

11. Кравченко М.Г. Основні ознаки та вимоги до якісного закону. Адміністративне право і процес. 2014. № 8. С. 4–17.
12. Кравченко М.Г. Підвищення вимог до якості закону як передумови ефективності його реалізації. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2014. Вип. 2. Т. 1. С. 67–73.
13. Воробьева С.А. Качество закона и его роль в обеспечении прав человека (теоретико-правовой аспект) : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Омск, 2016. 225 с.
14. Шахов С.В. Правова якість адміністративного законодавства: властивості та поняття. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: «Юриспруденція»*. 2018. Випуск 36. Том 1. С. 68–76.
15. Класифікація. Вікіпедія: вільна енциклопедія. URL : <https://ru.wikipedia.org/wiki>.
16. Кондаков Н.И. Логический словарь. 2-е изд., испр. и доп. Москва : Наука, 1975. 720 с.

ВІНЕЦЬКА Р. М.,
здобувач кафедри конституційного
і адміністративного права
(*Національний авіаційний університет*)

УДК 347.95

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-3-2-5>

СТРУКТУРА СУБ'ЄКТА НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ОСВІТНЬОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК ЕЛЕМЕНТ ЙОГО АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ

Стаття присвячена характеристиці структури суб'єкта надання адміністративних послуг у сфері освітньої діяльності як елементу його адміністративно-правового статусу. Охарактеризовано структурний блок адміністративно-правового статусу суб'єкта надання адміністративних послуг у галузі здійснення освітньої діяльності. Окреслено проблематику та напрями подальшого вироблення теоретичного підґрунтя вдосконалення структури суб'єкта надання зазначених послуг.

Ключові слова: *суб'єкт надання адміністративних послуг, адміністративно-правовий статус, структура суб'єкта адміністративного права, функції, внутрішньоорганізаційні зв'язки, освітня діяльність.*

Стаття посвящена характеристике структуры субъекта предоставления административных услуг в сфере образовательной деятельности как элемента его административно-правового статуса. Охарактеризован структурный блок административно-правового статуса субъекта предоставления административных услуг в области осуществления образовательной деятельности. Определены проблематика и направления дальнейшей выработки теоретической основы совершенствования структуры субъекта предоставления указанных услуг.

Ключевые слова: *субъект предоставления административных услуг, административно-правовой статус, структура субъекта административного права, функции, внутреннеорганизационные связи, образовательная деятельность.*



The article is devoted to the description of the structure of the entity providing administrative services in the field of educational activity as an element of its administrative and legal status. The structural unit of the administrative-legal status of the subject of providing administrative services in the field of educational activities is described. The problems and directions of further development of the theoretical basis for improvement of the structure of the subject of provision of the specified services are outlined.

Key words: *subject of administration of administrative services, administrative and legal status, structure of the subject of administrative law, functions, internal organization links, educational activity.*

Вступ. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474 схвалено Стратегію реформування державного управління України на період до 2021 року [1]. У абз. 1 п. 1 зазначеної Стратегії вказується про такі пріоритети розвитку державного управління, як, зокрема, ефективна система центральних органів виконавчої влади, покращення якості надання адміністративних послуг, побудова ефективної системи державного управління загалом. Визначальними напрямками реформування визначено, зокрема, організацію системи органів державного управління із чітким визначенням підзвітності, забезпечення якості надання адміністративних послуг. Удосконалення внутрішньої структури органів виконавчої влади, забезпечення її раціональної побудови і спроможності ефективно виконувати свої функції визначено одним із заходів щодо реалізації зазначеної Стратегії. Утім, сьогодні відмічають недостатність уваги науковців щодо реформування в даній сфері. Це актуалізує звернення до наукових напрацювань із питань належного урядування взагалі та визначення адміністративно-правового статусу суб'єкта публічної влади зокрема.

