

СУТНІСТЬ ТА ЗМІСТ КОНТРОЛЮ ЯК СПОСОБУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ

Невядовський Владислав Олегович - кандидат юридичних наук, доцент
кафедри адміністративного права та процесу Харківського національного
університету внутрішніх справ

УДК: 342.95 (477)

The article, based on the analysis of scientific views of scientists reveals general theoretical approaches to the interpretation of the concept and features of control activities. The characteristic of control as a way to ensure legality in the activities of higher education institutions is given. The main features of such control are analyzed and the existence of an extensive system and forms of its practical implementation are emphasized.

Key words: control, ensuring legality, institutions of higher education, control in the field of higher education.

Articolul, bazat pe analiza punctelor de vedere științifice ale oamenilor de știință, dezvăluie abordări teoretice generale ale interpretării conceptului și caracteristicilor activităților de control. Este dată caracteristica controlului ca modalitate de asigurare a legalității în activitățile instituțiilor de învățământ superior. Principalele caracteristici ale unui astfel de control sunt analizate și se subliniază existența unui sistem extins și a unor forme de implementare practică a acestuia.

Cuvinte cheie: control, asigurarea legalității, instituții de învățământ superior, control în domeniul învățământului superior.

В статье, опираясь на анализ научных взглядов ученых раскрыты общетеоретические подходы к толкованию понятия и особенностей контрольной деятельности. Охарактеризованы контроль, как способ обеспечения законности в деятельности высших учебных заведений. Проанализированы главные признаки такого контроля и отмечено о существовании разветвленной системы и форм его практической реализации.

Ключевые слова: контроль, обеспечение законности, высшие учебные заведения, контроль в сфере высшего образования.

Постановка проблеми. Враховуючи специфіку та особливості вищої освіти, а також зацікавленість держави та суспільства в розвитку цієї сфери, особливого значення набуває здійснення контролю за даною галуззю. Якщо не вдаватись у глибокі філософські розмірковування, контроль має значення дієвого засобу забезпечення законності в різних сферах суспільного життя. Однією з подібних в тому числі є галузь вищої освіти, в межах якої спеціально уповноважені заклади виконують особливо важливі виховні функції направлені на

соціальне просвітництво, через що питання правомірності та ефективності їх роботи неможливі без ефективного контролю

Стан дослідження проблеми. Окремі проблемні питання, пов'язані із забезпеченням законності в діяльності закладів вищої освіти у своїх наукових працях розглядали: А.Н. Азриляна, С.В. Бардаша, Д.А. Бондаренко, І.І. Борисенко, В.М. Гаращука, С.О. Гуткевича, Є.В. Калюги, Н.С. Мороза, О.М. Музичук, О.І. Остапенко, Н.І. Петренко, В.А. Рудьєва та інших. Втім, незважаючи на чималу кількість науко-

вих здобутків, в юридичній літературі відсутні комплексні дослідження, присвячені характеристиці контролю як способу забезпечення законності в діяльності закладів вищої освіти.

Мета і завдання дослідження. Метою статті є з'ясування сутності та змісту контролю як способу забезпечення законності в діяльності закладів вищої освіти. Для досягнення вказаної мети необхідно вирішити наступні завдання: здійснити аналіз загально-теоретичних підходів до тлумачення поняття та особливостей контролю та контрольної діяльності; розкрити зміст вказаної категорії в контексті перевірки діяльності ЗВО.

Наукова новизна дослідження полягає у тому, що стаття є однією із перших спроб комплексно розкрити сутність та зміст контролю як способу забезпечення законності в діяльності закладів вищої освіти.

Виклад основного матеріалу. Слово «контроль» з французької мови означає «протиставлення паперу з записами, документами, тобто зіставлення записів та відомостей». Відповідно до Словника української мови за редакцією І.К. Білодіда слово «контроль» розривається, як: перевірка, облік діяльності кого-, чого-небудь, нагляд за кимось, чимось; установа або організація, що здійснює нагляд за ким-, чим-небудь або перевіряє його; контролери тощо [1].

