



6. Рабинович П.М. Основы общей теории государства и права : [учебное пособие] / П.М. Рабинович. – 9-е изд., с изменениями. – Л. : Край, 2007 – 192 с.

7. Скакун О.Ф. Теория государства и права : [учебник] / О.Ф. Скакун. – 2-е издание. – К. : Алерта; ЦУЛ, 2011. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.pravoznavec.com.ua/books/6/434/17/#chapter>.

8. Ковальчук Ю.Я. Элементы налога и проблемы законодательного закрепления / Ю.Я. Ковальчук [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/chem_biol/nvnlts/16_2/307_Kowalczyk_16_2.pdf.

9. Шопина И.М. Относительно концептуальных подходов к определению понятия правового регулирования / И.М. Шопина [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11simvpr.pdf>.

10. Старчук А.В. Относительно понятия принципов права / А.В. Старчук [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://kul.kiev.ua/images/chasop/2012_2/40.pdf.

11. Месхия Г. Понятие и сущность принципов налогового права / Г. Месхия [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Iaю

КОНТРОЛЬ КАК ОСНОВНАЯ ФУНКЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИНСПЕКЦИИ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ

Сергей КУШНИР,

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры истории и теории государства и права
Запорожского национального университета

Summary

The article describes the functions of the State Inspection of education in Ukraine, emphasized the imperfection of the legal regulation of the activities of the inspection and to develop ways to improve it.

Key words: state control in sphere of education, institutional control, th State Inspectorate of education, inspection, inspection functions of state educational institutions of Ukraine.

Аннотация

В статье проанализированы функции Государственной инспекции учебных заведений Украины, акцентировано внимание на несовершенстве правового регулирования направлений деятельности данной инспекции и разработаны пути его совершенствования.

Ключевые слова: государственный контроль в сфере образования, ведомственный контроль, Государственная инспекция учебных заведений, инспектирование, функции Государственной инспекции учебных заведений Украины.

Постановка проблемы. Субъектом государственного контроля в сфере образования среди других на законодательном уровне является Государственная инспекция учебных заведений (далее – ГИУЗ Украины). При этом нормы, регулирующие контроль, осуществляемый данной инспекцией, содержат ряд специально принятых по регламентации данного субъекта контроля деятельности актов.

Актуальность темы. О доскональности положений норм, регулирующих контроль, осуществляемый данной инспекцией, речь не идет, что обуславливает актуальность выбранной темы.

Целью данной статьи является анализ норм законодательства Украины, регулирующие статус ГИУЗ Украины как субъекта контроля в сфере образования с тем, чтобы выявить несовершенства правового регулирования и предложить пути их решения. Для этого представляется необходимым анализ функций ГИУЗ Украины и путей их правового регулирования, установления несовершенств урегулирования направлений деятельности инспекции и разработка путей по их устранению.

Изложение основного материала исследования. Начнем с неточности, которую содержат ряд нормативно-правовых актов сферы образования, отмечая, что государственный контроль в

этой сфере осуществляется центральным органом исполнительной власти, реализующим государственную политику в сфере образования, и местными органами управления образованием. Анализ п. 1 Положения о МОН Украины [1] дает основания утверждать, что это министерство является главным органом в системе центральных органов исполнительной власти по обеспечению формирования и реализации государственной политики в сферах образования и науки. Отсюда получается, что есть «не главные» органы, которые реализуют политику государства в сфере образования. К их числу, в соответствии п. 1 Положения о Государственной инспекции учебных заведений Украины, утвержденного Указом Президента Украины от 8 апреля 2011 г. № 438 [2], указанная инспекция входит как часть системы органов исполнительной власти, что также обеспечивает реализацию государственной политики в сфере образования. Уже сравнение этих двух положений указывает на неточность конструкции по определению субъектов государственного контроля в сфере образования, среди которых есть не один центральный орган исполнительной власти, имеющий соответствующие полномочия, а, следовательно, должен быть признан субъектом государственного контроля.



И это должно быть учтено во всех нормативно-правовых актах сферы образования, регулирующих вопросы осуществления государственного контроля.

Исключением не должен быть и недавно принятый Закон Украины «О высшем образовании» от 01.07.2014 г. № 1556-VII [3]. Ведь в ст. 77 опять же установлено, что только центральный орган исполнительной власти, обеспечивающий реализацию государственной политики в сфере образования, является субъектом государственного надзора (контроля) за деятельностью учебных заведений. При этом в ч. 1 ст. 12 этого закона установлено, что управление в сфере высшего образования в пределах своих полномочий осуществляется: 1) Кабинетом Министров Украины; 2) центральным органом исполнительной власти в сфере образования и науки; 3) отраслевыми государственными органами, к сфере управления которых принадлежат высшие учебные заведения; 4) органами власти Автономной Республики Крым, органами местного самоуправления, к сфере управления которых принадлежат высшие учебные заведения; 5) Национальной академией наук Украины и национальными отраслевыми академиями наук; 6) учредителями высших учебных заведений; 7) органами общественного самоуправления в сфере высшего образования и науки; 8) Национальным агентством по обеспечению качества высшего образования.

