

УДК 351.741(477)

В. І. ОПАЦЬКИЙ, Харківський національний університет внутрішніх справ

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ УКРАЇНИ

Ключові слова: організаційні засади, державний контроль, вищі навчальні заклади

Організація здійснення державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів України є важливим і комплексним заходом. У ході проведення контролю його суб'єкту необхідно окреслити та здійснити заходи щодо прийняття рішення про здійснення контролю, довести рішення до безпосередніх виконавців, які будуть його здійснювати, створити умови для якісного його здійснення. При необхідності йому слід провести інструктаж з посадовими особами, розробити методичні рекомендації, приділити значну увагу плануванню контролю, визначити проміжні його етапи, окреслити завдання. Окрім цього, керівник робочої групи, що здійснює контроль за діяльністю вищого навчального закладу, має вирішити цілу низку питань організації власної роботи, пов'язаних з її режимом, розподілом часу та зусиль. Вибір їх залежить від конкретних умов діяльності, індивідуальних характеристик виконавців, стилю роботи керівника.

Проблемні питання організаційних засад державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів України були предметом наукових досліджень О.М. Бандурки, Н.С. Барабашевої, Г.С. Гончарової, А.Т. Комзюка, В.В. Конопльова, І.Г. Кириченка, Т.В. Красюк, С.М. Легуши, О.В. Негодченка, С.І. Мандрика, Л.І. Миськів, Є.Я. Оспіщева, С.В. Петкова, В.І. Ряшко, О.В. Червякової, О.Н. Ярмиша та інших науковців. Проте, у

вітчизняній юридичній науці організаційні засади здійснення державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів України висвітлені недостатньо, в існуючих наукових працях вони досліджувались фрагментарно або в рамках ширшої правової проблематики, без комплексного підходу, а низка проблем, які сьогодні мають місце в діяльності вищих навчальних закладів, лише підсилюють актуальність наукового пошуку з досліджуваних питань. Тому метою статті є дослідження особливостей організаційного забезпечення здійснення державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів України

Перш ніж безпосередньо охарактеризувати організаційні засади здійснення державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів, необхідно зупинитись на самій сутності дефініції «організаційне забезпечення діяльності вищих навчальних закладів». Адже цей термін має багато значень і може використовуватись з різним змістовним забарвленням. До нього можна включити майже всі питання, що стосуються безпосередньо діяльності суб'єктів контролю за вищими навчальними закладами. Вказана діяльність охоплює вирішення питань створення комісій для перевірки та контролю, багатопланову кадрову роботу – добір членів комісії, проведення інструктажів. Вона включає також організацію прийому заяв та звернень громадян про факти порушень в освітянській діяльності, обробку статистичної інформації, аналіз та роботу зі звітними документами, тощо.

Термін «організаційні засади» є похідним від термінів «організація», «організовувати» «засади». В юридичній науці виділяють три основні випадки використання терміна «організація». По-перше, словом «організація» можуть називатися державні, громадські, самоврядні органи, утворені для виконання будь-яких функцій державного або громадського характеру. По-друге, термін «організація» може означати певну діяльність, що включає розподіл функцій, повноважень, обов'язків,

налагодження сталих зв'язків, координацію, тощо. Нарешті, організація – це явище, фактор, а відповідно, поняття і категорія, протилежні дезорганізації, неупорядкованості, невизначеності, хаосу [1, с.19]. На нашу думку, організації слід розглядати у статичному та динамічному значеннях.

