

ФОРМИ І МЕТОДИ КОНТРОЛЮ МІНІСТЕРСТВА ОСВІТИ ТА НАУКИ УКРАЇНИ

FORMS AND METHODS OF CONTROL MINISTRY OF EDUCATION AND SCIENCE OF UKRAINE

Кушнір С.М.,

*проректор з адміністративно-господарської роботи
Запорізького національного університету*

У статті визначені поняття форм і методів державного внутрішнього контролю у сфері освіти, встановлені форми і методи контролю з боку Міністерства освіти та науки України у сфері освіти.

Ключові слова: форми контролю, методи контролю, державний контроль, контроль у сфері освіти, відомчий контроль.

В статье определены понятия форм и методов государственного внутреннего контроля в сфере образования, установлены формы и методы контроля со стороны Министерства образования и науки Украины в сфере образования.

Ключевые слова: формы контроля, методы контроля, государственный контроль, контроль в сфере образования, ведомственный контроль.

The paper defines the concept of forms and methods of internal control in the sphere of education, the establishment of forms and methods of control of the Ministry of Education and Science of Ukraine in the sphere of education.

Key words: forms of control, methods of control, state control, control in the field of education, institutional control.

Актуальність теми. Контроль як одна з функцій державного управління пронизує весь процес управління, є його заключною стадією, а тому і завдання, що виконуються за допомогою реалізації цієї функції, надважливі для розвитку системи у визначеному напрямі. В умовах реформування освіти в Україні актуальність ефективного контролю зростає. Адже лише дієвий контроль здатен дати відповідь на питання про збіг запланованих параметрів розвитку системи та отриманих фактично результатів.

У рамках даної статті маємо на меті встановлення поняття форм і методів контролю у сфері освіти такого суб'єкта, як Міністерство освіти та науки України (далі – МОН України), виходячи з того, що система суб'єктів внутрішнього державного контролю у сфері освіти включає дві групи органів, із числа яких найвищим за ієрархією серед органів виконавчої влади є саме цей центральний галузевий орган державного управління в галузі освіти [1, с. 453].

Задля досягнення поставленої мети вирішенню підлягають такі завдання: визначення понять форм державного контролю у сфері освіти, методів державного контролю у сфері освіти, встановлення форм і методів контролю МОН України у сфері освіти.

Стан наукового дослідження. За основу написання статті взято праці таких науковців, як М. Т. Білуха, Г. Дарпак, О. В. Кузьменко, В. К. Колпаков, В. М. Мурашко, М. Скиба, С. Г. Стеценко та інших.

Виклад основного матеріалу. Розпочнемо з того, що МОН України здійснює внутрішній державний контроль у сфері освіти, який часто позначають як внутрішньовідомчий, або галузевий [2, с. 152]), що є неодмінним атрибутом управлінської діяльності будь-якого органу виконавчої влади [3, с. 90-91].

М. Т. Білуха, розрізняючи державний, незалежний, аудиторський, муніципальний, відомчий, внутрішньогосподарський види контролю [4, с. 10-18], тим самим відмежовує відомчий контроль від державного. На наш погляд, така позиція не повною мірою відповідає дійсності, оскільки вказані категорії можуть співвідноситися як частина й ціле. Ту саму неточність допускає і В. М. Мурашко. коли розмежовує державний фінансовий контроль, відомчий контроль, аудит [5, с. 7].

Так, коли мова йде про відомчий контроль МОН України, то такий, безперечно, має ознаки державного. Адже відповідно до п. 1 Положення про Міністерство освіти і науки України, затвердженого Указом Президента України від 25 квітня 2013 року № 240/2013 [6] (далі – Положення про МОН України) таке міністерство входить до системи органів виконавчої влади і є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення формування та реалізації державної політики у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, інформатизації, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, створення умов для розвитку інформаційного суспільства, а також у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю навчальних закладів незалежно від їх підпорядкування і форми власності.

