

Розділ 3

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

УДК 342.998.85(477)

В. А. Бондаренко,
Н. О. Пустова

ОСНОВНІ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ ТА КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

З позиції методології системного аналізу розглянуто основні функції державного нагляду та контролю у сфері освіти в Україні крізь призму Закону України «Про освіту» № 2145-VIII від 5 вересня 2017 року, метою якого є адаптація національної освітньої системи до вимог Європейського Союзу. Проаналізовано положення законодавства та інших нормативно-правових актів з питань державного управління, нагляду та контролю у контексті превентивної, охоронної, коригувальної та виховної функцій.

Ключові слова: освіта, функції, нагляд і контроль, державне управління, органи державної влади.

Постановка проблеми. Конституція України (стаття 53) встановлює право громадян на освіту, закріплює гарантованість загальнодоступності та безоплатності дошкільної, основної загальної та професійно-технічної освіти, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг учням і студентам. На реалізацію норм Основного закону в умовах асоціації України в єдиний європейський соціально-економічний простір спрямовано освітні реформи, одне з досягнень яких пов'язане з прийняттям нового Закону України «Про освіту» № 2145-VIII від 5 вересня 2017 року. Серед гарантій реалізації права на освіту, наявних у зазначеному нормативно-правовому акті, можна зазначити виокремлення розділу VIII «Управління та контроль у сфері освіти», присвяченого державному управлінню у цій сфері.

Стан дослідження. Значний внесок у дослідження засад державного нагляду та контролю, зокрема і у сфері освіти, зробили такі вчені, як: В. Авер'янов, Г. Атаманчук, А. Ахметова, С. Барабанова,

О. Балинська, Л. Біла, Ю. Битяк, О. Бойченко, Н. Бортник, В. Бутузов, С. Белякова, В. Боброва, Гавловський, В. Гарашук, Ю. Гелич, Л. Гриневич, Я. Гречка, С. Гуцу, В. Довгань, А. Заєць, О. Жабенко, В. Журавський, Р. Кохановська, С. Майборода, В. Огаренко, О. Олійник, В. Ортинський, О. Остапенко, О. Радченко, В. Пилипчук, Л. Прокопенко, В. Серeda, Є. Харитонов, О. Харитонova, В. Шамрай, М. Швець, Ю. Яцишин та ін. Водночас адаптація національного законодавства до вимог Європейського Союзу вимагає увідповіднення законодавства у сфері освіти до європейських стандартів, що, своєю чергою, зумовлює необхідність наукового аналізу європейського та чинного національного законодавства.

Метою статті є дослідження основних функцій державного нагляду та контролю у сфері освіти в Україні.

Виклад основних положень. З огляду на дослідження О. Балинської «Семіотика права», діяльність державних органів у сфері освіти розглядається в загальному значенні цього слова – як динамічна система їх взаємодії із правовою дійсністю, а також у вузькому, конкретному – як специфічна професійна, наукова, навчальна тощо форма активності, у якій досягаються свідомо поставлені завдання, що формуються внаслідок виникнення певних правових потреб [1, с. 157]. Одним із головних досягнень Закону «Про освіту» № 2145-VIII від 5 вересня 2017 року в частині вдосконалення та розвитку системи державного регулювання освітньої сфери є закріплення точного переліку правових інститутів. Відповідно до розділу VIII вказаного Закону управління системою освіти складається з державної регламентації освітньої діяльності, здійснення планування розвитку системи освіти, незалежної оцінки якості освіти, громадської та суспільно-професійної акредитації тощо [2]. У контексті Європейської інтеграції Україна, сповідуючи цілі, визначені освітнім і навчальним напрямом Стратегії ЄС «Європа 2020», приєдналася у 2014 році до програми ЄС «Еразмус+», де велике значення має функція державного нагляду та контролю у сфері освіти [3].

Державний нагляд і контроль у сфері освіти є функцію органів виконавчої влади. У цій позиції необхідно виходити із загального розуміння законодавцем державного нагляду та контролю як діяльності уповноважених органів. Першим нормативно-правовим актом, що дає роз'яснення тому, що таке державний нагляд і контроль, був Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» № 877-V від 5 квітня 2007 року, в якому державний нагляд (контроль) розуміється як діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних ор-

ганів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування (далі – органи державного нагляду (контролю)) в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища [3].

Поняття нагляд і контроль не розмежувалися, до об'єкта і предмета їх здійснення висувалися тільки вимоги відповідності товарів, робіт і послуг чинному законодавству. За обсягом закон не встановлює достатні процедури реалізації наглядово-контрольних заходів.

