

УДК 35.072.2: 37 (477)

## МЕТА ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОСВІТНІХ ЗАКЛАДІВ УКРАЇНИ

Кушнір С.М., к.ю.н., доцент

*Запорізький національний університет*

У статті встановлено мету контролю за діяльністю освітніх закладів України як однієї з функцій державного управління, що є завершальним з числа етапів кожного управлінського циклу у відповідній сфері.

*Ключові слова:* державний контроль, управління освітою, функції державного управління, мета державного контролю.

Кушнір С.Н. ЦЕЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧЕРЕЖДЕНИЙ УКРАИНЫ / Запорожский национальный университет, Украина

В статье установлена цель контроля за деятельностью образовательных учреждений в Украине как одной из функций государственного управления, что является завершающим из числа этапов каждого управленческого цикла в соответствующей сфере.

*Ключевые слова:* государственный контроль, управление образованием, функции государственного управления, цель государственного контроля.

Kushnir S.N. THE OBJECTIVE OF EDUCATION ESTABLISHMENTS' STATE CONTROL IN UKRAINE / Zaporizhzhya national university, Ukraine

Politicians and scientists from different fields of expertise give higher priority to education as a significant component of national security, a guarantee of future society and country, basis of state building. In accordance to it, education faces complex and responsible challenges within the context of independent Ukrainian state restructuring. In this regard the process of reforming due to guideline changes of state building, when independence of Ukraine was proclaimed, refers not only to the principles of functioning of educational establishments but also to the concepts of education management including state control which is depicted at all functions of management without exceptions, including state control of educational establishments functioning in Ukraine.

The purpose of control as a function of governance is a topical issue, because the role of respective activity within the frameworks of administrative cycles, including education is being reconsidered in recent years, which determines changes in content, form and methods of state control.

The purpose of this article is to define the meaning of state control within education management. To gain the purpose stated above it is of necessity to define the objective of education governance and to determine its importance. Thus we identify the objective of state control of education establishments functioning in Ukraine as a governance function. This statement stands as the purpose of this article and points out the topicality of the chosen topic.

Foremost, it should be noted that, as a rule, the controlling function among other governance functions is underestimated and it is caused by its role within the frames of governing bodies. However, it does not mean that the meaning of this function is underestimated too. On the other hand, the underestimation and understatement of control importance can lead up to uncontrolled situation and even chaos.

In spite of the fact that control lies at the end of management cycle within the corresponding system, control has an important meaning for gaining the main objective of management that is the system development in the direction defined. We consider that this objective is stated for governance subjects including education sphere in Ukraine. This fact is considered to be one of the results of transformation and state machinery with the proclamation of the Ukrainian Independence. For its turn, all the functions of governance are closely connected.

The control is an important means of feedback. Due to controlling, the authorities receive the information about the actual state of affairs and decision execution. Control is implemented to increase the discipline of execution, the work assessment, the prevention of undesirable effects and rapid process regulation. Thus, there is no ground to consider control as a kind of summing-up. Therefore, control is a feedback that signals about the process of decision execution.

To conclude, the objectives of governance and control are like a whole and a part. Simultaneously, some scientists have defined the legitimacy and discipline ensuring as one of the objectives of control. This assumption sometimes leads to the tendency to connect control with obligatory violation revealing and punishing the guilty.

Without denying the outstanding meaning of state control to gain the legality, we cannot but take special notice of its role transformation under modern conditions.

Summing up the facts mentioned above, we consider it reasonable to define the up-to-date objective of state control as the development deviations determination of corresponding system according to the stated

parameters. This leads to the exception of violation detection at the objects under control from the list of obligatory results. The situation under consideration can be found in real life and in such case the subjects of state control will find it necessary to implement the means in order to suspend violations, to get the system fully legal, to avoid violations in the future and to punish the guilty. Simultaneously, any of the results mentioned above will not be considered as reaching the objective of the control of the education establishments in Ukraine, as rehabilitating and directing functions of the control are of great importance while characterizing the role of the control for the development of any system that is an object of governance.