У статичному значенні організація – це виокремлене об'єднання людей для взаємодії при досягненні певних цілей та задач [2, с.86]. У динамічному значенні «організація» розглядається як певна послідовність дій. Організація як діяльність, у свою чергу, має два аспекти: це, по-перше, діяльність щодо побудови та вдосконалення структури будь-якої соціальної системи (наприклад, органів внутрішніх справ) і, по-друге, діяльність щодо втілення в життя управлінських рішень. Другий аспект може бути охарактеризований як складова частина процесу управління (управлінського циклу). Крім того, поняття «організація» часто застосовується як рівнозначне поняттю «управління». Це обумовлено не тільки тим, що організація виконання управлінського рішення є центральним робочим елементом управлінського циклу, але й тим, що організаційні моменти буквально пронизують усю діяльність щодо управління. Навіть висунення управлінських гіпотез підчас необхідно організовувати, не кажучи вже про збирання інформації, контроль та облік. Тому прийнято вважати, що управління саме по собі потребує організації. Але при цьому слід розрізняти ці поняття, маючи на увазі, що перше, тобто управління, є ширшим за друге і включає його до свого складу [3, с.247–248].

Формування системи організаційного забезпечення контролю за діяльністю вищих навчальних закладів передбачає створення єдиного порядку проведення заходів з контролю, які б забезпечували координацію дій усіх контролюючих суб'єктів у сфері надання освітніх послуг та реалізації державної політики в галузі освіти. Метою організаційних заходів є забезпечення ефективності контролю. Зазначимо, що в сучасних умовах істотно

змінити існуючу систему органів державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів дуже складно і не завжди доцільно, оскільки це є досить довготривалим процесом, який потребує значних фінансових, матеріальних, людських та інших ресурсів. Це зумовлює необхідність впровадження нових підходів до оптимізації організаційних засад діяльності контролюючих суб'єктів, забезпечення координації їх діяльності на всіх рівнях.

Головною особливістю організаційної роботи під час контролю за діяльністю вищих навчальних закладів є те, що він регулюється нормами адміністративного права, а отже, складає предмет адміністративно-правового регулювання і за своїм змістом полягає у реалізації адміністративних рішень [4, с.31]. З цього можна зробити висновок, що суб'єкти, покликані займатися зазначеним видом діяльності, виступають у ролі носіїв адміністративних повноважень щодо об'єктів, на які поширюється їх владний вплив. А відносини, що виникають між ними, будуються за принципом «влади – підкорення» [5, с.73].

В науці адміністративного права, коли мова йде про організаційні засади здійснення контролю, до таких відносять «проведення нарад, обговорень, перевірок, розробку проєктів планів, прогнозів, програм, методичних рекомендацій, здійснення заходів щодо підвищення якості та ефективності управлінської праці» [6, с.278]. Найбільш вдало організаційні засади здійснення контролю характеризує В.М. Гаращук. Автор цілком справедливо до організаційних засад включив і першу стадію контролю – прийняття рішення про його здійснення, а саме: «вибір об'єкта контролю; визначення завдань та цілей контролю; визначення форм та методів контролю; підбір кадрів контролерів відповідної кваліфікації; технічне та фінансове оснащення суб'єкта контролю; визначення оптимальних строків проведення контрольно-наглядових дій; прогнозування очікуваної ефективності роботи контролерів; визначення (за наявності підстав) порядку взаємодії різних контролюючих

та правоохоронних органів» [7, с.326–327].

На нашу думку, якщо вести мову про організаційні засади контролю за діяльністю вищих навчальних закладів, то слід виділяти зовнішньоорганізаційні та внутрішньоорганізаційні засади.

Зовнішньоорганізаційні засади контролю за діяльністю вищих навчальних закладів встановлюють загальні принципи державного контролю шляхом закріплення порядку його здійснення в нормативно-правових актах регуляторного характеру. Такі акти не уточнюють організаційні засади кожного конкретного етапу контролю, а лише окреслюють його загальні риси. Також немає прив'язки до конкретного вищого навчального закладу або іншого об'єкту контролю.

