

Узагальнення історичного досвіду у сфері конкурсного заміщення посад державної служби дозволяє зробити висновок про самостійний шлях розвитку конкурсу в Україні. Поява конкурсного способу заміщення посад стала можливою за наявності всіх основних елементів конкурсу. Відсутність правової та теоретичної спадкоємності на межі епох не дозволяє говорити про безперервний розвиток цього способу заміщення посад. Історія конкурсу поділяється на окремі періоди, і під час переходу від одного до іншого попередній досвід відкидався. Так було і в 1917 р., і в 90-і рр. минулого століття.

З іншого боку, недостатня практична реалізація заміщення посад державної служби зробила конкурс непопулярним способом. Незважаючи на це, зараз в Україні відбуваються процеси реформування конкурсного відбору на державну службу. І на даному етапі розробки законодавців ґрунтуються як на історичному досвіді нашої країни, так і на досвіді інших держав.

**Список літератури:** 1. Светоний Гай Транквилл Жизнь двенадцати цезарей. – М.: Правда, 1991. – 512 с. 2. Боден Ж. Метод легкого познания истории. – М.: Наука, 2000. – 413 с. 3. Монтескье Ш – Л. Избранные произведения. – М.: Государственное изд-во политической литературы, 1955. – 800 с. 4. Сенин А. С. История российской государственности. – М., 2003. – 140 с. 5. Черепанова И. В. Государственная служба Российской империи XIX века (теоретическое исследование): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Омск, 2001. – 24 с. 6. Устав о гражданской службе ст. 17 // Свод законов Российской Империи / Составитель Нюренберг А.М. – М., 1910. 7. Старилев Ю. Н. Государственная служба в Российской Федерации: направления реформирования и концепция программы специального учебного курса // Государство и право. – 1995. – №1. – С. 42–47. 8. Козлов Ю. М. Административное право. – М.: Юрид. лит., 1968. – 575 с. 9. Советское административное право / Под ред. В. М. Манохина. – М.: Юрид. лит., 1977. – 542 с.

*Надійшла до редакції 02.11.08*

*В. І. Опацький*

## **ХАРАКТЕРИСТИКА ОКРЕМИХ ВИДІВ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ УКРАЇНИ**

Необхідність модернізації змісту вищої освіти, її інтеграції до міжнародних принципів, вимог, критеріїв та стандартів обумовлює необхідність у створенні та функціонуванні ефективної системи державного контролю у цій сфері. А низка недооків щодо надання вищими навчальними закладами освітніх послуг, серед яких: неврахування під час вибору напрямів, форм та змісту освіти динамічних змін в суспільно-економічних відносинах, які відбулися в Україні за роки незалежності; обмежене фінансування вищих навчальних закладів України з державного та місцевих бюджетів, що призвело до погіршення стану матеріально-технічної бази навчальних закладів та їх соціальної інфраструктури; зниження престижу педагогічної і наукової праці; відсутність дієвого механізму відповідальності за якість освітніх послуг; не-

відповідність між отриманим рівнем акредитації деяких вищих навчальних закладів та напрямками і спеціальностями, за якими вони здійснюють підготовку фахівців відповідного освітньо-кваліфікаційного рівня; перевищення вищими навчальними закладами граничних норми підготовки фахівців, а подекуди здійснення такої підготовки без відповідних ліцензій; високий рівень корупції, як під час вступної кампанії, так і у процесі навчання [1-11 та ін.], які, на думку автора, є наслідком недовісти сучасної системи державного контролю за вищими навчальними закладами України, – лише підтверджує важливість та необхідність його функціонування.

Проблематика державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів України була предметом наукових досліджень О.М. Бандурки, С.М. Легуші, М.І. Миськів, П.І. Орлова, Є.Я. Оспіщева, О.Ю. Синявської, О.В. Червякової, О.Н. Ярмиша та інших науковців. Віддаючи належне досягненням вказаних вчених, необхідно відзначити й те, що з'ясування сутності, значення та особливостей окремих видів державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів України не було предметом окремого дослідження, в існуючих наукових працях ці питання досліджувались фрагментарно, без комплексного підходу, що, у свою чергу, визначає *актуальність* і важливість обраного напрямку наукового пошуку, *метою* якого є уточнення видів державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів України. Для досягнення поставленої мети, в статті планується вирішити такі *завдання*: визначити альтернативний критерій класифікації видів державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів України, уточнити значення та визначити особливості окремих його видів, а також надати пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства із зазначених питань.

