

УДК 342.951:[354.32:351.854](477)  
DOI <https://doi.org/10.32782/pyuv.v4.2022.18>

*А. Г. Халілова*  
*orcid.org/0000-0001-8702-9188*  
*аспірантка кафедри адміністративного права*  
*Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

## МІСЦЕ МІНІСТЕРСТВА ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ НАУКОЮ

**Постановка проблеми.** Найбільш вагомим і важливим показником розвиненості держави є рівень розвитку наукової діяльності. Ефективне функціонування науки неможливо без створення та діяльності оптимальної системи суб'єктів управління науковою та науково-технічною діяльністю. Так, основним завданням органів управління науковою сферою є забезпечення узгодженості у функціонуванні окремих сфер наукової та науково-технічної діяльності. Центральним органом виконавчої влади в системі органів управління наукою є Міністерство освіти і науки України (далі – МОН України, Міністерство). Для визначення місця МОН України у системі суб'єктів управління наукою важливим є розуміння сутності публічного адміністрування у сфері науки.

**Стан наукового дослідження проблеми.** Аналізу понять «публічне адміністрування», «державне управління» та «адміністративно-правовий статус» приділено значну увагу у наукових працях таких вчених, як В. Б. Авер'янова, В. К. Колпакова, О. Ю. Оболенського, Ю. П. Битяка, Н. П. Матюхіної, О. О. Бригінець, Р. С. Мельника, В. М. Бевзенка, О. Ф. Скакун та ін. Водночас проблематиці публічного адміністрування у сфері науки присвячені праці – Т. І. Білоус-Осінь, Д. О. Кришталь, Р. В. Неколяк та ін. При цьому низка питань, пов'язаних із публічним адмініструванням наукової діяльності залишається недослідженими, чим підтверджується актуальність обраної теми.

**Метою статті** є з'ясування місця Міністерства освіти і науки України у системі управління наукою.

**Виклад основного матеріалу.** Передусім необхідно зазначити про різноманітність думок вчених щодо визначення поняття державного управління. На думку В. Б. Авер'янова, державне управління – це особливий та самостійний вид діяльності держави, яку здійснює система спеціальних державних органів – органів виконавчої влади [1, с. 6]. У свою чергу В. К. Колпаков державне управління визначає як специфічну діяльність держави, що дістає вияв у функціонуванні її органів, які безперервно, планомірно, владно і в рамках правових установлень впливають на суспільну систему з метою її вдосконалення відповідно до державних інтересів. [2, с. 16].

Проте, враховуючи тенденцію останніх років до поширення вживання науковцями поняття «публічне адміністрування» замість «державного управління», вважаємо за необхідне проаналізувати наукові праці з окресленої проблематики. Щодо співвідношення понять «державне управління» і «публічне адміністрування» серед вчених панує думка про те, що державне управління має більш вузький характер, головним для нього є держава і державна влада. Для публічного адміністрування ж головним є суспільство і публічна влада [3, с. 35].

Відсутність законодавчої дефініції поняття «публічне адміністрування» призвело до широкого тлумачення його на сторінках наукової літератури. Так, А. Ф. Мельник та О. Ю. Оболенський наголошують, що публічне управління направлено на реалізацію публічних інтересів та складається з двох елементів: державного та громадського управління, які своєю взаємодією доповнюють один одного. Державне управління здійснює управлінський вплив на всі галузі життєдіяльності суспільства. При цьому зростає роль і громадських структур в управлінні не тільки громадськими, а й державними справами, у розв'язанні суспільних проблем [4, с. 303].

В нашому дослідженні приєднуємося до позиції Н. П. Матюхіної, яка визначає публічне адміністрування, як регламентовану законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування, спрямовану на здійснення законів та інших нормативно-правових актів шляхом прийняття адміністративних рішень, надання встановлених законами адміністративних послуг [5, с. 9].

Враховуючи викладене, під публічним адмініструванням у сфері науки варто розуміти засновану на приписах законодавства діяльність уповноважених суб'єктів щодо формування та практичної реалізації державної політики у сфері науки.

