

УДК 35.075.5

**Олександр Нижник,**

аспірант

Харківського національного університету внутрішніх справ

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ІНСТРУМЕНТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ

У статті розглянуто доктринальні положення щодо розуміння інструментів діяльності органів публічної адміністрації та запропоновано розглядати її як зовнішню виражену дію органів публічної адміністрації, представлену чітко визначеною законом сукупністю прийомів і засобів, застосування яких приводить до юридичних наслідків, що здійснюються в межах компетенції з метою виконання поставлених перед ними мети й завдань. Запропоновано авторське визначення адміністративно-правових інструментів щодо реалізації державної регіональної політики у сфері вищої освіти. Виокремлено та досліджено види інструментів реалізації державної регіональної політики у сфері освіти, які є найбільш ефективними.

**Ключові слова:** адміністративно-правові інструменти, форми діяльності, державна регіональна політика, сфера освіти.

**Постановка проблеми.** Сучасний стан реалізації державної регіональної політики у сфері вищої освіти потребує суттєвого оновлення інструментів здійснення останньої, удосконалення в напрямі їх упорядкування, уніфікації процедур реалізації та забезпечення їх прозорості. Крім того, існують проблеми, пов'язані з теоретичною невизначеністю й неоднозначним розумінням категорії «інструменти» в діяльності органів публічної адміністрації в цілому та щодо реалізації державної регіональної політики у сфері вищої освіти зокрема. Тому особливої уваги потребує дослідження цього питання, оскільки це дозволить адаптувати національне законодавство до європейської правової системи, а також створить умови для більш ефективної реалізації державної регіональної політики у сфері вищої освіти в умовах демократичних перетворень, що відбуваються на теренах України.

**Стан дослідження.** Проблеми, пов'язані з адміністративно-правовим складником реалізації права громадян на вищу освіту, постійно перебувають у центрі уваги вчених, наприклад В.О. Боняк, В.С. Журавського, М.Н. Курка, В.І. Пальчикова, Н.В. Ракши, К.М. Романенка, Р.В. Шаповала, А.П. Шпака. Питання вивчення адміністративно-правових інструментів у діяльності органів публічної адміністрації стали предметом науково-

го аналізу таких авторів, як В.Б. Авер'янов, К.К. Афанасьєв, О.В. Джафарова, І.Б. Коліушко, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, Р.О. Куйбіда, Р.С. Мельник, І.В. Патерило, В.П. Тимошук, М.М. Тищенко та інші. Саме їх праці покладено в основу формування підходу щодо визначення адміністративно-правових інструментів реалізації державної регіональної політики у сфері вищої освіти.

**Мета** статті полягає в розгляді доктринальних положень щодо розуміння інструментів діяльності органів публічної адміністрації, на підставі чого варто запропонувати власне тлумачення таких інструментів щодо реалізації державної регіональної політики у сфері вищої освіти та виокремити найбільш ефективні їх види.

**Виклад основного матеріалу.** Відразу зазначимо, що сучасна правова доктрина не оперує таким поняттям, як «інструменти», а використовує категорію «форми державного управління».

Тому здійснимо аналіз існуючих позицій учених щодо розуміння й співвідношення наведених категорій. Так, автори підручника «Публічне адміністрування в Україні» під формою діяльності розуміють уніфікований за зовнішніми ознаками, формалізований вид результатів конкретних дій органу управління, його структурних підрозділів і службових

осіб, спрямованих на досягнення поставленої мети. Водночас виділяють декілька видів форм діяльності: нормативно-правову (становлення норм права); застосування норм права; організаційне регламентування внутрішньої роботи апарату органів влади; позаапаратну організаційну діяльність; матеріально-технічне забезпечення [1]. Зазначене положення є цікавим, проте не позбавленим дискусійності. Вважаємо недоцільним звуження кола суб'єктів до органів управління, оскільки публічне адміністрування сьогодні здійснює велика кількість суб'єктів, у тому числі приватні особи, яким було делеговано повноваження держави, тощо.

