

УДК 342.9

Н.Л. ГУБЕРСЬКА, Київський національний університет імені Тараса Шевченка

АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ

Ключові слова: державний контроль, адміністративна процедура, стадії адміністративної процедури, вища освіта, вищий навчальний заклад

Важливою складовою в загальній системі адміністративних процедур у сфері вищої освіти є контроль-наглядові процедури, спрямовані на забезпечення ефективного функціонування вищих навчальних закладів під час здійснення ними своїх функцій в освітній сфері, зокрема – щодо забезпечення належної якості надання освітніх послуг.

Питанням, пов'язаним із аналізом адміністративних процедур, у сучасній вітчизняній та зарубіжній науці присвячені праці таких вчених, як В. Авер'янов, О. Бандурка, Д. Бахрах, Ю. Битяк, Н. Галіцина, І. Голосніченко, В. Колпаков, О. Кузьменко, І. Лазарєв, О. Лагода, О. Мельников, О. Миколенко, О. Соловійова, Ю. Старілов, С. Стеценко, В. Тимошук, Ю. Тихоміров та ін. Окремі аспекти адміністративно-процедурної діяльності в освітній сфері розглядалися у працях О. Авдєєва, Є. Огаренка, С. Свіжевської, О. Сороки, Ю. Фролова, С. Шевченко та ін.

Сучасні процеси демократизації публічних відносин та децентралізації державної влади в Україні, що спричиняють цілу низку кардинальних змін у системі державного управління вищою освітою в Україні, вимагають наразі посилення наукової уваги до питань аналізу змісту та особливостей адміністративних процедур державного контролю у сфері вищої освіти, що й зумовлює актуальність даної статті. Її метою є дослідження сутності та структури адміністративної процедури дер-

жавного контролю у сфері вищої освіти, що передбачає визначення поняття процедури контролю, з'ясування її особливостей, визначення стадій та етапів реалізації процедури державного контролю у сфері вищої освіти в Україні, аналіз їх змісту і значення.

Процедуру державного контролю у сфері вищої освіти можна визначити як урегульовану адміністративно-правовими нормами сукупність послідовних та взаємопов'язаних дій, спрямованих на реалізацію контрольних повноважень суб'єктів державного контролю щодо дотримання вищими навчальними закладами, незалежно від форми власності та підпорядкування, законодавства у сфері освіти і науки та стандартів освітньої діяльності. Призначенням адміністративних процедур контролю у сфері вищої освіти, на думку сучасних дослідників, є:

- упорядкування та приведення до єдиних стандартів подібних за змістом та призначенням управлінських дій;
- запобігання зловживанням службовим становищем суб'єктів владних повноважень;
- посилення відповідальності суб'єктів владних повноважень за прийняті ними управлінські рішення;
- забезпечення реалізації прав та законних інтересів суб'єктів адміністративних процедур [1, с.13].

Відповідно до призначення, О. Авдєєв відзначає такі основні особливості контрольних адміністративних процедур у сфері вищої освіти:

- 1) сферою їх реалізації є контроль за діяльністю ВНЗ;
- 2) дані процедури регламентуються законами та підзаконними актами, які містять норми адміністративного права;
- 3) суб'єктами таких процедур є, з одного боку, контролюючий державний орган, з іншого – вищий навчальний заклад;
- 4) дані процедури мають спрямованість на врегулювання внутрішньо організаційних питань здійснення контрольних заходів;
- 5) дані процедури є обов'язковими для виконання, їх порушення призводить до ану-

лювання прийнятих рішень [1, с.13].

Державний контроль у сфері вищої освіти здійснюється в певному порядку та за відповідними стадіями, що у своїй сукупності становлять єдину процедуру контролю. В сучасній теорії адміністративного права існують різні точки зору щодо виділення основних складових елементів процедури контролю. Так, достатньо поширеним є підхід, згідно з яким виділяють три основні стадії процедури контролю:

1) передконтрольну стадію (планування та прогнозування контрольної діяльності; визначення об'єкта та виду контролю; встановлення меж і засобів контрольних дій та ін.);

2) контрольну стадію (стадію контрольного процесу) (рішення про проведення контрольних заходів; використання засобів контрольної діяльності у відповідних організаційних формах; проведення контрольних дій);

3) завершальну стадію (підсумкова аналітична робота; узагальнення виконання контрольних завдань; прийняття рішення за результатами контролю у формах постанови, рекомендації, висновків, подання) [2, с.483].

