

ФОРМИ Й МЕТОДИ КОНТРОЛЮ МІНІСТЕРСТВА ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

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

Кушнір С.М.,

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

У статті визначено поняття форм і методів державного внутрішнього контролю у сфері освіти, встановлено форми й методи контролю з боку Міністерства освіти і 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 article 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.

Контроль як одна з функцій державного управління пронизує весь процес управління, є його ключовою стадією, тому й завдання, які виконуються за допомогою реалізації цієї функції, є надзвичайно важливими для розвитку системи у визначеному напрямі. В умовах реформування освіти в Україні актуальність ефективного контролю зростає. Адже лише дієвий контроль здатний вирішити питання збігу запланованих параметрів розвитку системи та отриманих фактичних результатів.

Метою статті є встановлення поняття форм і методів контролю у сфері освіти такого суб'єкта, як Міністерство освіти і науки України (далі – МОН України), з огляду на те, 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].

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

Методологічну базу статті складають праці таких науковців, як М.Т. Білуха, Г.М. Драпак, О.В. Кузьменко, В.К. Колпаков, В.М. Мурашко, М.Є. Скиба, С.Г. Стеценко та інші.

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. Таку ж неточність допускає 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) це міністерство входить до системи органів виконавчої влади та є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення формування й реалізації державної політики у сферах освіти й науки, наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, інформатизації, формування й 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 й форми власності.

Якщо конкретніше, то серед контрольних повноважень МОН України вирізняють наведені далі. Відповідно до пп. 5 п. 4 Положення про МОН України [6] МОН України здійснює нормативно-правове регулювання у сфері державного нагляду (контролю) за діяльністю навчальних закладів незалежно від їх підпорядкування й форми власності. Підпункт 24 Положення про МОН України [6] визначає порядок

державної акредитації фізичних і юридичних осіб на право проведення наукової й науково-технічної експертизи, форму свідоцтва на право проведення зазначеної експертизи та перелік документів державного зразка, які дають фізичним особам право на провадження експертної діяльності й надання експертних послуг без отримання свідоцтва. Підпункт 32 Положення про МОН України [6] регулює здійснення в установленому порядку ліцензування та акредитації вищих навчальних закладів, закладів післядипломної освіти, а також ліцензування й атестацію професійно-технічних навчальних закладів незалежно від їх підпорядкування та форми власності. Відповідно до пп. 36 Положення про МОН України [6] МОН України 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 й професора науково-дослідних (науково-технічних) установ та вищих навчальних закладів у сфері атестації наукових і науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації. Відповідно до пп. 59 Положення про МОН України [6] МОН України 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. Відповідно до п. 68 Положення про МОН України [6] МОН України 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 тощо.

Окрім зазначених напрямів контролю, до повноважень МОН України відноситься контроль за здійсненням заходів щодо запобігання корупції в апараті МОН України, на підприємствах, в установах та організаціях, які належать до сфери його управління (пп. 1 п. 5 Положення про МОН України); контроль діяльності підприємств, установ та організацій, які належать до сфери його управління (пп. 3 п. 5 Положення про МОН України); контроль за використанням фінансових і матеріальних ресурсів, забезпечення організації й удосконалення бухгалтерського обліку (пп. 4 п. 5 Положення про МОН України). Згідно з п. 8 Положення про МОН України [6] МОН України в межах повноважень, на основі та на виконання Конституції й 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 такі напрями контролю прямо не висловлюють завдання й функції виконавчої влади. Відповідні дії управлінського характеру служать інтересам «самоорганізації» [7, с. 198].

Дві виділені групи контрольних повноважень МОН України відрізняються. Наведені в п. 4 Положення про МОН України повноваження є втіленням державної виконавчої влади (її контрольної функції). Вони існують поряд із формами контролю як частини внутріш-

ньоапаратної роботи МОН України [8, с. 247], що має інші форми, методи й суб'єктів реалізації (їх приклади бачимо в п. 5 Положення про МОН України).

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 того ж плану – «змістом». У такому аспекті під формою розуміється той чи інший варіант вираження змісту. Кожний орган виконавчої влади або його представник (посадова особа) внаслідок закріпленої за ними компетенції мають можливість діяти тим чи іншим чином у тих чи інших конкретних ситуаціях. Перетворення такої можливості на реальність передбачає в обов'язковому порядку вчинення ними певних активних дій (наприклад, прийняття рішення, розгляд і вирішення скарги громадянина, здійснення реєстраційних або контрольних-наглядових дій тощо). Подібні дії виражають зміст державно-управлінських функцій, у них реалізується компетенція цього суб'єкта управління [8, с. 245–246].