Наприклад, в Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» визначено:

– організаційні засади видання наказу про початок контролю – для здійснення планового або позапланового заходу орган державного нагляду (контролю) видає наказ, який має містити найменування суб'єкта господарювання, щодо якого буде здійснюватися захід, та предмет перевірки. На підставі наказу оформляється посвідчення (направлення) на проведення заходу, яке підписується керівником або заступником керівника органу державного нагляду (контролю) (із зазначенням прізвища, ім'я та по батькові) і засвідчується печаткою;

– організаційні засади початку заходу контролю – перед початком здійснення заходу посадові особи органу державного нагляду (контролю) зобов'язані пред'явити керівнику суб'єкта господарювання або уповноваженій ним особі посвідчення (направлення) та службове посвідчення, що засвідчує посадову особу органу державного нагляду (контролю), і надати суб'єкту господарювання копію посвідчення (направлення);

– організаційні засади оформлення результатів перевірки – за результатами здійснення планового або позапланового заходу посадова

особа органу державного нагляду (контролю), у разі виявлення порушень вимог законодавства, складає акт, який повинен містити такі відомості: дату складення акта; тип заходу (плановий або позаплановий); вид заходу (перевірка, ревізія, обстеження, огляд, тощо); предмет державного нагляду (контролю); найменування органу державного нагляду (контролю), а також посаду, прізвище, ім'я та по батькові посадової особи, яка здійснила захід; найменування юридичної особи або прізвище, ім'я та по батькові фізичної особи – підприємця, щодо діяльності яких здійснювався захід. Посадова особа органу державного нагляду (контролю) зазначає в акті стан виконання вимог законодавства суб'єктом господарювання, а в разі невиконання – детальний опис виявленого порушення з посиланням на відповідну вимогу законодавства. В останній день перевірки два примірники акта підписуються посадовими особами органу державного нагляду (контролю), які здійснювали захід, та суб'єктом господарювання або уповноваженою ним особою, якщо інше не передбачено законом. Якщо суб'єкт господарювання не погоджується з актом, він підписує акт із зауваженнями;

– організаційні засади усунення недоліків, які виявлені під час заходів контролю, – на підставі акта, який складено за результатами здійснення планового заходу, в ході якого виявлено порушення вимог законодавства, протягом п'яти робочих днів з дня завершення заходу складається припис, розпорядження або інший розпорядчий документ про усунення порушень, виявлених під час здійснення заходу. Припис – обов'язкова для виконання у визначені строки письмова вимога посадової особи органу державного нагляду (контролю) суб'єктові господарювання щодо усунення порушень вимог законодавства. Припис не передбачає застосування санкцій щодо суб'єкта господарювання. Припис видається та підписується посадовою особою органу державного нагляду (контролю), яка здійснювала перевірку. Розпорядчий доку-

мент органу державного нагляду (контролю) щодо усунення порушень, виявлених під час здійснення заходу, повинен містити такі відомості: дату складення; тип заходу (плановий чи позаплановий); вид заходу (перевірка, ревізія, обстеження, огляд, тощо); термін усунення порушень; найменування органу державного нагляду (контролю), а також посаду, прізвище, ім'я та по батькові посадової особи, яка здійснила захід; найменування та місцезнаходження суб'єкта господарювання, а також прізвище, ім'я та по батькові його керівника чи уповноваженої ним особи або прізвище, ім'я та по батькові фізичної особи – підприємця, щодо діяльності яких здійснювався захід; прізвище, ім'я та по батькові інших осіб, які взяли участь у здійсненні заходу.

Зовнішньоорганізаційні засади здійснення контролю безпосередньо за діяльністю вищих навчальних закладів закріплені в Положенні про експертну комісію та порядок проведення акредитаційної експертизи, що затверджене Наказом Міністерства освіти і науки України від 14.01.2002 р. № 16. Це Положення визначає основні засади формування експертних комісій та порядку проведення ними акредитаційної експертизи навчальних закладів. Зазначеним Положенням чітко визначені організаційні засади діяльності експертних комісій під час акредитаційної експертизи, яка проводиться з метою встановлення відповідності діяльності навчальних закладів державним вимогам щодо підготовки (перепідготовки) фахівців з вищою освітою.

