

ФОРМИ ТА МЕТОДИ КОНТРОЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ

FORMS AND METHODS OF SUPERVISORY ACTIVITY IN THE FIELD OF HIGHER EDUCATION

Ворон Д.Л.,

здобувач

ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

Досліджується питання форм та методів контрольної діяльності, що здійснюється у сфері вищої освіти. Зроблено висновок, що форми контрольної діяльності достатньо широко регламентовані у нормативних актах, однак методи контрольної діяльності в освітній сфері недостатньо чітко визначені та врегульовані.

Ключові слова: вища освіта, контрольна діяльність, форми та методи, Міністерство освіти і науки України, моніторинг, Державна інспекція навчальних закладів України.

Исследуется вопрос форм и методов контрольной деятельности, осуществляемой в сфере высшего образования. Сделан вывод, что формы контрольной деятельности достаточно широко регламентированы в нормативных актах, однако методы контрольной деятельности в сфере образования не достаточно четко определены и урегулированы.

Ключевые слова: высшее образование, контрольная деятельность, формы и методы, Министерство образования и науки Украины, мониторинг, Государственная инспекция учебных заведений Украины.

The question of the forms and methods of control activity in the sphere of higher education is researched. It is concluded that the forms of control activity are sufficiently regulated in normative acts, however, with regard to the methods of control activity in the educational sphere, they are not clearly defined and regulated.

Key words: higher education, control activity, forms and methods, Ministry of Education and Science of Ukraine, monitoring, State Inspectorate of Educational Institutions of Ukraine.

Постановка проблеми. Сьогодні вища освіта в Україні стоїть на черговому етапі модернізації. Новітній етап реформування правового регулювання у відповідній сфері розпочався у 2014 р. з прийняттям Закону України «Про вищу освіту». Цим нормативним актом закладено сучасні основи побудови системи вищої освіти, її стандартів, освітнього процесу, управління вищою освітою, забезпечення її якості тощо. Новели торкнулися також контрольної діяльності у сфері вищої освіти, вони відображають спробу законодавця привести чинне законодавство до європейських і світових стандартів, а також пристосувати до нових потреб економіки держави.

Стан опрацювання. Стосовно питання теоретичної розробленості проблематики, то варто відмітити, що питання державного контролю як одного із аспектів управління у сфері вищої освіти привертало та продовжує привертати увагу багатьох учених-юристів. Проте дослідження безпосередньо контрольної діяльності у сфері освіти здійснювало не багато вчених, серед яких можна виділити Н.Л. Губерську, М.Н. Курко, О.О. Авдєєва, Л.В. Головій, Н.О. Коротку, Є.А. Кушніра, С.М. Огаренко. Їхні наукові дослідження стосуються різних аспектів правового регулювання у сфері вищої освіти і тим чи іншим чином торкаються контрольної діяльності. Тим не менше, нещодавні зміни законодавства та нові виклики практики ставлять перед дослідниками нові задачі, спроба окреслення яких здійснена в даній статті.

Виклад основного матеріалу. Загальноприйнятою є позиція, що форми контролю – це способи зовнішнього вираження контрольної діяль-

ності її суб'єктів. Відповідно, форми контрольної діяльності, які використовуються контролюючими органами у своїй діяльності, є різноманітними [1, с. 426]. Методом державного контролю у сфері освіти є внутрішнє, змістове наповнення контрольних заходів, що є сукупністю прийомів і способів досягнення результатів контролю, які застосовуються у сфері вищої освіти компетентними органами та посадовими особами за встановленими законодавством адміністративними процедурами. Зважаючи на втілення спеціально-дозвільного принципу діяльності владних суб'єктів, ці форми залежать від повноважень органів, які їх здійснюють. Тому форми та методи контрольної діяльності слід аналізувати, в першу чергу, через призму нормативно-правового регулювання повноважень, а також практичну діяльність як контролюючого, так і підконтрольного суб'єкта.

