

Самоконтроль у сфері освіти як різновид державного

Self-control in education as a kind of state

С.М. Кушнір

Ключевые слова:

контроль у сфері освіти, система освіти, самоконтроль у сфері освіти, державний контроль.

Key words:

control in the sphere of education, education system, self-control of education, government control.

Постановка проблеми. Безспірним є факт, що видові категорії приймають ознаки родових. Не є винятком і сфера контролю як функції державного управління, де і внутрішній, і зовнішній контроль, якщо є державним, має ознаки функції державного управління. При цьому виникає питання: чи будь-який внутрішній контроль у сфері освіти є державним, адже існує самоконтроль?

В умовах здійснення адміністративної реформи та трансформації системи освіти в Україні з активною переробкою нормативно-правового забезпечення вказаних сфер питання правової природи самоконтролю у сфері освіти набуває актуальності.

Метою статті є визначення доцільності віднесення самоконтролю у сфері освіти до різновидів державного. Задля досягнення означеної мети необхідними для вирішення постають завдання з'ясування сутності категорії самоконтролю, перенесення значення у сферу освіти, визначення співвідношення понять «державний контроль у сфері освіти» та «самоконтроль у сфері освіти».

Аналіз останніх досліджень і публікацій. За основу написання статті взято праці таких науковців, як Т.А. Бутинець, А.В. Бондар, О.П. Орлюк, В.І. Прокопенко, О.В. Поступна, А.Є. Тамм, А.Н. Щукин, Ю.М. Щотова та інші.

Термін «самоконтроль» розуміється по-різному: контроль над самим собою, спостереження, контролювання власної праці, поведінки¹. За визначенням А.В. Петровського, самоконтроль являє собою усвідомлення й оцінку суб'єктом власних дій, процесів і станів. Самоконтроль передбачає наявність еталона й можливість отримання відомостей про контрольовані дії та стани². Т.А. Бутинець зазначає, що самоконтроль – це свідомо здійснюваний суб'єктом процес, завдяки якому він досягає узгодженості між власною діяльністю (результатом) і відповідним зразком. Із цього поняття постає судження, що для того, щоб процес міг здійснюватися, мають існувати вимірники та зразки (норми, стандарти), на основі яких працівник оцінює ступінь і правильність виконаного завдання. З іншого боку, це буде самоперевірка під кутом зору узгодженості дій із прийнятими принципами, незалежно від того, чи їх реалізація забезпечена правовими санкціями, чи теж є справою морального ставлення або так званої доброї роботи. Т.А. Бутинець додає, що самоконтроль функціонує, щоправда, не на всіх рівнях, однак принциповий його тягар знаходиться на найнижчому. На рівні підприємства це буде цілий колектив – кожен працівник у сфері власної діяльності й найближчого оточення³.

Виклад основного матеріалу. Зрозуміло, що кожен працівник сфери освіти здійснює самоконтроль у вказаному напрямі й до державного він відношення не має. Так, кожен вихователь, учитель, викладач, наукові співробітники, завідувачі кафедр, директори, ректори та інші працівники сфери освіти повсякденно контролюють свою поведінку з учнями, колегами, рівень своїх знань, підготовки до кожного конкретного уроку, лекції, семінару, практичного заняття тощо.

¹ Бутинець Т.А. Система самоконтролю / Т.А. Бутинець // Проблеми теорії та методології бухгалтерського обліку, контролю і аналізу. – 2010. – № 1(16). – С. 21–30.

² Краткий психологический словарь / под общ. ред. А.В. Петровского, М.Г. Ярошевского. – М.: Политиздат, 1985. – 431 с.

³ Бутинець Т.А. Система самоконтролю / Т.А. Бутинець // Проблеми теорії та методології бухгалтерського обліку, контролю і аналізу. – 2010. – № 1(16). – С. 21–30.

Однак існує інше розуміння самоконтролю, існування якого й ставить під сумнів його перебування поза межами державного.

А.М. Щукін вважає, що самоконтроль – це форма контролю, об'єктом якого є діяльність самого контролюючого суб'єкта, свідомо оцінка результатів власної діяльності й подальша (за необхідності) корекція для того, щоб отриманий результат відповідав тому, який потрібен⁴.

