

УДК 342.9(477)

Х.В. СОЛНЦЕВА, Департамент науки і освіти Харківської обласної державної адміністрації

ПРАВОВИЙ СТАТУС СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ОСВІТНЬОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ В УКРАЇНІ

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, органи управління освітою, освітня діяльність, адміністративна юрисдикція

Визначення стану наукової розробленості тематики щодо адміністративно-правового статусу органів управління освітньою діяльністю вимагає висвітлення суті певного кола питань. В першу чергу, доцільно розглянути наступні: систему органів виконавчої влади, систему органів управління освітньою діяльністю як складової органів виконавчої влади, їх адміністративно-правовий статус.

Юридична наукова література насичена надбаннями вітчизняних вчених щодо проблем виконавчої влади та державного управління: В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяка, А.С. Васильєва, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, В.М. Кампо, В.В. Копейчикова, Є.Б. Кубка, Б.П. Курашвілі, Б.М. Лазарева, Д.В. Мандичева, О.Ф. Опришка, М.І. Піскотіна, В.Ф. Сіренка, О.В. Сурилова, Г.Й. Ткач, В.В. Цветкова, В.М. Шаповала, Ю.С. Шемшученка, Л.П. Юзікова та ін., разом із тим адміністративно-правовий статус органів управління освітньою діяльністю у комплексі порушених питань ще не розглядався, що і є метою статті.

Сьогодення потребує такої організації виконавчої влади, яка забезпечувала б істотне підвищення дієвості та ефективності державного управління. Насамперед, у сферах, що потребують державного врегулювання суспільних відносин.

Концепція адміністративної реформи в Україні визначає виконавчу владу як одну з трьох гілок влади, яка відповідно до конституцій-

ного принципу поділу державної влади покладена розробляти і втілювати в державну політику щодо забезпечення виконання законів, управління сферами суспільного життя, насамперед державним сектором економіки. У відносинах із законодавчою та судовою владою вона користується певною самостійністю. Тобто, головним, що характеризує виконавчу владу, є фактор врегулювання та управління певними соціальними процесами, направлення їх реалізації в межі законодавчого ареалу.

Говорячи про функціонування виконавчої влади в сучасних умовах, слід розглядати її і як специфічну державну діяльність організаційно-правового характеру. Тобто, сам характер виконавчої влади, що зумовлений об'єктивним її призначенням, підтверджує органічну єдність цієї влади зі змістом управлінської діяльності держави. А тому виявлення зв'язку між функціями виконання законів та державного управління є однією з вихідних передумов правильного розуміння суті виконавчої влади [1, с.15].

Проте, буде необґрунтований висновок про якесь цілком самостійне, а тим більше автономне існування виконавчої влади щодо інших гілок влади. Адже державна влада, як здатність держави приймати обов'язкові рішення та домагатися їх виконання – явище цілісне. Поділяється не сама влада, а функціонально-структурний механізм її здійснення [2, с.45].

Зрозуміло, що між різними гілками влади існують багаточисельні і сутнісні зв'язки. Не існує чітко зафіксованого реального поділу державної влади, а поділяється лише функціонально-структурний механізм її здійснення. Теоретичний ж принцип розподілу влад знаходить свою реалізацію у здійсненні державної влади певними видами державних органів. Між цими органами повноваження розподілені таким чином, що вони є самостійними (а не автономними) у реалізації своєї компетенції і взаємодіють між собою за допомогою певних важелів взаємозв'язку.

Слід почати з найголовнішої ознаки системного бачення виконавчої влади, а саме – з багатозначності системних оцінок. Так, з одного боку, виконавча влада входить як скла-

дова частина у більш загальне системне утворення (так звану мегасистему), яким в цілому виступає держава, точніше державний апарат (механізм). При цьому виконавча гілка влади є його найбільш численною й розгалуженою частиною, яка відіграє надзвичайно важливу роль у здійсненні усіх основних завдань і функцій держави.

З іншого боку, система виконавчої влади включає в себе більш прості складові частини, які також є самостійними системами (у відношенні до виконавчої влади в цілому – підсистемами). Останні у свою чергу складаються із ще менших систем, ще більш простих і та ін. [3].

При цьому максимальну межу членування системи характеризує поняття «елемент». Щодо апарату управління у ролі елемента виступає кожний самостійний орган виконавчої влади. Власне завдяки тому виконавча влада визначається саме як система відповідних державних органів.

