

*Кушнір С. М.,**кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри історії і теорії держави та права  
Запорізького національного університету*

## НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД ЯК ОБ'ЄКТ ВНУТРІШНЬОГО ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ОСВІТИ

**Анотація.** У статті здійснено аналіз нормативно-правових актів, що регулюють правовідносини у сфері освіти в аспекті використовуваного для позначення елементів системи освіти категорій, аналіз точок зору науковців з означеної тематики, встановлено функції освіти та доцільне для застосування поняття одиниці відповідної системи, що втілює такі.

**Ключові слова:** система освіти, контроль у сфері освіти, навчальний заклад, освітній заклад, державний контроль, внутрішній контроль.

**Постановка проблеми.** Система освіти в Україні знаходиться на стадії реформування. Одним з останніх нововведень є прийняття Закону України «Про вищу освіту» 01.07.2014 № 1556-VII, де визначено докорінно нові підходи до управління навчальними закладами, їх фінансування тощо. При цьому однією з основних категорій, якими оперує законодавець при регулюванні правовідносин у сфері освіти, є поняття «навчальний заклад». Хоча його використання не є безспірним.

**Мета статті.** Відтак у рамках цієї статті за мету беремо встановлення доцільності та обґрунтованості використання поняття «навчальний заклад» при регулюванні відносин у сфері освіти, включаючи сферу контролю. Задля досягнення означеної мети необхідним є аналіз нормативно-правових актів, що регулюють правовідносини у сфері освіти з тим, аби визначити поняття, використовувані для позначення елементів системи освіти категорій, проаналізовано точки зору науковців з означеної тематики, встановлення функцій освіти та доцільного для застосування поняття одиниці відповідної системи, що втілює її функції.

За основу написання статті взято праці таких науковців, як Ю. Битяк, О. Поступна, А. Тамм, та інших.

**Виклад основного матеріалу.** Розпочнемо з того, що об'єктом внутрішнього державного контролю у сфері освіти та науки є навчальні заклади, наукові, науково-методичні і методичні, науково-дослідні (науково-технічні) установи, науково-виробничі підприємства в галузі освіти, державні і місцеві органи управління освітою, які контролюються вищестоящими. Якщо ж виділити окремо об'єкт внутрішнього державного контролю у сфері освіти, то таким є навчальні заклади та державні органи управління освітою, які контролюються вищестоящими. Адже ми пам'ятаємо, що державні органи управління освітою складають цілісну систему, яка поєднує в собі як керуючу, так і керовану підсистему та функціонує заради досягнення корисного результату. Таким чином, державні органи можна розглядати і як об'єкти, і як суб'єкти управління [1, с. 186].

При цьому відповідно ст. 11 Закону України «Про освіту» від 23.05.1991 № 1060-XII [2] до числа органів управління освітою в Україні відносять центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері освіти; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері освіти; центральні органи виконавчої влади,

яким підпорядковані навчальні заклади; місцеві державні адміністрації і органи місцевого самоврядування, а також утворені місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування структурні підрозділи з питань освіти (місцеві органи управління освітою). Узагальнюючи, можна стверджувати, що державні органи управління освітою – це ієрархічна система керівних органів, яка включає вищий, центральний, регіональний, обласний і районний рівні [3, с. 176].

Щодо поняття «навчальний заклад» у наведеному визначенні та доцільності його використання у всіх нормативно-правових актах, які регламентують питання утворення структурних частин та функціонування системи освіти в Україні і цілому, то на сьогодні більшість з таких використовують саме означений термін. Наприклад, відповідно ст. 5 Закону України «Про дошкільну освіту» від 11.07.2001 № 2628-III [4] до складу системи дошкільної освіти входять дошкільні навчальні заклади незалежно від підпорядкування, типів і форми власності. Або ж у ст. 4 Закону України «Про загальну середню освіту» від 13.05.1999 № 651-XIV [5] визначено, що до системи загальної середньої освіти входять загальноосвітні навчальні заклади всіх типів і форм власності. При цьому в ст. 8 визначено, що загальноосвітній навчальний заклад – навчальний заклад, що забезпечує реалізацію права громадян на загальну середню освіту. У ст. 1 Закону України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 № 1556-VII [6] визначено, що «сукупність систематизованих знань, умінь і практичних навичок, способів мислення, професійних, світоглядних і громадянських якостей, морально-етичних цінностей, інших компетентностей, здобутих у вищому навчальному закладі (науковій установі)...».

Поняття «навчальний заклад», на наш погляд, акцентує увагу виключно на одній функції відповідної установи, поза увагою залишаючи інші, не менш важливі. Одразу зазначимо, що при характеристиці системи освіти вживаються і інші поняття – освітньо-виховний заклад [7, с. 458], заклад освіти [8, с. 402], освітня установа [9, с. 293–296; 10, с. 352–354], навчально-виховний заклад та інші.

