

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ КИЇВСЬКИЙ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА**



Кушнір Сергій Миколайович

УДК 35.072.2: 37 (477)

**ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ:
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Автореферат
дисертації на здобуття наукового ступеня
доктора юридичних наук

Київ – 2018

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Запорізькому національному університеті Міністерства освіти і науки України.

Науковий консультант –

доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України

Коломоєць Тетяна Олександрівна,
Запорізький національний університет,
декан юридичного факультету.

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор

Кузьменко Оксана Володимирівна,
Національна академія внутрішніх справ,
завідувач кафедри адміністративного права та процесу;

доктор юридичних наук, доцент

Губерська Наталія Леонідівна,
Київський національний університет
імені Тараса Шевченка,
професор кафедри фінансового права;

доктор юридичних наук, доцент

Мацелик Тетяна Олександрівна,
Університет державної фіскальної служби України,
завідувач кафедри господарсько-правових дисциплін.

Захист відбудеться «28» березня 2018 року о «10⁰⁰» годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.001.04 Київського національного університету імені Тараса Шевченка за адресою: 01601, м. Київ, вул. Володимирська, 60.

З дисертацією можна ознайомитись у науковій бібліотеці імені М. Максимовича Київського національного університету імені Тараса Шевченка за адресою: м. Київ, вул. Володимирська, 58, зала № 12.

Автореферат розісланий «25» січня 2018 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради



Л.М. Чуприна

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Освіта є визначальним фактором політичної, соціально-економічної, культурної та наукової життєдіяльності держави й суспільства. Її потенціал полягає не тільки у відтворенні, а й у нарощуванні інтелектуальних, духовних та економічних можливостей держави. Освіта є стратегічним ресурсом поліпшення добробуту конкретної людини, заможності суспільства загалом та зміцнення авторитету й конкурентоспроможності України на міжнародному просторі.

Водночас сфера освіти в Україні переживає черговий етап реформування, зумовлений наявністю тривалий час не вирішуваних проблем системного характеру та масштабного значення. У цьому аспекті цілком об'єктивно можна вести мову про занепад матеріально-технічної бази значної кількості навчальних закладів (у тому числі й вищих), зниження соціального статусу працівників освіти, розпорошеність і, як наслідок, недосконалість освітнього законодавства, надмірну комерціалізацію освітніх послуг, погіршення якості освіти, застарілість методик навчання та падіння рівня знань учнів і студентів, несистемне оновлення змісту освіти тощо. У свою чергу вища освіта як складова частина системи освіти вимагає своєї модернізації відповідно до сучасних реалій, а законодавство у сфері вищої освіти потребує не лише подальшої адаптації до європейських і світових стандартів, а й пристосування до нових потреб економіки держави.

Окрім вказаних проблем, останнім часом гострою перешкодою на шляху сталого розвитку сфери вищої освіти є недостатньо ефективна система публічного адміністрування, а саме відсутня досконала модель збалансованого державного й громадського контролю як за якістю надання освітніх послуг вищими навчальними закладами (далі – ВНЗ), так і у сфері вищої освіти загалом. За інформацією Державної служби статистики України, на початок 2016–2017 навчального року в Україні налічувалось 657 вищих навчальних закладів (без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та частини зони проведення антитерористичної операції). У цих ВНЗ навчались 1 587 000 студентів (на початок 2015–2016 навчального року – 659 ВНЗ та 1 605 000 студентів у них). У 2016 році ВНЗ України випустили 387 000 фахівців, що на 61 000 осіб (13,6%) менше, ніж у 2015 році. Наведені статистичні дані є досить показовими, оскільки підтверджують структурну складність сфери вищої освіти, свідчать про значну кількість суб'єктів освітнього процесу та обсяги освітніх послуг, що надаються ВНЗ, а також підкреслюють важливість перегляду наявних правових та організаційних засад контролю в цій сфері. Водночас трансформаційні процеси в такій стратегічній для державі сфері, як вища освіта, вимагають якісно нових, зорієнтованих на утвердження принципу верховенства права наукових підходів до дослідження проблематики публічного адміністрування у сфері вищої освіти загалом і її окремих інститутів, що слугуватимуть науковою базою для реформування вказаних суспільних відносин.

Додатковим підтвердженням наукової актуальності та практичної необхідності такого дослідження є також те, що в низці офіційних документів чітко наголошено на тому, що сучасний рівень вищої освіти в Україні не дає їй змоги повною мірою виконувати функцію ключового ресурсу соціально-економічного розвитку держави. Зокрема, у Національній стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 року, схваленій Указом Президента України від 25 червня 2013 року № 344/2013, стверджується, що розроблення такої стратегії зумовлене необхідністю кардинальних змін, спрямованих на підвищення якості й конкурентоспроможності освіти в нових економічних і соціокультурних умовах, прискорення інтеграції України в міжнародний освітній простір.

Таким чином, з огляду на викладене дослідження організаційно-правових засад державного контролю у сфері вищої освіти в Україні та визначення на підставі розробленого наукового базису концептуальних векторів розвитку вітчизняного законодавства в цій сфері набуває надзвичайної актуальності.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Роботу виконано в межах планів наукових досліджень Запорізького національного університету на 2014–2018 роки, комплексних наукових проектів «Основні напрямки удосконалення законодавства України в умовах євроінтеграційних процесів» (номер державної реєстрації 0115U00710) та «Дослідження проблем теорії адміністративного права в умовах глобалізаційних процесів» (номер державної реєстрації 0115U00711). Тема дисертації має безпосереднє відношення до Національної стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 року, схваленої Указом Президента України від 25 червня 2013 року № 344/2013, та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015, відповідає Основним науковим напрямам та найважливішим проблемам фундаментальних досліджень у галузі природничих, технічних і гуманітарних наук на 2014–2018 роки, затвердженим Постановою Президії Національної академії наук України від 20 грудня 2013 року № 179 (п. 3.4.2.5), Перспективним напрямом кандидатських і докторських дисертацій за юридичними спеціальностями, затвердженим Рішенням Президії Національної академії правових наук України від 18 жовтня 2013 року № 86/11.

Мета і задачі дослідження. *Мета* дисертаційної роботи полягає в тому, щоб на підставі узагальнення раніше й нині чинного законодавства, аналізу вітчизняних і зарубіжних наукових, публіцистичних, довідникових, навчальних та інших джерел виявити сутність, характерні особливості, організаційно-правові аспекти державного контролю у сфері вищої освіти та сформулювати концептуальні засади реформування законодавства в цій сфері.

Для досягнення вказаної мети в дисертаційній роботі поставлено й вирішено такі основні *задачі*:

- встановити сутність і зміст поняття «державний контроль» як інтегрованої категорії;
- здійснити характеристику поняття «державний контроль у сфері вищої освіти» як правової категорії;

- надати доктринальне та нормативне визначення вищої освіти, окреслити її ознаки та встановити співвідношення із суміжними поняттями;
- здійснити системний аналіз вищої освіти як об'єкта державного контролю;
- охарактеризувати освітнє право (право вищої освіти) як правовий вимір існування вищої освіти;
- окреслити принципи державного контролю у сфері вищої освіти та встановити їх зміст;
- визначити мету, завдання й функції державного контролю у сфері вищої освіти;
- охарактеризувати систему суб'єктів державного контролю у сфері вищої освіти;
- окреслити форми та методи державного контролю у сфері вищої освіти;
- визначити європейські правові засади державного контролю у сфері вищої освіти;
- узагальнити досвід адміністративно-правового регулювання державного контролю у сфері вищої освіти в зарубіжних державах та запропонувати шляхи його запозичення для України;
- визначити концептуальні пропозиції теоретичного й практичного характеру, спрямовані на підвищення ефективності державного контролю у сфері вищої освіти.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають під час провадження державного контролю у сфері вищої освіти в Україні.

Предметом дослідження є організаційно-правові аспекти державного контролю у сфері вищої освіти в Україні.

Методи дослідження. Обґрунтованість теоретичних положень, рекомендацій щодо подальшого наукового розроблення теми, достовірність результатів дослідження забезпечено використанням сукупності філософських, загально- й спеціально-наукових методів, які використовуються в юридичних дослідженнях. Як основний загальнонауковий метод використовувався діалектичний метод наукового пізнання, завдяки якому здійснювалося дослідження розвитку доктрини державного контролю (підрозділ 1.2). Метод семантичного аналізу застосовано для з'ясування змісту безпосередньо пов'язаних із предметом дослідження понять «освіта», «вища освіта», «контроль», «державний контроль», «система», «структура», «форма контролю», «метод контролю», «суб'єкт контролю», «об'єкт контролю» тощо (розділи 1, 2, 3, 4). За допомогою історично-правового методу з'ясовано історіографію вчень про державний контроль (підрозділ 1.2), охарактеризовано ретроспективний аспект існування системи освіти та її підсистеми – вищої освіти (підрозділи 2.1 та 2.2). За допомогою логіко-юридичного методу було сформульовано базові для дисертаційної роботи дефініції (розділи 1, 2, 3, 4). Застосування методу системного аналізу дало змогу дослідити вищу освіту як певну систему, окреслити систему суб'єктів державного контролю у сфері вищої освіти, форми й методи їх діяльності (підрозділи 1.1, 2.2, 3.3 та 3.4).

Методи аналізу та синтезу стали в нагоді для розроблення пропозицій з удосконалення законодавства (розділи 3, 4). Метод порівняльно-правового аналізу використано для з'ясування європейських правових засад державного контролю у сфері вищої освіти та відповідного зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання (підрозділи 4.1, 4.2), метод моделювання й прогнозування – для розроблення структури концепції державного контролю у сфері вищої освіти (підрозділ 4.3).

Теоретико-методологічна основа дослідження. Варто підкреслити, що в різні історичні періоди становлення й розвитку адміністративно-правової доктрини проблематика публічного адміністрування (у тому числі державного контролю) у сфері вищої освіти привертала увагу багатьох учених-юристів. Зокрема, цими питаннями займалися В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Г.В. Атаманчук, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, О.В. Бондаренко, В.В. Галунько, В.М. Гаращук, Л.В. Головій, В.М. Горшенев, Н.Л. Губерська, І.П. Голосніченко, С.Т. Гончарук, І.С. Гриценко, Є.В. Додін, Д.М. Лук'янець, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, Н.О. Коротка, М.Н. Курко, О.В. Кузьменко, А.Ю. Куріченко, В.К. Майборода, Т.О. Мацелик, Р.С. Мельник, С.О. Мосьондз, Є.А. Огаренко, В.М. Савіщенко, Н.Г. Саліщева, В.Ф. Сіренко, Ю.М. Старілов, С.С. Студенікін, М.С. Студенікіна, Ю.О. Тихомиров, Є.М. Хриков, О.М. Якуба, Ц.А. Ямпольська та інші автори.