У свою чергу А.М. Школик наголошує, що, окреслюючи форми діяльності публічної адміністрації, необхідно говорити про найпоширеніші на практиці способи функціонування органів публічної адміністрації [2, с. 104]. Ми дотримуємось позиції, що публічна адміністрація, реалізуючи покладені на неї завдання, може діяти лише в такий спосіб, який чітко визначається законом, тому говорити про найпоширеніші на практиці способи функціонування останніх недоцільно. Цікавою є думка Т.О. Коломоець, яка на підставі узагальнення існуючих на сьогодні дефініцій форм діяльності публічної адміністрації визначає останні як зовнішньо виражену дію органів публічної адміністрації або їх посадових осіб, здійснену в межах компетенції з метою досягнення поставлених перед ними мети й завдань [3, с. 172].

Підсумовуючи наведені позиції вчених, які досліджували форми діяльності органу публічної адміністрації, зазначимо, що вони визначають їх як зовнішнє вираження одинорідних за своїм характером і правовою природою юридичних дій та видання актів, за допомогою яких забезпечується виконання завдань і функцій, покладених на цей орган. При цьому застосування органом публічної адміністрації тієї чи іншої форми багато в чому визначається його компетенцією. Наявні взаємозв'язки та взаємозалежності форм та інших складників діяльності органу публічної адміністрації, як правило, передбачаються й певною мірою регламентуються адміністративно-правовими нормами. Такі норми найчастіше містяться в положеннях про той чи інший орган публічної адміністрації, посадових інструкціях, правилах тощо.

Ми підтримуємо позиції вчених, які викремлюють лише правові форми діяльності органу публічної адміністрації, оскільки орган публічної адміністрації не може виконувати покладені на нього функції поза правовим полем. Що стосується виокремлення організаційних або матеріально-тех-

нічних операцій, то варто зазначити, що ці дії (операції) не стосуються безпосереднього виконання функцій, задля яких було створено певний орган публічної адміністрації, а є необхідною умовою ефективного виконання покладених на відповідний орган публічної адміністрації завдань.

На підтвердження наведемо думку І.В. Патерило, яка, досліджуючи інструменти діяльності публічної адміністрації через аналіз категорії «форми державного управління» та виокремлення серед останніх правових і неправових, наголошує на тому, що під час запровадження зазначеної термінології в юридичний обіг не було враховано різницю між категоріями «право» та «закон». У результаті цього будь-які дії чи рішення, якщо вони регламентувалися законом (іншим нормативним актом), називалися правовими, тобто такими, що були заснованими на нормах права. Однак сьогодні, коли в Україні визнаний і гарантується принцип верховенства права, який також зобов'язує проводити чітке розмежування права та закону, неможливо застосовувати прикметник «правовий» до будь-яких іменників в автоматичному порядку. Так, наприклад, не можна будь-яку норму права називати правовою, оскільки вона може й не бути такою, тобто може не відповідати принципу верховенства права. Інакше кажучи, прикметник «правовий» може бути застосовано до певного юридичного явища або до юридичної категорії лише після відповіді на питання про їх узгодженість із принципом верховенства права. З огляду на це взагалі нонсенсом виглядає словосполучення «неправова форма державного управління», яке, на переконання І.В. Патерило, має бути виведене за межі юридичного обігу [4].

У цілому підтримуючи прогресивну позицію дослідника, варто зазначити, що вона дещо суперечить статті 19 Конституції України, оскільки органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень і в спосіб, що передбачаються Конституцією й законами України.

Якщо звернутись до європейського досвіду розуміння сутності та змісту відповідної проблематики, то необхідно зауважити, що в європейських країнах не вживаються такі категорії, як «форми державного управління», «форми управлінської діяльності», «правові» чи «неправові форми управління», «форми публічного адміністрування». Натомість з аналізу європейської літератури постає, що для позначення нормативних та адміністративних актів публічної адміністрації, адміністративних договорів тощо широко використовується категорія «інструменти

діяльності публічної адміністрації». Наприклад, у Франції односторонній адміністративний акт розглядається як ключовий «інструмент» адміністративної діяльності [5], а адміністративні договори – як «інструменти» або «юридичні інструменти» публічно-приватного партнерства [6]. Категорія «юридичні інструменти» застосовується також Радою Європи для позначення конвенцій і рекомендацій [7].

