

УДК 342.9

Сергій Кушнір,*канд. юрид. наук, доцент,
проректор з адміністративно-господарської частини
Запорізького національного університету*

ДЕРЖАНИЙ КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА ШЛЯХИ ЙОГО ЗАПОЗИЧЕННЯ ДЛЯ УКРАЇНИ

У статті обґрунтовується доцільність аналізу зарубіжного досвіду правового регулювання відносин державного контролю у сфері вищої освіти й можливості його запозичення для України в умовах сучасних реформаційних процесів. Автор звертає увагу на наявність кількох базових моделей регулювання таких відносин, аналізує переваги та недоліки кожної з них. Обґрунтовується потреба урахування для України в умовах перегляду правових засад державного контролю в цілому й у сфері вищої освіти зокрема апробованого часом і практикою позитивного досвіду щодо звуження сфери такого контролю, створення спеціалізованих суб'єктів контролю з активною участю громадськості, впровадження оптимальних форм і методів, посилення засад прозорості, оперативності, неупередженості. У роботі формулюються конкретні пропозиції щодо можливості урахування позитивного зарубіжного досвіду для України в сучасних умовах.

Ключові слова: вища освіта, державний контроль, зарубіжні країни, досвід, запозичення, шляхи.

В умовах активізації євроінтеграційних прагнень України в тому числі у сфері вищої освіти, інтеграції у Європейський простір вищої освіти, актуальності набувають питання аналізу зарубіжного, в тому числі європейського, досвіду адміністративно-правового регулювання у сфері вищої освіти з урахуванням того, що саме відповідне правове регулювання забезпечує організаційно-правовий та функціональний аспекти існування вищої освіти.

Метою статті є аналіз на підставі наявних джерел зарубіжного досвіду правового регулювання відносин державного контролю у сфері вищої освіти та визначення основних шляхів його запозичення для України.

Слід зазначити, що аналіз відповідного досвіду з точки зору виокремлення тих позитивних напрацювань зарубіжних країн у врегулюванні відповідних відносин, які будуть корисними і для України в умовах докорінного перегляду правових засад регулювання відносин у сфері вищої освіти в т. ч. й стосовно державного контролю, є важливими. Перше за все, слід зазначити, що порівняльно-правові дослідження були і залишаються нині одним із пріоритетних напрямів наукових досліджень, визначених Національною академією правових наук України на період до 2020 року [1], як і наукових розробок у державі [2]. Вони дають змогу поглиблено дослідити досвід зарубіжних країн у доктринальному дослідженні та правовому, в т. ч. галузевому, регулюванні відповідних відносин, виокремити позитивні здобутки та проблемні питання і навіть прорахунки, що, у свою чергу, дозволяє запозичити для України перші, з акцентом на національну специфіку нормотворення та правозастосування, й уникнути останніх.

Підтвердженням цього можуть слугувати численні наукові напрацювання з питань компаративно-правових досліджень у сфері вищої освіти в цілому та щодо окремих її питань зокрема. Можна навіть вести мову про те, що жодної сучасної дисертаційної роботи, присвяченої тим чи іншим питанням регулювання відносин у сфері вищої освіти або окремим її аспектам, в якій би не висвітлювалися питання порівняльно-правового аналізу з акцентом на напрями запозичення позитивного зарубіжного досвіду для України, важко знайти. Так, наприклад, Н. Л. Губерська, аналізуючи адміністративні процедури у вищій освіті, приділяє увагу й зарубіжному досвіду врегулювання відповідних питань та напрямам його запозичення для України [3]. Аналогічні підрозділи з порівняльно-правовим аналізом зарубіжного доктринального та нормотворчого досвіду та виокремленням шляхів його запозичення містять роботи В. М. Савіщенко «Адміністративно-правове забезпечення освіти та науки в Україні» [4], Н. С. Ракши «Адміністративно-правове забезпечення права громадян на освіту» [5], Р. В. Шаповал «Освітня діяльність в Україні: адміністративно-правове дослідження» [6], Ю. Л. Юринець «Забезпечення культурних прав громадян засобами адміністративного права» [7], М. П. Мартинова «Організаційно-правові засади управління у сфері юридичної освіти» [8], Л. В. Головій «Організаційно-правові засади надання освітніх послуг вищими навчальними закладами України» [9], М. Н. Курко «Адміністративно-правове регулювання вищої освіти в Україні» [10], В. І. Пальчикова «Правові проблеми вдосконалення організації діяльності та управління у сфері освіти» [11], О. В. Червякової «Організаційно-правові аспекти управління вищими навчальними закладами МВС України» [12] тощо. 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, в т. ч. юридичної, містять чимало положень з порівняльно-правовим змістовим наповненням в т. ч. й щодо проблем державного контролю.