Проте в поле наукового пошуку згаданих правників, як правило, на монографічному та дисертаційному рівні потрапляли загальні питання публічного адміністрування в цій сфері (В.М. Савіщенко «Організаційне та правове забезпечення освіти і науки в Україні», Є.М. Хриков «Управління навчальним закладом»), адміністрування вищої (М.Н. Курко «Адміністративно-правове регулювання вищої освіти в Україні») і післядипломної освіти (Н.О. Коротка «Організаційно-правові засади публічного адміністрування у сфері післядипломної педагогічної освіти в Україні»), окремі адміністративні процедури у сфері вищої освіти (Н.Л. Губерська «Адміністративні процедури у сфері вищої освіти», Є.А. Огаренко «Адміністративно-правове регулювання діяльності вищих навчальних закладів в Україні», О.О. Авдєєв «Контроль за діяльністю вищих навчальних закладів України: адміністративно-правові засади організації та функціонування», Л.В. Головій «Організаційно-правові засади надання освітніх послуг вищими навчальними закладами України») тощо. Однак комплексно вказана проблематика ґрунтовно не вивчалася, у зв'язку із чим варто констатувати відсутність в адміністративно-правовій доктрині загально визнаних або бодай уніфікованих підходів до її розкриття.

Нормативну основу роботи становлять Конституція України, акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, міжнародні нормативно-правові акти, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України.

Емпіричну базу дослідження становлять узагальнення практичної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, політико-правова публіцистика, довідкові видання, статистичні матеріали тощо.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є одним із перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці цілісних комплексних досліджень, присвячених визначенню сутності, характерних особливостей та організаційно-правових аспектів державного контролю у сфері вищої освіти. У результаті проведеного дослідження сформульовано нові наукові положення та висновки, запропоновані особисто здобувачем, зокрема:

уперше:

- здійснено розгляд державного контролю як інтегрованої категорії. Автором наголошено на тому, що ця категорія охоплює різні сфери суспільного буття, пронизує фактично всі рівні суспільних відносин, має ознаки гносеологічного об'єкта, об'єкта пізнання з боку різноманітних наук соціально-гуманітарного циклу. Доведено, що багатогранність контролю як явища зумовлює існування розмаїття підходів до визначення його сутності не лише в юридичній, а й у філософській, соціологічній, політологічній літературі, різноманітних джерелах доктрини державного управління тощо;

- доведено, що вищу освіту варто розглядати у вузькому (конкретні правовідносини, що виникають між суб'єктами освітнього процесу щодо певної галузі знань певної кваліфікації на конкретному рівні вищої освіти) та широкому розумінні (як сукупність знань, умінь, навичок, способів мислення, якостей, компетентностей, які здобуває особа у ВНЗ чи науковій установі за визначеними галузями знань, кваліфікаціями на рівнях вищої освіти);

- обґрунтовано необхідність розроблення та прийняття Концепції державного контролю у сфері вищої освіти, метою якої є уніфікація як доктринальних, так і законодавчих положень про державний контроль у сфері освіти, що дасть змогу системно й поетапно здійснити модернізацію інституту державного контролю в цій сфері;

- окреслено систему суб'єктів державного контролю у сфері вищої освіти в Україні крізь призму її зв'язків внутрішнього й зовнішнього характеру; доведено, що вказана система суб'єктів державного контролю побудована на стійких взаємозв'язках внутрішнього та зовнішнього характеру, є сукупністю загальних і спеціальних державних контрольних органів, які на принципах координації, субординації й підпорядкування взаємодіють між собою для досягнення мети державного контролю у сфері вищої освіти;

- сформульовано мету державного контролю у сфері вищої освіти – реалізацію державної політики у сфері вищої освіти, яка також полягає в забезпеченні підготовки конкурентоспроможного людського капіталу для високотехнологічного та інноваційного розвитку держави, самореалізації особистості, забезпечення потреб суспільства, ринку праці й держави у кваліфікованих фахівцях;

удосконалено:

- теоретичні положення щодо формулювання дефініції «державний контроль у сфері вищої освіти» як правової категорії, зокрема, доведено, що державний контроль у сфері вищої освіти – це об'єктивно зумовлена діяльність спеціально уповноважених суб'єктів, що здійснюється на постійній основі, передбачає оперативне втручання уповноважених державних органів у

діяльність підконтрольних об'єктів (закладів вищої освіти), полягає в спостереженні за функціонуванням відповідного підконтрольного об'єкта, отриманні об'єктивної й достовірної інформації про стан законності та дисципліни в ньому, застосуванні заходів щодо попередження й усунення порушень законодавства, виявленні причин та умов, що сприяли порушенням правових норм, наданні підконтрольним структурам організаційної та правової допомоги, застосуванні в разі необхідності заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні норм чинного законодавства, у тому числі й освітнього, виявленні фактичного стану справ у сфері вищої освіти, наданні об'єктивної інформації про стан суспільних відносин у цій сфері тощо;

– доктринальні положення щодо сучасної системи права України та місця в ньому освітнього права; зокрема, доведено, що освітнє право є самостійною галуззю національного законодавства, галуззю національної правової науки, самостійною навчальною дисципліною та, відповідно, самостійною комплексною галуззю національного права, яка характеризується юридичною цілісністю, відособленістю в системі національного права, відносною автономністю із самостійним предметом і своєрідною комбінацією методів правового регулювання та унікальною галузевою термінологією;

– наукові положення про принципи державного контролю у сфері вищої освіти, зокрема, окреслено їх систему та сформульовано дефініцію (вихідні, керівні, основоположні ідеї, що концентрують у собі досягнення науки й практики, виражають соціальні інтереси, виконують функцію загальноправового орієнтиру здійснення контрольної діяльності компетентних органів державної влади та їх посадових осіб у сфері вищої освіти, спрямовані на вдосконалення й ефективність такої діяльності);

– характеристики завдань (основні орієнтири контрольної діяльності, що в конкретних умовах вважаються етапами досягнення поставленої мети державного контролю в цій сфері) і функцій (зумовлені досягненням мети та підпорядковані вирішенню конкретних завдань основні напрями зовнішнього прояву діяльності суб'єктів державного контролю, пов'язані з їх контролюючим впливом на вказану сферу загалом і діяльність вищих навчальних закладів та інших підконтрольних об'єктів зокрема) державного контролю у сфері вищої освіти, визначення їх змістового переліку;

– наукові положення щодо окреслення форм і методів відповідного контролю; зокрема, встановлено, що методи державного контролю у сфері вищої освіти – це сукупність конкретних прийомів, засобів, дій, за допомогою яких встановлюється відповідність діяльності вищих навчальних закладів та інших підконтрольних об'єктів вимогам чинного законодавства України; форми державного контролю у сфері вищої освіти – це зовнішній безпосередній прояв контрольної діяльності спеціально уповноважених державних органів (посадових осіб) щодо спостереження за функціонуванням вищих навчальних закладів та інших підконтрольних об'єктів;

дістали подальшого розвитку:

– теоретичні положення щодо визначення тенденцій наукових досліджень, присвячених порушеній у роботі проблематиці. Зокрема, встановлено, що

основними сучасними тенденціями в дослідженні державного контролю стали розгляд контролю як багатоаспектного, комплексного явища (функції публічного адміністрування, його форми, методу, принципу публічного адміністрування тощо) і спеціалізація наукових досліджень із деталізацією організаційно-правових засад державного контролю в різних сферах публічного адміністрування, зокрема й таких, як сільське господарство, митна справа, освіта і наука, безпека дорожнього руху, господарська та підприємницька діяльність, економічна конкуренція, сфера спеціального водокористування, нотаріальна діяльність, автомобільні перевезення, судноплавство, зв'язок, атомна енергетика, чорна металургія, нафтогазовий сектор, паливно-енергетичний комплекс, будівництво, економіка тощо;

– узагальнення зарубіжного досвіду державного контролю у сфері вищої освіти. Зокрема, встановлено, що в зарубіжних країнах існують три основні моделі контролю в цій сфері (континентальна, американська та змішана), які передбачають різний суб'єктний склад, ступінь втручання контролюючих суб'єктів у діяльність вищих навчальних закладів, деталізацію нормативних засад, у тому числі й процедурних, безпосередню мету, оформлення підсумкових результатів. Також аргументовано, що задля підвищення ефективності державного контролю у сфері вищої освіти в Україні, удосконалення його правових засад необхідне врахування позитивного правотворчого та правозастосовного зарубіжного досвіду з окресленням конкретних напрямів його запозичення;

– наукові положення щодо розгляду вищої освіти як певної системи; зокрема, окреслено такі ознаки системи вищої освіти, як цілісність, комплексність, ієрархічна організація, внутрішнє та зовнішнє функціонування, динамічність, стабільність, відкритість, історична зумовленість. Систему вищої освіти варто розглядати як підсистему системи освіти (її рівень).

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес та можуть бути використані в:

– *науково-дослідній сфері* – під час проведення наукових семінарів, наукових досліджень (акти про впровадження в навчальний процес Бердянського інституту державного та муніципального управління Класичного приватного університету від 19 квітня 2017 року, Запорізького національного університету від 19 травня 2017 року, Одеського національного університету імені І.І. Мечникова від 8 вересня 2017 року);

– *правотворчості* – для підготовки пропозицій до чинного законодавства України з питань оптимізації й підвищення ефективності роботи контролюючих органів у вказаній сфері;

– *правозастосовній діяльності* – з метою вдосконалення діяльності суб'єктів публічного адміністрування;

– *навчальному процесі* – під час підготовки навчальної літератури, навчальних програм, навчально-методичних матеріалів, під час викладання лекцій, проведення семінарських і практичних занять із дисциплін «Адміністративне право України», «Адміністративно-правова реформа в

Україні», «Адміністративний процес», «Адміністративне право в умовах реформування» (акти про впровадження в навчальний процес Дніпропетровського гуманітарного університету від 25 серпня 2017 року, Бердянського інституту державного та муніципального управління Класичного приватного університету від 19 квітня 2017 року, Університету митної справи та фінансів від 12 травня 2017 року, Університету сучасних знань України від 27 вересня 2017 року).

Апробація результатів дисертації. Результати дослідження, його основні висновки й рекомендації оприлюднені на таких 10 міжнародних науково-практичних конференціях: «Запорізькі правові читання» (м. Запоріжжя, 2014 рік), «Реформування національного та міжнародного права: перспективи та пріоритети» (м. Одеса, 2015 рік), «Сучасне державотворення та правотворення: питання теорії та практики» (м. Одеса, 2015 рік), «Державне регулювання суспільних відносин: розвиток законодавства та проблеми правозастосування» (м. Київ, 2015 рік), «Нове міжнародне право та національне законодавство – нові завдання юридичної науки», (м. Київ, 2015 рік), «Чинники розвитку юридичних наук у ХХІ столітті» (м. Дніпро, 2015 рік), «Сучасні правові системи світу: тенденції та фактори розвитку» (м. Запоріжжя, 2016 рік), «Пріоритети розвитку юридичних наук у ХХІ столітті» (м. Одеса, 2017 рік), «Сучасні правові системи світу в умовах глобалізації: реалії та перспективи» (м. Київ, 2017 рік), «Держава і право в умовах глобалізації: реалії та перспективи» (м. Дніпро, 2017 рік).