Цим Положенням окреслено порядок фінансування акредитаційної експертизи. Експертиза проводиться за попереднім відшкодуванням витрат, пов'язаних з проведенням акредитації, за рахунок навчальних закладів, які заявили про свою акредитацію. Кошти на організаційне забезпечення проведення акредитації перераховуються на рахунок ДАК відповідно до нормативу, встановленого МОН за погодженням з Мінфіном.

Положенням визначено організаційні засади попередньої експертизи. Заява на прове-

дення експертизи з відповідними документами подається до МОН, яке у десятиденний термін проводить попередню експертизу поданих документів, у разі їх відповідності встановленим вимогам формує експертну комісію, встановлює строки проведення експертизи та направляє комісію до навчального закладу. У випадку невідповідності встановленим вимогам надісланих МОН навчальним закладом документів вони протягом місяця з дня надходження повертаються заявнику.

Також у ньому визначені організаційні засади діяльності експертів. Кількість експертів, що направляються до навчального закладу, залежить від кількості заявлених на акредитацію спеціальностей, але не може бути більше 3 експертів на одну спеціальність. Строк роботи експертної комісії визначає МОН у рішенні про затвердження її складу, безпосередньо у навчальному закладі він не може перевищувати 5 робочих днів. За результатами експертизи експертна комісія готує мотивований висновок про можливість акредитації навчального закладу (спеціальності), ознайомлює під підпис його керівника (копія висновку надається навчальному закладу) і у тижневий термін з дня закінчення експертизи подає його до ДАК. Експертний висновок щодо акредитації спеціальності подається до експертної ради ДАК.

Отже, зовнішньоорганізаційні засади здійснення державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів – це такі основи контролю, які закріплені в нормативно-правових актах загальної спрямованості та мають на меті встановити загальні риси контрольних дій суб'єктів контролю в державі. До таких заходів слід віднести:

1. Розробку плану державного контролю на наступний рік та доведення його до органів управління освітою та навчальних закладів.

2. Розроблення програми, за якою буде здійснено контроль, і за 10 днів до початку його проведення направлення програми до органів управління освітою і навчального за-

кладу.

3. Видання наказу про проведення державного контролю органом, на який покладені функції контролю, де зазначаються склад комісії і термін його проведення, та посвідчення на період здійснення контрольного заходу.

4. Формування складу комісії з представників органів управління освітою, органів місцевого самоврядування, навчальних закладів, підприємств, організацій та установ, які мають відповідну освіту і практичний досвід.

5. Призначення голови комісії, якою може бути працівник органу державного контролю, який несе персональну відповідальність за результат діяльності комісії.

6. Встановлення терміну проведення державного контролю, який залежить від типу навчального закладу, форми контролю, покладених завдань, але не може перевищувати 10 робочих днів.

У свою чергу, внутрішньоорганізаційні заходи включають в себе комплекс заходів з організації безпосередньої діяльності контролюючих суб'єктів під час контролю за вищими навчальними закладами.

Внутрішньоорганізаційне забезпечення контролю за діяльністю вищих навчальних закладів покладено на голову та членів комісії. Голова та члени комісії перш за все планують свою діяльність. Відповідно до Порядку здійснення державного контролю за діяльністю навчальних закладів, голова і члени комісії мають право: доступу на територію навчального закладу, у навчальні приміщення та гуртожитки для з'ясування питань, визначених програмою контролю; ознайомлюватися з необхідною документацією щодо діяльності навчального закладу та отримувати копії необхідних документів; отримувати від навчального закладу, інших установ і організацій в установленому порядку інформацію про його діяльність, що стосується програми контролю; отримувати від керівництва, педагогічних та науково-педагогічних працівників навчального закладу письмові пояснення з питань, що виникають під час здійснення ко-

нтролю. Голова і члени комісії зобов'язані: керуватись у своїй роботі законодавчими та іншими нормативно-правовими актами в галузі освіти та програмою контролю; забезпечувати об'єктивність, достовірність та своєчасність проведення контролю; інформувати навчальний заклад про результати проведення контролю після закінчення заходу державного контролю; забезпечувати збереження конфіденційної інформації.

