

Summary

Savenkova V. Legal principles of banking activity in Ukraine and the European Union.

In the article the basic approaches and problems is lead on interpretation of «principles of law». The determination of scientists of criteries for the principles of banking law and banking law are considered in the article. The basic principles of the legal banking system of Ukraine and the European Union is given. Classification of general and special (branch) principles of banking system in Ukraine and the EU are detected.

Key words: general and special principles of law, sources of law, banking law, banking law, EU law.

УДК 378.4.014.12(477):351.851

В. М. УЛОЖЕНКО

Вадим Миколайович Уложенко, старший викладач юридичного факультету ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»

**ПРАВОВІ АСПЕКТИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ВИЩИМИ НАВЧАЛЬНИМИ ЗАКЛАДАМИ В УКРАЇНІ**

Одним із важливих чинників інноваційного розвитку національної економіки є висококваліфікований людський капітал, наявність якого вказує на забезпечення в державі якісної вищої освіти, що є результатом ефективної освітньої, наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності вищих навчальних закладів. Необхідність запровадження та активного поширення інноваційної спрямованості в діяльності вітчизняних вищих навчальних закладів виходить з принципів державної політики у сфері вищої освіти, які визначені у ст. 3 Закону України «Про вищу освіту» від 01 липня 2014 р. № 1556-VII¹. Своєю чергою, реалізація державної політики у сфері вищої освіти здійснюється через систему органів державного управління, що обумовлює щільний взаємозв'язок між державною політикою та державним управлінням та вказує на нагальність модернізації державного управління у сфері вищої освіти задля досягнення визначеної у Законі України «Про вищу освіту» від 01 липня 2014 р. № 1556-VII мети – підготовки конкурентоспроможного людського капіталу для високотехнологічного та інноваційного розвитку країни, самореалізації особистості, забезпечення потреб суспільства, ринку праці та держави у кваліфікованих фахівцях.

Становлення та розвиток державного управління у сфері вищої освіти в Україні досліджується широким колом вітчизняних вчених різних наукових спеціальностей, у тому числі і юридичної. Серед них, зокрема, можна назвати таких, як В. П. Андрущенко, Л. І. Антошкіна, Т. М. Боголіб, Р. Г. Валєєв, Н. Л. Губерська, М. З. Згуровський, С. В. Красняков, В. Г. Кремень, М. Н. Курко, О. Ф. Мельничук, С. М. Ніколаєнко, В. М. Огаренко, В. Ф. Опришко, О. В. Поступна, І. М. Сікорська, В. Я. Тацій, В. Д. Філіппова, Р. В. Шаповал, Ю. С. Шемшученко та багато ін. Однак, незважаючи на достатньо широкий інтерес науковців до питань державного управління у сфері вищої освіти, вважаємо таким, що заслугоує на увагу, проведення аналізу основних напрямів розвитку державного управління вищими навчальними закладами, визначених в Законі України «Про вищу освіту» від 01 липня 2014 р. № 1556-VII, а також тих, які вважаються автором статті значимими для подальшого удосконалення діяльності вітчизняних вищих навчальних закладів.

Метою дослідження є проведення порівняльного аналізу правового забезпечення державного управління вищими навчальними закладами в контексті Законів України «Про вищу освіту» від 01 липня 2014 р. № 1556-VII та «Про вищу освіту» в попередній редакції від 17 січня 2002 р. № 2984-III (втратив чинність) й обґрунтування пропозицій щодо модернізації державного управління вищими навчальними закладами в Україні в сучасних умовах.

Правові засади державного управління у сфері вищої освіти в Україні нині визначені на рівні стратегічних документів розвитку освіти, у тому числі вищої, та законодавчих актів – загальних й спеціальних про освіту та вищу освіту. До документів першої групи належать Державна національна програма «Освіта» («Україна ХХІ століття»), затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 1993 р. № 896², Національна доктрина розвитку освіти, затверджена Указом Президента України від 17 квітня 2002 р. № 347/2002³, та Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року, затверджена Указом Президента України від 25 червня 2013 р. № 344/2013⁴. Так, ще у Державній національній програмі «Освіта» («Україна ХХІ століття») 1993 р. серед основних напрямів реформування освіти названа радикальна перебудова управління сферою освіти шляхом її демократизації, децентралізації, створення регіональних систем управління навчально-виховними закладами, а одним із принципів реалізації Програми визначено демократизацію освіти, що передбачає децентралізацію та регіоналізацію управління системою освіти з дотриманням найбільш визначальних принципів освітньої політики держави, надання автономії навчально-виховним закладам у вирішенні основних питань їхньої діяльності, подолання монополії держави на освіту,

