

СТРУКТУРА ТА ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ ОСВІТНЬОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ В УКРАЇНІ

Солнцева Х. В.

Конституція України встановила, що кожен має право на освіту [1]. Задля належної реалізації наведеного конституційного права, у державі створені й функціонують органи управління освітньою діяльністю. У цьому контексті варто зазначити, що питання, пов'язані з діяльністю закладів в освітній сфері України, було розкрито в працях таких вчених-правознавців: В.Б. Авер'янова, Г.В. Атаманчука, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченко, П.В. Журавльова, І.І. Коваленко, Ю.М. Козлова, М.Н. Курко, О.П. Коренєва, Р.В. Шаповала та багатьох інших. Разом з тим, незважаючи на безумовний науковий вклад, що був зроблений вченими, широкий спектр та інтенсивність наукових досліджень, структура й повноваження органів управління освітньою діяльністю розглядалися фрагментарно, у рамках загальних проблем освіти. Зокрема, майже не дослідженим залишаються повноваження органів управління освітньою діяльністю щодо здійснення адміністративної юрисдикції.

У зв'язку з наведеним, метою представленої статті є аналіз сучасної структури органів управління освітньою діяльністю, що здійснюють повноваження, пов'язані з адміністративною юрисдикцією.

Задля виконання поставленого наукового завдання, перше, що необхідно з'ясувати, є значення термінів "структура" та "повноваження". У великому тлумачному словнику сучасної української мови слово "структура" розуміють як взаєморозміщення й взаємозв'язок складових частин цілого [2, 1405]. З філософської точки зору, структура (від лат. *structura* - будова, порядок, зв'язок) - це сукупність стійких зв'язків об'єкта, що забезпечує його цілісність [3, 438-439]. Слід погодитись із думкою, що структура - це сукупність стійких зв'язків об'єкта, що забезпечують його цілісність, тотожність самому собі, тобто збереження основних властивостей при різних зовнішніх і внутрішніх змінах. Наявність структури - невід'ємний атрибут усіх реально діючих систем, оскільки саме структура надає їм цілісності. Структура сприяє збереженню стійкого стану системи. Щодо системи структура є показником її організованості [4, 132]. При цьому структура державного органу - це сукупність його підрозділів, а в них - посад, схема розподілу між ними функцій і повноважень, покладених на орган, система взаємовідносин цих підрозділів і посад [5, 143; 6, 33].

У свою чергу, під словом "повноваження" розуміють право, надане кому-небудь для здійснення чогось [7, 1000]. В юридичній енциклопедичній літературі під повноваженнями розуміють сукупність прав і обов'язків державними органами і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій. При цьому обсяг повноважень конкретних державних органів та їх посадових осіб залежить від їх місця в ієрархічній структурі відповідних органів [8, 590]. Отже, державні органи управління освітньою діяльністю реалізують надані їм законодавством та іншими нормативно-правовими актами України повноваження через свої структурні підрозділи.

Провідними органами в системі центральних органів виконавчої влади, що функціонують у рамках системи

освітніх органів адміністративної юрисдикції, є Міністерство освіти і науки України (далі - МОН України). Так, згідно з Положенням про Міністерство освіти і науки України, що затверджено Указом Президента України "Питання Міністерство освіти і науки України" від 25 квітня 2013 року № 240/2013, МОН України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України. МОН 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 й науки, інтелектуальної власності, наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, інформатизації, формування й 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 й форми власності [9].

При цьому в наведеному Положенні визначено юрисдикційні повноваження МОН України:

- визначає порядок державної акредитації фізичних і юридичних осіб на право проведення наукової й науково-технічної експертизи, форму свідоцтва на право проведення зазначеної експертизи та перелік документів державного зразка, що дають фізичним особам право на провадження експертної діяльності й надання експертних послуг без отримання свідоцтва;

- здійснює в установленому порядку ліцензування й акредитацію вищих навчальних закладів, закладів післядипломної освіти, а також ліцензування та атестацію професійно-технічних навчальних закладів незалежно від їх підпорядкування й форми власності;

- формує й забезпечує функціонування системи атестації педагогічних, у тому числі керівних, наукових і науково-педагогічних кадрів, для встановлення рівня кваліфікації вченого, організовує їх атестацію й підвищення кваліфікації;

- забезпечує єдність вимог до рівня наукової кваліфікації здобувачів наукових ступенів і вчених звань, проводить експертизу, зокрема на відсутність текстових запозичень, дисертацій для здобуття наукових ступенів та атестаційних справ для присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника, а також забезпечує розгляд апеляцій на рішення спеціалізованих вчених рад і вчених рад вищих навчальних закладів і наукових установ [9].

