

ОСОБЛИВОСТІ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ УКРАЇНИ ЯК ОБ'ЄКТА ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ

Сформульовано поняття державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів України, уточнено його види, охарактеризовано правовий статус вищих навчальних закладів України як об'єкта державного контролю, визначено їх особливості як об'єкта державного контролю.

Сформулировано понятие государственного контроля за деятельностью высших учебных заведений Украины, уточнены его виды, охарактеризован правовой статус высших учебных заведений Украины как объекта государственного контроля, определены их особенности как объекта государственного контроля.

The notion of state control after Ukrainian higher educational establishments' activity is formulated. Its kinds are specified. Legal status of higher educational establishments of Ukraine as an object of state control is characterized. Their peculiarities as an object of state control are determined.

Проблематика державного контролю у цілому і державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів України зокрема була предметом наукових досліджень О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурки, В. М. Гаращука, Т. Г. Грици, С. М. Легуши, М. І. Миськів, О. В. Червякової, О. Н. Ярмиша та інших науковців. Проте у вітчизняній юридичній науці вищі навчальні заклади України як об'єкт державного контролю досліджувались фрагментарно або в рамках ширшої правової проблематики, без комплексного підходу, що, у свою чергу, визначає *актуальність* і важливість обраного напрямку наукового пошуку. Як наслідок, методологічні, організаційні та правові питання здійснення державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів України висвітлені недостатньо.

Метою цієї статті є з'ясування сутності та особливостей вищих навчальних закладів України як об'єкта державного контролю, у зв'язку з чим планується визначити поняття державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів України у широкому та вузькому значенні; уточнити види державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів України; охарактеризувати правовий статус вищих навчальних закладів України як об'єкта державного контролю.

Аналіз наукової літератури та національного законодавства надав змогу зробити висновок про відсутність єдиного розуміння та

нормативного визначення поняття державного контролю. У той же час загальноприйнятою є точка зору, відповідно до якої контроль розглядається як найпоширеніший та найдієвіший спосіб (засіб) забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні. Наприклад, В. М. Гаращук називає державний контроль «основним способом забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні, одним із найважливіших елементів державного управління» [1, с. 240]; В. К. Колпаков та О. В. Кузьменко – «одним з найпоширеніших і дієвих способів забезпечення законності» [2, с. 524].

У національному законодавстві, як правило, державний контроль визначається через систему суб'єктів, які його здійснюють. Так, у ст. 5 Закону України «Про освіту» зазначається, що державний контроль за діяльністю навчальних закладів незалежно від форм власності здійснюється центральними і місцевими органами управління освітою та Державною інспекцією навчальних закладів при Міністерстві освіти та науки України [3]. Зважаючи на те, що центральним органом управління освітою є Міністерство освіти та науки України, а місцевими – відповідні органи державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, можна зробити висновок, що до суб'єктів державного контролю законодавець відносить органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Наприклад, органи місцевого самоврядування здійснюють контроль за дотриманням вимог щодо змісту, рівня і обсягу освіти, за атестацією навчальних закладів, які перебувають у їх комунальній власності.

Державний контроль за діяльністю навчальних закладів зазначеними суб'єктами не обмежується. Вказане насамперед стосується парламентського, президентського та судового контролю. Зокрема перший із названих видів контролю є найвищим видом державного контролю в Україні, що зумовлено статусом Верховної Ради України, яка є представницьким органом усього народу України, єдиним органом законодавчої влади в системі органів Української держави. Як правило, парламентський та президентський контроль за діяльністю навчальних закладів України реалізується під час прийняття законодавчих та підзаконних актів з питань освітньої діяльності. Особливість судового контролю за діяльністю навчальних закладів України полягає у тому, що він здійснюється як під час розгляду окремих справ (кримінальних, адміністративних, цивільних тощо), так і під час розгляду скарг фізичних та юридичних осіб, предметом яких є освітня або інша діяльність вищих навчальних закладів.