Якщо конкретніше, то серед контрольних повноважень МОН України є такі. Відповідно до підп. 5 п. 4 вказаного Положення [6] МОН України здійснює нормативно-правове регулювання у сфері державного нагляду (контролю) за діяльністю навчальних закладів незалежно від їх підпорядкування

і форми власності; підп. 24 – визначає порядок державної акредитації фізичних і юридичних осіб на право проведення наукової і науково-технічної експертизи, форму свідоцтва на право проведення зазначеної експертизи та перелік документів державного зразка, що дають фізичним особам право на провадження експертної діяльності і надання експертних послуг без отримання свідоцтва; підп. 32 – здійснює в установленому порядку ліцензування та акредитацію вищих навчальних закладів, закладів післядипломної освіти, а також ліцензування та атестацію професійно-технічних навчальних закладів незалежно від їх підпорядкування та форми власності; підп. 36 – координує діяльність органів виконавчої влади та здійснює керівництво роботою з присудження наукових ступенів кандидата наук і доктора наук, присвоєння вчених звань старшого наукового співробітника, доцента і професора науково-дослідних (науково-технічних) установ та вищих навчальних закладів у сфері атестації наукових і науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації; підп. 59 – контролює здійснення заходів із проведення зовнішнього незалежного оцінювання навчальних досягнень випускників навчальних закладів системи загальної середньої освіти, які виявили бажання вступити до вищих навчальних закладів; п. 68 – здійснює контроль за дотриманням українськими навчальними закладами незалежно від їх підпорядкування та форми власності порядку набору іноземців та осіб без громадянства для навчання в Україні та інші.

Окрім зазначених напрямів контролю, до повноважень МОН України належить контроль за здійсненням заходів щодо запобігання корупції в апараті МОН України, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління (підп. 1 п. 5 Положення про МОН України); контроль діяльності підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління (підп. 3 п. 5); контроль за використанням фінансових і матеріальних ресурсів, забезпечує організацію та вдосконалення бухгалтерського обліку (підп. 4 п. 5). Згідно з п. 8 вказаного Положення МОН України в межах повноважень, на основі та на виконання Конституції та законів України, актів і доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України видає накази, організовує та контролює їх виконання. Ці різновиди контролю спрямовані на забезпечення функціонування самого міністерства. А тому дані напрями контролю прямо не висловлюють завдання і функції виконавчої влади. Відповідні дії управлінського характеру служать інтересам «самоорганізації» [7, с. 198].

Дві виділені групи контрольних повноважень МОН України відрізняються. Ті, що перелічені у п. 4 Положення, є здійсненням державної виконавчої влади (її контрольної функції). І вони існують поряд з формами контролю як частини внутрішньо-апаратної роботи [8, с. 247] МОН України, який має інші форми, методи та суб'єктів реалізації (їх приклади бачимо у п. 5 вказаного Положення).

Під формою внутрішньовідомчого контролю у сфері освіти будемо розуміти сталі «набори» способів забезпечення реалізації функцій і досягнення цілей державного управління [1, с. 136]. У загальнонауковому тлумаченні «форма» органічно пов'язана з іншою категорією такого ж плану – зі «змістом». У такому аспекті під формою розуміється той чи інший варіант вираження змісту. Кожен орган виконавчої влади або його представник (посадова особа) в силу закріпленої за ними компетенції мають можливість діяти тим чи іншим чином у тих чи інших конкретних ситуаціях. Перетворення такої можливості в реальність передбачає в обов'язковому порядку вчинення ними певних активних дій (наприклад, прийняття рішення, розгляд і вирішення скарги громадянина, здійснення реєстраційних або контролюючо-наглядових дій і т. п.). Подібні дії виражають зміст державно-управлінських функцій, в них реалізується компетенція даного суб'єкта управління [8, с. 245-246].

Щодо методів внутрішньовідомчого контролю у сфері освіти, то такі будемо розуміти як певні прийоми, способи і засоби впливу [9, с. 354] суб'єкта контролю на об'єкт такого у сталому поєднанні, які і становлять форми контролю. В. К. Колпаков та О. В. Кузьменко методи державного управління визначають як різні способи, прийоми та засоби цілеспрямованого, організуючого впливу суб'єктів управління на об'єкти, які віднесені до їх ведення [10, с. 184]. Іншими словами, методі способ–церідівид [11, с. 354-355], ціле і частина.

