

11. Положення про Міністерство внутрішніх справ України : затв. Указом Президента України від 17 жовт. 2000 р. № 1138/2000 // Іменем закону. – 2000. – 15 груд. – № 51.
12. Положення про Міністерство юстиції України : затв. Указом Президента України від 30 груд. 1997 р. № 1396/97 // Юридичний вісник України. – 1997. – 12–18 лют. – № 7 (137). – 3і змін. та доп.
13. Про місцеві державні адміністрації : закон України від 9 квіт. 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190. – Із наступ. змін.
14. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 трав. 1997 р. № 280197-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170. – Із наступ. змін.
15. Про адвокатуру : закон України від 19 груд. 1992 р. № 2887-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 9. – Ст. 62. – Із наступ. змін.
16. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : закон України від 15 верес. 1999 р. № 1045-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 45. – Ст. 397. – Із наступ. змін.
17. Про об'єднання громадян : закон України від 16 черв. 1992 р. № 2460-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 504. – Із наступ. змін.
18. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : закон України від 23 груд. 1997 р. № 776197-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 20. – Ст. 99.
19. Большая советская энциклопедия / [под ред. А. М. Прохорова]. – 3-е изд. – М. : Сов. энцикл., 1970. – 640 с.
20. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка [Электронный ресурс] / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. – 22-е изд. – М. : Азъ, 1992. – 955 с. – Режим доступа: <http://www.ozhegov.org/words/32490.shtml>.
21. Основы управления в органах внутренних дел : учебник / [под ред. А. П. Коренева]. – 4-е изд. – М. : Щит, 2001. – 396 с.
22. Анохіна Л. С. Суб'єкти адміністративної юрисдикції в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Анохіна Людмила Степанівна. – Х., 2001. – 182 с.

Надійшла до редколегії 14.10.2010

МИХАЙЛОВА Ю. О. СИСТЕМА СУБЪЕКТОВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ЖИЗНЕДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПЕРСОНАЛА ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Раскрыто понятие системы субъектов обеспечения безопасности жизнедеятельности персонала органов внутренних дел. Выделены признаки системы субъектов обеспечения безопасности жизнедеятельности персонала органов внутренних дел Украины и приведен их перечень.

MYKHAILOVA Y. THE SYSTEM OF ASSURING SUBJECTS OF SECURITY OF VITAL ACTIVITY OF THE PERSONNEL OF INTERNAL AFFAIRS AGENCIES

The conception of the system of assuring subjects of security of vital activity of the personnel of agencies of internal affairs is uncovered. The characteristics of the system of assuring subjects of security of vital activity of the personnel of agencies of internal affairs is marked out and their enumeration is given.

УДК 342.95

В. І. ОПАЦЬКИЙ,

здобувач

Харківського національного університету внутрішніх справ

ПОНЯТТЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ УКРАЇНИ

З'ясовано поняття державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів України, у широкому та вузькому значенні. Уточнено види державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів України.

Питання щодо ефективного контролю з боку державних органів за діяльністю вищих навчальних закладів України (далі - ВНЗ) є досить складним і як предмет наукового дослідження сьогодні знаходиться практично на початковому етапі вивчення. Тому наше дослідження

концентрується на проблемі визначення поняття державного контролю як основного механізму забезпечення законності в державі та практичній діяльності вищих навчальних закладів, що здійснюють свої функції у сфері надання освітніх послуг.

Окремі проблеми державного контролю були предметом наукових пошуків В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, Л. К. Воронова, А. П. Гетьмана, В. М. Гарашука, І. П. Голосніченка, В. М. Горшенєва, С. В. Ківалова, Л. В. Ковалю, Є. Б. Кубко, Б. М. Лазарева, Л. Ф. Морозова, О. М. Музичука, В. П. Портнова, П. М. Рабінювича, В. І. Ремньова, Л. А. Савченко, А. О. Селіванова, М. С. Студенікіної, Ю. О. Тихомирова, М. М. Тищенко, Р. Й. Халфіної, В. В. Цветкова, В. Є. Чіркїна, Ю. С. Шемшученка, К. В. Шорїної тощо. Але безпосередньо державний контроль за діяльністю ВНЗ України залишився поза увагою науковців.