Питання адміністративно-правового статусу на сьогодні досліджені достатньо повною мірою. Традиційно значну увагу отримала проблематика загальних положень вказаного статусу. У цьому відношенні слід вказати розроблення таких вчених, як В.Б. Авер'янов, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, О.І. Харитонova. Попри увагу науковців до зазначених питань, можна стверджувати про неоднаковість поглядів науковців, які досліджують окремі сфери діяльності суб'єктів публічної влади. При цьому практично відсутні дослідження, присвячені проблематиці визначення оптимальної структури суб'єкта надання адміністративної послуги загалом та стосовно сфери освітньої діяльності зокрема. Можливо виділити лише окремі напрацювання науковців, присвячені деяким аспектам цієї проблематики: Д.В. Сіверін (структура органів державної виконавчої служби) [2]; А.П. Хряпинський (системний характер побудови суб'єкта публічної влади) [3]; В.Т. Комзюк (адміністративно-правовий статус митного органу) [4]; Н.В. Лебідь (адміністративно-правовий статус державних інспекцій) [5] та інші.

Постановка завдання. Метою статті є характеристика структури суб'єкта надання адміністративних послуг у сфері освітньої діяльності як елементу його адміністративно-правового статусу.

Результати дослідження. Значення такого елементу адміністративно-правового статусу суб'єкта надання адміністративних послуг, як його внутрішня структура та організаційні зв'язки, полягає в тому, що він характеризує в тому числі місце зазначеного суб'єкта в системі інших суб'єктів публічної влади. Так, відповідно до ст. 11 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. № 3166-VI [6] апарат міністерства – організаційно поєднана сукупність структурних підрозділів і посад, що забезпечують діяльність міністра, а також виконання покладених на міністерство завдань. Структуру апарату міністерства затверджує міністр. Серед інших центральних органів виконавчої влади виділяються також служби, агентства, інспекції (ч. 1 ст. 16 зазначеного Закону). Ілюстрацією взаємозалежності між місцем конкретного суб'єкта публічної влади в системі суб'єктів та його внутрішньою структурою можуть слугувати положення постанови Кабінету Міністрів Укра-



їни «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій» від 12.03.2005 р. № 179 [7]. Так, відповідно до п. 1 цієї Постанови департаментом є структурний підрозділ, що утворюється для виконання основних завдань високого ступеня складності (багатогалузовість, багатофункціональність, програмно-цільовий напрям діяльності), координації роботи, пов'язаної з виконанням таких завдань, за умови, що в його складі буде не менш як чотири відділи. У разі коли штатна чисельність департаменту перевищує 32 одиниці, до його складу можуть входити управління (не менше двох). Департамент очолює директор. Директор департаменту, штатна чисельність якого не перевищує 32 одиниці, може мати не більше двох заступників – начальників відділів. У разі коли штатна чисельність департаменту становить понад 32 одиниці, директор департаменту може мати не більше трьох заступників, у тому числі одного заступника, який не очолює відділ (управління).

Необхідно зазначити, що реорганізаційні зміни стосовно МОН України, які відбувались протягом останніх років, зумовлюють зміни стосовно його внутрішньої структури. Так, наказом МОН України від 17 травня 2017р. № 146-а утворено Департамент вищої освіти у складі МОН України. Це актуалізує проблему побудови належної теоретичної моделі структури відповідного структурного підрозділу, який виконуватиме функцію надання адміністративних послуг. Утім, така проблема носить комплексний характер, оскільки це потребує вирішення інших завдань, у тому числі – уточнення компетенції зазначеного структурного підрозділу. При цьому необхідно враховувати розрізнення понять «адміністративна послуга» та «легалізація», а також правову природу правовідносин між суб'єктом ліцензування та отримувачем адміністративної послуги в конкретному випадку.

