей. Обосновывается, что для осуществления публичного администрирования в сфере образования Министерство образования и науки Украины формирует четкие задачи, функции и определены полномочия. Организация публичного администрирования в сфере образования представляет собой взаимодополняющую и взаимодействующую деятельность различных звеньев власти и управления в этой сфере, при этом Министерство образования и науки Украины выполняет функции планирования и прогнозирования, регулирования, учета и контроля.

Ключевые слова: образование, правовой статус, административно-правовой статус, публичная администрация, Министерство образования и науки.

The article is devoted to theoretical studies of the content of the concept of the administrative-legal status of the Ministry of Education and Science of Ukraine and clarification of its features. It is substantiated that for the implementation of public administration in the field of education, the Ministry of Education and Science of Ukraine has clear tasks, functions and defined powers. The organization of public administration in the field of education represents complementary and interactive activities of various parts of power and management in this area, while the Ministry of Education and Science of Ukraine performs functions of planning and forecasting, regulation, accounting and control.

Under the administrative and legal status of the Ministry of Education and Science of Ukraine in the field of education should be understood its legal status in the system of social and legal relations in the field of education, which is determined by consolidation in its norms of administrative law of its tasks, functions, competences, subjects of conduct, guarantees of activity and responsibility.

In accordance with the Regulation on the Ministry of Science and Education, which was approved by the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 630 dated 16.10.2014. the main tasks of the ministry are:

1) ensuring the formation and implementation of state policy in the spheres of education and science, scientific, scientific and technical and innovation activities, transfer (transfer) of technologies;

2) ensuring the formation and implementation of state policy in the sphere of exercising state supervision (control) over the activities of educational institutions, enterprises, institutions and organizations that provide services in the field of education or other activities related to the provision of such services, regardless of their subordination and ownership forms.

Ministry of Education and Science of Ukraine according to Art. 64 of the Law of Ukraine «On Education» performs the following functions:

Planning and forecasting (ensures the formation and implementation of state policy in the field of education and science, develops a strategy for the development of Ukraine's education, other strategic documents, state target programs in the field of education and science and participates in their implementation);

Regulation (implements the legal framework for the functioning of the education system within the limits of the powers determined by law, approves educational standards and publishes them on its official website, approves the procedure for recognition of educational documents obtained in foreign educational institutions, develops and approves the conditions for admission to educational institutions);

Accounting (organizes the collection and processing of educational statistics, carries out its analysis and forecasts the development of the education system);

(approves the procedure, types and forms of monitoring of the quality of education; approves the procedure for conducting an institutional audit of the educational institution; conducts licensing of educational activities of institutions of higher, postgraduate, vocational, vocational (vocational) education, as well as verification of compliance with their licensing conditions).

The Ministry of Education and Science of Ukraine performs many functions in the field of education of Ukraine in comparison with the Cabinet of Ministers of Ukraine and other entities, in particular, central executive authorities, whose sphere of management includes educational establishments.

Key words: education, legal status, administrative-legal status, public administration, Ministry of Education and Science.

Публічне адміністрування у сфері освіти здійснюється широким колом суб'єктів, які мають відповідні повноваження для цього та наділені спеціальним статусом.

Незважаючи на чисельні наукові дослідження питань правового статусу, єдиного та однозначного розуміння цього поняття в науці не склалося. Однак досліджуючи суб'єктів публічного адміністрування у сфері освіти дослідження цього питання має важливе як наукове, так і практичне значення, особливо з огляду на процеси реформ, які відбуваються в освітній сфері. Завдяки правильному розумінню цієї соціально-правової категорії є можливість забезпечити належне становище суб'єктів публічного адміністрування у сфері освіти, завдяки чому

підвищиться рівень освіти в Україні, надання відповідних публічних послуг, визначатимуться взаємні права та обов'язки суб'єктів правовідносин, досягнеться мета реформ тощо.