Щодо поняття навчально-виховний заклад, то таке, на наш погляд, також не слід використовувати при характеристиці системи освіти, оскільки воно акцентує увагу виключно на двох функціях відповідних закладів, поза увагою залишаючи інші. Наприклад, у Положенні про дитячі будинки і загальноосвітні школи-інтернати для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, затверджене Наказом Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України, Міністерства соціальної політики України 10.09.2012 № 995/557 [11]), йдеться про навчальні заклади, які забезпечують розвиток, виховання, навчання та соціальну адаптацію дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, дошкільного та шкільного віку, дошкільні навчальні заклади, загальноосвітні навчальні заклади (п. 2.1, 2.6, 2.7, 3.3). Як бачимо, на заклади відповідної системи покладаються завдання не тільки навчання та виховання, але і завдання розвитку та соціальної адаптації, які є не менш важ-

ливими, аніж перші. Однак і такими завданнями, які втілюють функції освіти в цілому, не вичерпується перелік, поставлений перед елементами системи освіти в Україні.

Щодо понять «заклад освіти» та «освітній заклад», то такі, на наш погляд, більш повно характеризують ті елементи системи освіти, що втілюють у житті більшість з її функцій. Це поняття вже використовується науковцями при аналізі системи освіти. Наприклад, при характеристиці системи освіти РФ Б. Габричидзе, А. Чернявський та С. Кузнецов визначають, що освітня діяльність здійснюється освітніми установами. Залежно від організаційно-правових форм вони поділяються на державні, муніципальні та приватні, тобто недержавні, які не належать до муніципальних [10, с. 353]. Не тільки з огляду на те, що всі освітні установи надають освітні послуги, здійснюють освітню діяльність, але і тому, що всі освітні установи втілюють функції освіти, таке узагальнення має підстави для використання. У законодавстві України поняття «освітній заклад» відсутнє. Більше того, поняття вищого навчального закладу у зв'язку з прийняттям Закону України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 № 1556-VII [6] змінено. В останній редакції закону, прийнятому у 2002 році, вищий навчальний заклад було визначено як «освітній, освітньо-науковий заклад, який заснований і діє відповідно до законодавства про освіту...». З наведеного положення виходило, що поняття «освітні заклади» є частиною іншого поняття – «навчальні заклади», які співвідносяться як частина і ціле. Іншими словами освітній заклад у системі вищої освіти України був різновидом навчальних закладів, які надають освітні послуги.

На сьогодні ж вищий навчальний заклад згідно ст. 1 Закону України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 № 1556-VII [6] визначено як окремий вид установи, яка є юридичною особою приватного або публічного права, діє згідно з виданою ліцензією на провадження освітньої діяльності на певних рівнях вищої освіти, проводить наукову, науково-технічну, інноваційну та/або методичну діяльність, забезпечує організацію освітнього процесу і здобуття особами вищої освіти, післядипломної освіти з урахуванням їхніх покликань, інтересів і здібностей.

Як бачимо, розмежування навчальних закладів на певні види не проводиться. Хоча про різновиди можливої для здійснення ними діяльності вказується. При цьому окремо виділено освітню діяльність, окремо – наукову, науково-технічну, інноваційну та/або методичну діяльність. І всі ці види діяльності визначення як здійснювані навчальними закладами без розмежування на освітні та освітньо-наукові установи. Поняття ж «освітній заклад», «освітня установа» відсутнє в тексті Закону України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 № 1556-VII [6] взагалі.

Вважаємо, по-перше, неточно визначати навчальним той заклад, що здійснює поряд з освітньою наукову, науково-технічну, інноваційну, методичну діяльність. Навіть відповідна сфера управління має назву «освіти і науки», що вказує на існування двох складових «освітньої» та «наукової» в управлінні відповідною сферою. Тоді чому ж ми об'єднуємо різні за напрямками діяльності установи сфери освіти на науки України одним терміном?

По-друге, саме поняття «освітній заклад» вважаємо доцільним для застосування при здійсненні правового регулювання управління в галузі освіти України. Ті ж установи системи освіти та науки України, що здійснюють додаткову діяльність (наукову, науково-технічну, інноваційну та/або методичну діяльність) поряд з освітньою, вважаємо доцільним позначати через дві складові, як то освітньо-наукові, освітньо-інноваційні установи тощо.

Враховуючи викладене, констатуємо, що при характеристиці системи освіти та науки як об'єкту державного контролю використовується поняття навчального закладу як одиниці відповідної системи – установи, яка є юридичною особою приватного або публічного права, діє згідно з виданою ліцензією на провадження освітньої діяльності на певних рівнях освіти, проводить наукову, науково-технічну, інноваційну та/або методичну діяльність, забезпечує організацію освітнього процесу і здобуття особами освіти з урахуванням їх віку, покликань, інтересів і здібностей.