Більше того, значна кількість проведених за останні роки наукових, науково-практичних заходів на базі Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України, Інституту законодавства при Верховній Раді України, провідних вищих навчальних закладів з питань вищої освіти, в т. ч. галузевої, в Україні та зарубіжних країнах додатково підтверджує зацікавленість учених-юристів, юристів-практиків, громадськості відповідною проблематикою, її актуальність, значимість. Як приклад можна навести такі заходи, як: міжнародна науково-практична конференція «Сучасні проблеми удосконалення законодавчого поля у сфері перспективного розвитку освіти» (27 травня 2016 року, м. Київ), міжнародна науково-практична конференція «Сучасні проблеми удосконалення законодавства у сфері освіти» (30 березня 2016 року, м. Київ), міжнародна науково-практична конференція «Реформа вищої освіти в Україні: критичні питання у сфері законодавчих та інституціональних трансформацій» (28-29 травня 2017 року, м. Київ), міжнародна науково-практична конференція «Реформа вищої освіти в Україні: абстракти, тези та презентації досліджень» (28-29 травня 2015 року м. Київ), міжнародна науково-практична конференція «Вища освіта в Україні: інтернаціоналізація, реформи, нововведення» (20-21 квітня 2012 року, м. Київ) тощо. Слід зазначити, що і питання державного контролю потрапляють у поле зору учасників заходу. Порівняльно-правовому аналізу питань регулювання відносин у сфері вищої освіти, в т. ч. й державного контролю у відповідній сфері, присвячено діяльність фахівців комітетів Верховної Ради України, про що свідчать підготовлені аналітичні звіти, порівняльно-правові таблиці як додатки до законопроектів з питань вищої освіти, стратегічних напрямів її розвитку, окремих її питань (галузевої освіти, процедурних правовідносин, інтеграції у європейський простір вищої освіти та міжнародний освітній простір тощо).

Порівняльно-правові дослідження у сфері вищої освіти є предметом поглибленої уваги і професійних правничих громадських об'єднань, в т.ч. й у співпраці з міжнародними громадськими організаціями, наприклад спільні конференції, «круглі столи», семінари ВГО «Асоціація правників України», ВГО «Асоціація українських юристів», ВГО «Спілка юристів України», ВГО «Асоціація фахівців з адміністративного права», ВГО «Асоціація кримінологів України» спільно з Американською радою з міжнародної освіти, Британською радою, Німецькою службою академічних обмінів, Програмою імені Фулбрайта в Україні, Міжнародним центром перспектив-

них досліджень, Альянсом для розвитку Програми сприяння зовнішньому тестуванню в Україні та ін.

Окрім того, аналіз навчальних планів юридичних факультетів українських вищих навчальних закладів свідчить про те, що більшість із них передбачає вивчення навчальної дисципліни «Освітнє право» («Освітнєське право», «Право освіти» та ін.), невід'ємним складником якої є «Порівняльно-правове освітнє право», яке включає і питання державного контролю у сфері вищої освіти.

Все це свідчить про актуальність, значимість аналізу зарубіжного досвіду державного контролю у сфері вищої освіти, правового регулювання його засад, доктринального дослідження й виокремлення тих позитивних напрацювань зарубіжних учених-юристів та законодавця, які цілком можна було б урахувати в процесі сучасної вітчизняної нормотворчості та у науково-дослідній діяльності.

Втім, позитивно оцінюючи в цілому пріоритетність таких досліджень, одразу ж слід зазначити, що запозичення відповідного зарубіжного доктринального та нормативного досвіду не має бути тотальним, штучним, шаблонним. Варто обов'язково враховувати специфіку вітчизняної нормотворчості, правозастосування, потреби країни у розвитку вищої освіти в цілому та державного контролю у цій сфері відносин зокрема, що й дозволить говорити про адаптованість відповідного зарубіжного досвіду до національних потреб. Урахування відповідного досвіду має бути виваженим, послідовним, з акцентом на апробацію такого досвіду часом і практикою.