Не менша кількість підходів до тлумачення поняття «контроль» існує у роботах науковців. Так, О.І. Остапенко тлумачить контроль як систему спостереження та перевірки відповідності функціонування об'єкта прийнятим управлінським рішенням: законам, планам, нормам, стандартам, правилам, наказам, виявлення допущених відхилень і визначення шляхів їх усунення [2, с.8]. Н.М. Малюга, С.В. Бардаш, Н.І. Петренко переконані, що контроль – це систематичне спостереження і перевірка процесу функціонування відповідного об'єкта з метою встановлення його відхилень від заданих параметрів [3, с.10]. Є.В. Калюга вважає, що контроль варто розглядати як постійно діючу, науково обґрунтовану і добре продуману систему спостереження та перевірки відповідних процесів [4, с.34]. Л.В. Дікань вважає, що у більш загальному вигляді під контролем

слід розуміти систему відносин з приводу систематичного спостереження і перевірки ходу функціонування відповідного об'єкта деякого суспільного, виробничого або іншого процесу контролюючими органами, установами, уповноваженими особами з метою встановлення відхилень об'єкта контролю від заданих параметрів» [5, с.50].

Враховуючи викладене, у загальному розумінні контроль – це особливий вид діяльності, направлений на перевірку когось або чогось на предмет дотримання норм чинного законодавства, та вжиття на основі отриманих від перевірки результатів заходів, направлених на забезпечення відповідності підконтрольного об'єкту встановленим вимогам, нормам, стандартам тощо. Але подібне розуміння відображає класичну сутність поняття «контроль», яке по-своєму інтерпретується у площині освіти та вищої освіти зокрема.

Наприклад, С.М. Кушнір пропонує контроль у сфері вищої освіти охарактеризувати як процес, що містить п'ять послідовних стадій: 1) підготовча стадія, яка охоплює два різні види планування; 2) змістовно-технологічна, що містить активні дії суб'єктів контролю із застосуванням різних методів і методик отримання реальної інформації про стан об'єкта або певних предметів, включаючи встановлення ідентичності розбіжностей (виявлення, кількісна оцінка), документування інформації; 3) підсумкова, що передбачає оцінювання стану об'єкта чи стану певних предметів на ньому, вироблення і оформлення рішення суб'єктів контролю, обговорення такого; 4) інформування про результати контролю; 5) контроль за виконанням рішень, прийнятих за підсумками контролю [6, с.176]. Доповнюючи запропоновану думку І.І. Литвин робить висновок, що контроль не здійснюється заради самого себе та не має на меті вчинення тиску на об'єкт, а спрямовується на вдосконалення, поліпшення останнього, оптимізацію, підвищення якості й ефективності його функціонування, використання шляхом виявлення та усунення наявних у ньому недоліків і відхилень, а також у разі необхідності притягнення винних у їх появі осіб до відповідної юридичної відповідальності [7, с.116,118].

В.І. Опацький аналізує поняття та сутність контролю за діяльністю закладів вищої освіти дійшов висновку, що це комплекс здійснюваних спеціально уповноваженими державними, громадськими та самоврядними органами (за умови делегування їм відповідних повноважень) заходів зі спостереження, перевірки чи нагляду за дотриманням вищими навчальними закладами незалежно від форм їх власності вимог (стандартів, правил) в галузі вищої освіти, а також інших загальнообов'язкових вимог під час надання освітніх послуг [8, с.250].

Сутність та зміст контролю у сфері вищої освіти, зокрема, за діяльністю закладів вищої освіти частково визначено на законодавчому рівні. Відповідно до цільового нормативно-правового акту, Закону України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 №1556-VII контроль за дотриманням закладами вищої освіти незалежно від форми власності та підпорядкування законодавства у сфері освіти і науки та стандартів освітньої діяльності здійснює центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері освіти шляхом здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю навчальних закладів. Крім цього в законі наведено положення про специфічний громадський контроль у сфері вищої освіти, що є правом суспільства та окремих громадян, працівників у сфері вищої освіти, осіб, які навчаються, органів громадського самоврядування, професійних спілок, організацій роботодавців та їх об'єднань, громадських організацій отримувати у встановленому законодавством порядку доступ до інформації на всіх етапах прийняття рішень у сфері вищої освіти і науки, вносити пропозиції та зауваження до них, погоджувати прийняття визначених законом рішень [9].