перехід до державно-громадської системи управління освітою. Також у Державній національній програмі «Освіта» («Україна XXI століття») підкреслено, що в реформуванні управління освітою вирішальне значення матиме забезпечення тісного співробітництва органів державного управління освітою всіх рівнів, навчально-виховних закладів, наукових установ, громадського самоврядування та їх відповідальності в межах повноважень. Зважаючи на зазначене, стратегічними завданнями реформування управління освітою в Державній національній програмі «Освіта» («Україна XXI століття») названі: перехід від державного до державно-громадського управління; чітке розмежування функцій між центральними, регіональними і місцевими органами управління; забезпечення самоврядування навчально-виховних закладів і наукових установ; автономізація функціонування регіональних і місцевих органів управління освітою.

Згодом, у Національній доктрині розвитку освіти 2002 р. було проголошено, що сучасна система управління сферою освіти має розвиватися як державно-громадська, враховуючи регіональні особливості та тенденції до зростання автономії навчальних закладів. Також у Національній доктрині розвитку освіти були визначені, зокрема, такі напрями модернізації управління освітою, як оптимізація державних управлінських структур, децентралізація управління; перерозподіл функцій та повноважень між центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами влади місцевого самоврядування та навчальними закладами; поєднання державного і громадського контролю.

У Національній стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 р. щодо сфери вищої освіти серед основних завдань передбачено приведення системи управління вищою освітою у відповідність з потребами розвитку національної економіки та запитів ринку праці та розширення автономії вищих навчальних закладів. Також у даному стратегічному документі розвитку національної освіти вкотре наголошено на необхідності модернізації системи управління освіти та розвитку моделі державно-громадського управління у сфері освіти. Зазначене, зокрема, передбачає оптимізацію органів управління освітою, децентралізацію управління у цій сфері; перерозподіл функцій і повноважень між центральними та місцевими органами управління освітою й розроблення системи заходів стосовно впровадження ідеї автономії навчальних закладів, розширення їх прав і можливостей щодо фінансової самостійності.

Серед законодавчих актів, у контексті даного дослідження, на особливу увагу заслуговують Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР, Закони України «Про освіту» від 23 травня 1991 р. № 1060-ХІІ, «Про вищу освіту» від 01 липня 2014 р. № 1556-VII та «Про засади державної регіональної політики» від 05 лютого 2015 р. № 156-VIII.

Державне управління у сфері вищої освіти визначатимемо як діяльність органів вищого, центрального та регіонального рівнів організаційно-функціональної структури державного управління, спрямовану на розроблення та реалізацію державної політики у сфері вищої освіти, та як складову системи державного управління освітою. Державне управління у сфері вищої освіти має бути спрямоване на досягнення стратегічних пріоритетів у розвитку національної вищої освіти, які нині можна сформулювати, виходячи зі ст. 3 Закону України «Про вищу освіту» від 01 липня 2014 р. № 1556-VII. Зокрема, до них належать, доступність вищої освіти, підвищення якості вищої освіти, наступність процесу здобуття вищої освіти, надання державної підтримки освітній, науковій, науково-технічній та інноваційній діяльності вищих навчальних закладів, налагодження гармонійної взаємодії національних систем освіти, науки, бізнесу та держави, сприяння здійсненню державно-приватного партнерства у сфері вищої освіти, розвиток автономії вищих навчальних закладів та академічної свободи учасників освітнього процесу, забезпечення розвитку вищих навчальних закладів як центрів незалежної думки.

Подальша розбудова національної системи вищої освіти, її інтеграція до єдиного європейського освітнього простору потребують суттєвого оновлення механізму державного управління вищими навчальними закладами – перегляду відповідних принципів, форм та засобів, уточнення повноважень органів державного управління щодо формування державної політики у сфері вищої освіти та її адміністрування, оптимізації повноважень центральних органів державного управління вищою освітою шляхом їх перерозподілу за участі регіональних органів управління вищою освітою, громадських організацій, вищих навчальних закладів та приватного сектору. Все це, зрештою, вказує на необхідність модернізації державного управління у сфері вищої освіти, тобто його удосконалення відповідно до норм Закону України «Про вищу освіту» від 01 липня 2014 р. № 1556-VII та вимог сьогодення, які залишилися не врахованими в зазначеному законодавчому акті.

