



## ОБЪЕКТ ВНУТРЕННЕГО ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

Сергей КУШНИР,

кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры истории и теории государства и права  
Запорожского национального университета

### Summary

The article delineated categories “subject” and “object” control, established the concept of the object of control, defined objects of the state of internal control in the field of education.

**Key words:** state control, internal control, control in the field of education, object of control.

### Аннотация

В статье разграничены категории «объект» и «предмет» контроля, установлено понятие объекта контроля, определены объекты государственного внутреннего контроля в сфере образования.

**Ключевые слова:** государственный контроль, внутренний контроль, контроль в сфере образования, объект контроля.

**Постановка проблемы.** Актуальность темы статьи обусловлена изменениями, что на них взят курс и уже совершена некоторая реализация в рамках осуществления административной реформы в Украине. Контроль как одна из функций государственного управления пронизывает все этапы процесса управления и является одним из его направлений в качестве самостоятельной деятельности, направленной на достижение состояния соответствия системы заранее определенным параметрам. При этом коррекция развития определенной системы может сопровождаться выявлением нарушений, отклонений, привлечением виновных лиц к ответственности.

**Целью статьи** является определение понятия объекта государственного внутреннего контроля в сфере образования. Для достижения определенной цели усматривается разграничения понятий объект и предмет контроля, установления понятия объекта контроля, определение объектов государственного внутреннего контроля в сфере образования.

**Изложение основного материала.** Образование является одним из факторов, от воплощения функций которого зависит устойчивое социально-экономическое развитие страны [1, с. 338]. Поэтому контроль его реализации можно считать залогом эффективности образования как весомой составляющей национальной безопасности, залогом будущего общества и страны, основ государства [2, с. 362], способа формирования субъектности человека, формы его становления как личности [3, с. 5] и т. д.

Для осуществления контроля в сфере образования первоочередной задачей является установление категориально понятийного аппарата как основы функционирования соответствующей системы.

За основу написания статьи взяты труды таких ученых, как М. Баран, А. Баранова, Т. Боголиб, П. Дмитренко, Г. Климов, О. Поступная, А. Тамм, А. Тарканий и других.

Сразу подчеркнем различия категорий «объект» и «предмет» контроля. Ведь такое разделение не является «аксиомой» в юриспруденции.

Например, П. Дмитренко определяет, что объектами контроля могут быть как отдельные подсистемы образования (высшее, общее среднее, внешкольное, профессионально-техническое и т. п.), так и разные аспекты и процессы, происходящие в системах образования; учебные достижения учащихся и т. д. [4, с. 3]. Как видим, в данном определении не проводится различие между понятиями «объект» контроля и его «предмет», из которых только первый, на наш взгляд, характеризует системы и подсистемы, в них реализуются контрольные полномочия субъектов. То, по поводу чего такие полномочия реализуются, уже, на наш взгляд, является не объектами, а будет предметами контроля. Такой позиции придерживается, например, И. Стефанюк. Ученый объясняет, что подконтрольный объект (объект контроля) – физическое или юридическое лицо (лица), определенный вид деятельности, на которых направляются контрольные действия. Предмет контроля – конкретный вид

деятельности подконтрольного субъекта, на который направляются контрольные действия контролирующего субъекта [5, с. 4].

Акцентируя внимание на разграничении понятий объекта и предмета контроля, мы остановимся и на неточности, которую, на наш взгляд, допускает ученый, а именно: объектом контроля определяются как лица, так и их деятельность. Хотя сразу заметим, что понимание объекта государственного контроля как определенной деятельности встречается не только в науке, но и в законодательстве. Например, в п. 2 Порядка создания структурных подразделений внутреннего аудита и проведения такого аудита в министерствах, других центральных органах исполнительной власти, их территориальных органах и бюджетных учреждениях, относящихся к сфере управления министерств, других центральных органов исполнительной власти, утвержденного Постановлением Кабинета Министров Украины от 28 сентября 2011 г. № 1001 [6], объектом внутреннего аудита (что является формой государственного контроля – прим. автора) определяется деятельность центрального органа исполнительной власти, его территориальных органов и бюджетных учреждений в полном объеме или по отдельным вопросам (на отдельных этапах) и мероприятия, осуществляемые его руководителем для обеспечения эффективного функционирования системы внутреннего контроля (соблюдение принципов законности и эффективного использования бюджетных средств, достижение ре-



зультатов в соответствии с установленной целью, выполнение задач, планов и соблюдения требований относительно деятельности центрального органа исполнительной власти, его территориальных органов и бюджетных учреждений, а также предприятий, учреждений и организаций, которые принадлежат к сфере управления министерств, других центральных органов исполнительной власти).

