



**КОНТРОЛЬ В ОРГАНАХ ВЛАДИ УКРАЇНИ:
ДВАДЦЯТЬ РОКІВ ПО ТОМУ**

Монографія



Полтава – 2020

To the 20th anniversary of the organization of control in the authorities of Ukraine

CONTROL IN UKRAINE AUTHORITIES: TWENTY YEARS ON THAT

Monograph

Editor, Doctor of Science in Public Administration, Professor
Viacheslav Pysarenko, Poltava

**Poltava
2020**

**УДК 351.99
К**

Рекомендовано до видання, розміщення в електронній бібліотеці та використання у навчальному процесі Президією ГО Академії публічного управління, протокол № 3 від 09 жовтня 2020 року

Автор:

Писаренко В.П. та ін.

Рецензенти:

О.В. Половцев – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету

Л.М. Іванова – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного управління та митного адміністрування Університету митної справи та фінансів

М.І. Лахига – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного управління та адміністрування Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України

Контроль в органах власти Украины: двадцать років по тому: монографія/
В.П. Писаренко [та ін.] / за ред. д. держ. упр., професора В.П. Писаренко. –
Полтава: ПП «Астроя», 2020. – 274 с.

У монографічному дослідженні актуалізовано теоретичні і практичні аспекти організації та роботи підрозділів контролю в органах власти. Обґрунтовано необхідність подальшої ефективної роботи з питань контролю за виконанням Указів Президента України, Постанов Кабінету Міністрів України, Центральних органів влади та власних рішень для успішного вирішення питань, які стоять перед органами місцевого самоврядування та публічного управління всіх рівнів.

Монографія підготовлена до 20-річчя організації контролю в органах власти України та розрахована на фахівців, які займаються питаннями організації ефективної роботи органів місцевого самоврядування та публічного управління всіх рівнів, депутатів місцевої ради, науковців, викладачів, аспірантів та студентів спеціальностей місцевого самоврядування, публічне управління та адміністрування

УДК 351.99

© В.П. Писаренко, 2020

© ГО Академія публічного управління, 2020

контролю в органах місцевого самоврядування

4.1 Префектури як інструмент державного контролю та необхідна умова реформи місцевого самоврядування.....	185
Література до розділу.....	190
4.2 Зарубіжний досвід організації контролю за діяльністю та в органах місцевого самоврядування.....	191
Література до розділу.....	203
4.3 Цивільний контроль над силовими структурами держави, як фактор національної безпеки: досвід Ізраїлю.....	204
Література до розділу.....	214
4.4 Контроль у сфері нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування.....	215
Література до розділу.....	223
4.5 Контроль у сфері нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування.....	225
Література до розділу.....	228

Розділ V Запровадження контролю в галузевих департаментах, управліннях, відділах та інших державних установах

5.1 Трансформація державного контролю в системі управління загальною середньою освітою.....	230
Література до розділу.....	242
5.2 Державний контроль механізмів взаємодії громад: пропозиції щодо підвищення ефективності контрольної діяльності.....	244
Література до розділу.....	259
Висновки.....	261
Післямова.....	263
Додатки.....	265

ПЕРЕДМОВА

Є особливо ефективний метод отримання інформації, яким не користуються більшість менеджерів. Потрібно просто піти туди, де працюють, і подивитися, що там робиться.

Ендрю Гроув

В умовах реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні актуалізується питання модернізації ролі органів місцевого самоврядування у публічному управлінні на засадах субсидіарності та децентралізації владних повноважень, що водночас зумовлює необхідність удосконалення правового підґрунтя державної контрольної діяльності у сфері місцевого самоврядування.

Монографія присвячена аналізу вітчизняного та зарубіжного досвіду регулювання державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб державного управління. Проаналізовано положення Європейської хартії місцевого самоврядування, що розкривають специфіку регламентації засад державного контролю за функціонуванням місцевого самоврядування, відображаючи практику європейських країн щодо вирішення досліджуваного питання. Зосереджено увагу на основних характеристиках функціонування місцевого самоврядування у Німеччині, Польщі та інших країнах Європи. Охарактеризовано інституційну та системно-структурну організацію місцевого самоврядування у розглянутих країнах. Наголошено на доцільності запровадження в Україні передбачених законодавствами зарубіжних країн форм і методів державного контролю у сфері державного управління та місцевого самоврядування. Узагальнено позитивний досвід Польщі, Німеччини та інших країн, накопичений у цій сфері, який дозволяє визначити пріоритетні напрями подальшого розвитку місцевого самоврядування, зокрема, концептуальну модель державного контролю за місцевим самоврядуванням в Україні. Зроблено висновок, що нині рівень правового регулювання державного контролю у сфері місцевого самоврядування в Україні не відповідає європейським стандартам місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ 5

