

# Навчальний заклад як об'єкт внутрішнього державного контролю у сфері освіти

## *Educational institution as object of internal control in public education*

С.М. Кушнір

### Ключевые слова:

система освіти, контроль у сфері освіти, навчальний заклад, освітній заклад, державний контроль, внутрішній контроль.

### Key words:

education, control in the field of education, educational institutions, government control, internal control.

**Постановка проблеми.** Система освіти в Україні знаходиться на стадії реформування. Одним із нововведень є прийняття Закону України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 № 1556-VII, де визначено докорінно нові підходи до управління навчальними закладами, їх фінансування тощо. При цьому однією з основних категорій, якими оперує законодавець під час регулювання правовідносин у сфері освіти, є поняття «навчальний заклад». Хоча його використання не є безспірним.

Відтак у межах статті маємо на меті встановлення доцільності й обґрунтованості використання поняття «навчальний заклад» під час регулювання відносин у сфері освіти, включаючи сферу контролю. Задля досягнення означеної мети необхідними є аналіз нормативно-правових актів, що регулюють правовідносини у сфері освіти, щоб визначити поняття, використовувані для позначення елементів системи освіти, категорій, аналіз точок зору науковців на означену тему, встановлення функцій освіти й доцільного для застосування поняття одиниці відповідної системи, що втілює її функції.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** За основу статті взято праці таких науковців, як Ю. Битяк, О. Поступна, А. Тамм та інші.

**Виклад основного матеріалу.** Розпочнемо з того, що об'єктом внутрішнього державного контролю у сфері освіти й науки є навчальні заклади, наукові, науково-методичні та методичні, науково-дослідні (науково-технічні) установи, науково-виробничі підприємства в галузі освіти, державні й місцеві органи управління освітою, які контролюються вищими органами. Якщо ж виділити окремо об'єкт внутрішнього державного контролю у сфері освіти, то таким є навчальні заклади та державні органи управління освітою, які контролюються вищими органами. Адже ми пам'ятаємо, що державні органи управління освітою становлять цілісну систему, яка поєднує в собі як керівну, так і керовану підсистему та функціонує заради досягнення корисного результату. Отже, державні органи можна розглядати і як об'єкти, і як суб'єкти управління<sup>1</sup>.

При цьому, відповідно ст. 11 Закону України «Про освіту» від 23.05.1991 № 1060-XII<sup>2</sup>, до органів управління освітою в Україні належать центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері освіти; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері освіти; центральні органи виконавчої влади, яким підпорядковані навчальні заклади; місцеві державні адміністрації й органи місцевого самоврядування, а також утворені місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування структурні підрозділи з питань освіти (місцеві органи управління освітою). Узагальнюючи, можна стверджувати, що державні органи управління освітою – це ієрархічна система керівних органів, яка включає вищий, центральний, регіональний, обласний і районний рівні<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Тамм А. Вища освіта як об'єкт державного управління / А. Тамм, О. Поступна // Публічне управління: теорія та практика : збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. – Х. : ДокНаукДержУпр, 2011. – № 3 (7). – 230 с. – С. 183–187.

<sup>2</sup> Про освіту : Закон України від 23.05.1991 № 1060-XI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1060-12>.

<sup>3</sup> Енциклопедія освіти / Акад. пед. наук України ; головний ред. В.Г. Кремень. – К. : Хрінком Інтер, 2008. – 1040 с.

Щодо поняття «навчальний заклад» у наведеному визначенні зокрема та доцільності його використання в усіх нормативно-правових актах, які регламентують питання утворення структурних частин і функціонування системи освіти в Україні загалом, то на сьогодні більшість із них використовують саме цей термін. Наприклад, відповідно до ст. 5 Закону України «Про дошкільну освіту» від 11.07.2001 № 2628-III<sup>4</sup>, до складу системи дошкільної освіти входять дошкільні навчальні заклади незалежно від підпорядкування, типів і форми власності; у ст. 4 Закону України «Про загальну середню освіту» від 13.05.1999 № 651-XIV<sup>5</sup> визначено, що до системи загальної середньої освіти входять загальноосвітні навчальні заклади всіх типів і форм власності. При цьому в ст. 8 указано, що загальноосвітній навчальний заклад – навчальний заклад, що забезпечує реалізацію права громадян на загальну середню освіту. У ст. 1 Закону України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 № 1556-VII<sup>6</sup> зазначено: «... сукупність систематизованих знань, умінь і практичних навичок, способів мислення, професійних, світоглядних і громадянських якостей, морально-етичних цінностей, інших компетентностей, здобутих у вищому навчальному закладі (науковій установі)...».