Беручи до уваги те, що у законодавчих актах відсутнє визначення поняття державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів України, в одній із наукових статей ми запропонували таке визначення – «комплекс здійснюваних спеціально уповноваженими органами заходів із спостереження, перевірки чи нагляду за дотриманням вищими навчальними закладами незалежно від форм їх власності вимог (стандартів, правил) в галузі вищої освіти, а також й інших загальнообов'язкових вимог під час надання освітніх послуг», визначили його мету, завдання та здійснили класифікацію окремих видів [12, с. 31]. Зокрема, за основу класифікації державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів України ми обрали такі критерії, як: суб'єкти, які його здійснюють; напрямки освітньої діяльності; предмет контролю; організаційно-штатний зв'язок між суб'єктами контролю та підконтрольними об'єктами; час здійснення контролю; відкритість

контролю; кількісний склад суб'єктів контролю; об'єм контролюваних видів діяльності [12, с. 32–34].

Враховуючи ролі та значення кожного із наведених вище критеріїв, пропонуємо обрати серед таких найбільш альтернативний, який охоплював би собою інші. Таким, на нашу думку, є організаційно-штатний зв'язок між суб'єктами контролю та підконтрольними об'єктами, відповідно з яким державний контроль за діяльністю вищих навчальних закладів України може бути: зовнішнім або внутрішнім. Альтернативність зазначених видів контролю (зовнішнього або внутрішнього) пояснюється тим, що вони поглинають собою і такі критерії його класифікації, як: суб'єкти, які його здійснюють, відповідно до яких він може бути: парламентським, президентським, громадським, судовим тощо; напрямки освітньої діяльності (контроль за навчально-методичною діяльністю; контроль за науковою діяльністю; контролю за виховною діяльністю; контроль за організаційно-управлінською діяльністю); предмет контролю (за дотриманням правил вступу; за відповідністю освітнього та освітньо-кваліфікаційного рівня; за дотриманням державних та галузевих стандартів вищої освіти; за виконання державного замовлення та угод; за організаційно-штатною роботою, економічним станом тощо); час здійснення контролю (постійний та тимчасовий контроль); відкритість контролю (гласний та негласний контроль); кількісний склад суб'єктів контролю (одноосібний чи колегіальний); об'єм контролюваних видів діяльності (загальний чи спеціальний).

Так, **зовнішній державний контроль** за діяльністю вищих навчальних закладів України, здійснюється Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України, центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, судовими органами України, громадськими організаціями та окремими громадянами України.

Розглянемо повноваження кожного із названих вище суб'єктів державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів України. Вихідним конституційним положенням про *парламентський контроль* є п. 33 ст. 85 Конституції України, згідно якого до повноважень Верховної Ради України належить: «здійснення парламентського контролю у межах, визначених Конституцією» [13]. В окремій статті Конституції говориться про контроль Верховною Радою України за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина (ст. 101), одними із яких є право «безоплатно здобути вищу освіту в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі» (ст. 53) [13].

Необхідно погодитись з думкою В. Б. Авер'янова про те, що парламентський контроль «є особливою формою державного контролю, котра виходить за межі традиційного уявлення про державний контроль як засіб забезпечення законності у державному

управлінні» [14, с. 365]. Здійснюючи контроль за діяльністю вищих навчальних закладів, Верховна Рада України: приймає закони та підзаконні правові акти з питань освітньої діяльності; визначає засади внутрішньої політики з питань освіти та науки; визначає основи правового і соціального захисту педагогічних та науково-педагогічних працівників; при затвердженні Державного бюджету України визначає розмір витрат на забезпечення виконання покладених на вищі навчальні заклади завдання та функції; розглядає за поданням Кабінету Міністрів України і затверджує загальнодержавні програми реформування освіти та науки.