Отже, з метою адаптації національного законодавства до законодавства Європейського Союзу та з огляду на необхідність удосконалення діяльності публічної адміністрації щодо належної реалізації прав і свобод громадян доцільно ввести в правовий обіг категорію «інструменти діяльності публічної адміністрації», під якою необхідно розуміти зовнішню виражену дію органів публічної адміністрації, яка являє собою чітко визначену законом сукупність прийомів і засобів, застосування яких приводить до юридичних наслідків, що здійснюються в межах компетенції з метою виконання поставлених перед ними мети й завдань.

Рухаючись далі, спробуємо визначити адміністративно-правові інструменти реалізації державної регіональної політики. До останніх, згідно зі статтею 7 Закону України «Про засади державної регіональної політики», належать такі акти: 1) Державна стратегія регіонального розвитку України; 2) план заходів із реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України; 3) регіональні стратегії розвитку; 4) плани заходів із реалізації регіональних стратегій розвитку; 5) інвестиційні програми (проекти), спрямовані на розвиток регіонів [8].

На підставі наведеного, проектуючи норми Закону України «Про засади державної регіональної політики» на сферу вищої освіти, можна зробити висновок, що до інструментів реалізації державної регіональної політики у сфері вищої освіти можна віднести адміністративні нормативні акти (Державну стратегію регіонального розвитку України, регіональні стратегії розвитку), адміністративні індивідуальні акти, адміністративні договори, інші юридично значущі дії (план заходів із реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України, інвестиційні програми (проекти), спрямовані на розвиток сфери освіти).

З огляду на викладене вважаємо за доцільне з теоретичної й практичної позицій більш детально розглянути адміністративно-правові інструменти реалізації державної регіональної політики.

Першу групу інструментів становлять нормативні адміністративні акти у сфері ви-

щої освіти. Як наголошує Р.С. Мельник, нормативні адміністративні акти містять норми адміністративного права, у зв'язку із чим вони є неперсоніфікованими, розрахованими на багаторазове застосування, а також приймаються суб'єктами публічної адміністрації [9, с. 251].

Варто зазначити, що групу нормативних адміністративних актів органів публічної адміністрації щодо реалізації державної регіональної політики у сфері вищої освіти становлять нормативно-правові акти, які приймаються Кабінетом Міністрів України, Міністерством освіти і науки, іншими центральними органами виконавчої влади, Державною інспекцією навчальних закладів, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування (які представлені виконавчими комітетами відповідних рад), публічними установами (навчальними закладами всіх рівнів), органами громадського самоврядування тощо.

На підтвердження цього наведемо положення, викладене в Національній стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 р., у якій зазначено, що розроблення й виконання державних, галузевих, регіональних програм, комплексних планів дій за підтримки органів виконавчої влади, суспільства та громадськості має стати дієвим інструментом реалізації мети й пріоритетних завдань Національної стратегії [10]. Також до нормативних актів як інструментів реалізації державної регіональної політики можна віднести Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів» від 11 листопада 2015 р. № 932 [11], Постанову Кабінету Міністрів України «Деякі питання реалізації у 2015–2017 рр. Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р.» від 7 жовтня 2015 р. № 821 [12] та багато інших документів.

Другу групу інструментів реалізації державної регіональної політики у сфері вищої освіти становлять адміністративні індивідуальні акти. Зауважимо, що в західній правовій доктрині, наприклад у Федеративній Республіці Німеччина та країнах, які орієнтуються на німецьку правову систему, виокремлюються такі ознаки адміністративного акта: 1) ним здійснюється врегулювання (вирішення) окремого, конкретного випадку; 2) є рішенням органу публічного управління; 3) має безпосередню зовнішню дію (спрямовується назовні) [13, с. 196–232].