Коли мова іде про способи, прийоми, засоби державного управління, то логічним є прийняття цими методами ознак останнього. Це означає, що форми і методи контролю у сфері освіти як однієї з функцій державного управління відрізняються тим, що: 1) вони реалізуються у процесі державного управління і пов'язані із цілями державного управління; 2) вони виражають управлінський (упорядковувальний) цілеспрямований вплив органу державного управління (посадової особи) на керований об'єкт; 3) у формах і методах державного управління завжди міститься управлінська воля держави (є державно-владними приписами органів управління); 4) вони використовуються суб'єктами державного управління в межах закріпленої за ними компетенції [12, с. 183-184]; 5) методи державного управління завжди опосередковані у відповідній формі державного управління (правовій чи неправовій); 6) можуть застосовуватись як окремо, так і в певній сукупності; 7) вибір методу державного управління залежить від характеристик керованого об'єкта (форма власності, адміністративно-правовий статус тощо) [13, с. 172].

Отже, методами державного управління є офіційні способи владного впливу державних органів на процеси суспільного і державного розвитку, на діяльність державних структур і конкретних посадових осіб у межах їх компетенції та в установленому порядку. Засоби державного управління – це інструментарій, набір конкретних предметів, використовуваний у даному процесі [14, с. 41].

Аналіз нормативно-правових актів, що регламентують діяльність МОН України, включаючи питання функціонування окремих органів, структурних підрозділів тощо, до числа форм внутрішньовідомчого контролю у сфері освіти дозволяє віднести: акредитаційну експертизу, атестаційну експертизу, ліцензійну експертизу, попередню експертизу чи попередній розгляд пакету документів, поданого одержувачем адміністративної послуги (наприклад, з видачі ліцензії на надання освітніх послуг; з видачі сертифіката про акредитацію напряму підготовки, спеціальності, вищого навчального закладу; з визнання іноземних документів про освіту (нострифікації); з проставлення апостиля на офіційних документах, що стосуються сфери освіти) та інші.

Кількість методів, які використовують суб'єкти відомчого державного контролю у сфері освіти, включаючи МОН України, досить велика. Відповідний перелік охоплює загальні (емпіричні, емпірико-теоретичні та теоретичні) і спеціальні методи досліджень; методи державного управління, методи контролю як функції державного управління, методи внутрішньовідомчого контролю як різновиду державного у сфері освіти, з яких наступні є конкретизацією, доповненням попередніх або ж базуються на них.

Щодо конкретних виконавців контрольних повноважень, які втілюють завдання і функції виконавчої влади у сфері освіти, то для вирішення практичних питань забезпечення потреб відповідної системи, включаючи питання контролю, при Міносвіти і науки України функціонують органи, інспекції, ради, колегії, інші підрозділи, організації та установи, контрольні повноваження яких встановлює Міносвіти і науки України, що здійснюють внутрішній державний контроль у сфері освіти різноманітними методами, в різних формах, врегульованих законодавством України.

Наприклад, у складі центрального апарату МОН України діють Департамент управління справами, що включає відділ контролю, Департамент наукової діяльності та ліцензування, що включає відділ нормативного забезпечення та ліцензійної експертизи, відділ акредитації та визнання документів про освіту та інші.

У свою чергу, наприклад, департамент наукової діяльності та ліцензування вищих навчальних закладів Міністерства освіти і науки України є адміністративним органом (структурним підрозділом), що надає послугу з видачі ліцензії для провадження діяльності з надання освітніх послуг з підготовки, перепідготовки фахівців за напрямами, спеціальностями, а саме: проводить попередню експертизу пакету документів, поданого одержувачем адміністративної послуги; надає письмову згоду у разі відповідності (умотивовану письмову відмову у разі невідповідності) документів вимогам законодавства; формує експертну комісію; передає висновок експертної комісії разом із заявою та документами до відповідної експертної ради Державної акредитаційної комісії для подальшого розгляду; приймає рішення про видачу ліцензії або відмову в її видачі; видає ліцензію або надсилає листа з обґрунтуванням

причин відмови (п. 1.1, 4.2 Стандарту надання адміністративної послуги з видачі ліцензії на надання освітніх послуг, затвердженого наказом Міністерства освіти і науки від 19.11.2010 № 1104 [15]). Отже, формами внутрішнього державного контролю, що здійснюється МОН України через вказаний департамент, є попередня експертиза пакету документів; ліцензійна експертиза.

