

УДК 342.9:354.32.075.1](477)(045)

**Л.М. Шаталова,**  
асистент кафедри теорії та історії держави і права,  
Київський національний економічний університет  
імені Вадима Гетьмана

## **ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВА ФОРМА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ КОЛЕГІЇ МІНІСТЕРСТВА ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

**Анотація.** Стаття присвячена особливостям організаційно-правової форми публічного адміністрування колегії Міністерства освіти і науки України. На основі системного аналізу вітчизняного законодавства, наукової літератури визначені склад, організаційна структура, повноваження, етапи проведення засідань колегії міністерства, теоретичні та практичні проблеми, що виникають під час їх реалізації.

**Ключові слова:** колегія, етапи проведення засідань колегій, функціональні обов'язки, секретаріат, наказ, постанова, строки.

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі реформаційних процесів, який передбачає практичне формування політично нейтральної, прозорої, контрольованої, соціально захищеної системи суб'єктів публічного адміністрування, в тому числі інституту колегії органів виконавчої влади, робить актуальним дослідження правового статусу, організаційної структури, організаційно-правової форми публічного адміністрування колегії Міністерства освіти і науки України (далі — Колегії). Проблеми викликані складністю освітньо-наукових відносин, інтенсивністю проведення реформ, пов'язаних з інтеграцією освітньо-наукового комплексу до європейського співтовариства та недосконалістю нормативно-правового регулювання.

**Аналіз останніх наукових досліджень.** Аналіз вітчизняної наукової літератури свідчить, що теоретико-правові проблеми організації діяльності мініс-

терств були предметом постійного дослідження науковців за радянських часів так і в період незалежності. Окремі аспекти правового статусу й функціонування колегій центральних органів виконавчої влади розглядали науковці В.Б. Авер'янов, І.Н. Ананов, І.Л. Давітнідзе [1], О.С. Дудченко [6], І.І. Ємельянова, В.С. Журавльов [2], В.С. Калиновський [6], А.А. Коваленко, А.М. Колодій, В.К. Колпаков, О.Д. Крупчан, Б.М. Лазарєв, О.В. Лавринович, Н.Р. Нижник, В.О. Серьогін, С.Г. Серьогіна, В.Я. Тацій, Ц.А. Ямпольська та ін. Проте у своїх працях зазначені науковці фрагментарно торкалися питань форм публічного адміністрування колегії МОН України.

**Мета дослідження.** Визначити проблеми правового регулювання, теоретичні та практичні питання створення та організації діяльності Колегії. Проаналізувати організаційно-правові засади проведення зсідань Колегії як

консультативно-дорадчого органу з метою виявлення проблем та надання пропозицій щодо удосконалення вітчизняного законодавства.

### **Викладення основного матеріалу.**

Основними нормативно-правовим актом, який визначає правовий статус, загальні засади утворення і діяльності колегії є Положення про колегію МОН України (далі — Положення про Колегію) [3], прийняте відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про колегію міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади і місцевої державної адміністрації» (далі — Типове положення про колегію) [4].

Колегія МОН України є консультативно-дорадчим органом, який може створюватися у єдиноначальних органах публічної адміністрації за рішенням міністра, для колективного і вільного обговорення найважливіших напрямів його діяльності та підготовки рекомендацій щодо виконання міністерством своїх завдань. Таким чином, при розробці та реалізації державної політики у освітньо-науковій сфері МОН поєднується єдиноначальність з колегіальністю. Діяльність з прийняття рішення Колегії слід визначити як колегіальний (колективний) вид публічного адміністрування МОН. Рішення Колегії носять не обов'язковий, а рекомендаційний характер. Це означає, що міністр — голова колегії має право прийняти власне рішення, незважаючи на рішення консультативно-дорадчого органу. Оскільки колегіальні рішення не підлягають оспоренню у суді, з одного боку це створює своєрідний захист керівника МОН та дає можливість уникнути відповідальності за прийняті рішення. З іншого — МОН видаються накази, які підписує міністр, таким чином він бере на себе відповідальність за рішення прийняте колегією.

При цьому виникає також питання щодо незалежності діяльності та прийняття рішення членами колегії, які є працівниками апарату, від голови колегії — міністра МОН, якому безпосередньо підпорядковані. На нашу думку, незалежність членів колегії (і колегії загалом) від міністра не є формальною, оскільки тільки 14 членів колегії з 36 є працівниками апарату МОН України і за посадами підпорядковані міністру. Такий розподіл відповідає принципам демократизації та децентралізації органів публічної адміністрації та дає можливість об'єктивного прийняття рішень з урахування державних інтересів і думки, науковців, фахівців, громадськості.