На думку І. Орехової, процедура державного контролю складається з підготовчої стадії (підготовка й організація проведення перевірки), інформаційно-аналітичної стадії (проведення перевірки) і стадії коригування (розгляд матеріалів перевірки та прийняття необхідних заходів) [3, с.10]. Підготовча стадія складається з таких етапів: 1) визначення необхідності і часу проведення контролю; 2) підготовка документів щодо здійснення контрольних дій; 3) повідомлення підконтрольного суб'єкта про здійснення контролю (стосується планового контролю). В межах інформаційно-аналітичної стадії виділені такі етапи: 1) вирішення організаційних питань; 2) ознайомлення з документами; 3) отримання пояснень, довідок; 4) вимоги щодо проведення перевірок, експертизи; 5) застосування заходів адміністративного примусу; 6) підготовка акта за результатами контролю. Стадія коригування, на думку дослідниці, обмежується лише констатацією того, яких заходів слід вжити за

результатами контролю. Тож діяльність осіб, які здійснюють контроль, спрямована не на безпосереднє вжиття заходів реагування, а на констатацію наявності підстав для їх застосування, юридичне закріплення фактичних обставин справи і передання зібраних матеріалів до уповноважених органів та посадових осіб для відповідного реагування [3, с.10–12].

Аналізуючи праці сучасних науковців, предметом дослідження яких є адміністративні процедури контролю в освітній сфері, Є. Хриков відзначає наявність двох основних підходів до виділення етапів контролю. Прибічники першого підходу виділяють чотири загальні стадії контрольної процедури у сфері освіти:

1) планування (визначення мети перевірки, складання плану перевірки, вибір форм і методів перевірки);

2) отримання інформації (констатація фактичного стану справ, отримання інформації, інструктаж та надання допомоги під час перевірки, спостереження за навчальним процесом, фіксування результатів);

3) аналіз та оцінка (об'єктивна оцінка стану справ, вивчення та отримання інформації, аналіз даних, облік результатів);

4) розробка висновків та пропозицій (формулювання висновків, рекомендацій, розробка пропозицій, обговорення результатів контролю, оформлення пропозицій за результатами контролю) [4, с. 128–129].

Із позицій другого підходу, процедура контролю, окрім зазначених етапів, повинна містити в собі також такі окремі етапи контролю, як перевірка виконання вказівок, отриманих працівниками під час контролю, а також визначення терміну ліквідації недоліків та перевірку виконання вказівок [4, с.129]. Так, О. Авдєєв пропонує виділення таких загальних і додаткових стадій здійснення процедури державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів:

1) прийняття рішення щодо проведення перевірки (в межах даної стадії кожен орган державного контролю залежно від цілей заходу визначає коло питань, щодо яких буде здійснюватися державний контроль за діяль-

ністю ВНЗ);

2) здійснення безпосередньо контрольних повноважень за діяльністю вищих навчальних закладів (у межах даної стадії відбувається проведення контрольних заходів з метою збору необхідних даних відповідно до цілей перевірки, їх оцінка з точки зору відповідності положенням нормативних правових актів, виявлення порушень і правопорушників, а також проводяться аналітико-контрольні заходи);

3) оформлення результатів державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів;

4) робота з результатами (дана стадія містить у собі здійснення контрольних заходів за підсумками, виправлення недоліків і помилок, перевірку виконання рекомендацій, здійснення профілактичного спостереження, розробку попереджувальних програм, а також здійснення контролю за рішеннями);

5) оскарження рішення контролюючого органу [1, с.10–12].

