

ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ

LEGAL BASIS OF IMPLEMENTATION OF STATE REGIONAL POLICY IN HIGHER EDUCATION

Шаповал Р.В.,

*доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративного
права та адміністративної діяльності
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Нижник О.С.,

*аспірант докторантури та ад'юнктури
Харківського національного університету внутрішніх справ*

Стаття присвячена з'ясуванню сутності та стану нормативного забезпечення реалізації державної регіональної політики у сфері вищої освіти. Виокремлено та проаналізовано групи нормативно-правових актів, які регламентують реалізацію державної регіональної політики у сфері вищої освіти в Україні. Запропоновано ряд дієвих кроків, які спрямовані на забезпечення дієвого правового регулювання реалізації державної регіональної політики у сфері вищої освіти, створення умов для інтеграції вищої освіти України в європейський освітній простір та підвищення її якості, надання реальної автономії вищим навчальним закладам.

Ключові слова: державна регіональна політика, вища освіта, правові засади, адміністративно-правові відносини.

Статья посвящена выяснению сущности и состояния нормативного обеспечения реализации государственной региональной политики в сфере высшего образования. Выделены и проанализированы группы нормативно-правовых актов, регламентирующих реализацию государственной региональной политики в сфере высшего образования в Украине. Предложен ряд действенных шагов, направленных на обеспечение действенного правового регулирования реализации государственной региональной политики в сфере высшего образования, создание условий для интеграции высшего образования Украины в европейское образовательное пространство и повышения её качества, предоставление реальной автономии вузам.

Ключевые слова: государственная региональная политика, высшее образование, правовые основы, административно-правовые отношения.

The article is devoted to clarify nature and state regulatory implementation of national regional policy in higher education. Allocated and analysis of regulations that govern implementation of state regional policy in higher education in Ukraine. A number of practical steps aimed at ensuring effective implementation of state regulation of regional policy in higher education, creating conditions for integration of higher education of Ukraine into European educational space and improve its quality, provide real autonomy of higher education institutions.

Key words: state, regional policy, higher education, legal framework, administrative and legal relations.

Актуальність теми. Розвиток національної системи вищої освіти повинен формуватися адекватно сучасним інтеграційним і глобалізаційним процесам, вимогам переходу до постіндустріальної цивілізації, що забезпечить стійкий рух та розвиток України, інтегрування національної системи вищої освіти в європейський і світовий освітній простори, реалізації вищенаведеного буде сприяти поєднання правових та організаційних заходів у цій сфері.

Нинішній рівень вищої освіти в Україні не дає змоги повною мірою виконувати функцію ключового ресурсу соціально-економічного розвитку держави і підвищення добробуту громадян. Залишається низькою престижність освіти і науки в суспільстві. Не повністю задовольняє потреби промисловості та високих технологій мережа вищих начальних закладів, стан їх навчально-матеріальної бази тощо. Потребує перегляду та якісного оновлення післядипломна освіта, оскільки динамічний розвиток суспільних відносин потребує постійної роботи над підвищенням професійного рівня працівників для задоволення потреб виробництва. Всі перераховані фактори обумовлюють

необхідність проведення дослідження сучасного стану нормативного забезпечення реалізації державної регіональної політики у сфері вищої освіти.

На важливість цієї проблематики було звернуто увагу провідних фахівців у галузі конституційного, адміністративного та інших галузей права: В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, В.О. Боняк, О.В. Джафарової, І.В. Іванюка, Р.А. Калужного, С.В. Ківалова, В.К. Колпакова, В.Г. Кремня, М.Н. Курка, В.П. Петкова, Н.С. Ракші, А.О. Селіванова, О.Ф. Скаун, М.М. Тищенко, В.В. Цветкова, Р.В. Шаповала, Ю.С. Шемшученка та ін. У той же час, незважаючи на широке висвітлення проблеми науковцями та практиками, багато питань із реалізації державної регіональної політики у сфері вищої освіти в Україні досліджувалися фрагментарно і потребують комплексної роботи, напрацювання концептуального підходу до вдосконалення нормативного забезпечення реалізації права громадян України на вищу освіту в сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу. З'ясування сутності та стану нормативного забезпечення реалізації

державної регіональної політики у сфері вищої освіти не можливо без розгляду змісту категорії більш загального порядку, яким є правове регулювання.

