

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.51

О. О. АВДЄЄВ,

здобувач,

юрисконсульт відділу юридичного забезпечення

Харківського національного університету внутрішніх справ

ВИДИ СУБ'ЄКТІВ, ЯКІ ЗДІЙСНЮЮТЬ ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ УКРАЇНИ

Визначено види суб'єктів, які здійснюють державний контроль за діяльністю вищих навчальних закладів України, проаналізовано чинне законодавство в означеній сфері, окреслено повноваження суб'єктів, які здійснюють державний контроль за діяльністю вищих навчальних закладів України.

Необхідність модернізації змісту вищої освіти, її інтеграції до міжнародних принципів, вимог, критеріїв та стандартів обумовлює необхідність у створенні та функціонуванні ефективної системи державного контролю у цій сфері. Низка недоліків щодо надання вищими навчальними закладами (далі – ВНЗ) освітніх послуг, які є наслідком невідомості сучасної системи державного контролю за вищими навчальними закладами України, лише підтверджує важливість та необхідність його функціонування.

Суб'єкти державного контролю як предмет наукових пошуків перебували у центрі уваги В. Б. Авер'янова, Д. М. Бахраха, С. С. Алексєєва, І. П. Голосніченка та інших правників. Однак окремо система суб'єктів державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів України до сьогодні не вивчалася. Тож мета даної статті – визначити види суб'єктів, які здійснюють державний контроль за діяльністю вищих навчальних закладів України. Задля цього планується проаналізувати чинне законодавство, встановити на його підставі систему суб'єктів які так чи інакше здійснюють контроль-наглядний вплив на діяльність ВНЗ та окреслити їх повноваження у цій сфері.

Жодна діяльність, у тому числі й державний контроль, не може виникати та існувати без суб'єкта, адже вона ініціюється його потребами. Однак слід зазначити, що державна діяльність, на відміну від індивідуальної побутової діяльності особи, виникає не з власних потреб органів та посадових осіб, які її здійснюють, а на підставі наявних та прогнозованих майбутніх потреб суспільства. Це пов'язано з тим, що

сутність держава полягає в існуванні не заради самої себе, а заради її суспільства. Державна діяльність має здійснюватися з урахуванням потреб суспільства, бути спрямована на їх задоволення, а також забезпечувати захист прав, інтересів зазначеного суспільства та гарантувати його стабільність.

Згідно зі ст. 5 Закону України «Про освіту» державний контроль проводиться центральними і місцевими органами управління освітою та Державною інспекцією навчальних закладів при Міністерстві освіти України. Положення про центральні державні органи управління освітою, про Державну інспекцію навчальних закладів при Міністерстві освіти України затверджуються Кабінетом Міністрів України [1]. Також у Порядку здійснення державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів, затвердженому наказом Міністерства освіти і науки України, закріплено, що функції здійснення державного контролю за діяльністю навчальних закладів покладені на: Міністерство освіти і науки України, Державну інспекцію навчальних закладів, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, які мають у своєму підпорядкуванні навчальні заклади, Міністерство освіти і науки Автономної Республіки Крим, органи управління освітою обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій та органи місцевого самоврядування [2].

На нашу думку, такий підхід до розуміння суб'єктів державного контролю є занадто вузьким і зводиться лише до сфери діяльності державної виконавчої влади на чолі з Кабінетом

Міністрів України. Звісно, виконавча гілка влади виконує левову частку керівної діяльності у сфері діяльності вищих навчальних закладів, проте не слід залишати поза увагою таких суб'єктів, як Парламент України, Президент України, суди та органи місцевого самоврядування, адже, як свідчить діюче українське законодавство, вони також у межах своїх повноважень здійснюють державний контроль, зокрема, діяльності вищих навчальних закладів.