Організаційне забезпечення державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів неможливе без використання нових сучасних методик, включаючи технології ефективної організації праці контролюючих суб'єктів, підбору складу комісій з числа осіб, що мають стаж роботи, відповідно до напряму контролю, оцінки ефективності здійснення контролю, регулярне проведення моніторингів діяльності вищих навчальних закладів з метою виявлення причин та умов порушень. Механізм організаційного забезпечення контролю за діяльністю вищих навчальних закладів передбачає, зокрема, діяльність з формування напрямів контролю і його ефективного використання, розширення повноважень суб'єктів, що його здійснюють, визначення вимог щодо кожного методу здійснення контролю.

З метою належної організації діяльності суб'єктів контролю за вищими навчальними закладами необхідним є вдосконалення відповідного науково-інформаційного забезпечення, що дає змогу вдосконалювати методи роботи суб'єктів контролю за діяльністю вищих навчальних закладів, розробляти технології здійснення контролю. Належне організаційне забезпечення державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів має суттєве значення для налагодження ефективної роботи контролюючих суб'єктів, оскільки основним його призначенням є упорядкування, узгодження та координація контрольних заходів, а метою – виявлення фактичного стану справ на об'єкті, який перевіряється, на підставі якого даються вказівки до покращен-

ня роботи вищих навчальних закладів, вищі навчальні заклади, що вчинили порушення в будь-якому з напрямів своєї діяльності, притягуються до відповідальності або, навпаки, позитивний досвід вищого навчального закладу, який перевірено, розповсюджується поміж інших вищих навчальних закладів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Коваль Л. Адміністративне право України : курс лекцій (Загальна частина) / Л. Коваль. – К. : Основи, 1994. – 154 с.
2. Основы менеджмента : учеб. [для вузов] / [Д. Д. Вачугов, Т. Е. Березкина, Н. А. Кислякова и др.] ; под ред. Д. Д. Вачугова. – 2-е изд. перераб. и доп. – М. : Высш. шк., 2003. – 376 с.
3. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / за ред. Ю. Ф. Кравченка. – К. : Нац. акад. внутр. справ України, 1999. – 702 с.

4. Суховий Ю. Организационное обеспечение судебной деятельности: как оно видится сегодня / Ю. Суховий // Сов. юстиция. – 1992. – № 9–10. – С. 31.

5. Запорожець М. Система органів організаційного забезпечення діяльності судів України / М. Запорожець // Право України. – 2004. – № 2. – С. 72–75.

6. Крегул Ю. І. Поняття і види форм державного управління / Ю. І. Крегул // Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Вид-во «Юрид. думка», 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 2004. – С. 278–280.

7. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Гаращук Володимир Миколайович ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2003. – 413 с.

Опацький В. І. Організаційні засади здійснення державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів України / В. І. Опацький // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 736–741 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11ovinzp.pdf>

Сформульовано поняття організаційних засад здійснення державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів України, уточнено їх види, схарактеризовано зовнішньоорганізаційні та внутрішньоорганізаційні засади державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів.

Опацкий В.И. Организационные основы осуществления государственного контроля за деятельностью высших учебных заведений Украины

Сформулировано понятие организационных основ осуществления государственного контроля за деятельностью высших учебных заведений Украины, уточнены их виды, охарактеризованы внешне организационные и внутренне организационные основы государственного контроля за деятельностью высших учебных заведений

Opatsky V.I. Organizational Bases of Realization of the State Control over Activity of Higher Educational Institutions of Ukraine

The concept of organizational principles of realization of state control is formulated after activity of higher educational establishments of Ukraine; their kinds are specified, characterized outwardly organizational and inwardly organizational principles of state control after activity of higher educational establishments.