Варто також зазначити, що у Законі України «Про освіту» визначені і такі суб'єкти контролю, як органи громадського самоврядування, які представляють так званий «громадський конт-

роль», що здійснюється органами громадського (студентського) самоврядування, а також особисто – окремими абітурієнтами (студентами, слухачами тощо) під час розгляду їх звернень, у яких йдеться про порушення їх прав та свобод.

Подібне розуміння сутності та суб'єктного складу державного контролю за діяльністю навчальних закладів міститься у Законах України «Про позашкільну освіту» [4], «Про загальну середню освіту» [5], «Про професійно-технічну освіту» [6], а також у наказі Міністерства освіти і науки України від 25 січня 2008 р. № 34 «Про затвердження Порядку здійснення державного контролю за діяльністю навчальних закладів» [7]. Зокрема в останньому із названих правових актів зазначено, що «функції здійснення державного контролю за діяльністю навчальних закладів покладені на: Міністерство освіти і науки України, Державну інспекцію навчальних закладів, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, які мають у своєму підпорядкуванні навчальні заклади, Міністерство освіти і науки Автономної Республіки Крим, органи управління освітою обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій та органи місцевого самоврядування» [7].

Що стосується спеціалізованого законодавчого акта – Закону України «Про вищу освіту», то у ньому взагалі відсутня окрема стаття з питань державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів України. Те ж саме стосується і нагаду, який здійснюють органи прокуратури за діяльністю вищих навчальних закладів України [8]. Натомість у ньому визначені контрольні повноваження: Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у галузі освіти і науки, інших центральних органів виконавчої влади, які мають у своєму підпорядкуванні вищі навчальні заклади, Вищої атестаційної комісії України, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, які мають у своєму підпорядкуванні вищі навчальні заклади, власника (власників) вищого навчального закладу, а також керівництва вищого навчального закладу.

Варто також відзначити й те, що у ст. 21 Закону України «Про вищу освіту» зазначено, що власник (власники) або уповноважений ним (ними) орган (особа) може делегувати свої повноваження керівникові або вищому колегіальному органу громадського самоврядування вищого навчального закладу [8]. Зазначене може стосуватися і контрольних повноважень.

Проведений вище аналіз законодавчих актів, які регулюють загальні та спеціальні питання у сфері освітньої діяльності, надав змогу дійти висновку, що суб'єктами державного контролю законодавець називає лише органи виконавчої влади та органи місце-

вого самоврядування. Натомість, як було наголошено вище, зазначеними суб'єктами здійснення державного контролю у сфері освітньої діяльності не обмежується. Крім названих, такими є: Верховна Рада України, яка представляє законодавчу владу; Президент України; судові органи; інші державні органи, які не належать до жодної із трьох гілок влади, а також деякі із громадських суб'єктів, які виконують делеговані функції та повноваження з управління навчальним закладом (органи громадського самоврядування).

У науковій літературі державний контроль визначається як: 1) діяльність державних органів, яка полягає у спостереженні, аналізі та перевірці об'єктів контролю і спрямована на запобігання, виявлення та припинення дій, що суперечать встановленим державою нормам, правилам і стандартам [9, с. 29]; 2) сукупність дій по спостереженню за функціонуванням відповідного об'єкта [10, с. 192]; одна з форм здійснення державної влади, забезпечення додержання законів та інших нормативних актів, що видаються органами держави [11, с. 216], що дає змогу зробити висновок про два підходи, які використовуються науковцями щодо розуміння сутності державного контролю. Перший з таких підходів полягає в акцентуванні уваги на різновиді суб'єктів, які його здійснюють, другий – на інших його властивостях (сукупності дій по спостереженню, формі здійснення державної влади тощо).