Контрольними повноваженнями наділені і такі суб'єкти парламентського контролю, як комітети Верховної Ради України, тимчасові спеціальні комісії, у тому числі і слідчі, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, а також усі депутати.

*Президент України* як глава держави і гарант додержання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина здійснюючи так званий президентський контроль за діяльністю вищих навчальних закладів України: видає укази і розпорядження з питань вищої освіти, які є обов'язковими до виконання на території України [1–5]; розглядає перед внесенням на затвердження Верховною Радою України розроблені Кабінетом Міністрів України загальнодержавні програми з питань освітньої діяльності; нагороджує державними нагородами; встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними педагогічних і науково-педагогічних працівників.

Найбільший об'єм контрольних повноважень за діяльністю вищих навчальних закладів України має *Кабінет Міністрів України*, який: розробляє і вносить на розгляд Верховної Ради України проекти законів з питань освітньої діяльності, які потребують законодавчого врегулювання, і в межах своєї компетенції самостійно приймає відповідні правові акти [6–11]; визначає згідно із законодавством потреби у витратах на освітню діяльність; забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, у тому числі виділення в повному обсязі бюджетних асигнувань на потреби освітньої діяльності; розробляє і вносить на затвердження Верховною Радою України загальнодержавні програми у сфері освітньої діяльності.

Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади – *Міністерство освіти і науки*, реалізує контрольні повноваження шляхом: здійснення аналітично-прогностичної діяльності; формування стратегічних напрямків розвитку вищої освіти, розроблення програм розвитку вищої освіти, стандартів вищої освіти, визначення нормативів матеріально-технічного, фінансового забезпечення вищих навчальних закладів, а також перевірки щодо їх дотримання; здійснення перевірки за дотриманням вимог

стандартів вищої освіти, під час державного інспектування, ліцензування та акредитації вищих навчальних закладів; погодження статутів вищих навчальних закладів; організації виборів, затвердження та звільнення з посад керівників підпорядкованих йому вищих навчальних закладів, а також погодження затвердження на посаду керівників вищих навчальних закладів комунальної і приватної форм власності; організації та проведення атестації педагогічних і науково-педагогічних працівників щодо присвоєння їм кваліфікаційних категорій, педагогічних та вчених звань; перевірки дотримання нормативно-правових актів про вищу освіту в усіх вищих навчальних закладах незалежно від форми власності і підпорядкування.

Суб'єктами зовнішнього контролю є й *інші центральні органи виконавчої влади* (міністерства, відомства, комітети), які здійснюють так званий спеціалізований контроль [15, с. 3] за окремим напрямком (напрямами) діяльності вищих навчальних закладів. Тобто, будучи контролюючими органами іншої відомчої належності відносно підконтрольних їм структур – вищих навчальних закладів, вони здійснюють міжвідомчий контроль за дотриманням останніми земельного, податкового, господарського, трудового, житлового законодавства, законодавства з охорони довкілля, виконання державних вимог під час атестації наукових і науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації тощо.

Відповідно до ст. 118 Конституції України виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють *місцеві державні адміністрації*. Як суб'єкти зовнішнього державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів України вони мають такі повноваження: реалізують державну політику в галузі вищої освіти; забезпечують виконання законодавства щодо всебічного розвитку та функціонування української мови у вищих навчальних закладах; беруть участь у здійсненні ліцензування та акредитації вищих навчальних закладів; перевіряють дотримання законодавства щодо працевлаштування випускників підпорядкованих їм вищих навчальних закладів; здійснюють контрольні заходи щодо дотримання вимог якості вищої освіти; залучають спеціалістів, представників громадськості до проведення перевірок вищих навчальних закладів; витребують відповідну статистичну інформацію та інші дані від керівників вищих навчальних закладів; дають згідно з чинним законодавством обов'язкові для виконання розпорядження з питань освітньої діяльності.