Закон України «Про вищу освіту» у ст. 12 визначив, що Кабінет Міністрів України через систему органів виконавчої влади забезпечує здійснення контролю за дотриманням законодавства про вищу освіту [2]. Це впливає зі статусу уряду як вищого органу в системі органів виконавчої влади і саме цим зумовлений найвищий рівень узагальненості його контрольних повноважень, зокрема й у сфері освіти.

Як впливає з положень цитованого вище закону, державний нагляд (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 шля-

хом здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю навчальних закладів (ст. 77). Таким центральним органом виконавчої влади, який є головним у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері освіти, є Міністерство освіти і науки України [3]. Забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері здійснення державного контролю за діяльністю навчальних закладів, підприємств, установ та організацій, які надають послуги у сфері освіти незалежно від їх підпорядкування і форми власності, є одним із завдань відповідного міністерства.

Контрольна діяльність будь-якого суб'єкта владних повноважень є його функцією, тобто напрямком діяльності. Однак у правовому дослідженні, яким є дана стаття, повинно йтися саме про повноваження, в яких і виражаються форми і методи контрольної діяльності. Зокрема, норма Положення про Міністерство освіти і науки України, яка визначає, що МОН організовує внутрішній контроль і внутрішній аудит та забезпечує їх здійснення в МОН та бюджетних установах, що належать до сфери його управління, не вказує на самі способи здійснення контрольної діяльності [4]. Натомість положення того ж таки акту, яке визначає, що Міністр освіти і науки України приймає рішення щодо проведення перевірки діяльності центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує відповідний Міністр, чітко вказує на форму контролю – перевірка.

Подекуди у формулюванні окремих повноважень профільного міністерства немає жодної вказівки на контроль, однак у процесі реалізації відповідних повноважень міністерство повинне здійснювати і контрольну діяльність. Це стосується, зокрема, таких повноважень: видачі ліцензії на освітню діяльність на підставі позитивного експертного висновку Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, затвердження рішення вчених рад про присвоєння вчених звань, затвердження рішення вченої ради про позбавлення вченого звання. Безумовно, реалізуючи наведені повноваження, Міністерство освіти і науки України здійснює контроль, хоча про його форми можна зробити висновок, тільки проаналізувавши детально положення інших нормативних актів. Йдеться про Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [5], «Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності закладів освіти» [6] тощо. Це стосується також контролю, який здійснює міністерство за дотриманням вимог ліцензійних умов відповідно до законодавства (ст. 12 Закону «Про вищу освіту») [2].

Щодо встановлення форм контролю, які використовуються контролюючим органом за дотриманням вимог ліцензійних умов, то тут слід звернутися до Закону про ліцензування, який у п. 3 ст. 6 визначає, що орган ліцензування здійснює контроль за додержанням ліцензіатами вимог ліцензійних умов та за результатами перевірки приймає рішення. Тобто закон вказав на конкретну форму – перевірка.

Серед центральних органів виконавчої влади, які є спеціальними органами у сфері контролю, є Державна інспекція навчальних закладів (далі – ДІНЗ) України. Вона є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра освіти і науки та який реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю навчальних закладів, підприємств, установ та організацій, які надають послуги у сфері освіти або провадять іншу діяльність, пов'язану з наданням таких послуг, на підставі ліцензій, виданих у визначеному законодавством порядку, та видають документи про освіту державного зразка, незалежно від їх підпорядкування і форми власності [7].

