

УДК 342.51(477)

О.О. АВДЄЄВ, Харківський національний університет внутрішніх справ

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ УКРАЇНИ

Ключові слова: вищі навчальні заклади, державний контроль, адміністративні процедури

Під час здійснення державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів його форми і методи застосовуються в певній послідовності в певний час, тобто з певною циклічністю. Етапи проведення, зокрема, контрольних заходів «зі своїм особливим набором форм і методів іменуються в науковій літературі стадіями» [1, с.108]. Всі етапи представляють єдину процедуру контролю. Наявність процедур у діяльності державних органів забезпечує послідовність, цілеспрямованість та законність їхніх дій.

Адміністративно-правові процедури досліджувалися такими правниками, як: В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, В.М. Гаращук, Ю.М. Старилов та інші. Проте автори, як правило приділяють увагу адміністративним процедурам у загально-управлінському аспекті. Як результат – відсутність ґрунтовних наукових досліджень особливостей процедур здійснення деяких окремих видів державної діяльності, зокрема, це стосується адміністративних процедур здійснення державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів України.

На підставі викладеного метою статті є: дослідити адміністративні процедури здійснення державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів України. Задля цього планується встановити сутність та особливості адміністративної процедури державного контролю за діяльністю вищих навчаль-

них закладів України, здійснити їх класифікацію та відзначити недоліки (прогалини). Новизна роботи полягає у визначенні значення та особливостей адміністративної процедури здійснення державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів України.

Розвиток національного законодавства, що регулює адміністративні процедури, відбувається, в тому числі, й через удосконалення адміністративно-процесуальних норм, оскільки ефективність адміністративних процедур залежить не тільки від встановлення та закріплення матеріальних адміністративних норм, а й від існування ефективного механізму їх реалізації.

По суті, адміністративні процедури повинні виконувати стримуючу, обмежуючу роль у процесі реалізації державними органами та органами місцевого самоврядування розпорядчих повноважень. Детальна регуляція юридичних процедур, на думку М.Новікової, позбавляє владні структури можливості маніпулювати своїм статусом, зводить до мінімуму необґрунтований адміністративний розсуд, виключає надмірну свободу публічних органів і посадових осіб у визначенні допустимого режиму власної управлінської діяльності [2, с.44].

Основною метою адміністративних процедур є закріплення правил проведення контролюючих дій на кожному їх етапі. В загальній теорії і практиці державного контролю виокремлюють наступні його стадії, а саме: перший етап – передконтрольний: планування та прогнозування контрольної діяльності; визначення об'єкта та виду контролю; встановлення меж і засобів контрольних дій; визначення колективної або індивідуальної особи з контрольними функціями; другий етап – контрольний процес: рішення про проведення контрольного захисту; використання засобів контрольної діяльності у відповідних організаційних формах; проведення контрольних дій; третій етап – завершальний: підсумково-аналітична робота; узагальнення виконання контрольного завдання; прийняття рішення за

результатами контролю в формах постанови, рекомендацій, висновків, подання [3, с.483].

Зрозуміло, що наведена схема лише в загальних рисах характеризують стадії контролю і не є універсальним. Звичайно, ефективність функціонування подібної системи буде залежати від конкретної організаційної структури (наприклад, підрозділу ради, його виконавчого апарату), що візьме на себе обов'язок виконання функцій інформаційного забезпечення [4].

На думку М. Маркова, по-справжньому правильна процедура повинна включати в себе «формулювання мети, прийняття рішення шляхом зіставлення різних варіантів і альтернатив, організацію виконання рішення, аналіз результатів» [5, с.74] Очевидно, що необхідність посилення державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів полягає в тому, щоб приймати обґрунтовані рішення, контролювати їх виконання, а також здійснювати контроль за результатами вже проведених перевірок. З метою визначення процедури здійснення державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів необхідно виділити її стадії.

