

УДК 342.9

І. І. Литвин
кандидат юридичних наук, доцент,
докторант докторантури та ад'юнктури
Класичного приватного університету

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ КОНТРОЛЮЮЧИХ СУБ'ЄКТІВ У СФЕРІ НАДАННЯ ОСВІТНІХ ПОСЛУГ

Освіта – основа розвитку особистості, суспільства, нації та держави, запорука майбутнього України. Вона є визначальним чинником політичної, соціально-економічної, культурної й наукової життєдіяльності суспільства. Освіта відтворює та нарощує інтелектуальний, духовний і економічний потенціал суспільства [1]. Одним із надзвичайно важливих факторів забезпечення високої якості надання освітніх послуг є контроль за діяльністю навчальних закладів, ефективність і дієвість якого, у свою чергу, прямо зумовлюється характером і змістом правового підґрунтя, на підставі якого діють суб'єкти, що організовують і реалізують відповідні контролюючі заходи.

Правовим засадам діяльності контролюючих суб'єктів у різних сферах суспільних відносин приділяли увагу такі вчені, як Г.В. Осипов, Т.М. Кузьменко, В.В. Вербець, Т.А. Христюк, Й.С. Завадський, В.Я. Малиновський, Н.В. Дикань, І.І. Борисенко, В.Б. Авер'янов, Д.М. Павлов, В.Д. Бакуменко та інші. Проте, на нашу думку, недостатньо розкритим залишається питання правових засад діяльності контролюючих суб'єктів саме у сфері надання освітніх послуг.

Саме тому метою статті є дослідити правові засади діяльності контролюючих суб'єктів у сфері надання освітніх послуг.

Спершу вбачається доцільним з'ясувати сутність контролю як явища, його місце та значення як у сфері управління загалом, так і у сфері управління освітньою галуззю зокрема. Це дасть змогу більш чітко усвідомлювати те, про яких саме суб'єктів і які аспекти їхньої управлінської діяльності варто вести мову. Одразу ж потрібно зазначити, що чіткого визначення поняття контролю у сфері надання освітніх послуг або ж контролю за діяльністю навчальних закладів на нормативно-правовому рівні не закріплено.

Термін «контроль» (франц. *controle* – перевірка, від старофранц. *contrerole* – список, що має дублікат для перевірки [2]) у тлумачній словниковій літературі з української та російської мов має такі визначення:

- перевірка відповідності контрольованого об'єкта встановленим вимогам;
- спостереження за ким- або чим-небудь з метою перевірки чи нагляду;
- облік діяльності кого-, чого-небудь;

– установа, організація, що здійснює нагляд за ким- або чим-небудь, перевіряє його [3, с. 558].

Оскільки нас цікавить контроль, який відбувається у сфері соціального управління, то доречним буде звернути увагу на наявні в науковій і навчальній літературі точки зору щодо розуміння сутності цього явища. Так, наприклад, О.О. Грицанов і С.О. Радіонова визначили соціальний контроль як механізм саморегуляції системи, що забезпечує впорядковану взаємодію її складових елементів за допомогою нормативного регулювання. Автори відмічають, що як частина загальної системи узгодження взаємодії індивідів і суспільства первинний соціальний контроль задається наявністю інституційної організації суспільства. Соціальний інститут контролює поведінку, встановлюючи зразки, які надають поведінці один із багатьох теоретично можливих напрямів [4, с. 661].

Т.М. Кузьменко, досліджуючи сутність і функції соціального контролю, наводить такі його визначення: соціальний контроль – це засоби переконання, навіювання, приписів і заборон; система примусу (аж до застосування фізичного насилля); система способів вираження визнання, відзначення, нагород, завдяки яким поведінка підгруп та індивідів приводиться у відповідність прийнятним зразкам, цінностям; соціальний контроль – механізм самоорганізації (саморегуляції) і самозбереження суспільства шляхом установа й підтримки нормативного порядку, усунення, нейтралізації або мінімізації девіантної поведінки [5]. В.В. Вербець, О.А. Субот, Т.А. Христюк пишуть, що соціальний контроль – засіб саморегуляції соціальної системи, що забезпечує упорядковану взаємодію її елементів шляхом нормативного (у тому числі правового) регулювання; сукупність засобів і методів впливу суспільства на небажані форми поведінки з метою їх знищення або мінімізації [6]. В.Я. Малиновський характеризує контроль як процес забезпечення досягнення організацією своєї мети, що складається з установа й критеріїв, визначення фактично досягнутих результатів і запровадження корективів у тому випадку, якщо досягнуті результати суттєво відрізняються від установлених критеріїв [7, с. 293].