Окрім МОН України, що є основним суб'єктом надання адміністративних послуг у галузі здійснення освітньої діяльності, адміністративні послуги в цій сфері надаються й іншими суб'єктами публічної влади. Так, наприклад, ліцензування освітньої діяльності, зокрема, на право здійснення такої діяльності у сферах загальної середньої освіти, дошкільної освіти здійснюється обласними державними адміністраціями. Зокрема, в Харківській області в наведених сферах ліцензування здійснюється Харківською обласною державною адміністрацією, а місцем надання відповідних послуг є Центр надання адміністративних послуг м. Харкова [8]. Крім того, адміністративні послуги надаються, якщо надання освітніх послуг потребує здійснення певної діяльності з особливим правовим режимом. Так, у випадку необхідності виконання робіт підвищеної небезпеки, експлуатації (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки необхідним є отримання відповідних дозволів, які видаються Державною службою України з питань праці відповідно до п. 1 Порядку видачі дозволів на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26.10.2011 № 1107 [9].

Проведення ліцензування закладів вищої освіти та професійно-технічних закладів незалежно від форми власності та підпорядкування, формування та забезпечення реалізації державної політики з питань ліцензування освітньої діяльності є одними з основних завдань Департаменту атестації кадрів вищої кваліфікації та ліцензування МОН України [10]. У складі зазначеного Департаменту діє, зокрема, відділ ліцензування.

Характеризуючи значення такого елементу адміністративно-правового статусу суб'єкта надання адміністративних послуг у сфері здійснення освітньої діяльності, як структура та внутрішні зв'язки, показовою вважаємо точку зору Д.В. Сіверіна щодо прямого взаємозв'язку між вдалою побудовою структури органів державної виконавчої служби та успішним виконанням нею своїх завдань та функцій. Аналіз позиції Д.В. Сіверіна надає можливість виділити такі відмітні риси структури зазначених суб'єктів: ієрархічність; вихідне значення мети та функцій під час визначення структурної побудови [2, с. 10–11].

Суб'єкт надання адміністративних послуг у галузі здійснення освітньої діяльності може бути розглянуто як певну систему, що складається з окремих елементів та на яку поширюються всі закони існування та розвитку систем. Такий підхід надає можливість зробити



певні висновки. По-перше, специфічна структура кожного конкретного суб'єкта надання адміністративних послуг у досліджуваній сфері дозволяє визначити його місце серед інших суб'єктів надання адміністративних послуг. По-друге, структурні частини (елементи) конкретного суб'єкта надання зазначених послуг є взаємопов'язаними. По-третє, такими елементами є структурні підрозділи та посадові особи конкретного суб'єкта надання адміністративних послуг. Не викликає заперечень наведена в науковій літературі позиція про притаманність системного характеру будь-якому суб'єкту публічної влади [3, с. 85].

Функція в діяльності суб'єкта публічної влади розглядається як посередник між визначеним завданням конкретного суб'єкта та результатом управлінської діяльності, а також як практична діяльність щодо реалізації визначених завдань [11, с. 22]. Співвідношення завдань діяльності та функцій вдало характеризує А.П. Хряпинський, вказуючи на системоутворююче значення їх стосовно функцій. Категорія функцій характеризує саму діяльність, а завдання – результат відповідної діяльності. Крім того, функції деталізують, конкретизують завдання суб'єкта [3, с. 79].

Одним із найбільш усталених визначень поняття «функція» є розуміння її як призначення, мети діяльності, виокремлення у зв'язку із цим конкретного напрямку діяльності. Не можна заперечити позиції стосовно відображення у функціях певного суб'єкта публічної влади його правової природи, сутності його діяльності [12; 13]. Це може бути поширене не тільки щодо діяльності суб'єктів публічної влади, але й на будь-які соціальні утворення та явища. Загальноприйнятим є розуміння функції як категорії узагальнюючого значення стосовно певної діяльності. Розгляд досліджуваного об'єкта саме з позиції його функції є найбільш практично орієнтованим, глибоким за ступенем узагальнення. Вказане зумовлює актуальність опрацювання органів публічної влади у сфері освітньої діяльності саме з боку їх функції, зокрема щодо надання адміністративних послуг у цій сфері.