Публікації. Основні положення й результати дисертації відображені в монографії, 22 наукових статтях, 18 із яких опубліковані у виданнях, що визнані як фахові з юридичних наук, 4 статті – у зарубіжних наукових виданнях та у виданнях України, включених до міжнародних інформаційних і наукометричних баз, а також у 9 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації зумовлені метою й завданнями дослідження. Дисертація складається зі вступу, чотирьох розділів, які містять 12 підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 403 сторінки, у тому числі основного тексту – 333 сторінки. Список використаних джерел налічує 380 найменувань.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертації, визначено її зв'язок із науковими програмами, планами та темами, мету й завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, наукову новизну та практичне значення одержаних результатів, особистий внесок здобувача, відображено апробацію результатів дисертації, публікації та структуру роботи.

Розділ 1 «Державний контроль у сфері вищої освіти: теоретико-методологічні засади» складається з двох підрозділів, у яких сформульовано поняття та ознаки державного контролю як інтегрованої категорії в контексті визначення змісту державного контролю як правової категорії, висвітлено

історіографію дослідження в адміністративно-правовій науці в різні історичні періоди порушеної в роботі проблематики тощо.

У підрозділі 1.1 *«Державний контроль як інтегрована категорія»* автором підкреслено, що контроль цілком об'єктивно можна вважати своєрідним соціальним феноменом, оскільки ця функція управління державою або соціумом (плем'ям, сім'єю, громадою, соціальною групою тощо) з'явилася в осередках первісного суспільства та збереглася від прадавніх часів його перших форм організації до сьогодення.

На підставі тлумачення загальноживаного значення поняття «контроль» і його етимології з'ясовано його сутність та зміст саме як інтегрованої категорії. Наголошено на тому, що багатогранність контролю як явища зумовлює існування розмаїття підходів до визначення сутності контролю крізь призму методології різноманітних наук соціально-гуманітарного циклу.

Змістовний огляд основних векторів філософських наукових досліджень сутності контролю дав змогу визначити, що контроль вивчається представниками філософських наук, як правило, у межах дослідження філософських проблем публічного адміністрування (державного управління) та соціального управління. Резюмовано, що контроль у філософії розглядається як певний стабілізуючий фактор існування соціальних систем, функція й ознака соціального управління.

Визначено, що квінтесенцією наукових досліджень проблематики контролю з боку представників соціологічних наук є вивчення соціального контролю як засобу реагування на девіантну поведінку (тобто поведінку індивіда або групи, яка не відповідає загальноприйнятим нормам, що призводить до їх порушення) відповідного суб'єкта суспільних відносин та способу впорядкування останніх.

На підставі узагальнення різноманітних підходів представників науки державного управління до розуміння сутності й призначення контролю встановлено, що зміст цієї категорії визначається фахівцями вказаної галузі знань переважно як основний засіб досягнення законності та правопорядку в державному управлінні й суспільстві, як одна з основних функцій державного управління.

У підрозділі 1.2 *«Державний контроль у сфері вищої освіти як правова категорія»* наголошено на тому, що в юридичній довідковій літературі існує досить широке коло поглядів і підходів щодо визначення терміна «державний контроль», що пояснюється неоднаковими підходами до уявлення про сутність і зміст контролю, а також різними науковими завданнями вчених у царині дослідження вказаної проблематики, які зумовлюють альтернативне розуміння окремих аспектів державного контролю.

З'ясовано, що в чинному законодавстві України (у тому числі в галузевому про вищу освіту) існує розмаїття дефініцій державного контролю, що зумовлено специфікою тієї чи іншої сфери публічного адміністрування. При цьому таке розмаїття не свідчить про якість, змістову наближеність відповідних дефініційних аналогів та логічність нормативного матеріалу, оскільки наявні в більшості спеціальних галузевих законів і підзаконних нормативно-правових актів визначення фактично нівелюють правову сутність державного контролю

та створюють термінологічну неузгодженість, що істотно зменшує ефективність правового регулювання відповідних суспільних відносин.

На підставі узагальнення наукових здобутків у царині державного контролю як правової категорії в адміністративно-правовій літературі (у їх ретроспективі) визначено тенденції наукових пошуків у цій сфері. Вказано, що в аспекті оновлення адміністративно-правової доктрини відбувся перегляд суті, призначення та завдань державного контролю. Основними сучасними тенденціями в дослідженні проблематики державного контролю стали розгляд контролю як багатоаспектного, комплексного явища (зокрема, у роботах В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, В.М. Гаращука, І.П. Голосніченка, С.Т. Гончарука, І.С. Гриценка, С.В. Ківалова, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко та інших авторів) та спеціалізація наукових досліджень із деталізацією організаційно-правових засад державного контролю в різних сферах публічного адміністрування (наприклад, у працях Д.О. Бакая, О.Г. Бондаря, І.Б. Гончаренко, А.Л. Деркача, Р.О. Ємця, А.П. Калініченка, Н.В. Карнарук, Т.В. Корнєвої, М.Ю. Кравчук, В.І. Курила, М.Н. Курка, П.Д. Матвієнка, А.В. Матвійчука, С.М. Міщанюка, П.С. Лютікова, В.О. Невядовського, А.М. Новицького, В.О. Ромасько, А.Є. Рубана, Н.О. Трегубець, О.А. Смоляра, А.О. Собакаря, І.С. Орехової, П.М. Чистякова та інших науковців).

Встановлено, що в розвідках вітчизняних учених-адміністративістів державний контроль у сфері вищої освіти розглядається як комплексна категорія, що охоплює різні сфери й напрями діяльності ВНЗ та інших суб'єктів освітнього процесу. Водночас у більшості джерел вплив контрольних повноважень зводиться лише до діяльності ВНЗ щодо надання окремих освітніх послуг, а інші суб'єкти та процеси в цій сфері залишаються поза увагою дослідників. Зокрема, питання підготовки й проведення зовнішнього незалежного оцінювання як об'єкт державного контролю наразі не було в полі зору наукових досліджень. Не досить ґрунтовно досліджувались також аспекти контрольної діяльності засновників вищого навчального закладу. Лише в окремих роботах (наприклад, О.Ю. Меліхової, Т.О. Коломоєць та інших авторів) розглядалися питання державного контролю під час процедури здобуття наукового ступеня доктора філософії та доктора наук.

На підставі аналізу історіографії дослідження засад державного контролю, визначення етимології слова «контроль», розгляду законодавчих дефініцій «контроль» і «державний контроль», співвідношення контролю з іншими правовими категоріями та поняттями й узагальненого огляду класифікацій державного контролю визначено зміст правової категорії «державний контроль» та окреслено його ознаки.

Розділ 2 «Вища освіта як об'єкт державного контролю» складається з трьох підрозділів і присвячений з'ясуванню змісту та окресленню ознак вищої освіти як об'єкта державного контролю, освітньому праву як правовому виміру існування вищої освіти.

У підрозділі 2.1 «Вища освіта: доктринальне та нормативне визначення, ознаки, співвідношення із суміжними поняттями» з'ясовано, що поширеним є

ототожнення суміжних із поняттям «освіта» термінів як у правовій доктрині, так і в законодавстві, що зумовлює їх довільне використання, що у свою чергу дало підстави для формування авторського ряду суміжних правових понять, таких як освіта, виховання, навчання, засвоєння, викладання, соціалізація, а також їх аналізу.

Наголошено на похідному (від освіти) характері вищої освіти, їх співвідношенні як елемента (частини) та цілого. Акцентованого увагу на тому, що вища освіта є комплексним поняттям, предметом дослідження представників різних наук, її визначення закріплене як у національному, так і в міжнародному законодавстві.

Сформульовано визначення вищої освіти та виділено такі її ознаки: 1) інтегративну сукупність систематизованих знань, умінь, навичок, компетентностей, морально-етичних цінностей, способів мислення, світоглядних, громадських, професійних якостей, що передбачає її теоретико-практичний (прикладний) характер; 2) базове підґрунтя – наявність підготовки за рівнем не нижче повної загальної середньої освіти; 3) стандартизацію й унормованість (наявність нормативно визначених галузей знань, спеціальностей, напрямів, ступенів, рівнів, освітніх (освітньо-професійних чи освітньо-наукових) програм тощо); 4) цілеспрямованість; 5) наявність спеціалізованих учасників освітнього процесу – «суб'єктів, що надають освітні послуги» (наукових, науково-педагогічних працівників, фахівців-практиків, які залучаються до освітньо-професійних програм, інших працівників ВНЗ) та «осіб, що отримують освітні послуги» (здобувачів вищої освіти та інших осіб, які навчаються у ВНЗ); 6) наявність автономних спеціалізованих установ надання освіти («освітніх послуг») – ВНЗ або наукових установ; 7) інтегративний зв'язок вищої освіти з науковою діяльністю (науковими дослідженнями); 8) процедурну нормативну регламентованість із широкими повноваженнями автономних ВНЗ та наукових установ; 9) формально закріплену результативність; 10) наступність; 11) тривалість (термінову визначеність); 12) динамізм (динамічність), відкритість, мобільність; 13) випереджувальний характер; 14) новаційність; 15) системний характер; 16) рівень освіти.

У підрозділі 2.2 «Вища освіта: системний аналіз» наголошено на тому, що для повного з'ясування феномена вищої освіти як об'єкта державного контролю необхідний її системний аналіз. Запропоновано авторський алгоритм дослідження порушеної проблематики: 1) остаточне з'ясування категорії «система», її місця в суміжному понятійному ряді поряд із поняттями «структура», «елемент», «зв'язки», «систематика»; 2) виділення універсальних системних параметрів, якими є її елементи, зокрема й елементи системи вищої освіти; 3) аналіз загальносоціальних властивостей елементів вищої освіти та закономірностей їх внутрішньосистемного зв'язку й зовнішніх зв'язків з елементами системи освіти загалом.

Сформульовано висновок про те, що понятійні групи «система – елемент» та «ціле – частина» є категоріальною базою різних методів пізнання, різних підходів до об'єкта дослідження, а саме: а) системного з акцентом уваги

переважно на структурі, що сприяє виявленню закономірності виникнення й розвитку системи, що у свою чергу дає змогу досліджувати систему не тільки як систему елементів, а й як елемент іншої системи із численними зв'язками, відношеннями; б) аналітичного, зорієнтованого на розкриття компонентності об'єкта дослідження.