ЗАПРОВАДЖЕННЯ КОНТРОЛЮ В ГАЛУЗЕВИХ ДЕПАРТАМЕНТАХ, УПРАВЛІННЯХ, ВІДДІЛАХ ТА ІНШИХ ДЕРЖАВНИХ УСТАНОВАХ

5.1 Трансформація державного контролю в системі управління загальною середньою освітою

*Автор: Каранич Світлана Павлівна -
здобувач вищої освіти ступеня доктора
філософії навчально-наукового інституту
економіки, управління, права та
інформаційних технологій Полтавської
державної аграрної академії, заступник
директора з навчально-виховної роботи
Наукового ліцею №3 Полтавської міської
ради, м. Полтава.*

На сучасному етапі трансформаційних перетворень становлення України як демократичної правової держави органічно поєднується з реформаторськими змінами в системі освіти, зокрема середній ланці.

Глобалізаційні, демократичні, інтеграційні процеси в українському суспільстві, які розпочалися з кінця XX століття, зумовили модернізацію системи управління ЗСО. У зв'язку з цим були розроблені законодавчі акти, що регулюють діяльність системи управління ЗСО, стратегічні документи, що визначають концептуальні орієнтири її розвитку (Закон України «Про освіту» [1]; Закон України «Про загальну середню освіту» [2]; Національна програма «Освіта» («Україна XXI століття») [3], Національна доктрина розвитку освіти [4], Національна стратегія розвитку освіти України на 2012-2021 рр.) [5], зміст яких буде враховуватися у наших дослідженнях.

Наша держава визначає нову стратегію реформування освіти, яка спрямована на забезпечення державних гарантій рівного доступу до якісної освіти на різних етапах навчання та організацію науково-аналітичного супроводу всіх управлінських рішень. Створення ефективної системи управління в значній мірі залежить від того, наскільки дієво, оперативно і об'єктивно реалізуються функції контролю якості та організації освітньої діяльності і якості освіти, посилення його впливу на підготовку проєктів управлінських рішень та нормативно-правових документів. Правильно побудована система нагляду (контролю) є надійним джерелом інформації про досягнення суб'єктами освітньої діяльності поставленої мети, виявлення

відхилень, недоліків і причин їх виникнення як для органів управління освітою, так і громадськості.

Найбільш різноманітні підходи до визначення засад державного контролю зібрала дослідник Клубань М. [6], що дає змогу сформулювати й окреслити ознаки державного контролю у сфері освіти як правової категорії.

Д. М. Павлов розглядає контроль як складник (елемент) управління, що забезпечує систематичну перевірку виконання законів та інших нормативно-правових актів, дотримання дисципліни і правопорядку й полягає у втручанні контролюючих органів в оперативну діяльність підконтрольних органів, у виданні обов'язкових для виконання вказівок, припиненні, зміні чи скасуванні актів управління, вжитті заходів примусу щодо контрольних об'єктів [7, с.75].

«Сенс і призначення контролю полягають у наступному: спостереженні за функціонуванням підконтрольних об'єктів, отриманні об'єктивної інформації про виконання ними правил і доручень, про їх стан; можливості втручатися в поточну адміністративно-господарську діяльність контрольованого об'єкта; застосуванні заходів щодо запобігання порушенням законності та їх припинення; виявленні причин та умов, що сприяють скоєнню правопорушень; самостійному застосуванні заходів відповідальності до осіб, винних у порушенні законності», - вважає А. О. Собакар' [8, С.61].

В. Б. Авер'янов вважає державний контроль важливим видом діяльності держави, що здійснюється уповноваженими державними органами, посадовими особами і спрямований на забезпечення законності й дисципліни. На його думку, сутність державного контролю полягає у спостереженні та перевірці розвитку суспільної системи й усіх її елементів відповідно до визначених напрямів, а також у запобіганні можливим помилкам і неправомірним діям і виправленні можливих помилок і неправомірних дій, що перешкоджають такому розвитку [9, С. 351].

Зміст державного нагляду (контролю) у сфері освіти розкриває ст. 69 ЗУ «Про освіту» (2017р.) [1]:

Державний нагляд (контроль) у сфері освіти здійснюється з метою реалізації єдиної державної політики в цій сфері та спрямований на забезпечення інтересів суспільства щодо належної якості освіти та освітньої діяльності.

Державний нагляд (контроль) у сфері освіти здійснюється центральним органом виконавчої влади із забезпечення якості освіти та його територіальними органами.

Центральний орган виконавчої влади із забезпечення якості освіти та його територіальні органи діють на підставі, в межах повноважень та у спосіб, визначені цим Законом та іншими законами України.

Центральний орган виконавчої влади із забезпечення якості освіти та його територіальні органи проводять інституційний аудит, позапланові перевірки відповідно до цього Закону та згідно з порядками, затвердженими центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки.