Существует позиция определения объекта контроля в виде определенных процессов, состояний, действий и т. д. Например, А. Тарканий, предоставляя комплексную характеристику теоретико-методологических подходов к определению понятия объекта контрольной деятельности предприятия, определяет, что особую актуальность обращения к указанной теме придает то, что в настоящее время можно наблюдать отдельные случаи неправильного выбора объектов контроля на предприятии, результатом чего является нарушение функционирования как системы управления, так и общее снижение эффективности производственной и управленческой деятельности в целом. Во-вторых, нельзя не обратить внимание на тот факт, что сейчас все более актуальной становится необходимость разработки универсальной модели классификации объектов контроля в процессе управления современным предприятием, которая включала бы контроль не только за материальными, но и человеческими (кадровыми) ресурсами. Ученый обобщает, что объектами контроля являются следующие: миссия, цели и стратегия предприятия, выполнения производственных процессов, деятельность структурных подразделений и отдельных исполнителей. Правильный выбор объектов контроля составляет одну из важнейших составляющих процесса развития и совершенствования системы управления предприятия [7]. В другой работе ученый также констатирует, что фактически объектами контроля является все то, что подлежит проверке. Эти объекты подлежат классификации и систематизации по различным признакам, которые определяют видовую классификацию контроля. В частности, в процессе осуществления контрольной деятельности его объектами являют-

ся ресурсы, процессы, виды деятельности, действия лиц, ответственных за обеспечение сохранности, рациональное использование ресурсов при соблюдении законности совершаемых операций, за достоверность и эффективность принятия решений [8].

Однако есть и другое понимание объекта контроля. Например, в п. 6 Положения о Государственной финансовой инспекции Украины, утвержденном Указом Президента Украины от 23.04.2011 г. № 499/2011 [9] при определении прав Госфининспекции Украины установлено, что она имеет возможность получать от служебных и материально ответственных лиц контролируемых объектов письменные объяснения (подп. 9); получать от Национального банка Украины и его учреждений, других банков и кредитных учреждений необходимые сведения, копии документов, справки о банковских операциях и остатках средств на счетах контролируемых объектов, а от других предприятий и организаций – справки и копии документов об операциях и расчеты с предприятиями, учреждениями и организациями (подп. 11). Из изложенного следует, что объектами контроля являются определенные предприятия, учреждения, организации, их структурные части и т. п., а не деятельность таковых. А в п. 2 Порядка проведения проверок Государственных закупок Государственной финансовой инспекцией и ее территориальными органами, утвержденного Постановлением Кабинета министров Украины от 01.08.2013 г. № 631 [10] четко определено, что объект контроля – распорядитель государственных средств, который осуществляет закупку в порядке, определенном Законом Украины «Об осуществлении государственных закупок».

В этом контексте отметим, что при установке значения терминов в п. 1.2 Методики проведения Государственной финансовой инспекцией Украины, ее территориальными органами государственного финансового аудита деятельности субъектов хозяйствования, утвержденной Приказом Министерства финансов Украины от 26 июня 2014 г. № 728, объект аудита определен как субъект хозяйствования, включая его структурные и обособленные подразделения, не являющиеся юридиче-

скими лицами, по которому органы Госфининспекции имеют полномочия и основания для проведения аудита деятельности согласно законодательству [11]. И это в корне отличается от определения термина «объект контроля» в п. 2 Порядка создания структурных подразделений внутреннего аудита и проведения такого аудита, утвержденного Постановлением Кабинета Министров Украины от 28 сентября 2011 г. № 1001 [6], о чем говорилось выше. Как видим, тот же термин трактуется по-разному: как деятельность, мероприятие и предприятие.

Последнее из приведенных соображений понятие «объект контроля» также нередко используется учеными при исследовании вопросов контроля. Например, А.Тамм и А. Поступная объектом государственного управления определяют систему высшего образования, на которую направляется властное влияние субъектов управления, отмечая при этом, что государственное управление высшим образованием имеет свою специфику, то есть совокупность особых качеств, признаков, которые присущи только этой области. В свою очередь, по их определению система высшего образования является сложной, целостной социальной системой, которая включает в себя многочисленные процессы – педагогические, психологические, экономические и т. д. Поэтому сущность управления системой можно определить как деятельность, направленную на создание педагогических, социальных, кадровых, правовых, организационных, материально-финансовых и других условий, необходимых для нормального функционирования и развития отрасли и реализации ее цели [12, с. 184–185].

