

УДК 378.1:37.014.6

ДО ПИТАННЯ ПРО ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ІНСПЕКТУВАННЯ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ УКРАЇНИ

**І.С. ФЕЩЕНКО, аспірантка¹,
Національний університет біоресурсів
і природокористування України**

Стаття присвячена висвітленню однієї з актуальних проблем адміністративного права щодо реалізації державної політики в галузі освіти України, зокрема, здійснення інспекційної діяльності у навчальних закладах. Розглядається питання публічного адміністрування сфери освіти Державною інспекцією навчальних закладів України

Система освіти України, інспектування навчальних закладів, Державна інспекція навчальних закладів України, ліцензійно-акредитаційні процеси.

Освіта є основою розвитку особистості, суспільства, нації та держави, запорука майбутнього України. Вона є визначальним чинником політичної, соціально-економічної, культурної та наукової життєдіяльності суспільства. Освіта відтворює й нарощує інтелектуальний, духовний та економічний потенціал суспільства [5, с. 392].

Визначення права на освіту, його гарантії, місце та роль у правовому статусі людини і громадянина особливо актуальне в складний час перетворень у політичному, економічному, культурному житті суспільства, побудови правової, демократичної держави та суспільства в Україні. На сьогодні освіта як сфера інтелектуального і духовного розвитку особистості переживає складні часи, що обумовлено розбудовою нової системи управління, створенням початкових основ інтеграції України в європейський освітній простір. Це обґрунтовано тим, що ця сфера повинна відповідати вимогам часу. Вона має бути: доступною, гуманною, з орієнтацією на кращі вітчизняні та світові зразки за змістом і технологіями навчання [4].

Система освіти України складається із навчальних закладів, наукових, науково-методичних і методичних установ, науково-виробничих підприємств, державних і місцевих органів управління освітою та самоврядування в галузі освіти [5, с. 392].

Метою статті є аналіз питання державного регулювання галузі освіти в Україні.

Державна політика в галузі освіти і науки полягає в тому що Україна визнає освіту пріоритетною сферою соціально-економічного, духовного і культурного розвитку суспільства. Від імені держави політика в галузі

¹ Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор В.І. Курило

освіти в Україні визначається Верховною Радою України (відповідно до Конституції України) і здійснюється органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування [3].

Треба зазначити, що Парламент безпосередньо не здійснює публічного адміністрування сферою освіти, а лише впливає на неї через реалізацію функцій держави в цілому, зокрема згідно зі ст. 85 Конституції України Верховна Рада України приймає закони, наприклад, «Про освіту», «Про дошкільну освіту» від 11 липня 2001 р., «Про позашкільну освіту» від 22 червня 2000 р., «Про загальну середню освіту» від 13 травня 1999 р., «Про професійно-технічну освіту» від 10 лютого 1998 р., «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 р., «Про охорону дитинства» від 26 квітня 2001 р. та інші, а також затверджує Державний бюджет України та зміни до нього; визначає внутрішню та зовнішню політику; затверджує загальнодержавні програми в сфері освіти. Верховна Рада України має профільний Комітет з питань науки і освіти, який є робочим органом Верховної ради України, формує відповідні проекти засад державної політики у сфері освіти та розглядає концепції реформування зазначеної сфери [4].

Публічне адміністрування освітою має забезпечити: додержання законодавства в галузі освіти; створення рівних умов для громадян у здобутті освіти; дотримання державних вимог щодо змісту, рівня й обсягу освіти; стимулювання творчого пошуку педагогів і науковців; автономність у діяльності навчально-виховних закладів та наукових установ.

Сучасна система адміністрування сфери освіти розвивається як державно-громадська. Вона має враховувати регіональні особливості, тенденції до зростання автономії навчальних закладів, конкурентоспроможності освітніх послуг [5, с. 392].