Окремо в рамках даної статті зупинимося на проблемному питанні. Раніше діяльність Державного департаменту інтелектуальної власності спрямовувалася і координувалася Кабінетом Міністрів України через Міністра освіти і науки України. Зокрема, у Положенні про Міністерство освіти і науки України, затвердженому Указом Президента України від 25.04.2013 № 240 «Питання Міністерства освіти і науки України», в пунктах 1, 3, 4, було закріплено повноваження щодо інтелектуальної власності виключно як сфери контролю вказаного міністерства. При цьому до компетенції Державного департаменту інтелектуальної власності як органу контролю, діяльність якого спрямовувалася і координувалася МОН України, входив контроль за дотриманням державних стандартів освіти, державне інспектування, акредитація, захист інтересів суб'єктів авторського права і суміжних прав та захист прав споживачів; дотримання ліцензійного законодавства у сфері освіти.

На сьогодні діяльність Державної служби інтелектуальної власності України спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра економічного розвитку і торгівлі України (п. 1 Положення про Державну службу інтелектуальної власності України, затвердженого Указом Президента України від 08.04.2011 № 436/2011 [16]).

Водночас слід розуміти, що сфера інтелектуальної власності в найширшому розумінні охоплює авторське право та промислову власність. Авторське право надає авторам та іншим творцям інтелектуальних творів у галузі літератури, музики або мистецтва певні права, що дають останнім право дозволяти або забороняти протягом певного обмеженого у часі періоду ті або інші види використання власних творів. У широкому сенсі авторське право включає в себе положення про охорону авторського права в точному змісті цього слова, а також охорону так званих «суміжних прав». Промислова власність передбачає охорону винаходів за допомогою патентів, захист певних комерційних інтересів за допомогою законодавства на товарний знак і торгову назву, а також законодавства з охорони промислових зразків тощо. Крім того, у поняття промислової власності входить боротьба проти недобросовісної конкуренції [17, с. 12].

Як бачимо, з двох вказаних підсфер права інтелектуальної власності, що на сьогодні його захист і охорона координуються через Міністра економічного розвитку і торгівлі України, лише друга беззаперечно повинна контролюватися Державною службою інтелектуальної власності України через вказаного суб'єкта державного управління. Результати інтелектуальної діяльності у науковій галузі як права інте-

лектуальної власності доцільно було б контролювати через Міністра освіти і науки України, як це і було до 2013 року. Адже саме у 2013 році Указом Президента України № 689/2013 у тексті Положення про Державну службу інтелектуальної власності України слова «Міністерство освіти і науки України» в усіх відмінках було замінено словами «Міністерство економічного розвитку і торгівлі України» у відповідному відмінку, тим самим змінено суб'єкта контролю у вказаній сфері з МОН України на Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. При цьому зауважимо, що у п. 1 Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, затвердженого Указом Президента України від 31.05.2011 № 634 [18] слова «державної політики у сфері торгівлі» замінено словами «державної політики у сферах торгівлі, інтелектуальної власності», а до числа основних завдань у п. 3 віднесено формування державної політики: у сфері інтелектуальної власності, для чого надано право забезпечення формування державної політики у сфері інтелектуальної власності, у тому числі щодо об'єктів права інтелектуальної власності, що створені повністю або частково за рахунок коштів державного бюджету.

Вважаємо, що дане нововведення слід переглянути з тим, щоб контроль реалізації, охорону і захист авторських і суміжних прав як частину права інтелектуальної власності здійснював Кабінет міністрів України через міністра МОН України шляхом координації і спрямування діяльності Державної служби інтелектуальної власності України.