Водночас поняття «навчальний заклад», на нашу думку, акцентує увагу виключно на одній функції відповідної установи, поза увагою залишаючи інші, не менш важливі. Одразу зазначимо, що під час характеристики системи освіти вживаються й інші поняття – освітньо-виховний заклад<sup>7</sup>, заклад освіти<sup>8</sup>, освітня установа<sup>9</sup>, навчально-виховний заклад тощо.

Щодо поняття «навчально-виховний заклад», то його, як нам видається, також не варто використовувати під час характеристики системи освіти, оскільки воно акцентує увагу виключно на двох функціях відповідних закладів, поза увагою залишаючи інші. Наприклад, у Положенні про дитячі будинки і загальноосвітні школи-інтернати для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, затвердженому Наказом Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України, Міністерства соціальної політики України від 10.09.2012 № 995/557, ідеться про навчальні заклади, які забезпечують розвиток, виховання, навчання й соціальну адаптацію дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, дошкільного та шкільного віку, дошкільні навчальні заклади, загальноосвітні навчальні заклади (пп. 2.1, 2.6, 2.7, 3.3 тощо). Як бачимо, на заклади відповідної системи покладаються завдання не тільки навчання та виховання, а й розвитку й соціальної адаптації, які є не менш важливими, аніж перші. Однак і такими завданнями, які втілюють функції освіти загалом, не вичерпується перелік, поставлений перед елементами системи освіти в Україні.

Щодо понять «заклад освіти» й «освітній заклад», то вони, на нашу думку, більш повно характеризують ті елементи системи освіти, що втілюють у життя більшість її функцій. Ці поняття вже використовуються науковцями під час аналізу системи освіти. Наприклад, характеризуючи систему освіти РФ, Б.Н. Габричидзе, А.Г. Чернявський і С.М. Кузнецов визначають, що освітня діяльність здійснюється освітніми установами. Залежно від організаційно-правових форм вони діляться на державні, муніципальні та приватні, тобто недержавні, які не належать до муніципальних<sup>10</sup>. Не тільки з огляду на те, що всі освітні установи надають освітні послуги, здійснюють освітню діяльність, а й тому, що всі освітні установи втілюють функції освіти, таке узагальнення має підстави для використання. Водночас у законодавстві України поняття «освітній заклад» відсутнє. Більше того, поняття вищого навчального закладу у зв'язку з прийняттям Закону України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 № 1556-VII<sup>11</sup> змінено. В останній редакції Закону, прийнятому у 2002 р., вищий навчальний заклад було визначено як «освітній, освітньо-науковий заклад, який заснований і діє відповідно до законодавства про освіту...». З наведеного положення випливало, що поняття «освітні

<sup>4</sup> Про дошкільну освіту : Закон України від 11.07.2001 № 2628-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2628-14>.

<sup>5</sup> Про загальну середню освіту : Закон України від 13.05.1999 № 651-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/651-14>.

<sup>6</sup> Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.

<sup>7</sup> Административное право Украины : [учебник для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец.] / [Ю.П. Битяк, В.В. Богуцкий, В.Н. Гаращук и др.] ; под ред. проф. Ю.П. Битяка. – 2-е изд., перераб. и доп. – Х. : Право, 2003. – 576 с.

<sup>8</sup> Административное право Украины : [підручник]. / за ред. Ю.П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – 528 с.

<sup>9</sup> Административное право : [учебник]. / [Е.А. Котельникова, И.А. Семенцова, М.Б. Смоленский]. – Ростов-на-Дону : Феникс, 2002. – 352 с.

Административное право Российской Федерации : [учебник] / [Б.Н. Габричидзе, А.Г. Чернявский, С.М. Кузнецов]. – М. : Дело и Сервис, 2001. – 624 с.