Варто наголосити, що традиційно в Україні, починаючи з часів СРСР, існував сильний та ефективний партійно-державний контроль за функціонуванням вищих навчальних закладів. Зараз же норми і традиції радянської моделі контролю над ними втратили свої колишні позиції, а створення нового контрольного механізму явно запізнюється. Його формування повинно бути одним з пріоритетних завдань найвищих органів державної влади.

Метою даної статті є з'ясування поняття державного контролю за діяльністю ВНЗ України, що обумовлює такі завдання: 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.

Діяльність вищих навчальних закладів України безпосередньо пов'язана з наданням освітніх послуг, отже, має суттєвий вплив на майбутній інтелектуальний потенціал нашої держави, стан розвитку якого останнім часом викликає значне занепокоєння. Порівнюючи розвиток науки та інноваційної діяльності в Україні з тенденціями в США, Росії, країнах ЄС, Далекого Сходу, Південно-Східної Азії, слід відзначити, що Україна загрозливо наближається до стану відсталого держави. Неприпустимо затягується процес інституційних перетворень системи науково-технічного і кадрового забезпечення економіки України відповідно до умов світового ринку. Загрозливих масштабів набуло старіння наукових кадрів, критичної межі досягла зношеність парку наукового обладнання та матеріально-технічної бази науки, внаслідок чого рівень національної конкурентоспроможності неухильно знижується. У той час, коли в усіх розвинених країнах спостерігається виразна переорієнтація державної політики на використання наукових знань

як головного ресурсу економічного зростання, науково-технічний потенціал України перебуває у стані, наслідком якого можуть стати незворотні зміни, що унеможливають його використання в інтересах інноваційного розвитку суспільства, що має бути враховано у процесі здійснення професійної підготовки майбутніх працівників.

Згідно із Законом України «Про вищу освіту» [1] основною метою діяльності вищого навчального закладу є забезпечення умов, необхідних для отримання особою вищої освіти, підготовка фахівців для потреб України. У свою чергу, головними завданнями вищого навчального закладу є: здійснення освітньої діяльності певного напрямку, яка забезпечує підготовку фахівців відповідних освітньо-кваліфікаційних рівнів і відповідає стандартам вищої освіти; здійснення наукової і науково-технічної (для вищих навчальних закладів третього і четвертого рівнів акредитації), творчої, мистецької, культурно-виховної, спортивної та оздоровчої діяльності; забезпечення виконання державного замовлення та угод на підготовку фахівців з вищою освітою; здійснення підготовки наукових і науково-педагогічних кадрів та їх атестація в акредитованих вищих навчальних закладах третього та четвертого рівнів акредитації; вивчення попиту на окремі спеціальності на ринку праці і сприяння працевлаштуванню випускників; забезпечення культурного і духовного розвитку особистості, виховання осіб, які навчаються у вищих навчальних закладах, в дусі українського патріотизму і поваги до Конституції України; підвищення освітньо-культурного рівня громадян [1]. Саме ця діяльність ВНЗ підпадає під державний контроль.

Як свідчить зарубіжний досвід і аналіз чинного українського законодавства, контроль з боку держави, суспільства і особи за діяльністю ВНЗ може бути достатньо ефективним лише за умов використання комплексного підходу до його організації. Що ж до безпосереднього державного контролю, це означає тісну взаємодію і розмежування сфер відповідальності трьох гілок влади, особливо законодавчої і виконавчої. Функціонування вищих навчальних закладів будь-якої держави повинно базуватися на принципі суворої відповідності нормам Конституції та інших законодавчих актів, водночас перебуваючи під пильним контролем державних органів. На сьогодні в науковій літературі нагальною є проблема відсутності єдиного визначення поняття державного контролю, що значно ускладнює процедуру його здійснення.