Щодо конкретних методів, то, наприклад, одним із найпоширеніших методів здійснення контролю у сфері освіти у формі моніторингу з боку Інституту інноваційних технологій і змісту освіти МОН України є опитування (вчителів, методистів, керівників навчальних закладів чи інших респондентів – залежно від предмету конкретного різновиду контрольного заходу). У тому числі, відділ моніторингу освітніх процесів Інституту інноваційних технологій і змісту освіти МОН України на виконання п. 2.2. наказу МОНмолодьспорту України від 20.08.2012 № 935 «Про проведення апробації та моніторингових досліджень якості навчальної літератури для загальноосвітніх навчальних закладів у 2012/2013-2013/2014 навчальних роках» та листа Інституту від 25.03.14. № 14.1/10-833 «Про проведення моніторингового дослідження якості підручників для загальноосвітніх навчальних закладів» провів у квітні-травні 2014 року моніторингове дослідження щодо рівня якості навчальної літератури загальноосвітніх навчальних закладів шляхом опитування двох груп респондентів.

Висновок. Враховуючи викладене, доходимо висновку, що МОН України у сфері освіти здійснює контроль безпосередньо та через інших суб'єктів, що структурно перебувають у системі міністерства чи поза її межами. При цьому форми і методи контролю досить різноманітні, але мають ознаки форм і методів державного управління, коли мова йде про відомчий контроль МОН України, що є державним.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Административное право Украины. – 2-е изд., перераб. и доп. [Учебник для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец. / Ю. П. Битяк, В. В. Богущий, В. Н. Гаращук и др.]; под ред. проф. Ю. П. Битяка. – Харьков : Право, 2003. – 576 с.
2. Коренев А.П. Административное право России : Учебник : в 3-х частях. Часть I. – М.: МЮИ МВД России. Изд-во «Щит-М», 1999. – 280 с.
3. Административное право Российской Федерации : Учеб. для студ. сред. проф. учеб. заведений / [В. Я. Насонов, В. А. Коньшин, К. С. Петров, В. М. Редкоус]. – М. : Издательский центр «Академия», 2003. – 208 с.
4. Білуха М.Т. Теорія фінансово-господарського контролю і аудиту: підручник для студ. вищих навч. закладів, що вивч. дисципліну «Бухгалтерський облік і аудит» / М. Т. Білуха. – К. : Манускрипт : ПП "Влад і Влада", 1996. - 320 с.
5. Мурашко В.М. Контроль і ревізія діяльності підприємств промисловості і України : навчальний посібник / В.М. Мурашко, Т.М. Сторожук, О.В. Мурашко. – 2-е вид. переробл. та доповн. – К. : ЦУЛ, 2003. – 317 с.
6. Положення про Міністерство освіти і науки України, затверджене Указом Президента України від 25 квітня 2013 року № 240/2013 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/240/2013>
7. Административное право Российской Федерации : Учебник / [Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М.] ; под ред. А.П. Алехина. – М.: Зерцало-М, 2003. – 608 с.
8. Административное право / Под ред. Л.Л. Попова. – М.: Юристъ, 2002. – 699 с.
9. Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – М.: Юристъ, 1999. – 672 с.
10. Колпаков В. К. Адміністративне право України: Підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
11. Бахрах Д.Н. Административное право России : Учебник / Д.Н. Бахрах, С.Д. Хазанов, А.В. Демин. – М.: Норма – Инфра-М, 2002. – 623 с.
12. Колпаков В.К. Адміністративне право України : Підручник / В.К. Колпаков. - К.: Юрінком інтер. - 1999. - 736 с.
13. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : Навчальний посібник / С.Г.Стеценко. – К: Атіка, 2007. – 624 с.
14. Государственное управление: основы теории и организации : Учебник : в 2 т. ; Т. 2 / Под ред. В. А. Козбаненко. – 2-е изд., с изм. и доп. – М : «Статут», 2002. – 592 с.
15. Стандарт надання адміністративної послуги з видачі ліцензії на надання освітніх послуг, затверджений наказом Міністерства освіти і науки від 19.11.2010 № 1104 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://www.mon.gov.ua/images/files/licenzuvanya/nakaz_1104.pdf
16. Положення про Державну службу інтелектуальної власності України, затверджене Указом Президента України від 8 квітня 2011 року N 436/2011 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/436/2011>
17. Драпак Г. Основи інтелектуальної власності: Навчальний посібник / Г.Драпак, М.Скиба. – 2-е вид., випр. – К.: Кондор, 2007. – 156 с.
18. Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, затверджене Указом Президента України від 31 травня 2011 року № 634 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/634/2011>