*Органи місцевого самоврядування*, як суб'єкти державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів України, в межах своєї компетенції: забезпечують виконання державних програм у галузі вищої освіти; затверджують за погодженням із спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у галузі

освіти і науки статути підпорядкованих їм вищих навчальних закладів; перевіряють дотримання вимог законодавства щодо доступності і безоплатності вищої освіти. Органи місцевого самоврядування можуть утворювати постійні та тимчасові контрольні комісії, які обираються з числа її депутатів для здійснення контролю з конкретно визначених радою питань, що належать до повноважень місцевого самоврядування, зокрема і з питань перевірки діяльності вищих навчальних закладів України.

*Судовий контроль* спрямований на безпосередню охорону та захист конкретних суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів суб'єктів так званих освітніх правовідносин. Наприклад, на думку В. К. Колпакова, сутність судового контролю полягає у здійсненні судом правової оцінки дій та рішень органів виконавчої влади та їх посадових осіб [16, с. 669–670].

У науковій літературі визначаються особливості судового контролю. Наприклад, Ю. П. Битяк зазначає, що особливість судового контролю полягає у тому, що його здійснюють не систематично, не повсякденно, як, наприклад, контроль з боку спеціалізованих контролюючих органів або прокурорський нагляд за законністю в державному управлінні, а одноразово під час розгляду справ (адміністративних, цивільних, кримінальних) [17, с. 261].

На нашу думку, особливість судового контролю за діяльністю вищих навчальних закладів України полягає у тому, що: його здійснюють спеціальні суб'єкти, які наділені судовою владою – суди (судді); він носить юрисдикційний характер; здійснюється періодично, зокрема під час розгляду адміністративних, цивільних, кримінальних та інших справ, а також розгляду скарг та позовів осіб, які звернулися до суду; його предметом є перевірка доцільності, законності та обґрунтованості рішень або дій суб'єктів освітніх правовідносин.

*Громадяни України*, як суб'єкти зовнішнього державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів України реалізують контрольні повноваження через громадські організації, членами яких вони є, через депутатів представницьких органів влади, так і особисто шляхом звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або до іншого державного органу в порядку, визначеному Конституцією України та Законом України «Про звернення громадян». Такий вид контролю у науковій літературі отримав назву громадського [18, с. 149].

В одному із указів Президента України з питань реформування освіти вказується на необхідності «розроблення критеріїв оцінювання якості навчального процесу із залученням... батьків та громадськості» [5].

Натомість, необхідно погодитись з думкою Ю. П. Битяка у тому, що у громадського контролю відсутні такі важливі ознаки ко-

нтролю, як право втручатися в оперативну діяльність підконтрольних і право самостійно притягати винних до відповідальності [17, с. 246]. Додаємо лише те, що, як правило, рішення громадських органів мають рекомендаційний та профілактичний характер, у зв'язку з чим, більш обґрунтованим буде така його назва, як «громадський нагляд».

Таким чином, до *особливостей зовнішніх суб'єктів* державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів України ми відносимо такі: приналежність їх представників до різних глоск влади; відсутність чіткого законодавчого визначення їх системи та повноважень; відсутність їх організаційно-штатного зв'язку із вищими навчальними закладами; наявність обмежених контрольних повноважень у більшості із них, у зв'язку з чим вони не мають права самостійно втручатися в оперативну діяльність вищих навчальних закладів, самостійно притягувати винних до юридичної відповідальності.

**Внутрішній контроль** за діяльністю вищих навчальних закладів України здійснюють: керівник вищого навчального закладу та будь-які інші керівники (начальники) за їх напрямком, як основної, так і забезпечувальної діяльності; наглядові ради; вчені ради; робочі та дорадчі органи; органи громадського самоврядування.