У 2016 році прийнятий Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» № 1726-VIII від 3 листопада 2016 року щодо лібералізації системи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [4], в якому державний нагляд і контроль теж не розмежовуються, однак визначення мають детальніший характер, з аналізу якого можна зробити висновки: державний нагляд і контроль – це діяльність уповноважених органів державної влади (центральної і місцевих органів виконавчої влади); мета цієї діяльності – попередження, виявлення та припинення порушень вимог, встановлених законами та нормативно-правовими актами України. Для досягнення зазначеної мети організовуються та проводяться:

- перевірочні заходи – головний вид діяльності наглядово-контрольних органів, процедури яких закріплюються в більшості норм Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»;

- профілактичні заходи;

- юрисдикційні заходи, якщо в результаті перевірки будуть виявлені порушення, то наглядово-контрольні органи вживають заходів для припинення і усунення;

- аналітичні заходи, систематичне спостереження за виконанням обов'язкових вимог, аналіз і прогнозування стану виконання обов'язкових вимог під час здійснення освітньої діяльності юридичними особами займають важливе місце в діяльності наглядово-контрольних органів. Це дає змогу вносити пропозиції щодо вдосконалення наглядово-контрольних заходів.

Державний нагляд і контроль у сфері освіти втілюється в конкретні форми: державний нагляд у сфері освіти та державний контроль якості освіти. Дефініції зазначених категорій доцільно розглядати

у контексті, визначеному статтею 6 Закону України «Про освіту», передбачаючи інституційне відокремлення функцій контролю (нагляду) та функцій забезпечення діяльності закладів освіти [2]:

– державний контроль якості освіти – це діяльність з оцінки відповідності змісту і якості підготовки, державним освітнім стандартам за допомогою організації та проведення перевірок якості освіти та прийняття за їх результатами заходів примусу;

– державний нагляд у сфері освіти – це діяльність, спрямована на попередження, виявлення та припинення порушень місцевими органами державної влади, що здійснюють державне управління у сфері освіти, органами місцевого самоврядування, які здійснюють управління у сфері освіти, організаціями, що здійснюють освітню діяльність (далі органи і організації), вимог законодавства про освіту за допомогою організації та проведення перевірок, прийняття передбачених законодавством України заходів щодо усунення наслідків виявлених порушень.

Об'єктом державного нагляду та контролю у сфері освіти є освітня діяльність організацій, що її здійснюють, предметами – якість і законність такої діяльності. Стаття 1 Закону України «Про освіту» закріплює якість освіти як відповідність результатів навчання вимогам, встановленим законодавством, відповідним стандартом освіти та договором про надання освітніх послуг [2].

Міністерство освіти України визначає якість освіти як комплекс характеристик освітнього процесу, що визначають послідовне та практично ефективне формування компетентності та професійної свідомості. Це певний рівень знань і вмінь, розумового, фізичного й морального розвитку, якого досягли випускники освітнього закладу відповідно до запланованих цілей навчання і виховання [5].

З огляду на дослідження М. Костецької, універсального визначення дати неможливо, оскільки поняття якості освіти є не абстрактним, а конкретним, але якість освіти доцільно визначити як показник (сукупність або систему показників) освітньої діяльності або освітніх послуг, що характеризує з різних критеріїв здатність і дійсність задоволення освітніх потреб в отриманні освіти. Якість освіти залишається пріоритетною на майбутні роки, оскільки важливим є не виробництво, а надання послуг, а інформація та знання стають основним виробничим ресурсом [6, с. 143–144]. У державних освітніх стандартах закріплюються цілі та результати, умови освоєння освітньої програми.

Предмет державного контролю – це якість освітньої діяльності, яку доцільно представити як певну систему показників ефективності, результативності, доцільності, своєчасності освітньої діяльності, яка

повинна відповідати вимогам, встановленим державою, і інтересам громадян, які прагнуть отримання освітніх послуг. Це зумовлює необхідність втручання наглядово-контрольних органів у процес навчання та виховання.

Предмет державного нагляду в сфері освіти – це законність здійснюваної освітньої діяльності освітніми організаціями, та у передбачених законом випадках діяльності органів місцевого самоврядування (під час проведення щодо них перевірок місцевими органами виконавчої влади, що здійснюють державний нагляд і контроль у сфері освіти), місцевих органів виконавчої (при проведенні перевірок Державною службою якості освіти України [7]), які здійснюють управління у сфері освіти. У нагляд не включається перевірка якості освіти і, отже, при його реалізації відсутнє втручання в зміст освітньої діяльності організацій.