У вищенаведеному визначенні самоконтролю принципова відмінність від наведених вище полягає в тому, що одні вчені поняття самоконтролю пов'язують зі свідомістю, волею, а отже, з людиною, а А.М. Щукінцею різновид контролю вважає можливим для здійснення юридичною особою.

На нашу думку, під час аналізу статусу юридичних осіб можна вести мову про самоконтроль як контроль, що здійснюють особи за власною діяльністю, включаючи функціонування їх структурних частин. Ця позиція не є новою в питаннях аналізу контролю. Наприклад, внутрішній фінансовий контроль – це самоконтроль, який здійснюють організації, підприємства, установи як за власною фінансовою діяльністю, так і за фінансовою діяльністю підрозділів, що входять до їх складу. Він є складовою управління організацією, тому провадиться на її розсуд на основі рішень цієї організації. Зокрема, внутрішнім контролем можна назвати внутрішній аудит⁵. Так, наприклад, у складі Міністерства освіти і науки України є сектор внутрішнього аудиту поряд із функціонуванням управління бухгалтерського обліку та звітності. Із цих двох структур перша має функцію здійснення внутрішнього фінансового контролю на предмет достовірності, об'єктивності, повноти відображення даних в обліках і звітності, своєчасності подання фінансової звітності, дотримання умов зберігання й експлуатації матеріальних цінностей та інших здійснюваних вказаним управлінням і всіма іншими працівниками системи дій щодо фінансової системи об'єкта.

Повертаючись до питання віднесення самоконтролю до державного, якщо говорити про юридичних осіб державного сектору економіки, якими є більшість закладів системи освіти України, то такий контроль є підставою відносити його до державного. Така класифікація має підґрунтя для виникнення серед положень чинного законодавства України. Вказане підтверджується, наприклад, під час аналізу розвитку сучасного фінансового контролю, включаючи сферу освіти, коли реформування та розвиток внутрішнього контролю, включаючи самоконтроль, розглядається як запорука підвищення ефективності державного зовнішнього в межах системного вдосконалення діяльності органів державного й комунального сектору, підвищення рівня культури державного управління. Про це йдеться в Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 р., схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 травня 2005 р. № 158⁶. При цьому в розділі II визначається, що державний внутрішній фінансовий контроль повинен забезпечити належне (законне, економічне, ефективне, результативне та прозоре) управління державними фінансами й розглядається як сукупність трьох складових: внутрішнього контролю, внутрішнього аудиту та їх гармонізації. Як бачимо, внутрішній фінансовий контроль та аудит названі видами державного.

На нашу думку, така позиція не є безспірною, тим паче в умовах ринкової економіки й різноманіття форм власності, що у сфері освіти проявляється також у різноманітності форм власності на навчальні заклади. Твердження про те, що адміністрація підприємства або певна її частина – це орган держави⁷, викликає низку заперечень. Однак стверджувати, що контроль керівників до державного відношення не має також передчасно.

Насамперед треба виходити з того, що державний контроль у загальному розумінні здійснює держава. І тільки тому, що держава – це абстрактна конструкція, яка свої повноваження реалізує через систему органів, спеціально утворених для втілення її завдань і функцій, фактично державний контроль здійснюють органи механізму держави. Він здійснюється від імені таких органів, від імені держави.

Для деяких керівників навчальних закладів передбачена процедура призначення. Зокрема, у ст. 20 Закону України «Про освіту»⁸ визначено, що керівники навчальних закладів, що є загальнодержавною

⁴ Щукін А.Н. Лингводидактический энциклопедический словарь / А.Н. Щукін. – М. : Астрель ; АСТ ; Хранитель, 2007. – 746 с.

⁵ Орлюк О.П. Фінансове право : [навчальний посібник] / О.П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 527 с.

⁶ Концепція розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 р., схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 травня 2005 р. № 158 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/158-2005-%D1%80>.

⁷ Тарасова В.А. Понятие предприятия как производственно-трудового коллектива / В.А. Тарасова // Вестник МГУ. – 1968. – № 4. – С. 58–69.