Підкреслено, що варто відмежовувати систему від структури, яка розглядається як система зв'язків, що забезпечують упорядкованість елементів, їх відносну стійкість; побудова та внутрішня форма організації системи, яка являє собою єдність як стійких взаємозв'язків між її елементами, так і законів цих взаємозв'язків; стійкий зв'язок та взаємовідносини елементів системи.

Автором зауважено, що систему необхідно відмежовувати від зв'язків і відношень (відносин), завдяки яким відбувається об'єднання елементів відповідної системи. При цьому зроблено наголос на тому, що має місце взаємовплив, взаємозв'язок, взаємозалежність, що й дає підстави для структурування потреби одночасного використання двох понять – «зв'язки» та «відношення» («відносини»), оскільки саме зв'язок передбачає з'єднання предметів, явищ, процесів в об'єктивній дійсності та в мисленні, а відношення – залежність між цими предметами, явищами, процесами за певною ознакою чи принципом. Підтримуючи відповідні наукові роздуми Б.М. Аркадьєвої та Р.С. Мельника, автор вказує, що поняття «зв'язок» та «відношення» відображають взаємообумовленість, взаємозалежність явищ і процесів, предметів у природі, суспільстві, мисленні, у них фіксується взаємодія елементів системи.

У підсумку аргументовано, що вища освіта є системою, у якій виділено та детально проаналізовано її підсистеми, структуру, елементи, зв'язки внутрішнього (горизонтальні й вертикальні) та зовнішнього характеру.

Підрозділ 2.3 «Освітнє право (право вищої освіти) – правовий вимір існування вищої освіти» присвячений роздумам про освітнє право як самостійну комплексну галузь національного права з власним предметом і методами правового регулювання. Акцентованого увагу на відсутності спільного бачення серед учених-адміністративістів шляхів вирішення цього питання. Також виділено чотири підходи в адміністративно-правовій літературі до визначення місця освітнього права в системі права України, що зумовлює в деяких випадках помилкове ототожнення галузі права з галуззю законодавства або навчальною дисципліною, зокрема: 1) освітнє право є самостійною галуззю права; представники вказаного підходу намагаються обґрунтувати наявність усього комплексу обов'язкових для самостійної галузі ознак; 2) освітнє право – підгалузь інших галузей права (переважно адміністративного або ж соціального права); 3) ототожнення освітнього права з однойменною галуззю законодавства; представники цього підходу пропонують варіанти систематизації останньої (Освітній кодекс України, Кодекс про освіту України, Основи законодавства про освіту і науку України тощо); 4) розгляд освітнього права як навчальної дисципліни, яка, на думку науковців, повинна впроваджуватись у навчальний процес як дисципліна вільного вибору для

студентів юридичних факультетів та як обов'язкова навчальна дисципліна для студентів педагогічних факультетів.

Встановлено, що освітнє право зорієнтоване на врегулювання суспільних відносин у сфері освіти, до яких автором віднесено такі: конституційно-правові відносини, що виникають із питань визначення й реалізації державної політики освіти; адміністративні правовідносини (публічне адміністрування у сфері освіти); трудові правовідносини між учасниками освітнього процесу; цивільно-правові відносини (щодо надання освітніх послуг, договірні та зобов'язальні відносини); відносини з приводу авторських і суміжних прав у зазначеній сфері; сімейні правовідносини (щодо здобуття освіти членами сім'ї); відносини соціального забезпечення (стосовно учасників освітнього процесу); фінансові, бюджетні, податкові правовідносини за участю учасників освітнього процесу тощо. Вказані відносини умовно поділено на дві групи: «основні відносини», що безпосередньо пов'язані із самим освітнім процесом, і «відносини з приводу освіти» («додаткові»), які опосередковують ці відносини.

Наголошено на тому, що відносини приватно-правового й публічно-правового характеру зумовлюють наявність методу субординації та координації, як і заборон, дозволів, стимулів, імперативного й диспозитивного.

У підсумку автором з огляду на певну відособленість сукупності правових норм, зорієнтованих на врегулювання певної відокремленої сукупності суспільних відносин у сфері освіти, а також із використанням комбінації субординаційно-координаційних, імперативно-диспозитивних методів правового регулювання відповідних відносин порушено питання про виділення в системі права України освітнього права як галузі права, як певної сукупності норм, що має предмет, комбінацію методів правового регулювання, певну юридичну цілісність (з розподілом на елементи – підгалузі, інститути, норми, серед яких можна виділити як підгалузь право вищої освіти, а як інститути – ліцензування, акредитацію), відносну замкнутість, автономність зі специфікою правового режиму регулювання, а також галузевий понятійний апарат (освіта, освітній процес, рівні освіти, ступені освіти, учасники освітнього процесу, освітня програма тощо).

Розділ 3 «Організаційно-правовий механізм державного контролю у сфері вищої освіти» складається із чотирьох підрозділів та присвячений окремим елементам організаційного-правового механізму державного контролю у сфері вищої освіти.

Підрозділ 3.1 «Принципи державного контролю у сфері вищої освіти» розпочато з тези про значущість правових принципів. Зокрема, з огляду на той факт, що принципи є своєрідним базисом здійснення конкретного виду діяльності, з'ясовано, що саме вони визначають загальну спрямованість, характер і зміст такої діяльності, зокрема й контрольної. Водночас автором підкреслено, що практика застосування законодавства про державний контроль (у тому числі у сфері вищої освіти) свідчить про те, що такі принципи, як верховенство права, законність, науковість та багато інших, часом не просто залишаються поза увагою уповноваженого суб'єкта, а свідомо не дотримуються, що не тільки призводить до самого факту порушення законного

права певного суб'єкта правовідносин, а й ставить під сумнів кінцевий результат контрольного заходу та його ефективність.

Автором із посиланням на роботи Р.С. Мельника вказано, що така правозастосовна практика вкрай негативно впливає на адміністративно-правову науку й законодавство, викликає в студентів, науковців і юристів відчуття того, що принципи – це зайва теоретична конструкція, хоча насправді вони відіграють визначальну роль не лише в теорії адміністративного права, а й у правотворчій та правозастосовній діяльності відповідних суб'єктів.

З урахуванням доктринальних і законодавчих положень запропоновано систему принципів державного контролю у сфері вищої освіти в Україні (верховенство права, законність, принцип справедливості, об'єктивність, обґрунтованість, принцип прозорості та відкритості, системність, систематичність, ефективність і результативність, цілеспрямованість, оперативність та економність, науковість) та охарактеризовано зміст останніх.

У підрозділі 3.2 «*Мета, завдання та функції державного контролю у сфері вищої освіти*» визначено, що такі елементи організаційно-правового механізму державного контролю у сфері вищої освіти, як принципи, мета, завдання й функції, формують, так би мовити, ідейну основу державного контролю в цій сфері та його сутнісний фундамент. Наявність вказаних елементів не просто додає комплексності інституту державного контролю у сфері вищої освіти, а й дає змогу сформулювати змістовну державну політику в цій галузі з конкретним цілепокладанням, стратегічним баченням, передбачуваними макро- й мікропоказниками. Акцентовано увагу на тому, що мета, завдання та функції державного контролю поряд із принципами у сфері вищої освіти є ідеологічним підґрунтям вітчизняного законодавства з питань контрольної-наглядової діяльності.

Проаналізовано законодавче закріплення мети державного контролю у сфері вищої освіти, у контексті чого вказано, що варто загалом схвально оцінити сам факт спроби законодавчої регламентації мети державного контролю в Законі України «Про вищу освіту» від 5 вересня 2017 року та її зміст, проте вказане нормативне положення потребує деяких уточнень. Зокрема, доцільно відмовитись від подальшої деталізації відповідної норми про спрямування контролю на забезпечення належної якості освіти й освітньої діяльності, оскільки якість освіти, забезпечення її належного рівня є лише однією з багатьох засад державної політики в цій галузі, тобто забезпечення належної якості освіти є лише одним із завдань на шляху досягнення мети державного контролю в аналізованій сфері. При цьому підкреслено, що законодавство про контроль у сфері господарської діяльності (яке також визначає засади контролю у сфері вищої освіти) не містить чітко визначеної загальної мети вказаної цілеспрямованої діяльності держави, а лише деталізує її зміст, окреслюючи завдання державного контролю.

З посиланням на роботи О.Ф. Андрійко, В.М. Гаращука та І.О. Сквірського вказано, що процес досягнення будь-якої мети передбачає послідовне виконання низки завдань, чітке визначення яких є необхідною передумовою для з'ясування питання про його функції. Як уявляється, завдання більшою

мірою характеризують соціальне покликання, призначення того чи іншого суб'єкта, вони ближче стоять до мети державного контролю та водночас є визначальними для функцій, які також свідчать про призначення контролюючого суб'єкта, деталізують і конкретизують відповідні завдання, передбачають напрями діяльності суб'єкта, у яких ці завдання виконуються, тощо.

Спираючись на теоретичні конструкції щодо механізму контрольної діяльності та відповідні законодавчі положення, а також з огляду на специфіку державного контролю саме у сфері вищої освіти автором визначено мету такого контролю, його завдання й функції.

У підрозділі 3.3 «Суб'єкти державного контролю у сфері вищої освіти» визначено сукупність суб'єктів контролю в цій сфері та склад контрольних функцій кожного із вказаних суб'єктів державного контролю у сфері вищої освіти.

Встановлено, що Міністерство освіти і науки України (далі – МОН України) безпосередньо здійснює контроль у сфері вищої освіти таким чином: 1) видає ліцензії на освітню діяльність на підставі позитивного експертного висновку Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти; 2) реалізує права й обов'язки уповноваженого органу стосовно заснованих державою вищих навчальних закладів щодо здійснення заходів контролю; 3) проводить попередню експертизу акредитаційних матеріалів, готує висновок про можливість акредитації закладу вищої освіти та подає його до Акредитаційної комісії; 4) затверджує рішення вчених рад про присвоєння вчених звань, затверджує рішення вченої ради про позбавлення (позбавляє) вченого звання; 5) контролює науковий рівень дисертацій за участю експертних рад із питань проведення експертизи дисертацій, здійснює повторний розгляд дисертації та атестаційної справи (за рішенням суду), затверджує рішення спеціалізованої вченої ради та видає відповідний диплом на підставі рішення атестаційної колегії.