Центральним органом державного управління освітою в Україні є Міністерство освіти і науки. Його повноваження визначено законом України «Про освіту» та «Положенням про Міністерство освіти України». Міністерство бере участь у виробленні державної політики в галузі освіти та втіленні її в життя, здійснює координаційні, науково-методичні, контрольні функції та державне інспектування, забезпечує зв'язок з іншими державами, організовує впровадження в практику досягнень науки і передового педагогічного досвіду, проводить атестацію та акредитацію навчально-виховних закладів республіканського значення [14].

Центральні органи державного управління освіти також беруть участь у виробленні та втіленні в життя державної політики в галузі освіти, професійної підготовки кадрів, у визначенні перспектив та напрямів розвитку освіти, вимог до її змісту, рівня й обсягу, нормативів матеріально-технічного, фінансового забезпечення навчально-виховних закладів.

При обласних, районних (міських) державних адміністраціях створюються відповідні структурні підрозділи, які здійснюють управління освітою: при обласній державній адміністрації – управління освітою, при районній (міській) – відділ освіти, при сільських і селищних радах народних депутатів – комісії з питань освіти [5, с. 393].

Інспектування навчальних закладів є чи не одним з головних питань врегулювання, нагляду та контролю за якістю та рівнем освіти. Сьогодні велика кількість країн приділяє особливу увагу питанню інспектування навчальних закладів, яке в контексті наростаючої глобалізації набуває специфічного характеру [5, с. 394].

Інспектування навчальних закладів в Україні регулюється:

– Указом Президента України «Про заходи щодо вдосконалення діяльності органів освіти» від 10 жовтня 1995 р. № 942/95 [15];

– Постановою Кабінету Міністрів України «Про ліцензування освітніх послуг» від 29 серпня 2003 р. № 1380 [12];

– Наказом МОНУ «Про затвердження Порядку здійснення державного контролю за діяльністю навчальних закладів» від 25 січня 2008 р. № 34 [7];

– Указом Президента України «Про затвердження Положення про Державну інспекцію навчальних закладів України» від 8 квітня 2011 р. № 438/2011 [14].

В Україні реалізацію державної політики в сфері освіти забезпечує Державна інспекція навчальних закладів України (ДІНЗ), яка має статус центрального органу виконавчої влади. На відміну, наприклад, від Німеччини, де контроль за освітою представлений у вигляді Конференції ректорів ВНЗ (HRK), ДІНЗ України є державним відомством. Тобто якщо HRK уособлює добровільне об'єднання державних і визнаних державою університетів, а також спеціалізованих вишів Німеччини, захищає інтереси вищих навчальних закладів, формулює цілі політики вищої школи та консультує політиків та адміністрацію, то сфера діяльності інспекції навчальних закладів України охоплює всі рівні освіти – від дитячого садка до ВУЗУ [1, с. 58].

Державна інспекція навчальних закладів України діє на підставі Положення, затвердженого Указом Президента України від 8 квітня 2011 р. № 438/2011. ДІНЗ України забезпечує реалізацію державної політики у сфері освіти шляхом здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю навчальних закладів незалежно від їх підпорядкування і форми власності [14].

Основними інструментами регулювання якості освіти, що здатні забезпечити внутрішню й зовнішню оцінки на національному та міжнародному рівнях, зберігаючи при цьому повагу до автономії навчальних закладів, є державні механізми ліцензування та акредитації спеціальностей, програм, самого навчального закладу, а також механізми контролю за дотриманням ліцензійних умов надання освітніх послуг і правил провадження освітньої діяльності навчальним закладом загалом та окремими його структурними підрозділами зокрема. Такий контроль відповідно до своїх повноважень на підставі норм чинного законодавства постійно здійснюється Міністерством освіти і науки України [1, с. 45].

Організація ліцензійно-акредитаційних процесів є основою адміністративно-правового регулювання освітньої діяльності та забезпечення державних стандартів у галузі освіти України.

Ліцензування навчальних закладів є системою державного визнання спроможності навчального закладу здійснювати освітню діяльність за заявленими обсягами підготовки відповідно до державних вимог щодо кадрового, навчально-методичного та матеріально-технічного забезпечення. Термін дії ліцензії повинен відповідати терміну навчання на заданому освітньо-кваліфікаційному рівні [5, с. 394].