Закон України «Про вищу освіту» від 01 липня 2014 р. № 1556-VII заклав основи для реформування вищої освіти, що є передумовою її подальшої модернізації, а, отже, й запорукою модернізації державного управління вищою освітою, у тому числі вищими навчальними закладами – одним з вагомих елементів національної системи вищої освіти. Однак на даний час переважно спостерігаються намагання виправити наявні недоліки без системного попереднього реформування сфери вищої освіти загалом та державного управління нею зокрема.

Порівняльний аналіз Закону України «Про вищу освіту» в попередній редакції від 17 січня 2002 р. № 2984-ІІІ (втратив чинність) та в нинішній редакції від 01 липня 2014 р. № 1556-VII вказує на визначення на законодавчому рівні таких основних напрямів модернізації державного управління у сфері вищої освіти, у тому числі вищими навчальними закладами:

1. Децентралізація управління у сфері вищої освіти, що полягає в перерозподілі на основі оптимізації та чіткому розмежуванні функцій і повноважень у сфері вищої освіти між центральними і регіональними органами управління, громадськими організаціями та вищими навчальними закладами. У такому разі, серед

основних функцій і повноважень органів державного управління у сфері вищої освіти мають залишитися лише ті, які стосуються стратегічного управління, нагляду і контролю за діяльністю вищих навчальних закладів, інші ж управлінські функції та повноваження мають перейти до регіональних органів управління, громадських організацій та безпосередньо вищих навчальних закладів. Результатом модернізації державного управління у сфері вищої освіти за даним напрямом має стати поява нової моделі управління, яка в стратегічних документах розвитку національної освіти називається як державно-громадська. Однак, для цього необхідно створити реальні умови, насамперед правові, зокрема, щодо участі громадських організацій в управлінні у сфері вищої освіти.

Загалом Закон України «Про вищу освіту» 2014 р. забезпечує можливості для подальшої децентралізації управління системою вищої освіти. Водночас, повноваження органів регіонального управління у сфері вищої освіти в даному Законі не зазнали деталізації (ст. 14) у порівнянні із ст. 20 Закону України «Про вищу освіту» від 17 січня 2002 р. № 2984-III в останній його редакції. Таким чином, продовжується практика обмеженого впливу органів регіональної влади на управління вищою освітою. Модернізація державного управління вищими навчальними закладами у напрямі децентралізації також залежить від реалізації адміністративної реформи, проведення якої має бути спрямоване на підвищення ефективності публічного управління у державі.

Оцінюючи ж можливості розширення автономії вищих навчальних закладів, що визначено одним з пріоритетів державної політики у сфері вищої освіти, виходячи зі ст. 3 Закону України «Про вищу освіту» 2014 р., слід враховувати, що автономія – це насамперед високий ступінь відповідальності вищих навчальних закладів перед суспільством за якість наданої освіти, останнє ж потребує належного фінансового забезпечення. Якщо взяти до уваги співвідношення вищих навчальних закладів за формою власності, то за даними Державної служби статистики України на початок 2015–2016 навчального року нараховувалося 659 вищих навчальних закладів I–IV рівнів акредитації, з них 525 вищих навчальних закладів або 79,67 % – державні або комунальні за формою власності⁵, які відповідно до ст. 13 Бюджетного кодексу України від 08 липня 2010 р. № 2456-VI⁶ належать до бюджетних установ й фактично позбавлені фінансової автономії.

2. Удосконалення системи оцінювання якості освіти та управління якістю освіти. Забезпечення якості вищої освіти є однією з найгостріших з не вирішених проблем і одночасно головним пріоритетом модернізації державного управління у сфері вищої освіти на сучасному етапі й на перспективу. Так, у Національній доктрині розвитку освіти 2002 р. забезпечення доступності здобуття якісної освіти протягом життя для всіх громадян віднесено до актуальних завдань. Крім того, якість освіти названо національним пріоритетом та передумовою національної безпеки держави, додержання міжнародних норм і вимог законодавства України щодо реалізації права громадян на освіту. Згодом, у 2013 р. забезпечення доступності якісної, конкурентоспроможної освіти відповідно до вимог інноваційного сталого розвитку суспільства та економіки було названо складовою мети Національної стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 року. Однак, незважаючи на зазначене, доводиться стверджувати, що в Україні ще не сформовано систему оцінювання якості освіти, яка б відповідала стратегічним завданням розвитку суспільства та національної економіки.

