

бов'язуючи дільничну комісію розмішувати плакати, що роз'яснюють порядок голосування та відповідальність за порушення законодавства про референдум (ч. 6 ст. 80), "...хоч як дивно, ... не вимагає обов'язкового розміщення на інформаційних стендах у приміщеннях для голосування власне текстів законопроектів. Це може призвести до того, що громадянин узагалі не знатиме, за які зміни до Конституції чи за який закон він голосує" [8].

Серед інших аспектів вільного голосування, визначених європейськими експертами як керівні принципи для конституційних референдумів, є й обов'язковість визнання голосування недійсним у разі, "якщо порушення могли змінити (як негативний, так і позитивний) результат голосування" [3, 264]. Таку можливість передбачав попередній Закон "Про всеукраїнський та місцеві референдуми": згідно зі ст. 41 відповідна комісія з референдуму могла визнати результати референдуму недійсними через допущені в ході голосування або під час підрахунку голосів порушення [7].

Натомість, Закон "Про всеукраїнський референдум" містить норми, згідно з якими окружна комісія референдуму зобов'язана встановити підсумки голосування в межах територіального округу референдуму не пізніше, ніж на п'ятий день з дня проведення голосування незалежно від кількості дільниць у відповідному окрузі, щодо яких прийнято рішення про визнання голосування на дільниці недійсним, а також заборону визнавати голосування недійсним у межах територіального (ч. 10 ст. 91) та закордонного округу (ч. 7 ст. 92). Закон не надає такого права й Центральній виборчій комісії [2]. Вочевидь, законодавець при прийнятті означених норм взагалі не передбачив того факту, що кількість порушень на дільницях під час голосування й підрахунку голосів можуть суттєво вплинути на якість референдуму, тобто на забезпечення ним реального народного волевиявлення. Тому, на нашу думку, відсутність можливості визнання голосування недійсним у поєднанні відсутністю в Законі вимоги мінімальної явки створює потенційну загрозу зміни Основного Закону виключно в інтересах ініціативної меншості. Ця загроза є тим більш очевидною в умовах високого рівня абсентеїзму й правового нігілізму українських громадян та недостатньої дієвості інститутів громадянського суспільства.

Література

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 30. - Ст. 141.
2. Про всеукраїнський референдум: Закон України від 6 листопада 2012 р. № 5475-VI // Голос України. - 2012.

- 28 листопада. - № 226.

3. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Президента України про офіційне тлумачення положень частин 2-3 статті 5, статті 69, частини 2 статті 72, статті 74, частини 2 статті 94, частини 1 статті 156 Конституції України (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі) // Офіційний вісник України. - 2008. - № 32. - С. 35. - Ст. 1056.

4. Керівні принципи для конституційних референдумів на національному рівні, ухвалені Венеціанською Комісією на 47 пленарній сесії (Венеція, 6-7 липня 2001 року) // Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи: пер. з англ. / за ред. Ю.Ключковського. - Вид. 2-е, випр. і доповн. - К., 2009. - С. 262-267.

5. Оніщук М.В. Референдна демократія: проблеми конституційної теорії та практики: Монографія. / М.В. Оніщук. - К.: Видавництво Європейського університету, 2009. - 450 с.; Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Референдуми в Україні: історія та сучасність: Монографія / В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко. - К.: Ін-т держави і права НАН України, 2000. - 248 с.; Янчук А.О. Теоретичні засади референдумного процесу в Україні: Монографія. - / А.О. Янчук. - К.: Видавничо-поліграфічний центр "Київський університет", 2010. - 207 с.

6. Паниотто В., Харченко Н. Социологические исследования как способ контроля за результатами выборов и референдумов / В. Паниотто, Н. Харченко // Социология: теория, методы, маркетинг. - 2001. - № 1. - С. 155-170.

7. Про всеукраїнський та місцеві референдуми: Закон України від 3 липня 1991 р. № 1286-XII (втрат. чинність) // Відомості Верховної Ради України. - 1991. - № 33. - Ст. 443.

8. Стрижак А. Легітимність Конституції держави повинна бути поза всякою підозрою / А. Стрижак // Закон і бізнес. - 2013. - № 10 (1100).