У складі структурного блоку адміністративно-правового статусу суб'єкта надання адміністративних послуг у галузі здійснення освітньої діяльності, окрім внутрішньої структури, організаційних зв'язків, необхідно виділяти також функції. Виділення функцій зазначеного суб'єкта в поєднанні з наведеними структурними елементами зумовлено тісним взаємозв'язком між структурою, організаційними зв'язками відповідного суб'єкта та його безпосередньою практичною діяльністю, її напрямками.

Формуючи теоретичну основу для подальшого дослідження надання адміністративних послуг у сфері здійснення освітньої діяльності як функції відповідних суб'єктів публічної влади, не можна оминати увагою тезу К.С. Бельського з приводу виділення таких ознак функції: однорідний характер певного напрямку діяльності, відносна відокремленість від інших напрямів та наявність власної сфери відання, циклічний характер відповідної діяльності [14, с. 14–15].

Наведені положення цілком справедливі стосовно напрямів активності держави загалом. Адже зазначені напрями характеризують сутність держави протягом певного суспільно-історичного періоду. Такі напрями можуть бути охарактеризовані як функції. Показовими є властивості функцій суб'єкта публічного управління: найвищий рівень узагальнення конкретної діяльності; чітке окреслення конкретних напрямів діяльності; невідривність від конкретного суб'єкта діяльності або об'єкта впливу; відповідність інтересам як виконавця конкретної функції, так і особи, яка користується суспільними благами, що виникають унаслідок належного її здійснення. Зазначене підтверджує тезу щодо визначення суб'єкта публічної влади як суб'єкта управління.

Спрямованість функції на досягнення певного результату зумовлює відповідний підхід до характеристики функції надання адміністративних послуг у галузі здійснення освітньої діяльності, зокрема здійснення ліцензування освітньої діяльності закладів вищої, післядипломної, фахової передвищої, професійної (професійно-технічної) освіти, атестація закладів професійної (професійно-технічної) освіти незалежно від їх підпорядкування і форми власності (пп. 44 п. 4 Положення про МОН України від 16.10.2014 р.). Утім, ліцензування є лише одним із напрямів надання адміністративних послуг. Загаль-



новідомими є, крім того, такі види адміністративних послуг, як: реєстрація, верифікація, встановлення статусу тощо. Звернення до нормативних актів із питань надання адміністративних послуг у сфері здійснення освітньої діяльності надає можливість виокремити конкретні види адміністративних послуг, які віддзеркалюють взаємозв'язок функцій щодо надання адміністративних послуг та конкретних завдань у цій сфері. Прикладами таких видів можна назвати: видачу ліцензії на освітню діяльність (розширення провадження освітньої діяльності) у сфері вищої освіти та післядипломної освіти для осіб із вищою освітою; видачу ліцензії на освітню діяльність (розширення провадження освітньої діяльності) у сфері фахової передвищої освіти та післядипломної освіти для осіб з освітньо-кваліфікаційним рівнем молодшого спеціаліста; видачу ліцензії на освітню діяльність (розширення провадження освітньої діяльності) у сфері професійної (професійно-технічної) освіти та післядипломної освіти для осіб із професійною (професійно-технічною) освітою; переоформлення ліцензій на освітню діяльність у сферах вищої освіти та післядипломної освіти для осіб із вищою освітою, фахової передвищої освіти та післядипломної освіти для осіб з освітньо-кваліфікаційним рівнем молодшого спеціаліста, професійної (професійно-технічної) освіти та післядипломної освіти для осіб із професійною (професійно-технічною) освітою; видачу сертифіката про акредитацію напряму підготовки, спеціальності вищого навчального закладу; визнання іноземних документів про освіту (нострифікація); проставлення апостиля на офіційних документах, що стосуються сфери освіти [15; 16].

Висновки. Структурний блок адміністративно-правового статусу суб'єкта надання адміністративних послуг у галузі здійснення освітньої діяльності складається з таких елементів вказаного статусу, як структура суб'єкта надання вказаних послуг, його внутрішньо-організаційні зв'язки, функції такого суб'єкта.