⁸ Про освіту : Закон України від 23 травня 1991 р. № 1060–XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1060-12>.

власністю й підпорядковані центральному органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері освіти, обираються за конкурсом і призначаються на посаду центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері освіти шляхом укладання з ними контракту. Керівники навчальних закладів, що є загальнодержавною власністю й підпорядковані іншим центральним органам виконавчої влади, обираються за конкурсом і призначаються на посаду (за попереднім погодженням із центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері освіти) відповідними центральними органами виконавчої влади шляхом укладання з ними контракту. Керівники навчальних закладів, що є комунальною власністю, призначаються відповідними обласними, міськими, районними органами управління освітою за попереднім погодженням із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Керівники навчальних закладів, заснованих на інших формах власності, призначаються їх засновниками або уповноваженими ними органами за попереднім погодженням із відповідними органами управління освітою місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Таким чином, керівника навчального закладу державної та комунальної форми власності можна визнати представником держави⁹. Як визначають А.Е. Тамм та О.В. Поступна, у реалізації державної освітньої політики бере участь і локальний рівень управління, представлений навчальними закладами різних форм власності, де заклади освіти розглядаються як об'єкт управління, а їх власники – як суб'єкти. Державне управління вищими навчальними закладами розвитку здійснюється як взаємодія між суб'єктом (органом управління) та об'єктом (заклад вищої освіти) на основі встановлених між ними прямих і зворотних зв'язків. Сьогодні цей процес зводиться до активного впливу суб'єкта управління на об'єкт, який повинен виконувати всі вимоги суб'єкта¹⁰.

Однак про перебування в такому разі керівника на державній службі мова не йде. У Законі України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. № 4050–VI¹¹, який набрав чинності з 1 січня 2015 р., чітко визначено, що дія цього закону не поширюється на працівників державних підприємств, установ та організацій, а також інших суб'єктів господарювання державної форми власності, крім осіб, які займають визначені законодавством посади державної служби в центрах Державної служби зайнятості, Національній академії державного управління при Президенті України, Національному інституті стратегічних досліджень та Інституті законодавства Верховної Ради України (п. 8 ч. 2 ст. 2). Таким чином, керівників навчальних закладів державної й комунальної форми власності залишено поза межами сфери дії вказаного закону, що, імовірно, вказує на їх знаходження поза межами державної служби в Україні.

Припускаємо, а не стверджуємо, тому що науковці експерти висловлюють сумніви щодо статусу опитаних у положенні п. 8 ч. 2 ст. 2 Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. № 4050–VI¹² працівників. Зокрема, щодо знаходження вказаних посад поза колом посад державної служби. Наприклад, Ю.М. Щотова вважає, що виключення зі сфери дії вказаного закону може не трактуватися як позбавлення цих категорій працівників органів держави статусу державних службовців: «Виключення зі сфери дії закону не обов'язково позбавляє суб'єктів статусу державних службовців, тим паче про це зазначають експерти Головного науково-експертного управління, коли стверджують про невизначеність мети, яка переслідується»¹³. Це питання цілком може становити тему окремого дослідження. У межах статті зупинимося на тому, що керівник навчального закладу на сьогодні не має статусу державного службовця, проте це не означає відсутність зв'язку його з державою, що в особі певних органів призначає такого на займану посаду, коли мова йде про комунальні й державні навчальні заклади.

Водночас керівник підприємства без доручення діє від імені підприємства, представляє його інтереси в органах державної влади й органах місцевого самоврядування, інших організаціях, у відносинах із юридичними особами та громадянами, формує адміністрацію підприємства й вирішує питання діяльності

⁹ Венгеров А.Б. Выборность руководящих работников предприятий, учреждений, организаций (выступление за круглым столом) / А.Б. Венгеров // Советское государство и право. – 1988. – № 1. – С. 54–59.

¹⁰ Тамм А.Е. Вища освіта як об'єкт державного управління / А.Е. Тамм, О.В. Поступна // Публічне управління: теорія та практика : збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. – Х. : ДокНаукДержУпр, 2011. – № 3(7). –

¹¹ Про державну службу : Закон України від 17 листопада 2011 р. № 4050–VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>.

