

ВОРОНА Марина Іванівна,
здобувач ОРІДУ НАДУ, спеціаліст
навч. відділу по роботі з іноземними студентами
Одеської Національної Морської Академії

МЕХАНІЗМИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВЛАДИ УКРАЇНИ В ПРОЦЕСІ ПІДГОТОВКИ ІНОЗЕМНИХ СТУДЕНТІВ

Розглядаються питання взаємодії органів влади України в контексті управління процесом підготовки іноземних студентів. Особлива увага зосереджується на механізмах такої взаємодії, а саме: аналізуються координаційні, субординаційні та реординаційні управлінські зв'язки місцевих державних адміністрацій та територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, що задіяні в процесі навчання та перебування іноземних студентів в Україні.

Ключові слова: державна політика, органи влади, механізми взаємодії, координація, субординація, реординація, підготовка іноземних студентів.

***Ворона М. И.* Механизмы взаимодействия органов власти Украины в процессе подготовки иностранных студентов**

Рассматриваются вопросы взаимодействия органов власти Украины в контексте управления процессом подготовки иностранных студентов. Особое внимание сосредотачивается на механизмах такого взаимодействия, а именно: анализируются координационные, субординационные и реординационные управленческие связи местных государственных администраций и территориальных подразделений центральных органов исполнительной власти, задействованных в процессе обучения и пребывания иностранных студентов в Украине.

Ключевые слова: государственная политика, органы власти, механизмы взаимодействия, координация, субординация, реординация, подготовка иностранных студентов.

Vorona M. I. The interaction mechanisms between the public authorities of Ukraine in the training process of foreign students

The interaction between the public authorities of Ukraine in managing the training of foreign students is considered. The particular attention is focused on the interaction mechanisms such as coordination, subordination, reordinational and managerial communication between the local state administrations and the territorial divisions of central executive bodies which are involved in the training process and residence of foreign students in Ukraine.

Key words: public policy, public authorities, interaction mechanisms, coordination, subordination, reordination, training of foreign students.

Постановка проблеми. На сучасному етапі державотворення стратегічним напрямом удосконалення системи публічної влади в Україні є формування таких механізмів, які б забезпечували ефективність управлінських рішень, чітке розмежування та збалансованість повноважень і функцій різних структур виконавчої влади. Зокрема, це стосується процесу надання послуг, пов'язаних зі здобуттям довузівської та вищої освіти, іноземним громадянам в Україні, оскільки більшість українських вищих навчальних закладів визначає навчання іноземних студентів як одного з пріоритетних напрямів освітньої діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у розробку питань підготовки іноземних спеціалістів для зарубіжних країн зробили В. Тарасенко, О. Тетянченко, Л. Хаткова, О. Голубєв, В. Єлютін, В. Ільченко, Е. Колосова, В. Костомаров, В. Сокол, М. Софінський, С. Сохін, В. Станіс та ін.

Вітчизняні дослідження організації та функціонування державної виконавчої влади переважно спрямовуються на аналіз їх взаємодії з органами місцевого самоврядування. Що стосується зв'язків організаційних елементів самої державної виконавчої влади, зокрема між місцевими державними адміністраціями (МДА) та територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади (ТПЦОВВ), то вони є малодослідженими. Лише окремі аспекти цієї теми досліджували В. Б. Авер'янов, І. П. Голосніченко, О. Ф. Андрійко, В. М. Марчук, Є. Б. Кубко, В. В. Цветков, В. М. Селіванов та ін. Слід зазначити, що майже поза увагою у вітчизняній літературі залишаються питання розробки адміністративно-правового

забезпечення взаємодії органів державної влади України в галузі вищої освіти, зокрема під час надання послуг, пов'язаних зі здобуттям довузівської та вищої освіти, іноземним громадянам в Україні.