Розглянемо повноваження кожного із названих вище суб'єктів державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів України. Вихідним конституційним положенням про парламентський контроль є п. 33 ст. 85 Конституції України, згідно з яким до повноважень Верховної Ради України належить «здійснення парламентського контролю у межах, визначених Конституцією» [3]. В окремій статті Конституції говориться про контроль Верховною Радою України додержання конституційних прав і свобод людини і громадянина (ст. 101), одними із яких є право «безоплатно здобути вищу освіту в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі» (ст. 53) [3].

Необхідно погодитися з думкою В. Б. Авер'янова про те, що парламентський контроль «є особливою формою державного контролю, котра виходить за межі традиційного уявлення про державний контроль як засіб забезпечення законності у державному управлінні» [4, с. 365]. Здійснюючи контроль за діяльністю вищих навчальних закладів, Верховна Рада України: приймає закони та підзаконні правові акти з питань освітньої діяльності; визначає засади внутрішньої політики з питань освіти та науки; визначає основи правового і соціального захисту педагогічних та науково-педагогічних працівників; при затвердженні Державного бюджету України визначає розмір витрат на забезпечення виконання покладених на вищі навчальні заклади завдань та функцій; розглядає за поданням Кабінету Міністрів України і затверджує загальнодержавні програми реформування освіти та науки. Під час діяльності Верховна Рада України спирається на свої органи та посадових осіб, зокрема Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини [3] та парламентські комітети.

Президент України як глава держави і гарант додержання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина, здійснюючи так званий президентський контроль за діяльністю вищих навчальних закладів України: видає укази і розпорядження з питань вищої осві-

ти, які є обов'язковими до виконання на території України [3]; розглядає перед внесенням на затвердження Верховною Радою України розроблені Кабінетом Міністрів України загальнодержавні програми з питань освітньої діяльності; нагороджує державними нагородами; встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними педагогічних і науково-педагогічних працівників.

За своїм конституційно-правовим статусом Президент України не відноситься ні до однієї з трьох гілок влади. Натомість він, як голова держави, визнається гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина [3]. Цілком зрозуміло, що, поряд з іншими правами людини, він покликаний гарантувати і право на освіту. Свій контролюючий вплив Президент України здійснює шляхом видання указів та розпоряджень щодо освітньої діяльності, які мають загальнообов'язкову юридичну силу на всій території України. Так, Указ Президента України «Про національну доктрину розвитку освіти» визначає основні стратегічні напрямки розвитку української освіти. В межах своїх повноважень Президент України призначає та звільняє з посади Міністра освіти і науки України, надає доручення Кабінету Міністрів України, наприклад розробити та затвердити Державну програму розвитку вищої освіти, передбачивши, зокрема, заходи щодо вдосконалення системи управління вищою освітою, впорядкування мережі вищих навчальних закладів з урахуванням загальнодержавних та регіональних потреб у фахівцях з вищою освітою, до подання у Верховну Раду України розглядає зазначені державні програми реформування та розвитку освіти і науки, підписує міжнародні угоди про співпрацю, зокрема у сфері освіти. Також, за Конституцією України, Президент встановлює президентські відзнаки та може нагороджувати державними нагородами. Нагороджуваними суб'єктами можуть бути, зокрема, працівники науково-педагогічного кадрового складу вищого навчального закладу.

Найбільший обсяг контрольних повноважень за діяльністю вищих навчальних закладів України має *Кабінет Міністрів України*, який: розробляє і вносить на розгляд Верховної Ради України проекти законів з питань освітньої діяльності, які потребують законодавчого врегулювання, в межах своєї компетенції самостійно приймає відповідні правові акти; визначає згідно із законодавством потреби у витратах на

освітню діяльність; забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, у тому числі виділення в повному обсязі бюджетних асигнувань на потреби освітньої діяльності; розробляє і вносить на затвердження Верховною Радою України загальнодержавні програми у сфері освітньої діяльності.