¹² Про державну службу : Закон України від 17 листопада 2011 р. № 4050–VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>.

¹³ Щотова Ю.М. Обмеження щодо членства у професійних спілках у рамках тенденції стирання розбіжностей правового статусу різних категорій працівників / Ю.М. Щотова // Вісник Вищої ради юстиції. – 2012. – № 4(12). – С. 136–147.

підприємства в межах та порядку, визначених установчими документами (ч. 5 ст. 65 Господарського кодексу України¹⁴).

Таким чином, у державному чи комунальному навчальному закладі становище керівника є подвійним, що проявляється в тому, що, з одного боку, він діє від імені суб'єкта господарювання, а з іншого – є органом, створеним на базі загальнодержавної власності¹⁵. У цьому й полягає специфіка контролю керівника навчального закладу, який поєднує ознаки державного, внутрішнього й самоконтролю.

При цьому внутрішній і зовнішній контроль у такому разі спрямовані на досягнення спільної мети, коли предмет контролю є єдиним. Про означений зв'язок державного внутрішнього, включаючи самоконтроль, та зовнішнього контролю чітко було зазначено, наприклад, під час регулювання відповідних питань у сфері фінансів. У Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 р., схваленій Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 травня 2005 р. № 158¹⁶, встановлено, що керівник відповідає за всі дії та процеси в органі, у тому числі за внутрішній контроль, який не обмежується лише фінансовими аспектами діяльності органу. Це означає, що керівник відповідає і за охорону праці, і за протипожежну безпеку і за інші аспекти функціонування закладів сфери освіти. Наприклад, керівник ВНЗ України, відповідно до ч. 3 ст. 34 Закону України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 р. № 1556–VII¹⁷, у межах наданих йому повноважень забезпечує організацію та здійснення контролю за виконанням навчальних планів і програм навчальних дисциплін; контролює дотримання всіма підрозділами штатно–фінансової дисципліни; здійснює контроль за якістю роботи педагогічних, науково–педагогічних, наукових та інших працівників; забезпечує створення умов для здійснення дієвого та відкритого громадського контролю за діяльністю вищого навчального закладу тощо.

При цьому контроль керівника не виключає контролю цих питань юридичною особою в цілому. Наприклад, відповідно до п. 2.2.1 Положення про організацію роботи з охорони праці учасників навчально–виховного процесу в установах і навчальних закладах, затвердженого Наказом МОН України від 1 серпня 2001 р. № 563¹⁸, таке міністерство забезпечує виконання покладених на нього завдань із питань охорони праці, безпеки життєдіяльності й несе відповідальність за загальний стан роботи з охорони праці в галузі, координує й контролює діяльність навчальних закладів щодо забезпечення здорових, безпечних умов навчання, виховання та праці. Навчальні заклади здійснюють контроль за тим самим предметом, що й Міністерство освіти і науки України у вказаній сфері.

Таким чином, міністерство здійснює внутрішньовідомчий державний контроль, а навчальні заклади та їх керівники – самоконтроль забезпечення здорових, безпечних умов навчання, виховання й праці тощо, який має ознаки державного внутрішнього.

Це означає, що внутрішній контроль у сфері освіти може бути державним, включаючи самоконтроль. Робимо таке уточнення, щоб ні в законодавстві, ні в науці не виникало питання про обмеження державного контролю зовнішнім, про що, наприклад, стверджує А.В. Бондар. Зокрема, науковець, аналізуючи питання контролю за організацією та здійсненням господарської діяльності, доходить такого висновку: «Державний контроль за здійсненням господарської діяльності завжди є зовнішнім контролем, проте Лімська декларація керівних принципів контролю передбачає взаємодію державних органів контролю із внутрішніми контрольними службами. Комбінування та взаємодія зовнішнього контролю з елементами внутрішнього може дозволити більш повно провести заходи контролю»¹⁹. Щодо комбінування та взаємодії елементів внутрішнього та зовнішнього контролю, то питань не виникає. А от твердження, що державний контроль завжди є зовнішнім, на нашу думку, не має достатніх підстав.

¹⁴ Господарський кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/436-15/print1390983840498821>.