Субъекты управления, определенные в подп. 1, 3, 4, 6, относятся к числу субъектов государственного контроля за деятельностью учебных заведений сферы высшего образования в Украине.

Относительно статуса ГИУЗ Украины, которая является центральным органом исполнительной власти, деятельность которого направляется и координируется Кабинетом Министров Украины через Министра образования и науки Украины (п. 1 Положения о ГИУЗ Украины, утвержденного Указом Президента Украины от 8 апреля 2011 г. № 438 [2]), то уже само название данного органа как «инспекция» указывает на специфику и приоритетность осуществляемой им деятельности:— это контроль в сфере образования. И об этом четко указано в том же п. 1 Положения о ГИУЗ Украины, а именно,

что «ГИУЗ Украины входит в систему органов исполнительной власти и обеспечивает реализацию государственной политики в сфере образования путем осуществления государственного надзора (контроля) за деятельностью учебных заведений независимо от их подчинения и формы собственности».

Соответствующие полномочия закреплены в п. 4 этого же Положения [2], где наряду с контрольными выделены и другие направления деятельности инспекции. Анализ п. 4 Положения о ГИУЗ Украины [2] позволяет утверждать, что функция контроля является одним из направлений деятельности соответствующего центрального органа исполнительной власти. Кроме контроля, в число функций инспекции можно отнести изучение работы органов управления образованием; анализ работы учебных заведений; своевременное информирование органов управления образованием о сроках и последствиях проведения проверок подчиненных им учебных заведений; обобщение практики применения законодательства по вопросам государственного контроля, относящейся к ее компетенции; разработку предложений по совершенствованию законодательных актов, актов Президента Украины, Кабинета Министров Украины, нормативно-правовых актов министерств и в установленном порядке предоставление их Министру; участие в подготовке и рассмотрении проектов решений по вопросам реформирования образования; прогнозирование развития системы образования и ее организационно-правового обеспечения; осуществление методического руководства и координации работы органов управления образованием; изучение состояния организации производственной практики учащихся и студентов, трудоустройство выпускников высших и профессионально-технических учебных заведений и другие.

Понятно, что в рамках цели данного исследования акцентируем внимание на функции государственного контроля.

И сразу приходится констатировать несовершенство правового регулирования данного аспекта деятельности ГИУЗ Украины. А именно, в п. 4 подп. 1 Положения о ГИУЗ Украины [2] устанавливаются полномочия инспекции

для осуществления контроля за выполнением учебными заведениями положений Конституции, законов Украины и других нормативно-правовых актов по вопросам образования. А в подп. 3 отдельно выделены полномочия проведения комплексных проверок дошкольных, общеобразовательных, внешкольных, профессионально-технических и высших учебных заведений, контроль проведения аттестационной экспертизы и координация работы, связанной с программно-методическим обеспечением аттестации этих учебных заведений.

Если сравнить положение данных подпунктов, то становится понятным дублирование полномочий инспекции. Ведь комплексная проверка вполне может быть формой контроля на предмет выполнения учебными заведениями положений Конституции, законов Украины и других нормативно-правовых актов по вопросам образования. Если учесть и положение подп. 4, 5 и 6, то вообще не понятно соотношение понятий «контроль ГИУЗ Украины», «государственный контроль», «проверки», «инспектирование» и «государственное инспектирование».

Так, в п. 4 говорится об осуществлении ГИУЗ Украины плановых мероприятий государственного надзора (контроля) в системе общеобразовательной, профессионально-технической и высшего образования с периодичностью в зависимости от степени риска от осуществления хозяйственной деятельности по предоставлению образовательных услуг. Но мы же помним, что в подп. 1 указано о контроле за выполнением учебными заведениями нормативно-правовых актов Украины. Сопоставление указанных положений указывает на разграничение плановых контрольных мероприятий и контроля соблюдения и выполнения требований законодательства учебными заведениями, противоречит и практике государственного контроля, и логике осуществления функции контроля в сфере образования, когда каждое мероприятие включает проверку соблюдения и выполнения учебного заведениями требований различного уровня нормативно-правовых актов.