Суб'єктами, що здійснюють державний нагляд і контроль у сфері освіти, є центральні та місцеві органи виконавчої влади, особливості системи, структури, компетенції, правового статусу яких визначені чинним законодавством.

В. Тимошук, розглядаючи роль контрольної влади в державі, виокремлює ознаки призначення: підвищення якості й ефективності державного управління; забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні; забезпечення іюдини та громадянина; забезпечення виконання норм, наказів, положень, інструкцій фізичними і юридичними особами [8].

Юридичне значення державного нагляду та контролю у сфері освіти, тобто роль в державному управлінні системою освіти, В. Тимошук визначає у контексті державної освітньої політики.

Державний нагляд і контроль у сфері освіти є важливим засобом забезпечення освітніх прав і свобод громадян та педагогічних працівників. Зазначена діяльність спрямована на реалізацію рівності та свободи учасників відносин у сфері освіти за рахунок перевірки доступності для кожної людини всіх рівнів і видів освіти. Відтак другий за важливістю принцип державної політики та правового регулювання відносин у сфері освіти, закріплений у Законі України «Про освіту», розкривається у забезпеченні права на освіту та неприпустимості дискримінації в сфері освіти, неухильному дотриманні передбаченого Конституцією України права кожного на освіту і відповідальності батьків за отримання освіти дітьми.

Забезпечення рівноправності учасників освітніх відносин, що розуміється як важлива частини рівності, в якій реалізується правовий статус особи та гарантується державою рівність правових можливо-

стей громадян на отримання загальнодоступної та безоплатної освіти, є один з головних моментів діяльності наглядово-контрольних органів у сфері освіти.

Стаття 3 Закону України «Про освіту» закріплює принцип, який реалізує два найважливіших прояви свободи у сфері здійснення освітнього процесу: це свобода вибору отримання освіти відповідно до уподобань і потреб людини, створення умов для самореалізації людини, вільний розвиток здібностей, які означають, що кожен має право на вільне обрання будь-якого встановленого чинним законодавством виду освіти, форм отримання освіти, спрямованості освіти незалежно від зовнішніх чинників і умов; академічна свобода педагогічних працівників у виборі форм, методів навчання та виховання.

На втілення розглянутого принципу спрямовані дії організацій, що здійснюють освітню діяльність, які насамперед зобов'язані створювати умови для реалізації особами, що навчаються, прав і свобод у сфері освіти, та не перешкоджати педагогічним працівникам в їх волі на здійснення педагогічної діяльності. Своєю чергою, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, які здійснюють управління у сфері освіти, зобов'язані регулювати, створювати гарантії і охороняти свободи в сфері освіти, внутрішню та зовнішню незалежність суб'єктів освітніх правовідносин.

Контрольно-наглядова діяльність у сфері освіти пов'язана з категорією дисципліна. Як зазначає О. Марушій, проблему забезпечення законності та дисципліни в діяльності органів виконавчої влади необхідно розглядати у співвідношенні з іншими проблемами ширшого плану, а саме: із захистом прав і свобод громадян та зміцненням української державності [9, с. 133]. Державна дисципліна – це встановлений порядок діяльності державних і громадських організацій, кожного працівника щодо виконання обов'язків, що встановлені законами та іншими правовими актами.

У наукових джерелах державна дисципліна традиційно включається в цілі державного нагляду та контролю. Порухення державної дисципліни, як правило, виливаються в порушення законності та проявляються у вчиненні конкретних правопорушень.

Дисципліну доцільно розуміти у двох сенсах: в юридичному сенсі, як систему вимог виконувати правовий обов'язок, який за своїм обсягом менший, ніж вимоги законності, і становлять особливий її аспект; в широкому сенсі дисципліна є системою вимог до дотримання обов'язків у різних сферах суспільних відносин, засобом підтримки та зміцнення законності.

У процесі державного нагляду та контролю у сфері освіти перевіряється державна дисципліна як широка категорія, що включає дотримання вимог у різних сферах життєдіяльності.

Дисципліна сприяє підтримці високого рівня якості освіти та є одним із засобів забезпечення законності освітньої діяльності у разі, коли педагогічні працівники, посадові особи організацій, що здійснюють освітню діяльність, органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які здійснюють управління у сфері освіти, сумлінно виконують покладені на них посадові обов'язки.