Мета статті полягає в систематизації діючих механізмів взаємовідносин інститутів публічної влади та визначення їх ролі в організації процесу підготовки іноземних студентів в Україні. Мета зумовила вирішення таких завдань:

- з'ясувати специфіку дії існуючих механізмів, форми та види взаємодії органів влади;
- охарактеризувати механізми взаємовідносин органів влади України під час процесу підготовки іноземних студентів;
- проаналізувати на різних рівнях управління практичну організацію діяльності структурних формувань, які забезпечують процес підготовки та перебування іноземних студентів в Україні.

Виклад основного матеріалу. У Законі України «Про вищу освіту» одним із пріоритетних напрямів міжнародного співробітництва в галузі вищої освіти є надання послуг, пов'язаних зі здобуттям довузівської та вищої освіти, іноземним громадянам в Україні. Управління цим процесом покладено на органи влади, які перебувають в управлінських відносинах та є учасниками відносин [9].

Характерною ознакою розвитку системи публічної влади в Україні є її дуалізм, пов'язаний із співіснуванням на одному рівні двох видів органів державної виконавчої влади [4, с. 63]. За надто короткий відрізок часу дуалізм виконавчої влади набув неприродних, гіпертрофованих форм. Аналіз розвитку органів виконавчої влади на територіальному рівні в Україні свідчить про наявність дублювання предметів відання, функцій, компетенції, повноважень МДА та ТПЦОВВ. Наслідком конкуруючої компетенції є латентне протистояння, відсутність чітко визначеної відповідальності, негативний вплив на реалізацію державної політики на територіальному рівні.

Основними видами управлінських зв'язків між органами влади є координаційні, субординаційні та реординаційні [3, с. 87]. Субординаційні відносини в системі органів виконавчої влади визначаються як відносини, у яких управлінський вплив здійснюється одним органом виконавчої влади (керуючим суб'єктом) щодо іншого органа виконавчої влади (керованого об'єкта), що йому підпорядковується;

вони спрямовані на досягнення кінцевого результату однією зі сторін відносин. Субординаційні зв'язки в системі органів виконавчої влади встановлені по вертикалі, але не виключається можливість їх встановлення і по горизонталі як супутніх. Сторони в субординаційних відносинах є нерівноправними.

Координаційні відносини в системі органів виконавчої влади можна визначити як управлінські відносини, у яких органи є учасниками-партнерами, при цьому один із них має владні повноваження щодо іншого. За допомогою цих відносин органи досягають поставлених перед ними спільних завдань чи спільно виконують свої повноваження. Практика координації їх взаємодії передбачає проведення колегій органів виконавчої влади; обмін інформацією; видання спільних розпоряджень та наказів; укладання угод про взаємодію; створення координаційних рад (комітетів); створення постійних та тимчасових робочих органів (груп, експертних рад, комісій, конкурсних комітетів) тощо.

Організаційною формою підпорядкування координаційних і субординаційних зв'язків між МДА та ТПЦОВВ вирішенню місцевих справ визначено реординацію як зворотну реакцію на надмірну регламентацію повноважень МДА та ТПЦОВВ і як механізм підконтрольності та підзвітності різних ланок державного управління.

Реординаційні відносини в системі органів виконавчої влади відрізняються від субординаційних відносин за певними ознаками, а саме: за субординаційних відносин управлінський вплив здійснюється керуючим суб'єктом щодо керованого об'єкта, а за реординаційних – керованим об'єктом щодо керуючого суб'єкта; реординаційні відносини можуть існувати і самостійно від субординаційних, адже їм не обов'язково має передувати управлінський вплив з боку керуючого суб'єкта; здійснення управлінського впливу в субординаційних відносинах є обов'язком керуючого суб'єкта, а в реординаційних відносинах здійснення зворотного впливу може бути як правом керованого об'єкта, так і його обов'язком [3, с. 90].