З'ясовано, що особливістю компетенції Державної інспекції навчальних закладів України у сфері вищої освіти є її універсальність, оскільки інспекція уповноважена на здійснення державного контролю за всіма складниками освітнього процесу у вищих закладах освіти (з організації навчально-виховної й науково-методичної роботи, використання педагогічного, науково-педагогічного потенціалу та матеріальних ресурсів, розвитку матеріально-технічної бази й соціальної сфери у визначених законом формах, якості підготовки здобувачів вищої освіти), зокрема, шляхом інспектування та проведення інших заходів державного контролю, спрямованих на виявлення порушень у будь-яких аспектах діяльності вищих закладів освіти. Крім того, інспекція контролює проведення атестаційної експертизи.

Предмет контролю з боку Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти (далі – НАЗЯВО) у сфері вищої освіти включає відповідність вимогам законодавства захищених дисертацій і наукових доповідей; стандартів освітньої діяльності та стандартів вищої освіти за кожною спеціальністю; системи внутрішнього забезпечення якості освіти закладу вищої освіти;

освітніх програм, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти; діяльності спеціалізованих вчених рад (спеціалізованих рад із присвоєння ступеня доктора мистецтва); діяльності національного вищого навчального закладу як такого; діяльності дослідницького вищого навчального закладу як такого; порядку визнання здобутих в іноземних вищих навчальних закладах ступенів вищої освіти та наукових ступенів.

Встановлено, що засновник закладу вищої освіти здійснює контроль за його фінансово-господарською діяльністю, за дотриманням його статуту та за створенням у закладі освіти інклюзивного освітнього середовища, універсального дизайну й розумного пристосування. У разі виявлення за підсумками контрольних заходів порушення керівником закладу вищої освіти статуту закладу вищої освіти та умов контракту засновник закладу вищої освіти може розірвати контракт із керівником закладу вищої освіти.

Автором визначено компетенцію та повноваження інших суб'єктів державного контролю у сфері вищої освіти (Рахункової палати, Державної аудиторської служби України, підрозділів внутрішнього аудиту центральних органів виконавчої влади, керівника та вченої ради закладу вищої освіти, наглядової ради ВНЗ тощо).

Підрозділ 3.4 «Форми та методи державного контролю у сфері вищої освіти» присвячено інструментарію державного контролю у сфері вищої освіти; зокрема, на підставі аналізу нормативно-правової бази та практики її застосування окреслено перелік форм і методів відповідного державного контролю в цій сфері.

Акцентовано увагу на тому, що вдосконалення атестації науково-педагогічних працівників ВНЗ можна досягти через підвищення ступеня об'єктивності її результатів шляхом перенесення її з меж вищого навчального закладу в зовнішнє наукове середовище. Також доцільним є ґрунтовне вивчення питання про можливість запровадження сертифікації науково-педагогічних працівників на кшталт сертифікації педагогічних працівників, що знайшла закріплення в Законі України «Про освіту», з властивими їй організаційними та фінансовими наслідками.

Доведено, що прогресивним рішенням може бути підвищення гласності процедури присвоєння вчених звань професора та доцента шляхом завчасного сповіщення наукової громадськості про проведення здобувачем відкритої лекції та її повної офіційної фіксації засобами відеозйомки з подальшим оприлюдненням її на загальнодоступних веб-ресурсах.

Констатовано, що правове регулювання атестації здобувачів ступенів доктора філософії, доктора мистецтва та доктора наук є недосконалим із таких причин: 1) більшість підзаконних нормативно-правових актів не відображають нововведення, запроваджені Законом України «Про вищу освіту» та більш пізніми законами України в цій сфері щодо державного контролю за освітньою діяльністю вищих навчальних закладів; 2) повноваження МОН України щодо форм і методів участі в атестації здобувачів ступенів доктора філософії, доктора мистецтва та доктора наук не врегульовані належним чином (не систематизовані та не сформульовані з достатньою чіткістю й зрозумілістю);

3) має місце значна кількість прогалин правового регулювання (відсутність підзаконних нормативно-правових актів із критичних питань, на які містяться посилання в законах України, або їх невідповідність сучасним законодавчим реаліям); 4) наслідки допущення незастережених текстових запозичень не є індивідуалізованими, що не є сумісним із принципом пропорційності, а також мають ознаки кримінального покарання «позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю», тоді як особи, щодо яких вони застосовуються, не забезпечуються відповідними процесуальними (процедурними) гарантіями; 5) відсутність детального регламентування підстав та способів урегулювання конфлікту інтересів на всіх стадіях атестаційного провадження щодо здобувачів ступенів доктора філософії, доктора мистецтва та доктора наук; 6) неефективність заходів запобігання зловживанням під час контролю за науковим рівнем дисертацій у МОН України (відсутня норма про те, що після закінчення строку на здійснення цього заходу вважається, що висновок експертизи є позитивним, а рішення спеціалізованої вченої ради про присудження наукового ступеня є затвердженим). Автором наголошено на тому, що оптимальне вирішення зазначених питань стане запорукою ефективного й стабільного функціонування атестації здобувачів ступенів доктора філософії, доктора мистецтва та доктора наук.

Розділ 4 «Державний контроль у сфері вищої освіти: концептуальні засади вдосконалення, міжнародні та європейські виміри правового регулювання й доктринального дослідження» складається з трьох підрозділів та присвячений окремим аспектам модернізації системи державного контролю, окресленню концептуальних засад реформування вітчизняного законодавства про державний контроль у сфері вищої освіти в Україні, сформульованих на підставі аналізу міжнародного та європейського досвіду правового регулювання в цій сфері.

У підрозділі 4.1 «Європейські правові засади державного контролю у сфері вищої освіти» автором акцентовано увагу на тому, що приєднання України до Європейського простору вищої освіти (далі – ЄПВО) передбачає перегляд вітчизняних засад державного контролю у сфері вищої освіти з обов'язковим урахуванням відповідних загальноєвропейських правових засад державного контролю в цій сфері, упровадження відповідних європейських правових стандартів такої діяльності, а також наближення державного контролю в зазначеній сфері відносин до тих моделей, які успішно існують у ЄПВО. Останній передбачає істотну автономію університетів у вирішенні питань організації навчального процесу, широку мобільність, інтеграцію вищої освіти та наукової діяльності, визнання документів про освіту в будь-якій державі – члені ЄПВО із зарахуванням періодів навчання та результатів навчання в різних університетах країн – учасниць ЄПВО тощо. Водночас вказано, що така самостійність університетів не виключає активну участь у сфері вищої освіти держави в особі її уповноважених суб'єктів (органів, осіб), у тому числі й щодо здійснення контролю, інститут якого зберігається, щоправда, він істотно модифікується за змістом і суттєво змінюються його засади.

Аналіз відповідних європейських правових джерел дав змогу автору окреслити базові нормативні положення, що мають слугувати правовим підґрунтям для контролю у сфері вищої освіти в Україні, а саме: 1) особливість суб'єктивного елемента, що включає усунення тотального, суцільного контролю та перехід до комплексного, «змішаного», поєднаного із залученням держави, спеціалізованих фахових інституцій, роботодавців, ВНЗ, студентів, громадських об'єднань тощо; 2) зосередження державного контролю лише на забезпеченні якості вищої освіти зі збереженням широкої автономії навчальних закладів щодо вирішення питань організації навчального процесу, фінансування, кадрової політики тощо, з виокремленням декількох блоків спеціалізованих питань щодо мобільності учасників навчального процесу, визнання термінів і результатів навчання в межах ЄПВО, триступеневості освіти (бакалаврат – магістратура – докторантура), «студентоцентризму» освітнього процесу, інтеграції вищої освіти й наукових досліджень тощо; 3) нормативне закріплення та деталізація на національному рівні процедурних аспектів контролю з прийняттям європейських стандартів, рамок, рекомендацій, з розробленням на базі міжнародних, європейських стандартів та запровадженням професійних стандартів як основи для модернізації державних стандартів освіти, дотриманням принципів транспарентності, партисипатизму, професіоналізму, визначеності, оперативності, об'єктивності, неупередженості; 4) запровадження системи рейтингування вищих навчальних закладів (Болонські принципи ранжування та класифікації університетів як результату контролю з додатковим переліком можливих заходів «впливу-стимулювання» щодо ВНЗ, які можуть застосовуватися за результатами контролю для підвищення якості вищої освіти); 5) упровадження засад внутрішнього, зовнішнього та зовнішнього незалежного контролю у сфері вищої освіти з активізацією ролі зовнішніх незалежних спеціалізованих суб'єктів контролю.

Аргументовано, що вказані положення мають слугувати орієнтиром для формування новітнього вітчизняного законодавства про контроль у сфері вищої освіти, забезпечуючи практичну реалізацію євроінтеграційних державотворчих та правотворчих прагнень України, «входження» нашої держави до ЄПВО.

У підрозділі 4.2 «Державний контроль у сфері вищої освіти в зарубіжних державах: досвід адміністративно-правового регулювання та шляхи запозичення для України» зауважено, що порівняльно-правові дослідження залишаються на сьогодні одним із пріоритетних напрямів наукових досліджень, визначених Національною академією правових наук України на період до 2020 року, а також наукових розробок у державі, оскільки вони дають змогу поглиблено вивчити досвід зарубіжних країн у регулюванні відповідних відносин, виокремити позитивні здобутки й проблемні питання та навіть прорахунки, що у свою чергу дає змогу запозичити для України перші (з акцентом на національну специфіку нормотворення й правозастосування) та уникнути останніх.

Автором окреслено низку наукових досліджень, присвячених узагальненому аналізу відповідного зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання в цій сфері. Зокрема, зроблено вказівку про обов'язковість

урахування наукових положень, що були розроблені Н.Л. Губерською, яка під час аналізу адміністративних процедур у вищій освіті приділяє увагу зарубіжному досвіду врегулювання відповідних питань і напрямам його запозичення для України, та В.М. Савіщенко, у дисертації якої містяться аналогічні підрозділи з порівняльно-правовим аналізом зарубіжного доктринального й нормотворчого досвіду та виокремленням шляхів його запозичення для України. Також важливі наукові висновки містяться у відповідних дослідженнях «Адміністративно-правове забезпечення права громадян на освіту» Н.С. Ракши, «Освітня діяльність в Україні: адміністративно-правове дослідження» Р.В. Шаповала, «Забезпечення культурних прав громадян засобами адміністративного права» Ю.Л. Юринець, «Організаційно-правові засади надання освітніх послуг вищими навчальними закладами України» Л.В. Головій, «Адміністративно-правове регулювання вищої освіти в Україні» М.Н. Курка, «Правові проблеми вдосконалення організації діяльності та управління у сфері освіти» В.І. Пальчикова. Окрім того, численні наукові праці В.Я. Тація, О.Ф. Опришка, А.О. Селіванова, І.С. Гриценка, В.В. Комарова, П.С. Пацурківського, В.М. Бойка, С.П. Головатого, присвячені проблематиці вищої освіти, у тому числі юридичної, містять чимало положень із порівняльно-правовим змістовим наповненням щодо проблем державного контролю.