Вирішення проблеми якості вищої освіти потребує удосконалення управління якістю освіти, а це, своєю чергою, вимагає модернізації державного управління у сфері вищої освіти. Питання оцінки якості вищої освіти нарешті отримали належну увагу в Законі України «Про вищу освіту» 2014 р., який запровадив створення Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, уповноваженого реалізовувати державну політику у сфері забезпечення якості вищої освіти (ст.ст. 16, 17 Закону), та незалежних установ оцінювання та забезпечення якості вищої освіти (ст.ст. 16, 23 Закону). Загалом, варто підкреслити, що саме в Законі України «Про вищу освіту» 2014 р. вперше з'явився спеціальний розділ V «Забезпечення якості вищої освіти». Однак, вищевказане зовсім не означає, що до 2014 р. функція управління якістю вищої освіти взагалі не отримала реалізації. Навпаки, її здійснення забезпечувалося сукупністю інституцій, в першу чергу, це Міністерство освіти і науки України, Державна інспекція навчальних закладів України, Акредитаційна комісія України та Державна наукова установа «Інститут інноваційних технологій і змісту освіти» (правонаступником якої є Державна наукова установа «Інститут модернізації змісту освіти»), підпорядковані Міністерству освіти і науки України, галузеві державні органи, до сфери управління яких належать вищі навчальні заклади, Український центр оцінювання якості освіти та ін. Планувалося створити і таку структуру, як Національний освітній акредитаційний центр. Зрозуміло, що передання функції щодо реалізації державної політики у сфері забезпечення якості вищої освіти від Міністерства науки і освіти України до Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти призведе не лише до перерозподілу повноважень між багатьма державними органами та установами, а й до ліквідації окремих з них. Отже, на сучасному етапі оновлення системи управління якістю освіти визначає ще один важливий напрям модернізації державного управління у сфері вищої освіти.

Водночас, на нашу думку, в Законі України «Про вищу освіту» від 01 липня 2014 р. № 1556-VII є окремі норми, співзвучні із Законом України «Про вищу освіту» в попередній редакції від 17 січня 2002 р. № 2984-III, які здатні гальмувати процеси модернізації державного управління у сфері вищої освіти. Вони, зокрема, стосуються:

1. Співвідношення різних інструментів державного управління у сфері вищої освіти. На сьогодні видається об'єктивною необхідністю переорієнтації у використанні інструментів державного управління вищими навчальними закладами з переважного застосування інструментів прямого впливу (державне замовлення,

ліцензування, акредитація, контроль за якістю вищої освіти, встановлення стандартів, нормативів тощо) на поширення інструментів непрямого впливу через використання системи правових (закони та інші нормативно-правові акти) та індикативних (фінансові або інші матеріальні стимули) методів. Так, зокрема, нинішня система державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою неодноразово визнавалася фахівцями такою, що не відповідає реальним потребам національної економіки, у зв'язку з чим пропонуються перехід до сучасних методів державного фінансування вищої освіти і науки; трансформація системи бюджетного фінансування вищої освіти на основі конкурсного підходу та об'єктивізованої системи оцінювання якості діяльності вищих навчальних закладів; забезпечення реальної фінансової автономії вищих навчальних закладів; заохочення приватного інвестування у сферу вищої освіти і наукових досліджень, що, своєю чергою, потребує відповідного регулювання на законодавчому рівні.

2. Підпорядкування вищих навчальних закладів виключно Міністерству освіти і науки України. Нині, відповідно до ст. 12 Закону України «Про вищу освіту» від 01 липня 2014 р. № 1556-VII, до органів управління вищою освітою належать галузеві державні органи, до сфери управління яких належать вищі навчальні заклади, що, своєю чергою, виходить зі ст. 11 Закону України «Про освіту» від 23 травня 1991 р. № 1060-XII, згідно з якою до органів управління освітою в Україні належать центральні органи виконавчої влади, яким підпорядковані навчальні заклади, й попередньо було закріплено в ст. 17 Закону України «Про вищу освіту» від 17 січня 2002 р. № 2984-III, яка передбачала включення до сфери управління у галузі вищої освіти інших центральних органів виконавчої влади, які мають у своєму підпорядкуванні вищі навчальні заклади.