Варто зазначити, що як і будь-який освітній орган адміністративної юрисдикції, МОН України реалізує свої повноваження через свої структурні одиниці. Відповідно до Положення про Міністерство освіти і науки України МОН України очолює Міністр, який призначається на посаду за поданням Прем'єр-міністра України й звільняється з посади Президентом України. Міністр МОН України здійснює наступні юрисдикційні повноваження:

- порушує перед Кабінетом Міністрів України питання щодо скасування актів Державної служби, Держінформнауки України, Державної інспекції навчальних закладів України (далі - ДІНЗ України) повністю чи в окремій частині;

- порушує перед Президентом України питання щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності голів Державної служби, Держінформнауки України, ДІНЗ України та їх заступників;

- ініціює питання щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності керівників структурних підрозділів апаратів Державної служби, Держінформнауки України, ДІНЗ України, а також керівників підприємств, установ і організацій, що належать до сфери їх управління;

- ініціює питання щодо проведення службового розслідування стосовно голів Державної служби, Держінформнауки України, ДІНЗ України, їх заступників, інших державних службовців і працівників апаратів служб та підприємств, установ і організацій, що належать до сфери їх управління;

- порушує в установленому порядку питання про притягнення до дисциплінарної відповідальності своїх заступників;

- притягує до дисциплінарної відповідальності керівників підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління МОН України [9].

Важливим структурним підрозділом МОН України, що здійснює повноваження, пов'язані з адміністративною юрисдикцією, є Департамент наукової діяльності та ліцензування (далі - Департамент). Департамент є самостійним структурним підрозділом МОН України й підпорядковується безпосередньо першому заступникові Міністра згідно з розподілом функціональних повноважень і підзвітний керівництву МОН України. Структура й чисельність департаменту визначається штатним розписом МОН України. У своїй діяльності Департамент керується Конституцією та законами України, постановами Верховної Ради України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, положенням про Міністерство освіти і науки України, наказами, рішеннями колегії, розпорядженнями Міністерства, а також положенням про Департамент [10].

До юрисдикційних повноважень Департаменту слід віднести наступні:

- здійснює нормативно-методичне та організаційно-технічне забезпечення виконання державних вимог щодо надання освітніх послуг навчальними закладами шляхом проведення ліцензійної та акредитаційної експертизи;

- здійснює контроль за дотриманням і виконанням навчальними закладами Ліцензійних умов надання освітніх послуг у сфері вищої й професійно-технічної освіти та умов забезпечення державної гарантії якості вищої освіти;

- ініціює анулювання ліцензій на здійснення освітньої діяльності при встановленні фактів недостовірності поданих навчальними закладами матеріалів для ліцензування та невідповідності діяльності навчальних закладів Ліцензійним умовам надання освітніх послуг, коректує (зменшує) ліцензований обсяг за результатами попередньої ліцензійної й акредитаційної експертизи;

- перевіряє законність і обґрунтованість прийнятих експертними комісіями, регіональними експертними радами, експертними радами Акредитаційної комісії рішень з питань ліцензування й акредитації;

- узагальнює світовий і вітчизняний досвід практики застосування законодавства з питань ліцензування та акредитації, участь у розробці пропозицій з удосконалення відповідного законодавства;

- інформує центральні й місцеві органи виконавчої

влади, підприємства, установи, організації, навчальні заклади, громадськість щодо рішень Міністерства з питань ліцензування та акредитації, анулювання ліцензій, результатів перевірок дотримання Ліцензійних умов надання освітніх послуг [10].