Концепція адміністративної реформи передбачає реформування законодавства про органи виконавчої влади у напрямках правового регулювання принципів засад функціонування системи виконавчої влади та організації правового статусу окремих органів виконавчої влади [4].

Сукупність зазначених органів, наділених компетенцією у галузі державного управління, утворює систему органів виконавчої влади.

Таким чином, до системи органів управління освітньою діяльністю, слід віднести: Кабінет Міністрів України як вищий орган виконавчої влади, центральні органи виконавчої влади, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в частині делегованих державою їм повноважень.

Юрисдикція Кабінету Міністрів України взагалі і в сфері освіти, зокрема, сформульована в Конституції України [5] та Законі України «Про Кабінет міністрів України» (ст.2) і визначається як «вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина..., забезпечення проведення державної політики у сфері... освіти, науки і культу-

ри..., розроблення і виконання загальнодержавних програм наукового, соціального, культурного розвитку... тощо» [6].

Адміністративна юрисдикція центральних органів виконавчої влади в сфері освіти визначається багатьма нормативно-правовими актами, основними з яких є: Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» [7], Положення «Про Міністерство освіти і науки України» затверджене Указом Президента України №240/2013 від 25.04.2013 р. (далі – МОН України) [8], Положення «Про Державну інспекцію навчальних закладів України», затверджене Указом Президента України від 08.04.2011 р. № 438 (далі – ДІНЗ України) [9], Положення «Про Державну службу інтелектуальної власності України», затверджене Указом Президента України від 08.04.2011 р. № 436/2011 (далі – Державна служба) [10], Положення «Про Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації України, затверджене Указом Президента України від 08.04.2011 р. № 437/2011 (далі – Держінформнауки України) [11] та відомчі нормативно-правові акти МОН України.

Державна інспекція навчальних закладів України, Державна служба інтелектуальної власності України, Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації України є центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра освіти і науки України.

Юрисдикція місцевих освітніх установ передбачена Законом України «Про місцеві державні адміністрації» [12], Положеннями про департаменти науки і освіти місцеві державні адміністрації, наказами та листами МОН України, які також визначають їх адміністративно-правовий статус.

На наш погляд, детальніше слід розглянути правовий статус Міністерства освіти і науки України як центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

Міносвіти і науки України входить до системи органів виконавчої влади і є головним

органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення формування та реалізації державної політики у сферах освіти і науки, інтелектуальної власності, наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, інформатизації, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, створення умов для розвитку інформаційного суспільства, а також у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю навчальних закладів незалежно від їх підпорядкування і форми власності [8].

Орган, як структурна одиниця системи, має складну внутрішню будову, до якої належать структурні підрозділи апаратного призначення, що не мають владних повноважень, іноді самостійні органи (конструкції органа в органі), склад службовців державної служби [13, с.70].

На наш погляд, адміністративно-правовий статус Міністерства освіти і науки України – це складна правова конструкція, що включає в себе систему закріплених у нормативно-правових актах прав, обов'язків та відповідальності, відповідно до яких вказаний орган влади формує свою діяльність.

І.Л. Бачило виокремлює основні параметри, з врахуванням яких повинно здійснюватись узгодження правового статусу всіх державних органів, а саме: встановлення призначення органу та його місця в системі органів виконавчої влади; легітимація цілі утворення органу, визначення сфери його відання та діяльності; формулювання його завдань і функцій; встановлення повноважень (прав і обов'язків) по здійсненню визначених завдань та функцій в певній галузі чи сфері його відання; наділення його правом приймати відповідні правові акти; введення органу, його керівника та інших посадових осіб в систему відповідальності за порушення законності в діяльності органу; встановлення порядку формування його структури, штатів; фінансування, порядку ліквідації; встановлення порядку прийняття, реалізації і контролю за виконанням його рішень; інформаційне забезпечення органу виконавчої влади та його підрозділів [13, с.147–148].

Питання про правовий статус органів управління освітньою діяльністю цікаве тим, що сам термін «правовий статус» в науковій юридичній літературі визначається неоднозначно. В загальних працях під правовим статусом державного органу найчастіше розуміють певну сукупність його повноважень юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує виконання покладених на нього завдань. Однак, бачиться, що таке визначення не охоплює частини питань організації і діяльності державних органів, які визначають їх правовий стан або статус.