*Key words: state control, governance functions, education management, objective of state control.*

Політики та вчені різних галузей знань надають освіті значення вагової складової національної безпеки, запоруки майбутнього суспільства й країни, основи державотворення тощо [1, 362]. Відповідно, – складні й відповідальні завдання постають перед освітою в умовах розбудови незалежної української держави [2, 317]. При цьому процес реформування у зв'язку зі зміною орієнтирів державотворення з проголошенням незалежності України торкається не тільки принципів функціонування навчальних закладів, але і засад управління освітою, що обов'язково відображається в усіх без винятку функціях управління, включаючи державний контроль за діяльністю освітніх закладів в Україні.

Актуальним питанням здійснення управління освітою в сучасній Україні є мета контролю як функції державного управління, оскільки саме роль відповідної діяльності в рамках управлінських циклів, у тому числі в галузі освіти, останніми роками переосмислюється, що багато в чому зумовлює зміни змісту, форм і методів державного контролю. Як зауважує В.С. Ківалов, «сучасна побудова Української держави орієнтована на нові принципи діяльності органів виконавчої влади, а, відповідно, і на нові підходи до завдань, функцій державних органів, їх структури. У зв'язку з цим, виникло питання про призначення контролю як функції управління, зміну компетенції державних органів контролю. Нові умови розвитку держави та її вплив на суспільство потребують адекватних підходів до системи державного контролю та її законодавчого забезпечення. Необхідність існування такої системи пояснюється тим, що з переходом до нових політичних і економічних засад нашого суспільства не стало менше недоліків у сфері державного управління, а управлінські рішення, навіть прийняті вищими органами виконавчої влади, не досконалі» [3, 292].

Отже, метою статті є встановлення значення державного контролю в рамках управління освітою. Для досягнення вказаної мети вважаємо необхідним визначення мети управління освітою, встановлення ролі державного контролю для досягнення мети управління освітою, тим самим визначення мети державного контролю за діяльністю освітніх закладів в Україні як функції державного управління.

І одразу доводиться констатувати, що, як правило, контрольна функція в переліку функцій управління ставиться на останнє місце, що зумовлено її роллю в рамках управлінського циклу [4, 5; 5, 124; 6, 131]. Але це не означає, що значення цієї функції управління якимось чином обумовлене цим місцем. Як вказує С.В. Ківалов, «при перерахуванні функцій управління (де контроль зазвичай ставиться в кінці цього переліку) і при їх розгляді мова йде не про його другорядність як виду діяльності, а про послідовність дій у процесі управлінської діяльності» [3, 291]. «Зрозуміло, що контроль не може бути панацеєю для вирішення всіх проблем, а всебічний контроль не за всіх умов є демократичним виявом управління. Контроль не завжди слугував ефективності управління та прогресу. Проте недооцінка, применшення ролі контролю можуть вести до неконтрольованості ситуації, зменшення керованості, і навіть хаосу. – Наголошує О.Ф. Андрійко. – На цій підставі не слід віддавати перевагу як огульному запереченню контролю та критиці його надмірності, що стала модною останнім часом, так рівною мірою і "фетишизації" контролю, у якому вбачається вирішення всіх проблем, що існують у державному управлінні. Потрібно уникати недооцінки ролі контролю в механізмі державної влади і зокрема у сфері виконавчої влади. Водночас слід розуміти, що сам по собі контроль не забезпечить досягнення максимальних результатів управління. Він спрямований на підвищення його ефективності та приведення у межі визначених правил» [7, 427].

Контроль, не зважаючи на завершення таким кожного циклу управління, в рамках відповідної системи має важливе провідне значення для досягнення мети управління – розвиток системи у заданому напрямку. Так, саме цю мету ми вважаємо на сьогодні поставленою перед суб'єктами державного управління, у тому числі і в галузі освіти в Україні. І це є одним з результатів трансформації і переорієнтації державних механізмів з проголошенням незалежності України. У

