

послуг; розробка концепції інституційного розвитку аналітико-експертної діяльності у сфері загальної середньої освіти регіону.

ЛІТЕРАТУРА

1. Беспалько В. П. Слагаемые педагогических технологий / В. П. Беспалько. – М.: Педагогика, 1989. – 192 с.
2. Ващенко Л. М. Управління інноваційними процесами в загальній середній освіті регіону: Монографія / Л. М. Ващенко. – К.: Тираж, 2005. – 380с.
3. Новиков А. М. Методология управления / А. М. Новиков, Д. А. Новиков. – М.: Либроком, 2011. – 128 с. [Електронний ресурс] // Режим доступу: mtas.ru/about/smartman
4. Педагогика: большая современная энциклопедия / сост. Е. С. Рапацевич. – Мн.: Современ. слово, 2005. – 720 с.

УДК 37.014.611

С. В. ІВАНОВА

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ІНСПЕКТУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ ДЕРЖАВНОЮ ІНСПЕКЦІЄЮ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ УКРАЇНИ

Висвітлено теоретичні та організаційні засади інспектування діяльності вищих навчальних закладів Державною інспекцією навчальних закладів України в контексті удосконалення державного контролю в системі вищої освіти України. На основі аналізу наукової літератури та нормативно-правових актів запропоновано перелік організаційних засад інспектування.

Ключові слова: державна інспекція, інспектування, контроль, вищий навчальний заклад.

С. В. ІВАНОВА

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ИНСПЕКТИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВЫСШИХ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИНСПЕКЦИЕЙ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ УКРАИНЫ

Освещены теоретические и организационные основы инспектирования деятельности высших учебных заведений Государственной инспекцией учебных заведений Украины в контексте усовершенствования государственного контроля в системе высшего образования Украины. На основе анализа научной литературы и нормативно-правовых актов предложен перечень основ инспектирования.

Ключевые слова: государственная инспекция, инспектирование, контроль, высшее учебное заведение.

S. V. IVANOVA

THEORETICAL AND ORGANIZATIONAL BASES FOR THE SURVEY OF HEIS BY INSPECTION OF STATE EDUCATIONAL INSTITUTIONS OF UKRAINE

In the article are expounded theoretical and organizational bases for the survey of HEIs by inspection of State Educational Institutions of Ukraine in a context of improvement of state control in higher education of Ukraine. Based on the analysis of scientific literature and regulations has been proposed the list of principles for inspection.

Keywords: state inspection, survey, inspection, HEI (higher education institution).

У процесі розвитку системи державного управління вищою освітою в Україні виникає потреба в удосконаленні теоретичних та організаційних аспектів державного контролю за функціонуванням ВНЗ, посиленні його дієвості. Інспектування ВНЗ як одна з основних функцій державного управління вищою освітою, що забезпечує механізм зворотного зв'язку, дає змогу своєчасно реагувати на небажані відхилення від наміченого з метою досягнення поставлених цілей.

Теоретичне обґрунтування освітніх модернізаційних процесів в умовах входження України в єдиний освітній простір, у т. ч. контролю за діяльністю ВНЗ, відображено у роботах В. Андрущенко, В. Бебика, Я. Болюбаша, С. Гончарова, В. Журавського, М. Згуровського, В. Кременя, В. Мошинського, М. Степка та ін. Як зазначають вчені, сліпе копіювання західного досвіду не забезпечить досягнення позитивних результатів через значну розбіжність між соціально-економічною ситуацією, історико-культурними традиціями і менталітетом людей у нашій державі та країнах Європи.

Мета статті – окреслити теоретичні та організаційні засади інспектування діяльності ВНЗ державною інспекцією ВНЗ України в контексті удосконалення державного контролю в системі вищої освіти України.

Як зазначає В. Авер'янов, з урахуванням різноманітності змісту державного управління відбувається формування окремих видів контролю. Залежно від критерію, який є визначальним при класифікації на види, виділяють контроль внутрішній і зовнішній, відомчий (галузевий) і надвідомчий, загальний і спеціальний [1].