Перша стадія – прийняття рішення щодо проведення перевірки. Одразу слід наголосити, що таке рішення має бути обґрунтованим та відповідати вимогам Наказу МОН України від 25.01.2008 р. № 34 «Про затвердження Порядку здійснення державного контролю за діяльністю навчальних закладів». Згідно із зазначеним Наказом, державний контроль здійснюється на плановій основі відповідно до ст.5 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», що забезпечується шляхом розробки перспективних і поточних планів контролю з визначенням періодичності та черговості форм контролю.

Планові заходи здійснюються відповідно до річних або квартальних планів, які затверджуються органом державного нагляду (контролю) до 1 грудня року, що передуює плановому, або до 25 числа останнього місяця кварталу, що передуює плановому. Орган державного контролю за діяльністю вищих на-

вчальних закладів визначає у віднесеній до його відання сфері критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від здійснення господарської діяльності вищих навчальних закладів та надання неналежних послуг в сфері освітньої діяльності. З урахуванням значення прийнятного ризику всі вищі навчальні заклади, що підлягають контролю, відносяться до одного з трьох ступенів ризику: з високим, середнім та незначним.

У межах переліку питань кожен орган державного нагляду (контролю) залежно від цілей заходу має визначити ті питання, щодо яких буде здійснюватися державний контроль за діяльністю вищого навчального закладу.

Органи державного контролю за діяльністю вищого навчального закладу здійснюють планові заходи з державного контролю за діяльністю вищого навчального закладу за умови письмового повідомлення вищого навчального закладу про проведення планового заходу не пізніше як за десять днів до дня здійснення цього заходу. Повідомлення повинно містити: дату початку та дату закінчення здійснення планового заходу; найменування вищого навчального закладу, щодо діяльності якого здійснюється захід; найменування органу державного контролю. Повідомлення надсилається рекомендованим листом чи телефонограмою за рахунок коштів органу державного контролю за діяльністю вищого навчального закладу або вручається особисто керівнику вищого навчального закладу під розписку.

Плановий контроль за діяльністю вищих навчальних закладів проводиться з періодичністю, що визначається: Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»; для акредитаційної експертизи та атестації – постановами Кабінету Міністрів України від 09.08.2001 р. № 978 «Про затвердження Положення про акредитацію вищих навчальних закладів і спеціальностей у вищих навчальних закладах та вищих професійних училищах», від 12.02.1996 р. № 200 «Про ліцензування, атестацію та акредитацію навчальних закла-

дів», від 08.08.2007 р. № 1019 «Про ліцензування діяльності з надання освітніх послуг»; для інших форм – планами державного контролю.

Процедура прийняття рішення щодо проведення позапланового контролю за діяльністю вищих навчальних закладів теж чітко регламентована. Позаплановий державний контроль за діяльністю вищих навчальних закладів відбувається за наступних умов: подання суб'єктом господарювання письмової заяви до відповідного органу державного нагляду (контролю) про здійснення заходу державного нагляду (контролю) за його бажанням; виявлення та підтвердження недостовірності даних, заявлених у документах обов'язкової звітності, поданих суб'єктом господарювання; перевірка виконання суб'єктом господарювання приписів, розпоряджень або інших розпорядчих документів щодо усунення порушень вимог законодавства, виданих за результатами проведення планових заходів органом державного нагляду (контролю); звернення фізичних та юридичних осіб про порушення суб'єктом господарювання вимог законодавства. Позаплановий захід у цьому разі здійснюється тільки за наявності згоди центрального органу виконавчої влади на його проведення; неподання у встановлений термін суб'єктом господарювання документів обов'язкової звітності без поважних причин, а також письмових пояснень про причини, які перешкождали поданню таких документів; настання аварії, смерті потерпілого внаслідок нещасного випадку або професійного захворювання, що було пов'язано з діяльністю суб'єкта господарювання.

Під час проведення позапланового заходу з'ясовуються лише ті питання, необхідність перевірки яких стала підставою для здійснення цього заходу, з обов'язковим зазначенням цих питань у посвідченні (направленні) на проведення державного нагляду (контролю).