Отже, за наявності головного центрального органу виконавчої влади у сфері освіти і науки – Міністерства освіти і науки України, триває практика підпорядкування вищих навчальних закладів й іншим центральним органам виконавчої влади. Так, за даними Державної служби статистики України, на початок 2015–2016 навчального року нараховувалося 659 вищих навчальних закладів I–IV рівнів акредитації, з яких 264 вищих навчальних заклади або 40,1 % знаходяться у сфері управління Міністерства освіти і науки України, 261 або 39,6 % вищий навчальний заклад підпорядковується відповідним галузевим державним органам, зокрема, Міністерству аграрної політики та продовольства України, Міністерству оборони України, Міністерству культури України, Міністерству охорони здоров'я України, Міністерству внутрішніх справ України та ін., решта – 134 вищих навчальних заклади або 20,3 % є приватними за формою власності⁷. Зауважимо, що це безпрецедентна у світі ситуація⁸.

Питання щодо підпорядкування вищих навчальних закладів Міністерству освіти і науки України як головному центральному органу у сфері освіти і науки намагалися неодноразово вирішити. Так, у 2011 р. Міністерством освіти і науки України пропонувалася двоетапна програма оптимізації мережі вищих навчальних закладів державної та комунальної власності, в рамках якої на першому етапі планувалося передання іншими центральними органами виконавчої влади у підпорядкування профільного міністерства вищих навчальних закладів, які знаходилися в їхньому управлінні. Згодом, 09 січня 2013 р. у Верховній Раді України було зареєстровано проект Закону про внесення змін до законів України «Про вищу освіту» та «Про освіту» (щодо мережі розпорядників бюджетних коштів – навчальних закладів державної форми власності) за № 1221⁹, яким пропонувалося підпорядкувати Міністерству освіти і науки України навчальні заклади державної форми власності, у тому числі й вищі, які належать до сфери управління інших центральних органів виконавчої влади. Проте 13 травня 2014 р. даний законопроект було відкликано.

3. Забезпечення якості та конкурентоспроможності вітчизняної вищої освіти шляхом оптимізації мережі вищих навчальних закладів. Варто зазначити, що оптимізація мережі вищих навчальних закладів визначена як один з пріоритетних напрямів реформування вищої освіти ще в Державній національній програмі «Освіта» («Україна XXI століття») 1993 р. Надалі Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року серед основних завдань для сфери вищої освіти визначила приведення мережі вищих навчальних закладів і системи управління вищою освітою у відповідність з потребами національної економіки. Зрозуміло, що функціонування великої кількості малопотужних вищих навчальних закладів обумовлює необхідність їх оптимізації та об'єднання, а згодом й інтеграцію з галузевими науковими установами і, навіть, виробничими структурами. На нашу думку, слід погодитися з К. М. Левківським, щодо необхідності оптимізації мережі вищих навчальних закладів шляхом їх об'єднання та створення потужних регіональних, корпоративних, дослідницьких університетів із урахуванням регіональних і загальнодержавних потреб у фахівцях із вищою освітою¹⁰. До речі, за прогнозами європейських експертів, для надання якісної освіти Україні достатньо мати 40–50 вищих навчальних закладів зі статусом автономної діяльності¹¹.

Досліджуючи питання правового забезпечення модернізації державного управління у сфері вищої освіти, також необхідно звернути увагу на Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності вищих навчальних закладів, наукових установ, переміщених з тимчасово окупованої території та з населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження» від 03 листопада 2016 р. № 1731-VIII¹², в якому, зокрема, наведено дефініцію поняття «тимчасово переміщений вищий навчальний заклад, тимчасово переміщена наукова установа», визначено особливості діяльності переміщених вищих навчальних закладів та здійснення державного управління ними. Загалом, прийняття даного Закону є прогресивним фактом не лише в контексті вирішення проблем переміщених вищих навчальних закладів, а й для системи вищої освіти загалом.

Реформування державного управління вищою освітою здійснюється на підставі Конституція України, Законів України «Про освіту», «Про вищу освіту», «Про засади державної регіональної політики» та Націо-

нальної стратегії розвитку освіти в Україні. Реформування в першу чергу має бути направлено на зменшене впливу держави та збільшення впливу громадськості на управління вищою освітою.

Повноваження з управління вищими навчальними закладами, що здійснюють інші центральні органи виконавчої влади має бути передано до компетенції Міністерства освіти та науки України.