Існує декілька наукових підходів щодо розуміння категорії «правове регулювання». Так, у широкому розумінні правове регулювання являє собою юридичний вплив на суспільні відносини, який здійснюється за допомогою права і всієї сукупності правових засобів [1, с. 5]. Правове регулювання визначається і як особлива категорія, яка очолює специфічний понятійний ряд: «механізм правового регулювання», «правові способи», «правовий режим» та інше. Його правова природа є специфічним різновидом соціального регулювання, націленим на досягнення певних результатів у житті суспільства. Правове регулювання здійснюється за допомогою цілісної системи засобів, які реально виражають саму матерію позитивного права як нормативного інституційного утворення – регулятора. Крім того, воно здійснюється за допомогою особливого «інструментарію» – механізму, призначеного юридично гарантувати досягнення цілей, які ставив законодавець, видаючи або санкціонуючи юридичні норми, у межах певних типів, «моделей» юридичного впливу [2]. В свою чергу Б.М. Лазарев зазначає, що в зміст категорії «правове регулювання» включається розуміння останньої, як конкретної діяльності нормотворчих та правозастосовчих органів. Так, Б.М. Лазарев зазначає, що правовим регулюванням є: 1) специфічна діяльність держави (нормотворчих органів), пов'язана з опрацюванням юридичних настанов і визначенням юридичних засобів забезпечення їх діяльності; 2) діяльність безпосередніх учасників суспільних відносин, направлена на пошук і застосування засобів юридичного регулювання, для узгодження своєї поведінки з правом (його принципами, цілями, призначенням) [3, с. 145–146]. Вбачається, що таке розуміння змісту категорії «правове регулювання» обумовлене використанням методологічних прийомів і методів пізнання, притаманних науковому пошуку з проблем управління.

Інші дослідники визначають правове регулювання, як певне упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорону і розвиток, що здійснюється державою за допомогою права і сукупності правових засобів [4]. Цій науковій позиції не протирічить розуміння правового регулювання, як процесу дії за допомогою правових норм та інших юридичних засобів на поведінку людей, який здійснюється з метою упорядкування, охорони та розвитку суспільних відносин [5, с. 404; 6, с. 488].

Аналіз вищенаведених позицій дав змогу зробити висновок, що спільним для всіх цих визначень є те, що правове регулювання розуміють, як упорядковуючий вплив на суспільні відносини, який здійснюється за допомогою юридичних засобів. Відразу зазначимо, що в науковій літературі йдуть жваві дискусії з приводу розширення тлумачення змісту правового регулювання за рахунок інших засобів впливу на суспільні відносини: як-то моральних, релігійних, корпоративних норм та норм-звичаїв.

Ми цілком підтримуємо зазначену позицію, оскільки остання співпадає із розумінням та тлумаченням принципу «верховенства права», однак у рамках цієї наукової статті нами буде приділена увага лише нормативно закріпленому правовим засобам, за допомогою яких упорядковуються відносини щодо реалізації державної регіональної політики у сфері вищої освіти в Україні.

Рухаючись далі, спробуємо надати визначення нормативного забезпечення реалізації державної регіональної політики у сфері вищої освіти в Україні, але для цього виокремимо та проаналізуємо групи нормативно-правових актів, які регламентують реалізацію зазначеної політики, а також проведемо їх характеристику.

До нормативного забезпечення реалізації державної регіональної політики у сфері вищої освіти в Україні належать:

- стратегічні документи розвитку освіти в цілому та вищої зокрема (доктрини, програми, концепції) (насамперед, Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року; Державна цільова соціальна програма розвитку дошкільної освіти на період до 2017 року; Державна цільова соціальна програма розвитку позашкільної освіти на період до 2014 року; Державна цільова програма розвитку професійно-технічної освіти на 2011–2015 роки; Державна цільова програма впровадження у навчально-виховний процес загальноосвітніх навчальних закладів інформаційно-комунікаційних технологій «Сто відсотків» на період до 2015 року);

- законодавчі акти про освіту в цілому та вищу зокрема. Потребує уваги Закон України «Про засади державної регіональної політики», оскільки останній визначає принципи, пріоритети завдання державної регіональної політики в цілому та у сфері вищої освіти зокрема. Він є так би мовити стратегічним планом розвитку вищої освіти в регіонах. Однак, норми цього закону повинні прямо кореспондуватись із законодавчими нормами, якими закріплено право на освіту. Ці акти слід класифікувати на основні та акти прямої дії, які регламентують відносини в підсистемах вітчизняної освіти.