свою чергу, всі функції у державному управлінні перебувають у тісному зв'язку. При цьому, контроль, як вважає В.С. Ківалов, «призначений для оцінки відповідності здійснення функцій завданням, поставленим перед управлінням. Контроль забезпечує конкретність управління й здійснення його відповідно до прийнятих рішень. За допомогою контролю, який у кібернетиці носить назву «зворотного зв'язку», суб'єкт управління отримує інформацію про результати діяльності, а також про ті помилки та зміни ситуації, що можуть призвести до невиконання поставлених завдань чи отримання зовсім інших результатів» [3, 292]. Контроль – найважливіший вид зворотного зв'язку, каналами якого суб'єкти влади отримують інформацію про фактичний стан справ, про виконання рішень. Він використовується для підвищення виконавської дисципліни, оцінки роботи, запобігання небажаних наслідків, оперативного регулювання процесу [8, 608]. Контроль безпідставно розуміти лише як підведення підсумків. Адже контроль – це зворотний зв'язок, що сигналізує про хід і стан реалізації рішень [9, 180].

Отже, мета управління і мета контролю – це цілі і частина. Водночас, ряд науковців метою контролю часто визначали і визначають забезпечення стану законності і дисципліни, що нерідко надавало привід пов'язувати контроль з обов'язковим виявленням порушень та покаранням винних. Наприклад, серед способів забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні важливе місце, за визначенням авторів «Адміністративного права Росії» під редакцією А.П. Коренева, належить контролю. На їх думку, «висока вимогливість, систематичний і дієвий контроль і перевірка виконання є ефективним засобом зміцнення дисципліни і законності, виховання у працівників органів виконавчої влади почуття відповідальності» [10, 268]. Мета контролю – забезпечити законність і дисципліну в економічній, соціально-культурній, адміністративно-політичній галузях, у тому числі в правоохоронній, а також у сфері міжгалузевих управління, вважають Б.Н. Габрічидзе, А.Г. Чернявський та С.М. Кузнецов [11, 311]. Контроль, за визначенням Е.А. Котельнікової, І.А. Семенцової та М.Б. Смоленського, має своєю головною метою практичну організацію здійснення поставлених перед апаратом і його окремими ланками завдань. За допомогою контролю суб'єкти, його здійснюють виявляють, чи відповідає діяльність органів виконавчої влади, дії посадових осіб звичаями правових норм. При цьому, основними напрямками діяльності щодо забезпечення законності і дисципліни у державному управлінні науковці визначають: недопущення у діяльності органів виконавчої влади порушення тих вимог і приписів, які закріплені у діючих законах і підзаконних актах; своєчасне і оперативне виявлення порушень, їх припинення і усунення; усунення причин і умов, що сприяють порушенням у діяльності органів виконавчої влади; залучення до відповідної відповідальності винних у порушенні законності і дисципліни; розробка та прийняття заходів, спрямованих на усунення причин і умов порушень законності і дисципліни [12, 236-237].

З цього приводу А.С. Прудніков та Х.А. Андріашин зазначають, що «дотримання законності та дисципліни у державі має забезпечуватися рядом гарантій (економічних, соціально-політичних, моральних, правових, організаційних). Особливо важливі організаційні гарантії, під якими розуміється наявність системи органів держави, уповноважених здійснювати контроль і нагляд за дотриманням органами, громадськими організаціями, посадовими особами та громадянами вимог законів і заснованих на них підзаконних актів. Ця система забезпечує державний, громадський і судовий контроль, адміністративний і прокурорський нагляд, оскарження незаконних дій органів виконавчої влади та їх посадових осіб» [13, 51-52].

У жодному разі не заперечуючи провідне значення державного контролю для досягнення стану законності, ми не можемо не звернути увагу на трансформацію його ролі за сучасних умов. З цього приводу О.Ф. Андрійко наголошує, що раніше «державний контроль переважно застосовувався на практиці як своєрідний силовий засіб впливу на суб'єкти суспільних відносин, тобто в основному застосовувалися «регулююча» і «каральна» його функції... при цьому фактично майже не бралися до уваги «відновлююча» і «спрямовуюча» функції контролю. І сьогодні в умовах значних змін у державі та суспільстві загалом на перший план постає завдання побудови такої держави, у якій організація влади спрямовує свою діяльність, у першу чергу, на забезпечення прав і свобод, законних інтересів громадян та створення механізмів, що допомагали б їх відстоювати, захищати... За таких умов контроль як важливий вид діяльності держави посідає одне з важливих місць... зміна ролі держави у суспільстві