Реалізуючи принцип децентралізації влади, у Міністерства освіти і науки України мають залишитись лише стратегічні повноваження, інші повноваження мають бути передані регіональним органам влади, громадським організаціям та безпосередньо вищим навчальним закладам.

¹ Про вищу освіту: Закон України від 01 липня 2014 р. № 1556-VII: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>

² Державна національна програма «Освіта» («Україна XXI століття»): Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 1993 р. № 896: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/896-93-%D0%BF>

³ Про Національну доктрину розвитку освіти: Указ Президента України від 17 квітня 2002 р. № 347/2002 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 16. – Ст. 860.

⁴ Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року: Указ Президента України від 25 червня 2013 р. № 344/2013 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 50. – Ст. 1783.

⁵ Основні показники діяльності вищих навчальних закладів України на початок 2015/16 навчального року: статистичний бюлетень / Державна служба статистики України / Відп. за вип. О. О. Кармазіна. – К., 2016. – С. 10 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>

⁶ Бюджетний кодекс України: Закон України від 08 липня 2010 р. № 2456-VI : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page>

⁷ Основні показники діяльності вищих навчальних закладів України на початок 2015/16 навчального року: статистичний бюлетень / Державна служба статистики України / Відп. за вип. О. О. Кармазіна. – К., 2016. – С. 20 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>

⁸ Батечко Н. Г. Державне управління сферою вищої освіти України: суперечності сучасного розвитку / Н. Г. Батечко // Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили (серія: педагогіка). – 2012. – Вип. 197. – Т. 209. – С. 12.

⁹ Про внесення змін до законів України «Про вищу освіту» та «Про освіту» (щодо мережі розпорядників бюджетних коштів – навчальних закладів державної форми власності): проект Закону від 09 січня 2013 р. № 1221: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=45397

¹⁰ Левківський К. М. Якісна освіта – запорука самореалізації особистості / К. М. Левківський // Вища школа. – 2010. – № 1. – С. 6.

¹¹ Шаповал Р. В. Освітня діяльність в Україні: проблеми та перспективи розвитку / Р. В. Шаповал // Європейські перспективи. – 2010. – № 4. – С. 37.

¹² Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності вищих навчальних закладів, наукових установ, переміщених з тимчасово окупованої території та з населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження: Закон України від 03 листопада 2016 р. № 1731-VIII : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1731-19>

Резюме

Уложенко В. М. Правові аспекти модернізації державного управління вищими навчальними закладами в Україні.

У статті досліджено правові засади державного управління в Україні, що базується на Національній доктрині розвитку освіти та Законів України «Про освіту» та «Про вищу освіту». Зокрема, наголошується на необхідності децентралізації управління вищою освітою, шляхом чіткого розмежування функцій центральних і регіональних органів державної влади та передачу частини повноважень від перших до останніх. Розглянуто проблемні аспекти системи управління вищою освітою, що гальмують її розвиток та модернізацію. Зокрема, переважно використання інструментів прямого впливу (державне замовлення, ліцензування, акредитація, контроль за якістю вищої освіти, встановлення стандартів, нормативів тощо); наявність вищих навчальних закладів, державного управління якими здійснює не Міністерство освіти і науки України, а інші центральні органи виконавчої влади.

Ключові слова: вища освіта, вищі навчальні заклади, державне управління вищими навчальними закладами, автономія вищого навчального закладу, державно-громадське управління вищою освітою, децентралізація управління у сфері вищої освіти, якість вищої освіти, Закон України «Про вищу освіту», Кабінет Міністрів України, Міністерство освіти і науки України.

Резюме

Уложенко В. Н. Правовые аспекты модернизации государственного управления высшим учебным заведением в Украине.

В статье исследованы правовые аспекты государственного управления в Украине, основанные на Национальной доктрине развития образования и Законах Украины «Об образовании» и «О высшем образовании». Отмечается необходимость децентрализации управления высшим образованием, путем четкого разграничения функций центральных и региональных органов государственной власти и передачи части полномочий от первых к последним. Рассмотрены проблемные аспекты системы управления высшим образованием, которые тормозят ее развитие и модернизацию. Преимущественное использование инструментов прямого воздействия (государственный заказ, лицензирование, аккредитация, установление стандартов, нормативов и т.д.); наличие высших учебных заведений, государственного управления которыми осуществляет не Министерство образования и науки Украины, а другие центральные органы исполнительной власти.