Вивчення змісту поняття адміністративно-правового статусу різних суб'єктів адміністративного права займалися такі вчені-адміністративісти, як В.Б. Авер'янов, А.М. Авторгов, Н.О. Армаш, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, Т.О. Гуржій, Я.В. Журавель, В.В. Зуй, Д.С. Каблов, С.Ф. Константінов, Л.В. Крупнова, О.В. Литвин, У.І. Ляхович, О.О. Пабат, Ю.Н. Старілов С.В. Шестаков, Н.В. Янюк та інші. Проте в умовах оновлення національного законодавства про освіту, приведення його у відповідність до по-

треб суспільства та міжнародних стандартів вважаємо за доцільне додатково проаналізувати та визначити поняття та структуру такої категорії, як адміністративно-правовий статус Міністерства освіти та науки України як основного суб'єкта публічного адміністрування у сфері освіти.

Метою статті є дослідження теоретичного визначення таких понять, як «правовий статус органу публічної адміністрації», «адміністративно-правовий статус», що дозволить сформулювати поняття та виокремити особливості адміністративно-правового статусу міністерства освіти та науки України.

Більшість наукових праць щодо з'ясування суті правового статусу належить представникам теорії права. О.В. Зайчук та Н.М. Оніщенко вказують, що правовий статус – це система законодавчо встановлених та гарантованих державою прав, свобод, законних інтересів та обов'язків суб'єкта суспільних відносин. Характерними ознаками правового статусу вони вважають: 1) універсальність (він поширюється на всіх суб'єктів); 2) індивідуальність (він відображає індивідуальні особливості людини та її реальне становище у суспільних відносинах); 3) взаємозв'язок із іншими компонентами; 4) системність. Найбільш доцільною вважається класифікація за двома критеріями – характером правового статусу (загальний, галузевий, спеціальний, індивідуальний) та суб'єктом [1, с. 366]. Схоже визначення дає О.Ф. Скакун: «Це система закріплених у нормативно-правових актах і гарантованих державою прав, свобод, обов'язків, відповідальності, відповідно до яких індивід як суб'єкт права координує свою поведінку в суспільстві» [2, с. 59; 3, с. 33].

Виходячи з предмету нашого дослідження, варто зосередити свою увагу саме на питаннях змісту поняття та структури адміністративно-правового статусу юридичної особи, а саме органу публічної адміністрації.

Розглядаючи статус юридичної особи, С.Г. Стеценко його визначав як сукупність прав, обов'язків та гарантій їх реалізації, що визначені в нормативних актах [4, с. 90]. Як сукупність суб'єктивних прав й об'єктивних обов'язків, закріплених нормами адміністративного права за певним органом, визначає адміністративно-правовий статус державного органу Т.О. Коломоєць [5, с. 64]. Аналогічне визначення адміністративно-правового статусу органу державної влади у своєму дисертаційному дослідженні надає О.М. Федевич [6, с. 70–71].

Існують й інші погляди на зміст адміністративно-правового статусу публічної адміністрації. Так, С.В. Ківалов визначає адміністративно-правовий статус центрального органу виконавчої влади як сукупність його функцій, завдань і компетенції [7, с. 96].

О.П. Сікорський під час тлумачення поняття «адміністративно-правовий статус органу публічної адміністрації» акцентує увагу на складній юридично-теоретичній конструкції, яка включає в себе такі його складові частини: 1) мету утворення та визначення сфери діяльності; 2) принципи і територіальні масштаби діяльності; 3) внутрішню структуру органу; 4) порядок та спосіб його утворення, реорганізацію і ліквідацію; 5) завдання і функції; 6) обсяг та характер державно-владних повноважень; 7) форми і методи діяльності; 8) порядок вирішення в органі підвідомчих питань; 9) джерела фінансування органу; 10) наявність або відсутність прав юридичної особи; 11) право на обов'язок користуватися державними символами; 12) відповідальність [8].

Д.В. Мандичев вважає, що правовий статус відображає головні особливості органу, його місце в системі державних органів влади, мету, завдання, функції, повноваження, компетенцію, відповідальність [9, с. 118].