За браком обсягу статті, охарактеризувати повноваження суб'єктів внутрішнього контролю за діяльністю вищих навчальних закладів України не представляється можливим. Отже визначимо їх *особливості*, тобто ознаки, які будуть вказувати на їх відмінність від суб'єктів першої групи (зовнішніх суб'єктів). До таких пропонуємо віднести: чітке законодавче визначення їх системи та повноважень [7; 19]; їх організаційно-штатний зв'язок із вищим навчальним закладом, у зв'язку з чим вони або безпосередньо працюють у вищому навчальному закладі, або входять до складу його керівних органів (наприклад, наглядової ради); наявність як прямих (керівник вищого навчального закладу та будь-які інші керівники (начальники) за їх напрямком, як основної, так і забезпечувальної діяльності), так і обмежених контрольних повноважень (наглядові ради; вчені ради; робочі та дорадчі органи; органи громадського самоврядування, які є дорадчими органами, у зв'язку з чим їх рішення візуються відповідними керівниками); оперативність внутрішнього контролю та його спрямованість на вирішення різних за напрямками та методами вирішення питань діяльності вищого навчального закладу.

Підводячи підсумок вище викладеному та беручи до уваги систематизованість контрольних повноважень суб'єктів, як зовнішнього (більшою мірою), так і внутрішнього контролю за діяльністю вищих навчальних закладів України, пропонуємо на рівні Кабінету

Міністрів України прийняти *Положення про державний контроль за діяльністю вищих навчальних закладів України, у якому були б визначені: його поняття, мета, завдання та функції, принципи здійснення, система суб'єктів та їх повноваження, напрямки та форми контролю, основні засади взаємодії між суб'єктами контролю, координуючий орган з питань контролю та його повноваження, а також процедурні засади його здійснення.*

**Список літератури:** 1. Про Основні напрями реформування вищої освіти в Україні: Указ Президента України від 12 вересня 1995 р. – № 832. 2. Про додаткові заходи щодо забезпечення розвитку освіти в Україні: Указ Президента України від 9 жовтня 2001 р. – № 941. 3. Про Національну доктрину розвитку освіти: Указ Президента України від 17 квітня 2002 р. – № 347. 4. Про заходи щодо вдосконалення системи вищої освіти України: Указ Президента України від 17 лютого 2004 р. – № 199. 5. Про невідкладні заходи щодо забезпечення функціонування та розвитку освіти в Україні: Указ Президента України від 4 липня 2005 р. – № 1013. 6. Державна національна програма «Освіта» («Україна XXI століття»): Затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 1993 р. – № 896. 7. Про затвердження Положення про державний вищий навчальний заклад: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 вересня 1996 р. – № 1074. 8. Про розроблення державних стандартів вищої освіти: Постанова Кабінету Міністрів України від 7 серпня 1998 р. – № 1247. 9. Деякі питання запровадження зовнішнього незалежного оцінювання та моніторингу якості освіти: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 серпня 2004 р. – № 1095. 10. Питання державної реєстрації вищих навчальних закладів: Постанова Кабінету Міністрів України від 15 березня 2006 р. – № 329. 11. Про схвалення Концепції Державної програми розвитку освіти на 2006-2010 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 липня 2006 р. – № 396-р. 12. Опацький В. І. Сутність та види державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів України // *Право і безпека*. – 2007. – Т. 6. – № 1. – С. 31–34. 13. Конституція України // *ВВР України*. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 14. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К.: Юридична думка, 2004. – 584 с. 15. Гарашук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: Дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. – Х., 2003. – 412 с. 16. Колпаков В. К. Адміністративне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 736 с. 17. Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 544 с. 18. Державне управління: Навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко; За ред. А. Ф. Мельник. – К.: Знання-Прес, 2003. – 343 с. 19. Про вищу освіту: Закон України від 17 січня 2002 р. // *ВВР України*. – 2002. – № 20. – Ст. 134.

*Надійшла до редакції 22.10.08*

*С. А. Буткевич*

## **ФІНАНСОВИЙ МОНІТОРИНГ ЯК ГАРАНТІЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ: ЗАРУБІЖНИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД**

Реформування державного управління в сфері економіки в будь-якій країні неможливо без постійного контролю за перебігом реформ. Фінансовий контроль слід визнати одним з основних чинників успішного проведення економічних реформ у державі.

У зв'язку з цим особливу роль у запобіганні та протидії легалізації коштів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму повинен відігравати фінансовий моніторинг. Мета дослідження – визначення ролі фінансового моніторингу щодо забез-