Державний нагляд і контроль у сфері освіти є функцією уповноважених органів виконавчої влади центрального та місцевого рівнів, що включає державний контроль якості освіти та державний нагляд у сфері освіти та становить комплекс профілактичних, перевірочних, юрисдикційних і аналітичних заходів, спрямованих на попередження, виявлення та припинення порушень встановлених законодавством вимог до якості освітньої діяльності, яка надається освітніми організаціями, інших вимог чинних законів і підзаконних нормативно-правових актів в освітній сфері, що є важливим засобом забезпечення академічних прав та свобод громадян і педагогічних працівників.

Органи державного нагляду та контролю у сфері освіти, окрім функцій, властивих державному управлінню, реалізують власні функції державного нагляду та контролю у сфері освіти як комплекс організаційно-правових владних впливів органу виконавчої влади на підвладні суб'єкти та об'єкти управління.

Контрольно-наглядова форма правозастосовної діяльності, як зазначає С. Мельничук, у механізмі сучасної України є ефективним засобом здійснення функцій держави, реальність якого значною мірою залежить від ефективності цієї діяльності [10, с. 66]. В юридичній науці вирізняють такі функції контрольно-наглядової діяльності: коригування, соціальної превенції, оперативна, діагностична, виховна, правохоронна.

Функція превенції полягає у тому, що під час проведення державного нагляду та контролю у сфері освіти попереджаються небажані відхилення та негативні наслідки в результаті тих чи інших рішень, що приймаються, та дій або бездіяльності. Важливим напрямом діяльності посадових осіб наглядово-контрольних органів у сфері освіти є не тільки виявлення порушень якості та законності освітньої діяльності, залучення до відповідальності освітніх організацій і їх посадових осіб, а й створення всіх необхідних умов для запобігання та усунення майбутніх можливих порушень законодавства. Зазначена функція детально виражена в правових нормах, що встановлюють адміністративні

процедури проведення державного нагляду та контролю у сфері освіти, в яких, наприклад, такі крайні заходи державного примусу, як анулювання ліцензії на здійснення освітньої діяльності та припинення державної акредитації настають тільки у виняткових випадках, коли всі попередні засоби превентивного впливу на порушників вичерпані.

Охоронна функція виявляється в тому, що право має специфічний охоронний вплив на суспільні відносини, має охоронне призначення, зумовлене наявністю санкцій, заборон, різних заходів юридичного захисту [11, с. 67].

Охоронна функція державного нагляду та контролю у сфері освіти полягає в охороні правопорядку, підтримці дисципліни і безпеки в системі освіти, захисту академічних свобод за допомогою застосування різних заходів державного примусу до організацій, що здійснюють освітню діяльність, порушуючи правові приписи, до яких можна віднести заходи державного примусу, які не є видом адміністративного покарання: призупинення органом виконавчої влади дії ліцензії освітньої організації; анулювання ліцензії судом; припинення державної акредитації освітньої діяльності.

Сутність державного нагляду та контролю у сфері освіти полягає не тільки в попередженні, виявленні та припиненні порушень у діяльності підконтрольних і піднаглядних організацій, що здійснюють освітню діяльність, але й у здійсненні коригувального впливу на зазначену діяльність, участі у виправленні наявних недоліків, помилок в організації освітнього процесу. З цієї метою, наприклад, закріплюються адміністративні процедури видачі приписів про усунення виявлених порушень, в яких встановлюються основні напрями усунення юридичними особами порушень, час для виправлення.

Державний нагляд і контроль у сфері освіти спрямований на формування певної позитивної якості свідомості, усвідомлено активної правомірної поведінки підвладних суб'єктів. Опублікування на офіційних веб-сайтах наглядово-контрольних органів у мережі Інтернет переліків типових порушень чинного законодавства про освіту, проведення семінарів з керівниками освітніх організацій з питань проведення наглядово-контрольних заходів – це приклади деяких способів підвищення правової грамотності з боку органів, які реалізують повноваження державного нагляду та контролю у сфері освіти, що забезпечує досягнення вищого рівня законності та правопорядку в освітньому середовищі за допомогою правомірної поведінки суб'єктів системи освіти. Приклади конструктивної взаємодії органів влади і суспільства в Європейському Союзі вказують на необхідність включення діало-

вих механізмів у політико-комунікативний процес в Україні. За допомогою реалізації конвенціональних моделей інформаційно-комунікативної взаємодії органів влади та суспільства можливе досягнення значного зниження конфліктності та соціально-політичної напруженості у всіх сферах життя, зокрема і в освітньому процесі [12, с. 181].