Ключевые слова: высшее образование, высшие учебные заведения, государственное управление высшими учебными заведениями, автономия высшего учебного заведения, государственно-общественное управление высшим образованием,

децентралізація управління в сфері вищого образования, качество высшего образования, Закон Украины «О высшем образовании», Кабинет Министров Украины Министерство образования и науки Украины.

Summary

Ulozhenko V. Legal aspects of modernization of public administration universities in Ukraine.

The paper research the legal principles of public administration in Ukraine, based on the National Doctrine of Education and the Law of Ukraine “On education” and “higher education”. In particular, there is the need for decentralization of higher education through a clear separation of functions of central and regional authorities and the transfer of powers from the first to the last. Considered problematic aspects of the system of higher education that hinder its development and modernization. In particular, the predominant use of instruments of direct impact (public procurement, licensing, accreditation, quality control of higher education, setting standards, regulations, etc.); availability of higher education, public administration which does not implement by Ministry of Education and Science of Ukraine and other central executive authorities.

Key words: higher education, higher education, public administration, universities, autonomy of the university, state and public administration of higher education, decentralization of governance in higher education, quality of higher education, the Law of Ukraine “On education”, the Cabinet of Ministers of Ukraine Ministry of education and Science of Ukraine.

УДК 341.233.111

Я. В. ШАШЕНОК

Ярослав Валерійович Шашенок, аспірант Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

ПОНЯТТЯ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

Будь-які суспільні відносини, як відомо, перебувають у постійному розвитку, що, у свою чергу, обумовлює модифікацію сталих категорій і трансформацію їх в нові поняття. Одним з таких понять є «фінансовий контроль» та «державний фінансовий контроль». У вітчизняній і зарубіжній економічній та фінансово-правовій науці існують відповідні дослідження вказаних понять. Однак проблематика змісту видів, форм, методологічних засад організації фінансового контролю і державного фінансового контролю в Україні в умовах формування ринкової економіки обумовлюється необхідністю подальшого дослідження. Крім того, публічний характер фінансових правовідносин розкриває зміст фінансового контролю в нових аспектах, що, у свою чергу, впливає як на розуміння державного фінансового контролю, так і його межі. На даний час чинне законодавство України не містить однозначного визначення понять «фінансовий контроль» і «державний фінансовий контроль», чітко не визначена система органів контролю, відсутні норми, які б забезпечили ефективне проведення контрольних заходів тощо.

Основою у змісті понять «фінансовий контроль» та «державний фінансовий контроль» є термін «контроль». У науковій літературі обґрунтовується теза, що контроль належить до найважливішої функції держави¹; він є основним засобом забезпечення законності та дисципліни в різних галузях народного господарства². У зв'язку з цим у низці наукових праць акцентується увага щодо подвійної природи контролю. З одного боку, – це функція управління³, а з іншого, – форма зворотного зв'язку, що дає змогу встановити точність додержання параметрів визначених для системи, виявити відхилення та визначити шляхи подолання наявних перешкод для ефективного функціонування всієї системи⁴.

Подвійна природа поняття «контролю» простежується в його етимології. З французької мови *controle* перекладається як зворотній, вторинний запис з метою перевірки першого запису, нагляд. В англійській мові *control* використовується в іншому значенні – влада, панування, насильство⁵.

Отже, при з'ясуванні сутності контролю необхідно враховувати його подвійну природу: у першому випадку контроль – це діяльність системи уповноважених контролюючих суб'єктів, що спрямована на перевірку та оцінку діяльності, результатів підконтрольних об'єктів. В іншому – контроль виступає невід'ємним елементом управління відповідним об'єктом, що здійснюється з метою забезпечення законності, раціональності, ефективності й достовірності діяльності та її результатів. З огляду на ці обставини контроль існує в якості зовнішньої системи нагляду за підконтрольними об'єктами, який здійснюється уповноваженими суб'єктами загальної та спеціальної компетенції, а також і внутрішньої, оскільки система контролю, виступає одним із елементів організації управління з боку задіяних учасників. Виокремлення елементів зовнішнього та внутрішнього контролю також простежується і в системі органів державного фінансового контролю, яка функціонує з урахування специфіки фінансових правовідносин. Таким чином, зовнішній державний фінансовий контроль передбачає існування незалежного вищого органу фінансового контролю, завданням якого є перевірка ефективності внутрішнього контролю. Натомість, система органів внутрішнього держав-