Или сопоставления положений подп. 4 и 5 указывает на то, что инспекции и плановые мероприятия государ-



ственного контроля ГИУЗ Украины – не пересекаются. Хотя вполне возможно проведение инспектирования по плану. В частности, в п. 2 Порядка государственного инспектирования учебных заведений [4] определено, что инспекция проводится ГИУЗ путем проведения комплексной или выборочной проверки, может быть плановой или внеплановой, выездной или невыездной. Отсюда следует, что методом контроля в форме инспектирования может быть проверка, которая по организационным критериям может быть плановой или внеплановой, по критерию предмета контроля – комплексная или выборочная, а по критерию близости к объекту – выездной или невыездной.

Сопоставление положений подп. 1 и 6 Положения о ГИУЗ Украины [2] не дает возможности понять соотношение понятий «контроль за соблюдением требований стандартов высшего образования» и «контроль за выполнением учебными заведениями положений Конституции, законов Украины и других нормативно-правовых актов по вопросам образования». Исходя из названных положено, данные понятия – это категории, которые не пересекаются, поэтому их контроль выделено в качестве отдельных полномочий ГИУЗ Украины. Анализ же их соотношения с позиции теории административного права и законодательства Украины дает основания для иного вывода. Требования стандартов высшего образования могут быть частью законодательства Украины. Например, стандарты образовательной деятельности в сфере высшего образования в Украине. Прежде систему стандартов высшего образования, в соответствии со ст. 11 Закона Украины «О высшем образовании», который уже потерял силу, составляли государственный стандарт высшего образования, отраслевые стандарты высшего образования и стандарты высшего образования высших учебных заведений. Так и сегодня, в число стандартов образовательной деятельности входят государственные. А именно, согласно ст. 9 Закона Украины «О высшем образовании» от 01.07.2014г. № 1556-VII [3], стандарт образовательной деятельности – это совокупность минимальных требований к кадровому, учебно-методическому, материально-техническому и информационному обеспечению

образовательного процесса вуза и научного учреждения. Стандарты образовательной деятельности разрабатываются и утверждаются центральным органом исполнительной власти в сфере образования и науки по согласованию с Национальным агентством по обеспечению качества высшего образования.

В подп. 5 и 6 Положения о ГИУЗ Украины [2] говорится об инспектировании и государственном инспектировании как полномочиях ГИУЗ Украины. И возникает вопрос: может осуществлять государственная инспекция негосударственное инспектирование? Отдельным актом определен порядок государственного инспектирования. В частности, речь идет о Порядке государственного инспектирования учебных заведений, утвержденном Постановлением Кабинета Министров Украины от 3 мая 2012 г. № 353 [4].

В подп. 7 п. 4 Положения о ГИУЗ Украины [2] определены полномочия инспекции об оценке соответствия деятельности учебных заведений государственным стандартам и требованиям, внесения предложений по устранению негативных и распространения позитивных тенденций в развитии образования. Исходя из содержания государственного контроля в сфере образования, считаем данные полномочия не нужными для отдельного закрепления рядом с закрепленным полномочием на осуществление государственного контроля в сфере образования, оценка и корректировка развития системы охватывает своим содержанием. По аналогичным основаниям в подп. 8 нецелесообразным считаем уточнения о принятии ГИУЗ Украины необходимых мер для устранения выявленных в ходе контроля нарушений и недостатков. В этом же пункте считаем целесообразным избежать ограничения форм контроля ГИУЗ Украины исключительно проверками через конструкцию «своевременно информирует органы управления образованием о сроках и последствиях проведения проверок ...».

Эти и другие недостатки правового регулирования следует исправить путем изменений правового регулирования осуществления функции контроля ГИУЗ Украины. Предлагаем п. 4 изложить в следующей редакции:

«ГИУЗ Украины в соответствии с возложенными на нее задачами:

1) осуществляет контроль в сфере образования в форме инспектирования по исполнению и соблюдению учебными заведениями положений Конституции, законов Украины и других нормативно-правовых актов по вопросам образования, включая требования стандартов образования; по вопросам организации учебно-воспитательной и научно-методической работы, эффективности использования педагогического, научно-педагогического потенциала и материальных ресурсов, обеспечения развития материально-технической базы и социальной сферы; по вопросам качества подготовки учебным заведением воспитанников, учеников, студентов (слушателей), курсантов, экстернов, ассистентов-стажеров, интернов, клинических ординаторов, соискателей, аспирантов (адъюнктов) и докторантов;

2) контролирует проведение аттестационной экспертизы и координирует работу, связанную с программно-методическим обеспечением аттестации этих учебных заведений;

3) осуществляет учебно-методическое руководство за соблюдением требований стандартов высшего образования;