При з'ясуванні питання щодо структури правового статусу взагалі, і МОН України, зокрема, слід звернути увагу на позицію О.П. Альохіна, який зазначає, що складовими частинами правового статусу органу держави є чотири елементи: цільовий блок; компетенція; організаційний блок елементів; відповідальність [14, с.106]. В цільовий блок включено такі категорії як «мета», «завдання», «функції». Таким чином, беручи за підґрунтя позицію О.П. Альохіна, ми повинні розглянути такі категорії як «мета», «завдання», «функції» органів управління освітньою діяльністю.

Функції органу, як складових частин змісту його діяльності, відображено у встановлених для органу задачах по забезпеченню життєво важливих потреб керованого об'єкту і здійснюються структурними підрозділами (і посадовими особами) органу, шляхом реалізації покладених на них повноважень [15, с.64].

Тобто, функції МОН України – це основні взаємопов'язані напрямки діяльності, які реалізуються як органом в цілому, так і його окремими структурними підрозділами, посадовими особами для виконання загальної мети: реалізації державної політики у сфері освіти і науки.

Основними завданнями Міністерства освіти і науки України є: узагальнення практики застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розроблення пропозицій щодо вдосконалення законодавчих та підзаконних актів; здійснення нормативно-правове регулювання у сферах освіти і

науки, інтелектуальної власності, наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, інформатизації, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, створення умов для розвитку інформаційного суспільства, а також у сфері державного нагляду (контролю) за діяльністю навчальних закладів незалежно від їх підпорядкування і форми власності; забезпечення інтеграції вітчизняних освіти і науки, інших сфер, віднесених до компетенції МОН України, із неухильним дотриманням принципів збереження і захисту національних інтересів і інші [8].

Характеризуючи компетенцію органу держави, можна стверджувати що вона, по своїй суті, є правовим засобом суспільного розподілу праці щодо управління державою і суспільством. Наділення МОН України компетенцією є однією з передумов ефективності використання можливостей держави в сфері освіти. Чим конкретніше визначена компетенція органу, тим складніше працює апарат, ефективніше використовуються правові, організаційні і інші засоби для вирішення задач освітньої діяльності.

Обґрунтованою, на наш погляд, є позиція, що компетенція органу включає в себе – поперше, «предмети відання» (суспільні відносини), по-друге, «права та обов'язки» або «владні повноваження» органу [16, с.23, 26].

Повноваження МОН України – це пряме вираження державного владування. В науковій юридичній літературі повноваження визначались як те, що можна зробити, які заходи можна використовувати [17, с.43], як юридичний засіб за допомогою якого реалізуються функції. О.М. Солоненко зазначає, що в законодавстві досить часто вживають термін «повноваження» замість термінів «права» і «обов'язки», розуміючи права як категорію, що дає можливість вибору під час розв'язання конкретного питання, а обов'язки наклади, як такі, що жорстко регламентують дії [18, с.127].

Наступним складовим елементом правового статусу МОН України є організаційний

блок. До нього відносяться положення, які визначають порядок утворення і структуру органу, порядок встановлення посади, а також порядок призначення до складу органу і заміщення відповідної посади. Оскільки посадові особи МОН України є представниками виконавчої влади, то всі організаційні елементи їх правового статусу закріплені у положеннях про відповідні служби [14, с.111].

Так, 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, обговорення 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 видання відповідного наказу МОН України. Структура апарату МОН України затверджується Міністром [8].

Відповідальність є невід'ємною частиною правового статусу МОН України, посадові особи якої зобов'язані нести юридичну відповідальність у випадку порушення законності, прав особи в процесі здійснення функцій органу [19, с.70]. Відповідно до чинного зако-

нодавства України, МОН України, його посадові особи зобов'язані діяти тільки на основі, в межах повноважень і засобом, які передбачені Конституцією і законами України. Стаття 56 Конституції України передбачає, що кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень [5].

Викладені загальнотеоретичні положення правового статусу дозволяють зробити низку важливих висновків стосовно суті й особливостей правового статусу органів управління освітньою діяльністю. 1. В основі правового статусу органів управління освітньою діяльністю є їх фактичне становище, необхідне для досягнення цілей та виконання завдань у сфері високоякісної професійної підготовки фахівців. Право лише закріплює це становище, вводить його у легальні, нормативно-правові рамки. Реальний стан даних закладів освіти у забезпеченні змісту процесу управління та правовий статус співвідносяться як зміст і форма. 2. Правовий статус органів управління освітньою діяльністю – це комплексна, інтеграційна категорія, що відображає взаємовідносини держави, органів системи освіти та учасників навчально-виховного процесу. 3. Правовий статус органів управління освітньою діяльністю має широкий й вузький виміри. У широкому розумінні до нього необхідно включити наступні елементні складові: правові норми, що встановлюють даний статус; спеціальну правосуб'єктність; основні права і обов'язки; юридичну відповідальність; гарантії реалізації прав та виконання обов'язків; правові принципи регулювання даної групи суспільних відносин; правовідносини у цій сфері. У вузькому розумінні категорія «правовий статус органів управління освітньою діяльністю» характеризує обсяг прав і обов'язків, які визначені у нормативно-правових актах.