Отже, Департамент здійснює повноваження, переважно пов'язані з питаннями ліцензування та акредитації. У цьому контексті варто зазначити, що питання, пов'язані з акредитацією, розкрито в Положенні про акредитацію навчальних закладів і спеціальностей у вищих навчальних закладах і вищих професійних училищах, що затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 9 серпня 2001 року № 978. Зокрема, зазначено, що акредитація вищого навчального закладу - це державне визнання його статусу (рівня акредитації). Акредитація спеціальності в навчальному закладі (відокремленому підрозділі навчального закладу) з певного напрямку за певним освітньо-кваліфікаційним рівнем - це державне визнання відповідності рівня підготовки (перепідготовки) фахівців з цієї спеціальності державним вимогам [11]. При цьому критерії, які визначають мінімальні нормативи забезпечення вищих навчальних закладів науково-педагогічними й педагогічними кадрами, матеріально-технічною, навчально-методичною, інформаційною базою, якісні характеристики надання освітніх послуг, вимоги до освітньої й наукової діяльності вищого навчального закладу, виконання яких є підставою для прийняття рішення про акредитацію напряму підготовки, спеціальності та вищого навчального закладу, визначені в Державних вимогах до акредитації підготовки, спеціальності та вищого навчального закладу, що затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 13 червня 2012 року № 689 [12].

Відповідно до ст. 1 Закону України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" від 1 червня 2000 року ліцензування - це видача, переоформлення та анулювання ліцензій, видача дублікатів ліцензій, ведення ліцензійних справ і ліцензійних реєстрів, контроль за додержанням ліцензіатами ліцензійних умов, видача розпоряджень про усунення порушень ліцензійних умов, а також розпоряджень про усунення порушень законодавства у сфері ліцензування. При цьому в ст. 9 наведеного нормативно-правового акта встановлено, що відповідно до спеціальних законів такий вид господарської діяльності, як діяльність у сфері освіти, підлягає ліцензуванню [13]. Процедуру ліцензування діяльності з надання освітніх послуг розкрито в Порядку ліцензування діяльності з надання освітніх послуг, що затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2007 року № 1019 [14]. При цьому загальні вимоги й мінімальні нормативи забезпечення навчальних закладів науково-педагогічними та педагогічними кадрами, матеріально-технічною, навчально-методичною й інформаційною базою, що необхідні для отримання ліцензії, визначені в Ліцензійних умовах надання освітніх послуг у сфері освіти (дошкільної, загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої), що затверджено Наказом МОН України від 24 грудня 2003 року № 847 [15].

Наступним освітнім органом адміністративної юрисдикції виступає місцева державна адміністрація. Відповідно до ст. 1 Закону України "Про місцеві державні адміністрації" від 9 квітня 1999 року місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади й входить до системи органів виконавчої влади. У статті 22 наведеного нормативно-правового акта зазначено,

що до повноважень місцевої державної адміністрації віднесено, зокрема, повноваження з реалізації державної політики в галузі освіти [16]. При цьому для реалізації такого повноваження в місцевій державній адміністрації може створюватись відповідний структурний підрозділ. Так, згідно з Типовим положенням про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації, що затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2012 року № 887, головою місцевої державної адміністрації може утворюватись структурний підрозділ місцевої державної адміністрації, який входить до її складу й у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечує виконання покладених на цей підрозділ завдань. При цьому вид структурного підрозділу (департамент, управління, відділ, сектор, інший структурний підрозділ, передбачений законом) та його статус як юридичної особи публічного права визначаються головою місцевої держадміністрації [17]. Так, відповідно до ст. 14 Закону України "Про освіту" місцевими органами виконавчої влади створюються відповідні органи управління освітою [18]. Говорячи про юрисдикційні повноваження органів управління освітою місцевих державних адміністрацій, варто зазначити, що вони здійснюють ліцензування щодо надання послуг у сфері дошкільної, загальної середньої та позашкільної освіти [14].

