

# ЗМІСТ

---

---

<b>ПЕРЕДМОВА .....</b>	<b>5</b>
------------------------	----------

## **РОЗДІЛ 1**

<b>ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ .....</b>	<b>8</b>
--	----------

1.1. Державний контроль як інтегрована категорія .....	8
1.2. Державний контроль у сфері вищої освіти як правова категорія.....	28

## **РОЗДІЛ 2**

<b>ВИЩА ОСВІТА ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ .....</b>	<b>57</b>
--	-----------

2.1. Вища освіта: доктринальне та нормативне визначення, ознаки, співвідношення із суміжними поняттями .....	57
2.2. Вища освіта: системний аналіз .....	80
2.3. Освітнє право (право вищої освіти) – правовий вимір існування вищої освіти.....	113

## **РОЗДІЛ 3**

<b>ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ .....</b>	<b>130</b>
---	------------

3.1. Принципи державного контролю у сфері вищої освіти .....	130
3.2. Мета, завдання й функції державного контролю у сфері вищої освіти .....	149
3.3. Суб'єкти державного контролю у сфері вищої освіти .....	163
3.4. Форми та методи державного контролю у сфері вищої освіти .....	197

**РОЗДІЛ 4**  
**ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ:**  
**КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ВДОСКОНАЛЕННЯ,**  
**МІЖНАРОДНІ ТА ЄВРОПЕЙСЬКІ ВИМІРИ ПРАВОВОГО**  
**РЕГУЛЮВАННЯ Й ДОКТРИНАЛЬНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ ... 232**

- 4.1. Європейські правові засади державного контролю у сфері вищої освіти.....232
- 4.2. Державний контроль у сфері вищої освіти в зарубіжних державах: досвід адміністративно-правового регулювання та шляхи запозичення для України .....248
- 4.3. Концептуальні засади реформування вітчизняного адміністративного законодавства про державний контроль у сфері вищої освіти .....271

**ВИСНОВКИ ..... 277**

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ..... 285**

## ПЕРЕДМОВА

---

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 і зміцнення авторитету й конкурентоспроможності України на міжнародному просторі.

Разом із тим сфера освіти в Україні переживає черговий етап реформування, зумовлений наявністю роками 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 й зниження рівня знань учнів і студентів, несистемне оновлення змісту освіти тощо. У свою чергу, вища освіта як складник системи освіти вимагає своєї модернізації відповідно до сучасних реалій, а законодавство у сфері вищої освіти потребує не тільки подальшої адаптації до європейських і світових стандартів, а і його пристосування до нових потреб економіки держави.

Окрім указаних проблем, останніми роками гострою перешкодою на шляху сталого розвитку сфери вищої освіти є недостатньо ефективна система публічного адміністрування, а саме відсутня досконала модель збалансованого державного та 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 нараховувалося 657 вищих навчальних закладів (без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та частини зони проведення антитерористичної

операції). У цих ВНЗ навчалося 1 587 000 студентів (на початок 2015/16 навчального року – 659 та 1 605 000 відповідно). У 2016 році ВНЗ України випустили 387 000 фахівців, що на 61 000 осіб (13,6%) менше, ніж у 2015 році. Указані статистичні показники є досить показовими, оскільки підтверджують структурну складність сфери вищої освіти, свідчать про значну кількість суб'єктів освітнього процесу й 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 його окремих інститутів, що слугуватимуть науковою базою для реформування вказаних суспільних відносин.

Додатковим свідченням наукової актуальності та практичної необхідності такого дослідження є також і те, що в низці офіційних документів чітко наголошено на тому, що нинішній 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, наголошено, що розроблення такої стратегії зумовлено необхідністю кардинальних змін, спрямованих на підвищення якості й конкурентоспроможності освіти в нових економічних і соціокультурних умовах, прискорення інтеграції України в міжнародний освітній простір.

Отже, враховуючи 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.

Варто підкреслити, що в різні історичні періоди становлення й розвитку адміністративно-правової доктрини проблематика публічного адміністрування (в 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. Горшенєв, Н.Л. Губерська, І.П. Голосніченко, С.Т. Гончарук, І.С. Гриценко, Є.В. Додін, Д.М. Лук'янець, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоець, 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.

Проте в поле наукового пошуку згаданих учених-юристів, як правило, на монографічному й дисертаційному рівнях 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»), післядипломної освіти (Н.О. Коротка «Організаційно-правові засади публічного адміністрування у сфері післядипломної педагогічної освіти в Україні») тощо, 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 вивчалась, у зв'язку з чим варто констатувати відсутність в адміністративно-правовій доктрині загальноновизнаних або бодай уніфікованих підходів до розкриття вказаної наукової проблеми.