Отже, до першої групи слід віднести Закон України «Про освіту», а другу групу становлять – закони України «Про дошкільну освіту», «Про загальну середню освіту», «Про позашкільну освіту», «Про професійно-технічну освіту», «Про вищу освіту», які окреслюють засади, принципи освіти, що безпосередньо відповідають завданню формування демократичної громадянськості підрастаючого покоління [7];

- міжнародні і міждержавні договори, ратифіковані вищим законодавчим органом (Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права від 16.12.1966 [8]; Конвенція про визнання кваліфікацій з вищої освіти в Європейському регіоні [9]; Чорноморська конвенція про співробітництва у галузі культури, освіти, науки та інформації [10]). Слід зауважити, що В.О. Боняк пропонує міжнародні акти в галузі освіти поділити на дві групи: 1) міжнародні документи універсального характеру – Міжнародний

білль про права людини, Конвенція про права дитини 1989 р., Конвенція про боротьбу з дискримінацією у галузі освіти 1960 р.; 2) документи регіонального характеру, що імplementовані в національне українське законодавство та закріплюють досліджуване право [11, с. 39]. До документів регіонального характеру можна віднести угоди про співробітництво між містами України та іншими державами з питань розвитку освіти та науки. Їх укладення передбачається ст. 35 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Наприклад, сьогодні такі угоди, укладені в межах чинного законодавства обох країн, діють між урядом Москви і виконкомом міськради міста Харкова, між ратушею німецького міста Фільдерштатт і виконкомом міськради Полтави та інші;

– укази і розпорядження Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України у галузі освіти, накази спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади в галузі освіти, інших органів центральної виконавчої влади, яким підпорядковані заклади освіти; накази і розпорядження регіональних органів виконавчої влади, прийняті у межах їхньої компетенції (Про Національну доктрину розвитку освіти [12]; Про заходи щодо забезпечення пріоритетного розвитку освіти в Україні [13]; Положення про ступеневу професійно-технічну освіту [14]; Про затвердження переліку державних соціальних стандартів у сфері освіти [15]);

– адміністративні договори у сфері освіти. Слід зауважити, що Кодекс адміністративного судочинства України закріплює терміни і категорії, які ще достатньо не опрацьовані вітчизняною наукою адміністративного права. Серед таких визначень і категорія «адміністративний договір». Так, у п. 14 ч. 1 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України зазначено, що адміністративний договір це – дво- або багатостороння угода, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди. Вважаємо зазначене визначення дещо вузьким. У цьому контексті привертає увагу доктрина адміністративної процесуальної науки і позиція професора В.М. Бевзенка щодо помилковості універсального використання категорій «управління», «управлінські функції», «владні управлінські повноваження» в Кодексі адміністративного судочинства України щодо позначення діяльності суб'єктів владних повноважень. Як наслідок модернізації адміністративної реформи і застосування таких скерованих принципів, як «good government», «public relations» і «servis state» в діяльності суб'єктів владних повноважень, з'являються функції сервісно-обслуговуючого, загально-організаційного змісту, договірної та консультативного змісту [16]. Як приклад адміністративних договорів у галузі освіти можна навести: Галузеву угоду між Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України та ЦК профспілки освіти і науки на 2011–2015 роки [17]; Договір про взаємодію Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України та Федерації футболу України в розвитку шкільного футболу в

загальноосвітніх навчальних закладах України в 2013–2016 роках [18];

– акти органів місцевого самоврядування у сфері освіти. Відповідно до законів України «Про місцеве самоврядування» та «Про місцеві державні адміністрації» останні забезпечують здобуття неповнолітніми загальної середньої освіти, сприяють діяльності дошкільних і позашкільних навчально-виховних закладів, дитячих, молодіжних та науково-просвітницьких організацій; забезпечують у межах наданих їм повноважень доступність і безоплатність освіти на відповідній території, можливість навчання в школах державною й рідною мовами; організують облік дітей дошкільного та шкільного віку; надають допомогу випускникам шкіл у працевлаштуванні. Відповідно до Положення про порядок створення, реорганізацію та ліквідацію навчально-виховних закладів органи місцевого самоврядування створюють навчальні заклади або видають дозволи засновнику на створення навчально-виховних закладів недержавної та не комунальної власності. Як приклад, можна навести накази Департаменту освіти Харківської міської ради «Про посилення профілактичної роботи щодо запобігання нещасним випадкам із учнями та вихованцями навчальних закладів міста Харкова у 2014/2015 році» № 109 від 15.08.2014 [19]; «Про підготовку та організований початок 2014/2015 навчального року в навчальних закладах системи дошкільної, загальної середньої та позашкільної освіти міста Харкова» № 107 від 11.08.2014 [20] та ряд інших.

Висновки. Отже, можна зробити висновок, що нормативно-правовою основою реалізації державної регіональної політики у сфері вищої освіти в Україні є певна сукупність нормативних актів різної юридичної сили, що регулюють суспільні відносини в галузі вищої освіти та спрямовані на підвищення якості і конкурентоспроможності вищої освіти в регіонах із урахуванням нових економічних і соціокультурних умов, прискорення інтеграції України у міжнародний освітній простір.