Констатовано, що в зарубіжних країнах існують три основні моделі державного контролю у сфері вищої освіти (континентальна, американська та змішана), які передбачають різний суб'єктний склад і ступінь втручання контролюючих суб'єктів у діяльність вищих навчальних закладів, деталізацію нормативних засад, у тому числі процедурних, безпосередню мету, оформлення підсумкових результатів. Задля підвищення ефективності державного контролю у сфері вищої освіти в Україні, удосконалення його правових засад необхідне врахування позитивного правотворчого та правозастосовного зарубіжного досвіду в таких питаннях: 1) децентралізації з передбаченням більшої частини контрольних повноважень місцевим органам державної влади; 2) зменшення загальної кількості суб'єктів державного контролю та створення спеціалізованих суб'єктів зі «змішаним» складом (із залученням професійних громадських об'єднань, освітянської громадськості); 3) визначення як безпосередньої мети забезпечення якості вищої освіти й розширення автономії ВНЗ щодо вирішення інших питань; 4) визначення критеріїв відповідності діяльності, які узгоджуються із загальноприйнятими європейськими стандартами, та закріплення їх у національному законодавстві; 5) деталізації процедурних засад контролю як різновиду адміністративної процедури (задля уніфікації для всієї країни бажано закріпити це в кодифікованому акті, а в законодавчому акті спеціального характеру передбачити посилення на уніфікованість процедури й відсилку до кодифікованого акта); 6) закріплення переважно попереджувально-припиняючого характеру результатів; 7) визначення активної ролі об'єкта контролю в процесі контрольних правовідносин та в ліквідації виявлення прогалин (недоліків); 8) мінімізації безпосереднього контакту суб'єкта контролю з ВНЗ шляхом запровадження

електронних засобів незалежного контролю, дистанційних засобів контролю;
9) посилення співпраці держави та професійних об'єднань у процесі контролю у сфері вищої освіти шляхом забезпечення функціонування «змішаної» моделі державного контролю у сфері вищої освіти в Україні.

У підрозділі 4.3 «Концептуальні засади реформування вітчизняного адміністративного законодавства про державний контроль у сфері вищої освіти» підбито загальний підсумок дослідження державного контролю у сфері вищої освіти, акумульовано всі запропоновані в дисертації вектори реформування вказаного інституту в системі вітчизняного адміністративного права з конкретними пропозиціями до чинного законодавства в цій сфері та запропоновано приблизний варіант структури й найбільш загальних і важливих положень Концепції державного контролю у сфері вищої освіти.

Зокрема, на думку здобувача, Концепція державного контролю у сфері вищої освіти має складатись із чотирьох розділів. У розділі I «Сучасний стан розвитку інституту державного контролю у сфері вищої освіти» варто окреслити сучасний стан, проблеми та перспективи контрольно-наглядової діяльності у сфері вищої освіти, зазначити суспільну важливість інституту державного контролю в цій сфері, а також наголосити на наявності в ній проблем організаційного та правового характеру.

У розділі II «Загальні положення про державний контроль у сфері вищої освіти» на підставі загальнотеоретичних положень про державний контроль і правозастосовної практики необхідно сформулювати теоретичну основу контрольно-наглядової діяльності в цій галузі, визначити відповідний термінологічний ряд (суб'єкт, об'єкт, предмет, форми й методи контролю тощо), зміст загальних ознак і поняття державного контролю в цій сфері. З огляду на комплексність досліджуваного інституту та його всеохоплюючий характер для системи вищої освіти важливо чітко окреслити в межах програмного документа принципи, мету, завдання й функції державного контролю у сфері вищої освіти як ідеологічної основи контрольно-наглядової діяльності в цій сфері.

У межах розділу III «Система суб'єктів державного контролю у сфері вищої освіти» Концепції державного контролю у сфері вищої освіти логічним виглядає визначення системи контролюючих суб'єктів та їх адміністративно-правового статусу. Зокрема, наголошено на необхідності перегляду обсягу й меж повноважень центральних і місцевих органів адміністрування освіти (у тому числі вищої), скорочення контрольно-наглядових функцій уповноважених суб'єктів, уточнення їхніх повноважень.

У розділі IV «Форми та методи контрольної діяльності у сфері вищої освіти», на переконання здобувача, варто чітко визначити обсяг контрольно-звітної й облікової документації навчального закладу, звести його до мінімуму та конкретизувати контрольні процедури.

Автором уточнено, що запропонована ним структура Концепції державного контролю у сфері вищої освіти є лише одним із варіантів її моделі та залишає поле для дискусії й обговорення її змісту.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукової проблеми – розкрито сутність, характерні особливості й організаційно-правові аспекти державного контролю у сфері вищої освіти в Україні та сформульовано концептуальні засади реформування законодавства в цій сфері.

Виявлено, що в чинному законодавстві України, у тому числі й тому, що регулює відносини в галузі вищої освіти, існує розмаїття дефініцій державного контролю, що зумовлено специфікою тієї чи іншої сфери. При цьому таке розмаїття не свідчить про якість, змістову наближеність і логічність нормативного матеріалу, оскільки наявні визначення в більшості згаданих законів і підзаконних нормативно-правових актів фактично нівелюють правову сутність державного контролю та створюють термінологічну неузгодженість, що істотно зменшує ефективність правового регулювання відповідних суспільних відносин.

Встановлено, що в працях вітчизняних учених-адміністративістів державний контроль у сфері вищої освіти розглядається як комплексна категорія, яка охоплює різні сфери й напрями діяльності ВНЗ та інших суб'єктів освітнього процесу. Водночас у більшості джерел вплив контрольних повноважень зводиться лише до діяльності ВНЗ щодо надання окремих освітніх послуг, а інші суб'єкти й процеси в цій сфері залишаються поза увагою дослідників.

Виділено такі ознаки вищої освіти: 1) інтегративну сукупність систематизованих знань, умінь, навичок, компетентностей, морально-етичних цінностей, способів мислення, світоглядних, громадських, професійних якостей, що передбачає її теоретико-практичний (прикладний) характер; 2) базове підґрунтя – наявність підготовки за рівнем не нижче повної загальної середньої освіти; 3) стандартизацію й унормованість (наявність нормативно визначених галузей знань, спеціальностей, напрямів, ступенів, рівнів, освітніх (освітньо-професійних чи освітньо-наукових) програм тощо); 4) цілеспрямованість; 5) наявність спеціалізованих учасників освітнього процесу – «суб'єктів, що надають освітні послуги» (наукових, науково-педагогічних працівників, фахівців-практиків, які залучаються до освітньо-професійних програм, інших працівників ВНЗ) та «осіб, що отримують освітні послуги» (здобувачів вищої освіти та інших осіб, які навчаються у ВНЗ); 6) наявність автономних спеціалізованих установ надання освіти («освітніх послуг») – ВНЗ або наукових установ; 7) інтегративний зв'язок вищої освіти з науковою діяльністю (науковими дослідженнями); 8) процедурну нормативну регламентованість із широкими повноваженнями автономних ВНЗ та наукових установ; 9) формально закріплену результативність; 10) наступність; 11) тривалість (термінову визначеність); 12) динамізм (динамічність), відкритість, мобільність; 13) випереджувальний характер; 14) новаційність; 15) системний характер; 16) рівень освіти.

Запропоновано визначення вищої освіти як систематизованої сукупності знань, умінь, навичок, практичних компетентностей, способів мислення та інших якостей, яку отримують здобувачі та інші особи, які навчаються у вищих

навчальних закладах чи наукових установах, наділених автономією в нормативно визначених межах, на рівнях вищої освіти з відповідної галузі знань за певною кваліфікацією, що підтверджується відповідним документом. У цьому формулюванні запропоновано розглядати вищу освіту також як об'єкт державного контролю.

Аргументовано, що вищу освіту необхідно розглядати як систему, у якій умовно можна виділити підсистеми «Базові установи», «Кадри», «Управління», «Організація, зміст, результати», що охоплюють елементи та перебувають між собою у внутрішніх і зовнішніх зв'язках. Кожна з підсистем являє собою впорядковану сукупність взаємопов'язаних, взаємодіючих і взаємозумовлених елементів. Так, підсистема «Базові установи» охоплює вищі навчальні заклади та наукові установи; підсистема «Кадри» – наукових, науково-педагогічних працівників, здобувачів вищої освіти, які навчаються в базових установах, фахівців-практиків, яких залучають до навчального процесу на освітньо-професійних програмах, інших працівників базових установ, роботодавців; підсистема «Управління» – органи управління у сфері вищої освіти з усіма елементами механізму їх діяльності; підсистема «Організація, зміст, результати» – рівні, ступені (кваліфікації) вищої освіти, галузі знань і спеціальності, освітні (освітньо-наукові, освітньо-професійні) програми, стандарти освітньої діяльності, засади організації освітнього процесу. Саме тому це впорядкована сукупність взаємопов'язаних та взаємодіючих структурованих інтегративних елементів, об'єднаних у підсистеми.

В аспекті визначення місця освітнього права в системі вітчизняного права автором наголошено на необхідності виконання таких завдань: 1) завершення процедури розроблення та прийняття кодифікованого освітнього акта (Кодексу про освіту) як основного галузевого джерела; 2) визнання як пріоритетного напрямку наукового фахового, у тому числі на рівні дисертаційних досліджень, поглибленого вивчення проблемних питань освітнього права (з формулюванням у межах напрямку 081 «Право» окремої спеціальності або ж доповнення до вже існуючої 12.00.07) і в перспективі відкриття на базі Національної академії правових наук України навчально-наукової лабораторії з дослідження проблем освітнього права; 3) запровадження в навчальний процес для здобувачів рівня вищої освіти «бакалавр» за напрямом 081 «Право» навчальної дисципліни «Освітнє право» як дисципліни вибору ВНЗ з акцентом на право вищої освіти та для здобувачів рівня вищої освіти «бакалавр (магістр)» педагогічних напрямів навчальної дисципліни «Освітнє право» як обов'язкової дисципліни (в обсязі 1 кредит ЄКТС із формою підсумкового контролю у вигляді заліку); упровадження практики проведення літніх (зимових) шкіл з освітнього права для студентів ВНЗ під егідою навчально-наукової лабораторії з дослідження проблем освітнього права Національної академії правових наук України; 4) утвердження необхідності розглядати освітнє право як самостійну комплексну галузь національного права із самостійним предметом, комбінацією імперативно-диспозитивних методів правового регулювання, понятійним апаратом, цілісністю та автономією. Право вищої освіти

пропонується розглядати як підгалузь освітнього права та як правовий вимір існування вищої освіти в Україні.