змінює і сутність та призначення контролю. Його основною метою є підвищення ефективності державного управління шляхом аналізу, перевірки та спрямування діяльності суб'єктів управління відповідно до їх завдань та встановлених приписів... Застосований у минулому підхід – виявити і покарати за допомогою контролю, підхід, який був основним при здійсненні контрольної діяльності, – повинен поступитися місцем контролю спрямовуючому. Його проведення дає можливість отримати через зворотний зв'язок інформацію, на підставі якої можна зробити висновки (припущення) стосовно стану чи ситуації, що виникли внаслідок здійснення управлінських функцій чи виконання поставлених завдань і приймати рішення, відстежувати ситуацію та скеровувати її. Відповідальність, «каральний вплив» – реагування держави й органів на вчинене порушення... не дає підстав відносити їх до основних, профілюючих повноважень цих органів» [7, 430-432]. Як констатує Д.М. Бахрах, «у системах соціального управління контроль – найважливіший вид зворотного зв'язку, по каналах якого суб'єкти влади отримують інформацію про фактичне становище відносини, про виконання рішень. Він використовується для підвищення виконавської дисципліни, оцінки роботи, запобігання небажаних наслідків, оперативного регулювання процесів [14, 247].

Іншим, на наш погляд, невинуватим проявом визначення мети контролю як забезпечення законності і дисципліни, є виділення окремою функцією управління корекції (коригування) розвитку системи. Наприклад, Г.А. Полякова вказує, що елементами системи навчального процесу є: цілі освіти, методи навчання, форми організації навчально-виховного процесу (адміністрація, вчителі, учні). Відповідними функціями управління навчальним процесом є: визначення цілей освіти, планування, організація (мотивація), регулювання, контроль, корекція реальних результатів до бажаних [15, 221]. Акцентуємо увагу на тому, що контроль та корекцію результатів Г.А. Полякова визначає окремими функціями управління навчальним процесом.

Вважаємо таке розмежування недоцільним, за умови визначення метою контролю у сфері освіти розвиток відповідної системи у заданому напрямку. Сутність контролю, як вважає А.І. Жиліна, «полягає в зборі, вивченні й оцінці інформації щодо законності і доцільності дій підконтрольного об'єкту по виконанню покладених на нього завдань з метою усунення можливих відхилень об'єкту від заданих параметрів» [16, 81]. З цього приводу О.Ф. Андрійко визначає, що «державний контроль є важливим елементом системи державного управління, який дає змогу суттєво впливати на хід управлінської діяльності, коригуючи її у разі виявлення відхилень від визначеного напрямку. Значення та важливість державного контролю особливо зростає за нинішніх умов послаблення виконавчої дисципліни, зниження ефективності управлінських рішень, недотримання вимог законодавства... служить інтегруючим засобом перевірки загальної спрямованості управління і водночас перевірки досягнення кінцевого результату управлінської діяльності та здійснення її на певних етапах... відсутність «зворотного зв'язку», інформації про дії управлінських рішень, їх виконання та подальшого формування управлінської стратегії може суттєво впливати на всю динамічну систему забезпечення реалізації виконавчої влади» [7, 427-428].

Цілком справедливо, на наш погляд, С.В. Ківалов та Л.Р. Біла стверджують, що оновлення сутності контролю полягає в тому, що на перший план, при його здійсненні, висувається питання: чому так виходить і що треба зробити, щоб досягти кращого результату. У минуле відходить інших підхід – виявити і покарати за допомогою контролю [17, 62]. Завдання контролю як функції держави, підсумовує О.Ф. Андрійко, полягає у спостереженні та перевірці розвитку системи і всіх її елементів відповідно до визначених напрямів, а також у попередженні можливих помилок і суб'єктивних неправомірних дій, що суперечать чи слугують стримуючими факторами такого розвитку. «Контроль як вид державної діяльності, функція органів влади і управління спрямований на забезпечення подальшого розвитку суспільства. Він є одним із найважливіших каналів отримання об'єктивної інформації про суспільство загалом, політичні, економічні та соціальні процеси, що відбуваються в державі, та діяльність її органів. Контроль сприяє виконанню покладених завдань, забезпечує дотримання чіткості й доцільності роботи органів влади та управління, які є організаторами діяльності людей, зайнятих у різних сферах суспільного життя. Контроль відіграє важливу роль у підвищенні відповідальності держави в особі своїх органів перед суспільством за свої дії» [7, 429-430].