ЛІТЕРАТУРА

1. Коваленко А. А. Становлення і розвиток виконавчої влади в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / Коваленко Анатолій Андрійович. – К., 2003. – 38 с.
2. Полячко А. Проблеми правового забезпечення адміністративної реформи в Україні / А. Полячко // Право України. – 2002. – № 12. – С. 43–50.
3. Авер'янов В. Б. Органи виконавчої влади в Україні / В. Б. Авер'янов. – К. : Ін Юре, 1997. – 48 с. – (Б-чка «Нова Конституція України»).
4. Пасенюк О. Реформування адміністративного права – важливий напрям правової політики / О. Пасенюк // Право України. – 1998. – № 7. – С. 3–6.
5. Конституція України : від 28.06.1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» : від 07.10.2010 р., № 2591–VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2591-17>.
7. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» : від 17.03.2011 р. // ВВР України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.
8. Указ Президента України «Про Міністерство освіти і науки України» : від 25.04.2013 р., № 240/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mon.gov.ua/ua/about-ministry/provisions>.
9. Указ Президента України «Про Державну інспекцію навчальних закладів України» : від 08.04.2011 р., № 438/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/438/2011>.
10. Указ Президента України «Про Державну службу інтелектуальної власності України» : від 08.04.2011 р., № 436/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/13415.html>.
11. Указ Президента України «Про Державне агентство з питань науки, інновацій та

інформатизації України» : від 08.04.2011 р., № 437/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/437/2011>.

12. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» : від 09.04.1999 р., № 586–XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.

13. Хаманева Н. Ю. Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития : К 80-летию Института государства и права РАН / [Автономов А. С., Бачило И. Л., Бондаренко А. А. и др.] ; отв. ред. Хаманева Н. Ю. – М. : Новая Правовая культура, 2004. – 568 с.

14. Алехин А. П. Административная ответственность за правонарушения на транспорте / А. П. Алехин. – М. : Юрид. лит., 1967. – 112 с.

15. Коваль Л. В. Административно-деликт-

ное отношение / Л. В. Коваль. – Киев : Вища школа, 1979. – 230 с.

16. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник : в 4 т. / отв. ред. Б. А. Страшун. – М. : БЕК, 1996. – Т. 2. – 448 с.

17. Битяк Ю. П. Переконавання і примус у державному управлінні. Адміністративна відповідальність : конспекти лекцій / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй, А. Т. Комзюк. – Х. : Укр. юрид. акад., 1994. – 44 с.

18. Солоненко О. М. Теоретико-правова конструкція категорії «компетенція місцевого самоврядування» : монографія / О. М. Солоненко. – К., 2001. – 134 с.

19. Алексеев С. С. Общая теория права : учебник : в 2 т. / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1982. – Т. 2. – 486 с.

Солнцева Х. В. Правовий статус системи управління освітньою діяльністю в Україні / Х. В. Солнцева // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 609–614 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_100.pdf

Розглянуто проблемні питання визначення адміністративно-правового статусу органів управління освітньою діяльністю України. Проаналізовано їх систему та адміністративну юрисдикцію. Викладені загальнотеоретичні положення правового статусу, які дозволили зробити низку висновків стосовно суті й особливостей правового статусу органів управління освітньою діяльністю.

Солнцева К.В. Правовой статус системы управления образовательной деятельностью в Украине

Рассмотрены проблемные вопросы определения административно-правового статуса органов управления образовательной деятельностью Украины. Проанализировано их систему и административную юрисдикцию. Изложены общетеоретические положения правового статуса, которые позволили сделать ряд выводов касательно сути и особенностей правового статуса органов управления образовательной деятельностью.

Solnceva K.V. Legal Status of Control System by Education in Ukraine

The problem questions of determination of administrative legal status of organs of management formation of Ukraine are considered. Their system and administrative jurisdiction is analyzed. General theoretic positions of legal status, which allowed doing the row of conclusions concerning essence and features of legal status of organs of management education, are expounded.