Склад Колегії визначається відповідно до Указу Президента України «Про колегію міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади» [5] та п. 6 Положення про Колегію [3]. Так, кількість осіб, які входили до складу колегії постійно збільшується: 1995 — 8 осіб; 2000 — 18 осіб; 2003 — 25 осіб; 2009 — 29 осіб; 2010 — 33 особи; 2014 — 36 осіб; 2015 — 36 осіб. Сьогодні персональний склад колегії, затверджений наказом МОН України від 16 квітня 2014 р. № 459 та нараховує 36 осіб. Парна кількість членів колегії при голосуванні може викликати можливість симетрії голосів «за» та «проти». Тому, на наш погляд, необхідно внести норму, яка визначала б необхідність непарної кількості складу Колегії. Строк членства у Колегії законодавством України не визначений. Як правило, припиняють свої повноваження члени колегії у зв'язку зі звільненням їх з основної посади або призначенням/обранням нового керівника/очільника громадської організації. Аналіз установчих документів громадських організацій показав, що голови громадських

організацій обираються строком на 2, 3 та 5 років. Тому, на нашу думку, доцільно було б внести уточнення і встановити часові межі перебування членів у складі колегії і доповнити пунктом 7.1 Положення про Колегію щодо встановлення такого строку: мінімального — один рік та максимального — п'ять років.

Розглянемо теоретичні та практичні питання реалізації організаційно-правової форми публічного адміністрування МОН України. Слід виокремити етапи проведення засідань Колегії, кожен з яких має свої функціональні особливості: перший — підготовчий етап, на якому готується проект порядку денного та необхідні матеріали; другий (основний) етап — проведення засідання колегії; третій етап — прийняття рішення колегії та контроль за його виконанням [6, с. 153-154] — завершальний.

Перший етап організаційно-правової форми публічного адміністрування Колегії — підготовчий, передбачає: планування; підготовку доповіді та проекту рішення; підготовку документів і приміщення. Засідання Колегії проходять відповідно плану роботи, який складається на півріччя і затверджується наказом МОН [7, п. 130]. Періодичність проведення засідань Колегії встановлена у Положенні про Колегію і становить один раз на місяць. Якщо проаналізувати кількість проведених засідань і кількість, яка визначена планами засідань Колегії за 2013, 2014 роки можемо виявити невідповідність кількості запланованих і проведених. Відповідно інформації щодо проведення засідань колегії, яка міститься на офіційному сайті МОН, то періодичність проведення засідань Колегії МОН виглядає наступним чином: 2008 — 3 засідання: 21.03, 5.07, 23.12; 2009 — 2 засідання: 2.04

та 27.08; 2010 — 1 засідання 22.04 — підсумкова колегія присвячена вищій освіті; 2011 — інформація відсутня; 2012 — 6 засідань: 1.03, 22.03, 4.05, 31.05, 28.08, 27.09; 2013 — 4 засідання: 27.09, 24.10, 8.11, 26.12; 2014 — 6 засідань: 29.04, 29.05, 26.06, 22.08, 30.10, 1.12; 2015 — 5 засідань: 29.01, 26.03, 3.06, 7.09, 17.09. Отже, можна дійти висновку про постійне допущення порушень строків проведення засідань Колегії.

Потребує удосконалення організаційно-технічна підготовка засідання Колегії, яка входить до обов'язків секретаря (який не є членом колегії) та особами, які відповідальні за підготовку та подання матеріалів на засідання, які є членами Колегії. Положенням про Колегію не передбачено створення спеціального робочого органу з організації роботи. У науковій літературі зустрічається пропозиція ввести до структури колегії 2-3 посади штатних членів колегії [6, с. 145]. Надмірно великий обсяг обов'язків секретаря та кількість членів та осіб, які беруть участь у засіданнях дають підстави пропонувати для удосконалення діяльності та підвищення результативності організації роботи Колегії створити спеціальний робочий орган — секретаріат Колегії (до його складу входять відповідальний секретар та секретарі).

