

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС,
ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.95

О. О. Авдєєв

**ПРЕДМЕТ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ВИЩИХ
НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ УКРАЇНИ**

Проаналізовано предмет державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів України, охарактеризовано його внутрішню структуру.

Для будь-якої сучасної держави забезпечення нормального рівня освіти її населення є одним із пріоритетних завдань, і Україна не є виключенням. Задля цього в нашій державі відповідно до Закону України «Про освіту» створено розгалужену мережу навчальних закладів, заснованих на державній та інших формах власності, наукових установ, закладів післядипломної освіти. За даними Державної служби статистики України в нашій державі на 2011–2012 рік діє 345 вищих закладів III–IV рівнів акредитації. Однак кількість – це не синонім якості, практика свідчить, що діяльність багатьох вищих навчальних закладів не відповідає не тільки міжнародним вимогам і стандартам, які ставляться до вищої освіти, але й навіть національним (внутрішньодержавним). За таких умов особливого значення набуває державний контроль за діяльністю закладів вищої освіти як один із головних засобів забезпечення високої якості освітніх послуг. А для того щоб державний контроль у цій сфері був високоефективним, він має спиратися на ґрунтовний науковий аналіз різних його аспектів, зокрема його предмета.

Проблематика державного контролю була предметом наукових пошуків В. Б. Авер'янова, С. С. Алексєєва, О. Ф. Андрійко, В. Г. Афанасьєва, О. М. Бандурки, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, Л. К. Воронова, А. П. Гетьмана тощо. Однак саме предмет державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів і досі залишається поза увагою науковців.

Виходячи з викладеного вище метою даної статті є дослідити предмет державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів України. Задля цього планується сформулювати визначення державного контролю та предмета державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів, вивчити його внутрішню структуру.

Дуже важливо чітко окреслити предмет державного контролюючого втручання, щоб запобігти свавілю з боку державних контролюючих органів та уникнути дублювання їх функцій, а також здійснювати максимально ефективне управління, яке б гарантувало досягнення максимального позитивного результату при мінімальному державному втручанні.

Під державним контролем діяльності вищих навчальних закладів слід розуміти комплекс здійснюваних спеціально уповноваженими органами державної влади 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.

В існуючих наукових працях, присвячених державному контролю, не було сформульоване загальне визначення поняття предмета державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів. Відсутнє таке визначення й у діючому законодавстві. Так, у Законі України «Про освіту» закріплено тільки те, що державний контроль за діяльністю навчальних закладів незалежно від форм власності здійснюється з метою забезпечення реалізації єдиної державної політики в галузі освіти [1], а у Законі «Про вищу освіту» зазначається, що держава здійснює контроль за виконанням законодавства про вищу освіту [2].

Вважаємо, що підходити до визначення предмета державного контролю вищих навчальних закладів слід з позиції аналізу видів діяльності, якою вони займаються, адже діяльність не може існувати без предмета, вона нерозривно пов'язана із ним і спрямована на нього.

Відповідно до Положення про державний вищий навчальний заклад, затвердженого ПОСТАНОВОЮ Кабінету Міністрів України, державний вищий навчальний заклад визначається як суб'єкт освітньої діяльності, що здійснюється з метою задоволення освітніх потреб особи, суспільства і держави [3]. Під освітньою діяльністю розуміється надання вищим навчальним закладом певного об'єму необхідних освітніх послуг для здобуття вищої освіти, з видачею відповідного документа. Основною метою діяльності вищого навчального закладу законодавець визнає забезпечення умов, необхідних для отримання особою вищої освіти, підготовки фахівців для потреб України [2]. На нашу думку, таке формулювання мети діяльності вищого навчального закладу є надто вузьким та не відображає сьогоденних потреб суспільства.