Провідним суб'єктом публічного адміністрування у сфері наукової та науково-технічної діяльності є МОН України. Так, говорячи про адміністративно-правовий статус органу виконавчої влади, слід мати на увазі сукупність певних елементів, за допомогою яких зазначеному суб'єкту надається правосуб'єктність у певній сфері. Більшість науковців схожі в тлумаченні

змісту поняття «адміністративно-правовий статус» та поділяють його на певні блоки, зокрема: цільовий, структурно-організаційний та компетенційний. О. О. Бригінець зазначає, що до адміністративно-правового статусу державного органу входить: 1) цільове призначення, що охоплює принципи, цілі, завдання і функції органу державної влади; 2) структурно-організаційна форма побудови органу державної влади, що включає в себе регулювання порядку створення, реорганізації, ліквідації, процедури діяльності, право на офіційні символи, лінійну і функціональну підпорядкованість; 3) компетенція, яка передбачає сукупність владних повноважень стосовно: а) прав і обов'язків, пов'язаних зі здійсненням влади, участю в управлінських відносинах, а також правом видавати певні адміністративні акти; б) підпорядкованості, правового закріплення об'єктів, предметів і справ, на яких поширюються владні повноваження [6, с. 172]. Як слушно зауважують Р. С. Мельник та В. М. Бевзенко, виконавча влада є основним суб'єктом державного управління, який уповноважений виконувати приписи законодавства, що і є першорядним завданням органів виконавчої влади [7, с. 139]. У Законі України «Про наукову і науково-технічну діяльність» надається перелік суб'єктів державного регулювання та управління у сфері наукової діяльності, до яких, окрім інших, відноситься центральний орган виконавчої влади що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері наукової і науково-технічної діяльності [8], тобто МОН України є одним з головних елементів системи суб'єктів управління наукою.

Слід зазначити, що МОН України реалізує свою діяльність на основі Конституції, законів України, постанов Верховної Ради України та указів Президента України. Найбільш повне та чітке закріплення завдань, функцій та повноважень МОН України надане у спеціальному нормативно-правовому акті – Положенні про Міністерство освіти і науки України [9]. Відповідно до останнього МОН України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної діяльності, інноваційної діяльності в зазначених сферах, трансферу (передачі) технологій, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю закладів освіти, 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 [9].

Завдання, мета та функції органу виконавчої влади є визначальними для розуміння характеру

його діяльності. Вищезазначене Положення у п. 3 окреслює такі основні завдання МОН України: 1) забезпечення формування та реалізації державної політики у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної діяльності та інноваційної діяльності в зазначених сферах, трансферу (передачі) технологій; 2) забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю закладів освіти, 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.

З огляду на наведене можна дійти висновку, що першорядним завданням Міністерства як суб'єкта публічного адміністрування науковою діяльністю є формування та реалізація державної політики у сфері науки та у сфері державного контролю суб'єктів, які надають послуги у цих сферах. При цьому, головним у функціонуванні органів публічної адміністрації є виконання свого соціального призначення саме через взаємодію з іншими суб'єктами стосовно виконання покладених на них функцій та повноважень.

Іншими складовими, які характеризують адміністративно-правовий статус МОН України є структурна організація цього органу. Очолює міністерство – міністр, який визначає напрямки розробки державної політики міністерством; представляє законопроекти, розроблені МОН України у Верховній Раді та її органах; виступає від імені міністерства у відносинах з іншими органами державної влади та іншими суб'єктами; є розпорядником коштів міністерства, виділених на реалізацію програм. Апаратом міністерства у МОН України керує державний секретар, який підзвітний і підконтрольний Міністру, а також забезпечує організацію виконання доручень міністра та організацію роботи з документами в міністерстві; призначає на посади та звільняє з посад державних службовців та працівників (осіб найнятих за трудовим законодавством) апарату міністерства та ін. [9].

У системі МОН України функціонують директори, які є самостійними структурними підрозділами апарату міністерства, зокрема: 1) Директорат європейської інтеграції, бюджетування та узгодження політик; 2) Директорат цифрової трансформації; 3) Директорат дошкільної, шкільної, позашкільної та інклюзивної освіти; 4) Директорат професійної освіти; 5) Директорат фахової передвищої, вищої освіти; 6) Директорат науки та інновацій.

З огляду на предмет нашого дослідження вважаємо за необхідне детальніше розглянути діяльність Директорату науки та інновацій, основними завданнями якого є забезпечення формування та

реалізація державної політики у сферах науки, наукової, науково-технічної діяльності, інноваційної діяльності в зазначених сферах, трансферу (передачі) технологій. До структури директорату входять експертні групи, які виконують завдання у науковій сфері, в межах своєї компетенції: 1) експертна група з питань розвитку науки, основним завданням якої є аналіз ситуації у сфері наукової та науково-технічної діяльності, з урахуванням різноманітних соціальних аспектів, на основі цього розробляє нормативно-правові акти з модернізації державної політики у сфері науки та проводить фінансові розрахунки для реалізації наукової політики; 2) експертна група з питань розвитку інновацій, яка розробляє акти модернізації та ефективного функціонування у сфері інновацій та трансферу технологій, здійснювати фінансово розрахунки, необхідні для реалізації національної політики у сфері інновацій та надає пропозиції щодо розробки державної політики у сферах інноваційної діяльності; 3) експертна група з питань моніторингу і оцінювання наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності здійснює контроль над виконанням державної наукової та інноваційної політики та забезпечує доступ до джерел наукової інформації; 4) експертна група з питань інтеграції до Європейського дослідницького простору – сприяє адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу та забезпечує міжнародне науково-технічне співробітництво [10].