Враховуючи викладене, вважаємо доцільним сучасну мету контрольної діяльності, як одного з основних напрямків державного управління освітою, визначати як встановлення наявності або відсутності відхилень розвитку відповідної системи відносно визначених параметрів, що виключає обов'язковим результатом контролю виявлення порушень на підконтрольних об'єктах. Така ситуація цілком може бути наявною на практиці, і тоді суб'єкти державного контролю будуть застосовувати необхідні заходи для припинення порушень, приведення системи у стан законності, уникнення порушень в подальшому, притягнення винних до відповідальності тощо. Водночас, жоден з перерахованих результатів не буде вважатися досягненням мети контролю за діяльністю освітніх закладів в Україні, оскільки відновлююча і спрямовуюча функції контролю не менш важливі (якщо не першочергові) при характеристиці ролі контролю для розвитку будь-якої з систем, що є об'єктами державного управління.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Баран М.П. Перспективи розвитку науково-дослідного сектора освіти України в умовах глобалізації / М.П. Баран // Державне управління та місцеве самоврядування : тези X Міжнар. наук. конгресу, 26 березня 2010 р. – Х. : Вид-во ХарРІНАДУ «Магістр». – 2010. – 372 с. – С. 362-363.
2. Ястремська О.М. Основні принципи реформування освіти в Україні / О.М. Ястремська // Державне управління та місцеве самоврядування : тези X Міжнар. наук. конгресу, 26 березня 2010 р. – Х. : Вид-во ХарРІНАДУ «Магістр». – 2010. – 372 с. – С. 317-319.
3. Административное право Украины : учебник / [Аверьянов В.Б., Додин Е.В., Пахомов И.Н., Бекерская Д.А. и др.] ; под общей ред. С.В. Кивалова. – Х. : «Одиссей», 2004. – 880 с.
4. Фалмер Роберт М. Энциклопедия современного управления : в пяти томах / Фалмер Роберт М. – М. : ВИПКЭнерго, 1992 – Т.1 : Основы управления. Планирование как функция управления. – 168 с.
5. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций / Г.В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит. – 1997. – 400 с.
6. Административное право Украины : учебник [для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец. / Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.Н. Гарашук и др.] ; под ред. проф. Ю.П. Битяка. – 2-е изд., перераб. и доп. – Х. : Право, 2003. – 576 с.
7. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Видавничий Дім "Ін-Юре", 2002. – 668 с.
8. Бахрах Д.Н. Административное право России : учебник / Д.Н. Бахрах, С.Д. Хазанов, А.В. Демин – М. : Норма-Инфра-М, 2002. – 623 с.
9. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций / Г.В. Атаманчук – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
10. Административное право России : учебник. Часть 1. Государственное управление и административное право / под ред. А.П. Коренева. – М. : Московская академия МВД России ; Щит, 2002. – 306 с.
11. Габричидзе Б.Н. Административное право Российской Федерации : учебник / Б.Н. Габричидзе, А.Г. Чернявский, С.М. Кузнецов. – М. : Дело и Сервис, 2001. – 624 с.
12. Котельникова Е.А. Административное право : учебник для вузов / Е.А. Котельникова, И.А. Семенцова, М.Б. Смоленский. – Ростов н/Д. : Феникс, 2002. – 348 с.
13. Прудников А.С. Административно-правовое обеспечение прав и свобод человека и гражданина : учебник / А.С. Прудников, Х.А. Андриашин. – М. : Закон и право ; Юнити, 1998. – 148 с.
14. Бахрах Д.Н. Административное право : учебник для вузов / Д.Н. Бахрах. – М. : Издательство ВЕК, 1999 – 368 с.