На підставі розглянутих теоретичних підходів та аналізу чинного законодавства у сфері освіти визначимо такі основні та додаткові стадії адміністративної процедури державного контролю у сфері вищої освіти в Україні:

1. Передконтрольна стадія, що передбачає виконання низки процесуальних дій, об'єднаних у такі основні етапи:

1.1. Прийняття рішення про проведення перевірки. Рішення про проведення перевірки, вибір її форм та методів, визначення питань, щодо яких має здійснюватися державний контроль за діяльністю ВНЗ, приймається на підставі та у відповідності до вимог Наказу МОН України «Про затвердження Порядку здійснення державного контролю за діяльністю навчальних закладів» [5]. Державний контроль, що здійснюється на плановій основі відповідно до ст.5 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», передбачається перспективними і поточними планами контролю (в яких визначається періодичність та черговість форм контролю) (п.4 ч.1 [5]).

Органи державного контролю щороку розробляють план державного контролю на наступний рік і доводять його до органів управління освітою та навчальних закладів. Періодичність проведення планового державного контролю визначається: Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»; для акредитаційної експертизи та атестації – Постановами Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про акредитацію вищих навчальних закладів і спеціальностей у вищих навчальних закладах та вищих професійних училищах», «Про ліцензування, атестацію та акредитацію навчальних закладів», «Про ліцензування діяльності з надання освітніх послуг»; для інших форм – планами державного контролю (п.7 ч.1 [5]). Рішення про проведення позапланового державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів може бути прийнято за таких умов:

– подання суб'єктом господарювання письмової заяви до відповідного органу державного нагляду (контролю) про здійснення заходу державного нагляду (контролю) за його бажанням;

– виявлення та підтвердження недостовірності даних, заявлених у документах обов'язкової звітності, поданих суб'єктом господарювання;

– перевірка виконання суб'єктом господарювання приписів, розпоряджень або інших розпорядчих документів щодо усунення порушень вимог законодавства, виданих за результатами проведення планових заходів органом державного нагляду (контролю);

– обгрунтоване звернення фізичної особи про порушення суб'єктом господарювання її законних прав (позаплановий захід у цьому разі здійснюється тільки за згоди центрального органу виконавчої влади);

– неподання у встановлений термін суб'єктом господарювання документів обов'язкової звітності без поважних причин, а також письмових пояснень про причини, які перешкоджали поданню таких документів;

– настання аварії, смерті потерпілого вна-

слідок нещасного випадку або професійного захворювання, що було пов'язано з діяльністю суб'єкта господарювання (ч.1 ст.6 [6]).

Згідно з Порядком здійснення державного контролю за діяльністю навчальних закладів, основними формами державного контролю у вищих навчальних закладах є акредитаційна експертиза, експертна оцінка їх діяльності та інспектування (п.3 [5]). 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 (ч.1 ст.7 [6]).

1.2. Планування контрольної діяльності (визначення мети і завдань перевірки, складання плану перевірки, вибір форм і методів перевірки). Плановий державний контроль здійснюється за програмою, яку розробляє орган державного контролю (п.2 ч.2 [5]). Орган державного нагляду (контролю) залежно від цілей заходу визначає коло питань, щодо яких буде здійснюватися державний нагляд (контроль) (ч.6 п.2 ст.5 [6]).

1.3. Створення комісії для проведення контрольних заходів. Для проведення державного контролю органом, на який покладені функції контролю, видається наказ, де зазначаються склад комісії і термін його проведення, та посвідчення на період здійснення контрольного заходу (п.3 ч.2 [5]). До роботи у складі комісії залучаються представники органів управління освітою, органів місцевого самоврядування, навчальних закладів, підприємств, організацій та установ, які мають відповідну освіту і практичний досвід. Головою комісії призначається працівник органу державного контролю, який несе персональну відповідальність за результат діяльності комісії (пп.4, 5 ч.2 [5]).

1.4. Повідомлення вищого навчального закладу про проведення планового заходу контролю. Орган державного контролю за 10 днів до початку проведення контрольних заходів направляє повідомлення до органів управління освітою і навчального закладу (п.2 ч.2 [5]). Повідомлення повинно містити: дату

початку та дату закінчення здійснення планового контрольного заходу; найменування вищого навчального закладу, щодо діяльності якого здійснюється контрольний захід; найменування органу державного нагляду (контролю) (ч.1,2 п.4 ст.5 [6]).