Система внутрішнього контролю складається з відомчого (галузевого) та надвідомчого контролю, які безпосередньо залежать від співвідношення централізації й децентралізації у сфері державного управління. Ці види контролю тісно переплітаються і при взаємодії дають можливість отримати об'єктивну інформацію, всебічно проаналізувати стан справ і попередити негативні наслідки. Проводяться вони стосовно конкретної функції управління або галузі.

Основними формами державного контролю у системі вищої освіти є акредитаційна експертиза, експертна оцінка їх діяльності та інспектування.

Державний контроль у системі вищої освіти здійснюється планово відповідно до статті 5 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», що забезпечується шляхом розробки перспективних і поточних планів контролю з визначенням періодичності та черговості форм контролю.

Позаплановий державний контроль може проводитися відповідно до статті 6 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та на підставі доручень Адміністрації Президента України, Кабінету Міністрів України, депутатських запитів, звернень правоохоронних органів, органів виконавчої влади та обґрунтованих належним чином звернень громадян щодо порушень у сфері освіти за рішенням Міністерства освіти і науки України – у навчальних закладах незалежно від форм власності й підпорядкування.

Координацію поточних планів контролю за діяльністю навчальних закладів державної форми власності здійснюють Міністерство освіти і науки України, Державна інспекція навчальних закладів; комунальної форми власності – Міністерство освіти і науки, молоді та спорту Автономної Республіки Крим, органи управління освітою обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій.

Зазначимо, що періодичність проведення планового державного контролю визначається Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»; для акредитаційної експертизи та атестації – постановами Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про акредитацію вищих навчальних закладів і спеціальностей у вищих навчальних закладах та вищих професійних училищах», «Про ліцензування, атестацію та акредитацію навчальних закладів», «Про ліцензування діяльності з надання освітніх послуг».

Слово «інспекція» походить від латинського терміна *inspectio*, що означає огляд розгляд, розслідування, нагляд. Відповідно до статті 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. у разі, якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, то центральний орган виконавчої влади утворюється як інспекція.

Я. Здир визначає такі ознаки інспектування: 1) оперативність у діях інспекторів, тобто контроль і надання безпосередньої допомоги на місці під час виконання вказівок керівних органів; 2) наявність достатніх повноважень інспектора, що дає змогу вирішити організаційні

питання на місці без затримки та надлишкового листування, у зв'язку з цим інспектування повинні проводити лише відповідальні працівники зі знаннями та досвідом, котрим надані відповідні повноваження; 3) швидке й ефективно усунення виявлених недоліків і досягнення позитивного результату; 4) залучення громадськості до роботи з усунення недоліків, які були виявлені під час інспектування [2, с. 15]. Інспектування проводиться всіма центральними чи місцевими органами державного управління, що виділяє спеціальне інспектування, яке здійснюється законодавчо визначеними й уповноваженими посадовими особами. Останнє спирається переважно на методи нагляду й суворо обмежені методи контролю. Основним видом спеціального інспектування є державне інспектування [2, с. 16].

Державне інспектування здійснюється спеціальними органами – державними інспекціями чи спеціально на те уповноваженими посадовими особами. Термін «державна» вказує на загальнодержавне значення діяльності держінспекції, оскільки при виконанні своїх завдань вони діють від імені та в інтересах держави, а їх повноваження у сфері контролю та нагляду за дотриманням законності розповсюджуються на всі об'єкти незалежно від їх відомчої приналежності [2, с. 17].

Залежно від компетенції інспекції поділяються на дві групи: 1) ті, що мають повноваження міжвідомчого характеру; 2) ті, що не мають таких повноважень, тобто здійснюють свої функції тільки в межах того чи іншого відомства. Інспекції, що мають повноваження міжвідомчого (надвідомчого) характеру, є державними інспекціями та здійснюють свої функції у межах наданої компетенції незалежно від відомчої підпорядкованості об'єктів [3, с. 675].