9. Федоренко В. Рішення всеукраїнського референдуму та їх юридична природа: проблеми конституційної теорії та практики / В. Федоренко // Вибори та демократія. - 2010 - № 4(26). - С. 4-9.

Мошак О.В.

*кандидат політичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного
та міжнародного права ОДУВС
Надійшла до редакції: 15.06.2013*

УДК 351.85

ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ЗДІЙСНЕННЯМ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ ОРГАНАМИ УПРАВЛІННЯ ОСВІТНЬОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ В УКРАЇНІ

Солнцева Х. В.

У світі одночасно зі зростанням впливу людського капіталу збільшується значення освіти як найважливішого чинника формування нової якості суспільства.

Освіта - основа інтелектуального, культурного, духовного, соціального, економічного розвитку суспільства й держави.

Метою освіти є всебічний розвиток людини як особистості та найвищої цінності суспільства, розвиток її талантів, розумових і фізичних здібностей, виховання

високих моральних якостей, формування громадян, здатних до свідомого суспільного вибору, збагачення на цій основі інтелектуального, творчого, культурного потенціалу народу, підвищення освітнього рівня народу, забезпечення відповідної сфери діяльності кваліфікованими фахівцями.

Під освітою розуміється цілеспрямований процес виховання й навчання в інтересах людини й суспільства, що супроводжується констатацією досягнення громадя-

© Х.В.Солнцева, 2013

нином встановлених державою освітніх рівнів. Під отриманням громадянином освіти розуміється досягнення й підтвердження визначеного ним освітнього цензу, що засвідчується відповідним документом [1].

Державний контроль за здійсненням адміністративної юрисдикції органами управління освітньою діяльністю - складний процес, складовою частиною якого є правильний вибір цілей і завдань, вивчення й глибокий аналіз досягнутого рівня навчально-виховних робіт, система раціонального планування, організації діяльності системи освіти, вибір оптимальних шляхів підвищення рівня навчання й виховання.

Для розуміння основних засад здійснення державного контролю за здійсненням адміністративної юрисдикції органами управління освітньою діяльністю насамперед необхідно визначити сутність дефініції "державний контроль".

На думку В.Б. Авер'янова, державний контроль є важливим елементом системи державного управління, який дає змогу суттєво впливати на хід управлінської діяльності, коригуючи її в разі виявлення відхилень від визначеного напрямку. Значення й важливість державного контролю особливо зростає за нинішніх умов послаблення виконавчої дисципліни, зниження ефективності управлінських рішень, недотримання вимог законодавства [2].

Державний контроль, якому притаманні систематичність, цілеспрямованість, всебічний аналіз інформації про фактичну ситуацію, перевірка відповідності управлінських дій прийнятим управлінським рішенням, вияву результатів впливу на хід управлінської діяльності, служить інтегруючим засобом перевірки загальної спрямованості управління й водночас перевірки досягнення кінцевого результату управлінської діяльності та здійснення її на певних етапах [2].

Погоджуємось з В.Б. Авер'яновим у тому, що контроль не може бути панацеєю для вирішення всіх проблем, а всебічний контроль не за всіх умов є демократичним виявом управління. Контроль не завжди слугував ефективності управління та прогресу. Проте недооцінка, применшення ролі контролю можуть вести до неконтрольованості ситуації, зменшення керованості, і навіть хаосу [2].

Контроль - невід'ємний елемент управлінської діяльності, фактор підвищення її ефективності й подальшого вдосконалення. Недооцінка чи навіть заперечення контролю небезпечно явище, оскільки відсутність "зворотного зв'язку", інформації про дії управлінських рішень, їх виконання та подальшого формування управлінської стратегії може суттєво впливати на всю динамічну систему забезпечення реалізації виконавчої влади.

Слід знаходити справедливу рівновагу між двома крайностями. Потрібно уникати недооцінки ролі контролю в механізмі державної влади, зокрема у сфері виконавчої влади. Водночас слід розуміти, що сам по собі контроль не забезпечить досягнення максимальних результатів управління. Він спрямований на підвищення його ефективності й приведення в межі визначених правил [2].

Держава є одним з головних суб'єктів здійснення контрольної функції в суспільстві. Це випливає з того, що держава має можливості й наділена реальними повноваженнями для впливу на суспільство, при здійсненні якого покладається на результати контролю.

