

*Чорна Вікторія Григорівна,
кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри адміністративно-правових дисциплін та менеджменту
Навчально-наукового інституту права та психології
Національної академії внутрішніх справ*

КОНТРОЛЬ ТА НАГЛЯД ЯК АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ПОЗАШКІЛЬНОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ

У статті аналізується поняття засобів адміністративно-правового регулювання у сфері позашкільної освіти, контролю, нагляду, їх ознаки та особливості у сфері позашкільної освіти.

Ключові слова: засоби адміністративно-правового регулювання, позашкільна освіта, контроль, нагляд.

Метою статті є дослідження понять "контроль" та "нагляд" як адміністративно-правових засобів регулювання у сфері позашкільної освіти, їх ознак та особливостей.

Під організаційно-правовими засобами у сфері позашкільної освіти ми розуміємо сукупність правових інструментів (способів та прийомів), за допомогою яких держава впливає на суспільні відносини у сфері позашкільної освіти з метою задоволення та охорони публічних інтересів у процесі надання освітянських послуг у позашкільних навчальних закладах, а також активно-го розвитку зазначеної сфери.

В юридичній довідковій літературі контроль тлумачиться по-різному:

- 1) як виконання законів, рішень тощо [1, с. 323];
- 2) як перевірка, спостереження з метою перевірки; ті, що займаються перевіркою, контролери [2, с. 256];

3) одна із форм здійснення влади, яка забезпечує дотримання встановлених приписів [3, с. 68].

У теорії адміністративного права також можна спостерігати неоднозначне трактування науковцями поняття "контролю".

Так, зокрема, О. Ф. Андрійко зазначає, що виходячи з розуміння сутності державного контролю у сфері управління як спостереження за відповідністю діяльності керованого об'єкта тим приписам, які він отримав від керуючого суб'єкта та виконанням прийнятих рішень, він є конкретним і самостійним. Крім того, автор визначає контроль у ролі останньої фази, стадії управлінського процесу [4, с. 12].

У найзагальнішому значенні поняття "контроль" означає спостереження, нагляд за будь-чим, з метою перевірки відповідності тих або інших дій у га-

лузі виробництва, державного управління, або поведінки громадян [5, с. 368]. Під контролем прийнято також розуміти перевірку виконання прийнятих рішень чи обов'язків, покладених державою і суспільством на підприємства, установи, організації, посадових осіб і громадян, дотримання правових і соціальних норм, ліквідацію відхилень від заданих програм діяльності і нормативних вимог [6, с. 44].

Ю. П. Битяк, В. В. Зуй та С. В. Ківалов акцентують увагу на контролі як засобі виконання завдань у державному управлінні, як функції управління [7, с. 144]; В. М. Гарашук – у формі реалізації повноважень державних органів, або ж засобі у механізмі стримувань і противаг у діяльності державних органів і функціях громадянського суспільства, О. П. Полінець – у сукупності дій, які суб'єкти контролю застосовують стосовно підконтрольних об'єктів для досягнення цілей контролю з метою запобігання стагнації та руйнування системи державних функцій під впливом зовнішніх та внутрішніх чинників [8].

Отже, узагальнюючи вищевикладене, слід сказати, що контроль має багатогранний та комплексний характер, тому єдиного загальноприйнятого визначення контролю не існує.

Так, деякі вчені (В. М. Горшенєв, І. Б. Шахов, В. М. Парашук) вважають, що контроль – це форма, зовнішнє вираження діяльності державних органів та їх посадових осіб, інші вчені вважають, що контроль – це засіб, за допомогою якого здійснюється контрольна

діяльність державних органів та їх посадових осіб з метою забезпечення законності (Ю. П. Битяк, В. В. Зуй, С. В. Ківалов, В. М. Карташов, В. В. Цветков, В. А. Юсупов); треті – "контроль" одна із функцій здійснення державного управління (З. С. Гладун).

З огляду на це, на нашу думку, контроль у сфері позашкільної освіти – це об'єктивно зумовлена діяльність уповноважених публічних органів (посадових осіб), що здійснюється на постійній основі із використанням специфічних форм та методів, передбачає оперативне втручання уповноважених публічних органів у діяльність позашкільних навчальних закладів, полягає у спостереженні за їх функціонуванням, в отриманні об'єктивної та достовірної інформації про стан законності та дисципліни в них, застосуванні заходів щодо попередження та усунення порушень законодавства, виявленні причин та умов, що сприяли порушенням правових норм, застосуванні заходів відповідальності до осіб, винних у порушенні діючого законодавства, наданні необ'єктивної інформації про стан суспільних відносин у зазначеній сфері, виконанні прийнятих рішень тощо.