Характер і зміст компетенції державних інспекцій, як зазначає Н. Лебідь, дозволяє визначити їх як самостійні державні органи виконавчої влади надвідомчої компетенції, котрі здійснюють функції контролю щодо діяльності державних органів, їх посадових осіб, фізичних і юридичних осіб у конкретних галузях господарства або в державному управлінні щодо дотримання законності [4, с. 5].

Інспекції мають повноваження, що відповідають їхньому призначенню. В юридичній літературі визначаються дві основні групи повноважень державних інспекцій: 1) повноваження з організації контролю та нагляду; 2) повноваження із застосування заходів примусу до винних осіб [2, с. 97].

На думку М. Студенікіної, повноваження держінспекцій можна поділити на три групи: 1) з розробки та затвердження норм і правил, виконання яких має контролювати інспекція, з методичного керівництва та координації діяльності підконтрольних об'єктів; 2) з організації та проведення контролю; 3) із застосування заходів державного примусу [6, с. 26].

Н. Лебідь до компетенції державних інспекцій відносить: 1) повноваження щодо попередження правопорушень; 2) повноваження щодо припинення правопорушень; 3) повноваження щодо застосування адміністративних стягнень; 4) повноваження нормотворчого характеру (щодо розробки і затвердження норм і правил; щодо участі в розробці правил і норм; щодо видання чи підготовки технічних норм) [4, с. 5].

Окрім каральних повноважень, зазначає О. Піддубний, інспекції, як і органи виконавчої влади, мають управлінські, розпорядчі, статистичні, інформаційні, реєстраційні та інші повноваження, що дозволяє їм не лише боротися з порушеннями законодавства, а й регулювати діяльність підвідомчих сфер [5, с. 27].

Інспекції як організаційна форма здійснення контрольної діяльності є спеціальними органами в системі державного управління, котрі проводять надвідомчий контроль, а до сфери їх діяльності і владних повноважень належать всі суб'єкти незалежно від їх відомчого статусу.

Державні інспекції з нагляду в окремих галузях управління відрізняються порядком створення, правовим положенням і повноваженнями. В Україні вони безпосередньо підпорядковані уряду або є структурними підрозділами міністерства чи відомства: в ранзі управління, відділу чи окремої служби при центральному органі виконавчої влади [5, с. 23].

Державна інспекція навчальних закладів (ДІНЗ) України щодо ВНЗ здійснює спеціальний відомчий (галузевий) контроль у системі інших органів державного управління та місцевого самоврядування, а саме: Міністерства освіти і науки України, Міністерства освіти і науки, молоді та спорту Автономної Республіки Крим, органів управління освітою обласних,

Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Інспектування здійснюється ДІНЗ шляхом проведення комплексної або вибіркової перевірки, що може бути плановою або позаплановою, виїзною або невиїзною.

Інспектування проводиться за такими напрямками:

- виконання ВНЗ положень Конституції та законів України, інших нормативно-правових актів з проблем освіти;
- дотримання ВНЗ вимог державних стандартів освіти;
- якість підготовки ВНЗ студентів (слухачів), курсантів, екстернів, асистентів-стажистів, інтернів, клінічних ординаторів, здобувачів, аспірантів (ад'юнктів) та докторантів;
- організація у ВНЗ навчально-виховної, навчально-методичної і наукової роботи;
- ефективність використання ВНЗ педагогічного та науково-педагогічного потенціалу і матеріальних ресурсів;
- забезпечення розвитку та ефективність використання ВНЗ матеріально-технічної бази і об'єктів соціальної сфери.

Державними інспекторами ДІНЗ під час здійснення заходів державного нагляду (контролю) за діяльністю ВНЗ України проводиться роз'яснювальна робота щодо підстав та механізмів їх проведення. Так, на виконання Національного плану дій на 2013 р. щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» інспектори надають роз'яснення стосовно розроблених нових уніфікованих форм актів, що складаються за результатами перевірок ВНЗ.