Проведення ліцензійної експертизи навчальних закладів щодо встановлення їх готовності (спроможності) надавати освітні послуги у відповідності до їх ліцензійних умов регулюються:

– постановою Кабінету Міністрів України «Про ліцензування освітньої діяльності з надання освітніх послуг» від 8 серпня 2007 р. № 1019, в якій затверджено «Порядок ліцензування освітніх послуг» та «Положення про Акредитаційну комісію (АК)» [12];

– наказом МОНу «Про затвердження ліцензійних умов надання освітніх послуг» від 24 грудня 2003 р. № 847, в якому затверджено «Порядок здійснення контролю за дотриманням ліцензійних умов надання освітніх послуг», «Положення про експертну комісію та порядок проведення ліцензійної експертизи» та «Типове положення про регіональну експертну раду з питань ліцензування та атестації навчальних закладів» [11];

– наказом МОНу «Про документи для проведення ліцензування» від 21 січня 2009 р. № 30 [10];

Акредитаційна комісія є постійно діючим колегіальним органом, який забезпечує додержання вимог до ліцензування, атестації та акредитації вищих, професійно-технічних навчальних закладів і закладів післядипломної освіти, підприємств, установ та організацій за напрямками (спеціальностями) та професіями підготовки і перепідготовки фахівців післядипломної освіти.

Контроль за дотриманням ліцензійних умов здійснюють органи ліцензування, Державна інспекція навчальних закладів, міністерства, інші центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, що мають у підпорядкуванні навчальні заклади, і власники навчальних закладів шляхом проведення планової та позапланової перевірки [8].

Дослідник Г. Коржевська зробила порівняння чинної нормативно-правової бази з проведення ліцензування, акредитації й атестації ВНЗ України зі стандартами та рекомендаціями щодо здійснення зовнішнього забезпечення якості вищої освіти, які запропоновані ЄМЗЯ (Європейська мережа із забезпечення якості вищої освіти). Результати її роботи свідчать про те, що більшість положень українського законодавства відповідають європейським вимогам ЄМЗЯ. Але деякі питання українського законодавства потребують подальшого врегулювання, зокрема [6, с. 110–117]:

1) доповнення переліку кількісних нормативів (частка науково-педагогічних працівників з науковими ступеннями та вченими званнями, які забезпечують викладання, забезпеченість аудиторіями, обладнанням, необхідними для виконання навчальних програм, наявність освітньо-кваліфікаційної характеристики фахівця, наявність навчального плану, навчально-методичного забезпечення для кожної навчальної дисципліни навчального плану у відсотках тощо) ліцензійних умов надання освітніх послуг якісними показниками діяльності ВНЗ з метою отримання можливості здійснювати диференційовану оцінку діяльності ВНЗ;

2) доцільно доповнити перелік документів, що подаються на акредитаційну експертизу, таким документом, як стратегія постійного підвищення якості ВНЗ. Його зміст має визначати стратегію закладу щодо якості й стандартів, організацію системи внутрішнього забезпечення якості ВНЗ. Найбільш широко застосовуваною та результативною такою системою є система управління якістю, що відповідає стандарту ISO 9000 [13];

3) необхідність публікації звітів за результатами перевірок, тобто запровадження активного інформування громадськості;

4) необхідність повної незалежності акредитаційної комісії від державних органів управління. Оскільки, голова акредитаційної комісії за посадою є Міністром освіти і науки, а персональний склад акредитаційної комісії затверджує Кабінет Міністрів України – це свідчать про можливість певного впливу МОНу на рішення, що приймаються комісією. Крім того, на сьогодні законодавчо не закріплені реальні механізми впливу громадськості й роботодавців на стан підготовки фахівців сфери державного управління та оцінювання якості їх професійної освіти. Отже, актуальними є створення об'єднань (асоціацій) експертів чи незалежних агенцій на ринку освітніх послуг та нормативне оформлення їх повноважень з проведення громадського оцінювання якості та експертизи результатів освітньої діяльності навчальних закладів [1, с. 52]. Усі ці завдання будуть реалізовані, коли повністю вступить в дію новий закон «Про вищу освіту», який був прийнятий Верховною Радою України 1 липня 2014 року.

