



## РЕГУЛЯТИВНЫЕ ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ В ОТНОШЕНИИ ВЫСШИХ МОРСКИХ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ УКРАИНЫ В АСПЕКТЕ НОВОГО ЗАКОНА УКРАИНЫ «О ВЫСШЕМ ОБРАЗОВАНИИ»

Александр СЛЕПЧЕНКО,

начальник юридического отдела, старший преподаватель кафедры гуманитарных наук  
Херсонской государственной морской академии

### Summary

This article is devoted to considering regulative functions of state structures relating to higher maritime educational institutions of Ukraine in aspects of the new Law of Ukraine «About higher education». Characteristics of the system of state structures, their functions, role in the system of training maritime specialists in Ukraine is given taking into account innovations in legislation on contemporary stage of development of maritime education in Ukraine.

**Key words:** regulative functions of state structures in the area of education, maritime education in Ukraine, higher maritime educational institution.

### Аннотация

Статья посвящена рассмотрению регулятивных функций государственных органов в отношении высших морских учебных заведений Украины в аспекте нового Закона Украины «О высшем образовании». Осуществляется характеристика системы государственных органов, их функции, значения в системе подготовки морских специалистов в Украине с учетом законодательных нововведений на современном этапе развития морского образования в Украине.

**Ключевые слова:** регулятивные функции государственных органов в сфере образовании, морское образование в Украине, подготовка морских специалистов в Украине, высшее морское учебное заведение.

**Постановка проблемы.** Морской торговый флот является одной из наиболее развитых отраслей мировой экономики. Указанные обстоятельства побуждают к необходимости реформирования подготовки высококачественных специалистов морской отрасли.

Система морского образования в Украине пока находится на переходном этапе по внедрению в систему подготовки морских специалистов требований Болонского процесса, европейских стандартов обучения. Надлежащее внедрение усугубляется тем, что украинское государство начало системную реформу высшего образования, приняв Закон Украины «О высшем образовании», тем самым закрепив новую систему административных взаимоотношений между высшими морскими учебными заведениями и органами государственной власти.

**Актуальность темы исследования** состоит в том, что подчеркивается необходимость составления алгоритма административных взаимоотношений между высшими морскими учебными заведениями и органами государственной власти с учетом нового Закона Украины «О высшем образовании», что даст возможность четко определить направления развития морского образования.

**Состояние исследования.** В научной литературе указанный вопрос рассматривается только в плоскости регулирования деятельности высших учебных заведений без учета особенностей, характерных для морских учебных заведений, со ссылками на нормативную базу, основой которой был Закон Украины «О высшем образовании» 2002 г.

**Целью и задачей исследования** является исследование новой системы регулирования государственным органом деятельности высших морских учебных заведений в Украине в аспекте нового Закона Украины «О высшем образовании».

**Изложение основного материала.** В научной литературе предлагаются различные определения понятия государственного регулирования системы высшего образования. Например, С.В. Григаская определяет государственное регулирование системы высшего образования как систему экономических, социальных, правовых, политических и организационных форм и методов воздействия государства на субъектов образовательных процессов, которая создает условия для реализации ими тех целей и задач, которые одновременно отвечали бы как стратегическим интересам государства, так и непосредственным интересам самих этих субъектов [1, с. 17].

По мнению Т.Ю. Скибы, государственное управление представляет собой сложную систему, предназначенную для достижения поставленных целей, которая имеет определенную структуру, методы, рычаги, инструменты воздействия на объект управления с соответствующим правовым, нормативным и информационным обеспечением [2, с. 189].

Л.Л. Приходченко отмечает, что под государственным управлением обычно понимается совокупность взаимосвязей между формальными и неформальными институтами, а также организациями, которые способствуют реализации принципов демократического (доброго, должного) управления, обеспечивают согласование и корректировку интересов различных общественных групп, координацию совместной деятельности на пути достижения задекларированных целей развития региона/страны [3, с. 5].

Высшее морское учебное заведение в Украине является специфическим субъектом образовательного процесса. Для определения регулятивных функций государственных органов в отношении морских учебных заведений необходимо установить два ключевых аспекта: черты высших морских учебных заведений как участников правовых отношений в государстве и как субъектов административного права.



В отличие от других вневедомственных учебных заведений, которые в своей деятельности пользуются гражданским и бюджетным законодательством, высшее морские учебные заведения дополнительно действуют в рамках морского административного права.

Регулирование деятельности высших учебных заведений гражданским законодательством обусловлено их правовым статусом. Закон Украины «О высшем образовании» 2002 г. не устанавливал организационно-правовую форму высшего учебного заведения.