Щодо методів внутрішньовідомчого контролю у сфері освіти, то їх будемо розуміти як певні прийоми, способи й засоби впливу [9, с. 354] суб'єкта контролю на об'єкт такого в сталому поєднанні, які й 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 віднесено до їх ведення [10, с. 184]. Іншими словами, метод і спосіб – це рід і вид [11, с. 354–355], ціле й частина.

Коли мова йде про способи, прийоми, засоби державного управління, то логічним є прийняття цими методами ознак останнього. Це означає, що форми й методи контролю у сфері освіти як однієї з функцій державного управління відрізняються такими ознаками: 1) вони реалізуються в процесі державного управління та пов'язані із цілями державного управління; 2) вони виражають управлінський (упорядковувачий) 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 характеристики керованого об'єкта (форма власності, адміністративно-правовий статус тощо) [13, с. 172].

Відтак методами державного управління є офіційні способи владного впливу державних органів на процеси суспільного й державного розвитку, на діяльність державних структур і конкретних посадових осіб у межах їх компетенції та в установленому порядку. Засоби державного управління – це інстру-

ментарій, набір конкретних предметів, що використовується в цьому процесі [14, с. 41].

Аналіз нормативно-правових актів, які регламентують діяльність МОН України, включаючи питання функціонування окремих органів, структурних підрозділів тощо, до форм внутрішньовідомчого контролю у сфері освіти дозволяє віднести акредитаційну експертизу, атестаційну експертизу, ліцензійну експертизу, попередню експертизу або попередній розгляд пакету документів, поданого отримувачем 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 апостилю на офіційних документах, які стосуються сфери освіти) тощо.

Кількість методів, які використовують суб'єкти відомчого державного контролю у сфері освіти, включаючи МОН України, є досить великою. 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 контролю у сфері освіти, з яких наступні є конкретизацією, доповненням попередніх або ж базують на них.

Щодо конкретних виконавців контрольних повноважень, які втілюють завдання й функції виконавчої влади у сфері освіти, то для вирішення практичних питань забезпечення потреб відповідної системи, включаючи питання контролю, при МОН України функціонують органи, інспекції, ради, колегії, інші підрозділи, організації й установи, контрольні повноваження яких встановлює МОН України. Вони здійснюють внутрішній державний контроль у сфері освіти різноманітними методами, у 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 тощо.

У свою чергу 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 із підготовки, перепідготовки фахівців за напрямками, спеціальностями. Зокрема, він проводить попередню експертизу пакету документів, поданого отримувачем адміністративної послуги; надає письмову згоду в разі відповідності (умотивовану письмову відмову в разі невідповідності) документів до вимог законодавства; формує експертну комісію; передає висновок експертної комісії разом із заявою й документами до відповідної експертної ради Державної акредитаційної комісії для подальшого розгляду; приймає рішення про ви-

дачу ліцензії або відмову в її видачі; видає ліцензію або надсилає лист з обґрунтуванням причин відмови (п. п. 1.1, 4.2 Стандарту надання адміністративної послуги з видачі ліцензії на надання освітніх послуг, затвердженого наказом Міністерства освіти і науки України від 19 листопада 2010 року № 1104 [15]). Відтак формами внутрішнього державного контролю, що здійснюється МОН України через вказаний департамент, є попередня експертиза пакету документів, ліцензійна експертиза.

Окремо в межах статті зупинимось на проблемному питанні. Раніше діяльність Державного департаменту інтелектуальної власності спрямовувалася й координувалася Кабінетом Міністрів України через міністра освіти і науки України. Зокрема, у п. п. 1, 3, 4 Положення про МОН України [6] було закріплено повноваження щодо інтелектуальної власності, включно як сфери контролю вказаного міністерства. При цьому до компетенції Державного департаменту інтелектуальної власності як органу контролю, діяльність якого спрямовувалася й координувалася МОН України, входив контроль за дотриманням державних стандартів освіти, державне інспектування, акредитація, захист інтересів суб'єктів авторського права й суміжних прав, захист прав споживачів, дотримання ліцензійного законодавства у сфері освіти.