Отже, спираючись на вищенаведені наукові думки щодо змісту поняття «соціальний контроль», можемо дійти висновку, що він являє собою один із фундаментальних і невід'ємних ас-

пектів соціального управління, сутність якого полягає в перевірці стану об'єкта контролю, спостереженні за ним з метою з'ясування ступеня його відповідності встановленим нормам, вимогам, зразкам, виявлення та, відповідно, усунення наявних у ньому відхилень, недоліків, а також запобігання їх можливій появі в подальшому. Із цього приводу слушною є думка, яку висловлюють Н.В. Дикань та І.І. Борисенко. Автори пишуть, що контроль – фундаментальний елемент процесу управління. Ні планування, ні створення організаційних структур, ні мотивацію не можна розглядати повністю окремо від контролю. Справді, майже всі ці процеси є невід'ємними частинами загальної системи контролю в певній організації. Види контролю (попередній, поточний, заключний) мають одну й ту саму мету: сприяти тому, щоб фактично одержані результати були якомога подібними до таких, що вимагаються [8]. Також варто відмітити точку зору В.Я. Малиновського, який зазначає, що природа контролю виявляється в його основних проявах як функції різних інститутів системи управління суспільними процесами. Це стосується соціального управління та політичного керівництва. Функція соціального контролю полягає в спрямуванні процесу управління на встановлення ідеальної моделі коригування поведінки підконтрольного об'єкта. Головною метою цієї функції є блокування відхилень діяльності суб'єкта управління від заданої управлінської програми, а в разі виявлення аномалій – приведення управлінської системи в стійкий стан за допомогою всіх наявних регуляторів [7, с. 291].

Основними проявами соціального контролю в житті кожного сучасного суспільства є державний і громадський контроль. В.Б. Авер'янов зазначає, що в системі засобів забезпечення законності в державному управлінні державний контроль посідає важливе місце. Загалом контроль використовується для перевірки відповідності діяльності учасників суспільних відносин установленим приписам, у рамках і межах яких вони мають діяти [9, с. 348]. Мета контролю, на думку автора, полягає в установленні результатів діяльності певних суб'єктів, допущених відхилень від прийнятих вимог, принципів організації, виявленні причин цих відхилень, а також у визначенні шляхів подолання перешкод для ефективного функціонування всієї системи [9, с. 348].

Д.М. Павлов у своїх працях пише, що контроль – складова (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 підконтрольних органів [10, с. 75]. Сутність контролю юрист убаचाє в спостереженні за функціонуванням відповідного підконтрольного об'єкта, в одержанні об'єктивної та достовірної інформації про стан законності й дисципліни з метою своєчасного вжиття заходів щодо запобігання та усунення порушень законності й дисципліни та притягнення порушників до відповідальності [10, с. 75–76]. На думку Д.М. Бахраха, державний контроль – це найважливіший вид зворотного зв'язку, каналами якої суб'єкти влади отримують інформацію про фактичний стан справ, про виконання рішень [11, с. 432].

Що ж стосується громадського контролю, то він, як пише О.В. Полтарак, являє собою систему відносин громадянського суспільства з державою, яка ґрунтується на підзвітності органів державної виконавчої влади органам державної законодавчої влади (парламентський контроль) недержавним структурам («третьому секторові» та засобам масової інформації) [12]. Автор підкреслює, що основне спрямування громадського контролю над силовими структурами – запобігання перетворенню країни на державу «поліцейського типу», сприяння розвитку демократичних процесів у контрольованих структурах [12].