Слід зауважити, що як у юридичній, так і в економічній та філософській літературі питанням контролю

завжди приділялась велика увага. Різні науковці при розгляді цього питання керувалися своїм розумінням і виділяли багато його різновидів. Аналіз досліджень проблем контролю дає підстави твердити про існування різних точок зору на таке явище.

Наприклад, у країнах Західної Європи на державний контроль покладали в основному однакові завдання. Всюди він був спрямований, головним чином, на ревізію дій як виконавців, так і розпорядників зі збору державних доходів і здійснення витрат. Ревізія ця в більшості держав зводилася переважно до документальної перевірки за наслідками дій. Поняття контролю на 30-ті роки пов'язувалося з поняттям "рахувати" [2, 79].

Поступово сфера контролюючої діяльності держави розширювалася, і саме поняття "контроль" набувало нового змісту.

Демократичні процеси, що нині відбуваються в Україні, впливають на всі елементи механізму державної влади. Вони вплинули й на поняття контролю, контрольної діяльності державних органів, форм і методів контролю. Контроль, що здійснює держава сьогодні, не може зводитися лише до обліку надходжень до бюджету та проведення ревізій і перевірок. Поряд із широким поняттям контролю, яке включає спостереження, аналіз, зіставлення, перевірки, масштаб і обсяг, контроль розглядають і звужено - як певну діяльність відповідних органів, які за допомогою притаманних їм форм, методів та визначених процедур здійснюють перевірку й нагляд.

Характеризуючи контроль, деякі автори розглядають його як один з принципів діяльності органів держави або відносять до методів управління, вбачаючи в контролі лише певний спосіб діяльності й можливість впливу за його допомогою на поведінку відповідного об'єкта.

З приводу існуючих у науковій юридичній літературі думок щодо контролю М.С. Студенікіна звертала увагу на те, що складається враження, ніби йдеться про різні речі. Розглядаючи явище контролю, автори характеризують його як перевірочну діяльність і вивчають її в різних аспектах, з різних точок зору [3, 12].

Усі автори розглядають контроль стосовно певної сфери та предмета свого дослідження. Існування таких ніби різних поглядів на явище контролю дає підстави стверджувати, що це - багатопланове й багатогранне явище.

К.В. Шоріна, досліджуючи проблему контролю за діяльністю органів державного управління, особливо підкреслювала цю багатоплановість [4, 79].

В юридичній науковій літературі контроль в основному розглядають як функцію державних органів, хоча є праці, в яких він виступає як правова форма, як метод чи принцип діяльності державних органів. Досить характерним є дослідження й аналіз контролю як одного із засобів забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні.

Управління та державний контроль за здійсненням адміністративної юрисдикції органами управління освітньою діяльністю здійснює система керівних органів, яка включає парламентсько-президентський, урядово-центральний, регіональний, обласний і районний рівні. Парламентсько-президентський рівень визначає державну освітню політику, розробляє законопроекти, нормативно-правову базу функціонування й розвитку освіти. Кабінет міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади реалізовує управління освітою та контроль за здійсненням повноважень органами

управління освітньою діяльністю як безпосередньо, так і через Міністерство освіти і науки України (далі - МОН), міністерства й відомства, яким підпорядковані установи освіти. Більшість планових, керівних і контрольних функцій управління освітою належить МОН України. Міністерство як центральний орган виконавчої влади бере участь у визначенні державної політики в галузі освіти, реалізує державну освітню політику, здійснюючи контроль за її втіленням і дотриманням актів законодавства про освіту; розробляє програми розвитку та державні стандарти освіти; визначає нормативи матеріально-технічного, фінансового забезпечення навчальних закладів; здійснює керівництво державними закладами освіти, контроль за додержанням державних освітніх стандартів, державного інспектування; формує й розміщує державне замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою; забезпечує випуски навчальної літератури, розробляє проекти положень про навчальні заклади, що затверджуються Кабінетом міністрів України; організовує атестацію педагогічних і науково-педагогічних працівників щодо присвоєння їм кваліфікаційних категорій, педагогічних та вчених звань тощо. Акти МОН України, прийняті в межах його повноважень, є обов'язковими для органів управління освітою, навчальних закладів [5].