Нині в уяві багатьох людей освічена людина – це та, яка має диплом про закінчення вищого навчального закладу та отримання відповідного кваліфікаційного рівня з певної спеціалізації, а діяльність вищих навчальних закладів зводиться до видачі цих дипломів за гроші. Формування такого уявлення про вищу освіту та роль у ній вищих навчальних закладів спричиняють багато факторів, один з яких – низький рівень загальної та професійної культури, що не дає людям можливості в повному обсязі досягнути значення та сутності вищої освіти, а також певні аспекти та особливості діяльності вищих навчальних закладів у процесі освітньої діяльності. І, як не сумно це визнавати, але значний внесок у викривлення цього уявлення зробили самі вищі навчальні заклади,

які, здійснюючи свою діяльність, забувають про те, що освіта в Україні визнається основою розвитку особистості, суспільства, нації та держави, запорукою майбутнього України, а також стратегічним ресурсом поліпшення добробуту людей, забезпечення національних інтересів, зміцнення авторитету та конкурентоспроможності держави на міжнародній арені, пріоритетним завданням держави визнається забезпечення високої якості вищої освіти та професійної мобільності випускників вищих навчальних закладів на ринку праці [4], а також про те, що освіта покликана сприяти всебічному розвитку людини як особистості та найвищої цінності суспільства, розвивати її таланти, розумові і фізичні здібності, здійснювати виховання у душі високих моральних якостей, сприяти формуванню громадян, здатних до свідомого суспільного вибору, збагаченню на цій основі інтелектуального, творчого, культурного потенціалу народу, підвищенню освітнього рівня народу, забезпеченню народного господарства кваліфікованими фахівцями. Як результат, освітній процес у багатьох вищих навчальних закладах зводиться до суто навчання, тобто придбання особою, що навчається, певних знань, умінь, навичок. До того ж дієвість такого навчання дуже низька.

Однак вищі навчальні заклади мають не тільки надавати необхідні професійні знання та навички, а й виховувати, про що свідчить Положення про державний вищий навчальний заклад, у якому чітко зазначено, що завданням вищого навчального закладу є провадження освітньої діяльності, яка включає навчальну, виховну, наукову, культурну, методичну діяльність [3]. Державі потрібна освічена та вихована студентська молодь, яка через кілька років зможе стати ядром української інтелігенції. І в цьому контексті стратегічна мета діяльності вищих навчальних закладів має полягати у здійсненні освітньо-виховної роботи, спрямованої на формування національної інтелігенції, сприяння збагаченню і оновленню інтелектуального генофонду нації, виховання її духовної еліти. Вищі навчальні заклади повинні вкладати у свідомість молоді максимум знань та духовних цінностей. Адже тільки люди, які мають фундаментальні наукові знання, розвинену систему світогляду, гуманістичну мораль, люблять свій народ та Батьківщину, готові їх захищати і самовіддано працювати задля їх розвитку та гідного життя, сприяють громадському миру і злагоді у суспільстві, здатні допомогти побудувати міцну демократичну, правову, соціальну державу з розвиненим громадським суспільством. Державну та суспільну потребу саме у такій молоді закріплює Національна доктрина розвитку освіти, у якій проголошується, що мета національного розвитку освіти полягає в створенні умов для розвитку особистості і творчої самореалізації кожного громадянина України, вихованні покоління людей, здатних ефективно працювати і навчатися протягом життя, оберігати й примножувати цінності національної культури та громадянського суспільства, розвивати і зміцнювати суверенну, незалежну, демократичну, соціальну та правову державу як невід'ємну складову європейської та світової спільноти [3].

На виконання мети, яка ставиться державою перед вищими навчальними закладами, на них покладається перелік завдань, що необхідно здійснити. Згідно із Законом України «Про вищу освіту» до таких завдань належать: здійснення освітньої діяльності певного напрямку, яка забезпечує підготовку фахівців відповідних освітньо-кваліфікаційних рівнів і відповідає стандартам вищої освіти; здійснення наукової і науково-технічної (для вищих навчальних закладів третього і четвертого рівнів акредитації), творчої, мистецької, культурно-виховної, спортивної та оздоровчої діяльності; забезпечення виконання державного замовлення та угод на підготовку фахівців з вищою освітою; здійснення підготовки наукових і науково-педагогічних кадрів та їх атестація в акредитованих вищих навчальних закладах третього та четвертого рівнів акредитації; вивчення попиту на окремі спеціальності на ринку праці і сприяння працевлаштуванню випускників; забезпечення культурного і духовного розвитку особистості, виховання осіб, які навчаються у вищих навчальних закладах, в дусі українського патріотизму і поваги до Конституції України [2].