Загалом у науковій юридичній літературі термін «контроль» (від франц. *controle*) означає перевірку чи спостереження з метою перевірки. Разом із тим, французьке слово *controle* (*count+role*) утворилось від лат. *contra*, що означає протидію і *role*, що означає виконання якоїсь дії. Отже, слово «контроль», окрім значення перевірки, нагляду з метою перевірки, у своєму змісті має також значення протидії чомусь небажаному. У такому контексті термін «контроль» слід розглядати як перевірку, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, для виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки [2; 3, с. 43]

Щодо безпосередньо державного контролю, то В. М. Гаращук наголошує, що «контроль – явище соціальне, неоднозначне, яке з позицій більш філософських, аніж правових можна визначити як сукупність різних за формою дій» [4, с. 46], що здійснюється з метою «застосування заходів щодо попередження правопорушень (з правом прямого втручання в оперативну діяльність об'єкта контролю); надання допомоги підконтрольній структурі в поновленні законності і дисципліни; встановлення причин і умов, що сприяють порушенню вимог правових норм; вжиття заходів щодо притягнення до правової відповідальності винних осіб» [5, с. 192]. Так само об'ємне за формою, проте дещо інше за змістом поняття державного контролю наводить Т. В. Маматова. Вона вказує, що «державний контроль (правовий компонент) – це реалізація функції втручання держави в діяльність організацій будь-яких сфер діяльності у разі виникнення загрози безпеці (людини, держави, навколишнього середовища); державний контроль (функціональний компонент) – це процес вироблення коригувальних дій, що базується на порівнянні фактичного та заявленого стану об'єкта відповідно до визначених критеріїв; державний контроль (інформаційний компонент) – це виявлення фактів або намірів, що можуть призвести до виникнення загрози безпеці (людини, держави, навколишнього середовища)» [6, с. 23–26]. У свою чергу Т. В. Корнякова відмічає: «державний контроль – це відслідковування уповноваженими на це державними органами правопорушень, їх причин та умов, що їм сприяли, у різних сферах життя держави і суспільства, проведення перевірок та інших контрольних заходів з метою виявлення та усунення негативних явищ і запобігання їм, а також притягнення винуватців до встановленої законом відповідальності; для за-

безпечення прав і свобод людини і громадянина та інтересів держави» [7, с. 18]. З останнім визначенням дещо важко погодитись, адже контроль охоплює не лише діяльність щодо «відслідковування уповноваженими на це державними органами правопорушень». Державний контроль має на меті й забезпечення умов неприпустимості таких правопорушень, тобто є превентивним заходом.

І. К. Залюбовська розглядає державний контроль з позиції аналізу його характерних ознак, до яких відносить такі: існування у більшості випадків між органом (посадовою особою), що контролює, та підконтрольним об'єктом відносин владної підпорядкованості; об'єктом контролю є законність та доцільність діяльності підконтрольного об'єкта, оскільки контролер має право втручатись у діяльність підконтрольного об'єкта; право контролера застосовувати до підконтрольного заходи впливу за допущені правопорушення; контроль є особливим процесом, який складається з трьох чітко визначених стадій: установка нормативів, співвідношення цих нормативів з реальними діями підконтрольних та корегування виявлених відхилень [8, с. 13].

Викладені вище підходи, очевидно, свідчать про прагнення науковців дати універсальну формулу поняття контролю, оскільки є наслідком розгляду цього феномену через призму інтересів представників різних наукових напрямів: філософських, управлінських, кібернетичних, політичних, правових тощо. З огляду на багатогранність досліджуваного поняття можна погодитись із позицією кожного з авторів, бо в індивідуальному підході присутній елемент змісту, властивого даному явищу.