Повноваженнями ДІНЗ сфері контрольної діяльності визначені Положенням про орган і стосуються контролю за виконанням суб'єктами надання освітніх послуг положень Конституції, законів України та інших нормативно-правових актів з питань освіти; інспектування суб'єктів надання освітніх послуг з метою виявлення порушень вимог законодавства щодо надання освітніх послуг і державних стандартів освіти та запобігання таким порушенням; перевірок з питань надання освітніх послуг дошкільними, загальноосвітніми, позашкільними, професійно-технічними та вищими навчальними закладами, іншими суб'єктами надання освітніх послуг, зокрема з питань організації навчально-виховної і науково-методичної роботи, використання педагогічного, науково-педагогічного потенціалу та матеріальних ресурсів, розвитку матеріально-технічної бази і соціальної сфери у визначених законом формах; контролю проведення атестаційної експертизи та координування роботи, пов'язаної з програмно-методичним забезпеченням атестації дошкільних, загальноосвітніх, позашкільних та професійно-технічних навчальних закладів; планових заходів державного нагляду (контролю) у системі загальної середньої, професійно-технічної та вищої освіти з періодичністю залежно від ступеня ризику від провадження господарської діяльності з надання освітніх послуг; контролю та участі у моніторингу якості підготовки учнів та студентів.

Аналізований нормативний акт визначає конкретні форми діяльності ДІНЗ України під час здійснення контрольних повноважень. Зокрема, інспектування суб'єктів надання освітніх послуг, проведення перевірок з питань надання освітніх послуг дошкільними, загальноосвітніми, позашкільними, професійно-технічними та вищими навчальними закладами, розгляд звернень громадян тощо.

Тут варто звернути увагу на таке повноваження ДІНЗ, як здійснення контролю та участь у моніторингу якості підготовки учнів та студентів, визначене ч. 4, п. 15 цитованого положення. Даний нормативний акт використовує таке поняття, як «моніторинг», поряд із поняттям «контроль». Відповідно, важливим питанням є чітке розмежування цих понять та визначення їх співвідношення.

Проблема заміни контролю моніторингом у сфері адміністрування освітою є гострою і під-

німається не тільки у науковій літературі. Зокрема, існує думка, що державний контроль у сфері вищої освіти реально не направлений на забезпечення якості вищої освіти, оскільки є лише елементом патерналізму, він опікає, а не розвиває [8]. Прихильники такого підходу вважають, що існує різниця між дріб'язковим державним контролем у сфері вищої освіти та широким моніторингом у системі забезпечення якості вищої освіти. Державний контроль у системі управління у сфері вищої освіти виявляється замкнутим сам на собі та подекуди зводиться до покарань закладів освіти за їх невідповідність певним вимогам. Моніторинг у системі забезпечення якості вищої освіти направлений саме на розвиток системи як такої.

Нормативне врегулювання моніторингу у сфері освіти здійснено Порядком проведення моніторингу та оцінки якості освіти [9], що визначає механізм організації та проведення моніторингу якості освіти, а також оцінки її якості. Основними завданнями моніторингу та оцінки є отримання об'єктивної інформації про якість освіти, стан системи освіти, а також прогнозування її розвитку; оцінювання стану системи освіти відповідно до завдань державної політики в галузі освіти; забезпечення органів державної влади статистичною та аналітичною інформацією про якість освіти. Сам моніторинг проводиться шляхом збору та проведення аналізу інформації про стан системи освіти; підготовки статистичної та аналітичної інформації про якість освіти. Методами проведення моніторингу є опитування різних груп респондентів; тестування; збір статистичних даних про стан системи освіти за встановленою виконавцем формою; вивчення документів навчальних закладів, органів управління освітою.

Відповідно, можна зробити висновок, що моніторинг є ширшим за предметом такої діяльності і за своїм результатом передбачає не лише імперативні заходи, а й, частіше, напрацювання пропозицій системного характеру.

Новим суб'єктом контрольної діяльності у сфері вищої освіти є Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти (далі – НАЗЯВО), яке прийнято вважати організацією з найбільшою інституційною спроможністю забезпечувати відповідність освітніх послуг закладів вищої освіти стандартам вищої освіти. Відповідно, для реалізації завдань НАЗЯВО наділено широкими повноваженнями у сфері контролю за якістю освітніх закладів вищої освіти, а також встановлено особливий порядок його утворення.