Висновки. Державний нагляд і контроль у сфері освіти – це функція уповноважених органів виконавчої влади центрального та місцевого рівнів, що охоплює державний контроль якості освіти та державний нагляд у сфері освіти. Зазначена діяльність становить комплекс профілактичних, перевірочних, юрисдикційних і аналітичних заходів, спрямованих на попередження, виявлення та усунення порушень встановлених законодавством вимог до якості освітньої діяльності, що реалізується в таких функціях: превентивній, охоронній, коригувальній і виховній. Юридичне значення державного нагляду та контролю у сфері освіти проявляється як гарантія реалізації принципу рівності учасників правових відносин у сфері освіти.

1. Балинська О. М. Семіотика права: монографія. Львів: ЛьвДУВС, 2013. 416 с.

2. Про Освіту: Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 38–39. Ст. 380.

3. Ключові тенденції політики ЄС у сфері освіти та культури, програма ЄС «Еразмус+». *Офіційний веб-сайт Представництва України при Європейському Союзі та Європейському співтоваристві з атомної енергії*. URL: <http://ukraine-eu.mfa.gov.ua/ua/ukraine-eu/sectoral-dialogue/education>

4. Про внесення змін до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» щодо лібералізації системи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 03.11.2016 № 1726-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 4. Ст. 36.

5. Якість освіти. *Офіційний веб-сайт Міністерства освіти України*. URL: <https://mon.gov.ua/ua/tag/yakist-osviti>

6. Костецька М. Підвищення якості вищої освіти як чинник розвитку і модернізації змісту освітнього процесу. *Молодь і ринок*. 2017. № 1 (144). С. 140–144.

7. Деякі питання Державної служби якості освіти України: Постанова Кабінету Міністрів України № 168 від 14.03.2018. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/168-2018-%D0%BF/paran9#n9>

8. Тимошук В. П. Контрольна функція держави. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 4. URL: <http://aplaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/4-6-2013/item/234-kontrolna-funktsiya-derzhavy-tymoshchuk-v-p>

9. Марущій О. А. Поняття законності та дисципліни в діяльності органів виконавчої влади. *Вісник Нац. ун-ту «Львівська політехніка»*. Юридичні науки. 2016. № 845. С. 132–136.

10. Мельничук С. М. Контрольно-наглядова форма правозастосовної діяльності: особливості теоретичного розуміння. *Вісник Півден. регіон. центру Нац. акад. правових наук України*. 2016. № 7. С. 62–68.

11. Ковалів М. В. Основи управління в органах внутрішніх справ України: навч.-практ. посібник. Львів: ЛьвДУВС, 2010. 340 с.

12. Єсімов С. С. Правове регулювання застосування інформаційних технологій для формування довіри до органів державної влади. *Наук. вісник Львівського держ. ун-ту внутрішніх справ*. Серія юридична. 2015. Вип. 1. С. 173–184.

Bondarenko V. A., Pustova N. A. The basic functions of state supervision and control in the sphere of education in Ukraine

The article deals with the basic functions of state supervision and control in the field of education in Ukraine in the light of the Law of Ukraine «On Education» No. 2145-VIII of September 5, 2017, aimed at adapting the national educational system to the requirements of the European Union. The provisions of legislation and other normative and legal acts on issues of public administration, supervision and control in the context of preventive, protective, corrective and educational functions are analyzed.

Article 53 of the Constitution of Ukraine establishes the right of citizens to education, ensures the guarantee of universal accessibility, and free of charge for preschool, basic general and vocational education, higher and postgraduate education, and various forms of education; providing state scholarships and benefits to pupils and students.

The implementation of the norms of the Basic Law in terms of the association of Ukraine with the European socio-economic space aims at educational reforms, one of the achievements of which is the adoption of the new Law of Ukraine «On Education». Among the guarantees of realization of the right to education that are available in the specified normative and legal act, you should draw attention to a separate section VIII «Management and control in education», dedicated to the public administration in this field.

State supervision and control in the field of education are the function of authorized executive bodies of the central and local levels, which includes state control of education quality and state supervision in the sphere of education.

The specified activity represents a set of preventive, checking, jurisdictional and analytical measures aimed at preventing, detecting and eliminating violations of the quality requirements of educational activity established by the legislation, implemented in the functions: preventive, protective, corrective and educational.

The legal significance of state supervision and control in the field of education is manifested as a guarantee of the implementation of the principle of equality of participants of legal relations in education.

Key words: education, functions, supervision and control, public administration, state authorities.

Стаття надійшла 22 серпня 2018 р.