Окрім експертних груп до структури Директорату входить Головне управління з реалізації політик у сфері науки та інновацій, яке включає відділ державної атестації; відділ розвитку науки; відділ державного замовлення, державних програм та проектів та сектор реалізації міжнародних науково-інноваційних проектів. До основних завдань управління входить: здійснення організаційно-методичного забезпечення державної акредитації наукових установ; координація наукової діяльності; контроль за розвитком пріоритетних напрямків науки; забезпечення виконання зобов'язань у сфері науки і технологій, взятих за міжнародними договорами України та інші [11].

Наступним важливим структурним елементом у дослідженні адміністративно-правового статусу МОН України є компетенція, яка охоплює предмет відання, повноваження та територіальні межі діяльності. З огляду на взаємопов'язаність правових категорій «функції» та «повноваження» вважаємо за доцільне розглядати їх у взаємозв'язку.

Пропонуємо класифікувати функції МОН України за змістом – на функції загальні (прогнозування, планування, організації, регулювання, координації, контрольно-наглядові), спеціальні (здійснення безпосередніх дій у сфері науки)

і допоміжні (функції кадрового, матеріально-технічного та інформаційного забезпечення).

Проаналізуємо виконання деяких з окреслених функцій через повноваження, які закріплені у Положенні про Міністерство освіти та науки України та у Законі України «Про наукову та науково-технічну діяльність» [8; 9].

Для реалізації загальних функцій МОН України наділено наступними повноваженнями: забезпечення виконання зобов'язань, що випливають із членства України в міжнародних організаціях у сфері наукової і науково-технічної діяльності; контроль за діяльністю підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління; координація реалізації державної політики у сфері наукової і науково-технічної діяльності іншими центральними органами виконавчої влади, Національною академією наук України та національними галузевими академіями наук та ін.

Задля виконання спеціальних функцій МОН України уповноважено на формування та забезпечення функціонування системи атестації педагогічних, зокрема керівних, наукових і науково-педагогічних кадрів, організацію атестації щодо присвоєння їм кваліфікаційних категорій, педагогічних та вчених звань і підвищення їх кваліфікації тощо.

З метою здійснення допоміжних функцій МОН України здійснює організаційно-методичне забезпечення державної атестації наукових установ, веде Державний реєстр наукових установ, яким надається підтримка держави; організовує планово-фінансову роботу апарату МОН, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління, забезпечує організацію та вдосконалення бухгалтерського обліку тощо.

Таким чином, виходячи з вищевикладеного, зазначимо, що завдяки діяльності Директорату науки і інновацій, який уповноважений діяти у сфері наукової та інноваційної діяльності, вважаємо, що повноваження Міністерства не обмежуються лише сферою освіти, а й є різноманітними у сфері науки.

Отже, МОН України є центральним суб'єктом публічного адміністрування у науковій сфері. Це відображується у окресленій місії МОН України, яка полягає у розвитку науки як невід'ємної складової національної культури та освіти; створення умов для реалізації інтелектуального потенціалу громадян у сфері наукової і науково-технічної діяльності та забезпечення використання досягнень вітчизняної та світової науки і техніки для задоволення соціальних, економічних, культурних та інших потреб.

**Висновки.** Проведене дослідження дозволяє сформулювати певні висновки. МОН України є центральним органом виконавчої влади



у системі публічного адміністрування наукою, що підтверджується особливостями його адміністративно-правового статусу. Для сприяння розвитку наукової та науково-технічної діяльності, важливим є вдосконалення системи управління фінансового забезпечення наукової діяльності. З досвіду європейських країн вбачається, що держава є важливим джерелом фінансової підтримки науки, тому збільшення фінансування наукових досліджень через МОН України та включення таких повноважень до його компетенції буде позитивно впливати на розвиток наукової діяльності в цілому.