<sup>10</sup> Административное право Российской Федерации : [учебник] / [Б.Н. Габричидзе, А.Г. Чернявский, С.М. Кузнецов]. – М. : Дело и Сервис, 2001. – 624 с.

<sup>11</sup> Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.

заклади» є частиною іншого поняття – «навчальні заклади», які співвідносяться як частина й ціле. Іншими словами, освітній заклад у системі вищої освіти України був різновидом навчальних закладів, які надають освітні послуги.

На сьогодні ж вищий навчальний заклад, відповідно до ст. 1 Закону України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 № 1556-VII<sup>12</sup>, визначено як окремий вид установи, яка є юридичною особою приватного або публічного права, діє згідно з виданою ліцензією на провадження освітньої діяльності на певних рівнях вищої освіти, проводить наукову, науково-технічну, інноваційну та/або методичну діяльність, забезпечує організацію освітнього процесу і здобуття особами вищої освіти, післядипломної освіти з урахуванням їхніх покликань, інтересів і здібностей.

Як бачимо, навчальні заклади на певні види не розмежовуються. Хоча про різновиди можливої для здійснення ними діяльності вказується. При цьому окремо виділено освітню діяльність, окремо – наукову, науково-технічну, інноваційну та/або методичну діяльність. І всі ці види діяльності визначено як здійснювані навчальними закладами без розмежування на освітні й освітньо-наукові установи. Поняття ж «освітній заклад», «освітня установа» взагалі відсутні в тексті Закону України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 № 1556-VII<sup>13</sup>.

Уважаємо, по-перше, неточно визначити навчальним той заклад, що здійснює поряд із освітньою науковою, науково-технічною, інноваційною, методичною діяльністю. Навіть відповідна сфера управління має назву «освіти й науки», що вказує на існування двох складових – «освітньої» та «наукової» – в управлінні відповідною сферою. Тоді чому ж ми об'єднуємо різні за напрямками діяльності установи сфери освіти й науки України одним терміном?

По-друге, саме поняття «освітній заклад» вважаємо доцільним для застосування під час здійснення правового регулювання управління в галузі освіти України. Ті ж установи системи освіти й науки України, що здійснюють додаткову діяльність (наукову, науково-технічну, інноваційну та/або методичну діяльність) поряд із освітньою, на нашу думку, доцільно позначати через дві складові – освітньо-наукові, освітньо-інноваційні установи тощо.

Ураховуючи викладене, констатуємо, що під час характеристики системи освіти й науки як об'єкта державного контролю використовується поняття навчального закладу як одиниці відповідної системи – установи, яка є юридичною особою приватного або публічного права, діє згідно з виданою ліцензією на провадження освітньої діяльності на певних рівнях освіти, проводить наукову, науково-технічну, інноваційну та/або методичну діяльність, забезпечує організацію освітнього процесу і здобуття особами освіти з урахуванням їхнього віку, покликань, інтересів і здібностей.

**Висновки й перспективи подальших розвідок.** Однак пропонуємо надалі замінити цей термін на поняття освітнього закладу як елемента системи освіти, що виконує функції навчання, виховання, розвитку, формування духовності, гуманістичної спрямованості учнів<sup>14</sup>, трансляції й поширення цінностей культури (наукових знань, професійних навичок і досвіду, досягнень у мистецтві, моральних норм і правил, стандартів і традицій соціальної поведінки тощо) в суспільстві; забезпечення історичної спадкоємності, використання історичного досвіду й духовної спадщини поколінь; соціалізації особистості, адаптації молоді до соціальних відносин, суспільного життя, залучення до соціально-культурних цінностей, формування установок, ціннісних орієнтацій, життєвих ідеалів, які притаманні саме цьому суспільству; інтернаціоналізації культурних цінностей, норм, соціальних ролей, відтворення певного способу життя (інтегруюча функція); об'єднання навчальним процесом різних за фізичним здоров'ям, матеріальним забезпеченням, сімейним станом, культурним рівнем індивідів з різних етнічно-класових утворень; переходу людей з одних соціальних груп до інших; інноваційну функцію поєднання освіти з наукою та виробництвом, що сприяє прискоренню науково-технічного прогресу, удосконаленню самої системи освіти, бо нові наукові ідеї й відкриття включаються до навчальних програм, забезпечуючи високу якість підготовки фахівців; функцію забезпечення соціальних і культурних змін. Окрім означеного, освіта має стимулювати саморефлексію, констатує Г.В. Дворецька, як глибоке усвідомлення людиною своєї сутності й особистих потенцій. Неаби-

<sup>12</sup> Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.