2. Стадія здійснення контролю, що складається з таких основних етапів:

2.1. Безпосереднє здійснення контрольних повноважень, закріплених у відповідних нормативних актах, для збору необхідних даних згідно з метою та цілями перевірки. Згідно з Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», державний нагляд (контроль) здійснюється за місцем провадження господарської діяльності суб'єкта господарювання або його відокремлених підрозділів, або у приміщенні органу державного нагляду (контролю) у випадках, передбачених законом. Планові та позапланові заходи здійснюються в робочий час суб'єкта господарювання, встановлений правилами внутрішнього трудового розпорядку (пп.1, 3 ст.4 [6]). Плановий чи позаплановий захід повинен здійснюватися у присутності керівника або його заступника, або уповноваженої особи суб'єкта господарювання (п.11 ч.4 ст.4 [6]). У відповідності до вимог Наказу МОН України «Про затвердження Порядку здійснення державного контролю за діяльністю навчальних закладів», комісія розпочинає проведення державного контролю навчального закладу після ознайомлення керівництва ВНЗ з наказом державного органу, на який покладено функції контролю, та проведення наради, на якій повідомляється порядок проведення відповідного заходу контролю (п.1 ч.4 [5]). Під час проведення позапланового заходу з'ясовуються лише ті питання, необхідність перевірки яких стала підставою для здійснення цього заходу, з обов'язковим зазначенням цих питань у посвідченні (направленні) на проведення державного нагляду (контролю) (ч.8 п.1 ст.6 [6]). Термін проведення державного контролю залежить від типу навчального закладу, форми контролю, покладених завдань, але не може

перевищувати 10 робочих днів (п.6 ч.2 [5]).

2.2. Аналіз та оцінка отриманих даних. На даному етапі відбувається аналіз отриманих під час перевірки даних, їх оцінка відповідності вимогам та нормам, встановленим у нормативно-правових актах. Відповідно до Порядку здійснення державного контролю за діяльністю навчальних закладів, після закінчення проведення заходу державного контролю кожний член комісії готує довідку, в якій дає об'єктивну оцінку стану справ з питань, що ним перевірялись, доводить її до відома працівників, відповідальних за даний напрям роботи, і передає голові комісії. На підставі довідок членів комісії її голова готує підсумковий документ (акт, довідку) установленого зразка, узгоджує його з членами комісії та доводить до відома керівника вищого навчального закладу. Підсумки роботи комісії оголошуються на засіданні Вченої, педагогічної ради або на нараді в керівника вищого навчального закладу (пп.1–4 ч.5 [5]).

3. Стадія встановлення та оформлення результатів заходів державного контролю, що складається з таких основних та додаткових (факультативних) етапів:

3.1. Формулювання висновків державного контролю за діяльністю ВНЗ.

За матеріалами перевірки орган державного контролю у п'ятиденний термін готує висновки щодо результатів заходу державного контролю і направляє їх до органу управління освітою за підпорядкуванням навчального закладу для прийняття відповідного рішення та до вищого навчального закладу – для розробки заходів щодо усунення недоліків (п.7 ч.5 [5]).

3.2. Розробка вимог, пропозицій та рекомендацій, визначення терміну ліквідації недоліків. На даному етапі процедури за результатами контролю відбувається формулювання вимог до ВНЗ щодо виправлення встановлених недоліків і помилок, розробка пропозицій (рекомендацій) та їх оформлення. Згідно з Порядком здійснення державного контролю за діяльністю навчальних закладів, вищий навчальний заклад протягом 15 календарних днів після отримання висновків із результа-

тами заходу державного контролю розробляє заходи щодо усунення виявлених недоліків та вдосконалення роботи, які направляє до відповідного органу державного контролю (п.8 ч.5 [5]).

3.3. Здійснення контрольних заходів за підсумками контролю. На даному етапі відбувається безпосередня робота із виправлення недоліків і помилок, здійснюється контроль за реалізацією рішень. Орган державного контролю не менше одного разу на рік здійснює перевірку щодо усунення виявлених недоліків до повної їх ліквідації (п.9 ч.5 [5]).