Обов'язковими для всіх сфер освіти і закладів освіти всіх форм власності є нагляд (контроль) з боку:

органів ліцензування;

органів реалізації фіскальної політики;

органів нагляду (контролю) за забезпеченням безпеки життєдіяльності, зокрема в дотриманні законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, цивільного захисту та санітарного законодавства;

інспекцій з питань трудового законодавства;

інших органів державного нагляду (контролю) з усіх складових діяльності суб'єкта господарювання, якими є будь-які суб'єкти освітньої діяльності.

У науково-дослідницьких матеріалах Паращенко Л. та Барматової І. [10] здійснена спроба визначити роль державних органів і громадських організацій у форматі державного (Таблиця 5.7), державно-громадського та громадського контролю в системах дошкільної, загальної середньої, позашкільної освіти.

Таблиця 5.7
Контроль суб'єктів освітньої діяльності в системах дошкільної, загальної середньої, позашкільної освіти органами державного нагляду (контролю)

Зміст контролю	Орган контролю	Ініціатор
1	2	3
Дотримання ліцензійних умов провадження освітньої діяльності, що містять вичерпний перелік вимог до закладу освіти (іншого суб'єкта освітньої діяльності) щодо матеріально-технічного, науково-методичного, кадрового, забезпечення, необхідного для здобуття освіти, зокрема, виконання державних стандартів освіти	Органи ліцензування	Орган / суб'єкт освітньої діяльності / громадяни
Дотримання законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, цивільного захисту	Державна служба України з надзвичайних ситуацій та її підрозділи	Орган / суб'єкт освітньої діяльності / громадяни
Дотримання санітарного законодавства	Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту	Орган / суб'єкт освітньої діяльності / громадяни

Продовження таблиці 5.7		
1	2	3
Дотримання податкового законодавства	Державна фіскальна служба України та її територіальні підрозділи (головні управління, районні інспекції), пенсійний фонд України та його територіальні органи	Орган / суб'єкт освітньої діяльності / громадяни
Використання публічних коштів	Державна аудиторська служба України та її міжрегіональні територіальні органи	Орган / суб'єкт освітньої діяльності / громадяни
Дотримання законодавства про працю та зайнятість населення	Державна служба України з питань праці, її структурні підрозділи та її територіальні органи	Орган / суб'єкт освітньої діяльності / громадяни
Захист прав у сфері освіти	Служба освітнього омбудсмена	Орган / суб'єкт освітньої діяльності / громадяни
Дотримання законодавства щодо охорони дитинства, соціального захисту дітей та профілактики правопорушень	Служби у справах дітей обласної державної адміністрації, районної, державної адміністрації	Орган / суб'єкт освітньої діяльності / громадяни
Дотримання законодавства про діловодство та архівацію документів	Центральні державні архіви, місцеві державні архіви установи	Орган / суб'єкт освітньої діяльності / громадяни
Дотримання антимонопольного законодавства та законодавства про забезпечення економічної конкуренції	Антимонопольний комітет України та його територіальні відділення	Орган / суб'єкт освітньої діяльності / громадяни

Джерело: авторське впорядкування за [10]

Фондом державного майна України, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, їх виконавчими органами (уповноваженими ними особами) контролюється дотримання законодавства про оренду, угод про орендне використання державного та/або комунального майна.

Основними заходами нагляду (контролю) виступають:

державний нагляд (контроль) у сфері освіти з підстав проведення позапланових заходів, визначених в Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Цей закон є основним законом, що регламентує діяльність органів державного нагляду (контролю) за суб'єктами освітньої діяльності;

контроль з боку засновника (для комунального закладу освіти засновником є орган місцевого самоврядування);

громадський нагляд (контроль) з боку здобувачів та їх батьків (законних представників), інших громадських об'єднань, метою яких є розвиток відповідних сфер освіти.

Підставою для проведення позапланової перевірки закладу освіти є:

звернення фізичних осіб про порушення, що спричинило чи може спричинити шкоду її (їхнім) правам, законним інтересам, до якого додаються документи чи їх копії, що підтверджують такі порушення (за наявності);

необхідність перевірки виконання розпорядження про усунення порушень вимог законодавства, виданого за результатами проведення центральним органом виконавчої влади із забезпечення якості освіти або його територіальним органом попереднього заходу державного нагляду (контролю);

звернення освітнього омбудсмена.

Порядок здійснення державного контролю за діяльністю навчальних закладів, затвердженого наказом Міністерства освіти і науки України від 25.01.2008 № 34 як і ст.5 ЗУ «Про освіту» (1991 р), у якій визначалися суб'єкти державного контролю, втратили чинність.