Формуючи зміст контролю, як способу забезпечення законності діяльності закладів вищої освіти, варто пам'ятати про особливості вищої освіти в цілому та її особливе значення для суспільства та держави. На наш погляд дані фактори встановлюють завдання та межі контролю, а також визначають його ідею, функції, завдання та інше. Ґрунтуючись на цьому зауважимо, що контроль як спосіб забезпе-

чення законності в діяльності закладів вищої освіти – це особлива діяльність уповноважених суб'єктів, направлена на спостереження, аналіз та перевірку поточного стану роботи закладів вищої освіти та її відповідності визначеним законодавством стандартам та вимогам. Внаслідок особливої суспільної значущості вищої освіти, контроль законності закладів, які забезпечують її надання, виражено у різних державно-управлінських регуляторних механізмах.

Так, наприклад, варто відмітити, що в Україні існує одразу три координаційно-контрольні ланки в галузі вищої освіти. Першу представляє Кабінет Міністрів України (далі – КМУ), що є вищим органом виконавчої влади [9]. Другу ланку представлено Міністерством освіти та науки України (далі – МОН), яке відповідно до свого положення затвердженого Постановою КМУ від 16.10.2014 №630 є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної діяльності, інноваційної діяльності в зазначених сферах, трансферу (передачі) технологій, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю закладів освіти, підприємств, установ та організацій, які надають послуги у сфері освіти або провадять іншу діяльність, пов'язану з наданням таких послуг, незалежно від їх підпорядкування і форми власності. Основними завданнями МОН є: 1) забезпечення формування та реалізація державної політики у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної діяльності та інноваційної діяльності в зазначених сферах, трансферу (передачі) технологій; 2) забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю закладів освіти, підприємств, установ та організацій, які надають послуги у сфері освіти або провадять іншу діяльність, пов'язану з наданням таких послуг, незалежно від їх підпорядкування і форми власності [10].

Окремий напрям контролю за законодавчою відповідністю роботи закладів вищої осві-

ти здійснює Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти. У затвердженому Постановою КМУ від 15.04.2015 №244 Статусі цього відомства вказано, що воно є постійно діючим колегіальним органом, уповноваженим Законом України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 №1556-VII на реалізацію державної політики у сфері забезпечення якості вищої освіти Національне агентство під час реалізації державної політики у сфері забезпечення якості вищої освіти взаємодіє з Кабінетом Міністрів України, МОН, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, Національною академією наук та національними галузевими академіями наук, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, підприємствами, установами та організаціями, з науковими установами і закладами вищої освіти зарубіжних країн, а також з міжнародними організаціями в галузі вищої освіти [11].

Важливою частиною контролю є стандартизація та ліцензування діяльності закладів вищої освіти. Так, відповідно до норм Закону України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 №1556-VII Ліцензійні умови провадження освітньої діяльності встановлюють вичерпний перелік вимог, обов'язкових для виконання закладом вищої освіти або науковою установою, та вичерпний перелік документів, що додаються до заяви про отримання ліцензії. Ліцензійні умови провадження освітньої діяльності визначають: а) кадрові вимоги до працівників, які мають визначену освітню та/або професійну кваліфікацію; б) технологічні вимоги щодо наявності певної матеріально-технічної бази разом з даними, що дають змогу її ідентифікувати (для освітніх програм, що передбачають присвоєння професійної кваліфікації з професій, для яких запроваджено додаткове регулювання, та з урахуванням необхідності створення умов для осіб з особливими освітніми потребами) тощо [9].

Щодо стандартів вищої освіти, то це сукупність вимог до освітніх програм вищої освіти, які є спільними для всіх освітніх програм у межах певного рівня вищої освіти та спеціальності. Стандарт вищої освіти визначає такі вимоги до освітньої програми: 1) обсяг кредитів

Європейської кредитно-трансферної системи, необхідний для здобуття відповідного ступеня вищої освіти; 2) вимоги до рівня освіти осіб, які можуть розпочати навчання за цією програмою, та результатів їх навчання; 3) перелік обов'язкових компетентностей випускника; 4) нормативний зміст підготовки здобувачів вищої освіти, сформульований у термінах результатів навчання; 5) форми атестації здобувачів вищої освіти; 6) вимоги до створення освітніх програм підготовки за галуззю знань, двома галузями знань або групою спеціальностей (у стандартах рівня молодшого бакалавра), міждисциплінарних освітньо-наукових програм (у стандартах магістра та доктора філософії); 7) вимоги професійних стандартів (за їх наявності) [9].