На нашу думку, перший підхід доцільно використати для визначення державного контролю у *вузькому значенні*, а саме як контрольної діяльності лише державних органів (органів законодавчої, виконавчої та судової влади). У передбачених законом випадках державний контроль (у вузькому значенні) можуть здійснювати органи місцевого самоврядування та громадські організації, проте лише за умови делегування їм державою (насамперед, органами виконавчої влади) відповідних функцій та повноважень, під якими в Концепції адміністративної реформи розуміються «функції, повноваження (права і обов'язки), що їх набуває певний суб'єкт (орган чи посадова особа) шляхом передачі йому для виконання від іншого суб'єкта за власним рішенням останнього або на підставі норми закону» [12]. «Делегування» означає, як правило, передачу функцій, повноважень на певний час із збереженням у делегуючого суб'єкта права повернути їх до власного виконання. Водночас делегуючий суб'єкт набуває право контролю за станом і наслідками виконання делегованих функцій, повноважень; він може також фінансувати із власних коштів їх здійснення, передавати у користування необхідні для цього майнові об'єкти [12].

Що стосується розуміння державного контролю у *широкому значенні*, то під таким пропонуємо розуміти сукупність усіх видів

контролю, які здійснюються в державі. Суб'єктами такого контролю можуть бути державні, самоврядні та громадські органи й організації. При цьому делегування функцій та повноважень органам виконавчої влади є необов'язковим, оскільки відповідно до ст. 38 Конституції України громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами [13]. Натомість державний контроль у широкому значенні необхідно відмежовувати від міждержавного (позадержавного) контролю, суб'єктами якого є міжнародні організації (об'єднання, союзи тощо) і який, наприклад, у сфері вищої освіти спрямований на перевірку дотримання міжнародних стандартів (вимог) під час діяльності вищих навчальних закладів. Крім того, у ст. 65 Закону України «Про освіту» зазначено, що якщо міжнародним договором встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені законодавством України про освіту, то застосовуються правила міжнародного договору [3].

Зважаючи на вищезазначене, пропонуємо *державний контроль за діяльністю вищих навчальних закладів України* визначити як комплекс здійснюваних спеціально уповноваженими державними, громадськими та самоврядними органами (за умови делегування їм відповідних повноважень) заходів зі спостереження, перевірки чи нагляду за дотриманням вищими навчальними закладами незалежно від форм їх власності вимог (стандартів, правил) в галузі вищої освіти, а також інших загальнообов'язкових вимог під час надання освітніх послуг.

Розглянувши державний контроль за діяльністю вищих навчальних закладів у широкому та вузькому значенні, запропонувавши його теоретичне визначення, уточнивши види державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів України залежно від суб'єкта його здійснення, вважаємо доцільним навести низку *спеціальних ознак* вищих навчальних закладів України, які і будуть вказувати на їх особливість як об'єкта державного контролю. По-перше, вищі навчальні заклади є суб'єктами надання освітніх послуг, які є загальним предметом державного контролю. Що стосується родового об'єкта, то таким є: навчально-методична діяльність; наукова діяльність; виховна діяльність; організаційно-управлінська діяльність; видавнича діяльність; фінансово-господарська діяльність; виробничо-комерційна діяльність, що передбачає відповідні напрями та форми державного контролю.

По-друге, факторами, що обумовлюють необхідність державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів України, є, з одного боку, передбачення низки вимог, стандартів, зокрема міжнародних, у сфері освітньої діяльності, які можна об'єднати у такі групи: які визначають освітньо-кваліфікаційні рівні вищої освіти; які передбачають порядок створення, реорганізації та ліквідації вищого навчального закладу; які визначають умови та по-

рядок ліцензування освітньої діяльності, акредитації напрямів, спеціальностей вищих навчальних закладів; які визначають порядок організації навчально-виховного процесу, підготовки наукових і науково-педагогічних працівників, здійснення наукової і науково-технічної діяльності у вищих навчальних закладах; які визначають порядок фінансово-економічної діяльності та міжнародного співробітництва. З іншого боку, такими факторами є недоліки в їх діяльності. Насамперед, це стосується невідповідності між отриманим рівнем акредитації деяких вищих навчальних закладів та напрямками і спеціальностями, за якими вони здійснюють підготовку фахівців відповідного освітньо-кваліфікаційного рівня. Нерідко вищі навчальні заклади перевищують граничні кількісні норми підготовки фахівців, а інколи навіть здійснюють таку підготовку без відповідних ліцензій. Низьким залишається рівень практичної підготовки випускників вищих навчальних закладів, а високим – рівень корупції у них. Не проводиться належний моніторинг якості освітньої діяльності вищих навчальних закладів [14, с. 31].