Повноваження Кабінету Міністрів визначаються Конституцією України та Законом України «Про Кабінет Міністрів України». До зазначених повноважень належать: забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і гармонійного розвитку особистості; забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, у тому числі амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування, проведення бюджетної, фінансової політики; забезпечення розвитку і державної підтримки науково-технічного та інноваційного потенціалу держави тощо [5]. З викладеного вище можна зробити висновок, що державний контроль з боку Кабінету Міністрів України за діяльністю вищих навчальних закладів реалізується через такі заходи, як: розроблення, прийняття та внесення на затвердження до Верховної Ради України державних програм розвитку та реформування освіти та науки, розроблення та подання на розгляд парламенту законопроектів щодо освіти та відповідної діяльності вищих навчальних закладів, виконання Державного бюджету в частині видатків на забезпечення здійснення освітньої діяльності, надання доручень Міністерству освіти і науки України. Крім зазначеної діяльності, Кабінет Міністрів України має право в межах своєї компетенції видавати нормативно-правові акти.

Верховна Рада України, Президент України та Кабінет Міністрів України, здійснюючи державний контроль за діяльністю вищих навчальних закладів, діють як органи загальної компетенції. Крім них, функцію державного контролю виконують також органи, які спеціально на це уповноважені. Таким органом є Міністерство освіти і науки України, відповідно до ст. 5 Закону України «Про освіту», а також згідно з Положенням про Міністерство освіти і науки України, в якому чітко визначено, що Міністерство освіти і науки України є головним органом у системі центральних органів

виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сфері освіти, науково-педагогічної діяльності, наукової діяльності у системі вищої освіти та інтелектуальної власності [6].

Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади – *Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України* – реалізує контрольні повноваження шляхом: здійснення аналітично-прогностичної діяльності; формування стратегічних напрямків розвитку вищої освіти, розроблення програм розвитку вищої освіти, стандартів вищої освіти, визначення нормативів матеріально-технічного, фінансового забезпечення вищих навчальних закладів, а також перевірки їх дотримання; здійснення перевірки дотримання вимог стандартів вищої освіти, державного інспектування, ліцензування та акредитації вищих навчальних закладів; погодження статутів вищих навчальних закладів; організації виборів, затвердження та звільнення з посад керівників підпорядкованих йому вищих навчальних закладів, а також погодження затвердження на посаду керівників вищих навчальних закладів комунальної і приватної форм власності; організації та проведення атестації педагогічних і науково-педагогічних працівників щодо присвоєння їм кваліфікаційних категорій, педагогічних та вчених звань; перевірки дотримання нормативно-правових актів про вищу освіту в усіх вищих навчальних закладах незалежно від форми власності і підпорядкування.

Відповідно до своїх повноважень, Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України виконує контролюючу діяльність у таких формах: здійснює нормотворчу діяльність – видає накази, розпорядження, розробляє та подає на узгодження до Кабінету Міністрів України законопроекти щодо питань у сфері освіти, які потребують правового врегулювання; визначає стратегічні напрямки розвитку вищої освіти та завдання, які необхідно вирішити на цьому шляху; аналізує та накопичує міжнародний досвід у сфері діяльності вищих навчальних закладів; аналізує наявний стан освіти та його відповідність нагальним потребам суспільства, перевіряє якість та ефективність здійснення освітньої діяльності шляхом проведення інспектувань, ліцензування та акредитації, прогнозує її подальший розвиток, з урахуванням міжнародного досвіду розробляє державні стандарти вищої освіти та програми її вдосконалення і розвитку; розробляє нормативні вимоги щодо фінансового та матеріально-технічного

забезпечення вищих навчальних закладів; вносить пропозиції та надає висновки з питань реорганізації державних вищих навчальних закладів, погоджує їх статuti та кандидатури на посади керівників вищих навчальних закладів незалежно від форм власності; контролює додержання державних стандартів під час здійснення освітньої діяльності вищими навчальними закладами усіх форм власності, забезпечує високий рівень професійної діяльності педагогічних та науково-педагогічних працівників шляхом підвищення кваліфікації та проведення атестації, опікується підвищенням їх кваліфікації шляхом організації та проведення атестації педагогічних і науково-педагогічних працівників щодо присвоєння їм кваліфікаційних категорій, педагогічних та вчених звань. Також Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України в межах своєї компетенції може здійснювати міжнародну співпрацю, зокрема укладати угоди з питань вищої освіти.

Суб'єктами зовнішнього контролю є й *інші центральні органи виконавчої влади* (міністерства, відомства, комітети), які здійснюють так званий спеціалізований контроль [7, с. 3] за окремим напрямком (напрямами) діяльності вищих навчальних закладів, тобто як контролюючі органи іншої відомчої належності щодо підконтрольних їм структур – вищих навчальних закладів вони здійснюють міжвідомчий контроль за дотриманням останніми земельного, податкового, господарського, трудового, житлового законодавства, законодавства з охорони довкілля, виконання державних вимог під час атестації наукових і науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації, тощо.

Відповідно до ст. 118 Конституції України виконавчу владу в областях і районах, містах Київ та Севастополь здійснюють *місцеві державні адміністрації*. Як суб'єкти зовнішнього державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів України вони мають такі повноваження: реалізують державну політику в галузі вищої освіти; забезпечують виконання законодавства щодо всебічного розвитку та функціонування української мови у вищих навчальних закладах; беруть участь у здійсненні ліцензування та акредитації вищих навчальних закладів; перевіряють дотримання законодавства щодо працевлаштування випускників підпорядкованих їм вищих навчальних закладів; здійснюють контрольні заходи щодо дотримання вимог якості вищої освіти; залучають спеціалістів, представників громадськості до проведення перевірок вищих навчальних за-

кладів; витребують відповідну статистичну інформацію та інші дані від керівників вищих навчальних закладів; видають згідно з чинним законодавством обов'язкові для виконання розпорядження з питань освітньої діяльності.

Особливе місце в системі спеціально уповноважених центральних органів виконавчої влади в сфері освіти посідає *Державна інспекція навчальних закладів*, що діє при Міністерстві освіти і науки, молоді та спорту України. Вона здійснює державний контроль за діяльністю навчальних закладів незалежно від їх підпорядкування і форм власності з метою забезпечення єдиної державної політики в галузі освіти [8]. Здійснюючи контроль за діяльністю вищих навчальних закладів, зазначена інспекція виконує аналітично-прогностичні функції, тобто аналізує стан діяльності вищих навчальних закладів з точки зору її відповідності потребам суспільства, вимогам законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, а також адекватності освітньої діяльності вищих навчальних закладів державному курсу у сфері вищої освіти та покладеним на них завданням. Крім обов'язків, Державна інспекція навчальних закладів наділена також певним обсягом прав для виконання покладених на неї державою завдань.

Органи місцевого самоврядування як суб'єкти державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів України в межах своєї компетенції: забезпечують виконання державних програм у галузі вищої освіти; затверджують за погодженням із спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у галузі освіти і науки статuti підпорядкованих їм вищих навчальних закладів; перевіряють дотримання вимог законодавства щодо доступності і безоплатності вищої освіти. Органи місцевого самоврядування можуть утворювати постійні та тимчасові контрольні комісії, які обираються з числа її депутатів для здійснення контролю з конкретно визначених радою питань, що належать до повноважень місцевого самоврядування, зокрема, з питань перевірки діяльності вищих навчальних закладів України.

Крім Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України, в системі державної виконавчої влади є й інші органи, що здійснюють державний контроль за діяльністю вищих навчальних закладів. До таких органів належать окремі міністерства, відомства, комітети, інспекції. Причому, контроль може здійснюватися як державним органом, якому підвідомчі вищі навчальні заклади, що контролюються, так і органом іншої відомчої чи галузевої приналежності.

Важливе значення у сфері контролю за діяльністю вищих навчальних закладів мають місцеві органи державної виконавчої влади. Згідно з Конституцією України, до них належать місцеві державні адміністрації в областях і районах, містах Київ та Севастополь [3]. Вони також наділені певним обсягом владних повноважень, що дозволяють місцевим державним органам влади в межах підпорядкованої їм територіальної одиниці здійснювати контроль за діяльністю вищих навчальних закладів. Головними напрямками їх контролюючої діяльності є: контроль за державною мовною політикою у вищих навчальних закладах; контроль за відповідністю якості надання освіти державним вимогам; вони вимагають згідно із Законом України «Про державну статистику» від осіб, що керують вищим навчальним закладом, необхідні статистичні дані; в межах своєї компетенції, визначеної законодавством, видають розпорядження з питань освіти та освітньої діяльності.

Судовий контроль спрямований на безпосередню охорону та захист конкретних суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів суб'єктів так званих освітніх правовідносин. Специфіка даного виду контролю в тому, що він здійснюється судом не як окремий вид дія-

льності, а в межах іншої специфічної державної діяльності – правосуддя.

Таким чином, до *особливостей суб'єктів державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів України* ми відносимо такі: приналежність їх представників до різних гілок влади; відсутність чіткого законодавчого визначення їх системи та повноважень; відсутність їх організаційно-штатного зв'язку із вищими навчальними закладами; наявність обмежених контрольних повноважень у більшості із них, у зв'язку з чим вони не мають права самостійно втручатися в оперативну діяльність вищих навчальних закладів, самостійно притягувати винних до юридичної відповідальності.

Вважаємо, що буде доцільним на рівні Кабінету Міністрів України прийняти *Положення про державний контроль за діяльністю вищих навчальних закладів України*, у якому були б визначені: його поняття, мета, завдання та функції, принципи здійснення, система суб'єктів та їх повноваження, напрямки та форми контролю, основні засади взаємодії між суб'єктами контролю, координуючий орган з питань контролю та його повноваження, а також процедурні засади його здійснення.

Список використаної літератури

1. Про освіту : закон України від 23 трав. 1991 р. № 1060-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 34. – Ст. 451.
2. Про затвердження Порядку здійснення державного контролю за діяльністю навчальних закладів : наказ Міністерства освіти і науки України від 25 січ. 2008 р. № 34 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 9. – Ст. 231.
3. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2004. – 584 с.
5. Про Кабінет Міністрів України : закон України від 21 груд. 2006 р. № 514-V // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 25. – Ст. 241.
6. Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України : постанова Кабінету Міністрів України від 19 груд. 2006 р. № 1757 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 51. – Ст. 3410.
7. Парашук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Гарашук Володимир Миколайович. – Х., 2003. – 413 с.
8. Про Державну інспекцію навчальних закладів при Міністерстві освіти : постанова Кабінету Міністрів України від 29 листоп. 2001 р. № 1614 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 49. – Ст. 2197.

Надійшла до редколегії 03.07.2012

АВДЕЕВ А. А. ВИДЫ СУБЪЕКТОВ, КОТОРЫЕ ОСУЩЕСТВЛЯЮТ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ВЫСШИХ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ УКРАИНЫ

Определены виды субъектов, осуществляющих государственный контроль за деятельностью высших учебных заведений Украины, проанализировано действующее законодательство в указанной сфере, обозначены полномочия субъектов, осуществляющих государственный контроль за деятельностью высших учебных заведений Украины.

AVDEIEV A. TYPES OF SUBJECTS OF STATE CONTROL AFTER ACTIVITY OF HIGHER EDUCATIONAL ESTABLISHMENTS OF UKRAINE

The types of entities of public control after the activities of higher education in Ukraine are determined, the existing legislation in this sphere is analyzed, the powers of subjects of state control over the activities of higher education in Ukraine are outlined.