Серед повноважень даного органу, які безпосередньо стосуються контрольної діяльності, є: перевірка захищених дисертацій (наукових доповідей) на наявність академічного плагіату; погодження розроблених МОН України стандартів освітньої діяльності і стандартів вищої освіти за кожною спе-

ціальністю; інституційна акредитація; акредитація освітніх програм, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти; акредитація спеціалізованих учених рад (спеціалізованих рад з присвоєння ступеня доктора мистецтва) та контроль за їхньою діяльністю; акредитація незалежних установ оцінювання та забезпечення якості вищої освіти; установлення один раз на 7 років відповідності діяльності національного вищого навчального закладу критеріям, визначеним Кабінетом Міністрів України, для підтвердження чи позбавлення його такого статусу; установлення один раз на 7 років відповідності діяльності дослідницького вищого навчального закладу критеріям, визначеним Кабінетом Міністрів України, для підтвердження чи позбавлення його такого статусу [2]; погодження розробленого МОН України порядку визнання здобутих в іноземних вищих навчальних закладах ступенів вищої освіти й наукових ступенів [10].

Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти є постійно діючим колегіальним органом влади, призначення та звільнення членів якого здійснює Кабінет Міністрів України, а його діяльність фінансується за рахунок державного бюджету. Персональний склад агентства формується на конкурсній основі із залученням до добору представників авторитетних профільних міжнародних організацій, а також із забезпеченням пропорційного представництва галузей знань, закладів вищої освіти всіх форм власності та здобувачів вищої освіти. Предмет його контролю у сфері вищої освіти нині обмежений, оскільки акредитація напрямів підготовки і спеціальностей у вищих навчальних закладах у порядку, передбаченому Положенням про акредитацію вищих навчальних закладів і спеціальностей у вищих навчальних закладах, здійснюється до завершення повного циклу освітньої діяльності, що провадиться вищими навчальними закладами, Акредитаційною комісією [11].

Висновки. Таким чином, підводячи підсумки, слід відмітити, що форми контрольної діяльності достатньо широко регламентовані у нормативних актах, однак методи контрольної діяльності в освітній сфері, тобто сам зміст контрольної діяльності, недостатньо чітко визначений та врегульований. Наприклад, серед методів може використовуватися безперешкодний доступ на територію вишу, у навчальні приміщення та гуртожитки навчального закладу, одержання необхідних документів, пояснень та інформації з питань, що виникають під час проведення перевірки, огляд територій чи приміщень, які використовуються для провадження господарської діяльності, а також будь-яких документів або предметів тощо. Однак, нормативні акти не визначають, із якими формами контрольної діяльності у сфері освіти кореспондують ті чи інші методи.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Карабін Т.О. Форми здійснення контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій за реалізацією повноважень органами місцевого самоврядування. Форум права. 2012. № 1. С. 426–431. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2012-1/12ktoomc.pdf>.
2. Про вищу освіту: Закон України від 01 липня 2014 р. № 1556-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.
3. Положення про Міністерство освіти і науки України: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р., № 630. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-%D0%BF>.
4. Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України: Постанова від 16 жовтня 2014 р. № 630 / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-%D0%BF>.
5. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 02 березня 2015 р., № 222-19. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/222-19/ed20150302>.
6. Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності закладів освіти: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1187. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1187-2015-%D0%BF?find=1&text=%EF%E5%F0%E5%E2%B3%F0>.
7. Положення про Державну інспекцію навчальних закладів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 538. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/538-2014-%D0%BF>.
8. Федорченко Ю. Держава і система управління у сфері вищої освіти. URL: <http://education-ua.org/ua/articles/784-pro-pravlinnya-v-sferi-vishchoji-osviti>.
9. Порядок проведення моніторингу та оцінки якості освіти: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 грудня 2011 р., № 1283. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1283-2011-%D0%BF>.
10. Про затвердження Статуту Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти: Постанова від 15 квітня 2015 р. № 244 / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ru/244-2015-%D0%BF/para15non15>.
11. Деякі питання діяльності Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти: Постанова КМУ від 27 липня 2016 р., № 567. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/567-2016-%D0%BF>.