В результаті аналізу нормативно-правових актів, які регламентують підготовчий етап засідання, було виявлено невідповідність строків розсилання матеріалів, які підготовлені для розгляду на засіданні. Так, у п. 15 Положення про Колегію зазначається, що матеріали повинні бути розіслані не пізніше ніж за три дні до засідання, а у разі проведення позачергового засідання — не пізніше ніж за один день. У п. 27.4.3 Інструкції з

діловодства у МОН [11] встановлено інші строки виконання подання документів: не пізніше ніж за сім днів до засідання, а у разі проведення позачергового засідання — не пізніше ніж за три дні. У п.131 постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типової інструкції з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади» [7] визначаються строки: не пізніше ніж за п'ять днів до засідання, а у разі проведення позачергового засідання — не пізніше ніж за один день.

Тому, вважаємо за необхідне дані положення привести у відповідність до вищевказаної постанови Кабінету Міністрів України та внести зміни до нормативно-правових актів, які були прийняті на його основі. Тобто у п. 15 Положення про Колегію та п. 27.4.3 Інструкції з діловодства МОН встановити строки подання матеріалів до планового засідання не пізніше ніж за 5 днів до засідання та позапланового — не пізніше ніж за 1 день.

Другий етап — проведення засідання колегії включає відкриття засідання, затвердження регламенту роботи, відповіді на запитання, обговорення доповіді, голосування, стенографування. Правомочність засідання регламентується п. 19 Положення про Колегію, яким передбачена особиста присутність не менше двох

третин загальної кількості її членів з обов'язковою реєстрацією. У разі відсутності членів колегії з поважних причин, встановлено процедуру врахування їх пропозицій при голосуванні. Дану проблему дозволить вирішити законодавче закріплення можливості проведення засідання Колегії з використанням засобів електронного зв'язку у режимі відео-конференції, що суттєво полегшить та дозволить удосконалити даний етап. Така норма дозволить в повному обсязі, різносторонньо розглянути питання, винесені на засідання та прийняти об'єктивні рішення.

Обов'язковою складовою цього етапу є стенографування (технічний запис) засідань Колегії, яке забезпечує підрозділ (окремий працівник), визначений міністром. З урахуванням наших пропозицій щодо створення секретаріату Колегії для більш успішної організації проведення засідань колегії, п. 31 Положення про Колегію слід викласти у такій редакції: проведення засідання Колегії фіксується за допомогою звукозаписувального технічного засобу, яке забезпечується окремим працівником секретаріату колегії, визначеним міністром.

Третій етап проведення засідань колегій — завершальний, включає прийняття рішення, підписання протоколу, контроль за виконанням прийнятих рішень. Після закінчення

	<b>Постанова КМУ п. 131</b>	<b>Положення про колегію МОН п. 15</b>	<b>Інструкція з діловодства МОН п. 27.4.3.</b>
<b>Подання матеріалів до планового засідання</b>	<b>не пізніше ніж за 5 днів до засідання</b>	<b>не пізніше ніж за 3 дні до засідання</b>	<b>не пізніше ніж за 7 днів до засідання</b>
<b>Подання матеріалів до позапланового засідання</b>	<b>не пізніше ніж за 1 день до засідання</b>	<b>не пізніше ніж за 1 день до засідання</b>	<b>не пізніше ніж за 3 дні до засідання</b>

засідання Колегії проект рішення доопрацьовується, враховуються пропозиції та зауваження протягом десяти днів, але головою колегії може бути встановлено інший строк. Дана норма потребує уточнення, не зрозуміло що саме означає термін «інший строк» скорочений чи подовжений. Щодо скорочення строків та термінового доопрацювання питання вирішує голова Колегії. На нашу думку, п. 27 Положення про Колегію слід конкретизувати та доповнити такою нормою: строк доопрацювання проекту рішення може бути подовжений головою колегії не більше ніж на 2 дні.

Контроль за виконанням рішень Колегії є невід'ємною, частиною організаційно-правової форми публічного адміністрування міністерства та полягає у спостереженні та перевірці відповідності діяльності посадових осіб структурних підрозділів міністерства, інших осіб, які відповідальні за виконання покладених на них доручень, до прийнятих колегією рішень та законодавства України. Залежно від спрямованості контроль буває зовнішнім та внутрішнім (внутрішньосистемним). Такий контроль є складовою третього етапу організаційно-правової форми публічного адміністрування Колегії. Здійснюється міністром, самою Колегією шляхом розгляду на своїх засіданнях питань про стан виконання прийнятих нею рішень та відділом контролю та перевірки виконання актів та доручень — департаментом управління справами. На нашу думку, контроль за виконанням рішень Колегії слід визначити як внутрішній (внутрішньосистемний) організаційно-управлінський, характерними особливостями якого є: організаційна підпорядкованість контролюючих та підконтрольних структурних підрозділів МОН; стосується різних сторін діяльності підпорядкова-

ного суб'єкта; обмежується заходами адміністративного впливу [8, с. 16].