Согласно действующему Закону Украины «О высшем образовании» высшее учебное заведение – «отдельный вид учреждения, являющийся юридическим лицом частного или публичного права, действующего согласно выданной лицензии на осуществление образовательной деятельности на определенных уровнях высшего образования, проводит научную, научно-техническую, инновационную и/или методическую деятельность, обеспечивает организацию образовательного процесса и получения лицами высшего образования с учетом их призваний, интересов и способностей» [4].

Таким образом, будучи учреждением, высшее учебное заведение вступает в гражданские правоотношения как юридическое лицо, наделенное правами и обязательствами не только согласно Закону Украины «О высшем образовании», но и гражданскому, хозяйственному законодательству.

Все высшие учебные морские заведения действуют в соответствии с бюджетным законодательством, поскольку в Украине отсутствуют частные учебные заведения в этой сфере.

Высшее морское учебное заведение как субъект административного права наделен следующими чертами: обладают внешней обособленностью; готовят специалистов для торгового флота как из числа граждан Украины, так и иностранцев; основным назначением деятельности является предоставление образовательных услуг; могут находиться в государственной собственности; может находиться как в прямом подчинении Министерства образования и науки Украины, так и Ми-

нистерства аграрной политики и продовольствия Украины; выступает как субъект государственного управления относительно курсантов, студентов и подчиненных им структурных органов; управление высшим учебным заведением осуществляют как общие, так и специальные субъекты; финансирование может осуществляться как за счет средств государственного бюджета, так и за счет физических лиц.

Указанное выше дает возможность выделить три группы органов, которые регулируют деятельность высших морских учебных заведений:

- органы образовательной системы;
- органы, регулирующие деятельность юридических лиц;
- государственные органы, регулирующие подготовку морских специалистов.

К первой группе относятся органы, указанные в ст. 12 Закона Украины «О высшем образовании»:

- 1) Кабинет Министров Украины;
- 2) центральный орган исполнительной власти в сфере образования и науки;
- 3) отраслевые государственные органы, к сфере управления которых принадлежат высшие учебные заведения;
- 4) органы власти Автономной Республики Крым, органы местного самоуправления, к сфере управления которых принадлежат высшие учебные заведения [4].

Несмотря на идентичность органов управления, предусмотренных Законом Украины «О высшем образовании» 2002 г., на сегодняшнем этапе изменен подход к объему функций регулирования деятельности высших учебных заведений, в том числе морских, данными субъектами.

По мнению А.С. Левчишеной, общее регулирование условий образовательной деятельности осуществляется через государственный заказ, систему налогов, предоставление финансовой помощи в виде дотаций, субсидий, субвенций на развитие перспективных направлений образовательной деятельности; проведение взвешенной кредитной политики; установление государственных норм и стандартов; лицензирование; антимонопольные меры регулирования объемов государственного финансирования и тому подобное [5, с. 90].

В основу новой системы положено: – реформирование системы высшего образования в соответствии с условиями социально ориентированной экономики;

– адаптация к европейскому пространству высшего образования.

Учебные заведения получают автономию путем передачи полномочий от Министерства образования и науки Украины в вузы.

В связи с этим вузы получают больше возможностей для организационной и финансовой независимости, в частности смогут самостоятельно определять организацию учебного процесса, предоставлять дополнительные учебные услуги, пользоваться собственными земельными участками и финансовыми поступлениями, проводить финансово-хозяйственную деятельность. Вузы будут иметь право выдавать как дипломы государственного образца, так и собственные документы о высшем образовании. Вся информация о выданных дипломах вносится вузом в Единую государственную электронную базу по вопросам образования, доступ к которой будет осуществляться через сайт Министерства образования и науки Украины.

Именно в этой системе функция регулирования деятельности высших морских учебных заведений в Украине станет первоочередной, вытесняя функцию контроля через децентрализацию управления учебным заведением.

Специфика работы на судах в море, оснащение новым современным техническим оборудованием требует улучшения качества профессиональной подготовки морских специалистов на основе внедрения в учебный процесс морских учебных заведений новейших технологий; обучения моряков компетентно осуществлять профессиональную деятельность в замкнутом пространстве судна, быть готовыми к жизни в гражданском обществе в межрейсовый период.

В связи с этим морское учебное заведение должно стать плацдармом для развития усовершенствования системы подготовки морского специалиста.

Закон Украины «О высшем образовании» дает возможность развития инновационной деятельности через основные задачи учебного заведения:

– осуществление научной деятельности путем проведения научных ис-



следований и обеспечение творческой деятельности участников образовательного процесса, подготовку научных кадров высшей квалификации и использование полученных результатов в образовательном процессе;

– обеспечение органического сочетания в образовательном процессе образовательной, научной и инновационной деятельности.

Инновационной образовательной деятельностью в системе образования является деятельность, направленная на разработку и использование в сфере образования результатов научных исследований и разработок.