Таким чином, ознайомлення з науковою літературою свідчить про те, що серед учених немає єдності у визначенні сутності контролю. Вони визначають його по-різному: як засіб, форму, чинник, функцію, діяльність, систему, зворотний зв'язок, умову, гарант, явище, інститут, метод, правочинність, атрибут тощо.

Отже, в загальному розумінні контроль слід розглядати як діяльність, що спрямована на встановлення відповідності об'єкта, який перевіряється, певним нормам, правилам, вимогам, закріпленим нормативними актами, внутрішніми документами. У свою чергу, державний контроль – це діяльність уповноважених державних органів, спрямована на встановлення відповідності об'єкта контролю вимогам, що до нього ставляться, та здійснювана з метою об'єктивного розгляду питання про право

об'єкта займатися певним видом діяльності. Державний контроль за діяльністю вищих навчальних закладів слід визначити як функцію органів державної влади, метою якої є перевірка відповідності процесу функціонування вищих навчальних закладів України, виявлення результатів їх діяльності, недопущення відхилень від прийнятих принципів організації і функціонування системи освіти України. Державний контроль в означеній сфері є діяльністю держави, що здійснюється з метою забезпечення неухильного виконання норм права вищими навчальними закладами, шляхом усунення причин та умов, що сприяють вчиненню правопорушень, а також виявлення і притягнення до юридичної відповідальності осіб, які їх вчинили.

Державний контроль за діяльністю вищих навчальних закладів – це насамперед складна і різноманітна діяльність держави, основними напрямками якої є: 1) контроль за дотриманням законності і правопорядку, належного виконання вищими навчальними закладами Конституції і законів; 2) вживання заходів, спрямованих на усунення причин і умов, що сприяють учиненню порушень у сфері надання освітніх послуг; 3) виявлення і припинення таких порушень; 4) притягнення до відповідальності (шляхом позбавлення ліцензій) вищих навчальних закладів, які не забезпечують надання освітніх послуг на належному рівні; 5) стимулювання правомірної поведінки вищих навчальних закладів (шляхом заохочення за особливі заслуги в галузі освіти та науки). Державний контроль тією чи іншою мірою здійснюють всі органи державної влади. Поряд із цим існують спеціальні органи, для яких такий контроль є пріоритетним напрямом їх діяльності.

Результати державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів виражаються як у забезпеченні стабільного розвитку освіти в Україні, так і в забезпеченні дотримання встановлених нормативів щодо: втілення державної політики у галузі вищої освіти, дотримання нормативно-правових актів про вищу освіту в усіх вищих навчальних закладах незалежно від форми власності і підпорядкування; навчальних планів, які визначають графік навчального процесу, перелік, послідовність та час вивчення навчальних дисциплін, форми навчальних занять і терміни їх проведення, а також форми проведення підсумкового контролю; дотримання вимог стандартів вищої освіти; фінансово-господарської діяльності вищого навчального закладу; умов, передбачених рішенням

про заснування вищого навчального закладу. Безумовно, слід зазначити, що в управлінській діяльності контроль за діяльністю вищих навчальних закладів становить самостійну функцію процесу управління і один з елементів організації виконання рішення.

Отримані результати дослідження можуть бути сформульовані у вигляді таких положень:

1. Державний контроль за діяльністю вищих навчальних закладів органами державної влади є їх об'єктивно зумовленою діяльністю, спрямованою на спостереження, аналіз та перевірку об'єктів контролю, якими є вищі навчальні заклади будь-якої форми власності, виявлення та припинення дій, що суперечать встановленим стандартам освіти, правилам і нормам надання освітніх послуг, яка діалектично пов'язана з іншими видами діяльності держави та, перебуваючи у взаємодії з ними, забезпечує єдність державної політики в галузі розвитку освіти та науки України.