Розроблені форми актів визначають вичерпний перелік питань, за якими здійснюється інспектування, що унеможливорює проведення заходів державного нагляду (контролю) з питань, не передбачених в уніфікованих актах. Окрім того, встановлюють єдиний підхід до здійснення державного нагляду (контролю) щодо всіх суб'єктів господарської діяльності незалежно від форми власності та підпорядкування.

Також у ході перевірок працівники ДІНЗ проводять роз'яснювальну роботу щодо затверджених постановами Кабінету Міністрів України критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності, з метою забезпечення належного державного нагляду (контролю) за діяльністю ВНЗ, що надають освітні послуги.

Періодичність проведення планових перевірок визначається залежно від ступеня ризику від провадження господарської діяльності з надання освітніх послуг. Перевірки проводяться на підставі річних і квартальних планів ДІНЗ, що затверджуються в установленому порядку відповідно до 1 грудня та 25 числа останнього місяця кварталу.

Зазначимо, що відповідно до затверджених критеріїв, всі суб'єкти господарювання, які підлягають нагляду (контролю), відносяться до одного з трьох ступенів ризику (високий, середній та незначний), залежно від якого визначається періодичність проведення планових заходів держнагляду (контролю) (не частіше ніж раз на рік, раз на три роки, раз на п'ять років).

Критеріями, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності з надання освітніх послуг у системі вищої освіти, є:

- строк провадження господарської діяльності з надання освітніх послуг у системі вищої освіти;
 - наявність фактів порушення вимог законодавства, яке регулює питання провадження господарської діяльності з надання освітніх послуг у системі вищої освіти.
- До суб'єктів господарювання з високим ступенем ризику відносяться суб'єкти:
- в яких строк провадження господарської діяльності з надання освітніх послуг у системі вищої освіти становить менше трьох років;
 - в яких під час здійснення попереднього заходу державного нагляду (контролю) виявлено факти порушення вимог законодавства, що регулює питання стосовно провадження господарської діяльності з надання освітніх послуг у системі вищої освіти;
 - які не виконують планові показники діяльності, що містяться в щорічних планах суб'єкта господарювання.

До суб'єктів господарювання з середнім ступенем ризику відносяться суб'єкти:

– в яких строк провадження господарської діяльності з надання освітніх послуг у системі вищої освіти становить від трьох до десяти років;

– які виконують планові показники діяльності, що містяться в щорічних планах суб'єкта господарювання, з порушенням строків, передбачених такими планами.

До суб'єктів господарювання з незначним ступенем ризику відносяться суб'єкти, що не належать до суб'єктів господарювання з високим та середнім ступенем ризику.

Планові заходи державного нагляду (контролю) за діяльністю суб'єктів господарювання, що надають освітні послуги у системі вищої освіти, здійснюються з такою періодичністю:

- із високим ступенем ризику – не частіше, ніж один раз у рік;
- із середнім ступенем ризику – не частіше, ніж один раз у три роки;
- з незначним ступенем ризику – не частіше, ніж один раз у п'ять років.

Зазначена діяльність потребує координації заходів державного контролю за діяльністю ВНЗ, недопущення дублювання контрольних функцій. З цією метою ДІНЗ України разом з МОН та Держпідприємництвом опрацювали питання щодо визначення і віднесення в установленому порядку навчальних закладів та інших суб'єктів господарювання у сфері освіти до відповідного ступеня ризику згідно із затвердженими критеріями.

Для підвищення ефективності управління системою освіти, забезпечення об'єктивності оцінки стану реалізації навчальними закладами єдиної політики в галузі освіти, утвореними в жовтні 2012 р. робочими групами, підготовлено проекти Орієнтовних критеріїв оцінювання результатів діяльності дошкільних, загальноосвітніх, професійно-технічних та вищих навчальних закладів.