4) участвует в мониторинге качества подготовки учащихся и студентов;

5) изучает работу органов управления образованием по реализации ими государственной политики в сфере образования, эффективности управления учебными заведениями;

6) анализирует работу учебных заведений относительно соблюдения нормативно-правовых актов в области образования;

7) своевременно информирует органы управления образованием о сроках и последствиях контроля подчиненных им учебных заведений;

8) обобщает практику применения законодательства по вопросам государственного контроля, относящейся к ее компетенции, разрабатывает предложения по совершенствованию законодательных актов, актов Президента Украины, Кабинета Министров Украины, нормативно-правовых актов министерств и в установленном порядке представляет их Министру;

9) участвует в подготовке и рассмотрении проектов решений по вопросам реформирования образования, прогно-



зирования развития системы образования и ее организационно-правового обеспечения;

10) осуществляет методическое руководство и координацию работы органов управления образованием по вопросам организации и проведения контрольных мероприятий и аттестации подчиненных им учебных заведений;

11) изучает состояние организации производственной практики учащихся и студентов, трудоустройство выпускников высших и профессионально-технических учебных заведений;

12) осуществляет другие полномочия, определенные законом Украины и возложенные на нее Президентом Украины».

Положения, плановые мероприятия государственного надзора (контроля) в системе образования осуществляются с периодичностью в зависимости от степени риска от осуществления образовательной деятельности считаем достаточным для закрепления в нормах Порядка государственного инспектирования учебных заведений критериев, по которым оценивается степень риска от осуществления хозяйственной деятельности по предоставлению образовательных услуг в системе определенного уровня образования и определяется периодичность осуществления плановых мероприятий государственного надзора (контроля) как дополнение к соответствующим постановлениям Кабинета Министров Украины.

В п. 4 Положения о ГИУЗ Украины [2], таким образом, будет определен государственный контроль учебных заведений как одна из функций ГИУЗ Украины. В то же время, мы должны помнить, что между субъектом и объектом управления не существует абсолютных границ: одна и та же структура может быть и субъектом, и объектом управления [5, с. 95]. Поэтому вполне логичным является закрепление полномочий ГИУЗ Украины по контролю осуществления мероприятий по предотвращению коррупции, за использованием финансовых и материальных ресурсов и других вопросов в аппарате ГИУЗ Украины (п. 5 Положения о ГИУЗ Украины [2]). В данном случае речь идет об аппарате ГИУЗ Украины как объекте контроля, внутреннем для самой инспекции.

Обратим внимание, что единственной формой контроля ГИУЗ опреде-

лено инспектирование, проводимое в соответствии с п. 2 Порядка государственного инспектирования учебных заведений [4] путем комплексной или выборочной проверки, может быть плановой или внеплановой, выездной или невыездной.

В этом контексте отметим, что в п. 1 указанного Порядка [4] целью инспектирования определяется «выявления нарушений требований законодательства по предоставлению образовательных услуг и государственных стандартов образования и предотвращения таких нарушений». Считаем формулировку цели в указанном виде необходимой для изменения. В частности, при определении цели инспектирования следует исходить из цели государственного контроля в сфере развития системы образования Украины в соответствии с заранее определенными (прежде всего, МОН Украины и Верховной Радой Украины) параметрами, снижения вероятности возникновения отклонений от определенного направления развития.

Недостатком правового регулирования государственного контроля со стороны ГИУЗ Украины является то, что в п. 2 Порядка государственного инспектирования учебных заведений [4] предметами контроля со стороны ГИУЗ Украины могут быть: выполнение учебным заведением положений Конституции и законов Украины, других нормативно-правовых актов по вопросам образования; соблюдение учебным заведением требований государственных стандартов образования; качество подготовки учебным заведением воспитанников, учеников, студентов (слушателей), курсантов, экстернов, ассистентов-стажеров, интернов, клинических ординаторов, соискателей, аспирантов (адъюнктов) и докторантов; организация в учебном заведении учебно-воспитательной, учебно-методической и научной работы; эффективность использования учебным заведением педагогического и научно-педагогического потенциала и материальных ресурсов; обеспечение развития и эффективности использования учебным заведением материально-технической базы и объектов социальной сферы.

Как видим, отдельно определены «выполнения учебным заведением

положений Конституции и законов Украины, других нормативно-правовых актов по вопросам образования»; отдельно – «соблюдение учебным заведением требований государственных стандартов образования». Хотя первое понятие является целым относительно второго. Этот недостаток следует исправить аналогично предложениям по регулированию данного аспекта контроля в Положении о ГИУЗ Украины.

