

Нижник О. С.,  
аспірант докторантури та ад'юнктури  
Харківського національного університету внутрішніх справ

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАКРІПЛЕННЯ СИСТЕМИ СУБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ

### ADMINISTRATIVE AND LEGAL CONSOLIDATION OF THE SYSTEM OF STATE REGIONAL POLICY IN HIGHER EDUCATION

У статті досліджена система суб'єктів управління забезпеченням реалізації державної регіональної політики у сфері вищої освіти та надані пропозиції щодо її оптимізації. Виокремлені та досліджені два рівня системи суб'єктів управління у досліджуваній сфері: 1) суб'єкти формування державної регіональної політики у сфері вищої освіти; 2) суб'єкти реалізації державної регіональної політики у сфері вищої освіти.

**Ключові слова:** державна регіональна політика, регіон, вища освіта, система суб'єктів, суб'єкти формування державної регіональної політики, суб'єкти реалізації державної регіональної політики.

В статье исследована система субъектов управления обеспечением реализации государственной региональной политики в сфере высшего образования и предоставлены предложения по её оптимизации. Выделены и исследованы два уровня системы субъектов управления в исследуемой сфере: 1) субъекты формирования государственной региональной политики в сфере высшего образования; 2) субъекты реализации государственной региональной политики в сфере высшего образования.

**Ключевые слова:** государственная региональная политика, регион, высшее образование, система субъектов, субъекты формирования государственной региональной политики, субъекты реализации государственной региональной политики.

In the article the system of management to implement the state regional policy in higher education and provided suggestions for its improvement. Allocated and investigated two levels of system management software implementation of the state regional policy in higher education: 1) those forming state regional policy in the field of higher education; 2) entities implementing state regional policy in higher education.

**Key words:** state, regional policy, region, higher education, system subjects, subjects of formation of the state regional policy, subjects of realization of the state regional policy.

Побудова нової європейської країни неможлива без побудови нової системи вищої освіти, яка повинна спиратись на усталені демократичні принципи розвитку демократії, інноваційну діяльність та технічний прогрес. Важливу роль в реалізації вищевказаного грає державна політика у сфері вищої освіти, формування якої покладається на органи державної влади та місцевого самоврядування. Тому на сьогодні особливо актуальності та зацікавленості викликають питання, пов'язані зі створенням ефективною системи суб'єктів управління забезпеченням реалізації державної регіональної політики у сфері вищої освіти, основним призначенням яких є формування та реалізація державної регіональної політики у сфері освіти з урахуванням потреб регіону та держави в цілому. Оскільки від цього залежить забезпечення реалізації громадянами права на вищу освіту та майбутнє всієї української нації.

Проблеми формування, організації і діяльності суб'єктів управління забезпеченням реалізації державної регіональної політики у сфері вищої освіти останнім часом є предметом дискусії з боку політиків, юристів, науковців та постійно обговорюються на науково-практичних конференціях і в публікаціях, особливо у зв'язку зі змінами у системі вищої освіти, які були започатковані Законом України «Про вищу освіту» та Законом України «Про засади державної регіональної політики».

Слід зауважити, що проблеми, пов'язані із формуванням та реалізацією державної регіональ-

ної політики в цілому та у сфері освіти зокрема, стали предметом наукового аналізу З.С. Варналія, О.В. Джафарової, С.М. Домбровської, О.В. Мрінської, І.І. Микульця, І.Л. Райніна, С.А. Романюка, В.К. Симоненка та інших. Питання формування та діяльності суб'єктів управління у сфері вищої освіти стали предметом наукового аналізу Н.Л. Губерської, О.В. Поступної, О.Г. Стрельченко, Ю.І. Міхальнової, М.Н. Курка, Р.В. Шаповала та інших. Праці зазначених учених покладені в основу формування оптимальної системи суб'єктів управління забезпеченням реалізації державної регіональної політики у сфері вищої освіти, основним призначенням яких є забезпечення реалізації громадянами України права на якісну вищу освіту.

Метою статті є визначення наявної системи суб'єктів управління забезпеченням реалізації державної регіональної політики у сфері вищої освіти та надання пропозицій щодо її оптимізації.

Отже, до цього часу серед вчених не з'явилося єдиного погляду щодо системи суб'єктів управління забезпеченням реалізації державної регіональної політики у сфері вищої освіти.