Інші міністерства й відомства, яким підпорядковані освітні установи (Міністерство культури і мистецтв України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство юстиції України, Міністерство внутрішніх справ України, Служба безпеки України, прокуратура тощо), також беруть участь у здійсненні державної політики в галузі освіти, проведенні державного інспектування, акредитації закріплених за ними навчальних закладів, контролюють дотримання вимог щодо якості освіти, організовують запровадження в практику досягнень науки й передового досвіду. Акти цих міністерств і відомств, прийняті в межах їх компетенції, є обов'язковими для місцевих органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підпорядкованих їм органів управління освітою, навчальних закладів відповідного профілю.

На регіональному, обласному, районному рівнях управління освітою та контроль за здійсненням діяльності освітніх закладів реалізують у межах компетенції Рада міністрів Автономної Республіки Крим (РМ АР Крим), місцеві органи державної виконавчої влади й органи місцевого самоврядування, які встановлюють обсяги бюджетного фінансування навчальних закладів, фінансують утримання закладів комунальної власності; забезпечують розвиток мережі, зміцнення матеріальної бази, господарське обслуговування закладів освіти, здійснюють соціальний захист працівників освіти, дітей, учнів, студентів, створюють умови для їх виховання, навчання й роботи відповідно до нормативів матеріально-технічного й фінансового забезпечення; організовують облік дітей дошкільного та шкільного віку, контролюють виконання вимог щодо їх освіти тощо. Рада міністрів АР Крим, місцеві органи державної виконавчої влади й органи місцевого самоврядування створюють відповідні органи управління освітою - Міністерство освіти і науки АР Крим, обласні управління освіти і науки, районні, міські відділи (управління) освіти. Управління освіти й науки в межах своїх повноважень здійснюють керівництво освітньою сферою на території області, міст Києва, Севастополя. Основні їх завдання: реалізація державної політики в галузі освіти; забезпечення освіти; контроль за дотриманням

законодавства з питань освіти, забезпеченням навчальними закладами державних вимог щодо змісту, рівня й обсягу дошкільної, позашкільної, загальної середньої та професійно-технічної освіти; організація кадрового й науково-методичного забезпечення навчально-виховного процесу; розробка прогнозів розвитку мережі навчальних закладів; керівництво навчальними закладами, що належать до сфери їх управління.

Проблемам удосконалення реалізації виконавчо-розпорядчих функцій органів управління освітньою діяльністю, а також здійснення контролю з боку держави за цим процесом приділено особливу увагу в Національній доктрині розвитку освіти, в якій зафіксовані такі основні напрями модернізації управління освітою: оптимізація державних управлінських структур, децентралізація управління; перерозподіл функцій і повноважень між центральними й місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та навчальними закладами; перехід до програмно-цільового управління; поєднання державного й громадського контролю; запровадження нової системи управлінської діяльності, що базується на принципах взаємоповаги, позитивної мотивації; прозорість розробки, експертизи, апробації та затвердження нормативно-правових документів; створення системи моніторингу ефективності управлінських рішень, їх впливу на якість освітніх послуг на всіх рівнях; організація експериментальної перевірки й експертизи освітніх інновацій; впровадження новітніх інформаційно-управлінських і комп'ютерних технологій тощо.

Отже, сучасне управління освітньою сферою має передбачати визначення цілей, завдань освітніх інституцій; забезпечення ефективності їх діяльності через дієву систему формування й організації виконання рішень; підтримку функціонування та здійснення контролю за діяльністю освітніх закладів з боку держави.

Література

Про освіту: Закон України від 23.05.1991 № 1060-XII / Відомості Верховної Ради України. - 1991. - № 34. - Ст. 451.

В.Б. Аверьянов. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). - К.: Видавництво "Юридична думка", 2004. - 584 с.

М.С Студеникина. Государственный контроль в сфере управления / М.: Юридическая литература, 1974. - С. 12.

Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления. - М., 1981. - С. 78-82.

Про Міністерство освіти і науки: Положення, затверджене указом Президента України від 25 квітня 2013 року № 240. - [Електронний ресурс]: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws>

Солнцева Х.В.

*радник директора Департаменту науки і освіти
Харківської обласної державної адміністрації
Надійшла до редакції: 09.06.2013*