# РОЗДІЛ 1

## ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ

---

### 1.1. Державний контроль як інтегрована категорія

Феномен (грец. Φαινόμενον – являється) – незвичайне явище, рідкісний факт, який важко збагнути. У філософському сенсі слово «феномен» часто застосовується для позначення явищ, які досягаються на чуттєвому рівні на протигагу слову «ноумен», що означає явище, зрозуміле розумом. У новоєвропейській філософії, за визначенням Е. Канта, феномен – будь-яке явище, яке може бути пізнане на основі досвіду [1]. Виходячи із цього, на нашу думку, 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'явилась у «зародках» первісного суспільства і збереглася від прадавніх часів його перших форм організації до сьогодення.

Ще в Енциклопедичному словнику 1893 року зазначалося, що державному контролю й у Росії, і в країнах Західної Європи приділяли значну увагу, покладаючи на нього в основному однакові завдання. Контрольна діяльність головним чином була спрямована на ревізію дій виконавців і розпорядників зі збирання державних доходів і здійснення витрат. Ревізія ця в більшості держав зводилася переважно до документальної перевірки по слідах дій (яка, у свою чергу, полягала в касовій повірці, ревізії по суті, попередній і фактичній ревізіях) [2].

У одинадцятитомному Словнику української мови 1973 року видавництва та Великому тлумачному словнику сучасної української мови вказується, що контроль – це перевірка, облік діяльності кого-, чого-небудь, нагляд за кимось, чимось; установа чи організація, що здійснює нагляд за ким-, чим-небудь,

перевіряє його [3, с. 271; 4, с. 451]. У свою чергу, Тлумачний словник С.І Ожегова та Н.Ю. Шведової визначає контроль як перевірку, а також постійне спостереження з метою перевірки або нагляду [5, с. 292]. Натомість Тлумачний словник живої великоруської мови В.І. Даля визначає контроль як облік, повірку рахунків, обліку; «присутственное место, занимающееся поверкой отчётов» [6, с. 153].

Щодо походження слова «контроль» варто відзначити, що, як слушно вказує П.С. Лютіков, однозначної думки в юридичній літературі на це питання немає. Так, В.М. Гарашук, визначаючи етимологію слова «контроль», посилається на Словник іноземних слів, який визначає контроль (від фр. «controle») як перевірку або спостереження з метою перевірки. Французьке «controle», у свою чергу, утворилося від латинського «contra» – префікс, що означає «протидію», «протилежність» тому, що виражено в другій частині слова, наприклад, «контрреволюція», «контрманевр». У другій частині слова «контроль» міститься слово «роль» (від латинського «role»), тобто «міра впливу, значення, ступінь участі в чомусь». «Ступінь участі в чомусь» – одне з тлумачень слова «роль», варто розглядати як здійснення будь-яких дій. У цьому випадку у змісті слова «контроль», окрім «перевірки» або «нагляду з метою перевірки», впливає ще один зміст цього слова, який іноді не береться до уваги, – протидія чомусь небажаному [7, с. 31]. В.О. Лебєдев писав, що слово «контроль» бере своє походження від французького «contre-role», тобто «введення другого списку рахунків для перевірки одного іншим, що й робиться контролерами, які ведуть свої записи паралельно із записами касирів» [7, с. 31]. В.М. Дурденевський пов'язував походження слова «контроль» із технікою рахунково-ревізійної діяльності, що існувала в англійському казначействі за часів норманських королів. На його думку, «контроль» буквально означає «рахунок стовбців» (controllers, «cont» – рахунок, «roll» – список), а особи, які рахували стовбці, були першими контролерами [8, с. 48]. Російський учений А.М. Тарасов на початку ХХІ ст. заявляв, що слово «контроль» має англійське походження, оскільки згадка про нього є в короткому Оксфордському англійському словнику, відповідно до якого вказане слово має три семантичні варіанти: перевіряти або

контролювати; вимагати звіту; стримувати і спрямовувати вільні дії [9, с. 51]. У свою чергу, американський словник для коледжів містить кілька значень терміна «контролювати»: здійснювати адміністративний або домінуючий вплив; стримувати, обмежувати; перевіряти, проводячи паралельний експеримент або порівнювати з іншими стандартами [10, с. 303]. Однак, підтримуючи точку зору В.М. Гарашука, варто зазначити, що слово «контроль» саме французького, а не англійського або американського походження, крім того, під час аналізу слова «рол» (або «ролле») в одному й тому самому випадку беруться абсолютно різні за сенсом терміни (в одному випадку – це «role» – роль, гра, дія, в іншому – «roll» – рулон, список). Із цих підстав убачається, що буде більш правильно слово «контроль» тлумачити як перевірку, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, виявлення протиправної поведінки з боку кого-небудь, запобігання їй і припинення протиправної поведінки з боку кого-небудь. Це визначення найбільш повно відповідає юридичному змісту контролю як форми реалізації повноважень державних структур, що виявляється в конкретній контрольній діяльності [11, с. 11; 12, с. 8–9].