Выводы. Учитывая изложенное, приходим к выводу, что совершенствование правового регулирования государственного внутреннего специализированного контроля за деятельностью учебных заведений в Украине со стороны ГИУЗ Украины должно включать просмотр закрепленных функций инспекции с тем, чтобы устранить дублирование, структурировать, закрепить функции, исходя из понимания государственного контроля как деятельности, включающий корректирующие меры, привлечение виновных лиц к ответственности для достижения цели государственного контроля в сфере образования, развитие соответствующей системы в соответствии с заранее определенными (прежде всего, МОН Украины и Верховной Радой Украины) параметрами, снижение вероятности возникновения отклонений от определенного направления развития.

Список использованной литературы:

1. Положення про Міністерство освіти і науки України, затверджене Указом Президента України від 25 квітня 2013 року № 240/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/240/2013>.
2. Указ Президента України «Про затвердження Положення про Державну інспекцію навчальних закладів України від 08.04.2011 р. № 438/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/438/2011>.
3. Закону України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 р. № 1556-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.
4. Постанова Кабінету міністрів України «Про затвердження Порядку



державного інспектування навчальних закладів» від 3 травня 2012 р. № 353 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/353-2012-%D0%BF>.

5. Собченко В.В. Поняття об'єкта і суб'єкта в управлінні соціальним захистом населення / В.В. Собченко // Сучасні проблеми гуманізації та гармонізації управління : матеріали другої міжнародної міждисциплінарної науково-практичної конференції. – Харків, 2001. – С. 95–96.

ПОНЯТИЕ И СУБЪЕКТЫ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА В УКРАИНЕ: ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Артур ЛОПУШАНСКИЙ,

соискатель кафедры теории и истории государства и права
Национального педагогического университета имени М. П. Драгоманова

Summary

The author examines the diversity of views and thoughts of researchers to legislate, and defines the features of legislative activity. Considerable attention is also devoted to the analysis of the legal status of the subjects of legislative activities in Ukraine. The author concludes that in Ukraine at the moment there is no conceptual approach to the regulation of the system of legislation by the state, so there is a need to improve the regulatory framework of legislative activity in Ukraine in the object plane of legislative policy, the organization of the legislative process and legislative technique.

Key words: law, legislation, subject of legislative activity.

Аннотация

В статье автор изучает многообразие взглядов и мыслей исследователей на законотворчество, а также определяет особенности законотворческой деятельности. Значительное внимание посвящено также анализу правового статуса субъектов законотворческой деятельности в Украине. Автор делает вывод, что в Украине на сегодняшний момент отсутствует концептуальный подход к системному регулированию законотворчества со стороны государства, поэтому есть необходимость совершенствования нормативно-правового обеспечения законотворческой деятельности в Украине в предметных плоскостях законодательной политики, организации законотворческого процесса и законодательной техники.

Ключевые слова: закон, законотворчество, субъект законотворческой деятельности.

Постановка проблемы. Одним из наиболее важных факторов, от которых сегодня зависит состояние дел в Украине, ее социальные, политические и экономические перспективы, благосостояние граждан и их отношение к государству, является качество украинских законов, а также общий уровень деятельности государства по их подготовке и принятию, которую чаще всего называют законотворчеством (законотворческой деятельностью).

Актуальность темы. В юридической науке исследованию не только законотворчества, но и близких по значению слов (правотворчества, нормотворчества, законодательной деятельности) посвящено немало научных работ отечественных и зарубежных ученых. На первый взгляд, перечисленные понятия очень близки, возможно, даже одинаковы по содержанию. На самом деле, такое мнение – ошибочно, поскольку прежде всего они отличаются по субъектам и по результату, на который направлена соответствующая деятельность.

Законотворчество является исключительной прерогативой высших представительных органов государства

(в Украине – Верховной Рады) или народа в предусмотренных законом случаях. Правотворчество, которое заканчивается принятием законов, называется законотворчеством. Зато результатом правотворчества являются все нормативно-правовые акты: законы и подзаконные нормативно-правовые акты (указы, распоряжения, постановления и т. д.), которые появляются в результате деятельности органов государственной власти, местного самоуправления, других субъектов, уполномоченных на принятие норм права.

Однако право может существовать не только в конкретных нормативно-правовых актах, но и в правосознании, правовых теориях, правоотношениях, правомерном поведении субъектов и т. д., и охватываться понятием «правотворчества».

Необходимо акцентировать внимание на том, что в юридической литературе обычно не разграничиваются понятия «правотворчество» и «нормотворчество», учитывая то, что они оба охватывают собой деятельность, направленную на принятие (изменение, отмену) норм права.