Як зазначає Р.С. Мельник, адміністративний акт може бути видано в письмовій,

усній, електронній або іншій формі. У більшості випадків адміністративний акт видається в письмовій формі. Завдяки цьому забезпечується його юридична визначеність, однозначність сприйняття положень, зафіксованих у ньому, а також полегшується можлива наступна перевірка його законності [14, с. 276]. Усна, конклюдентна або інша форма державного адміністративного акта є можливою й необхідною в тому разі, якщо з огляду на обставини справи права й обов'язки приватної особи можуть бути встановлені лише таким чином [14, с. 276].

До наступної групи інструментів реалізації державної регіональної політики у сфері вищої освіти ми відносимо адміністративний договір.

Офіційне визначення категорії «адміністративний договір» сформульовано в статті 3 Кодексу адміністративного судочинства України, у якій вказано, що адміністративний договір – це дво- чи багатостороння угода, зміст якої складають права й обов'язки сторін, що постають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією зі сторін угоди [15]. Адміністративний договір є різновидом публічно-правового договору. У системі правових зв'язків він посідає проміжне місце між адміністративним актом як одностороннім волевиявленням державного органу влади та договором приватноправового характеру [16, с. 168]. До адміністративних договорів як інструментів реалізації державної регіональної політики у сфері освіти можна віднести Угоду між Урядом України і Урядом Республіки Польща про співробітництво в галузі культури, науки і освіти від 20 травня 1997 р. [17], Угоду про співробітництво між Міністерством освіти і науки України та Міністром національної освіти Республіки Польща від 2 липня 2001 р. [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 рр. [19] тощо.

Останню групу інструментів реалізації державної регіональної політики складають акти-плани, програми, проекти. Як зазначає Д.В. Приймаченко, особливістю актів-планів є комплексність правозастосовних актів, процес розробки яких може мати безперервний характер.

Так, комплексний характер актів-планів пояснюється тим, що вони містять, як правило, комплекс індивідуально визначених приписів, що пов'язують їх з іншими правозастосовними актами, які визначають виділення й використання фінансових, матеріально-тех-

нічних, людських ресурсів. У свою чергу безперервність їх розробки простежується в процесі порівняння з адміністративними актами. Наприклад, якщо в разі застосування адміністративних актів органи публічної адміністрації приймають рішення, обумовлені рішенням конкретної, чітко визначеної ситуації, то складення планів, їх уточнення – взаємообумовлений ланцюг послідовних дій. Усі акти планування є підставою для прийняття в подальшому рішень, що забезпечуватимуть виконання планових приписів [20, с. 55; 21, с. 344]. Так, до актів-планів можна віднести пункт 17 «модернізація системи освіти» Плану заходів на 2015–2017 рр. з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. До програм як інструментів реалізації державної регіональної політики у сфері вищої освіти можна віднести програму «Еразмус+» (програма Європейського Союзу, спрямована на підтримку проектів, співробітництва, мобільності й діалогу у сфері освіти, молоді та спорту), програму «Дії Марії Склодовської-Кюрі» (основна програма Європейського Союзу для структурованих кандидатських тренінгів) та багато інших.

### Висновки

Таким чином, для ефективності формування й реалізації державної регіональної політики у сфері освіти необхідно в комплексі використовувати зазначені адміністративно-правові інструменти, що в сукупності сприятиме розвитку системи освіти в інтересах формування гармонійно розвиненої, соціально активної, творчої особистості, а також стане одним із чинників економічного й соціального прогресу суспільства.

### Список використаних джерел

1. Публічне адміністрування в Україні : [навч. посібник] / [В.Б. Дзюндзюк, Н.М. Мельтюхова, Н.В. Фоміцька ] ; за заг. ред. В.В. Корженка, Н.М. Мельтюхової. – Х. : Магістр, 2011. – 306 с.
2. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право : [навч. посібник] / А.М. Школик. – Львів : ЗУКЦ, 2007. – 308 с.
3. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: [підручник] / Т.О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
4. Патерило І.В. Інструменти діяльності публічної адміністрації: сутність та зміст / І.В. Патерило // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2014. – Вип. 27. – Т. 2. – С. 174–178.
5. Que sont les actes administratifs unilatéraux // Vie publique. – 2013. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/action/voies-moyens-action/que-sont-actes-administratifs-unilatéraux.html>.