Удосконалено наукові положення про принципи державного контролю у сфері вищої освіти, зокрема, автором окреслено їх систему та сформульовано дефініцію (вихідні, керівні, основоположні ідеї, що концентрують у собі досягнення науки й практики, виражають соціальні інтереси, виконують функцію загальноправового орієнтиру здійснення контрольної діяльності компетентних органів державної влади та їх посадових осіб у сфері вищої освіти, спрямовані на вдосконалення й ефективність такої діяльності).

Встановлено, що до завдань державного контролю у сфері вищої освіти можна віднести такі: 1) налагодження гармонійної взаємодії національних систем освіти, науки, бізнесу та держави; 2) забезпечення належної якості вищої освіти й освітнього процесу, систематичне її підвищення; 3) створення та забезпечення рівних умов доступу до вищої освіти, у тому числі забезпечення осіб з особливими освітніми потребами спеціальним навчально-реабілітаційним супроводом і створення для них вільного доступу до інфраструктури вищого навчального закладу з урахуванням обмежень життєдіяльності, зумовлених станом здоров'я; 4) розвиток автономії вищих навчальних закладів; 5) забезпечення реалізації прав учасників освітнього процесу щодо їх академічної свободи; 6) забезпечення належної державної підтримки підготовки фахівців із числа осіб з особливими освітніми потребами на основі створення для них вільного доступу до освітнього процесу та спеціального навчально-реабілітаційного супроводу; 7) забезпечення дотримання фінансового й податкового законодавства, правильності розрахунку податкових зобов'язань, повноти та своєчасності сплати податків до бюджету вищими навчальними закладами; 8) виконання вищими навчальними закладами вимог трудового законодавства, додержання гарантій захисту соціально-економічних прав усіх учасників освітнього процесу, встановлених вимог і нормативів у сфері охорони праці; 9) виконання вищими навчальними закладами вимог господарського й цивільного законодавства в частині забезпечення повноти та якості надання освітніх послуг.

Серед функцій державного контролю у сфері вищої освіти окреслено такі: а) виявлення фактичного стану справ у сфері вищої освіти та надання об'єктивної інформації про стан суспільних відносин у вказаній галузі; б) інформування громадськості про стан справ у сфері вищої освіти, проблеми й перспективи її розвитку; в) наповнення державного та місцевих бюджетів, отримання грошових коштів для забезпечення також фінансування сектора освіти й науки загалом; г) недопущення відхилень підконтрольними об'єктами від виконання поставлених перед ними завдань, а в разі появи цих відхилень – усунення їх негативних наслідків; г) попередження вчинення правопорушень у сфері вищої освіти та під час надання освітніх послуг; д) виявлення причин та умов, що сприяли порушенням законодавства, застосування заходів щодо попередження й усунення вказаних порушень; е) забезпечення притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні норм права; є) надання допомоги підконтрольній структурі в поновленні законності та дисципліни тощо.

З огляду на аналіз адміністративно-правового статусу, обсягу й значення контрольного впливу відповідних суб'єктів автором здійснено їх групування на суб'єктів зовнішнього державного контролю у сфері вищої освіти (МОН України, Державна інспекція навчальних закладів України, Акредитаційна комісія України, НАЗЯВО, суб'єкти державного фінансового контролю) та суб'єктів внутрішнього державного контролю у сфері вищої освіти (органи управління закладами вищої освіти). Водночас наголошено на тому, що органи громадського самоврядування закладів вищої освіти, адміністративно-правовий статус яких визначено здобувачем, не є суб'єктами державного контролю в цій сфері. При цьому поза увагою автора залишено без детального дослідження суб'єктів зовнішнього та внутрішнього контролю приватноправового походження (керівництво й керівні органи приватних вищих навчальних закладів тощо).

Доведено, що формою державного контролю у сфері вищої освіти необхідно вважати зовнішнє вираження відповідних контрольних заходів, які здійснюються компетентними органами та посадовими особами за встановленими законодавством адміністративними процедурами. Методом державного контролю у сфері освіти є внутрішнє, змістове наповнення контрольних заходів, що являє собою сукупність прийомів і способів досягнення результатів контролю, які застосовуються у сфері вищої освіти компетентними органами та посадовими особами за встановленими законодавством адміністративними процедурами.

Встановлено, що під час здійснення процедур ліцензування знаходять вияв дві форми державного контролю у сфері вищої освіти – ліцензійна експертиза НАЗЯВО та видання ліцензії МОН України. Водночас перевірка додержання ВНЗ вимог ліцензійних умов провадження освітньої діяльності є формою державного контролю у сфері вищої освіти, яка передбачає використання таких методів, як експертиза, одержання довідок, документів, матеріалів, відомостей із питань, що виникають під час державного нагляду (контролю); фіксація процесу здійснення планового або позапланового заходу чи кожної окремої дії засобами аудіо- й відеотехніки, не перешкоджаючи здійсненню такого заходу; огляд територій чи приміщень, які використовуються для провадження господарської діяльності, а також будь-яких документів або предметів, якщо це передбачено законом, без вилучення оригіналів їхніх фінансово-господарських, бухгалтерських та інших документів, а також комп'ютерів, їх частин.

Державне інспектування навчальних закладів є формою державного контролю у сфері вищої освіти, методами якого є безперешкодний доступ на територію, у навчальні приміщення й гуртожитки навчального закладу; одержання необхідних документів, пояснень та інформації з питань, що виникають під час проведення перевірки; фіксація процесу здійснення планового чи позапланового заходу або кожної окремої дії засобами аудіо- й відеотехніки; огляд територій чи приміщень, які використовуються для провадження господарської діяльності, а також будь-яких документів або предметів.

Акредитація як форма державного контролю у сфері вищої освіти має декілька різновидів: акредитація вищих навчальних закладів і спеціальностей у вищих навчальних закладах, акредитація освітньої програми, інституційна акредитація, акредитація спеціалізованої вченої ради. Головним методом акредитації, що забезпечує реалізацію завдань будь-якого з різновидів цієї форми державного контролю у сфері вищої освіти, є акредитаційна експертиза.

Встановлено, що основною формою державного контролю у сфері освіти щодо учасників освітнього процесу є атестація (атестація здобувачів освітніх ступенів освіти; атестація здобувачів освітньо-наукових, освітньо-творчих і наукових ступенів; атестація для визнання кваліфікацій, результатів навчання та періодів навчання в системі вищої освіти, здобутих на тимчасово окупованій території України після 20 лютого 2014 року; атестація здобувачів вчених звань професора та доцента), яка передбачає застосування таких методів контролю, як тестовий державний іспит, захист кваліфікаційної роботи й психометричний тест, співбесіда, комплексний контрольний захід, публічний захист, експертиза дисертацій тощо.

Безумовною є необхідність запровадження правових засад взаємодії органів державного контролю у сфері вищої освіти, у тому числі органів (підрозділів) державного фінансового контролю, для забезпечення одночасного проведення контрольних заходів та підвищення їх ефективності. Значущим кроком до викорінення академічної недоброчесності має бути повсюдне регулювання питань запобігання й усунення конфліктів інтересів учасників освітнього процесу закладів вищої освіти.

Узагальнений аналіз зарубіжного досвіду державного контролю у сфері вищої освіти дав змогу резюмувати, що його вивчення є необхідним у процесі докорінного перегляду правових засад контрольної діяльності загалом і в окремих сферах суспільних відносин в Україні задля уникнення прогалин, проблемних питань та запозичення позитивних напрацювань. Відповідне запозичення має бути вираженим та аргументованим з акцентом на його апробацію часом і практикою, а також з урахуванням специфіки вітчизняної нормотворчості й правозастосування, потреб сучасного періоду розвитку держави.

У результаті акумулювання всіх запропонованих у дослідженні векторів реформування інституту державного контролю у сфері вищої освіти в Україні з внесенням конкретних пропозицій до чинного законодавства запропоновано приблизний варіант структури та найбільш загальних і важливих положень Концепції державного контролю у сфері вищої освіти. Загальною метою цього документа є уніфікація як доктринальних, так і законодавчих положень про державний контроль в аналізованій сфері, що дасть змогу поетапно здійснити реформування вітчизняного адміністративного законодавства про державний контроль у сфері вищої освіти. Строк такого реформування має становити 5–10 років, а передбачені Концепцією державного контролю у сфері вищої освіти реформи мають здійснюватись послідовно та з дотриманням встановлених строків реалізації конкретного заходу.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Монографія:

1. Кушнір С.М. Державний контроль у сфері вищої освіти в Україні: адміністративно-правове дослідження: монографія. Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2017. 560 с.

Наукові статті та тези доповідей і наукових повідомлень:

2. Кушнір С.М. Зарубіжний досвід громадського контролю за діяльністю органів державної влади та можливості його впровадження в Україні. *Вісник Запорізького юридичного інституту Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 1. С. 9–17.

3. Кушнір С.М. Напрямки реформування системи органів, які забезпечують законність та правопорядок в Україні. *Вісник Запорізького юридичного інституту Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 2. С. 16–27.

4. Кушнір С.М. Принципи державного контролю за діяльністю освітніх закладів в Україні. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 2. С. 221–229.

5. Кушнір С.М. Етапи державного контролю за діяльністю освітніх закладів в Україні. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 3. С. 162–171.

6. Кушнір С.М. Правові гарантії забезпечення законності в Україні. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 4. С. 205–214.

7. Кушнір С.М. Громадський контроль за діяльністю органів внутрішніх справ. *Вісник Запорізького національного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2013. № 1. С. 9–15.

8. Кушнір С.М. Мета державного контролю за діяльністю освітніх закладів України. *Вісник Запорізького національного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2013. № 4. С. 19–23.

9. Кушнір С.М. Форми та методи контролю Міністерства освіти і науки України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2014. № 29. Т. 2. С. 89–92.

10. Кушнір С.М. Щодо поняття зовнішнього державного контролю в галузі освіти в Україні. *Актуальні проблеми права: теорія і практика: збірник наукових праць*. 2014. № 29. С. 237–243.

11. Кушнір С.М. Види, форми и методи президентского контроля в сфере образования. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Право»*. 2015. № 1. Ч. 1. С. 187–193.