З викладеного вище зрозуміло, що основним видом діяльності вищого навчального закладу є освітньо-виховна робота. Отже, цілком очевидно, що предметом державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів є якість освітньо-виховної діяльності та її відповідність вимогам діючого законодавства.

За Законом України «Про вищу освіту» вищий навчальний заклад визнається юридичною особою.

Отже, вищий навчальний заклад як юридична особа повинен мати відокремлене майно, має право від свого імені набувати майнові та особисті немайнові права, нести обов'язки, виступати позивачем та відповідачем у суді. Майно може належати вищому навчальному закладу як на праві приватної власності, так і знаходитися у користуванні. Так, відповідно до Положення про державний вищий навчальний заклад, з метою забезпечення діяльності вищого навчального закладу його засновник передає у користування та оперативне управління закладу об'єкти права власності (споруди, будівлі, майнові комплекси, обладнання, а також інше необхідне майно споживчого, соціально-культурного та іншого призначення), що належать засновникові на правах власності.

Як будь-яка юридична особа, вищі навчальні заклади є суб'єктом господарювання і мають фінансову складову своєї діяльності, яка також становить предмет державного контролю за їх діяльністю. Це сфера здійснення державного фінансового контролю.

Фінансовий контроль – це комплексна і цілеспрямована фінансово-правова діяльність органів фінансового контролю або їх підрозділів чи представників, а також осіб, уповноважених здійснювати контроль, що базується на положеннях актів чинного законодавства [5, с. 6].

Державний фінансовий контроль являє собою різновид фінансового контролю, який здійснюється повноважними державними органами чи відповідними посадовими особами.

Спираючись на викладене вище вважаємо, що *під предметом державного контролю слід розуміти окремі аспекти освітньо-виховної та фінансової діяльності вищих навчальних закладів, які визнаються державою такими, що потребують контролюючого впливу з боку держави у зв'язку з їх надзвичайно важливим значенням для суспільства та держави.*

Освітньо-виховну та господарську діяльність слід визначати як родові предмети державного контролю, в рамках яких можна визначити достатньо великий перелік конкретно-індивідуальних предметів. Так, наприклад, до них можна віднести дотримання державних та галузевих стандартів вищої освіти, дотримання правил вступу до вищих навчальних закладів; відповідність освітнього та освітньо-кваліфікаційного рівня вищого навчального закладу та здійснюваної ним освітньої діяльності; виконання державного замовлення та угод на підготовку фахівців з вищою освітою; організаційно-кадрову роботу, тощо.

Одним із таких предметів, якому слід приділити особливу увагу, без сумніву, є відповідність діяльності вищих навчальних закладів вимогам, які ставляться до неї системою стандартів вищої освіти.

Відповідність діяльності вищих навчальних закладів системі стандартів вищої освіти, як предмет державного контролю, є питанням складним та неоднозначним. Зокрема, воно стало дуже актуальним з активізацією інтеграційних та глобалізаційних процесів. Вступ до єдиного освітнього простору має підвищити стандарти якості вищої освіти та її відповідність нагальним потребам суспільства. Проте є науковці, які вбачають в інтеграційному освітньому процесі й негативні сторони. Так, Н. О. Бондарчук, досліджуючи проблеми реалізації та впровадження на національному рівні принципів Болонського процесу, наголошує на тому, що цей процес поряд з позитивними змінами несе і певну загрозу для української освіти і пов'язаний не стільки з набуттям нових якісних ознак, скільки із загрозою втратити найкращі освітні традиції, знизити національні стандарти якості освіти [6, с. 371]. Сьогодні, як ніколи, необхідно приділити увагу державному контролю системи стандартів вищої освіти. Адже наразі стан вищої освіти та відповідної діяльності вищих навчальних закладів слід визнати якщо не хаотичним, то дуже далеким від ідеального: невідповідність освітньої діяльності вищих навчальних закладів нагальними потребам суспільства, зростання кількості приватних вищих навчальних закладів, комерціалізація вищої освіти, збільшення кількості форм здобуття вищої освіти, наявність галузевих та територіальних суперечностей. Усунути всі ці недоліки покирані державні стандарти, які мають консолідувати державну, галузеву та внутрішньоорганізаційну ланки управління освітою. Система стандартів має зробити сферу освіти взагалі та діяльність вищих навчальних

закладів зокрема більш зрозумілою, прозорою, ефективною, доступною та контролюваною. Стандарти вищої освіти фактично є відображенням високої місії та надзвичайного соціально-державного значення освіти.