Державною інспекцією навчальних закладів розроблено Проект Концепції трансформації державного нагляду (контролю) у сфері освіти (2015 р) [11], мета якої - окреслити основні проблеми і запропонувати пропозиції щодо трансформації державного нагляду (контролю) у сфері освіти. У концепції пропонується проведення трансформації державного нагляду (контролю) у три етапи:

на першому етапі державна форма нагляду (контролю) у сфері освіти трансформується у державно-громадську форму нагляду (контролю). На цьому етапі організація і проведення контрольних заходів, нормативно-правове та методичне забезпечення здійснюється органами контролю державної виконавчої влади при обов'язковій участі громадських організацій;

на другому етапі державно-громадська форма нагляду (контролю) у сфері освіти трансформується у громадсько-державну форму нагляду (контролю). На цьому етапі організація і проведення контрольних заходів здійснюється громадськими організаціями, а нормативно-правове та методичне забезпечення - органами державної виконавчої влади при участі громадських організацій;

на третьому етапі громадсько-державна форма нагляду (контролю) у сфері освіти трансформується у суспільні форми контролю. На цьому етапі

органи державного нагляду (контролю) трансформуються в дорадчі органи, які вивчатимуть стан розвитку освіти, проводитимуть за заявками суб'єктів освітньої діяльності педагогічний аудит, та надаватимуть консультативну допомогу.

Деякі аспекти Проекту враховано у чинних законах України «Про освіту» та «Про загальну середню освіту».

Закон України «Про освіту» закріпив нову парадигму державно-громадського управління освітою, у якій держава, особистість і суспільство стають рівноправними суб'єктами і партнерами. Відбувається стрімка трансформація системи державного управління освітою в контексті розвитку автономії закладів освіти, реалізації принципів демократизації, децентралізації і дерегуляції в освіті, принципів довіри між суб'єктами господарювання і органами влади, суб'єктами господарювання і громадянами, освітніми інституціями і суспільством.

14 березня 2018 року Постановою Кабінету Міністрів України затверджено Положення про Державну службу якості освіти України (ДСЯО) [12], у якому визначено, що Державна служба якості освіти України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України через Міністра освіти і науки та який реалізує державну політику у сфері освіти, зокрема з питань забезпечення якості освіти, забезпечення якості освітньої діяльності, здійснення державного нагляду (контролю) за закладами освіти щодо дотримання ними законодавства.

Основними завданнями ДСЯО є такі:

реалізація державної політики у сфері освіти, зокрема з питань забезпечення якості освіти, забезпечення якості освітньої діяльності, здійснення державного нагляду (контролю) за закладами освіти щодо дотримання ними законодавства, у межах повноважень, передбачених законом;

унесення на розгляд Міністра освіти і науки пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері освіти з питань, що належать до компетенції ДСЯО.

Одним із завдань ДСЯО є проведення моніторингу якості освітньої діяльності та якості освіти у порядку, визначеному законодавством.

Основним заходом нагляду (контролю) з боку ДСЯО та її територіальних підрозділів є інституційний аудит - комплексна зовнішня перевірка та оцінювання освітніх і управлінських процесів закладу освіти (крім закладів вищої освіти), іншого суб'єкта освітньої діяльності, які забезпечують його ефективну роботу та сталий розвиток. У системі загальної

середньої освіти як конституційно обов'язкової освіти, за яку несуть відповідальність як держава, так і кожен громадянин, адже не має права її не здобути, яка обов'язково фінансується з Державного бюджету, передбачає обов'язкове виконання державних стандартів освіти і обов'язкову видачу документів державного зразка, інституційний аудит відбувається обов'язково раз на 10 років.

З метою зменшення кількості критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері освіти, зменшення частоти перевірок закладів освіти відповідно до вимог Постанови Кабінету Міністрів України від 10 травня 2018 р. № 342 «Про затвердження методик розроблення критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю), а також уніфікованих форм актів, що складаються за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю)» [13] розроблено та затверджено відповідні постанови Кабінету Міністрів України та накази Міністерства освіти і науки України.

З метою розбудови та функціонування системи забезпечення якості освіти в Україні затверджено Порядок проведення інституційного аудиту закладів загальної середньої освіти (наказ МОН від 09.01.2019 № 17, зареєстровано в Міністерстві юстиції України 12 березня 2019 року за № 250/33221), в якому визначено механізм проведення інституційного аудиту закладів загальної середньої освіти (ЗЗСО) [14]. Інституційний аудит передбачає оцінювання освітніх і управлінських процесів закладу освіти та внутрішньої системи забезпечення якості освіти за чотирма напрямками: освітнє середовище закладу освіти, система оцінювання здобувачів освіти, педагогічна діяльність педагогічних працівників закладу освіти, управлінські процеси закладу освіти. Зазначені напрями містять 15 вимог та 52 критерії відповідно до яких відбувається оцінювання. Метою проведення інституційного аудиту є оцінювання якості освітньої діяльності закладу освіти та вироблення рекомендацій щодо:

підвищення якості освітньої діяльності та вдосконалення внутрішньої системи забезпечення якості освіти;

приведення освітнього та управлінського процесів у відповідність до вимог законодавства.