Позаплановий державний контроль за діяльністю вищих навчальних закладів може проводитись на підставі доручень Секретаріату Президента України, Кабінету Міністрів

України, депутатських запитів, звернень правоохоронних органів, органів виконавчої влади та обґрунтованих належним чином звернень громадян щодо порушень у сфері освіти за рішенням: Міністерства освіти і науки України – у навчальних закладах незалежно від форм власності й підпорядкування; міністерств та інших центральних органів виконавчої влади – у навчальних закладах за підпорядкуванням; місцевих органів управління освітою та органів місцевого самоврядування – у навчальних закладах комунальної форми власності, загальноосвітніх і професійно-технічних навчальних закладах державної та приватної форм власності за територіальною приналежністю.

Друга стадія – здійснення безпосередньо контрольних повноважень за діяльністю вищих навчальних закладів. Такі повноваження закріплені в нормативно-правових актах, що регламентують безпосередню діяльність суб'єктів нагляду та контролю. Здійснюється безпосереднє проведення контрольних заходів з метою збору необхідних даних відповідно до цілей перевірки, їх оцінка з точки зору відповідності положенням нормативних правових актів, виявлення порушень, помилок, правопорушень і порушників. У рамках даної стадії проводяться аналітико-контрольні процедури. У ході перевірки увагу суб'єктів контролю за діяльністю вищих навчальних закладів також може бути звернено на обставини, що виходять за межі планів перевірки, якщо вони можуть мати значення для даного заходу.

Комісія розпочинає свою роботу після ознайомлення керівництва навчального закладу з наказом державного органу, на який покладено функції контролю, та проведення наради, на якій повідомляється порядок проведення відповідного заходу контролю.

Члени комісії працюють відповідно до плану проведення заходу контролю та отриманих завдань і кожного дня інформують голову комісії про виконану роботу. Голова комісії організовує роботу членів комісії, заслуховує їх звіти та надає необхідну допомогу в проведен-

ні заходу контролю. У разі відмови навчального закладу в проведенні заходу державного контролю або створення перешкод у роботі комісії складається акт, копія якого подається до відповідного органу ліцензування для порушення питання щодо анулювання ліцензії на здійснення освітньої діяльності.

Третя стадія – оформлення результатів державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів. Означена процедура знайшла своє закріплення в Порядку здійснення державного контролю за діяльністю навчальних закладів. Після закінчення проведення заходу державного контролю кожний член комісії готує довідку, у якій дає об'єктивну оцінку стану справ з питань, що ним перевірялись, доводить її до відома працівників, відповідальних за даний напрям роботи, і передає голові комісії. Така довідка має містити назву підрозділу вищого навчального закладу, в якому проводився захід, відбивати мету перевірки, реальний стан обстановки з виконання нормативних правових актів; виявлені відхилення, їх причини, рекомендації щодо усунення, відомості про винних осіб, а також висновки і пропозиції. На підставі довідок членів комісії її голова готує підсумковий документ (акт, довідка) установленого зразка, узгоджує його з членами комісії та доводить до відома керівника навчального закладу. Після узгодження підсумкового документа з керівником навчального закладу він друкується у трьох примірниках, підписується головою, членами комісії та керівником навчального закладу. У разі відмови керівника навчального закладу поставити свій підпис голова комісії робить відповідний запис у підсумковому документі, під яким ставлять підписи члени комісії. Підсумки роботи комісії оголошуються на засіданні Вченої, педагогічної ради або на нараді в керівника навчального закладу. Після доведення результатів проведеного заходу державного контролю до відома навчального закладу голова комісії залишає один примірник підсумкового документа в навчальному закладі. За матеріалами перевірки орган державного контролю у 5-денний

термін готує висновки щодо результатів заходу державного контролю і направляє їх до органу управління освітою за підпорядкуванням навчального закладу для прийняття відповідного рішення та до навчального закладу – для розробки заходів щодо усунення недоліків. Про результати проведення заходу державного контролю інформуються засоби масової інформації.