Актуальною є проблема побудови належної теоретичної моделі структури відповідного структурного підрозділу суб'єкта надання адміністративної послуги, який має виконувати функцію надання адміністративних послуг. Утім, така проблема носить комплексний характер, оскільки це потребує вирішення суміжних завдань, зокрема вдосконалення загальних положень адміністративно-правового статусу вказаного суб'єкта.

Перспективним є системний підхід до розгляду суб'єкта надання адміністративних послуг у галузі здійснення освітньої діяльності. Його може бути розглянуто як певну систему, що складається з окремих елементів та на яку поширюються всі закони існування та розвитку систем. Такий підхід надає можливість зробити певні висновки. По-перше, специфічна структура кожного конкретного суб'єкта надання адміністративних послуг у досліджуваній сфері дозволяє визначити його місце серед інших суб'єктів надання адміністративних послуг. По-друге, структурні частини (елементи) конкретного суб'єкта надання зазначених послуг є взаємопов'язаними. По-третє, такими елементами є структурні підрозділи та посадові особи конкретного суб'єкта надання адміністративних послуг.

Список використаних джерел:

1. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року. *Офіційний вісник України*. 2016. № 55 (22.07.2016). Ст. 1919.
2. Сіверін Д. В. Адміністративно-правовий статус органів державної виконавчої служби : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2014. 19 с.
3. Хряпинський А.П. Адміністративно-правові засади контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Херсон, 2014. 198 с.
4. Комзюк В.Т. Адміністративно-правовий статус митних органів України : автореф. дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2014. 38 с.
5. Лебідь Н.В. Адміністративно-правовий статус державних інспекцій в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2004. 20 с.
6. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI / Доступ із інформ.-правової системи «ЛІГА- ЗАКОН».



7. Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій : постанова Кабінету Міністрів України від 12.03.2005 р. № 179. *Офіційний вісник України*. 2005. № 11 (01.04.2005). Ст. 522.
8. Інформаційна картка адміністративної послуги. Ліцензування освітньої діяльності // Харківська обласна державна адміністрація. URL : <https://kharkivoda.gov.ua/content/documents/759/75853/files/Освита.PDF> (дата звернення : 27.04.2019).
10. Про затвердження Порядку видачі дозволів на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки: постанова Кабінету Міністрів України від 26.10.2011р. № 1107. *Офіційний вісник України*. 2011. № 84 (07.11.2011). Ст. 3077.
11. Департамент атестації кадрів вищої кваліфікації та ліцензування // Міністерство освіти і науки України. URL : <https://mon.gov.ua/ua/ministerstvo/pro-ministerstvo/departamenti-ta-upravlinnya/departament-atestaciyi-kadriv-vishoyi-kvalifikaciyi-ta-licenzuvannya> (дата звернення : 30.04.2019).
12. Коваль Л.В. Адміністративне право України: курс лекцій (Загальна частина). Київ : Основи, 1994. 154 с.
13. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т. / голов. редкол. : Авер'янов В.Б. та ін. Київ : Юрид. думка, 2007. Т. 1. 592 с.
14. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. *Журнал Российского права*. 2000. № 10. С. 22–39.
15. Бельский К.С. О функциях исполнительной власти. *Государство и право*. 1997. № 3. С. 14–21.
16. Про затвердження інформаційних та технологічних карток адміністративних послуг, які надаються Міністерством освіти і науки України: наказ Міністерства освіти і науки України від 10.09.2018 р. № 985. URL : <https://mon.gov.ua/ua/npa/pro-zatverdzhennya-informacijnih-ta-tehnologichnih-kartok-administrativnih-poslug-yaki-nadayutsya-ministerstvom-osviti-i-nauki-ukrayini> (дата звернення : 26.04.2019).
17. Про затвердження стандартів надання деяких адміністративних послуг Міністерством освіти і науки у сфері ліцензування, акредитації вищих навчальних закладів, нострифікації та проставлення спеціального штамп «Apostille» : наказ Міністерства освіти і науки України від 19.11.2010 р. № 1104 / Доступ із інформ.-правової системи «ЛІГА-ЗАКОН».