На нашу думку, дуже обґрунтовано та детально підійшов до дослідження адміністративно-правового статусу органу державної влади Ю.А. Дмитрієв. У своєму дослідженні він виокремив такі елементи статусу органу вико-

навчої влади: 1) наявність власної компетенції – центральна ознака органу виконавчої влади. Компетенція органу виконавчої влади становить собою сукупність повноважень органу з предметів його відання. Повноваження – це права й обов'язки органу щодо прийняття правових актів, а також здійснення інших державно-владних дій; 2) виступає від імені держави, тобто жодна дія (бездіяльність), вчинена органом виконавчої влади, його посадовою особою, не може здійснюватися «поза протоколом», що обумовлює недопустимість використання «адміністративного ресурсу» в особистих цілях керівництва; 3) права органу виконавчої влади щодо застосування заходів впливу на керування суб'єктів, включаючи примусові заходи, одночасно є його обов'язками стосовно держави, що наділила його відповідними правами; 4) орган виконавчої влади є, насамперед, правозастосовним, оскільки його правотворчі повноваження являють собою деталізацію законодавчих актів, а вся його діяльність підпорядкована принципу законності; 5) є структурно організованою одиницею державного апарату, системи органів виконавчої влади; 6) діяльність органу виконавчої влади фінансується переважно за рахунок державного бюджету, що дозволяє самій державі визначати політику, яку має здійснювати орган державної влади; 7) видає перелік особливих актів управління [10].

Досліджуючи адміністративно-правовий статус органу державної влади, В.Б. Авер'янов говорив про те, що компетенція (права і обов'язки) є головною складовою змісту правового статусу кожного органу, яка доповнюється такими важливими елементами, як: завдання, функції, характер взаємозв'язків з іншими органами (як по «вертикалі», так і по «горизонталі»), місце в ієрархічній структурі органів виконавчої влади, порядок вирішення установчих і кадрових питань тощо [11, с. 247]. Далі у своїх дослідженнях В.Б. Авер'янов дійшов висновку, що адміністративно-правовий статус органу влади складається з трьох блоків: а) цільовий блок; б) структурно-організаційний; в) компетенційний [12].

Аналогічної думки стосовно адміністративно-правового статусу органу публічної адміністрації дотримується й Д.М. Бахрах, який також виокремлює три блоки адміністративно-правового статусу і розкриває їх зміст. На думку цього вченого, цільовий блок включає в себе цілі, завдання та функції, закріплені юридично. Організаційно-структурний блок правового статусу охоплює нормативне регулювання порядку створення, легалізації, реорганізації, ліквідації суб'єктів, їх підзвітності, встановлення та зміни їх організаційних структур, права на організаційне самовизначення, процедур діяльності та права на офіційні символи. Компетенційний блок правового статусу колективних суб'єктів, на думку Д.М. Бахраха, складається із сукупності владних повноважень щодо певних предметів відання [13, с. 27].

На нашу думку, цілком слушним є розгляд адміністративно-правового статусу органу державної влади, виходячи саме з такої трьохблокової конструкції, запропонованої В.Б. Авер'яновим та Д.М. Бахрахом. Вже в подальших наукових дослідженнях інші вчені дещо уточнювали складові частини цих елементів з урахуванням особливостей того органу публічної адміністрації, діяльність чи статус якого досліджувався.

Отже, з урахуванням вищевказаного, під адміністративно-правовим статусом Міністерства освіти та науки України у сфері освіти слід розуміти його правове положення в системі суспільно-правових відносин у сфері освіти, яке визначається шляхом закріплення в нормах адміністративного права його завдань, функцій, компетенції, предметів відання, гарантій діяльності та відповідальності.

Відповідно до Положення про Міністерство науки і освіти, яке затверджене Постановою Кабінету Міністрів України № 630 від 16.10.2014 р., основними завданнями міністерства є:

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

2) забезпечення формування та реалізації державної політики 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, незалежно від їх підпорядкування і форми власності.

Міністерство освіти і науки України згідно зі ст. 64 Закону України «Про освіту» виконує такі функції:

1) планування та прогнозування (забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері освіти і науки; розробляє стратегію розвитку освіти України, інші стратегічні документи, державні цільові програми у сфері освіти і науки та бере участь у їх реалізації);

2) регулювання (здійснює нормативно-правове забезпечення функціонування системи освіти в межах повноважень, визначених законом; затверджує стандарти освіти та оприлюднює їх на своєму офіційному веб-сайті; затверджує порядок визнання здобутих в іноземних закладах освіти документів про освіту; розробляє та затверджує умови прийому до закладів освіти);