2. Практика реалізації державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів залишається неефективною. Порушилися партнерські зв'язки підприємств та організацій з навчальними закладами. Роботодавці не беруть участі у формуванні змісту освіти та забезпеченні належної професійно-практичної підготовки молоді. Існуюча модель управління освітою не повністю відповідає сучасним вимогам демократичності, які передбачають розширення впливу громадської думки на прийняття адекватних управлінських рішень, динамічне реагування на потреби суспільства, перерозподіл функцій управління між центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Не проводиться постійний моніторинг якості освіти на всіх рівнях за участю учнів, студентів, батьків, представників громадських організацій, а також оцінювання діяльності навчальних закладів та оприлюднення його результатів.

3. Державний контроль за діяльністю вищих навчальних закладів є важливим чинником підвищення освітнього потенціалу нашої держави, що тільки підкреслює його важливість.

4. У сучасних наукових дослідженнях проблем понятійно-категоріального апарату державного контролю простежується намагання науковців в одному понятті охопити всі властивості цієї складної категорії, що, на нашу думку, є неможливим, а в більшості випадків і недоцільним. Комплексний підхід до дослідження проблеми державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів дає змогу широко

розглянути її у взаємозв'язку з іншими проблемами освітньої системи України й окреслити найбільш імовірні вектори наступного розвитку.

5. Діяльність вищих навчальних закладів як об'єкт державного контролю складається із сукупності видів діяльності державних органів щодо забезпечення захисту права на доступність і безоплатність дошкільної, загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвитку дошкільної, загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг учням і студентам; права безоплатно здобути вищу освіту в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі, а також забезпечення якісною освітою.

6. Суб'єкти державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів за якісним

рівнем діяльності поділяються на суб'єкти зовнішнього контролю (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, суди та прокуратура України) та суб'єкти внутрішнього контролю безпосередньо у сфері освітньої діяльності (Міністерство освіти та науки України тощо).

7. Механізм державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів включає: предмет державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів України; суб'єкти, які здійснюють державний контроль за діяльністю вищих навчальних закладів України; форми та методи державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів України; адміністративні процедури здійснення державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів України; організаційні засади здійснення державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів України.

Список використаної літератури

1. Про освіту : закон України від 23 трав. 1991 р. № 1060-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 34. – Ст. 451.
2. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О. Ф. Андрійко. – К. : Наук. думка, 2004. – 304 с.
3. Кичилук Т. С. Державний контроль за використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Т. С. Кирилюк. – К., 2007. – 232 с.
4. Гарашук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні / В. М. Гарашук. – Х. : Фоліо, 2002. – 176 с.
5. Гарашук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. д-ра юрид. наук : 12.00.07 / В. М. Гарашук. – Х., 2003. – 413 с.
6. Маматова Т. Трактатування поняття «державний контроль» у сучасному законодавстві України та його уточнення / Т. Маматова // Вісник державної служби України. – 2004. – № 1. – С. 23–26.
7. Корнякова Т. В. Прокуратура і органи позавідомчого контролю: нагляд і взаємодія : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Т. В. Корнякова. – О., 2004. – 214 с.
8. Залюбовська І. К. Організаційно-правові засади державного контролю в Україні : навч.-метод. посіб. / І. К. Залюбовська. – О. : Юрид. л-ра, 2003. – 104 с.

Надійшла до редколегії 24.11.2010

ОПАЦКИЙ В. И. ПОНЯТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ВЫСШИХ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ УКРАИНЫ

Уточнено понятие государственного контроля за деятельностью ВУЗов Украины, в широком и узком значении. Охарактеризованы виды государственного контроля за деятельностью высших учебных заведений Украины.

OPATSKY V. THE CONCEPT OF STATE CONTROL AFTER THE ACTIVITY OF HIGHER EDUCATIONAL INSTITUTES OF UKRAINE

The concept of state control after the activity of higher educational institutes of Ukraine, is determined. The types of state control after activity of higher educational establishments of Ukraine are specified.