З метою погодженого вирішення питань, що належать до компетенції ДІНЗ, обговорення найважливіших напрямів її діяльності та розвитку освіти створено колегію ДІНЗ, яка є постійно діючим колегіальним дорадчим органом. До її повноважень у сфері вищої освіти віднесено:

- обговорення та затвердження рішень стосовно реалізації державної політики в галузі вищої освіти і науки шляхом здійснення державного контролю за діяльністю ВНЗ;
- заслуховування інформації керівників органів управління освітою та ВНЗ.

Положення про ДІНЗ дозволяє для розгляду наукових рекомендацій та проведення фахових консультацій з основних питань діяльності інспекції створювати постійні або тимчасові консультативні, дорадчі органи.

Відповідно до зазначеного положення створена науково-експертна рада ДІНЗ України, яка є колегіальним дорадчим органом і функціонує з метою впровадження засад колегіальності у розгляді питань, прийнятті рішень щодо практики застосування та удосконалення законодавства у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю навчальних закладів.

Основними завданнями ради є:

1) участь в експертизі нормативно-правового, організаційного, програмно-методичного забезпечення державного нагляду (контролю) за діяльністю навчальних закладів, формування пропозицій щодо його вдосконалення;

2) сприяння взаємодії ДІНЗ України з органами управління освітою щодо вдосконалення практики здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю навчальних закладів, що перебувають в їх підпорядкуванні;

3) сприяння здійсненню інформаційно-роз'яснювальної роботи серед громадськості, інститутів громадянського суспільства щодо реалізації державної політики у сфері освіти в стосовно здійснення нагляду (контролю) за діяльністю навчальних закладів.

Для забезпечення участі громадян, інститутів громадянського суспільства в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю ДІНЗ України, налагодження її ефективної взаємодії з громадськістю, сприяння врахуванню громадської думки під час реалізації державної політики в частині стосовно компетенції та повноважень ДІНЗ України створена також громадська рада при ДІНЗ, яка є постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом.

Основними завданнями цієї ради є:

- створення умов для реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами;

- здійснення громадського контролю за діяльністю ДІНЗ;
- сприяння врахуванню ДІНЗ України громадської думки під час реалізації державної політики в частині стосовно компетенції та повноважень ДІНЗ.

Так, на засіданні Громадської ради 8 лютого 2013 р. проведено експертизу проєктів нормативних документів, розроблених ДІНЗ, та обговорено питання, що пов'язані з організацією та проведенням радою своїх публічних заходів, у т. ч. за участю ЗМІ («круглі столи», семінари, конференції тощо), а також удосконалення порядку здійснення її членами експертизи проєктів нормативно-правових актів, які розробляються ДІНЗ.

Отже, інспектування є важливою формою здійснення державного контролю у галузі вищої освіти в Україні. Воно характеризується оперативністю дій державних інспекторів, наявністю у них достатніх повноважень, швидким й ефективним усуненням виявлених недоліків і досягненням позитивного результату. Для ефективного інспектування ДІНЗ ВНЗ створено систему організаційних засад, серед яких:

- комплекс нормативного забезпечення інспекційної діяльності;
- функціонування постійно діючого колегіального дорадчого органу – колегії;
- функціонування Науково-експертної ради ДІНЗ для ефективного нормативно-правового, організаційного, програмно-методичного забезпечення інспекторської роботи;
- функціонування Громадської ради ДІНЗ для здійснення громадського контролю за інспекторською діяльністю.

ЛІТЕРАТУРА

1. Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.
2. Здир Я. А. Государственные инспекции в СССР / Я. А. Здир. – М.: Госюриздат, 1960. – 134 с.
3. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручники – 3-є вид., стер.] / В. К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 752 с.
4. Лебідь Н. В. Адміністративно-правовий статус державних інспекцій в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Н. В. Лебідь. – Харків, 2004. – 20 с.
5. Піддубний О. Ю. Правове становище сільськогосподарських інспекцій: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / О. Ю. Піддубний. – Ірпінь, 2007. – 21 с.
6. Студеникина М. С. Государственные инспекции в СССР / М. С. Студеникина. – М.: Юрид. лит-ра, 1987. – 108 с.