Узагальнений аналіз джерельної бази дає змогу в цілому умовно виділити кілька моделей державного контролю у сфері вищої освіти у зарубіжних країнах із відповідним нормативним закріпленням його засад. При цьому одразу ж слід зазначити, що на визначення відповідних засад впливає специфіка правового регулювання певної держави, її належність до правової сім'ї, традиції та пріоритети нормотворчості і правозастосування. Слід говорити про те, що з урахуванням специфіки самого адміністративного права у тій чи іншій зарубіжній країні мова може йти про те, що засади державного контролю у сфері вищої освіти регламентуються нормами саме адміністративного права, або ж державного права, складовою частиною якого є право державного контролю. Тим не менш цілком можна виокремити кілька умовно виділених моделей державного контролю у сфері вищої освіти у зарубіжних країнах із відповідним правовим регулювання його засад.

Так, наприклад, поширеною є позиція вчених-юристів щодо виділення: 1) континентальної, 2) американської, 3) змішаної моделей [13, с. 172-176]. При цьому континентальна модель передбачає наявність «сильного суб'єкта» контролю (як правило, урядова установа), яка поєднує функції «вступного та вихідного контролю» із широкими примусовими повноваженнями, значним спектром методів контролю, широкою сферою реалізації конт-

рольної функції (майже «тотальне втручання»). Американська модель передбачає певну автономію вищих навчальних закладів у вирішенні «внутрішніх» питань функціонування й зосередження «зовнішнього» контролю (як правило, незалежними фаховими асоціаціями) на підсумкових результатах діяльності вищих навчальних закладів, на «зовнішньому оцінюванні» результатів їхньої діяльності з переважанням превентивного призначення контролю. «Змішана» модель контролю передбачає поєднання повноважень державного органу й недержавних установ («контролерів», «експертів», «інспекторів»), при цьому держава концентрує контроль на фінансуванні вищої освіти, ефективності використання бюджетних коштів, дотриманні стратегічних напрямів розвитку вищої освіти тощо, а професійна громадськість – на якості діяльності, результатах підготовки випускників, їх відповідності потребам ринку праці, рейтингу вишів тощо [13, с. 173]. При цьому можливі випадки, коли контролером при змішаній моделі контролю може бути «цілком автономна організація, яка створюється за ініціативою держави і нею ж фінансується» [14, с. 246].

Незважаючи на поглиблену увагу до порівняльних досліджень, насамперед із європейськими державами, питань державного контролю у сфері вищої освіти, непоодинокими є й роботи, в яких висвітлюється й досвід США щодо правового врегулювання відповідних питань. Слід підтримати вчених у їх прагненні дослідити відповідний досвід, враховуючи ефективність розвитку як вищої освіти, так і державного контролю у сфері вищої освіти у США, ефективність правового регулювання відносин у цій сфері, й виокремити ті позитивні напрацювання, які можна було б запозичити з американського досвіду вирішення відповідних питань.

У джерелах трапляються й інші варіанти виокремлення базових моделей державного контролю у сфері вищої освіти в зарубіжних країнах: 1) у пострадянських державах та країнах Європи і США, з акцентом на специфіці нормотворчості та збереженні певних стандартів правового регулювання цих відносин на попередніх історичних етапах розвитку; 2) «класична» (суто державна) модель державного контролю; державно-громадська модель, яка передбачає поєднання контрольних повноважень держави і «приватних осіб» (при цьому можливим є виокремлення кількох підвидів цієї моделі залежно від домінування суб'єкта контролю); 3) централізована модель із концентрацією контрольних повноважень на рівні загальнодержавних центральних органів влади та децентралізована модель із різним ступенем розподілу контрольних повноважень між «центром» і органами держави «на місцях».

Аналіз наявних навчальних, наукових, нормативних джерел свідчить, що вищезазначені моделі (у різних варіантах їх виокремлення) відрізняються кількома показниками: 1) суб'єктом контролю з виділенням базового (основного, головного) суб'єкта та додаткових (допоміжних)

суб'єктів та розподілом між ними контрольних повноважень; 2) нормативною регламентацією засад контролю (на рівні окремого законодавчого акта, спеціального законодавчого акта, підзаконних актів тощо); 3) ступенем деталізації та нормативного визначення процедурних питань (з узагальненим підходом законодавця до врегулювання цього питання, із деталізацією відповідних засад тощо); 4) оформленням результатів (вид документу, набрання чинності, доведення до відома зацікавлених осіб тощо); 5) головним призначенням (суто профілактичне, профілактично-каральне тощо).