На сьогодні діяльність Державної служби інтелектуальної власності України спрямовується й 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 8 квітня 2011 року № 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 чи мистецтва певні права, які дають авторам право дозволяти або забороняти протягом певного обмеженого в часі періоду ті чи 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 торгіву назву, а також законодавства з охорони промислових зразків тощо. Крім того, до поняття промислової власності входить боротьба проти недобросовісної конкуренції [17, с. 12].

Як бачимо з аналізу стану вказаних підсфер права інтелектуальної власності, на сьогодні захист та охорона авторського права координуються через міністра економічного розвитку і торгівлі України, лише промислова власність беззаперечно повинна контролюватися Державною службою інтелектуальної власності України через вказаного суб'єкта державного управління. Результати інтелектуальної діяльності в науковій галузі як права інтелектуальної власності

доцільно було б контролювати через міністра освіти і науки України, як це і було до 2013 року. Адже саме в 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 та Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. При цьому зауважимо, що в п. 1 Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, затвердженого Указом Президента України від 31 травня 2011 року № 634 [18], слова «державної політики у сфері торгівлі» замінено словами «державної політики у сферах торгівлі, інтелектуальної власності», а до переліку 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, які створені повністю або частково за рахунок коштів державного бюджету.

Вважаємо, що таке нововведення слід переглянути, щоб контроль реалізації, охорону й захист авторських і суміжних прав як частину права інтелектуальної власності здійснював Кабінет Міністрів України через міністра МОН України шляхом координації й 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 або інших респондентів залежно від предмету конкретного різновиду контрольного заходу). Також відділ моніторингу освітніх процесів Інституту інноваційних технологій і змісту освіти МОН України на виконання п. 2.2. наказу Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 20 серпня 2012 року № 935 «Про проведення апробації та моніторингових досліджень якості навчальної літератури для загальноосвітніх навчальних закладів у 2012–2013 та 2013–2014 навчальних роках та листа Інституту інноваційних технологій і змісту освіти МОН України від 25 березня 2014 року № 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.

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

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Административное право Украины : [учебник для студ. высш. учеб. завед. юрид. спец.] / [Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.Н. Гаращук и др.] ; под ред. Ю.П. Битяка. – 2-е изд., перераб. и доп. – Х. : Право, 2003. – 576 с.
2. Корнев А.П. Административное право России : [учебник] : в 3 ч. / А.П. Корнев. – М. : МЮИ МВД России ; Изд-во «Щит-М», 1999– . – Ч. 1. – 1999. – 280 с.
3. Административное право Российской Федерации : [учебник для студ. сред. проф. учеб. завед.] / В.Я. Насонов, В.А. Коньшин, К.С. Петров, В.М. Редкоус. – М. : Академия, 2003. – 208 с.
4. Білуха М.Т. Теорія фінансово-господарського контролю і аудиту : [підручник для студ. вищ. навч. закл.] / М.Т. Білуха. – К. : Манускрипт ; ПП «Влад і Влада», 1996. – 320 с.
5. Мурашко А.М. Контроль і ревізія діяльності підприємств промисловості і України : [навч. посібник] / В.М. Мурашко, Т.М. Сторожук, О.В. Мурашко. – 2-е вид. перероб. та допов. – 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. Алехин А.П. Административное право Российской Федерации : [учебник] / [А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов] ; под ред. А.П. Алехина. – М. : Зерцало-М, 2003. – 608 с.
8. Административное право / под ред. Л.Л. Попова. – М. : Юристь, 2002. – 699 с.
9. Теория государства и права : [курс лекций] / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – М. : Юристь, 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 : [навч. посібник] / С.Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2007. – 624 с.
14. Государственное управление: основы теории и организации : [учебник] : в 2 т. / под ред. В.А. Козбаненко. – Изд. 2-е, с изм. и доп. – М. : Статут, 2002– . – Т. 2. – 2002. – 592 с.
15. Стандарт надання адміністративної послуги з видачі ліцензії на надання освітніх послуг : затверджений наказом Міністерством освіти і науки України від 19 листопада 2010 року № 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 № 436/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/436/2011>.
17. Драпак Г.М. Основи інтелектуальної власності : [навч. посібник] / Г.М. Драпак, М.С. Скиба. – Вид. 2-ге, виправл. – 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>.