Серед форм взаємозв'язків в управлінських відносинах у системі органів виконавчої влади виділяють: підпорядкування, підконтрольність, підзвітність та відповідальність. Серед видів підпорядкування в системі органів виконавчої влади є: лінійне, функціональне, загальне, безпосереднє, опосередковане, пряме, «подвійне» підпорядкування. Особлива увага приділяється проблемі так званого подвійного підпорядкування в системі органів виконавчої влади. Певним проявом відносин

«подвійного» підпорядкування є відносини деяких управлінь та відділів МДА (хоча вони і не є самостійними органами виконавчої влади) з такими МДА та центральними органами виконавчої влади. У таких відносинах переважають відносини по горизонталі, оскільки відділи та управління є перш за все структурними підрозділами МДА. ТПЦОВВ також перебувають у «подвійному» підпорядкуванні. Але в таких відносинах, на відміну від вищезазначених, переважають відносини по вертикалі [11, с. 6].

Отже, субординаційні відносини є провідним видом управлінських відносин, які в системі органів виконавчої влади існують за наявності підпорядкування.

Автором статті узагальнена інформація щодо функцій органів влади та механізмів їх взаємовідносин під час процесу підготовки та перебування іноземних студентів в Україні (таблиця).

Функції та механізми взаємовідносин між органами влади в процесі навчання та перебування іноземних студентів в Україні

Орган влади	Функції, згідно із законодавством	Механізм взаємодії	Назва органу влади – учасника взаємодії
Президент України, Верховна Рада України	Затвердження законів, підписання міжнародних договорів	Координація	Кабінет Міністрів України
Кабінет Міністрів України	Забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної політики, політики у сфері охорони здоров'я, освіти, науки і культури та ін.	Координація	Профільні міністерства України
		Реординація	
		Субординація	Обласні державні адміністрації
		Реординація	
Профільні Міністерства України*	Здійснення управління у відповідних сферах, спрямування і координація діяльності інших органів виконавчої влади з питань, віднесених до їх повноважень	Координація	Профільні міністерства України
		Субординація	Територіальні підрозділи ЦООВ
			Підрозділи обласних державних адміністрацій
		Реординація	Територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади
			Підрозділи обласних державних адміністрацій

Територіальні підрозділи ЦООВ**	Забезпечення практичного виконання політики уряду	Координація	Підрозділи обласних державних адміністрацій
Підрозділ обласних державних адміністрацій	Здійснення виконавчої влади на відповідній території, реалізація повноважень, делегованих їй відповідною радою	Субординація	Вищі навчальні заклади

** Профільні міністерства України, що задіяні в процесі навчання та перебування іноземців на території України: Міністерство закордонних справ, Міністерство освіти та науки, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство фінансів, Міністерство економічного розвитку і торгівлі, Державна прикордонна служба, Державна міграційна служба.*

*** Територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади, що задіяні в процесі навчання та перебування іноземців на території України: представництва МЗС в регіонах, консульські пункти, Управління освіти обласної державної адміністрації, вищі навчальні заклади, обласні управління внутрішніх справ, державні та комунальні заклади охорони здоров'я, фінансові підрозділи вищих навчальних закладів, контрольно-пропускні пункти, пункти тимчасового перебування біженців, головні управління міграційної служби в областях; управління, відділи в районах.*

Процес підготовки іноземних студентів умовно можна поділити на дві складові: навчання та перебування іноземних громадян на території країни. Навчання іноземців та осіб без громадянства здійснюється згідно із законами України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про закордонних українців», указами Президента України «Про заходи щодо розвитку економічного співробітництва областей України з суміжними прикордонними областями Російської Федерації» та «Про заходи щодо розвитку економічного співробітництва областей України з суміжними областями Республіки Білорусь і адміністративно-територіальними одиницями Республіки Молдова». Іноземці, яким надаються державні стипендії за міжнародними договорами, загальнодержавними програмами, іншими міжнародними зобов'язаннями України, приймаються на навчання на підставі направлень Міністерства освіти і науки України (МОН) в межах обсягу державного замовлення. Крім того, питання прийому та навчання іноземних студентів в Україні