Однак пропонуємо в подальшому замінити цей термін на поняття освітнього закладу як елементу системи освіти, що виконує функції навчання, виховання, розвитку, формування духовності, гуманістичної спрямованості учнів [12], трансляції і поширення цінностей культури (наукових знань, професійних навичок й досвіду, досягнень у мистецтві, моральних норм і правил, стандартів і традицій соціальної поведінки тощо) в суспільстві; забезпечення історичної спадкоємності, використання історичного досвіду і духовної спадщини поколінь; соціалізації особистості, адаптації молоді до соціальних відносин, суспільного життя, залучення до соціально-культурних цінностей, формування установок, ціннісних орієнтацій, життєвих ідеалів, які притаманні саме цьому суспільству; інтернаціоналізації культурних цінностей, норм, соціальних ролей, відтворення певного способу життя (інтегруюча функція); об'єднання навчальним процесом різних за фізичним здоров'ям, матеріальним забезпеченням, сімейним станом, культурним рівнем індивідів з різних етнічно-класових утворень; переходу людей з одних соціальних груп до інших; інноваційну функцію поєднання освіти з наукою та виробництвом, що сприяє прискоренню науково-технічного прогресу, удосконаленню самої системи освіти, бо нові наукові ідеї та відкриття включаються до навчальних програм, забезпечуючи високу якість підготовки фахівців; функцію забезпечення соціальних і культурних змін. Окрім означеного, освіта має стимулювати саморефлексію, констатує Г. Дворецька, як глибоке усвідомлення людиною своєї суті та особистих потенцій. Неабияке значення має функція соціальної селекції, для виконання якої структура освіти має бути побудована в такий спосіб, щоб уже з самого початку навчання автоматично забезпечити добір найбільш обдарованих і здібних до навчання особистостей. Функцією освіти є і стимулювання самоосвіти, самопідготовки, постійного інтересу до знань. Самоосвіта, самостійне набуття знань і навичок не вичерпуються збільшенням годин на самостійну роботу учнів та студентів у програмах навчальних закладів [13].

**Висновки.** Якщо поряд з функціями освіти установа виконує і інші, включаючи і функції науки, то назва відповідного закладу повинна включати ті складові, що характеризують основні різновиди діяльності установи сфери освіти та науки в Україні.

### Література:

1. Тамм А. Поступна О. Вища освіта як об'єкт державного управління / А. Тамм, О. Поступна // Публічне управління: теорія та практика: збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління [Електронний ресурс] – Х. : ДокНаукДержУпр, 2011. – № 3(7) – 230 с.
2. Закон України «Про освіту» від 23.05.1991 № 1060-XI : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1060-12>.
3. Енциклопедія освіти / Акад. пед. наук України ; головний ред. В.Г. Кремень. – К. : Хрінком Інтер, 2008. – 1040 с.
4. Закон України «Про дошкільну освіту» від 11.07.2001 № 2628-III : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2628-14>.
5. Закон України «Про загальну середню освіту» від 13.05.1999

- № 651-XIV : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/651-14>.
6. Закону України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 № 1556-VII : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.
  7. Адміністративне право України. – 2-е изд., перераб. и доп. [Учебник для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец.] / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцкий, В.Н. Гарашук и др. ; [под ред. Ю.П. Битяка]. – Харьков : Право, 2003. – 576 с.
  8. Адміністративне право України : [підручник] / за ред. Ю.П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – 528 с.
  9. Котельникова Е.А., Семенцова И.А., Смоленский М.Б. Административное право : [учебник] / Е.А. Котельникова, И.А. Семенцова, М.Б. Смоленский – Ростов-на-Дону: Феникс, 2002. – 352 с.
  10. Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г., Кузнецов С.М. Административное право Российской Федерации : [учебник] / Б.Н. Габричидзе, А.Г. Чернявский, С.М. Кузнецов – М.: Дело и Сервис, 2001. – 624 с.
  11. Положення про дитячі будинки і загальноосвітні школи-інтернати для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, затверджене Наказом Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України, Міністерства соціальної політики України 10.09.2012 № 995/557 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1629-12>.
  12. Сухомлинський В.О. Вибрані твори в 5 т. / В.О. Сухомлинський. – К. : Радянська школа, 1976. –Т. 4. – 640 с.
  13. Дворецька Г.В. Соціологія : [навч. посібник] / Г.В. Дворецька. – Вид. 2-ге, перероб. і доп. – К. : КНЕУ, 2002. – 472 с.

**Кушнір С. М. Учебное заведение как объект внутреннего государственного контроля в сфере образования**

**Аннотация.** В статье осуществлен анализ нормативно-правовых актов, регулирующих правоотношения в сфере образования в аспекте используемого для обозначения элементов системы образования категорий, анализ точек зрения ученых по указанной тематике, установлено функции образования и целесообразное для применения понятие единицы соответствующей системы, воплощающей такие функции.

**Ключевые слова:** система образования, контроль в сфере образования, учебное заведение, образовательное учреждение, государственный контроль, внутренний контроль.

**Kushnir S. Educational institution as an object of internal public control in the field of education**

**Summary.** The article presents the analysis of legal acts regulating relations in the sphere of education in terms used to refer to elements of the education system of categories, the analysis point of view of scientists on this topic, set the function of education and suitable for the application of the concept of unity of the corresponding system that embodies such functions.

**Key words:** education, control in field of education, educational institutions, government control, internal control.