По-третє, вищі навчальні заклади є юридичними особами, мають відокремлене майно, рахунки в банках, печатки, від свого імені набувають майнових і особистих немайнових прав, у зв'язку з чим є об'єктом таких видів державного контролю, як фінансовий, бюджетний, кредитний, санітарний, пожежний і т. д.

По-четверте, вищі навчальні заклади мають розгалужену систему внутрішньоапаратного контролю, який здійснюють: керівник вищого навчального закладу та будь-які інші керівники (начальники) за напрямком їх службової діяльності; наглядові ради; вчені ради; робочі та дорадчі органи; органи громадського самоврядування.

Підбиваючи підсумки на підставі вищезазначеного, наголосимо на тому, що чітке розуміння особливостей вищих навчальних закладів України як об'єкта державного контролю надасть змогу визначити найбільш ефективні його напрями, форми та методи, підібрати компетентних виконавців контрольних повноважень, а отже, досягти основної його мети – забезпечити законність у діяльності вищих навчальних закладів України.

Список літератури: 1. Гарашук В. М. Законність у сфері державного управління / В. М. Гарашук // Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – С. 237–247. 2. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с. 3. Про освіту : закон України від 23 трав. 1991 р. № 1060-XI // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 34. – Ст. 451. 4. Про позашкільну освіту : закон України від 22 черв. 2000 р. № 1841-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 46. – Ст. 393. 5. Про загальну середню освіту : закон України від 13 трав. 1999 р. № 651-XIV // Відомості Верховної Ради України. –

1999. – № 28. – Ст. 230. **6.** Про професійно-технічну освіту : закон України від 10 лют. 1998 р. № 103/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 32. – Ст. 215. **7.** Про затвердження Порядку здійснення державного контролю за діяльністю навчальних закладів : наказ М-ва освіти і науки України від 25 січ. 2008 р. № 34 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 9. – Ст. 231. **8.** Про вищу освіту : закон України від 17 січ 2002 р. № 2984-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 20. – Ст. 134. **9.** Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Андрійко Ольга Федорівна. – К., 1999. – 390 с. **10.** Гарашук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Парашук Володимир Миколайович. – Х., 2003. – 413 с. **11.** Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – Луцьк : Вежа, 2000. – 558 с. **12.** Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : указ Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – С. 32. **13.** Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. **14.** Опацький В. І. Сутність та види державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів України / В. І. Опацький // Право і Безпека. – 2007. – Т. 6. – № 1. – С. 31–34.

Надійшла до редколегії 13.11.2009

УДК 343.97

М. В. Грищенко

ДИСКУСІЙНІ ПИТАННЯ ЩОДО ЗАПРОВАДЖЕННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ЗАСАДИ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ»

Проаналізовано окремі положення ухваленого Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції». Акцентовано увагу на необхідності правового врегулювання дискусійних положень, що виникнуть під час його практичного застосування.

Проанализованы отдельные положения принятого Закона Украины «Про основы предотвращения и противодействия коррупции». Акцентировано внимание на необходимости правового урегулирования дискуссионных положений, которые возникнут при его практическом применении.

Separate provisions of adopted Law of Ukraine «About the grounds of corruption prevention and counteraction» are analyzed. Attention is paid to necessity of controversial provisions' legal regulation, which appear during its practical implementation.

Останніми роками актуалізувалося питання подолання корупції у державі, зменшення її впливу на державний апарат, підвищення ефективності антикорупційної роботи правоохоронних органів держави та громадських організацій. Між тим, діюче антикорупційне законодавство є застарілим, багато його принципів не відповідають вимогам сьогодення. Набула гостроти потреба