### Література

1. Авер'янов В. Б. Державне управління в Україні: навчальний посібник. Київ: Соми, 1999. 265 с.
2. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
3. Таран, Є.І. Співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування» та «публічне управління» у трансформаційних процесах України. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*, Том 31 (70), № 2, 2020. С. 33–37.
4. Мельник А.Ф., Оболенський О. Ю., Васіна А. Ю. Державне управління: підручник. Київ: Знання, 2009. 582 с.
5. Битяк Ю. П., Матюхіна Н. П., Ковтун М. С. та ін. Основи публічного адміністрування: навч. посіб. / Харків: Право, 2018 / за заг. ред. Н. П. Матюхіної. 172 с.
6. Бригінець О. О. Адміністративно-правовий статус Державної податкової служби України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2011. 220 с.
7. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник. Київ: Ваіте, 2014. С. 139.
8. Про наукову і науково-технічну діяльність: Закон України від 26.11.2015 № 848-VIII. Відомості Верховної Ради, 2016, № 3. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19>
9. Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України. Постанова Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 630. *Офіційний вісник України*. 2014. № 95, Ст. 2729. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-p#Text>
10. 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 р., № 11, стор. 17, Ст. 522. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2005-p#Text>
11. Міністерство освіти і науки України: офіційний сайт. URL: <https://mon.gov.ua/ua>

### Анотація

**Халілова А. Г. Місце Міністерства освіти і науки України в системі управління наукою.** – Стаття.

Стаття присвячена характеристиці адміністративно-правового статусу Міністерства освіти і науки України як центрального суб'єкта в системі публічного адміністрування наукової та науково-технічної діяль-

ності України. Проаналізовано такі понятійні категорії як «державне управління» та «публічне адміністрування», визначено їх співвідношення. У науковій статті розглянуто питання, з'ясування яких спрямовано на розуміння змісту адміністративно-правового статусу Міністерства освіти і науки України, його сутнісних ознак та особливостей.

Проблема теоретичного дослідження адміністративно-правового статусу Міністерства освіти і науки України є важливою в контексті наближення української науки до європейського та світового наукового простору. Актуальність дослідження адміністративно-правового статусу Міністерства освіти і науки України базується на постійно зростаючій ролі наукової та науково-технічної діяльності у забезпеченні розвитку та, відповідно, конкурентоспроможності держави на світовій арені, що супроводжується значним посиленням впливу державних органів на формування та реалізацію наукової державної політики.

У статті визначено, що для здійснення публічного адміністрування у сфері наукової та науково-технічної діяльності Міністерство освіти і науки України має чітко визначені завдання, функції та повноваження, які закріплені у законодавстві України. У науковому дослідженні пропонується класифікація функцій Міністерства освіти і науки України за змістом – на загальні, спеціальні та допоміжні функції. Проаналізовано виконання окремих функцій через повноваження Міністерства.

Надана характеристика організаційно-структурної побудови Міністерства освіти і науки України. Виокремлена компетенція та структура Директорату науки та інновацій – самостійного структурного підрозділу апарату Міністерства освіти і науки України. У статті запропоновано запозичення позитивного зарубіжного досвіду українським Міністерством освіти і науки, зокрема у питаннях фінансування та встановлення для наукових досліджень соціально важливих цілей для суспільства.

*Ключові слова:* адміністративно-правовий статус, наука, Міністерство освіти і науки України, публічне адміністрування, управління наукою.

### Summary

**Khalilova A. H. The place of the Ministry of Education and Science of Ukraine in the management system of science.** – Article.

The article is devoted to the characteristics of the administrative and legal status of the Ministry of Education and Science of Ukraine as a central entity in the system of public administration of scientific and scientific and technical activities of Ukraine. Such conceptual categories as «state administration» and «public administration» are analyzed, and their relationship is determined. The article examines the questions, the clarification of which is aimed at understanding the content of the concept of the administrative-legal status of the Ministry of Education and Science of Ukraine, its essential features and peculiarities.

The problem of researching the administrative and legal status of the Ministry of Education and Culture of Ukraine is important in the context of the approach of Ukrainian science to the European scientific space. The relevance of the study of the administrative and legal status of the Ministry of Education and Science of Ukraine is based on the constantly growing role of scientific activity in ensuring the development and competitiveness of the state on the world stage, which

is accompanied by the strengthening of the influence of state bodies on the formation and implementation of scientific state policy.

The article defines that the Ministry of Education and Science of Ukraine has clearly defined tasks, functions and powers to carry out public administration in the field of scientific and scientific and technical activities. The study proposes a classification of the functions of the Ministry of Education and Science of Ukraine by content – into general, special and auxiliary functions. The performance of certain functions through the powers of the Ministry is analyzed.

The description of the organizational and structural construction of the Ministry of Education and Science of Ukraine is given. The competence and structure of the Directorate of Science and Innovations, which is an independent structural unit of the Ministry's apparatus, is highlighted. The article proposes the borrowing of positive foreign experience by the Ukrainian Ministry, in particular in matters of financing and setting socially important goals for society for scientific research.

*Key words:* administrative and legal status, science, Ministry of Education and Science of Ukraine, public administration, science management.