12. Кушнір С.М. Навчальний заклад як об'єкт внутрішнього державного контролю у сфері освіти. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2014. № 10-1. Т. 1. С. 130–132.
13. Кушнір С.М. Державний контроль як інтегрована категорія: аналіз філософської, соціологічної літератури та наукових джерел з державного управління. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2016. № 6-2. Т. 1. С. 122–127.
14. Кушнір С.М. Державний контроль у сфері вищої освіти як правова категорія. *Право і суспільство*. 2017. № 4. С. 60–65.
15. Кушнір С.М. Вища освіта як правова категорія: нормативний та доктринальний аспекти. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2017. № 45. Т. 1. С. 34–39.
16. Кушнір С.М. Системний аналіз вищої освіти як правової категорії. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. № 2. С. 52–56.
17. Кушнір С.М. Державний контроль у сфері вищої освіти: європейські стандарти правового регулювання та їх впровадження у законодавство України. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2017. № 4. С. 67–73.
18. Кушнір С.М. Державний контроль у сфері вищої освіти: зарубіжний досвід правового регулювання та шляхи його запозичення для України. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 9. С. 92–96.
19. Кушнір С.М. Принципи державного контролю у сфері вищої освіти. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2016. № 41. Т. 3. С. 70–74.
20. Кушнір С.М. Самоконтроль у сфері освіти як різновид державного контролю. *Jurnalul juridic național: teorie și practică*. 2014. № 6. С. 89–91.
21. Кушнір С.М. Контроль как основная функция государственной инспекции учебных заведений. *Leges si viata*. 2014. № 12. С. 82–86.
22. Кушнір С.М. Объект внутреннего государственного контроля в сфере образования. *Leges si viata*. 2015. № 1. С. 81–84.
23. Кушнір С.М. Относительно программного правового регулирования контроля в области образования в условиях глобализации. *Право и политика*. 2015. № 1. С. 162–166.
24. Кушнір С.М. Місце атестації наукових, науково-педагогічних і педагогічних працівників закладів вищої освіти у системі державного контролю у сфері вищої освіти. *Сучасне державотворення та правотворення: питання теорії та практики: матеріали міжнародної науково-практичної конференції*, м. Одеса, 11–12 грудня 2015 року. Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2015. С. 91–93.
25. Кушнір С.М. Органи управління державним вищим навчальним закладом як суб'єкти внутрішнього контролю за його освітньою діяльністю. *Державне регулювання суспільних відносин: розвиток законодавства та проблеми правозастосування: матеріали міжнародної науково-практичної конференції*, м. Київ, 10–11 липня 2015 року. Київ: Центр правових наукових досліджень, 2015. С. 88–93.

26. Кушнір С.М. *Форми та методи атестації здобувачів наукових ступенів у закладах вищої освіти. Чинники розвитку юридичних наук у ХХІ столітті: матеріали міжнародної науково-практичної конференції*, м. Дніпропетровськ, 6–7 листопада 2015 року. Дніпропетровськ: ГО «Правовий світ», 2015. С. 41–44.

27. Кушнір С.М. *Методи атестації здобувачів вчених звань професора і доцента та шляхи їх оновлення з урахуванням новітніх тенденцій розвитку вищої освіти. Нове міжнародне право та національне законодавство – нові завдання юридичної науки: матеріали міжнародної науково-практичної конференції*, м. Київ, 13–14 листопада 2015 року. Київ: Центр правових наукових досліджень, 2015. С. 91–94.

28. Кушнір С.М. *Зміст основних засад державного контролю у сфері вищої освіти. Сучасні правові системи світу: тенденції та фактори розвитку: матеріали міжнародної науково-практичної конференції*, м. Запоріжжя, 26–27 серпня 2016 року. Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2016. С. 83–88.

29. Кушнір С.М. *Мета державного контролю у сфері вищої освіти. Пріоритети розвитку юридичних наук у ХХІ столітті: матеріали міжнародної науково-практичної конференції*, м. Одеса, 7–8 квітня 2017 року. Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2017. С. 106–109.

30. Кушнір С.М. *Завдання державного контролю у сфері вищої освіти. Сучасні правові системи світу в умовах глобалізації: реалії та перспективи: матеріали міжнародної науково-практичної конференції*, м. Київ, 10–11 березня 2017 року. Київ: Центр правових наукових досліджень, 2017. С. 65–68.

31. Кушнір С.М. *Функції державного контролю у сфері вищої освіти. Держава і право в умовах глобалізації: реалії та перспективи: матеріали міжнародної науково-практичної конференції*, м. Дніпро, 3–4 лютого 2017 року. Дніпро: ГО «Правовий світ», 2017. С. 53–56.

АНОТАЦІЇ

Кушнір С. М. Державний контроль у сфері вищої освіти в Україні: організаційно-правовий аспект. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Київський національний університет імені Тараса Шевченка Міністерства освіти і науки України. – Київ, 2018.

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукової проблеми – розкрито сутність, характерні особливості й організаційно-правові аспекти державного контролю у сфері вищої освіти в Україні.

Здійснено розгляд державного контролю як інтегрованої категорії. Окреслено властивості державного контролю та вдосконалено теоретичні положення щодо формулювання дефініції «державний контроль у сфері вищої освіти» як правової категорії.

Дістали подальшого розвитку наукові положення щодо розгляду вищої освіти як певної системи. Удосконалено наукові положення про принципи державного контролю у сфері вищої освіти, зокрема, автором окреслено їх систему. Сформульовано мету державного контролю у сфері вищої освіти, охарактеризовано завдання й функції державного контролю у сфері вищої освіти, визначено їх змістовий перелік. Окреслено систему суб'єктів державного контролю у сфері вищої освіти в Україні крізь призму її зв'язків внутрішнього й зовнішнього характеру, визначено форми та методи відповідного контролю.

Узагальнено зарубіжний досвід державного контролю у сфері вищої освіти, обґрунтовано необхідність розроблення та прийняття Концепції державного контролю у сфері вищої освіти.

***Ключові слова:** контроль, державний контроль, освіта, вища освіта, система, принципи, мета, завдання, функції, суб'єкти, форми, методи, концепція.*

Кушнір С. Н. Государственный контроль в сфере высшего образования в Украине: организационно-правовой аспект. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право, информационное право. – Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко Министерства образования и науки Украины. – Киев, 2018.

В диссертации приведено теоретическое обобщение и новое решение научной проблемы – раскрыта сущность, характерные особенности и организационно-правовые аспекты государственного контроля в сфере высшего образования в Украине.

Осуществлено рассмотрение государственного контроля как интегрированной категории. Определены свойства государственного контроля и усовершенствованы теоретические положения относительно формулировки дефиниции «государственный контроль в сфере высшего образования» как правовой категории.

Получили дальнейшее развитие научные положения о рассмотрении высшего образования как определенной системы. Усовершенствованы научные положения о принципах государственного контроля в сфере высшего образования, в частности, автором обозначена их система. Сформулирована цель государственного контроля в сфере высшего образования, охарактеризованы задачи и функции государственного контроля в сфере высшего образования, определен их содержательный перечень. Раскрыта система субъектов государственного контроля в сфере высшего образования в Украине через призму ее связей внутреннего и внешнего характера, определены формы и методы соответствующего контроля.

Обобщен зарубежный опыт государственного контроля в сфере высшего образования, обоснована необходимость разработки и принятия Концепции государственного контроля в сфере высшего образования.

Ключевые слова: государственный контроль, учебное заведение, образование, принципы, цели, задачи, функции, форма, метод, субъект, объект, предмет, концепция.

Kushmir S. M. State control in the field of higher education in Ukraine: organizational and legal aspect. – Manuscript.

Thesis for a doctoral degree by specialty 12.00.07 – administrative law and procedure; financial law; informational law. – Taras Shevchenko National University of Kyiv of Ministry of Education and Science of Ukraine. – Kyiv, 2018.

The thesis presents a theoretical generalization and a new solution to a scientific problem – the essence, characteristic features, and organizational and legal aspects of state control in the field of higher education in Ukraine are revealed.

A review of state control as an integral category is conducted. The author stresses that this category covers various spheres of social existence, permeates actually all levels of social relations, has signs of an epistemological object, an object of knowledge on the part of various sciences of the social and humanitarian cycle. It is proved that the multiplicity of control as a phenomenon determines the existence of a variety of approaches to the definition of the essence of control not only in legal literature but also in philosophical, sociological, political science literature, various sources of the doctrine of public administration, etc.

On the basis of the analysis of the historiography of the study of state control principles, the definition of the etymology of the word “control”, the consideration of legislative definitions of “control” and “state control”, the ratio of control to other legal categories and concepts, and a general review of state control classifications, the following features of state control are outlined: state control is a component of social control and an integral part of state activity, a manifestation of its function; is characterized by a special subject of implementation – dedicated government agencies (officials); has a permanent basis and state-owned nature; provides for the operational intervention of authorized state authorities in the activities of objects and the possibility of coercive measures in case of detecting violations of the law.

The theoretical provisions concerning the definition of “state control in the field of higher education” as a legal category are improved, in particular, it is proved that state control in the sphere of higher education is objectively determined activity of specially authorized subjects, which is carried out on a permanent basis, envisages operational interference of authorized state authorities in the activity of controlled objects (institutions of higher education), is to monitor the functioning of the respective controlled object, to obtain an objective and reliable information on the state of law and discipline in it, to apply measures to prevent and eliminate violations of legislation, to identify the causes and conditions that contributed to violations of legal regulations, to provide organizational and legal assistance to supervised bodies, and, if necessary, to apply measures to bring to justice those responsible for violating regulations of the current legislation, including education one, to identify the actual state of affairs in the field of higher education, to provide objective information about the state of the social relations in this area, and so on.

The author has improved the doctrinal provisions regarding the modern system of law of Ukraine and the place of educational law in it, in particular, it is proved that educational law is an independent branch of national legislation, a branch of national legal science, an independent academic discipline and, accordingly, an independent integrated branch of national law characterized by legal integrity, isolation in the system of national law, relative autonomy with an independent subject and a peculiar combination of methods of legal regulation and a unique sectoral terminology.

The scientific provisions on the principles of state control in the field of higher education are improved, in particular, the author outlines their system and formulates the corresponding definition. The purpose of state control in the field of higher education is formulated – the implementation of state policy in the field of higher education, which includes ensuring the preparation of competitive human capital for the state high-tech and innovative development, self-realization of the individual, ensuring the needs of the society, the labour market, and the state in qualified specialists. The tasks and of state control in the field of higher education are described, their content list is determined.

The system of subjects of state control in the sphere of higher education in Ukraine through the prism of its internal and external relations is outlined; it is proved that the specified system of subjects of state control is based on stable interconnections of internal and external character, is a set of general and special state control authorities, which, on the principles of coordination, subordination and submission, interact with each other to achieve the purpose of state control in the field of higher education. Found that the forms and methods of the corresponding control are specified.

The necessity of development and adoption of the Concept of State Control in the Field of Higher Education, the purpose of which is the unification of both doctrinal and legislative provisions on state control in the field of education, is grounded, which will allow systematically and in a staged manner modernizing the institution of state control in this sphere.

Key words: *control, state control, education, higher education, system, principles, purpose, tasks, functions, subjects, forms, methods, concept.*

Підписано до друку 25.01.2018. Формат 60х90/16. Папір офсетний.
Друк цифровий. Умовн. друк. арк. 1,6. Тираж 100 прим. Зам. № 2501.
Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика» 73034, м.
Херсон, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105.
Телефон +38 (0552) 39-95-80
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 4392 від 20.08.2012 р.