ДСЯО розроблено також індикатори оцінювання освітніх і управлінських процесів та інструментарій для проведення інституційного аудиту – загалом 11 форм. Сформовано базу даних освітніх експертів, які

будуть залучатися до проведення інституційних аудитів. На кінець 2019 року до неї включено 4744 особи.

З метою розбудови системи забезпечення якості освіти ДСЯО спільно з державним вищим навчальним закладом «Університет менеджменту освіти» Національної академії педагогічних наук України розроблено освітню програму «Інституційний аудит та розбудова внутрішньої системи забезпечення якості освіти» для:

підготовки регіональних тренерів (працівників інститутів післядипломної освіти та педагогічних працівників, які будуть залучені до проведення інституційних аудитів у 2020 році);

курсів підвищення кваліфікації керівників закладів загальної середньої освіти з питань створення та розбудови внутрішньої системи забезпечення якості освіти;

навчання державних службовців (працівників територіальних органів Служби) з питань проведення інституційного аудиту.

Освітніми експертами можуть бути:

педагогічні працівники, які мають вищу кваліфікаційну категорію;

педагогічні працівники, які пройшли сертифікацію;

керівники, заступники керівників шкіл, що пройшли інституційний аудит;

інші фахівці.

Всі експерти повинні мати вищу педагогічну освіту, практичний досвід роботи у закладі освіти не менше 5 років та пройти відповідне навчання, організоване Державною службою якості освіти. У випадку, якщо аудит проводиться у закладі спеціалізованої освіти, наприклад, у спортшкільній школі, обов'язковим є залучення представників цієї сфери до оцінювання закладу. Працівники органів управління у сфері освіти залучаються як експерти лише для проведення перевірки дотримання вимог законодавства.

Повноваження місцевих органів з управління закладами освіти, відповідно до ст.66 ЗУ «Про освіту» не передбачають втручання місцевих органів у внутрішню діяльність закладів освіти, але можуть передбачати отримання необхідної інформації.

Практика минулих років свідчить, що місцеві органи часто зловживають вимогами щодо надання інформації. Тому варто передбачити певні запобіжники таким зловживанням у законодавстві чи принаймні розробити методичні рекомендації для місцевих органів щодо реалізації цих повноважень. У перспективі вся інформація має бути в єдиній електронній базі, і підстави вимагати щось додаткове зникнуть.

Також можуть бути спроби місцевих органів втручатися до внутрішніх справ закладів освіти під приводом своєї відповідальності за реалізацію державної політики. Але існує стаття 19 Конституції України, відповідно до якої органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Тому будь-які вимоги місцевих органів дієві лише за умови, що вони прямо передбачені законами та приведені у відповідність із розвитком держави повноваження суб'єктів органів місцевого самоврядування в освітній сфері (Закон України «Про місцеве самоврядування» [15]).

Таким чином, місцеві органи як органи управління освітою не мають ніяких повноважень з безпосереднього управління закладами освіти. Натомість, місцеві органи мають обов'язок забезпечувати розвиток мережі закладів освіти, доступність освіти, підвезення учнів. Для цього вони можуть створювати відповідні структурні підрозділи. Але ці підрозділи мають не управляти закладами, а забезпечувати їх діяльність, тобто виконувати для них сервісні функції.

Також вони можуть виконувати функції збору і аналізу статистичної інформації, прогнозування, планування (на рівні відповідної території) тощо. Тобто виконувати підготовчу аналітичну роботу для прийняття рішень відповідними місцевими органами [16].

Засновник закладу освіти або уповноважена ним особа:

затверджує установчі документи закладу освіти, їх нову редакцію та зміни до них;

укладає та розриває трудовий договір (контракт) з керівником закладу освіти у порядку, встановленому законодавством та установчими документами закладу освіти;

затверджує кошторис та приймає фінансовий звіт закладу освіти у випадках та порядку, визначених законодавством;

здійснює контроль за фінансово-господарською діяльністю, дотриманням установчих документів закладу освіти, а також за недопущенням привілеїв чи обмежень за різними ознаками;

забезпечує створення у закладі освіти інклюзивного освітнього середовища, універсального дизайну та розумного пристосування;

реалізує інші права, передбачені законодавством та установчими документами закладу освіти.

Звідси випливає, що засновник не має повноважень втручатися в освітню діяльність, вирішення питань організації освітнього процесу, кадрові питання (крім призначення та звільнення керівника закладу). Частіше

обговореннях висловлюється думка, що саме під уповноваженою особою і маються на увазі відділи (управління) освіти. Насправді це не так.