регулюється Положенням щодо прийому іноземних громадян та осіб без громадянства на навчання в Україні. У положенні зазначено, що всі іноземці отримують освіту на компенсаційних засадах, якщо інше не передбачено чинним законодавством України або міжнародними угодами України. Визначається, що іноземці, які не володіють українською мовою або іншою мовою навчання, зараховуються на підготовчі факультети (відділення) для іноземних громадян ВНЗ терміном на 1 рік (за результатами їх тестування). Наприкінці навчального року проводяться випускні іспити. Студенти, які успішно склали іспити, отримують відповідний сертифікат (свідоцтво) та направляються на подальше навчання до обраного ними навчального закладу. У разі вільного володіння іноземцями української або іншої прийнятої мови навчання, вони зараховуються до ВНЗ за результатами письмових тестів за профільними дисциплінами повної середньої освіти. На сьогодні існує декілька наказів МОН України, які безпосередньо регламентують процедури запрошення іноземців до навчання та їх набір до ВНЗ України. У наказі МОН України визначається процедура надання запрошень іноземцям, які виявили бажання навчатися в Україні, що є необхідною умовою для отримання візи. Запрошення надається навчальним закладом іноземцеві особисто або через суб'єкт підприємницької діяльності, який склав з ВНЗ відповідну угоду (контракт) на навчання іноземців та отримав свідоцтво у визначеному порядку. Для отримання в'їзної візи іноземному громадянину необхідно звернутися до Консульського представництва України у своїй країні із відповідною заявою та надати необхідні документи. В іншому документі – Порядку набору іноземців на навчання в Україні – викладені положення, які регламентують статус вказаного вище суб'єкта підприємницької діяльності з набору іноземців для навчання в Україні та адміністративно-організаційні аспекти взаємовідносин суб'єкта з навчальним закладом, тобто необхідно визначити статус резидентів та нерезидентів, що надають посередницькі послуги із запрошення іноземних громадян на навчання у ВНЗ України [10, с. 175].

Таким чином, в управлінні вищою освітою України беруть участь три рівні, кожний з яких має власні повноваження для реалізації державної освітньої політики:

– вищий рівень визначає цілі, завдання, механізми реалізації державної освітньої політики, розробляє законопроекти, нормативно-правову базу функціонування і розвитку освіти;

– центральний рівень, який очолює Кабінет Міністрів України, здійснює управління освітою через МОН України, міністерства і відомства, яким підпорядковані навчальні заклади освіти, Вищу атестаційну комісію України. Названі державні органи реалізують державну освітню політику, здійснюючи контроль за її втіленням та дотриманням законодавчих актів у галузі вищої освіти, розробляє програму розвитку вищої освіти і стандарти вищої освіти, визначає нормативи матеріально-технічного, фінансового забезпечення ВНЗ, здійснює аналітично-прогностичну діяльність у галузі вищої освіти, визначає тенденції і стратегічні напрями її розвитку, здійснює організацію і контроль за навчально-виховною, навчально-методичною та науковою діяльністю вищих навчальних закладів тощо;

– регіональний рівень – місцеві органи державної виконавчої влади і ТПЦОВВ – встановлюють обсяги бюджетного фінансування ВНЗ державної і комунальної форми власності, забезпечують виконання державних програм у галузі вищої освіти, здійснюють соціальний захист учасників навчального процесу, забезпечують розвиток мережі ВНЗ, зміцнення матеріальної бази, господарське обслуговування закладів вищої освіти, вивчають потреби у фахівцях на місцях і вносять пропозиції щодо обсягів державного замовлення на підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації фахівців, залучають підприємства, установи, організації для вирішення проблем розвитку вищої освіти, сприяють працевлаштуванню випускників ВНЗ, які їм підпорядковані [6, с. 49].