У свою чергу, ми вважаємо, що до основних ознак контролю як засобу адміністративно-правового регулювання у сфері позашкільної освіти слід віднести наступне:

- 1) здійснюється на законних підставах лише уповноваженими державними органами та (або) посадовими особами;
- 2) здійснюється з використанням специфічних форм (атестація, нагляд);

3) державно-владна природа, активний характер, що передбачає оперативне втручання уповноважених державних органів у діяльність позашкільних навчальних закладів, можливість застосування заходів примусу у разі виявлення порушень чинного законодавства;

4) у випадку виявлення порушень норм законодавства підконтрольним органом контролюючий орган має право самостійно притягувати винних осіб до юридичної відповідальності.

Провідне місце у здійсненні контролю займають його форми. На думку окремих авторів, контроль може здійснюватися у наступних формах – запит, ревізія і перевірка (планова і позапланова).

У загальній теорії права державний контроль розглядається як перевірка, нагляд за виконанням законів, завдань, якості, встановлених вимог або термінів і т.п. [9; 10; 11].

Отже, основними формами контролю в сфері позашкільної освіти є:

1) запит (звернення до керівника або уповноваженого органу позашкільного навчального закладу з вимогою надати письмову або усну інформацію про діяльність даного закладу);

2) ревізія (дослідження фінансово-господарської діяльності позашкільного навчального закладу);

3) перевірка (проводиться з метою обстеження і вивчення лише окремих напрямів фінансово-господарської діяльності, дотримання позашкільним навчальним закладом норм законодавства тощо);

4) витребування звітів про діяльність позашкільних навчальних закладів (звернення до керівника або уповноваженого органу позашкільного навчального закладу з вимогою надати звіти про діяльність даного позашкільного навчального закладу);

5) нагляд та ін.

Варто наголосити на тому, що спеціально уповноваженого органу або хоча б підрозділу, який виконує функцію контролю, на сьогодні у сфері позашкільної освіти немає. Контроль у сфері позашкільної освіти розподілений між публічними органами управління.

Так, в структурі органів публічної влади повноваження щодо здійснення контролю належать:

1) спеціально уповноваженому центральному органу виконавчої влади у галузі освіти за участю інших центральних органів виконавчої влади, у сфері управління яких перебувають позашкільні навчальні заклади, що здійснює навчально-методичне керівництво, контроль та державне інспектування позашкільних навчальних закладів незалежно від підпорядкування, типів і форм власності;

2) Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування в межах їх компетенції, що здійснюють контроль за діяльністю педагогічних колективів позашкільних навчальних закладів, узагальнюють та поширюють досвід їх роботи.

Одним з правових векторів реалізації контролю є нагляд. Однак, у теорії права досить часто зустрічається по-

милкове, на нашу думку, ототожнення таких правових категорій як контроль та нагляд, що спричиняє плутанину у тлумаченні та розумінні цих понять.

Відмінними рисами між даними поняттями є наступне. Контроль на відміну від нагляду є повсякденним, безперервним, здійснюється як органами законодавчої, виконавчої влади, судами, так і численними спеціально утвореними для цього контролюючими органами. Головне, що відрізняє його від нагляду, – контролюючий орган має право втручання в оперативну діяльність підконтрольного (іноді аж до підміни собою керівного органу цього об'єкта), а також те, що контролюючі органи мають право самостійно притягувати винних осіб до юридичної відповідальності. Це дозволяє зробити висновок, що контроль є поняттям родовим по відношенню до нагляду. Останній виступає різновидом контролю, похідною складовою із властивими специфічними ознаками, до яких можна віднести: перевірку дотримання норм права, спеціальних правил встановлених на об'єктах, що перебувають під наглядом; організаційну невідповідність об'єкта органа, що здійснює нагляд; при виявленні порушень законодавства у процесі нагляду органи, що його здійснюють, застосовують заходи відповідальності.

Термін "нагляд" – складова частина (елемент) управління, що забезпечує систематичну перевірку виконання Конституції, законів України, інших нормативних актів, додержання дисципліни і правопорядку і полягає у виявленні та попередженні правопорушень,

усунення їх наслідків та притягнення винних до відповідальності, без права втручатися в оперативну та господарську діяльність піднаглядних об'єктів, зміни чи скасування актів управління.

Єдиним відомством у системі органів державної влади, який здійснює нагляд за виконанням всіх діючих в Україні законів від імені держави, є прокуратура. Прокурорський нагляд – це специфічний вид державної діяльності. Він поширюється на всю територію і на всі відносини, які врегульовані правом. Прокурорський нагляд – це регламентована прокурорським правом діяльність прокуратури щодо перевірки виконання законів і підзаконних нормативних актів державними і недержавними суб'єктами правовідносин [12; с. 66].