ЗУ «Про освіту» визначає коло можливих уповноважених осіб. Насамперед, це МОН та інші центральні органи виконавчої влади, які можуть бути уповноважені Кабінетом міністрів на виконання окремих функцій засновника державних закладів (ст. 64; ст. 65). По-друге, це може стосуватися права засновника приватного закладу створити уповноважений орган. Право місцевих органів створювати додаткові «уповноважені органи» є сумнівним, оскільки таке їхнє повноваження законом не передбачено. Законодавство не передбачає і не заважає місцевим органам створювати відділи, департаменти чи інші структурні підрозділи, що будуть опікуватися проблемами розвитку освіти у відповідних областях, районах, містах тощо. Але ці підрозділи не будуть мати повноважень втручатися в освітню, кадрову, організаційну роботу закладів освіти, крім, можливо, закладів позашкільної освіти.

Закон України «Про освіту» визначив поняття, види та обсяг автономії закладів загальної середньої освіти. Так, стаття 6 згаданого Закону однією із засад державної політики у сфері освіти та принципів освітньої діяльності визначає фінансову, академічну, кадрову та організаційну автономію закладів освіти в межах, визначених Законом. Статтею 23 Закону встановлюються державні гарантії академічної, організаційної, фінансової і кадрової автономії закладів освіти. Разом з тим цією ж статтею констатується, що обсяг автономії закладів освіти визначається цим Законом, спеціальними законами та установчими документами закладу освіти. Стаття 25 визначає, що засновник або уповноважена ним особа не має права втручатися в діяльність закладу освіти, що здійснюється ним в межах його автономних прав, визначених законом та установчими документами, а також встановлює, що засновник або уповноважена ним особа може делегувати окремі свої повноваження органу управління закладу освіти та/або наглядовій (піклувальній) раді закладу освіти.

Для керівника закладу освіти важливо створити систему внутрішнього освітнього аудиту, яка забезпечить надходження релевантної інформації про освітній процес і його результати, необхідної для прийняття раціональних управлінських рішень. Зазначимо, що сучасний підхід до управління закладом освіти передбачає відповідність системи управління вимогам сучасного менеджменту (раціональність, валідація освітніх процесів, об'єктивність тощо). Отже, розвиток системи внутрішнього освітнього аудиту в закладі загальної середньої освіти є суттєвим напрямом реформування освітньої галузі. Внутрішній аудит має прийти на зміну

контрольно-аналітичній діяльності керівника закладу освіти в класичному розумінні цього напрямку управлінської діяльності. Необхідно організувати внутрішній контроль у кожному суб'єкті освітньої діяльності на єдиних із зовнішнім контролем методологічних підходах, принципах і критеріях, створити механізм зацікавленості суб'єктів освітньої діяльності в об'єктивній оцінці їх діяльності і порівнянні достовірної інформації про результати досягнень з такими ж суб'єктами освітньої діяльності.

Відповідно до ст. 71 ЗУ «Про освіту» визначено зміст суб'єктів громадського нагляду (контролю) та їх права у сфері освіти. Громадський нагляд (контроль) у системі освіти здійснюється суб'єктами громадського нагляду (контролю) - громадськими об'єднаннями та іншими інститутами громадянського суспільства, установчими документами яких передбачено діяльність у сфері освіти та/або соціального захисту осіб з інвалідністю, професійними об'єднаннями педагогічних і науково-педагогічних працівників, об'єднаннями здобувачів освіти, об'єднаннями батьківських комітетів та органами, до яких вони делегують своїх представників. Безпосередньо в закладі освіти громадський нагляд (контроль) може проводитися виключно з дозволу керівника закладу освіти, крім випадків, встановлених законодавством.

Суб'єкти громадського нагляду (контролю) мають право:

проводити моніторинг та оприлюднювати результати, зокрема, щодо якості результатів навчання, у тому числі моніторинг державної підсумкової атестації, екзаменів та інших форм оцінки результатів навчання; якості підручників; розподілу витрат на освіту та цільового використання коштів з державного та місцевих бюджетів; випадків булінгу (цькування) в закладах освіти та заходів реагування на такі випадки, вжитих керівництвом закладу освіти або його засновником; здійснювати інші заходи у сфері освіти відповідно до законодавства та реалізовувати інші права, не заборонені законом.

З метою забезпечення належних умов для реалізації права особи на освіту в системі освіти діє освітній омбудсмен (ст. 73 ЗУ «Про освіту»). Освітній омбудсмен у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, а також положенням про освітнього омбудсмена, що затверджується Кабінетом Міністрів України. Освітній омбудсмен є посадовою особою, на яку Кабінетом Міністрів України покладено виконання завдань щодо захисту прав у сфері освіти.