Не менш важливим аспектом контролю законності діяльності закладів вищої освіти є акредитація останніх – державне визначення статусу (рівня) закладу вищої освіти [12]. Акредитаційна експертиза проводиться експертною комісією, яку формує МОН. Положення про експертну комісію та порядок проведення акредитаційної експертизи затверджує МОН. У разі прийняття позитивного рішення щодо акредитації закладу (напряму підготовки, спеціальності) МОН видає закладу освіти сертифікат про акредитацію закладу (сертифікат про акредитацію напряму підготовки, спеціальності) [12].

Висновки. Таким чином, проаналізувавши різні форми вираження та засоби здійснення контролю за діяльністю закладів вищої освіти, можна відмітити, що його сутність, як засобу забезпечення законності, виражається в наступному:

1) по-перше, існуванні багаторівневої структури управління вищою освітою та реалізації державної політики в цій сфері, яка об'єднує в собі вищі та центральні органи виконавчої влади, а також спеціальні організації, ціллю функціонування яких є координація і регулювання сектору вищої освіти, а також спостереження та перевірка роботи закладів вищої освіти щодо відповідності їх діяльності до офіційних державних вимог і стандартів;

2) по-друге, законодавчо встановлених жорстких та виключних ліцензійних вимог і

стандартів діяльності закладів вищої освіти України, недотримання яких веде до втрати права відповідною організацією провадити діяльність в галузі вищої освіти;

3) по-третє, наявності акредитаційної процедури перевірки статусу (рівня) закладу вищої освіти, що вимагає постійний розвиток останнього з метою поліпшення наукового процесу та професійних стандартів якості;

4) по-четверте, системності контролю, який включає в себе різні форми та заходи активного державного впливу на сектор вищої освіти в цілому, а також заклади вищої освіти безпосередньо; при цьому одним з підвидів контролю законності в роботі закладів вищої освіти є контроль за якістю вищої освіти що має відмінне призначення, а також нормативно основу, функції та завдання.

Тож, саме в цьому на наш погляд виражено сутність та зміст контролю, як способу забезпечення законності в діяльності закладів вищої освіти. Особливе значення сфери, до якої спрямовано дію даної категорії, визначає її специфіку та складність, внаслідок чого контроль у контексті вищої освіти, є цілком унікальним та нетиповим явищем, важливим елементом якого виступає контроль за якістю вищої освіти.

Література

1) Білодід І.К. Словник української мови: в 11 томах. Том 4, 1973. Стор. 271.

2) Остапенко О. І. Стандартизація, якість продукції, метрологія, сертифікація в системі адміністративного права: навч. посіб. / О. І. Остапенко, Л. І. Сопільник. Львів: [б. в.], 2011. 123 с.

3) Бутинець Ф.Ф. Контроль і ревизія: [підруч.]. 2-ге вид., доп. і перероб. / Ф.Ф. Бутинець, С.В. Бардаш, Н.М. Малюга, Н.І. Петренко. Житомир: ЖІТІ, 2000. 512 с.

4) Калюга Є.В. Фінансово-господарський контроль у системі управління: [монографія]. К.: Ельга, Ніка Центр, 2002. 360 с.

5) Дерій В. Поняття і значення економічного контролю для мінімізації витрат та максимізації доходів підприємств / В. Дерій // Науково-практичний журнал «Бухгалтерський облік і аудит». 2011. №2. С.48-56.

6) Кушнір С.М. Етапи державного контролю за діяльністю освітніх закладів України / С. М. Кушнір // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2013. № 3. С. 169–178.

7) Долинська М. Деякі аспекти контролю за якістю вищої освіти в Україні / Марія Долинська // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки. Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2016. № 884. С. 113–119.

8) Опацький В. І. Особливості вищих навчальних закладів України як об'єкта державного контролю / В. І. Опацький // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2009. № 4. С. 246-252.

9) Про вищу освіту: закон від 01.07.2014 №1556-VII // Відомості Верховної Ради України. 2014. №37-38. ст.2004.

10) Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України Види: постанова, положення від 16.10.2014 №630 // Офіційний вісник України. 2014. №95. ст.2729.

11) Про утворення Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти: постанова, статут від 15.04.2015 №244 // Офіційний вісник України. 2015. №36. ст.1070.

12) Про затвердження Положення про акредитацію закладів вищої освіти і спеціальностей у закладах вищої освіти та вищих професійних училищах: постанова, положення від 09.08.2001 №978 // Офіційний вісник України. 2001. №32. ст.1491.