Л.П. Рогатіна пропонує два підходи до розуміння громадського контролю, а саме: вузький – це контроль за діяльністю органів влади, здійснюваний громадянами й інституційними структурами громадянського суспільства з метою виявлення та припинення різних видів зловживання владою; широкий – це суспільне явище, змістом якого є участь громадянського суспільства у визначенні основних напрямів внутрішньої й зовнішньої політики держави, у вирішенні суспільно значимих питань на всіх рівнях і контроль процесу здійснення [13, с. 3].

С.Ф. Денисюк, аналізуючи проблему громадського контролю за правоохоронною діяльністю, зазначає, що такий контроль є юридичною гарантією законності, за своєю сутністю він являє собою сукупність умов, засобів, організаційно-правових заходів, безпосередньо спрямованих на забезпечення законності діяльності правоохоронних органів. Далі автор пише, що громадський контроль – це сукупність дій суб'єктів контролю, врегульованих переважно нормами права, що здійснюється на диспозитивних засадах, а наслідки мають рекомендаційний характер і полягають у перевірці законності адміністративної діяльності правоохоронних органів, їхніх посадових і службових осіб, стану дотримання прав, свобод фізичних і юридичних осіб під час застосування заходів адміністративного примусу, прийнятті управлінських рішень, які стосуються забезпечення вказаних прав і свобод [14, с. 6].

Варто відмітити, що поняття державного контролю визначається на рівні деяких нормативно-пра-

вових актів, так, наприклад, у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» записано, що державний нагляд (контроль) – діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їхніх територіальних органів, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання й забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт і послуг, прийняттого рівня безпеки для населення, навколишнього природного середовища [15]. Або ж, скажімо, у Законі України «Про ветеринарну медицину» від 25.06.1992 № 2498-ХІІ встановлено, що державний ветеринарно-санітарний контроль – функції, що виконуються державними інспекторами ветеринарної медицини та/або уповноваженими лікарями ветеринарної медицини й полягають у постійному забезпеченні виконання встановлених чинним законодавством ветеринарно-санітарних заходів і технічних регламентів [16]. Відповідно до Закону України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» від 02.12.2010 № 2735-VI, державний контроль продукції – це діяльність органів доходів і зборів із забезпечення відповідності продукції, що ввозиться на митну територію України для вільного обігу, встановленим вимогам, а також забезпечення відсутності загроз від такої продукції суспільним інтересам [17]. Щодо поняття «громадський контроль», то його чіткого визначення в чинному законодавстві немає. Як приклад можна навести хіба що Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» від 05.11.2008 № 976, у якій закріплено, що громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади є складовою механізмом демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства, громадськими радами оцінювання діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття й виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх урахування органами виконавчої влади у своїй роботі [18]. Утім «громадська експертиза» – все ж таки поняття більш вузьке, аніж громадський контроль, і поглинається останнім.

Також справедливим буде зазначити, що спроби визначити поняття громадського контролю робилися в декількох законопроектах, присвячених урегулюванню цього питання. У них пропонувалося розуміти громадський контроль як організаційно оформлену діяльність громадян України з контролю за відповідністю діяльності об'єктів громадського контролю нормам Конституції Укра-

їни, законів України, інших нормативно-правових актів і за дотриманням ними державної дисципліни; діяльність суб'єктів громадського контролю з нагляду, перевірки та оцінювання діяльності об'єктів громадського контролю на предмет відповідності такої діяльності вимогам, установленим законодавством України, та суспільним інтересам; суспільну діяльність громадських об'єднань, предметом якої є здійснення нагляду за відповідністю діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб Конституції України, законам України, іншим нормативно-правовим актам і за дотриманням ними державної дисципліни [19]. Однак не один із законопроектів про громадський контроль так досі й не прийнятий. При цьому вважаємо за потрібне відзначити, що сфера розповсюдження та об'єктна складова громадського контролю в зазначених законопроектах не однакова: в одних він стосується лише діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб, а в інших в якості об'єкта контролю зазначається діяльність як наведених суб'єктів, так і підприємств, установ, організацій незалежно від їхніх форм власності й організаційно-правових форм діяльності. У контексті нашого дослідження найбільш прийнятним є саме останнє бачення громадського контролю, адже, по-перше, навчальні заклади можуть засновуватися як на державній, так і на комунальній і (або) приватній формах власності, а по-друге, в умовах функціонування в навчальних закладах органів громадського самоуправління цілком справедливим буде вести мову й про наявність у них громадського контролю.