3) розробляє ліцензійні умови провадження освітньої діяльності та подає їх на затвердження Кабінету Міністрів України;

4) затверджує форму і зміст документів про освіту державного зразка;

5) координації (розподіляє освітні субвенції та державне фінансування середньої, професійної (професійно-технічної), фахової передвищої, вищої освіти та стипендійний фонд закладів освіти, що перебувають у сфері його управління);

6) обліку (організовує збір та обробку освітньої статистики, здійснює її аналіз та прогнозує розвиток системи освіти);

7) контролю (затверджує порядок, види та форми проведення моніторингу якості освіти; затверджує порядок проведення інституційного аудиту закладу освіти; здійснює ліцензування освітньої діяльності закладів вищої, післядипломної, фахової передвищої, професійної (професійно-технічної) освіти, а також перевірку дотримання ними ліцензійних умов).

Міністерство освіти та науки України виконує багато функцій у сфері освіти України в порівнянні з Кабінетом

Міністрів України та іншими суб'єктами, зокрема центральні органами виконавчої влади, до сфери управління яких належать заклади освіти.

Відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» та Положення про Міністерство освіти і науки України «МОН України є юридичною особою публічного права, має печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, власні бланки, рахунки в органах Державної казначейської служби України». Міністерство набуває статусу юридичної особи з дати внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців запису про його державну реєстрацію як юридичної особи. Гранична чисельність працівників МОН України затверджується Кабінетом Міністрів України. МОН України очолює Міністр, який призначається на посаду за поданням Прем'єр-міністра України і звільняється з посади Президентом України.

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції МОН України, обговорень найважливіших напрямів його діяльності в МОН України може утворюватися колегія. Міністр організовує роботу колегії МОН України і головує на її засіданнях, затверджує кількісний та персональний її склад, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і положення про них. Рішення колегії можуть бути реалізовані шляхом видань відповідного наказу МОН України. Структура апарату МОН України затверджується Міністром.

Викладене вище дозволяє зробити такі висновки. Адміністративно-правовий статус Міністерства освіти та науки України у сфері освіти – це його правове положення в системі суспільно-правових відносин у сфері освіти, яке визначається шляхом закріплення в нормах адміністративного права його завдань, функцій, компетенції, предметів відання, гарантій діяльності та відповідальності.

Для здійснення публічного адміністрування у сфері освіти Міністерство освіти та науки України має 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, при цьому Міністерство освіти та науки України виконує функції планування та прогнозування, регулювання, обліку та контролю. Міністерство освіти та науки України виконує багато функцій у сфері освіти в порівнянні з Кабінетом Міністрів України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / О.В. Зайчук, Н.М. Оніщенко. К.: Юрінком Інтер, 2008. 688 с.
2. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. К.: Алерта; ЦУЛ, 2011. 520 с.
3. Гумін О.М., Пряжін Є.В. Адміністративно-правовий статус особи: поняття та структура. Наше право. № 5. 2014. С. 32–37.
4. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посіб. К.: Атіка, 2007. 624 с.
5. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
6. Федевич О.М. Адміністративно-правовий статус Державного агентства України з управління зоною відчуження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2012. 226 с.
7. Административное право Украины: учебник / под общей ред. С.В. Кивалова. Х.: «Одиссей», 2004. 880 с.
8. Дмитриев Ю.А. Административное право Российской Федерации: учеб. для юрид. вузов. М.: Система ГАРАНТ, 2008. 425 с.
9. Мандичев Д.В. Поняття адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади. Право і суспільство. 2010. № 5. С. 117–121.
10. Дмитриев Ю.А. Административное право Российской Федерации: учеб. для юрид. вузов. М.: Система ГАРАНТ, 2008. 425 с.
11. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.
12. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. / [ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова) та ін.]. К.: Юрид. думка, 2004. Т. 1: Загальна частина. 2004. 584 с.
13. Бахрах Д.Н. Административное право. М.: БЕК, 1996. 368 с.
14. Про затвердження Положення про Міністерство науки і освіти. Постанова Кабінету Міністрів України № 630 від 16.10.2014 р. Офіційний вісник України від 05.12.2014. № 95. С. 17. Ст. 2729, код акта 74841/2014.