Т. Боголиб считает, что учебное заведение как объект управления представлен такими элементами, как ресурсы самого заведения, объект воздействия и результат деятельности. В свою очередь, основным объектом воздействия всех ресурсов учебного заведения являются обучающиеся граждане. Именно на них ориентирована большая часть ресурсных потоков. Ресурс, который заслуживает особого внимания, – это преподаватели, их квалификация, педагогическая компетентность, условия труда и жиз-



ни, человеческие и моральные качества, общая культура, что решающим образом отражаются на подготовке студентов [13, с. 66].

Считаем, что объектом контроля в сфере образования являются те структурные части системы, на которых направляют контролирующее влияние субъекты, то же, по поводу чего субъект и объект контроля взаимодействуют, и будет, на наш взгляд, предметом контроля. Например, анализ п. 1 Порядка государственного инспектирования учебных заведений, утвержденного Постановлением Кабинета Министров Украины от 3 мая 2012 г. № 353 [14], дает основания для определения объектом контроля, осуществляемого в форме государственного инспектирования, учебные заведения всех типов и уровней аккредитации независимо от формы собственности и подчинения. Предметом инспектирования в таком случае может быть выполнение учебным заведением положений Конституции и законов Украины, других нормативно-правовых актов по вопросам образования; соблюдение учебным заведением требований государственных стандартов образования; качество подготовки учебным заведением воспитанников, учеников, студентов (слушателей), курсантов, экстернов, ассистентов-стажеров, интернов, клинических ординаторов, соискателей, аспирантов (адъюнктов) и докторантов; организация в учебном заведении учебно-воспитательной, учебно-методической и научной работы; эффективность использования учебным заведением педагогического и научно-педагогического потенциала и материальных ресурсов; обеспечение развития и эффективности использования учебным заведением материально-технической базы и объектов социальной сферы (п. 2 указанного Порядка). Если же кратко, то предметом является качество предоставления образовательных услуг, соблюдение и выполнение государственных стандартов образования, законов Украины, других нормативно-правовых актов по вопросам образования.

Когда говорили о внешнем контроле, то мы не ставили задачу формирования представления об объектах контроля, поскольку речи об их системе и охвате ее контролем не было. Отдельные субъекты внешнего контроля

осуществляют такой на определенном участке, что на практике имеет вид отдельных частей системы учебных заведений. Когда речь идет о внутреннем контроле, то есть такие субъекты, которые контролем охватывают всю систему, начиная с самых низких ее уровней. Поэтому первоочередной задачей при изучении внутреннего государственного контроля в сфере образования является формирование целостного представления о той многоуровневой сложной с отдельными подсистемами системе, составляющей объект внутреннего государственного контроля в сфере образования.

Начнем с того, что образование – сложный и целенаправленный процесс, который включает различные виды обучения (образования) и образовательных учреждений. В частности, структура образования в Украине сегодня включает в себя следующее: дошкольное образование; среднее образование; внешкольное образование; профессионально-техническое образование; высшее образование; последипломное образование; аспирантуру; докторантуру; самообразование [16, с. 402]. Образовательный процесс осуществляется в учреждениях нескольких типов: дошкольных, общеобразовательных (начального общего, общего основного, среднего (полного) общего образования); начального профессионального, среднего профессионального, высшего профессионального образования, специальных (коррекционных) для обучающихся воспитанников с отклонениями в развитии, дополнительного образования, для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и др. Видами образовательных учреждений являются следующие: общеобразовательные – начальные, основные, средние школы, в т. ч. с углубленным изучением предмета; лицеи, гимназии начального образования – профессиональные училища, профессиональные лицеи – центры непрерывного профессионального образования, учебно-курсовые комбинаты (пункты); учебно-производственные центры, школы, вечерние (сменные) и другие образовательные учреждения данного уровня; среднего специального образования – техникумы (училища, школы), колледжи, техникумы-предприятия (учрежде-

ния); высшего профессионального образования – университеты, академии, институты, колледжи [17, с. 295–296]. Между этими образовательными учреждениями имеются существенные различия, обусловленные уровнем и характером получаемого образования и установлены в типичных положениях об образовательных учреждениях [15, с. 352–354].