¹⁵ Прокопенко В.І. Трудове право України : [підручник] / В.І. Прокопенко. – 2-е вид., стереотип. – Х. : Консум, 2000. – 480 с.

¹⁶ Концепція розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 р., схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 травня 2005 р. № 158 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/158-2005-%D1%80>.

¹⁷ Про вищу освіту : Закону України від 1 січня 2014 р. № 1556–VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.

¹⁸ Положення про організацію роботи з охорони праці учасників навчально–виховного процесу в установах і навчальних закладах, затверджене Наказом МОН України від 1 серпня 2001 р. № 563 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0969-01>.

¹⁹ Бондар А.В. Класифікація державного контролю за організацією та здійсненням господарської діяльності / А.В. Бондар // Часопис Київського університету права. – 2012. – № 2. – С. 100–103.

Висновки. Отже, під час правового регулювання питань внутрішнього контролю у сфері освіти треба розуміти, що самоконтроль із боку керівників навчальних закладів державної й комунальної форми власності, як і самоконтроль таких навчальних закладів, може бути державним внутрішнім у сфері освіти. Таким чином, самоконтроль у сфері освіти може бути віднесено до різновидів державного.

Анотація

У статті з'ясовано сутність категорії самоконтролю, перенесено її значення у сферу освіти, визначено співвідношення понять «державний контроль у сфері освіти» та «самоконтроль у сфері освіти».

Summary

The paper solved the problem of finding the essence of the category of self-control, postponed its importance in education, defined relationship between the concepts of "state control in the field of education" and "self-control of education".

Використана література:

1. Бутинець Т.А. Система самоконтролю / Т.А. Бутинець // Проблеми теорії та методології бухгалтерського обліку, контролю і аналізу. – 2010. -№ 1(16). – С. 21-30.
2. Краткий психологический словарь / под общ. ред. А.В. Петровского, М.Г. Ярошевского. – М. : Политиздат, 1985. – 431 с.
3. Щукин А.Н. Лингводидактический энциклопедический словарь / А.Н. Щукин. – М. : Астрель ; АСТ ; Хранитель, 2007. – 746 с.
4. Орлюк О.П. Фінансове право : [навчальний посібник] / О.П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 527 с.
5. Концепція розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 р., схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 травня 2005 р. № 158 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/158-2005-%D1%80>.
6. Тарасова В.А. Понятие предприятия как производственно-трудового коллектива / В.А. Тарасова // Вестник МГУ. – 1968. – № 4. – С. 58-69.
7. Про освіту : Закон України від 23 травня 1991 р. № 1060-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1060-12>.
8. Венгеров А.Б. Выборность руководящих работников предприятий, учреждений, организаций (выступление за круглым столом) / А.Б. Венгеров // Советское государство и право. – 1988. – № 1. – С. 54-59.
9. Тамм А.Є. Вища освіта як об'єкт державного управління / А.Є. Тамм, О.В. Поступна // Публічне управління: теорія та практика : збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. – Х. : ДокНаукаДержУпр, 2011. – № 3(7). – С. 183-187.
10. Про державну службу : Закон України від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>.
11. Щотова Ю.М. Обмеження щодо членства у професійних спілках у рамках тенденції стирання розбіжностей правового статусу різних категорій працівників / Ю.М. Щотова // Вісник Вищої ради юстиції. – 2012. – № 4(12). – С. 136-147.
12. Господарський кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/436-15/print1390983840498821>.
13. Прокопенко В.І. Трудове право України : [підручник] / В.І. Прокопенко. – 2-е вид., стереотип. – Х. : Консум, 2000. – 480 с.
14. Про вищу освіту : Закону України від 1 січня 2014 р. № 1556-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.
15. Положення про організацію роботи з охорони праці учасників навчально-виховного процесу в установах і навчальних закладах, затверджене Наказом МОН України від 1 серпня 2001 р. № 563 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0969-01>.
16. Бондар А.В. Класифікація державного контролю за організацією та здійсненням господарської діяльності / А.В. Бондар // Часопис Київського університету права. – 2012. – № 2. – С. 100-103.

В.А. Глуховець,

начальник головного управління
Міністерства внутрішніх справ у Дніпропетровській області