Суть нагляду за додержанням і правильним застосуванням законів в Україні полягає у здійсненні Генеральним прокурором та підлеглими йому прокурорськими працівниками, від імені держави, на усій її території, специфічної діяльності, скерованої на вивчення ними інформації про порушення законів, в отриманні ними та аналізі різноманітних матеріалів, статистичних даних про роботу піднаглядних об'єктів, котрі можуть містити відомості, які вказують на необхідність у проведенні перевірок своїми силами або із залученням контролюючих органів, в оцінці правових актів з позиції відповідності їх законам, а також у застосуванні заходів прокурорського реагування з метою усунення виявлених порушень, скасування незаконних рішень та притягнення

винних до встановленої законодавством юридичної відповідальності.

У відповідності зі статтею 20 Закону України "Про прокуратуру" при здійсненні прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів прокурор має право: 1) безперешкодно за посвідченням, що підтверджує займану посаду, входити у приміщення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, підпорядкованості чи приналежності, до військових частин, установ без особливих перепусток, де такі запроваджено; мати доступ до документів і матеріалів, необхідних для проведення перевірки, у тому числі за письмовою вимогою, і таких, що містять комерційну таємницю або конфіденційну інформацію. Письмово вимагати подання в прокуратуру для перевірки зазначених документів та матеріалів, видачі необхідних довідок, у тому числі щодо операцій і рахунків юридичних осіб та інших організацій, для вирішення питань, пов'язаних з перевіркою; 2) вимагати для перевірки рішення, розпорядження, інструкції, накази та інші акти і документи, одержувати інформацію про стан законності і заходи щодо її забезпечення; 3) вимагати від керівників (уповноважених органів) проведення перевірок, ревізій діяльності підпорядкованих і підконтрольних підприємств, установ, організацій та інших структур незалежно від форм власності, а також виділення спеціалістів для проведення перевірок, відомчих і позавідомчих експертиз; 4) викликати керівників та працівників

позашкільного навчального закладу, вимагати від них усних або письмових пояснень щодо порушень закону.

У свою чергу, слід сказати, що на прокурора покладена одна з пріоритетних функцій – це захист законних прав та інтересів громадян, що здійснюється через подачу громадянами до прокуратури відповідної заяви чи скарги. Так, прокурор розглядає заяви і скарги про порушення прав громадян, зокрема, і щодо надання позашкільним навчальним закладом неякісних освітнянських послуг, крім скарг, розгляд яких віднесено до компетенції суду. Можливість захисту таких прав здійснюється через можливість особистого прийому прокурором громадян.

Формами реагування прокурора на встановлені у процесі нагляду порушення законодавства є протест прокурора, припис прокурора, подання прокурора, постанова прокурора.

Протест прокурора у сфері позашкільної освіти полягає у тому, що прокурор при здійсненні наглядової діяльності перевіряє зміст нормативно-правових актів, які є правовим забезпеченням названої галузі освіти на відповідність їх нормам Конституції України та іншим законам, а також перевіряє законність рішень та діяльності керівника (уповноваженого органу). У протесті прокурора ставиться питання щодо скасування акта чи приведення його відповідно до закону, а також припинення незаконної дії посадової особи, поновлення порушеного права. Разом з тим, слід сказати, що на сьогоднішній день протест прокурора

не був винесений стосовно жодного нормативно-правового акта, який регулює дану сферу.

Припис прокурора полягає у письмовому зверненні прокурора, його заступника до керівника (уповноваженого органу) позашкільного навчального закладу, які допустили порушення з вимогою негайно усунути дане порушення закону.

Подання прокурора з вимогою усунути порушення закону, причини цих порушень і умов, що їм сприяють, вноситься прокурором, його заступником до керівника (уповноваженого органу) позашкільного навчального закладу і підлягає невідкладному розглядові. Не пізніше як у місячний строк має бути вжито відповідних заходів щодо усунення порушень закону, причин та умов, що їм сприяють, а стосовно наслідків повідомлено прокуророві.

Постанова прокурора застосовується у разі порушення закону керівником (уповноваженим органом) або його працівником, залежно від характеру порушення закону, виносить вмотивовану постанову щодо дисциплінарного провадження. Провадження щодо адміністративного правопорушення підлягає розглядові керівником (уповноваженим органом) або працівником у десятиденний строк після її надходження, якщо інше не встановлено законом.

Отже, здійснюючи нагляд за загальним виконанням законів у сфері державного управління, органи прокуратури сприяють виконанню завдань, що стоять перед суспільством і державою

щодо покращення правопорядку, підвищення добробуту громадян, підвищення їх матеріального становища, забезпечення їх прав і законних інтересів тощо. Іншими словами, прокурори, здійснюючи свої повноваження у цій сфері, вирішують, разом з іншими органами та організаціями, питання політичного, державного, економічного, соціального, національного і культурного будівництва.