3.4. Оскарження рішень контролюючого органу (додатковий етап). Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» передбачається право суб'єкта господарювання звернутися до відповідного центрального органу виконавчої влади або до суду щодо оскарження рішень органів державного нагляду (контролю). У разі надходження такого звернення відповідний орган виконавчої влади зобов'язаний розглянути його в установленому законом порядку (ст.21 [6]).

Отже, процедура державного контролю у сфері вищої освіти як урегульована адміністративно-правовими нормами сукупність послідовних та взаємопов'язаних дій, спрямованих на реалізацію контрольних повноважень суб'єктів державного контролю щодо дотримання вищими навчальними закладами законодавства у сфері освіти і науки та стандартів освітньої діяльності, реалізується за певними стадіями, які, у свою чергу, складаються з окремих етапів, кожен з яких реалізує відповідні проміжні цілі і становить собою комплекс процесуальних дій, спрямованих на вирішення завдань даної стадії адміністративної процедури: 1) передконтрольна стадія (прийняття рішення про проведення перевірки, планування контрольної діяльності (визначення мети і завдань перевірки, складання плану перевірки, вибір форм і методів перевірки); створення комісії для проведення контрольних заходів; повідомлення вищого навчального закладу про проведення планового

заходу контролю; 2) стадія здійснення контролю (безпосереднє здійснення контрольних повноважень, закріплених у відповідних нормативних актах, для збору необхідних даних згідно з метою та цілями перевірки; аналіз та оцінка отриманих даних); 3) стадія встановлення та оформлення результатів заходів державного контролю (формулювання висновків державного контролю за діяльністю ВНЗ; формулювання вимог до ВНЗ щодо виправлення встановлених недоліків і помилок, визначення терміну ліквідації недоліків, розробка пропозицій (рекомендацій) та їх оформлення; оскарження рішень контролюючого органу (додатковий етап); здійснення контрольних заходів за підсумками контролю).

ЛІТЕРАТУРА

1. Авдєєв О. О. Адміністративні процедури здійснення державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів України / О. О. Авдєєв // Форум права. – 2012. – № 2. – С. 9–14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2012-2/12aonzu.pdf>.

2. Виконавча влада і адміністративне право / за ред. В. Б. Авер'янова. – Київ : Ін Юре, 2002. – 668 с.

3. Орехова І. С. Державний контроль у сфері господарської діяльності: адміністративно-правові засади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / І. С. Орехова ; Одес. нац. юрид. акад. – Одеса, 2009. – 21 с.

4. Хриков Є. М. Управління навчальним закладом : навч. посіб. / Є. М. Хриков. – Київ : Знання, 2006. – 365 с.

5. Наказ Міністерства освіти і науки України «Про затвердження Порядку здійснення державного контролю за діяльністю навчальних закладів» : від 25.01.2008 р., № 34 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 9. – Ст. 231.

6. Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» : від 05.04.2007 р., № 877-V // ВВР України. – 2007. – № 26. – Ст. 389.

Губерська Н. Л. Адміністративна процедура державного контролю у сфері вищої освіти / Н. Л. Губерська // Форум права. – 2014. – № 4. – С. 113–118 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_4_22.pdf

Досліджено сутність та особливості державного контролю у сфері вищої освіти як адміністративної процедури. Визначено значення контрольних процедур у функціонуванні системи вищої освіти. Встановлено та проаналізовано основні стадії реалізації адміністративної процедури державного контролю у сфері вищої освіти в Україні.

Губерская Н.Л. Административная процедура государственного контроля в сфере высшего образования

Исследованы содержание и особенности государственного контроля в сфере высшего образования как административной процедуры. Определено значение контрольных процедур в функционировании системы высшего образования. Дан анализ основных стадий реализации административной процедуры государственного контроля в сфере высшего образования в Украине.

Guberska N.L. The Administrative Procedure of the State Control in Higher Education

The content and specific features of state control as administrative procedure in the higher education sphere are considered. It was identifies the significance of control procedures in the system of higher education. Analyzes of the main stage of realization of administrative procedure of state control in the higher education sphere in Ukraine were prepared.