<sup>13</sup> Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.

<sup>14</sup> Сухомлинський В.О. Вибрані твори : в 5 т. / В.О. Сухомлинський. – К. : Радянська школа, 1976. – Т. 4. – 1976. – С. 442.

яке значення має функція соціальної селекції, для виконання якої структура освіти має бути побудована в такий спосіб, щоб уже із самого початку навчання автоматично забезпечити добір найбільш обдарованих і здібних до навчання особистостей. Функцією освіти є і стимулювання самоосвіти, самопідготовки, постійного інтересу до знань. Самоосвіта, самостійне набуття знань і навичок не вичерпуються збільшенням годин на самостійну роботу учнів та студентів у програмах навчальних закладів<sup>15</sup>.

Якщо ж поряд із функціями освіти установа виконує й інші, включаючи й функції науки, то назва відповідного закладу повинна включати ті складові, що характеризують основні різновиди діяльності установи сфери освіти та науки в Україні.

### Анотація

У статті проаналізовано нормативно-правові акти, що регулюють правовідносини у сфері освіти в аспекті використовуваних для позначення елементів системи освіти категорій, точки зору науковців з означеної теми, встановлено функції освіти й доцільне для застосування поняття одиниці відповідної системи, що втілює такі.

### Summary

The article analyzes the normative legal acts regulating legal relations in the field of education in terms used to describe elements of education categories, the analysis points of view of scientists from the abovementioned issues, education and established functions appropriate to apply the concept of units of an appropriate system that embodies such.

### Использованная литература:

1. Тамм А. Вища освіта як об'єкт державного управління / А. Тамм, О. Поступна // Публічне управління: теорія та практика : збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. – Х. : ДокНаукДержУпр, 2011. – № 3 (7). – 230 с. – С. 183–187.
2. Про освіту : Закон України від 23.05.1991 № 1060-XI [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1060-12>.
3. Енциклопедія освіти / Акад. пед. наук України ; головний ред. В.Г. Кремень. – К. : Хрінком Інтер, 2008. – 1040 с.
4. Про дошкільну освіту : Закон України від 11.07.2001 № 2628-III [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2628-14>.
5. Про загальну середню освіту : Закон України від 13.05.1999 № 651-XIV [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/651-14>.
6. Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.
7. Административное право Украины : [учебник для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец.] / [Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.Н. Гаращук и др.] ; под ред. проф. Ю.П. Битяка. – 2-е изд., перераб. и доп. – Х. : Право, 2003. – 576 с.
8. Адміністративне право України : [підручник] / за ред. Ю.П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – 528 с.
9. Административное право : [учебник] / [Е.А Котельникова, И.А. Семенцова, М.Б. Смоленский]. – Ростов-на-Дону : Феникс, 2002. – 352 с.
10. Административное право Российской Федерации : [учебник] / [Б.Н Габричидзе, А.Г. Чернявский, С.М. Кузнецов]. – М. : Дело и Сервис, 2001. – 624 с.
11. Административное право Российской Федерации : [учебник] / [Б.Н Габричидзе, А.Г. Чернявский, С.М. Кузнецов]. – М. : Дело и Сервис, 2001. – 624 с.
12. Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.

<sup>15</sup> Дворецька Г.В. Соціологія : [навчальний посібник] / Г.В. Дворецька. – 2-ге вид. перероб. і доп. – К. : КНЕУ, 2002. – с. 219.

13. Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.
14. Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.
15. Сухомлинський В.О. Вибрані твори : в 5 т. / В.О. Сухомлинський. - К. : Радянська школа, 1976. – Т. 4. – 1976. - 640 с.
16. Дворецька Г.В. Соціологія : [навчальний посібник] / Г.В. Дворецька. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К. : КНЕУ, 2002. – 472 с.

**С.М. Кушнір,**  
*проректор з адміністративно-господарської роботи  
Запорізького національного університету*