

## САМОКОНТРОЛЬ У СФЕРІ ОСВІТИ ЯК РІЗНОВИД ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ

Сергій КУШНІР,  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри історії і теорії держави та права  
Запорізького національного університету

### 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"

**Key words:** control in the sphere of education, education system, self-control of education, government control.

### АНОТАЦІЯ

У статті вирішені завдання з'ясування сутності категорії самоконтроль, перенесено її значення у сферу освіти, визначено співвідношення понять «державний контроль у сфері освіти» й «самоконтроль у сфері освіти».

**Ключові слова:** контроль у сфері освіти, система освіти, самоконтроль у сфері освіти, державний контроль.

**Постановка проблеми.** Безспірним є той факт, що видові категорії набувають ознаки родових. Не є винятком і сфера контролю як функція державного управління, де чи то внутрішній, чи то зовнішній контроль, якщо такий є державним, має ознаки функції державного управління. При цьому виникає питання: чи всякий 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. Адже від цього залежать його характеристики.

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

За основу написання статті взято праці таких науковців, як Т.А. Бутинець, А.В. Бондар, О.П. Орлюк, В.І. Прокопенко, О.О. Поступна, А.М. Тамм, А.Н. Щукін, Ю.М. Щотова та інші.

**Виклад основного матеріалу.** Термін «самоконтроль» розуміється по-різному, наприклад, контроль над самим собою, спостереження, контролювання власної праці, поведінки [1, с. 21]. За визначенням А.В. Петровського самоконтроль являє собою усвідомлення й оцінювання суб'єктом власних дій, процесів і станів. Самоконтроль передбачає наявність еталона й можливість отримання відомостей про контрольовані дії і стани [2, с. 35]. Самоконтроль – це свідомо здійснюваний суб'єктом процес, завдяки якому він досягає узгодженості між власною діяльністю (результатом) і відповідним зразком, визначає Т.А. Бутинець. З цього поняття випливає судження, що, для того щоб процес міг здійснюватися, мають існувати вимірники і зразки (норми, стандарти), на основі яких працівник оцінює ступінь і правильність виконаного завдання. З іншого боку, це буде «самоперевірка» під кутом зору узгодженості дій з 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 весь колектив – кожен працівник у сфері власної діяльності й найближчого оточення [1, с. 21].

Зрозуміло, що кожен працівник сфери освіти здійснює самоконтроль у зазначеному значенні. І до державного він стосунку 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.

Однак є інше розуміння самоконтролю, існування якого і ставить під сумнів знаходження такого поза межами державного.

А.Н. Щукін вважає, що самоконтроль – це форма контролю, об'єктом якого є діяльність самого контрольного суб'єкта, свідомо оцінка результатів власної діяльності й подальша (за необхідності) корекція для того, щоб отриманий результат відповідав потрібному [3, с. 293].

В останньому визначенні самоконтролю принципова різниця від наведених вище в тому, що одні вчені поняття самоконтролю пов'язують із свідомістю, волею, а отже, з людиною; а А.Н. Щукін цей різновид контролю вважає можливим для здійснення юридичною особою. На нашу думку, є можливим при аналізі статусу юридичних осіб вести мову про самоконтроль як контроль, що здійснюють такі особи за власною діяльністю, включаючи функціонування їх структурних частин. І 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 й тому провадиться на її розсуд на основі рішень цієї організації. Зокрема, внутрішнім контролем можна назвати внутрішній аудит [4, с. 59]. Так, наприклад, у складі Міністерства освіти і науки України є сектор внутрішнього аудиту водночас із функціонуванням управління бухгалтерського обліку та звітності. З цих двох структур перша має у складі функцій

здійснення внутрішнього фінансового контролю на предмет достовірності, об'єктивності, повноти відображення даних у обліках і звітності, своєчасності подання фінансової звітності, дотримання умов зберігання й експлуатації матеріальних цінностей та інших здійснюваних указаним управлінням, зокрема, і всіма іншими працівниками системи дій щодо фінансової системи об'єкта.

Повертаючись до питання захарування самоконтролю до державного, то коли мова йде про юридичних осіб державного сектора економіки, якими є більшість закладів системи освіти України, то є підстави такий контроль зараховувати до державного. І така класифікація має підґрунтя для виникнення серед положень чинного законодавства України. Указане повністю ілюструється, наприклад, при аналізі розвитку сучасного фінансового контролю, включаючи сферу освіти, коли реформування й розвиток внутрішнього контролю, серед них самоконтроль, розглядається як запорука підвищення ефективності державного зовнішнього контролю в межах системного вдосконалення діяльності органів державного й комунального сектора, підвищення рівня культури державного управління. Про це йдеться в Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року, схваленій Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 травня 2005 року № 158 [5]. При цьому в розділі II визначається, що державний внутрішній фінансовий контроль має 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 і 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 виявляється й у різноманітності форм власності на навчальні заклади, твердження, що адміністрація підприємства або певна її частина – це орган держави [6, с. 61], має низку заперечень. Однак переконувати, що контроль керівників до державного контролю стосунку не має, також передчасно.

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

Для низки керівників навчальних закладів передбачена процедура призначення. Зокрема, у ст. 20 Закону України «Про освіту» [7] визначено, що керівники навчальних закладів, які є загальнодержавною власністю і підпорядковані центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері освіти, обираються за конкурсом і призначаються на посаду центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері освіти шляхом укладання з ними контракту. Керівники навчальних закладів, що є загальнодержавною власністю і підпорядковані іншим центральним органам виконавчої влади, обираються за конкурсом і призначаються на посаду (за попереднім погодженням з 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 з місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування. Керівники навчальних закладів, заснованих на інших формах власності, призначаються їх засновниками або уповноваженими ними органами за попереднім погодженням з відповідними органами управління освітою місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Отже, керівника навчального закладу державної та комунальної форми власності можна визнати представником держави [8, с. 55]. Як визначають А.М. Тамм та О.О. 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, а їх власники – як суб'єкти управління. 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. На сьогодні цей процес зводиться до активного впливу суб'єкта управління на об'єкт, який має виконувати всі вимоги суб'єкта [9, с. 186].