Зазначимо, що з метою забезпечення дієвого правового регулювання реалізації державної регіональної політики у сфері вищої освіти, створення умов для інтеграції вищої освіти України в європейський освітній простір та підвищення її якості, надання реальної автономії вищим навчальним закладам, є необхідним здійснення ряду кроків, а саме: удосконалення правових механізмів реалізації конституційного права громадян на рівний доступ до якісної освіти; спрямування національної освітньої політики на реалізацію концепції безперервної освіти – освіти упродовж життя; гарантування прав та академічних свобод педагогічним, науково-педагогічним працівникам та особам, які здобувають вищу освіту; забезпечення якості вищої освіти, як ключової умови конкурентоспроможності країни; розширення академічної та фінансової автономії вищих навчальних закладів; створення умов для академічної мобільності студентів, наукових та науково-педагогічних працівників; чітке визначення та розмежування повноважень органів

влади у питаннях ліцензування та акредитації вищих навчальних закладів і атестації наукових кадрів вищої кваліфікації; забезпечення справедливої та прозорої конкуренції у сфері вищої освіти;

створення умов для пріоритетного розвитку науки у вищій школі; демократизація управління вищими навчальними закладами, розвиток студентського самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С.С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1966. – 187 с.
2. Алексеев С.С. Право: азбука–теория–философия: Опыт комплексного исследования / С.С. Алексеев.. – М. : Статут, 1999. – 712 с.
3. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления/ Б.М. Лазарев. – М.: Юрид. лит., 1972. – 280 с.
4. Общая теория права и государства : учебник / под ред. В.В. Лазарева. – М.: Юрист, 2000. – 488 с.
5. Загальна теорія держави і права : підручник / [М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Богачова та ін.] ; за ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. – Харків: Право, 2002. – 432 с.
6. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник / О.Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
7. Красняков Є.В. Державна політика в галузі освіти України в контексті реалізації освіти для демократичного громадянства і прав людини / Є.В. Красняков // Віче. – 2011. – № 13 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/2634/>.
8. Про ратифікацію Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права та Міжнародного пакту про громадянські і політичні права : Указ Президії Верховної Ради УРСР від 19.10.1973 № 2148. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2148-08>.
9. Про ратифікацію Конвенції про визнання кваліфікацій з вищої освіти в Європейському регіоні : Закон України від 03.12.1999 № 1273-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 51. – Ст. 459.
10. Про ратифікацію Чорноморської конвенції про співробітництво у галузі культури, освіти, науки та інформації : постановою Верховної Ради України від 04.02.1994 № 3940-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 23. – Ст. 173.
11. Боняк В.О. Конституційне право людини і громадянина на освіту та його забезпечення в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / В.О. Боняк – К., 2005. – 207 с.
12. Про Національну доктрину розвитку освіти : Указ Президента України від 17.04.2002 № 347/2002. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/347/2002>.
13. Про заходи щодо забезпечення пріоритетного розвитку освіти в Україні : Указ Президента України від 30.09.2010 № 926/2010. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/926/2010>.
14. Про затвердження Положення про ступеневу професійно-технічну освіту : постановою Кабінету Міністрів України від 03.06.1999 № 956. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/956-99-%D0%BF>.
15. Про затвердження переліку державних соціальних стандартів у сфері освіти : розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.06.2013 № 499-р // Офіційний вісник України. – 2013 р. – № 53. – 62 с. – Ст. 1945.
16. Бевзенко В.М. Особливості оскарження адміністративних актів державної виконавчої служби / В.М. Бевзенко // Часопис Національного університету «Острозька академія». – Серія «Право». – 2011. – № 2 (4). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2011/n2/11bvmdvs.pdf>.
17. Галузева угода між Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України та ЦК профспілки освіти і науки на 2011–2015 роки. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pon.org.ua/engine/download.php?id=145>.
18. Договір про взаємодію Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України та Федерації футболу України в розвитку шкільного футболу в загальноосвітніх навчальних закладах України в 2013–2016 роках. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mon.gov.ua/ua/actually/3017-boris-geebrovskiy-pidpisav-dogovir-mige-ministerstvom-osviti-i-nauki,molodi-ta-sportu-i-federatsieyu-futbolu-ukrayini>.
19. Про посилення профілактичної роботи щодо запобігання нещасним випадкам із учнями та вихованцями навчальних закладів міста Харкова у 2014/2015 році : наказ Департаменту освіти Харківської міської ради від 15.08.2014 № 109. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kharkivosvita.net.ua/files/Nakaz_109_2014.doc.
20. Про підготовку та організований початок 2014/2015 навчального року в навчальних закладах системи дошкільної, загальної середньої та позашкільної освіти міста Харкова : наказ Департаменту освіти Харківської міської ради від 11.08.2014 № 107. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kharkivosvita.net.ua/document/4099>.