Так, О.В. Поступна зазначає, що зараз в Україні сформована організаційно-функціональна структура державного управління освітою, тобто сукупність органів виконавчої влади, об'єднаних предметами їх відання та компетенцією. При цьому дослідник наголошує на тому, що державне управління галуззю вищої освіти в загальнонаціональному масштабі

здійснюють державні органи управління освітою, які ієрархічно побудовані та включають вищий, центральний і регіональний рівні, кожний з яких має власні повноваження для реалізації державної освітньої політики. До суб'єктів управління вищою освітою О.В. Поступна відносить Президента України, Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, Міністерство освіти і науки України, галузеві міністерства і відомства, яким підпорядковані відповідні вищі навчальні заклади, а також державні комітети, агентства, комісії [1]. Слід зауважити, що ми не погоджуємось із позицією дослідника, оскільки до суб'єктів управління освітою вона відносить лише органи виконавчої влади, що не дає повного уявлення про всіх суб'єктів, які мають власні та делеговані повноваження у сфері вищої освіти. На підтвердження наведемо позицію О.В. Джафарової, яка зазначає, що категорія «державне управління» не може забезпечити потреби науки адміністративного права і практики правозастосування, оскільки не охоплює весь спектр відносин, які виникають у процесі реалізації публічних функцій органами публічної влади в цілому та дозвільних правовідносин [2, с. 44]. Зазначена позиція вченого цілком може бути трансформована до предмету нашого дослідження, а саме публічно-правових відносин у сфері вищої освіти. Також поза увагою О.В. Поступної залишилися органи виконавчої влади, які функціонують на регіональному рівні, а саме місцеві державні адміністрації. На думку М.Н. Курка, до суб'єктів забезпечення реалізації права громадян України на освіту слід віднести державні органи управління у сфері освіти, органи місцевого самоврядування, органи громадського самоврядування [3].

Рухаючись далі, наведемо позицію О.Г. Стрельченко, Ю.І. Міхальова, які зазначають, що адміністрування освіти здійснюється системою державних та недержавних органів (яким делеговано державні повноваження). Серед них вони виокремлюють Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство молоді та спорту України, інші центральні органи виконавчої влади, Державну інспекцію навчальних закладів України, Міністерство освіти і науки Автономної Республіки Крим, Міністерство молоді та спорту Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування [4, с. 406]. Зазначена позиція є найбільш повною, оскільки, окрім державних органів, які мають повноваження у сфері управління вищою освітою, дослідники виокремлюють ще суб'єкти делегованих повноважень. Цікавою є теза Л.Н. Губерської, яка визначає вищі навчальні заклади як складову елементів системи вищої освіти та ключових суб'єктів адміністративно-процедурних правовідносин, що є особливими освітньо-науковими установами, діяльність яких, відповідно до законодавства, спрямована на провадження освітньої діяльності на певних рівнях вищої освіти, здійснення наукової, науково-технічної, інноваційної та методичної діяльності, забезпечення організації освітнього про-

цесу і здобуття особами вищої освіти. Такої ж позиції дотримується І.О. Сквірський, який зазначає, що до системи суб'єктів управління освітою доцільно зарахувати навчальні заклади. Оскільки навчальні заклади є суб'єктами, які на місцевому рівні реалізують частину функцій Міністерства освіти і науки України, а в деяких випадках і інших центральних органів виконавчої влади, зокрема у сфері забезпечення реалізації права приватних осіб на доступ до освіти [5, с. 307].

Звернемося до чинного законодавства. Так, згідно з ч. 2 ст. 6 Закону України «Про засади державної регіональної політики» суб'єктами державної регіональної політики є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, асоціації, об'єднання органів місцевого самоврядування, громадські об'єднання, юридичні та фізичні особи [6]. А в ч. 1 ст. 3 Закону України «Про вищу освіту» державну політику у сфері вищої освіти визначає Верховна Рада України, а реалізують Кабінет Міністрів України та центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки [7]. Норми Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» визначають, що міністерство є центральним органом виконавчої влади, яке забезпечує формування та реалізацію державної політики в одній чи декількох визначених Президентом України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України [8]. Аналіз положень цього Закону дає нам привід зробити висновок, що «проведення» державної політики покладено на Кабінет Міністрів України. Виникає питання хто є суб'єктом формування державної політики в цілому та державної регіональної політики у сфері вищої освіти зокрема. Цікавим з цього приводу є міркування О.В. Джафарової. Як зазначає вчений, згідно з Конституцією України саме Верховна Рада України як представницький орган формує державну політику держави, а безпосередньо Кабінет Міністрів України через систему органів публічної адміністрації забезпечує виконання останньої за допомогою певного правового інструментарію. Згідно зі ст. 116 Конституції України Кабінет Міністрів України забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки та природокористування. Тобто можна зробити висновок, що Кабінет Міністрів України, який складається з міністрів, які очолюють відповідні міністерства, згідно з Конституцією України є органом, який забезпечує реалізацію державної політики, а не формує останню [2, с. 60].