Четверта стадія – робота з результатами. Дана стадія повинна бути чітко скоординована і носити системний характер. Навчальний заклад протягом 15 календарних днів після отримання листа про результати перевірки розробляє заходи щодо усунення виявлених недоліків та вдосконалення роботи, які направляє до відповідного органу державного контролю. Орган державного контролю не менше одного разу на рік здійснює перевірку щодо усунення виявлених недоліків до повної їх ліквідації. Отже, процедура роботи з результатами включає: здійснення контрольних заходів за підсумками, виправлення недоліків і помилок, перевірку виконання рекомендацій, здійснення профілактичного спостереження, вивчення недоліків, розробку профілактичних і попереджувальних програм, а також здійснення контролю за рішеннями. У ході роботи нерідко ставиться питання про внесення змін в ті чи інші норми, плани, програми, управлінську діяльність в цілому.

П'ята стадія – оскарження рішення контролюючого органу. У разі незгоди керівника навчального закладу з результатами заходу державного контролю протягом 10 днів з моменту отримання підсумкового документа він має право подати до органу державного контролю свої зауваження. Якщо вони є обґрунтованими, то орган державного контролю за узгодженням з навчальним закладом повторно проводить захід державного контролю. Слід зазначити, що процедура оскарження та проведення повторного контролю не визначена в діючому законодавстві. Залишається невирішеним питання, в який термін має бути розглянута скарга керівника вищого навчального закладу. Також залишається відкритим пи-

тання щодо порядку проведення повторною перевірки, зокрема, чи мають право бути в складі комісії особи, що перевіряли перший раз діяльність вищого навчального закладу. На нашу думку, за таких умов неможливо досягти належного повторного контролю. В Наказі МОН України «Про затвердження Порядку здійснення державного контролю за діяльністю навчальних закладів» слід визначити порядок оскарження рішення комісії, а також окремо окреслити порядок проведення повторної перевірки.

Державний контроль за діяльністю вищих навчальних закладів повинен здійснюватися в певному порядку, відповідно до встановленої процедури його проведення. Запропонована нами процедура проведення контрольних заходів за діяльністю вищих навчальних закладів державними контрольними органами в цілому представляє собою загальну схему, яка є основою цілеспрямованих і систематичних дій, відповідно до якої необхідно здійснювати контроль за діяльністю вищих навчальних закладів.

Отже, процедури контролю за діяльністю вищих навчальних закладів можна класифікувати на: а) обов'язкові та необов'язкові. До обов'язкових процедур відносимо ті, що прямо закріплені в нормативних документах щодо проведення контрольних заходів. До необов'язкових слід віднести ті, що перебувають в межах повноважень конкретного контролюючого державного органу; б) залежно від мети: регулятивні адміністративні процедури, охоронні процедури. До регулятивних слід віднести такі, за допомогою яких здійснюється безпосереднє регулювання окремих аспектів проведення контрольних заходів. До охоронних слід віднести ті, що спрямовані на закріплення прав та обов'язків членів комісії, що здійснює контроль, а також керівників вищих навчальних закладів, що контролюються; в) залежно від терміну проведення: планові та позапланові; г) за рівнем правового регулювання: адміністративні процедури контролю, які регламентовані законодавчими актами; адміністративні процедури контролю,

які регламентовані підзаконними актами; адміністративні процедури контролю, які регламентовані спеціальним законодавством, що визначає повноваження суб'єктів контролю; д) залежно від правового результату: адміністративні процедури контролю, які пов'язані із прийняттям правового акта (наприклад, процедури складання довідки про результати перевірки), адміністративні процедури контролю, які не пов'язані з прийняттям правового акта (наприклад, процедури розгляду звернень, заяв, повідомлень, тощо).