Высшей степенью такого процесса является присвоение учебному заведению статуса экспериментального учебного заведения согласно Положению о порядке осуществления инновационной образовательной деятельности, утвержденному приказом Министерства образования и науки Украины 7 ноября 2000 г. № 522 [6].

Таким образом, система образования проходит этап децентрализации управления.

Взаимоотношения государственных органов второй группы и высших учебных заведений построено фактически на основании хозяйственной деятельности высшего учебного заведения.

Ключевой нормой является ст. 71 Закона Украины «О высшем образовании», которая раскрывает финансовые вопросы: «Финансирование государственных высших учебных заведений осуществляется за счет средств государственного бюджета на условиях государственного заказа на оплату услуг по подготовке специалистов, научных и научно-педагогических кадров и за счет других источников, не запрещенных законодательством, с соблюдением принципов целевого и эффективного использования средств, публичности и прозрачности в принятии решений» [4].

К третьей группе государственных органов, регулирующих подготовку морских специалистов можно отнести:

– Министерство инфраструктуры Украины;

– Координационный совет по вопросам подготовки и дипломирования моряков;

– Государственную инспекцию Украины по безопасности на морском и речном транспорте;

– Инспекцию по вопросам подготовки и дипломирования моряков.

Нормативно установлено, что общее руководство Государственной системой управления безопасностью судоходства осуществляет Кабинет Министров Украины через Министерство инфраструктуры Украины, которое обеспечивает среди других задач и регулирование образовательного процесса посредством:

– реализации единой государственной политики в сфере управления безопасностью судоходства путем координации действий центральных органов исполнительной власти, приведения системы управления в соответствие с международными, в частности европейскими стандартами по безопасности судоходства;

– организации взаимодействия с центральными органами исполнительной власти с Государственным агентством рыбного хозяйства Украины по вопросам соблюдения международных договоров Украины по подготовке и переподготовке плавсостава.

Кроме того, в соответствии с Постановлением Кабинета Министров Украины «Об утверждении Положения о Государственной системе управления безопасностью судоходства» от 7 октября 2009 г. № 1137 Министерство инфраструктуры Украины обеспечивает согласование объема государственного заказа на подготовку моряков, специалистов по безопасности судоходства, поиска и спасения на море, разработку государственных стандартов высшего образования в сфере безопасности судоходства с Министерством образования и науки Украины [7].

6 мая 2011 г. Министерство инфраструктуры Украины приказом № 98 «Об утверждении Положения о Координационном совете по вопросам подготовки и дипломирования моряков» определило, что Координационный совет по вопросам подготовки и дипломирования моряков является консультативно-совещательным органом Министерства инфраструктуры Украины, созданным с целью согласования и координации действий заинтересованных министерств, других центральных органов исполнительной власти в области подготовки, оценки компетентности и дипломирования членов экипажей морских торговых судов, в

соответствии с требованиями Международной конвенции о подготовке и дипломировании моряков и несении вахты 1978 г. и других законодательных актов Украины по вопросам подготовки и дипломирования моряков [8].

8 апреля 2011 г. Указом Президента Украины № 447/2011 «Об утверждении положения о государственной инспекции Украины по безопасности на морском и речном транспорте» была создана Государственная инспекция Украины по безопасности на морском и речном транспорте (далее – Укрморречинспекция), которая является центральным органом исполнительной власти, деятельность которой направляется и координируется Кабинетом Министров Украины через Министра инфраструктуры Украины [9].

Основными задачами Укрморречинспекции являются следующие:

1) реализация государственной политики в сфере безопасности на морском и речном транспорте;

2) осуществление в соответствии с законодательством государственного надзора (контроля) за безопасностью на морском и речном транспорте;

3) внесение предложений по формированию государственной политики по безопасности на морском и речном транспорте;

4) предоставление административных услуг в сфере морского и речного транспорта [9].

Согласно пп. 40 п. 4 указанного Указа Президента Украины Укрморречинспекция в соответствии с возложенными на нее задачами осуществляет контроль за проведением подготовки, переподготовки, повышения квалификации и дипломирования плавсостава морских, речных и маломерных судов, рабочих береговых предприятий морского и речного транспорта, работа которых связана с обеспечением безопасности судоходства и предотвращением загрязнения окружающей среды с судов, то есть работу тренажерных центров, которые могут создаваться и в высших учебных заведениях по подготовке кадров для торгового флота [9].

17 октября 2001 г. Министерство транспорта Украины издало приказ № 693 «Об утверждении Положения об Инспекции по вопросам подготовки и дипломирования моряков», согласно которому инспекция по вопросам под-



готовки и дипломирования моряков (далее – Инспекция) является государственной организацией, основанной на государственной собственности, и принадлежит к сфере управления Министерства инфраструктуры Украины [10].