Зупинимося на аналізі (з акцентом на запропоновані вище показники) досвіду окремих зарубіжних держав. Так, наприклад, класичним прикладом американської моделі (хоча й у європейській країні) контролю у сфері вищої освіти є модель у Нідерландах, яка сформована з урахуванням результатів вивчення досвіду США та Канади й акцентом на національні потреби. З 1985 року у Нідерландах існує чіткий розподіл контролю у сфері вищої освіти між державою та недержавними («приватними») установами. Загальний стан розвитку вищої освіти у країні контролює Міністерство освіти і спеціалізований орган – Інспекція з вищої освіти, повноваження ж контролю щодо безпосереднього розвитку вищої освіти, навчального процесу, якості освіти, її відповідності потребам часу, потребам ринку праці зосереджено в асоціації співробітництва університетів Нідерландів (АСІН) та Раді не університетської освіти. При цьому АСІН і Рада не університетської освіти є незалежними утвореннями, які сформовані самими ж університетами або закладами неуніверситетського типу відповідно, ними ж фінансуються, складаються з комітетів спостерігачів (по шість осіб із кожної дисципліни чи галузі знань) і здійснюють «зовнішній» контроль функціонування університетів чи закладів освіти не університетського типу відповідно. Певну специфіку моделі контролю Нідерландів визначає і те, що в якості спостерігача у складі кожного із комітетів обов'язково залучається «експерт-іноземець» із відповідною лінгвістичною підготовкою і «глибокими знаннями системи вищої освіти Нідерландів» [13, с. 175], що істотно підвищує рівень об'єктивності контролю. Таку практику цілком можна було б упровадити і в Україні, тим більше в умовах інтенсифікації інтеграційних процесів у освітній, в т. ч. й вищій освіті, сфері, що певною мірою усувало б корупційні ризики контрольної діяльності. Враховуючи те, що у Нідерландах впроваджено модель зі «спеціалізацією» контролю (тобто не «тотальний» контроль усіх питань вищої освіти, а «спеціалізований» його аспект), у 2002 році була утворена Нідерландська акредитаційна організація, яка «оцінює нові навчальні програми і перевіряє їх відповідність стандартам країн-учасниць Болонського процесу» [13, с. 175]. Контроль у сфері вищої освіти у Нідерландах характеризується переважно профілактичною, превентивною спрямованістю. ВНЗ повинні проводити «са-

моперевірки» для формування «самозвітів» за запропонованими державою та Асоціацією критеріями, для використання їх у своїй діяльності з метою вдосконалення, усунення прогалин, недоліків. Саме цими самозвітами користуються й Асоціація та Рада під час відвідування ВНЗ, підготовки підсумкового звіту та доведення його до відома громадськості й вирішення питання рейтингування ВНЗ. Підтвердженням пріоритету саме профілактичної спрямованості контролю може слугувати і той факт, що державні органи не мають права «використовувати відомості зі звітів АСІН і Ради не університетської освіти, розміщені на офіційних сайтах, для застосування адміністративних чи фінансових санкцій до ВНЗ, у яких виявлені певні порушення» [13, с. 175]. У підсумкових звітах має міститись не тільки інформація загального характеру, а й постановка проблеми і, що є головним, шляхи її вирішення, пропозиції щодо засобів її вирішення, прогноз наслідків.

Цікавим є досвід державного контролю у сфері вищої освіти у США, хоча назвати однозначно його суто державним навряд чи можна. Роль держави у контролі у сфері вищої освіти є незначною, тому цілком можна підтримати точку зору науковців щодо «державно-громадського» або «умовно державного» контролю із широкою сферою участі недержавних інституцій (наприклад, роботи О. Верховляд, Ю. Романовської, О. Романовського, С. Курбатова, О. Баєвої та ін.). Контроль у сфері вищої освіти у США є прикладом децентралізованої моделі контролю з широкими контрольними повноваженнями місцевих органів (на рівні штатів, округів), а також широким залученням недержавних об'єднань. Слід підтримати О. Баєву у тому, що «система вищої освіти США побудована на фундаменті вільної та мобільної координації освітніх організацій» [15, с. 6], що, у свою чергу, зумовлює і специфіку контролю у відповідній сфері. Федеральний уряд США не має права встановлювати загальнодержавну систему освіти, в т. ч. й вищої, визначати навчальні програми, плани для освітніх закладів (поправка 10 до Конституції США). Відповідні питання – це прерогатива влади штату чи округу. Фактично процес передачі функцій управління, а також контролю на місцевий рівень було завершено у 1972 році, з моменту, коли уряд США прийняв остаточне рішення про припинення надання нецільових коштів вищим навчальним закладам [15, с. 6; 16, с. 314]. Саме з цього моменту й можна вести мову про формування кількох суб'єктів контролю у сфері вищої освіти у США: 1) загальнодержавний рівень – Міністерство освіти, департамент освіти (з мінімальними повноваженнями переважно формального характеру); 2) регіональний рівень – влада штатів, округів; 3) спеціалізований рівень – спеціалізовані суб'єкти (наприклад, Рада з акредитації вищої освіти (СНЕА), Національний дорадчий (консультативний) комітет з інституційної якості, цілісності та чесності освіти, Агенція з оцінювання акредитаційних агенцій (комісій), регіональні асоціації (аген-