На нашу думку, призначення адміністративних процедур під час контролю за діяльністю вищих навчальних закладів полягає: в упорядкуванні та приведенні до єдиних стандартів подібних за змістом та призначенням управлінських дій; у запобіганні зловживанням службовим становищем суб'єктів владних повноважень; у посиленні відповідальності суб'єктів владних повноважень за прийняті ними управлінські рішення; у забезпеченні реалізації прав та законних інтересів суб'єктів адміністративних процедур.

До особливостей таких процедур пропонуємо віднести такі: 1) сферою їх реалізації є контроль за діяльністю вищих навчальних закладів; 2) регламентуються законами та підзаконними актами, які містять норми адміністративного законодавства; 3) суб'єктами таких процедур є: з одного боку, контролюючий державний орган, з іншого – вищий навчальний заклад; 4) мають внутрішню спрямованість, оскільки пов'язані із врегулюванням внутрішньоорганізаційних питань здійснення контрольних заходів; 5) обов'язкові для виконання, їх порушення призводить до анулювання прийнятих рішень. Виходячи з аналізу нормативно-правових актів, що регламентують процедуру контролю за діяльністю вищих навчальних закладів на окремих її стадіях, можна стверджувати, що поза нормативним регулюванням залишилися наступні питання, які вимагають якнайшвидшого вирішення: а) слід закріпити основні питання, які мають бути обов'язково відображені в плані контрольних заходів (підстави проведення такого заходу,

мету та завдання, перелік об'єктів, джерела інформації, строк початку та закінчення перевірки, склад виконавців, розподіл обов'язків, об'єкти і строки робіт, порядок дій і взаємин учасників, строк надання звітів за підсумками заходу); б) слід визначити порядок відбору учасників контрольного заходу з числа фахівців, які мають професійні знання, які розуміють сутність і механізм роботи вищих навчальних закладів. Крім того, окремо слід закріпити порядок залучення фахівців-експертів, а також освітньо-кваліфікаційні вимоги до членів комісії; в) у наказі про проведення контрольного заходу слід визначати не лише склад комісії та терміни проведення перевірки, а також перелік питань, що будуть досліджені контролюючим органів. За таких умов вищі навчальні заклади матимуть можливість завчасно підготувати необхідні документи для перевірки, що значно прискорить сам процес перевірки, та належні умови роботи комісії; г) до початку проведення контрольних заходів має бути проведена нарада, на якій будуть обговорені основні питання: місце і терміни контролю, робочий план та специфіка діяльності, збіг з перевітками, що проводяться в цей же період часу іншими контрольними організаціями.

ЛІТЕРАТУРА

1. Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) / Г. В. Атаманчук. – М. : ОАО «НПО «Экономика», 2000. – 302 с.
2. Новікова М. Р. Економічні чинники функціонування державної служби у процесі інтеграції до Європейського Союзу / М. Р. Новікова // Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз : матеріали наук.-практ. конф. / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К. : УАДУ, 2002. – С. 220–224.
3. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Ін-Юре, 2002. – 668 с.
4. Державне управління в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 432 с.
5. Марков М. Технология и эффективность социального управления / М. Марков ; под ред. и с предисл. Керимовой Т. В. ; перевод с болгар. – М. : Прогресс, 1982. – 189 с.

Авдєєв О. О. Адміністративні процедури здійснення державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів України / О. О. Авдєєв // Форум права. – 2012. – № 2. – С. 9–14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-2/12aooonzu.pdf>

Охарактеризовано сутність та особливості адміністративної процедури державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів України, здійснено їх класифікацію та окреслено недоліки.

Авдеев А.А. Административные процедуры осуществления государственного контроля за деятельностью высших учебных заведений Украины

Охарактеризована сущность и особенности административной процедуры государственного контроля за деятельностью высших учебных заведений Украины, осуществлена их классификация и очерчены недостатки.

Avdeev A.A. Administrative Procedures of Realization of State Control are after Activity of Higher Educational Establishments of Ukraine

Essence and features of administrative procedure of state control are described after activity of higher educational establishments of Ukraine, their classification is carried out and defects are outlined.