Основными задачами Инспекции являются такие:

1) анализ международного и национального опыта в области подготовки, оценки компетентности и дипломирования членов экипажей морских торговых судов;

2) подтверждение квалификации моряков в постоянно действующих государственных квалификационных комиссиях, а также подтверждение подлинности документов моряков, удостоверяющих их квалификацию, определенных законодательством;

3) представление и защита по поручению Министерства инфраструктуры Украины в Международной морской организации (International Maritime Organisation, далее – ИМО) интересов Украины по вопросам подготовки, оценки компетентности и дипломирования моряков.

Инспекция имеет право:

– вносить предложения по отзыву свидетельств о соответствии и других документов, выданных уполномоченными органами предприятиям, учреждениям и организациям, в случае выявления нарушений положений Конвенции;

– участвовать в работе Государственной инспекции учебных заведений при Министерстве образования и науки Украины по инспекции учебных заведений, которые готовят специалистов для работы на судах;

– получать от предприятий, учреждений и организаций, независимо от форм собственности, информацию, необходимую для выполнения возложенных на нее задач;

– заключать сделки, приобретать имущественные и личные неимущественные права, иметь обязанности, быть истцом и ответчиком в судах;

– создавать отделения, филиалы, представительства и другие обособленные подразделения и утверждать положения о них [10].

В 2013 г. в Министерстве инфраструктуры Украины начали осуществляться меры по упорядочению го-

сударственных предприятий отрасли морского и речного транспорта, которые принадлежат к сфере управления Министерства инфраструктуры Украины. Среди протокольных поручений (п. 7 протокола совещания Мининфраструктуры от 21 июня 2013 г.) было поручение в срок до 26 июля 2013 г. проработать вопрос о передаче в сферу управления Министерства образования и науки Украины Инспекции по вопросам подготовки и дипломирования моряков [11]. На современном этапе такой передачи не произошло. Вопрос остается открытым.

**Выводы.** Анализ вышеизложенной системы регулирования морского образования в Украине дает возможность выделить характерную особенность для этой группы учебных заведений: регулирование осуществляется не только органами образовательной системы, но и другими органами исполнительной власти.

Такой механизм дает возможность реализовывать нормы Международной конвенции о подготовке и дипломировании моряков и несении вахты (ПДНВ) 1978 г. в полном объеме [12].

#### Список использованной литературы:

1. Григанська С.В. Державне регулювання системи вищої освіти в Україні : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : спец. 25.00.02 / С.В. Григанська. – Запоріжжя, 2008. – 24 с.

2. Скиба Т.Ю. Інституційні механізми державного управління розвитком системи вищої освіти. Наукові праці. Державне управління / Т.Ю. Скиба. – К., 2012. – Вип. 190. – С. 183–190.

3. Приходченко Л.Л. Політичний та інституційний механізми державного управління: узгодження інтересів / Л.Л. Приходченко // Теорія та практика державного управління : зб. наук. праць. – К., 2010. – С. 3–13.

4. Про вищу освіту : Закон України від 1 липня 2014 г. № 1556-УІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2984-14>.

5. Левчишена О.С. Регуляторна політика держави в галузі вищої освіти / О.С. Левчишена // Освіта і управління: науково-практичний журнал. – К. : ЗАТ «ВІПОЛЬ». – 2001. – № 12. – С. 90–97.

6. Об утверждении Положения о порядке осуществления инновационной образовательной деятельности : Приказ Министерства образования и науки Украины от 7 ноября 2000 г. № 522 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/REG5167.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/REG5167.html).

7. Об утверждении Положения о Государственной системе управления безопасностью судоходства : Постановление Кабинета Министров Украины от 7 октября 2009 г. № 1137 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/KP091137.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP091137.html).

8. Об утверждении Положения о Координационном совете по вопросам подготовки и дипломирования моряков : Приказ Министерства инфраструктуры Украины от 6 мая 2011 г. № 98 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/FIN65785.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN65785.html).

9. Об утверждении положения о государственной инспекции Украины по безопасности на морском и речном транспорте : Указ Президента Украины от 8 апреля 2011 г. № 447/2011 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/U447\\_11.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U447_11.html).

10. Об утверждении Положения об Инспекции по вопросам подготовки и дипломирования моряков : Приказ Министерства транспорта Украины от 17 октября 2001 г. № 693 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/U447\\_11.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U447_11.html).

11. Щодо стану Державної системи управління безпекою судноплавства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.golos.com.ua/Article.aspx?id=297810>.

12. Международная конвенция о подготовке и дипломировании моряков и несения вахты : по состоянию на 1 апреля 2014 г. / Международная морская организация. – СПб. : ЦНИИМФ, 2010. – 806 с.