15. Полякова Г.А. Управління навчальним процесом на основі освітнього моніторингу / Г.А. Полякова // Сучасні проблеми гуманізації та гармонізації управління : матеріали 2-ї Міжнародної міждисциплінарної науково-практичної конференції. – Харків : Українська Асоціація «жінки в науці та освіті, Харківський національний університет ім. В.Н. Каразіна. – 2001. – С. 221-222.
16. Жиліна А.І. Громадський контроль як засіб забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні / А.І. Жиліна // Актуальні проблеми сучасної науки і правоохоронної діяльності : матеріали XI науково-практичної конференції курсантів та слухачів, 29 травня 2004 року. – Х. : Вид-во Нац. Університету внутрішніх справ. – 2004. – С. 81.
17. Ківалов С.В. Адміністративне право України : навчально-методичний посібник. – Вид. друге, перероб. і доп. / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла. – Одеса : Юридична література, 2002. – 312 с.

УДК 340.12.001 (477)

## СУЧАСНА ФІЛОСОФСЬКО-ПРАВОВА ТА ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ДУМКА ПРО ПРАВОВУ ІДЕОЛОГІЮ (ДОСВІД УКРАЇНИ ТА ПОСТРАДЯНСЬКИХ КРАЇН)

Луцький А.І., к.ю.н., доцент

*Івано-Франківський університет права ім. Короля Данила Галицького*

У статті наведено сучасні особливості філософії українського права, відмінності правової ідеології сьогодення від минулих часів, механізми впровадження, пропозиції щодо оптимізації зазначених сфер. Аналізуються погляди іноземних науковців відносно розуміння правової ідеології та механізмів її формування у пострадянських країнах. Здійснюється структурно-елементарний аналіз вітчизняної філософсько-правової та теоретико-правової думки. Визначається ціннісний зміст правової ідеології.

*Ключові слова: право, правова ідеологія, сучасна філософія права, сучасна правова ідеологія, механізми розповсюдження правової ідеології.*

Луцкий А.И. СОВРЕМЕННАЯ ФИЛОСОФСКО-ПРАВОВАЯ И ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВАЯ МЫСЛЬ О ПРАВОВОЙ ИДЕОЛОГИИ (ОПЫТ УКРАИНЫ И ПОСТСОВЕТСКИХ СТРАН) / Ивано-Франковский университет права им. Короля Данила Галицкого, Украина

В статье приведены современные особенности философии украинского права, различия правовой идеологии современности от прошлых времен, механизмы внедрения, предложения по оптимизации указанных сфер. Анализируются взгляды иностранных ученых относительно понимания правовой идеологии и механизмов ее формирования в постсоветских странах. Осуществляется структурно-элементарный анализ отечественной философско-правовой и теоретико-правовой мысли. Определяется ценностное содержание правовой идеологии.

*Ключевые слова: право, правовая идеология, современная философия права, современная правовая идеология, механизмы распространения правовой идеологии.*

Lutskyi A.I. PRESENT UKRAINIAN PHILOSOPHICAL AND LEGAL AS WELL AS THEORETICAL AND LEGAL VIEW ON LEGAL IDEOLOGY (EXPERIENCE OF UKRAINE AND THE POST-SOVIET COUNTRIES) / Ivano-Frankivsk university of law named after King Danylo Galatskyi, Ukraine

The article presents current characteristics of philosophy of Ukrainian law, differences between the legal ideology of the present and the past, mechanisms of implementation, proposals on optimization of the stated spheres. Detailed comparison of the Roman-Germanic and Anglo-American legal systems is drawn. By placing the national legal system within the Roman-Germanic group, its characteristic features and forms of their reflection in the present political reality are defined.

The views of the foreign scientists on perception of legal ideology and the mechanisms of its formation in the post-soviet countries are analyzed. Special attention is paid to the introduction of the concept of legal ideology and its realization in practice in the post-soviet countries which just like Ukraine are in their transitional phase, the phase of transformation of legal ideology.

The author notes the conception of legal ideology that is predominant in Azerbaijan and is defined as "ideology of right to material well-being for oneself and for the whole country". The proposed approach is a key factor on the way of consolidation and correlation of the country's economic development and consolidation of the society.