ції) тощо). Варто зазначити, що участь недержавних утворень у процесі контролю у сфері вищої освіти у США є досить широкою, причому як регіональних суб'єктів, що є цілком виправданим у процесі децентралізації контролю, так і професійних (якщо йдеться про фахову підготовку). Слід зазначити, що роль відповідних недержавних об'єднань є досить значною не тільки у контролі, а й взагалі в управлінні вищою освітою у США. Їх називають «другою силою», яка, поряд із «першою силою» (Міністр освіти та інші посадові особи Міністерства, які здійснюють керівництво департаментами Міністерства, президенти та ректори вищих навчальних закладів» [17, с. 93]) формує «інституціональну та державну політику вищої освіти США» [15, с. 6]. Фактично суб'єктами контролю виступають: загальнодержавні органи (федеральні органи) у мінімально-необхідному обсязі, регіональні органи влади, недержавні формування (регіональні, фахові), керівництво самих вищих навчальних закладів (як суб'єкти попереднього етапу – самоконтролю – контролю з боку держави і недержавних утворень). Слід одразу зазначити, що контроль у сфері вищої освіти у США характеризується певною специфікою щодо окремих штатів з урахуванням моделей відносин «влада штату – університет» й відрізняється різним характером у межах діапазону – «від суворого тотального контролю (високого рівня) до позиційного вузькоспеціалізованого, узагальненого (незначного рівня)». У цьому аспекті варто зупинитися на класифікації типів взаємовідносин ВНЗ та регіональної влади, запропонованої Е. Макгиннесом, яка може слугувати підґрунтям і для виділення моделей контрольних відносин ВНЗ та регіональної влади у сфері вищої освіти у США. Так, наприклад, високий рівень державного контролю діяльності ВНЗ є характерним по відношенню до ВНЗ «як державного закладу» або «як державної адміністрації» й базується на моделі «відносин із ВНЗ як із державним підприємством» та інколи має визначення як «контроль за ВНЗ, який контролюється державою». Високим слід вважати і контроль з боку держави за «ВНЗ, які мають державну підтримку», хоча порівняно з «підконтрольним ВНЗ» цей рівень контролю передбачає певне «послаблення державного контролю». Середній рівень є характерним для ВНЗ, які «мають державну підтримку», однак з урахуванням нормативного закріплення незалежності ВНЗ від влади штату спрямовується переважно на сферу фінансування вищої освіти. І, нарешті, незначний рівень державного контролю є характерним для ВНЗ із корпоративною моделлю управління й стосується лише окремих аспектів поручительства та грантової підтримки [18, с. 16]. Характеризуючи контроль у сфері вищої освіти у США, слід звернути увагу на наявність не тільки регіональних органів держави як суб'єктів відповідного контролю, а й недержавних суб'єктів контролю, для яких контроль є однією із функцій. Так, наприклад, у США функціонує шість регіональних асоціацій університетів і коледжів: Західна комісія коледжів та університетів,

Південна асоціація коледжів та шкіл, Вища комісія з навчання, Північно-західна комісія у правах коледжів та університетів, Комісія з вищої освіти центральних штатів, Асоціація шкіл та коледжів Нової Англії. Вони функціонують за регіональним принципом, поширюють свою діяльність на заклади освіти відповідних штатів. Орієнтуючись на «забезпечення покращення якості освіти, яка надається у певних регіонах, підвищення ефективності освітніх інституцій завдяки перевірці їх на відповідність їх стандартам, встановленим у галузі вищої освіти [19], вони, поміж іншого, здійснюють контроль на початковому етапі (у разі подання документа щодо акредитації ВНЗ чи навчальної програми), а також поточного характеру (стосовно ВНЗ, який вже існує й бажає або розширити перелік навчальних програм, або продовжити термін дії акредитації інституціональної). