

УДК 342.9.001.42:378.711

## **ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА НАДАННЯМ ОСВІТНІХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ**

**Л.В. ГОЛОВІЙ, кандидат юридичних наук,  
Національний університет біоресурсів  
і природокористування України**

*Розкрито сутність понять «контроль» та «державний контроль», визначено поняття державного контролю за наданням освітніх послуг у сфері вищої освіти, розглянуто систему принципів державного контролю за наданням освітніх послуг у сфері вищої освіти.*

**Контроль, державний контроль, державний контроль у сфері вищої освіти.**

**Мета** статті – проаналізувати підходи до визначення загальних понять контролю та державного контролю, визначити поняття державного контролю за наданням освітніх послуг у сфері вищої освіти.

Дослідження сутності державного контролю за наданням освітніх послуг у сфері вищої освіти доцільно починати із з'ясування теоретичного поняття контроль.

Термін «контроль» походить від латинського «контра ротулюс» (від якого утворилося французьке слово «*controle*», що означає співставлення або протиставлення [1, с. 42].

У довідковій літературі зафіксовані такі визначення контролю:

- облік, перевірка рахунків, звітності [2, с. 153];
- перевірка, а також нагляд з метою перевірки [3, с. 23];
- перевірка виконання законів, рішень тощо [4, с. 323];
- одна із форм здійснення влади, яка забезпечує дотримання встановлених приписів [5, с. 68].

У сучасній українській мові слово «контроль» вживається в таких значеннях:

1) перевірка, облік діяльності кого-небудь, чого-небудь, нагляд за ким-небудь, чим-небудь;

2) установа чи організація, що здійснює нагляд за ким-небудь, чим-небудь або перевіряє когось, щось.

З етимологічного погляду контроль – це порівняння (зіставлення чи протиставлення) кількох тверджень [6, с. 258–260].

У науковій літературі існують різні визначення поняття контролю. При узагальненому підході під контролем одні автори розуміли сукупність процесів у соціальній системі (суспільстві, соціальній групі, організації), за

допомогою яких забезпечується слідування певним «зразкам» діяльності, а також додержання обмежень у поведінці, порушення яких негативно позначається на функціонуванні системи. Другі таким вважали механізм, за допомогою якого суспільство і його підрозділи (групи, організації) забезпечують додержання певних обмежень, умов, порушення яких завдає шкоди функціонуванню системи. На думку третіх авторів, соціальний контроль – це цілісна система всіх соціальних регуляторів (державних і суспільних інститутів, права, моралі, звичаїв, традицій, установок). Крім того, фахівці в галузі соціального управління вважають, що контроль – це система спостереження і перевірки процесу функціонування відповідного об'єкта з метою усунути його відхилення від заданих параметрів [7, с. 7–8].

В.Б. Аверьянов, визначає контроль як перевірку, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, для виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки [8, с. 342]. О.Ф. Андрійко зазначає, що контроль – це об'єктивна реальність розвитку соціальної системи [9, с. 49]. На думку Ю.П. Битяка, контроль – це складова частина (елемент) управління, що забезпечує систематичну перевірку виконання Конституції, законів України, інших нормативних актів, додержання дисципліни і правопорядку й полягає у втручанні контрольних органів в оперативну діяльність підконтрольних органів, даванні їм обов'язкових для виконання вказівок, припиненні, зміні чи скасуванні актів управління, вжитті заходів примусу щодо підконтрольних органів [10, с. 223–224]. О.М.Бандурка під контролем розуміє процес забезпечення досягнення об'єктом управління поставлених перед ним цілей [11, с. 21]. В.М. Гаращук тлумачить контроль як перевірку, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки з боку кого-небудь [12, с. 8]; як «сукупність різних за формою дій, що здійснюються суб'єктами контролю за поведінкою людей (власною поведінкою), відносинами, які виникають у суспільстві, або для встановлення будь-яких наукових та інших пізнавальних цілей при дослідженні об'єктів матеріального світу» [13, с. 89].

На думку деяких науковців під контролем необхідно розуміти перевірку та нагляд за дотриманням і виконанням нормативно встановлених завдань, обов'язків, планів і рішень, тобто оцінку фактичного стану підконтрольного об'єкта [14, с. 39; 15, с. 40].

У теорії адміністративного права контроль розглядається як один з найбільш поширених і дієвих способів (засобів) забезпечення законності і дисципліни в процесі державного управління [16; 17; 18].

В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко зазначають, що сутність контролю полягає в тому, що суб'єкт контролю здійснює облік і перевірку того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання і реалізує свої функції. [19, с. 524]

Контроль – один із важливих засобів попередження порушень законодавства взагалі і того, що визначає права та свободи громадян

зокрема. Він розкриває і вказує на протиправні дії та помилки при застосуванні законів органами, установами, організаціями, їх посадовими особами [20, с. 135].

Щодо законодавчого закріплення терміна «контроль», то в науково-практичному словнику-довіднику «Терміни і поняття в законодавстві України» із посиланням на положення чинного законодавства фіксується два нормативні визначення контролю: 1) безпосереднє або опосередковане володіння часткою в юридичній особі, одноосібне або разом з іншими особами, що презентує еквівалент 50 чи більше відсотків статутного капіталу або голосів юридичної особи, або можливість справляти вирішальний вплив на управління, або діяльність юридичної особи на основі угоди чи будь-яким іншим чином; 2) вирішальний вплив однієї чи кількох пов'язаних юридичних та або фізичних осіб на господарську діяльність суб'єкта господарювання чи його частини, який здійснюється безпосередньо або через інших осіб, зокрема, завдяки праву володіння чи користування всіма активами чи їхньою значною частиною; праву, що забезпечує вирішальний вплив на формування складу, результати голосування та рішення органів управління суб'єкта господарювання; укладенню договорів і контрактів, які дозволяють визначити умови господарської діяльності, давати обов'язкові до виконання вказівки або виконувати функції органу управління суб'єкта господарювання тощо [21, с. 169].

Державний контроль – це одна з форм реалізації державної влади, яка забезпечує дотримання законодавства і державної дисципліни в різних галузях виробничої, господарської, фінансової, торговельної, соціально-культурної діяльності, діяльності в галузі охорони громадського порядку, безпеки і оборони держави, дотримання прав і свобод громадян, виконання ними своїх обов'язків перед державою [22, с. 37].

Сутність та призначення державного контролю полягає у:

- спостереженні за функціонуванням відповідного підконтрольного об'єкта;
- отриманні об'єктивної та достовірної інформації про стан законності та дисципліни в ньому;
- застосуванні заходів щодо попередження та усунення порушень законодавства;
- виявленні причин та умов, що сприяли порушенням правових норм;
- застосуванні заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні норм права [23, с. 216].

Державний контроль завжди здійснюється на основі норм права і має правові наслідки [24, с. 11].

Правова природа державного контролю виявляється в тому, що він здійснюється органами держави та їх посадовими особами в межах, визначених правовими нормами, на підставі норм права і згідно з ними. Тому можна сказати: державний контроль здійснюється в чітких правових

межах, керується у своїй діяльності чинними нормами права і завжди викликає певні правові наслідки. Це свідчить про те, що в основі його виникнення і в процесі здійснення лежать правові засади. Вони проявляються й характеризуються певними ознаками. Насамперед, такою ознакою є те, що контроль здійснюється уповноваженими державними органами і закріплюється в нормах, що визначають діяльність і повноваження контролюючого суб'єкта. Держава наділяє такі органи відповідними повноваженнями щодо здійснення конкретних дій і закріплює їх у нормах права [24, с. 11].

Проведений аналіз юридичної літератури дав змогу зробити загальний огляд різних точок зору на сутність і призначення контролю та державного контролю. У кожній із них наявний той чи інший переважаючий фактор чи позиція, яку автори намагаються розкрити під час дослідження проблеми контролю. Це засвідчує багатоплановість державного контролю та притаманну йому різнобічність, яку слід розглядати як здатність аналізувати, спостерігати та перевіряти загальні явища та ситуації і можливість зосереджувати увагу на конкретних питаннях з глибоким їх аналізом у різних сферах суспільних відносин [25, с. 113].

Контроль здійснюється уповноваженими державними органами. Серед суб'єктів, які наділені правом здійснювати контроль, виділяють державні інспекції.

Державні інспекції є специфічними органами державного управління. Ця специфіка обумовлена рядом рис, які виділяють державні інспекції з усієї сукупності органів управління. По-перше, вони, як правило, не утворюють самостійної системи органів виконавчої влади, а входять до складу інших органів як структурні підрозділи. По-друге, їхня діяльність має вузькоспеціалізований характер. По-третє, повноваження державних інспекцій поширюються на організації й посадових осіб незалежно від їх відомчої підпорядкованості, а також на громадян. По-четверте, діяльність державних інспекцій у необхідних випадках включає застосування заходів адміністративного примусу, в тому числі адміністративних стягнень [26, с. 47–52].

У сфері вищої освіти контроль здійснюється спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади, тобто Міністерством освіти і науки України, разом з іншими центральними органами виконавчої влади, які мають у своєму підпорядкуванні вищі навчальні заклади, органами влади Автономної Республіки Крим, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, які мають у своєму підпорядкуванні вищі навчальні заклади комунальної форми власності, а також спеціальним контролюючим органом відомчої спрямованості, таким як Державна інспекція навчальних закладів.

Метою державного контролю за наданням освітніх послуг у сфері вищої освіти є забезпечення реалізації єдиної державної політики у сфері

вищої освіти, дотримання стандартів вищої освіти, нормативно-правових актів про вищу освіту в усіх вищих навчальних закладах незалежно від форми власності і підпорядкування.

Виходячи з мети державного контролю за наданням освітніх послуг у сфері вищої освіти можна виділити такі завдання:

- забезпечення законності в діяльності вищих навчальних закладів;
- надання допомоги вищим навчальним закладам в усуненні виявлених порушень і недоліків;
- оцінювання якості впровадження управлінських рішень; підвищення дисципліни.

Державна інспекція навчальних закладів згідно з Положенням про Державну інспекцію навчальних закладів, затвердженим Указом Президента України від 8 квітня 2011 р. № 438, є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра освіти і науки України [29].

Основним завданням Державної інспекції навчальних закладів є участь у реалізації державної політики у сфері освіти шляхом здійснення державного контролю за діяльністю навчальних закладів незалежно від їх підпорядкування і форми власності.

Державна інспекція відповідно до покладених на неї завдань:

1) здійснює контроль за виконанням навчальними закладами положень Конституції, законів України та інших нормативно-правових актів з питань освіти;

2) вивчає роботу органів управління освітою щодо реалізації ними державної політики у сфері освіти, ефективності управління навчальними закладами;

3) проводить комплексні перевірки дошкільних, загальноосвітніх, позашкільних і професійно-технічних навчальних закладів, контролює проведення атестаційної експертизи та координує роботу, пов'язану з програмно-методичним забезпеченням атестації цих навчальних закладів;

4) здійснює планові заходи державного нагляду (контролю) у системі загальноосвітньої, професійно-технічної та вищої освіти з періодичністю, залежно від ступеня ризику від провадження господарської діяльності з надання освітніх послуг;

5) здійснює інспектування навчальних закладів з питань організації навчально-виховної і науково-методичної роботи, використання науково-педагогічного потенціалу та матеріальних ресурсів, розвитку матеріально-технічної бази і соціальної сфери;

6) здійснює навчально-методичне керівництво, контроль за дотриманням вимог стандартів вищої освіти, державне інспектування;

7) аналізує роботу навчальних закладів щодо дотримання ними нормативно-правових актів у галузі освіти, дає оцінку відповідності їх діяльності державним стандартам і вимогам, вносить пропозиції щодо усунення негативних і поширення позитивних тенденцій у розвитку освіти;

8) своєчасно інформує органи управління освітою про терміни і наслідки проведення перевірок роботи підпорядкованих їм навчальних закладів, вживає необхідні заходи для усунення виявлених порушень і недоліків;

9) узагальнює практику застосування законодавства з питань державного контролю, що належить до її компетенції, розробляє пропозиції щодо удосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств та у встановленому порядку подає їх Міністру;

10) бере участь у підготовці і розгляді проектів рішень з питань реформування освіти, прогнозування розвитку системи освіти та її організаційно-правового забезпечення;

11) здійснює методичне керівництво і координацію роботи органів управління освітою з питань організації і проведення контрольних заходів та атестації підпорядкованих їм навчальних закладів;

12) здійснює контроль та бере участь у моніторингу якості підготовки учнів та студентів;

13) вивчає стан організації виробничої практики учнів і студентів, працевлаштування випускників вищих і професійно-технічних навчальних закладів;

14) здійснює інші повноваження, визначені законом України та покладені на неї Президентом України [29].

Виходячи із загальних принципів державного контролю, виділимо принципи державного контролю за наданням освітніх послуг у сфері вищої освіти, зокрема такі: законність; об'єктивність; гласність; систематичність; всебічність; результативність; ефективність.

Принцип законності є основним принципом державного контролю і полягає у здійсненні контролюючими органами у сфері вищої освіти діяльності в межах і в порядку, встановлених законами та іншими нормативно-правовими актами.

Принцип об'єктивності передбачає, що державний контроль за наданням освітніх послуг у сфері вищої освіти повинен базуватись на об'єктивних фактах.

Принцип гласності полягає у відкритості діяльності органів, які здійснюють контроль за наданням освітніх послуг у сфері вищої освіти та регулярному інформуванні громадян про дотримання навчальними закладами встановлених стандартів під час надання освітніх послуг.

Принцип систематичності втілюється в тому, що державний контроль за наданням освітніх послуг у сфері вищої освіти повинен здійснюватись постійно. Тільки тоді можна говорити про позитивні результати в діяльності навчальних закладів, зокрема про надання якісних освітніх послуг.

Принцип всебічності допомагає виявляти й поширювати позитивний досвід, запобігати помилкам та упущенням.

Принцип результативності зводиться до того, що державний контроль повинен сприяти навчальним закладам у досягненні ними у своїй діяльності максимальної ефективності.

Таким чином є підстави зробити висновок, що державний контроль за наданням освітніх послуг у сфері вищої освіти є засобом забезпечення законності надання таких послуг вищими навчальними закладами, здійснюється центральними і місцевими органами управління вищою освітою та Державною інспекцією навчальних закладів при Міністерстві освіти і науки України і полягає у перевірці виконання встановлених державою вимог у сфері вищої освіти; забезпеченні дотримання норм нормативно-правових актів, що регулюють діяльність з надання освітніх послуг; виявлення недоліків у роботі вищих навчальних закладів та надання їм допомоги в усуненні допущених порушень; підвищенні ефективності роботи вищих навчальних закладів та якості освітніх послуг.

#### Список літератури:

1. Философскаяэнциклопедия. Т. 2. / под ред. Константинова. – М. : Сов. энциклопедия, 1967. — С. 124.
2. Даль В. Словарь живого великорусского языка / Даль В. – М. , 1995. – Т. 2. – С. 153.
3. Ожегов С.И. Словарьрусского языка / Ожегов С.И. — М., 1973.— С. 286.
4. Юридична енциклопедія : у 6 т. / голова редкол. Ю.С. Шемчушенко. – К. : Вид-во «Укр. енциклопедія» ім. М.П. Бажана. – 2001. – Т. 3. – 789 с.
5. Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. А. Сухарев ; редкол. М.М. Богуславский, М.И. Козырь, Г.И. Миньковский [и др.]. – М. : Сов. энциклопедия, 1984. – 415 с.
6. Цветков В.В. Ефективність державного управління / Цветков В.В. // Державно-правова реформа в Україні. – К. : Ін-т законодавства Верхов. Ради, 1997. – С. 258–260.
7. Гетьман А.П. Регіональний екологічний контроль: теорія правового регулювання : [монографія] / Гетьман А.П., Здоровко Л.М. – К. : УСП МСБ, – 216 с.
8. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Вид. дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.
9. Андрійко О.Ф. Державний контроль і тенденції його розвитку в умовах ринкових відносин / О.Ф. Андрійко // Правова держава. – 1993. – Вип. 4. – С. 49–53.
10. Адміністративне право України : підруч. [для юрид. вузів і факультетів] / за ред. Ю.П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – С. 223–224.
11. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України : підруч. / Бандурка О.М. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.
12. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні : навч. посіб. / Гаращук В.М. – Х. : Фоліо, 2002. – 176 с.
13. Гаращук В.М. Іще раз про сутність контролю та його загальне розуміння / Гаращук В.М. // Проблеми законності : Респ. міжвідом. наук. зб. / відп. ред. В.Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. академії України, 2002. – Вип. 54. – С. 83–89.

14. Новіков В.В. Внутрішній контроль як засіб забезпечення законності і дисципліни в органах внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Новіков Віталій Володимирович. – Х., 2006. – 201 с.
15. Пахомов В.В. Організаційно-правові засади здійснення державного контролю за правозастосовчою діяльністю податкових органів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Пахомов Володимир Васильович. – Х., 2007. – 187 с.
16. Юридический справочник предпринимателя / рук. авт. кол. Ю.С. Шемшученко. – К. : Прлитпродакшн, ЛТД, 1992. – 636 с.
17. Административное право России. – М. : БЭК, 1997. – 330 с.
18. Алехин А.П. Административное право Российской Федерации : учеб. / Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. – М. : Зерцало : ТЕИС, 1996. – 640 с.
19. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підруч. / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К. : ЮрінкомІнтер, 2003. – 544 с.
20. Бородін І.Л. Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Бородін Іван Лук'янович. – Х., 2004. – 405 с.
21. Терміни і поняття в законодавстві України : наук.-практ. словник-довідник. – Харків : Еспада, 2003. – 512 с.
22. Залюбовський І.К. Організаційно-правові засади державного контролю в Україні / Залюбовський І.К. – Одеса : Юрид. література, 2003. – 102 с.
23. Бандурка О.М. Адміністративний процес : підруч. для вищ. навч. закл. / О.М. Бандурка, М.М. Тищенко. – К. : Літера ЛТД, 2001. – 336 с.
24. Леліков Г. Державна служба : конституційні засади, задачі та принципи / Г. Леліков, О. Оболенський // Парламентар. – 1998. – № 3. С. 10–12.
25. Насырова Т.Я. Конституционный контроль / Насырова Т.Я. – Казань, 1992. – 113 с.
26. Петров Ю.Я. Государственные инспекции в свете нового административного законодательства / Ю.Я. Петров // Изв. вузов. Правоведение. – 1985. – № 6. – С. 47–52.
27. Кармолицкий А.А. Административно-правовое регулирование надведомственных полномочий государственных инспекций / Кармолицкий А.А. – М. : Изд-во Моск. ун-та. – 1985. – 82 с.
28. Шершеневич Г.Ф. Общая теория права / Шершеневич Г.Ф. – М. : 1911. – Вып. 2. – 698 с.
29. Положенням про Державну інспекцію навчальних закладів, затверджене Указом Президента України від 8 квітня 2011 р. № 438 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).

*Проведен анализ научных взглядов относительно сущности понятий «контроль», «государственный контроль», дается определение государственного контроля за предоставлением образовательных услуг в сфере высшего образования, рассмотрено систему принципов государственного контроля за предоставлением образовательных услуг в сфере высшего образования.*

***Контроль, государственный контроль, государственный контроль в сфере высшего образования.***

*The essence of the notion of «control» and «state control» are revealed, the notion of state control over the provision of educational services in the sphere of*

*higher education is defined, the system of principles of state control over the provision of educational services in the field of higher education is considered.*

***Control, state control, state control in the field of higher education.***