Отже, інспектування навчальних закладів є невід'ємною частиною механізму регулювання та реалізації державної політики у сфері освіти за рахунок створення єдиного освітнього простору та системи забезпечення якості.

У сучасній системі освіти сьогодні відбуваються великі зміни, на законодавчому рівні запропоновано нововведення, які мають змістити акценти в освіті на контроль за її якістю й надати всій системі прозорості та об'єктивності. Таке реформування відбувається в межах співпраці з міжнародними інституціями. Важливо при цьому створити нову законодавчу базу, яка має унеможливити суб'єктивне втручання в діяльність освітніх організацій і сформувати легітимний простір їх функціонування через систему відповідних норм і правил.

Список літератури:

1. Александров В.Т. Державні механізми управління якістю неперервної освіти в Україні : моногр. / В.Т. Александров. – Суми : Сумський державний університет, 2012. – 366 с.
2. Галузяк В.М. Педагогіка / В.М. Галузяк, М.І. Сметанський, В.І. Шахов. – Вінниця, 2001. – 200 с. – Державна національна програма «Освіта» (Україна XXI століття). – К., 1994.
3. Про освіту : Закон України від 23 березня 1996 р.
4. Коваленко В.В. Курс адміністративного права України : підруч. / В.В. Коваленко. – К. : Юрінком-Інтер, 2012.
5. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України : підруч. – К. : Істина, 2008.
6. Коржевська Г. Державні механізми ліцензування й акредитації в системі забезпечення якості вищої освіти: європейський досвід та українська практика / Г. Коржевська // Вісн. НАДУ. – 2007. – № 4. – С. 110–117.
7. Про затвердження Порядку здійснення державного контролю за діяльністю навчальних закладів : Наказ Міністерства освіти і науки України від 25 січня 2008 р. № 34.
8. Положення про Акредитаційну комісію : постанова Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2012 р. № 801 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua>.
9. Про ліцензування освітніх послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2003 р. № 1380.
10. Про документи для проведення ліцензування : Наказ Міністерства освіти і науки України від 21 січня 2009 р. № 30 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://search.ligazakon.ua/> – Заголовок з екрана.
11. Про затвердження Ліцензійних умов надання освітніх послуг, Порядку здійснення контролю за дотриманням ліцензійних умов надання освітніх послуг, Положення про експертну комісію та порядок проведення ліцензійної експертизи : Наказ Міністерства освіти і науки України від 24 грудня 2003 р. № 847 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://osvita.ua>.
12. Про ліцензування освітньої діяльності з надання освітніх послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2007 р. № 1019 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
13. Серія стандартів ISO 9000 : ISO портал : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.iso.staratel.com/index.php>.
14. Про затвердження Положення про Державну інспекцію навчальних закладів України : Указ Президента України від 8 квітня 2011 р. № 438/2011.
15. Про заходи щодо вдосконалення діяльності органів освіти : Указ Президента України від 10 жовтня 1995 р. № 942/95.

Статья освещает одну из актуальных проблем административного права по реализации государственной политики в области образования Украины, в частности осуществлению инспекционной деятельности в учебных заведениях. Рассматривается вопрос публичного администрирования сферы образования Государственной инспекцией учебных заведений Украины

Система образования Украины, инспектирование учебных заведений, Государственная инспекция учебных заведений Украины, лицензионно-акредитационные процессы.

The article is devoted to one of the topical issues of administrative law to implement the state policy in the field of Education of Ukraine, in particular the implementation of inspection activities in schools. The question of public administration education institutions by the State Inspection of Ukraine

The system of education of Ukraine, inspecting schools, the State Inspectorate for education in Ukraine, licensing and accreditation processes