Способом реалізації рішень Колегії у життя відповідно до абзацу 1 п. 30 Типового положення про колегію [4], загальних положень Регламенту МОН України [9] та п. 28 Положення про Колегію [3] є видання відповідного наказу міністерства. Тобто рішення колегії впроваджуються в життя наказами міністра, а отже не є самостійними нормативно-правовими актами. Якщо законодавцем досягнуто згоди з приводу цього питання, то практика виконання цієї норми потребує дослідження.

Отже, наступною теоретико-правовою проблемою публічного адміністрування МОН України є визначення назви акту, який приймається Колегією спільно з іншими органами публічної адміністрації, громадськими організаціями, науковими установами. Аналіз спільних рішень виявляє існування декількох варіантів їх оформлення: 1) спільного винесення постанови або видання наказу [10]; 2) одночасного спільного винесення / видання і постанови, і наказу. При цьому в нормативно-правових актах міністерства не наводяться критерії їх розмежування. Тому, підтримуємо думку науковців, які вважають, що поняття «рішення» та «постанова» є тотожними [6, с. 171]. Але дане твердження потребує уточнення. У документації МОН України термін «постанова колегії» зустрічається переважно у випадках, коли рішення приймаються на спільних засіданнях Колегії та Президій Академії педагогічних наук України або Президії Національної академії наук України. Відповідно до Положення про Колегію, в якому визначається, що правовим актом управління міністерства є рішення, які можуть бути реалізовані шляхом видання відповідного наказу,

а Президії академії наук — постанови, розпорядження. Тому спільне рішення цих суб'єктів містить назву та нумерацію кожного з них. Водночас п. 103 Типової інструкції з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади [7] та п. 27.1.12 Інструкції з діловодства у МОН [11] визначаються загальні особливості оформлення спільного наказу установ одного рівня. Питання оформлення спільних рішень колегій та громадських організацій не врегульовано цими нормативно-правовими актами. Та практика прийняття цими суб'єктами актів показує, що вони намагаються застосувати саме таку форму оформлення документів. Так, оформлено постановою рішення Колегії та президії центрального комітету профспілки працівників освіти та науки України «Положення про Всеукраїнський громадський огляд-конкурс стану умов і охорони праці в установах, закладах, підприємствах та організаціях МОН України з наступними змінами та доповненнями» від 23 січня 2013 р. протокол №1/6-22 та від 10 грудня 2012 р. протокол № П-18-3. В цьому документі зафіксоване явне порушення, адже один і той же документ прийнятий різними юридичними особами у різні дати, що є неприпустимим. На практиці рішення колегій спільно з керівними органами громадських організацій часто оформлюються як самостійні акти. Тому, вважаємо за необхідне, затвердити таку практику у Постанові Кабінету Міністрів України про Типове положення про колегію.

**Висновки.** З метою удосконалення організаційно-правової форми публічного адміністрування колегії МОН для

підвищення її результативності запропоновано: 1) ввести до структури колегії окремий орган — секретаріат колегії з 2-3 посадами штатних членів (відповідальний секретар та секретарі); 2) привести у відповідність до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типової інструкції з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади» та внести зміни до нормативно-правових актів, які були прийняті на його основі. Тобто у п. 15 Положення про колегію МОН та п. 27.4.3 Інструкції з діловодства МОН встановити строки подання матеріалів до планового засідання не пізніше ніж за 5 днів до засідання та позапланового — не пізніше ніж за 1 день до засідання; 3) п. 27 Положення про колегію МОН України слід конкретизувати та доповнити такою нормою: строк доопрацювання проекту рішення може бути подовжений головою колегії не більше ніж на 2 дні; 4) встановити часові межі перебування членів у складі колегії і доповнити пунктом 7.1 Положення про колегію МОН України щодо встановлення такого строку: мінімального — один рік та максимального — п'ять років.

Таким чином, можна дійти висновку, що організаційно-правова форма публічного адміністрування Колегії як консультативно-дорадчого органу при МОН, хоча загалом відповідає вимогам сьогодення, дає можливість у повному обсязі забезпечити реалізацію внутрішньої функції держави в сфері освіти і науки в особі МОН України, але потребує удосконалення та уніфікації норм підзаконних нормативно-правових актів.



## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Давитнидзе И.Л. Коллегиальность и единоначалие в советском государственном управлении / И.Л. Давитнидзе. — М.: «Знание», 1974. — 64 с.; Давитнидзе И.Л. Коллегии министерств (правовое положение и организация работы) // Советское государство и право. — 1967. — № 12. — С. 89-93.
2. Теоретико-правові засади оптимізації функціонування центральних органів виконавчої влади України [Текст]: автореферат... канд. юридичних наук, спец.: 12.00.07 / Д.В. Журавльов. — К.: Відкритий міжнародний ун-т розвитку людини «Україна», 2014. — 32 с.
3. Положення про Колегію Міністерства освіти і науки України: затверджено наказом МОН від 15 травня 2013 р. № 522 // Електронний ресурс — [Режим доступу] — <http://www.mon.gov.ua/about/kolegiya-ministerstva/normativna-baza.html>
4. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про колегію центрального органу виконавчої влади і місцевої адміністрації» від 2 жовтня 2003 р. № 1569 з змінами та доповненнями // Офіційний вісник України. — 2003. — № 40. — Ст. 2107.
5. Указ Президента України «Про колегію міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади» від 31 грудня 2005 р. № 1902/2005 // Офіційний вісник України. — 2006. — № 1. — Ст. 24.
6. Калиновський В.С., Дудченко О.С. Правові та організаційні засади діяльності колегій органів виконавчої влади України: монографія / В.С. Калиновський, О.С. Дудченко. — К.: Ніжин: Видавець ПП Лисенко М.М., 2011. — 216 с.
7. Про затвердження Типової інструкції з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2011 р. № 1242 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 94. — Ст. 3433.
8. Присяжнюк А.Й. Організаційно-правові засади державного контролю у сфері виконавчої влади : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук 12.00.07 / Анатолій Йосипович Присяжнюк. — Харків, 2012. — 37 с.
9. Про затвердження Регламенту Міністерства освіти і науки України: Наказ МОН від 12 червня 2013 р. № 969 // [old.mon.gov.ua/img/zstored/files/969\(1\).doc](http://old.mon.gov.ua/img/zstored/files/969(1).doc)
10. Наприклад, оформлено спільним наказом, прийняті рішення на спільному засіданні колегії МОН України та Академії педагогічних наук України від 3 жовтня 2014 року № 1127/87 «Про проведення Міжнародних днів освіти дорослих в Україні»; спільний наказ Державної служби України з надзвичайних ситуацій та Міністерства освіти і науки України від 26.04.2013 № 193/470 «Про проведення Тижнів знань з основ безпеки життєдіяльності у дошкільних та загальноосвітніх навчальних закладах України».
11. Про затвердження Інструкції з діловодства у Міністерстві освіти і науки України: Наказ МОН від 09 квітня 2013 р. № 424 // Електронний ресурс — [Режим доступу]: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/MUS20475.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MUS20475.html)

### **Шаталова Л.Н.**

**Организационно-правовая форма публичного администрирования коллегии Министерства образования и науки Украины.**

**Аннотация.** Статья посвящена особенностям организационно-правовой формы публичного администрирования коллегии Министерства образования и науки Украины. На основе системного анализа отечественного законодательства, научной литературы определены состав, организационная структура, полномочия, этапы проведения заседаний коллегии министерства, теоретические и практические проблемы, возникающие при их реализации.

**Ключевые слова:** коллегия, этапы проведения заседаний коллегий, функциональные обязанности, секретариат, приказ, постановление, сроки.

**L. Shatalova**

**The legal form of public administration College of the Ministry of Education and Science of Ukraine.**

**Summary.** The article is devoted to the distinctions of the legal form of public administration of the Ministry of Education and Science of Ukraine. It determines the stages of meetings of the board of the Ministry: preliminary, main, final (which includes decisions formulation and monitoring their implementation). The article analyzes theoretical and practical problems arising during implementation; questions of unification of the principles of individual responsibility and collegiality in decision-making, power and authority of the session and responsibility. It defines the structure, organization and powers of the College. The greater focus is placed on improving the legal regulation of the legal form of Public Administration of the Ministry of Education and Science of Ukraine. It is proposed the creation of a special working body – the Secretariat of the College (which involves the Executive Secretary and secretaries). The article outlines the theoretical and legal problems of determining the name of the act, which is making jointly by the College of Ministry and other public administration bodies, NGOs, scientific institutions.

**Keywords:** college of ministry, stages of meetings of the board (preliminary, main, final), functional responsibilities, secretariat, order, resolution, terms.