Усі ці органи складають цілісну систему управління вищою освітою, яка поєднує в собі як керуючу, так і керовану підсистему та функціонує заради досягнення корисного результату.

В управлінні процесом в'їзду та перебування іноземних громадян в Україні також беруть участь три рівні, кожний з яких має власні повноваження для реалізації державної міграційної політики:

– вищий рівень визначає цілі, завдання, механізми реалізації державної міграційної політики, розробляє законопроекти, нормативно-правову базу функціонування і розвитку міграційних процесів в Україні;

– центральний рівень, який очолює Кабінет Міністрів України, здійснює управління процесом в'їзду та перебування іноземних громадян в Україні через профільні органи виконавчої влади, зокрема Державну міграційну службу, Державну прикордонну службу, Міністерство закордонних справ, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство охорони здоров'я, Служба безпеки України.

– регіональний рівень – місцеві органи державної виконавчої влади та територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади [6, с. 50].

Регулювання міграційних процесів в Україні здійснюється згідно з Конституцією України, законодавством України про міграції загальної дії, спеціальне законодавство України про міграції, міжнародні правові акти регулювання міграцій.

Державна міграційна служба та її ТПЦОВВ оформлюють посвідчення на тимчасове проживання, Державна прикордонна служба та її ТПЦОВВ – перевірку легальності перетинання кордону та законності перебування на території країни, Міністерство внутрішніх справ та його ТПЦОВВ – проведення контролю паспортно-візового режиму іноземних студентів; Міністерство охорони здоров'я та його ТПЦОВВ – визначення умов та порядку надання медичної допомоги іноземцям.

Таким чином, усі міністерства, задіяні в процесі навчання та перебування іноземців на території України, окрім Міністерства економічного розвитку і торгівлі, виконують функції на територіальному рівні безпосередньо через утворені власні підрозділи, які, проте, у багатьох випадках мають повноваження, подібні до повноважень МДА. Існування «подвійного» підпорядкування в системі органів виконавчої влади порушує єдність досягнення цілей всіма учасниками управлінських відносин, породжує ситуацію своєрідного «двовладдя», ускладнює виконання повноважень з боку як керуючого суб'єкта, так і керованого. З огляду на це пропонується структурні підрозділи МДА, які одночасно перебувають у підпорядкуванні центральних органів виконавчої влади, вивести зі складу адміністрацій і надати їм статусу територіальних органів.

За обласними державними адміністраціями було б доцільно залишити контрольні повноваження щодо діючих на території області територіальних органів виконавчої влади, також зберегти «подвійне» підпорядкування, надавши тим самим перевагу підпорядкуванню по вертикалі над підпорядкуванням по горизонталі.

Висновки. Ефективна система державного управління в галузі вищої освіти неможлива без удосконалення правового регулювання управлінських відносин між органами виконавчої влади. У механізмах взаємовідносин органів влади, що беруть участь в організації процесу перебування та навчання іноземних студентів в Україні, відображені всі види управлінських взаємодій, які виділяються в науковій літературі. Зокрема, це координаційні, субординаційні та реординаційні взаємовідносини і такі форми взаємозв'язків в управлінських відносинах, як: підпорядкування, підзвітність, підконтрольність. Практика свідчить, що в цьому ряді управлінських взаємовідносин існує певний дисбаланс у бік субординаційних відносин, що позбавляє в ряді випадків або знижує ефективність МДА в забезпеченні реалізації державної політики на територіальному рівні.

Державними органами управління освітою в Україні, які безпосередньо здійснюють управління вищою освітою, є Міністерство освіти і науки України, міністерства і відомства, яким підпорядковані заклади освіти, Вища атестаційна комісія України, державні комітети, агентства, комісії, місцеві органи державної виконавчої влади і підпорядковані їм органи управління освітою. Усі ці органи утворюють цілісну систему управління вищою освітою, яка поєднує в собі як керуючу, так і керовану підсистему та функціонує заради досягнення корисного результату. Таким чином, державні органи можна розглядати і як об'єкти, і як суб'єкти управління.