Відповідно до п.4 цієї статті, освітній омбудсмен відповідно до покладених на нього завдань має право:

розглядати подані учасниками освітнього процесу звернення, перевіряти викладені у них факти;

отримувати від закладів освіти та органів управління освітою інформацію, необхідну для виконання своїх функцій, у тому числі інформацію з обмеженим доступом;

вимагати від посадових і службових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності сприяння проведенню перевірок фактів, викладених у зверненнях учасників освітнього процесу;

залучати до розгляду звернень радників та консультантів освітнього омбудсмена, представників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, а також експертів, учених та фахівців, у тому числі на договірній основі;

аналізувати дотримання законодавства стосовно учасників освітнього процесу, які постраждали від булінгу (цькування), стали його свідками або вчинили булінг (цькування);

за результатами розгляду звернень та/або проведених перевірок надавати рекомендації керівникам та/або засновникам закладів освіти, органам управління освітою, державним органам, органам місцевого самоврядування, вимагати від них припинення порушення та/або відновлення порушених прав чи законних інтересів учасників освітнього процесу, спрямовувати до них подання про проведення службових розслідувань, повідомляти правоохоронні органи щодо виявлених фактів порушення законодавства;

безперешкодно відвідувати органи державної влади, органи місцевого самоврядування, заклади освіти всіх рівнів, не заважаючи освітньому процесу, а також брати участь у засіданнях державних органів, органів місцевого самоврядування з питань, що належать до його компетенції;

звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, правоохоронних органів щодо виявлених фактів порушення права людини на освіту та законодавства у сфері освіти;

надавати консультації учасникам освітнього процесу;

представляти інтереси особи у суді.

Тобто, на сьогодні система управління закладами загальної середньої освіти - це новий тип реалізації сучасної освітньої політики, так званий соціальний організм, який здатний запровадити механізми державно-громадського управління розвитком загальної середньої освіти та освітні інновації в нових умовах.

Отже, під час переходу від адміністративно-командної системи управління до системи державно-громадського управління освітою державний нагляд (контроль) повинен трансформуватись. Оновлена система нагляду (контролю) має стати одним із основних інструментів модернізації освіти.

Державний нагляд (контроль) у сфері загальної середньої освіти здійснюється відповідно до Закону України «Про освіту» з боку органів забезпечення якості освіти з метою дотримання законодавства про освіту, забезпечення якості освіти та якості освітньої діяльності. Інституційний аудит закладу, що забезпечує здобуття загальної середньої освіти, є єдиним плановим заходом державного нагляду (контролю) у сфері загальної середньої освіти.

Інституційний аудит — це цілком нова для України процедура оцінювання якості освітньої діяльності закладів загальної середньої освіти, це новий формат співпраці між освітніми закладами та державою, що дозволить покращити не лише якість освіти, але об'єднати суспільство навколо єдиної цілі. Інституційний аудит покликаний зруйнувати усталені стереотипи, що державні органи лише розводять бюрократію, контролюють та карають. Адже однією з цілей інституційного аудиту є конструктивна співпраця, постійна комунікація із закладами освіти, надання допомоги та рекомендацій щодо розбудови і покращення якості освіти. Також це можливість позбутися страху помилитися та рухатися вперед до вдосконалення освітнього процесу.

Разом з тим, проведений нами короткий аналіз діючої системи державного контролю висвітлює ряд іще невирішених питань. Потрібно визначення (створення) Порядку здійснення державного контролю за діяльністю освітніх закладів, який би був приведений у відповідність до вимог діючого Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». До реальних функцій державного контролю сьогодні не входить оцінка правильності прийнятих управлінських рішень об'єктів системи управління освіти, вироблення рекомендацій щодо зміни самих форм і методів управління в галузі освіти. Поза увагою при здійсненні державного контролю залишається шість шляхів розкриття кращих досягнень в діяльності освітніх закладів, управління (відділів) освіти. На ці та інші напрямки трансформації державного контролю будуть націлені наші подальші наукові дослідження.

Література до розділу

1. Закон України «Про освіту» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text> (дата звернення 18.08.2020)
2. Закон України «Про загальну середню освіту» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/463-20#Text> (дата звернення 18.08.2020)
3. Національна програма «Освіта» («Україна XXI століття»). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/896-93-%D0%BF#Text> (дата звернення 18.08.2020)
4. Національна доктрина розвитку освіти України // Нормативно-правове забезпечення освіти: у 4 ч. — Х., 2004. — Ч.1. — С. 5-24.
5. Національна стратегія розвитку освіти до 2021 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/344/2013#Text> (дата звернення: 18.08.2020)
6. Клубань М. Державний контроль у сфері реалізації електронної освіти в Україні. URL: http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2018/5/part_1/14.pdf (дата звернення: 18.08.2020).
7. Павлов Д.М. Адміністративне право: Загальна частина: конспект лекцій. Київ: МАУП, 2007. 136 с
8. Собакарь А.О. Співвідношення контролю і нагляду як функцій публічного управління. Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. 2010. № 2. С. 58–63
9. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. / редкол.: В.Б. Авер'янов (гол.) та ін. Київ: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. Т. 1: Загальна частина. 592 с.
10. Парашенко Л., Барматова І. Як здійснюється нагляд (контроль) суб'єктів освітньої діяльності (суб'єктів господарювання, що провадять освітню діяльність) в системах дошкільної, загальної середньої, позашкільної освіти. *Освітня політика. Портал громадських експертів*. URL: <http://education-ua.org.ua/analytics/1322-yak-zdiysnyuetsya-naglyad-kontrol-sub-ektiv-osvitnoji-diyalnosti-sub-ektiv-gospodaryuvannya-shcho-provadyat-osvitnyu-diyalnost-u-sistemakh-doshkilnoji-zagalnoji-serednoji-pozashkilnoji-osviti> (дата звернення: 19.08.2020).
11. Проект Концепції трансформації державного нагляду (контролю) у сфері освіти. URL: qe.gov.ua/index.php/en/hovyny/18-struktura-kontseptsii-transformatsii-derzhavnoho-nahliadu-kontroliu-u-sferi-osvity?template=accessibility (дата звернення: 19.08.2020).
12. Постанова Кабінету Міністрів України від 10 травня 2018 р. № 342 «Про затвердження методик розроблення критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається

періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю), а також уніфікованих форм актів, що складаються за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю)» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/342-2018-%D0%BF#Text> (дата звернення 20.08.2020)

13. Про затвердження положення про Державну службу якості освіти України: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.03.2018 № 168. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.08.2020).

14. Порядок проведення інституційного аудиту закладів загальної середньої освіти. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0250-19#Text> (дата звернення 20.08.2020)

15. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 20.08.2020)

16. НУШ. Що можуть і не можуть робити місцеві управління освіти URL: <https://nus.org.ua/questions/vidpovidayemo-na-zapytannya-volodymyr-bahrushyn-pro-te-shho-mozhut-i-ne-mozhut-robyty-mistsevi-upravlinnya-osvity/> (дата звернення 21.08.2020)

5.2 Державний контроль механізмів взаємодії громад: пропозиції щодо підвищення ефективності контрольної діяльності

Автор: Дроздов Денис Володимирович – здобувач вищої освіти ступеня доктора філософії навчально-наукового інституту економіки, управління, права та інформаційних технологій Полтавської державної аграрної академії, начальник юридичного відділу РВ «Захід» ТОВ «Альянс Маркет», м. Львів

Сталий розвиток громад та міст, задекларований ООН як ціль №11 у Програмі сталого розвитку до 2030 року [1], потребує об'єднання зусиль і капіталів громад, залучення інвестицій, грантів, коштів приватних партнерів, залучення банківських і бюджетних коштів, зокрема коштів Державного фонду регіонального розвитку.

Законодавство України, на нашу думку, визначає три основні механізми організації співпраці громад: співробітництво територіальних громад, державно-приватне партнерство (зокрема і концесія), залучення

коштів Державного фонду регіонального розвитку для реалізації програм регіонального розвитку.

Незалежно від обраного механізму взаємодії громад, правомірність укладення договорів і обґрунтованість витрачених бюджетних коштів під час реалізації таких програм підлягають контролю з боку уповноважених державних органів. Такий контроль, зокрема, сам по собі має бути прозорим, логічним та ефективним.

Метою цієї статті є аналіз видів й інструментів фінансового контролю (аудиту), установлених у Законах України та підзаконних нормативно-правових актах, що складають основи такого контролю, його порівняння з видами контролю, визначеними в нормативних документах, що встановлюють види взаємодії громад, та накреслення пропозицій щодо покращення законодавства в цій сфері.

І.Б. Стефанюк виділяє чотири форми фінансового контролю за критерієм його суб'єкта: державний, комунальний, господарський і громадський, а в системі державного фінансового контролю вказував на три складові підсистеми: державний внутрішній фінансовий контроль, урядовий (централізований) фінансовий контроль та парламентський контроль [2].

Проаналізувавши складові підсистеми державного фінансового контролю і в основному погоджуючись із думкою Стефанюка І.Б., ми вирішили порівняти загальні положення законодавства України в цій сфері та з'ясувати, як вони корелюються із законодавством України в сфері взаємодії та співпраці громад.

Розглянемо детальніше ці форми державного фінансового контролю (аудиту).

Згідно зі ст. 98 Конституції України [3] парламентський контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата. Організація, повноваження і порядок діяльності Рахункової палати визначаються законом.

Відповідно до ч. 1 ст. 4 Закону України «Про Рахункову палату» [4] повноваження, покладені на Рахункову палату Конституцією України, здійснюються через провадження заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту).

Частинами 2-4 цієї ж статті визначено п'ять видів заходів зовнішнього фінансового контролю – здійснення фінансового аудиту, аудиту ефективності, експертизи, аналізу й інших контрольних заходів.

Так, фінансовий аудит полягає у перевірці, аналізі та оцінці правильності ведення, повноти обліку й достовірності звітності щодо надходжень і витрат бюджету, установлення фактичного стану справ щодо