Ураховуючи загальноживане значення поняття «контроль», його етимологію та виходячи з його тлумачення, можна припустити, що контроль (у тому числі державний) є інтегрованою категорією, яка, охоплюючи різні сфери суспільного буття, пронизуючи фактично всі рівні суспільних відносин, набуває ознак гносеологічного об'єкта, об'єкта пізнання різноманітних наук соціально-гуманітарного циклу. Саме тому для глибини цього дослідження і змісту його завдань логічним виглядає аналіз термінологічної конструкції «інтегрована категорія». У цій площині наукової розвідки бажано звернутись до методології філологічних наук, за допомогою якої можна з'ясувати зміст відповідної лексичної структури як певної характеристики такого соціального феномена, як державний контроль.

По-перше, варто визначити етимологію і значення слова «інтеграція». Відповідно до словниково-довідникової літератури,

інтеграція (від лат. *integrum* – ціле, лат. *integratio* – відновлення) – це:

- поєднання, взаємопроникнення; процес об'єднання будь-яких елементів (частин) в одне ціле; процес взаємозближення й утворення взаємозв'язків;

- згуртування, об'єднання політичних, економічних, державних і громадських структур у рамках регіону, країни, світу;

- інтеграція економічна – процес інтернаціоналізації господарського життя, зближення, об'єднання економік низку країн;

- інтеграція соціальна – наявність упорядкованих відносин між індивідами, групами, організаціями, державами;

- інтеграція культурна – асиміляція різнорідних елементів культури в єдину культуру;

- інтеграція мов – процес мовної еволюції, що полягає у зближенні різних діалектів і мов аж до їхнього злиття;

- інтеграція в біології – процес упорядкування, узгодження й об'єднання структур і функцій у цілісному організмі, характерний для живих систем на кожному з рівнів їх організації;

- інтеграція у фізіології – функціональне об'єднання окремих фізіологічних механізмів у складну координовану пристосувальну діяльність цілісного організму;

- термін інтеграція використовується й для характеристики процесу зближення і зв'язку наук, що відбувається нарівні з процесом їх диференціації [13, с. 35].

По-друге, в аспекті обраного вектору дослідження необхідно визначити найбільш оптимальний і правильний підхід до використання відповідного прикметника, що є похідним від поняття «інтеграція». Так, наприклад, сучасний вітчизняний філолог Т.А. Коць зазначає, що відіменникові прикметники «інтегративний» – «інтеграційний» і віддієслівні «інтегрований» – «інтегрувальний» мають різні значення й різну лексичну сполучуваність. Слова «інтегративний», «інтеграційний», як засвідчують лексикографічні видання, не завжди диференціювались. Лексичне значення, закріплене за словом інтеграційний, – «той, що стосується інтеграції, об'єднувальний» – наявне й у слові інтегративний, пор.: інтеграційний процес та

інтегративний процес, інтеграційна роль і інтегративна роль [14, с. 28].

Сучасна мовна практика, як указує вчена, засвідчує розрізнення цих слів, а отже, й вироблення характерної та відмінної для кожного з них лексичної сполучуваності. Інтеграційний зберігає семантику «об'єднання частин у ціле» і вживається в словосполученнях: інтеграційний процес, інтеграційна роль, інтеграційне угруповання. Інтегративний (фіксується в словниках з 90-х років ХХ століття) дедалі частіше позначає «суцільний, цілісний предмет або явище»: інтегративна свідомість, інтегративна функція, інтегративна інформація, інтегративно-синтетичні тенденції.

Віддієслівний прикметник інтегрований – це «комплексний; той, що ґрунтується на об'єднанні», тобто той, якого інтегрували, який зазнав дії інтегрування, пор.: об'єднаний, об'єднувальний. Закріплена в мові семантика визначає й лексичну сполучуваність слова: інтегрована система управління, інтегрований метод, інтегроване навчання, інтегроване управління, інтегрований підсумок, інтегрований антиінфляційний пакет. Такі вислови поширені в мові ЗМІ, діловодства, науково-популярній, частково в художній літературі [14, с. 28].

Приблизно в такому самому сенсі висловлюється й Ю.В. Пирожкова, яка детально досліджує теорію функцій адміністративного права. Учена, зокрема, вказує, що ознайомлення з науковою літературою дає змогу констатувати, що термін «інтеграційний» має відтінок динамізму, еволюційності, якісної зміни і стосується не окремого правового явища, а системи. Спираючись на роботи Б.М. Кедрова, вчена-адміністративіст наголошує, що інтегративність є важливою рисою сучасної науки, що виявляється не лише в її новій організації, а й у внутрішньому стані. Єдиною умовою реалізації інтеграції є адекватне відбиття нового предмета дослідження з одночасним віддзеркаленням усіх його сторін у їх зв'язку [15]. Термін «інтегративність» використовується, як указує Ю.В. Пирожкова, щоб підкреслити, що зміст інтеграції – не у простому об'єднанні окремих частин у єдине ціле, а в їх належності до певної загальної ідеї з їх якісним відбиттям у процесі такого об'єднання (Р. Кейс, А.П. Ліферов, О.В. Макаричева), що дає змогу