Отже, спираючись на вищевикладене, можемо дійти висновку про те, що державний і громадський контроль є одним із ключових напрямів управлінської діяльності, що має на меті забезпечення режиму законності й підтримки стану правопорядку та відповідної дисципліни як у масштабах суспільства загалом, так і в певних сферах його життя й у межах діяльності окремих суб'єктів. Контроль є потужним засобом корегування та спрямування соціальної діяльності. Однак разом із тим не варто його розглядати виключно як спосіб впливу, він є передусім формою взаємозв'язку, взаємодії суб'єкта й об'єкта управління, в ході якого (якої) перший отримує необхідну інформацію про стан другого. Тобто, контроль не здійснюється заради самого себе та не має на меті вчинення тиску на об'єкт, а спрямовується на вдосконалення, поліпшення останнього, оптимізацію, підвищення якості й ефективності його функціонування, використання шляхом виявлення та усунення наявних у ньому недоліків і відхилень, а також у разі необхідності притягнення винних у їх появі осіб до відповідної юридичної відповідальності. Щодо цього варто відзначити

статтю й Лімської декларації керівних принципів контролю, в якій закріплено, що контроль – не самоціль, а невід’ємна частина системи регулювання, метою якої є з’ясування відхилень від прийнятих стандартів і порушень принципів законності, ефективності й економії витрачання матеріальних ресурсів на можливо більш ранній стадії, щоб мати можливість прийняти коригувальні заходи, в окремих випадках притягнути винних до відповідальності, отримати компенсацію за заподіяну шкоду або здійснити заходи щодо запобігання або скорочення таких порушень у майбутньому [20].

Отже, виходячи з вищевикладеного можемо зробити висновок про те, що контроль у сфері надання освітніх послуг – це діяльність компетентних органів державної влади та місцевого самоврядування, а також органів управління окремих навчальних закладів, спрямована на забезпечення в діяльності навчальних закладів належного рівня законності, якості й ефективності надання освітніх послуг. Завданнями цього контролю є збір та аналіз інформації про діяльність навчального закладу з метою виявлення в останній порушень і невідповідностей офіційно встановленим вимогам і стандартам, а також інших недоліків і прогалин у роботі навчальних закладів, наявність яких негативно позначається чи може позначитися на якості освітніх послуг, що надаються ними, а отже, порушуються чи можуть бути порушені законні інтереси осіб, які ці послуги отримують або мають на меті отримати в конкретному навчальному закладі.

Література

1. Адміністративне право України : [підручник] / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. – 2 вид., змін, і доп. – К. : Істгна, 2012. – 528 с.
2. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю.С.Шемшученко(головаредкол.)таін.-К.:Укр.енцикл., 1998. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://cyclor.com.ua/content/view/1147/58/1/12/#20831>.
3. Етимологічний словник української мови : у 7 т. – К. : Наукова думка, 1985. – Т. 2. – 1985. – 570 с.
4. Новейший философский словарь / сост. А.А. Грицанов. – Мн. : Изд. В.М. Скакун, 1998. – 896 с.
5. Кузьменко Т.М. Соціологія : [навчальний посібник] / Т.М. Кузьменко. – К. : Центр учбової літератури, 2010. – 320 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pidruchniki.ws/12560607/sotsiologiya/sotsialniy_kontrol_yogo_vidi_funktsiyi.
6. Вербець В.В. Соціологія : [навчальний посібник] / В.В. Вербець, О.А. Субот, Т.А. Христюк. – К. : КОЦДОР, 2009. – 550 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pidruchniki.com/15100827/sotsiologiya/sistema_sotsialnogo_kontrolyu.
7. Малиновський В.Я. Державне управління : [навчальний посібник] / В.Я. Малиновський. – 2-ге вид., доп. та перероб. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.
8. Дикань Н.В. Менеджмент : [навчальний посібник] / Н.В. Дикань, І.І. Борисенко. – К. : Знання, 2008. – 389 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pidruchniki.com/12991010/menedzhment/upravlinskiy_kontrol.

9. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер’янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1 : Загальна частина. – 2004. – 584 с.

10. Павлов Д.М. Адміністративне право: Загальна частина : [конспект лекцій] / Д.М. Павлов. – К. : МАУП, 2007. – 136 с. – С. 123–128.

11. Бахрах Д.Н. Административное право России : [учебник для вузов] / Д.Н. Бахрах. – М. : НОРМА, 2002. – С. 443.

12. Полторац О. Громадський контроль над «силовими» структурами в Україні: проблеми та перспективи / О. Полторац [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niisp.org.ua/default~38.php>.

13. Рогатіна Л.П. Громадський контроль над державою: сутність, механізми реалізації та перспективи розвитку : автореф. дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / Л.П. Рогатіна ; Державний заклад «Південноукраїнський національний педагогічний університет імені К.Д. Ушинського». – Одеса, 2011. – 17 с.

14. Денисюк С.Ф. Громадський контроль за правоохоронною діяльністю в Україні: адміністративно-правові засади : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С.Ф. Денисюк ; Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. – Дніпропетровськ, 2010. – 36 с.

15. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 № 877-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.

16. Про ветеринарну медицину : Закон України від 25.06.1992 № 2498-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 36. – Ст. 531.

17. Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції : Закон України від 02.12.2010 № 2735-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 21. – Ст. 144.

18. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF>.

19. Проект Закону про громадський контроль від 13.07.2001 № 6358 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=9659.

20. Лімська декларація керівних принципів контролю від 01.01.1977 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/604_001.

Анотація

Литвин І. І. Правові засади діяльності контролюючих суб’єктів у сфері надання освітніх послуг. – Стаття.

У статті на основі аналізу наукових поглядів учених і чинного законодавства України досліджено теоретичні підходи до тлумачення поняття «контроль». Наголошено, що саме контроль за діяльністю навчальних закладів є одним із надзвичайно важливих факторів забезпечення високої якості надання освітніх послуг. З урахуванням конструктивного аналізу норм законодавства й теоретичних поглядів науковців надано авторське бачення тлумачення поняття «контроль у сфері надання освітніх послуг».

Ключові слова: контроль, соціальний контроль, державний контроль, правові засади, контролюючі суб’єкти, надання освітніх послуг.

Аннотация

Литвин И. И. Правовые принципы деятельности контролирующих субъектов в сфере предоставления образовательных услуг. – Статья.

В статье на основе анализа научных взглядов ученых и действующего законодательства Украины исследованы теоретические подходы к толкованию понятия «контроль». Отмечено, что именно контроль за деятельностью учебных заведений является одним из важнейших факторов обеспечения высокого качества предоставления образовательных услуг. С учетом конструктивного анализа норм законодательства и теоретических взглядов ученых представлено авторское видение толкования понятия «контроль в сфере предоставления образовательных услуг».

Ключевые слова: контроль, социальный контроль, государственный контроль, правовые основы, контролирующие субъекты, предоставление образовательных услуг.

Summary

Lytvyn I. I. Legal basis of the regulatory entities in the provision of educational services. – Article.

The article, based on an analysis of scientific views of scholars and laws of Ukraine, the theoretical approaches to the interpretation of the concept of “control”. Emphasized that it was monitoring the activities of educational institutions is one extremely important factor in ensuring high quality of educational services. Given the structural analysis of the legislation and theoretical views of scientists, given the author’s vision interpretation of “control in the provision of educational services”.

Key words: control, social control, state control, legal principles, controlling entities, providing educational services.