Також введення в дію системи стандартів дозволяє не тільки нині ефективно управляти освітою, а й робити науково обґрунтоване прогнозування майбутнього розвитку освітньої системи.

В українському законодавстві закріплено, що систему стандартів вищої освіти становлять державний стандарт вищої освіти, галузеві стандарти вищої освіти та стандарти вищої освіти вищих навчальних закладів.

Вимоги, що становлять стандарти вищої освіти, закріплені у Законі «Про вищу освіту». У загальному вигляді система стандартів виглядає так:

1) державний стандарт складається з переліків кваліфікацій відповідно до освітньо-кваліфікаційних рівнів та напрямів і спеціальностей, за якими у вищих навчальних закладах здійснюється підготовка фахівців за відповідними освітньо-кваліфікаційними рівнями, а також вимоги до освітніх рівнів вищої освіти та до освітньо-кваліфікаційних рівнів вищої освіти;

2) галузеві стандарти вищої освіти полягають у визначенні освітньо-кваліфікаційних характеристик випускників вищих навчальних закладів, встановленні освітньо-професійних програм підготовки та засобів діагностики якості вищої освіти;

3) стандарти вищої освіти вищих навчальних закладів полягають у встановленні переліку спеціалізацій за спеціальностями, варіативної частини освітньо-кваліфікаційних характеристик випускників вищих навчальних закладів, варіативної частини освітньо-професійних програм підготовки, варіативної частини засобів діагностики якості вищої освіти, навчальних планів та програм.

Стрижнем системи стандартів є якість освіти. Саме впровадження стандартів спрямоване на підвищення якості освіти, яка надається у державі. Якісна освіта – необхідна передумова створення надійного громадянського суспільства і правової соціальної держави. Україна це чітко розуміє, і тому як стратегічне завдання держави у Національній доктрині розвитку освіти закріплено забезпечення доступності здобуття якісної освіти взагалі та високої якості вищої освіти зокрема. У філософському значенні якість розуміється як сукупність суттєвих ознак, властивостей, які надають предмету чи явищу певну визначеність та дозволяють відокремити його від іншого предмета чи явища.

Законодавець визначає якість вищої освіти як сукупність якостей особи з вищою освітою, що відображає її професійну компетентність, ціннісну орієнтацію, соціальну спрямованість і обумовлює здатність задовольняти як особисті духовні і матеріальні потреби, так і потреби суспільства [2].

Більш широке визначення якості освіти надає А. І. Субетто. Дослідник підходить до якості освіти не з позиції переліку вимог,

якому відповідає певна сукупність показників, що ставляться до особи як об'єкта освітнього процесу і системи освіти, яка втілює ці вимоги у життя на певних етапах навчання людини. Науковець визначає якість освіти як збалансовану відповідність процесу, результату і самої освітньої системи меті, потребам і соціальним нормам (стандартам) освіти [7].

На Всесвітній конференції з вищої освіти 2009 р. «Нова динаміка вищої освіти і науки для соціальної зміни і розвитку» було проголошено, що критерії якості мають відображати загальні цілі вищої освіти, зокрема виховання у студентів критичного і незалежного мислення та здатності до навчання впродовж життя [8].

Головну роль у підвищенні якості освіти відіграє поліпшення відповідної якості освітньої діяльності вищих навчальних закладів. Якість освітньої діяльності – сукупність характеристик системи вищої освіти та її складових, яка визначає її здатність задовольняти встановлені і передбачені потреби окремої особи або (та) суспільства [2]. Особливу увагу в межах освітньої діяльності необхідно приділяти підвищенню рівня якості педагогічного процесу. Педагогічний процес – це організована та цілеспрямована взаємодія викладача та особи, що здобуває освіту, яка спрямована на реалізацію мети та завдань освіти. На відміну від мети та результатів освіти, які знайшли своє визначення у діючому законодавстві, педагогічний процес все ще залишається предметом полеміки. Однак, незважаючи на це, значення якості педагогічного процесу важко переоцінити, адже саме під час його здійснення відбувається передача від викладача до особи накопиченого людством соціального досвіду у всьому його різноманітті, який має трансформуватися у нові суспільно необхідні якості особистості. В умовах Болонського процесу педагогічному процесу у вищих навчальних закладах, як предмету державного контролю, має приділятися надзвичайна увага, оскільки курс на створення єдиного освітнього простору зумовив суттєву інтенсифікацію освітніх процесів. Така інтенсифікація має велике позитивне значення для української освітньої системи, однак дуже важливо стежити за тим, щоб вона не здійснювалась за рахунок зниження якості викладання та надання відповідних професійних знань, умінь, навичок.