Інші міністерства й відомства України, яким підпорядковано заклади освіти (Міністерство охорони здоров'я, Міністерство юстиції, Міністерство внутрішніх справ, Служба безпеки тощо) здійснюють разом з МОН України державне управління галуззю вищої освіти, зокрема процесом підготовки та перебування іноземних студентів в Україні.

Отже, модель державного управління, що використовується в Україні на територіальному рівні, характеризується численними внутрішніми суперечностями та неузгодженістю, організаційним та функціональним дуалізмом, що виявляється, з одного боку, у відносно широкій компетенції МДА без їх відповідного організаційного забезпечення, а з іншого – у дублюванні МДА повноважень ТПЦОВВ і навпаки. Конкуруюча компетенція призводить до латентного протистояння управлінських структур різних рівнів, а іноді й до адміністративних конфліктів.

Унаслідок цього МДА не повною мірою виконують основну функцію – забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку відповідних територій, а ТПЦОВВ сповна не враховують інтереси регіонів.

Список використаних джерел

1. **Давтян С.** Організаційно-правовий механізм державного управління на місцевому рівні : навч. посіб. / С. Г. Давтян, А. М. Пойченко, С. Є. Саханенко. – О. : ОРІДУ НАДУ, 2006. – 252 с.
2. **Дерець В.** Органи виконавчої влади України та управлінські відносини : монографія / В. Дерещь. – К. : Юрид. думка, 2007. – 180 с.
3. **Дерець В.** Загальна характеристика управлінських відносин у системі органів виконавчої влади. «Субординація», «координація» і «реординація» між органами виконавчої влади / В. Дерещь // Держ. упр.: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – С. 83 – 92.
4. **Дерець В.** «Подвійне» підпорядкування в системі органів виконавчої влади / В. Дерещь // Акт. пробл. сучас. науки в дослідж. молодих учених. Спец. вип. У 2 ч. Ч. 2. – Сімф., 2005. – С. 62 – 65.
5. **Журавський В. С.** Вища освіта як фактор державотворення і культури в Україні / В. С. Журавський. – К. : Ін Юре, 2003. – 416 с.
6. **Кайдалова Л.** Особливості підготовки іноземних громадян на підготовчих факультетах у вищих навчальних закладах / Л. Г. Кайдалова, Ж. В. Черкашина // Проблеми трудової та професійної підготовки. Сер. «Проблеми оновлення змісту педагогічної освіти в умовах євроінтеграції». – 2011. – Вип. 19. – С. 42 – 50.
7. **Красняков Є.** Освітня політика як інструмент впливу держави на систему освіти / Є. Красняков // Шлях освіти. – 2008. – № 4. – С. 11 – 13.
8. **Мельниченко В.** Вертикаль управління. Повноваження, відповідальність / В. Мельниченко // Віче. – 2001. – № 4.
9. **Про вищу освіту** : Закон України від 17 січ. 2002 р. № 2984-III // Вища освіта. Нормативно-правові акти про організацію освіти у вищих навчальних закладах III – I рівнів акредитації : у 2 кн. / [М. І. Панов, Ю. П. Битяк, Г. С. Гончарова та ін.] ; за ред. М. І. Панова. – Х. : Право, 2006. – С. 7 – 35.

10. **Рибаченко Л. І.** Сучасний стан і основні напрямки реформи системи навчання іноземних громадян в навчальних закладах України / Л. І. Рибаченко // Розповсюдження інновацій з економіки сталого розвитку : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. симпозіуму. – Донецьк, 2001. – С. 174 – 178.

11. **Саханенко С.** Проблеми подолання дуалізму виконавчої влади на місцевому рівні / С. Саханенко // Упр. сучас. містом. – 2003. – № 3. – С. 7 – 9 (11).