6. Muller E.Ch.M. The legal instruments of public-private partnerships : Thses de doctorat / E.Ch.M. Muller [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://scd-theses.u-strasbg.fr/1862/>.

7. Le Code europeen d'ethique de la police: recommandation № Rec(2001)10 adopte par le Comit des ministres du Conseil de l'Europe, le 19 septembre 2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://books.google.com.ua>.

8. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 156-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.

9. Мельник Р.С. Система адміністративного права України : [монографія] / Р.С. Мельник. – Х. : ХНУВС, 2010. – 398 с.

10. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 р. : Указ Президента України від 25 червня 2013 р. № 344/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/344/2013>.

11. Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 р. № 932 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/932-2015-%D0%BF>.

12. Деякі питання реалізації у 2015–2017 рр. Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. : Постанова Кабінету Міністрів України від 7 жовтня 2015 р. № 821 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/821-2015-%D0%BF>.

13. Рихтер И. Судебная практика по административному праву : [учеб. пособие] / И. Рихтер, Г.Ф. Шупперт. – пер. с нем. – М. : Юрист, 2000. – 604 с.

14. Загальне адміністративне право : [навч. посібник] / [Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко] ; за заг. ред. Р.С. Мельника. – К. : Ваіте, 2014. – 376 с.

15. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/2747-15>.

16. Адміністративне право України : [підручник] / [Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, В.В. Богущкий та ін.] ; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гарашука, В.В. Зуй. – Х. : Право, 2010. – 624 с.

17. Угода між Урядом України і Урядом Республіки Польща про співробітництво в галузі культури, науки і освіти від 20 травня 1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon.rada.gov.ua/go/616\\_058](http://zakon.rada.gov.ua/go/616_058).

18. Угода про співробітництво між Міністерством освіти і науки України та Міністром національної освіти Республіки Польща від 2 липня 2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon.rada.gov.ua/go/616\\_037](http://zakon.rada.gov.ua/go/616_037).

19. 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 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mon.gov.ua/ua/actually/3017-boris-gebrovskiy-pidpisav-dogovirmige-ministerstvom-osviti-i-nauki-molodi-ta-sportu-i-federatsieyu-futbolu-ukrayini>.

20. Приймаченко Д.В. Правова природа актів планування: сучасний аналіз / Д.В. Приймаченко // Публічне право. – 2013. – № 1(9). – С. 52–58.

21. Загальне адміністративне право : [підручник] / [І.С. Гриценко, Р.С. Мельник, А.А. Пухтецька та ін.] ; за заг. ред. І.С. Гриценка. – К. : Юрінком Інтер, 2014. – 568 с.

*В статье рассмотрены доктринальные положения относительно понимания инструментов деятельности органов публичной администрации и предложено рассматривать ее как внешне выраженное действие органов публичной администрации, представленное четко определенной законом совокупностью приемов и средств, применение которых приводит к юридическим последствиям, осуществляемым в пределах компетенции с целью выполнения поставленных перед ними целей и задач. Предложено авторское определение административно-правовых инструментов относительно реализации государственной региональной политики в сфере высшего образования. Выделены и исследованы виды инструментов реализации государственной региональной политики в сфере образования, которые являются наиболее эффективными.*

**Ключевые слова:** административно-правовые инструменты, формы деятельности, государственная региональная политика, сфера образования.

*The article deals with the doctrinal position on the understanding of the tools of activity of public administration authorities and asked to treat it as an external expression of the action of public administrations, represented by clearly defined by law a set of techniques and tools, the use of which leads to legal consequences, carried out within the competence in order to fulfill their goals and objectives. The author's definition of administrative and legal instruments concerning the implementation of regional policy in the sphere of higher education. Isolated and studied types of instruments implementing the state regional policy in the sphere of education, which are the most effective.*

**Key words:** administrative and legal instruments, forms of activity, state regional policy, education sector.