Кроме учреждений, осуществляющих образовательный процесс, в систему образования и науки в Украине входят и те субъекты, которые занимаются научной, исследовательской, научно-методической и методической, научно-производственной деятельностью в области образования, государственные и местные органы управления образованием. Мы сознательно объединяем две сферы (образования и науки) при установлении объекта государственного внутреннего контроля, поскольку в систему исполнительной власти Украины соответствующие виды деятельности в совокупности взяты за основу формирования государственной политики. Ведь министерство, отвечающее за такую деятельность, на сегодня имеет название «Министерство образования и науки Украины».

**Выводы.** Учитывая изложенное, объектом внутреннего государственного контроля в сфере образования и науки следует определить учебные заведения, научные, научно-методические и методические, научно-исследовательские (научно-технические) учреждения, научно-производственные предприятия в области образования, государственные и местные органы управления образованием, которые контролируются вышестоящими органами.

Если же выделить отдельно объект внутреннего государственного контроля в сфере образования, то таковыми будут учебные заведения и государственные органы управления образованием, контролируемые вышестоящими органами.

#### **Список использованной литературы:**

1. Баранова А.В. Взаємовідносини держави і суспільства у сфері післядипломної освіти / А.В. Баранова //



Державне управління та місцеве самоврядування : тези X Міжнар. наук. конгресу, 26 березня 2010 р. – X. : Вид-во ХарРІНАДУ «Магістр». – 2010. – 372 с. – С. 338–339.

2. Баран М.П. Перспективи розвитку науково-дослідного сектора освіти України в умовах глобалізації / М.П. Баран // Державне управління та місцеве самоврядування : тези X Міжнар. наук. конгресу, 26 березня 2010 р. – X. : Вид-во ХарРІНАДУ «Магістр». – 2010. – 372 с. – С. 362–363.

3. Клімов Г.П. Освіта – специфічний вид діяльності і соціальний інститут / Г.П. Клімов // Освіта і цивілізація. – X. : Право, 1996. – 124 с.

4. Дмитренко П.В. Принципи управління якістю освіти / П.В. Дмитренко // Вісник Глухівського національного педагогічного університету імені Олександра Довженка : збірник наукових праць. Серія «Педагогічні науки» / Глухівський НПУ ім. О. Довженка ; редкол.: О.І. Курок (відп. ред.) та ін. – Глухів : ГНПУ ім. О. Довженка. – Вип. 19. – 2011. – 186 с. – С. 3–9.

5. Стефанюк І. Фінансовий контроль: визначення поняття і системи / І. Стефанюк // Економіка, фінанси, право. – 2001. – № 7. – С. 3–6.

6. Деякі питання утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2011 р. № 1001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1001-2011-%D0%BF>.

7. Тарканій О.М. Об'єкти контрольної діяльності та проблеми їх класифікації / О.М. Тарканій // Електронне наукове фахове видання «Ефективна економіка» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=1671>.

8. Тарканій О.М. Об'єкти контрольної діяльності в системі управління сучасним підприємством / О.М. Тарканій // Наукові праці МАУП. – 2012. – Вип. 4. – С. 185–188. –

[Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Npmaup\\_2012\\_4\\_30.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Npmaup_2012_4_30.pdf).

9. Про затвердження Положення про Державну інспекцію навчальних закладів України : Указ Президента України від 08.04.2011 р. № 438/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/438/2011>.

10. Про затвердження Порядку проведення перевірок державних закупівель Державною фінансовою інспекцією та її територіальними органами і внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 р. № 631 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/631-2013-%D0%BF>.

11. Про затвердження Методики проведення Державною фінансовою інспекцією України, її територіальними органами державного фінансового аудиту діяльності суб'єктів господарювання : Наказ Міністерства фінансів України від 26.06.2014 № 728 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0826-14>.

12. 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. – X. : ДокНаука-ДержУпр, 2011. – № 3 (7) – 230 с. – С. 183–187.

13. Боголіб Т.М. Принципи управління вузом : [монографія] / Т.М. Боголіб. – К. : Т-во «Знання», КОО, 2004. – 204 с.

14. Про затвердження Порядку державного інспектування навчальних закладів : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 травня 2012 р. № 353 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/353-2012-%D0%BF>.

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

16. Адміністративне право України : [підручник] / за ред. Ю.П. Битяка. – X. : Право, 2000. – 528 с.

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