З огляду на вищевикладене предметом державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів є:

- кадрове забезпечення підготовки спеціалістів за заявленими спеціальностями. На важливості залучення і збереження кваліфікованого, талановитого і відповідального науково-педагогічного штату як гарантії якості вищої освіти було наголошено на Всесвітній конференції з вищої освіти 2009 р. [8];
- навчально-методичне та матеріально-технічне забезпечення освітньої діяльності вищого навчального закладу.

Таким чином, під час здійснення нагляду за діяльністю вищих навчальних закладів суб'єкти державного контролю мають переві-

ряти наступне: книгу наказів з кадрових питань, особові справи та трудові книжки викладацького складу, дипломи про вищу освіту та свідоцтва про підвищення кваліфікації, дипломи кандидатів та докторів наук, атестати доцентів та професорів, навчальний план, методичні матеріали для практичних та самостійних занять, документи про наявність власної бібліотеки та її літературне забезпечення (підручники, посібники, монографічні та періодичні видання) тощо. Обов'язково мають перевірятися освітньо-кваліфікаційний рівень та освітньо-професійні програми.

Викладене свідчить про те, що предметом державного контролю діяльності вищих навчальних закладів є певні аспекти їх освітньо-виховної та фінансово-господарської діяльності. Його чітке визначення має дуже суттєве значення, оскільки дозволяє ефективно використовувати час та ресурси державних контролюючих органів, запобігає розпорошенню їхніх дій під час здійснення нагляду та дублюванню функцій один одного, а також захищає підконтрольних суб'єктів від можливих виявів свавілля з боку державних контролюючих органів чи посадових осіб. В умовах європейських інтеграційних процесів перед Україною стоїть важливе та складне завдання – звузити сферу державного контролюючого впливу на вищі навчальні заклади шляхом надання їм значної автономії та одночасно підвищити його ефективність.

Список літератури: 1. Про освіту : закон України від 23.05.1991 № 1060-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 34. – Ст. 451. 2. Про вищу освіту : закон України від 17.01.2002 № 2984-ІІІ // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 20. – Ст. 134. 3. Про затвердження Положення про державний вищий навчальний заклад : постанова Кабінету Міністрів України від 05.09.1996 № 1074 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1074-96-p>. 4. Про затвердження національної доктрини розвитку освіти : указ Президента України від 17.04.2002 № 347/2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/347/2002>. 5. Гуцаленко Л. В. Державний фінансовий контроль : навч. посіб. / Л. В. Гуцаленко, В. А. Дерій, М. М. Коцупатрий. – К. : Центр навч. л-ри, 2009. – 423 с. 6. Бондарчук Н. О. Проблеми реформування вищої освіти в контексті реалізації вимог Болонського процесу / Н. О. Бондарчук // Актуальні проблеми державного управління на новому етапі державотворення : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 31 трав. 2005 р. : у 2 т. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – Т. 1. – С. 371–373. 7. Субетто А. И. Проблема качества высшего образования в контексте глобальных и национальных проблем общественного развития / А. И. Субетто. – СПб. : ПАНИ, 2000. – 87 с. 8. Всесвітня конференція з вищої освіти – 2009: «Нова динаміка вищої освіти і науки для соціальної зміни і розвитку» [Електронний ресурс] : комюніке, Париж, 5–8 лип. 2009 р. / ЮНЕСКО. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/952_011. – Назва з екрана.

Надійшла до редколегії 03.07.2012

Проанализирован предмет государственного контроля за деятельностью высших учебных заведений Украины, охарактеризована его внутренняя структура.

The article of state control after activity of higher educational establishments of Ukraine is analyzed, its underlying structure is described.