Отже, органи управління освітньою діяльністю реалізують надані їм законодавством та іншими нормативно-правовими актами України повноваження через свої структурні підрозділи. Зокрема, важливі адміністративно-юрисдикційні повноваження в структурі МОН України виконує його очільник - Міністр МОН України. Окрім цього, у структурі наведеного державного органу створений і функціонує Департамент наукової діяльності та ліцензування. На місцевому рівні повноваження щодо здійснення адміністративної юрисдикції реалізуються місцевими державними адміністраціями, зокрема їхніми структурними підрозділами - органами управління освітою. Під повноваженнями органів управління освітньою діяльністю слід розуміти сукупність прав і обов'язків, даних їм, що закріплені в нормативно-правових актах України задля виконання покладених на них функцій.

Література

1. Конституція України: від 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 30. - Ст. 141.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / [уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел.] - К.; Ірпінь: ВТФ "Перун", 2009. - 1736 с.
3. Философский энциклопедический словарь. - М.: ИНФРА-М, 2012. - 576 с.
4. Рубцов В.П. Державне управління та державні установи: [навч. посіб. для дистанційного навчання] / В.П. Рубцов, Н.І. Перинська; за ред. д-ра соціол. наук, проф. Ю.П. Сурміна. - К.: Університет "Україна", 2008. - 440 с.
5. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. - М.: Юрид. лит., 1997. - 180 с.
6. Тропін В.В. Організаційно-правові основи діяльності податкової міліції України у сфері боротьби з незаконним обігом товарів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Тропін Віталій Валерійович. - Ірпінь, 2004. - 216 с.
7. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / [уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел.] - К.; Ірпінь: ВТФ "Перун", 2009. - 1736 с.
8. Юридична енциклопедія: у 6 т. / [редкол.:

Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.]. - К.: Українська енциклопедія, 2002. - Т. 4. - 722 с.

9. Питання Міністерства освіти і науки України закладах: Указ Президента України від 25 квіт. 2013 р. № 240/2013 // Офіційний вісник України. - 2013. - № 34. - Ст. 1206.

10. Міністерство освіти і науки України-Департамент наукової діяльності та ліцензування: Офіційний сайт. - [Електронний ресурс]: <http://mon.gov.ua/ua/departament/science/>.

11. Про затвердження Положення про акредитацію навчальних закладів і спеціальностей у вищих навчальних закладах та вищих професійних училищах: Постанова Кабінету Міністрів України від 9 серп. 2001 р. № 978 // Офіційний вісник України. - 2001. - № 32. - Ст. 1491.

12. Про затвердження Державних вимог до акредитації напряму підготовки, спеціальності та вищого навчального закладу: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 черв. 2012 р. № 689 // Офіційний вісник України. - 2012. - № 52. - Ст. 2100.

13. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 1 червня 2000 р. № 1775-III // Відомості Верховної Ради України. - 2000. - № 36. - Ст. 299.

14. Про ліцензування діяльності з надання освітніх послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 лип. 2007 р. № 1019 // Офіційний вісник України. - 2007. - № 60. - Ст. 2379.

15. Про затвердження Ліцензійних умов надання освітніх послуг, Порядку здійснення контролю за дотриманням ліцензійних умов надання освітніх послуг, Положення про експертну комісію та порядок проведення ліцензійної експертизи та Типового положення про регіональну експертну раду з питань ліцензування та атестації навчальних закладів: Наказ Міністерства освіти і науки України від 24 груд. 2003 р. № 847 // Офіційний вісник України. - 2004. - № 3. - Ст. 154.

16. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. - 1999. - № 20-21. - Ст. 190.

17. Про затвердження Типового положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації: Постанова Кабінету Міністрів України від 26 верес. 2012 р. № 887 // Офіційний вісник України. - 2012. - № 73. - Ст. 2941.

18. Про освіту: Закон України від 23 трав. 1991 р. № 1060-XIII // Відомості Верховної Ради України. - 1991. - № 34. - Ст. 451.

Солнцева Х.В.

*радник директора Департаменту науки і освіти
Харківської обласної державної адміністрації
Надійшла до редакції: 28.10.2013*