Однак про перебування в такому разі керівника на державній службі мова не йде. І в Законі України «Про державну службу» від 17.11.2011 року № 4050-VI [10], набрання чинності яким планується з 01.01.2015 року, 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 обіймають визначені законодавством посади державної служби в центрах зайнятості Державної служби зайнятості, Національній академії державного управління при Президентові України, Національному інституті стратегічних досліджень та Інституті законодавства Верховної Ради України (п. 8 ч. 2 ст. 2). Отже, керівників навчальних закладів державної і комунальної форми власності залишено поза межами сфери дії вказаного закону, що, імовірно, указує на їх знаходження поза межами державної служби в Україні.

Ми робимо припущення, а не стверджуємо про зазначене, тому що науковці, експерти висловлюють сумніви щодо статусу описаних у положенні п. 8 ч. 2 ст. 2 Закону України «Про державну службу» від 17.11.2011 року № 4050-VI [10] 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 більше, що про це зазначають експерти Головного науково-експертного управління, коли стверджують про невизначеність мети, яка переслідується...» [11, с. 141]. Це питання може становити тему окремого дослідження. У межах цього зупинимося на тому, що керівник навчального закладу на сьогодні не має статусу державного службовця, але це не означає відсутність зв'язку його з державою, що в особі певних органів призначає такого на 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 з юридичними особами та громадянами, формує адміністрацію підприємства й вирішує питання діяльності підприємства в межах і порядку, визначених установчими документами (ч. 5 ст. 65 Господарського кодексу України [12]).

Отже, у державному чи комунальному навчальному закладі становище керівника є подвійним: з одного боку, він діє від імені суб'єкта господарювання, а з іншого – є органом, який створений на базі загальнодержавної власності [13, с. 106]. У цьому й специфіка контролю керівника навчального закладу, який поєднує ознаки державного, внутрішнього контролю й самоконтролю.

При цьому внутрішній і зовнішній контроль у такому разі спрямовані на досягнення спільної мети, коли предмет контролю єдиний. Про означений зв'язок державного, внутрішнього, включаючи самоконтроль, і зовнішнього контролю чітко зазначено, наприклад, при регулюванні відповідних питань у сфері фінансів. У Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року, схваленій Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 травня 2005 р. № 158 [5], 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 ч. 3 ст. 34 Закону України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 року № 1556-VII [14], у межах наданих йому повноважень забезпечує організацію та здійснення контролю за виконанням навчальних планів і програм навчальних дисциплін; дотриманням усіма підрозділами штатно-фінансової дисципліни; якістю роботи педагогічних, науково-педагогічних, наукових та інших працівників; створенням умов для здійснення дієвого й відкритого громадського контролю за діяльністю вищого навчального закладу тощо.

При цьому контроль керівника не виключає контролю цих питань юридичною особою загалом. 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 01.08.2001 № 563 [15], таке міністерство забезпечує виконання покладених на нього завдань з питань охорони праці, безпеки життєдіяльності й несе відповідальність за загальний стан роботи з охорони праці в галузі, координує та контролює діяльність навчальних закладів щодо забезпечення здорових, безпечних умов навчання, виховання і праці. Водночас, коли це саме завдання стоїть і перед таким суб'єктом державного зовнішнього контролю, як Держгірпромнагляд України, Держпраця України. При цьому самі навчальні заклади здійснюють контроль за тим самим предметом, що і МОН України в указаній сфері.

Отже, міністерство здійснює внутрішньовідомчий державний контроль, а навчальні заклади та керівники – самоконтроль забезпечення здорових, безпечних умов навчання, виховання і праці та інших питань охорони праці, який має ознаки державного внутрішнього контролю.

Це означає, що внутрішній контроль у сфері освіти може бути державним, включаючи самоконтроль. Уточнюємо це тому, щоб ані в законодавстві, ані 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 висновку, що «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» [16, с. 101]. Щодо комбінування та взаємодії елементів внутрішнього й зовнішнього контролю питань не виникає. А от твердження, що державний контроль завжди є зовнішнім, на нашу думку, не має достатніх підстав.

**Висновки.** Отже, при правовому регулюванні питань внутрішнього контролю у сфері освіти слід розуміти, що самоконтроль з боку керівників навчальних закладів державної й комунальної форм власності, як і самоконтроль таких навчальних закладів, може бути державним внутрішнім контролем у сфері освіти. Тому самоконтроль у сфері освіти може бути зараховано до різновидів державного.

### Список використаної літератури

1. Бутинець Т.А. Система самоконтролю / Т.А. Бутинець // Проблеми теорії та методології бухгалтерського обліку, контролю і аналізу. – № 1 (16). – 2010. – С. 21-30.
2. Краткий психологический словарь / под общ. ред. А.В. Петровского, М.Г. Ярошевского. – М.: Политиздат, 1985. – 431 с.
3. Шукин А.Н. Лингводидактический энциклопедический словарь / А.Н. Шукин. – 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 року, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 травня 2005 року № 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. Закон України «Про освіту» від 23.05.1991 року № 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. 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.: ДокНаукаДержУпр. 2011. – № 3 (7) – 230 с.
10. Закон України «Про державну службу» від 17.11.2011 року № 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 вид., стереотипне. – Х.: Консум, 2000. – 480 с.
14. Закон України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 року № 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 01.08.2001 року № 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.