Підсумовуючи, слід зазначити, що проблема полягає в тому, що законодавчі акти, які визначають основні засади формування та реалізації державної політики, а також систему відповідних суб'єктів, використовують різні за тлумаченням категорії

(«проведення державної політики», «формування», «реалізація», «забезпечення формування», «забезпечення реалізації»), що породжує проблеми при визначенні компетенції відповідних суб'єктів.

Підсумовуючи аналіз наявних точок зору та чинного законодавства щодо системи суб'єктів управління вищою освітою, надамо власні міркування з цього приводу. На нашу думку, система суб'єктів управління у сфері вищої освіти представлена двома рівнями: 1) суб'єкти формування державної регіональної політики у сфері вищої освіти; 2) суб'єкти реалізації державної регіональної політики у сфері вищої освіти.

До суб'єктів формування державної регіональної політики у сфері вищої освіти нами віднесено: 1) Кабінет Міністрів України; 2) центральний орган виконавчої влади у сфері вищої освіти (Міністерство освіти і науки України); 3) місцеві органи виконавчої влади; 4) органи місцевого самоврядування; 5) громадські об'єднання; 6) ВНЗ; 7) юридичні та фізичні особи.

Зазначимо, що на Кабінет Міністрів України покладено обов'язок щодо формування державної регіональної політики в цілому та у сфері вищої освіти зокрема. Але категорія «формування» повинна розглядатись в контексті підготовки відповідних інструментів (стратегій, планів, програм, методик) її реалізації з урахуванням пропозицій суб'єктів, які безпосередньо мають повноваження щодо її реалізації та мають побажання щодо покращення, а в деяких випадках – оптимізації діяльності тієї чи іншої сфери суспільних відносин. В той же час Верховна Рада України з урахуванням цілей, які стоять перед демократичною, правовою та європейською державою, де права та свободи людини є найголовнішою цінністю затверджує більшістю голосів напрям державної політики в певній сфері суспільних відносин.

Тобто домінуючу роль у формуванні державної політики держави в цілому та у сфері освіти зокрема має Кабінет Міністрів України. Аналіз чинного законодавства дав змогу виокремити такі повноваження Кабінету Міністрів України як суб'єкта формування державної регіональної політики у сфері вищої освіти: 1) розробляє загальнодержавні освітні програми, спрямовані на розвиток вищої освіти в регіонах; 2) затверджує Державну стратегію регіонального розвитку України, план заходів з її реалізації в цілому та у сфері освіти зокрема; 3) розробляє угоди щодо регіонального розвитку у сфері вищої освіти; 4) визначає порядок підготовки, оцінки та відбору програм і проектів у сфері вищої освіти, що можуть реалізовуватись за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, та порядку використання зазначених коштів; 5) затверджує перелік програм і проектів регіонального розвитку у сфері вищої освіти, реалізація яких здійснюється за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку; 6) визначає порядок розроблення і погодження Державної стратегії регіонального розвитку України та плану заходів з її реалізації, а також регіональних стратегій розвитку та планів заходів

з їх реалізації в цілому та у сфері освіти зокрема; 7) визначає порядок координації дій органів виконавчої влади із забезпечення формування та реалізації державної регіональної політики у сфері вищої освіти; 8) затверджує порядок і методику проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики та переліку індикаторів такого моніторингу в цілому та у сфері освіти зокрема; 9) спрямовує і координує діяльність центральних та місцевих органів виконавчої влади щодо формування державної регіональної політики у сфері вищої освіти.