Таким чином, здійснюючи прокурорський нагляд у сфері позашкільної освіти, прокурор перевіряє позашкільні навчальні заклади та їх посадових та службових осіб на предмет чіткого та неухильного дотримання та виконання законів, а у випадку виявлення порушень у дотриманні норм законодавства приймає акт реагування у відповідній формі стосовно припинення діяльності закладу, робота якого суперечить законам та підзаконним нормативним актам.

Отже, на нашу думку, нагляд у сфері позашкільної освіти – це регламентована діяльність компетентних суб'єктів (інспекції, прокуратури) щодо перевірки виконання та додержання правових актів керівником (уповноваженим органом) позашкільного навчального закладу, додержання дисципліни і правопорядку в ньому з метою виявлення та попередження правопорушень, усунення їх наслідків та притягнення винних до відповідальності, без права втручатися в оперативну та господарську діяльність позашкільного навчального закладу.

Роль адміністративно-правових засобів у сфері позашкільної освіти дуже

значна. Використання інструментів забезпечує законність, що гарантується його всебічною урегульованістю, встановленням систематичного контролю за реалізацією заходів впливу. З допомогою контролю та нагляду як засобів адміністративно-правового регулювання забезпечується законність дій, прийнятих рішень, законодавчих актів у сфері позашкільної освіти.

Список використаних джерел:

1. Юридична енциклопедія : в 6 тт. / [Редкол. : Ю. С. Шемчушенко (голова редкол.) та ін.] – К. : Видавництво "Українська енциклопедія" ім. М. П. Бажана – 2001. – Т. 3. – 789 с.
2. Cantillon R. Essay on the Nature of Commerce in General. Ed. H. Higgs / R. Cantillon. – London : Macmillan & Co., 1931. – 193 p.
3. Юридический энциклопедический словарь / [глав. ред. А. Я. Сухарев ; ред. кол. : М. М. Богуславский, М. И. Козырь, Г. М. Миньковский и др.]. – М. : Сов. энцикл., 1984. – 415 с.
4. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.07 "Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право" / О. Ф. Андрійко. – К., 1999. – 38 с.
5. Энциклопедический словарь / [под общ. ред. В. Е. Крутских] – М. : ИНФРА, 1999. – 368 с.
6. Цветков В. В. Реформування державного управління в Україні : проблеми і перспективи / В. В. Цветков – К. : Оріяни. – 1998. – 79 с.
7. Битяк Ю. П., Зуй В. В. Адміністративне право України / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй. – Х. : Нац. юрид. академія України ім. Ярослава Мудрого. – 1996. – 160 с.
8. Полінець О. П. Контроль в державному управлінні України : теоретико-організаційні питання : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Полінець Олександр Петрович. – К., 2003. – 248 с.
9. Труш І. Упорядкування механізму проведення перевірок суб'єктів підприємницької діяльності контролюючими органами / І. Труш // Право України. – 2002. – № 4. – С. 32–35.
10. Загородний В. П. Налоги и налоговый контроль в Украине / В. П. Загородний. – К. : А.С.К., 2000. – 639 с.
11. Марченко В. Б. Поняття фінансового контролю / В. Б. Марченко // Правове регулювання економіки : зб. наук. праць. – К. : КНЕУ, 2000. – Вип. 1. – С. 137–148.
12. Прокурорський нагляд в Україні : [курс лекцій для студентів юрид. вищих навч. закладів]. – [Кол. авторів: Нор В. Т., Бернський Я. О., Когутич І. І., Котик З. Д., Гузела М. В., Павлишин А. А., Анікіна Н. П., Писарчук С. І.]. – Л. : Тріада плюс, 2002. – 280 с.

Чорна В. Г. Контроль и надзор как административно-правовые средства регулирования в сфере внешкольного образования Украины.

В статье анализируется понятие "средства административно-правового регулирования в сфере внешкольного образования", определение понятий "контроль", "надзора", их признаков и особенностей в сфере внешкольного образования.

Ключевые слова: средства административно-правового регулирования в сфере внешкольного образования, контроль, надзор.

Chorna V. Control and Supervision as an Administrative and Legal Means of Regulation of Non-formal Education in Ukraine.

This article analyzes the concept of "means of the administrative and legal regulation of non-formal education", the definition of the concepts of "control", "supervision", their key features and peculiarities in the field of non-formal education.

Keywords: means of administrative and legal regulation of non-formal education, control, supervision.

Стаття надійшла до редакції 19.06.2012