Рухаючись далі, зазначимо, що до повноважень центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної регіональної політики у сфері вищої освіти (Міністерство освіти і науки), належать: 1) підготовка та внесення в установленому порядку проектів нормативно-правових актів з питань державної регіональної політики у сфері вищої освіти; 2) підготовка та внесення на розгляд Кабінету Міністрів України пропозицій щодо узгодження цілей, пріоритетів, завдань та заходів центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування під час розроблення та виконання документів, що стосуються забезпечення формування та реалізації державної регіональної політики у сфері вищої освіти, проведення моніторингу та оцінки результативності виконання визначених завдань у сфері вищої освіти; 3) забезпечення координації діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади щодо формування державної регіональної політики у сфері вищої освіти; 4) розроблення спільно з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, всеукраїнськими асоціаціями органів місцевого самоврядування Державної стратегії регіонального розвитку України в частині вищої освіти; 5) підготовка спільно з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади та внесення на розгляд Кабінету Міністрів України Плану заходів з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України у сфері вищої освіти; 6) організаційне та методичне забезпечення розроблення проектів регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації, що стосуються питань вищої освіти; 7) оцінка та відбір програм і проектів, включаючи інвестиційні програми (проекти) у сфері вищої освіти, реалізація яких здійснюється за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, подання відповідно до законодавства відповідних пропозицій Кабінету Міністрів України; 8) участь у співпраці з міжнародними фінансовими організаціями, програмами і фондами у сфері державної регіональної політики, використання відповідних ресурсів міжнародної технічної допомоги, які стосуються питань вищої освіти.

Що стосується повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо формування державної регіональної політики у сфері вищої освіти, то до останніх можна

віднести: 1) ініціювання розроблення та затвердження регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації, зокрема, у сфері вищої освіти; 2) забезпечення врахування інтересів територіальних громад у регіональних стратегіях розвитку та планах заходів з їх реалізації, що стосуються питань вищої освіти; 3) погодження проекту Державної стратегії регіонального розвитку України; 4) підготовка і подання відповідно до законодавства до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну регіональну політику, пропозицій щодо програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку; 5) розроблення програм і проектів регіонального розвитку.

Нами були виокремлені як суб'єкт інформування державної регіональної політики у сфері вищої освіти громадські об'єднання, вищі навчальні заклади, юридичні та фізичні особи невідповідно, оскільки останні мають повноваження в частині проведення правової експертизи нормативно-правових актів, які приймаються у сфері вищої освіти, можуть бути наділені певними повноваженнями

щодо входження до робочих груп з розроблення стратегій, планів та програм. Саме наявність повноважень у цього кола суб'єктів забезпечує можливість об'єктивного та всебічного підходу до формування державної регіональної політики у сфері освіти із врахуванням потреб певного регіону та населення, яке проживає на цій території.

Другий рівень суб'єктів державної регіональної політики у сфері вищої освіти становлять суб'єкти реалізації державної регіональної політики у сфері вищої освіти, до яких слід віднести: 1) центральні та місцеві органи виконавчої влади (Міністерство освіти і науки України, інші центральні органи виконавчої влади; Державна інспекція навчальних закладів, місцеві державні адміністрації); 2) органи місцевого самоврядування, які представлені виконавчими комітетами відповідних рад; 3) публічні установи (вищі навчальні заклади); 4) органи громадського самоврядування тощо.

Підсумовуючи, зазначимо, що детальному розгляду системи суб'єктів реалізації державної регіональної політики у сфері вищої освіти будуть присвячені наступні наші публікації.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Поступна О.В. Організаційно-функціональне вдосконалення механізмів управління вищою освітою на регіональному рівні / О.В. Поступна // Державне будівництво. – 2009. – № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2009-1/doc/2/31.pdf>.
2. Джафарова О.В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: питання теорії та практики : [моногр.] / О.В. Джафарова. – Х. : Діса плюс, 2015. – 688 с.
3. Курко М.Н. Адміністративно-правове регулювання вищої освіти в Україні : [моногр.] / М.Н. Курко. – Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2010. – 376 с.
4. Стрельченко О.Г. Сучасна система публічного адміністрування сферою освіти / О.Г. Стрельченко, Ю.І. Міхальова // Митна справа. – 2013. – № 2. – Ч. 2. – Кн. 2. – С. 405–411.
5. Сквірський І.О. Громадський контроль у публічному управлінні: теоретико-правові та праксеологічні аспекти : [моногр.] / І.О. Сквірський. – Х. : НікаНова, 2013. – 428 с.
6. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 5 лютого 2015 року № 156-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/156-19>.
7. Про вищу освіту : Закон України від 1 липня 2014 року № 1556-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.
8. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.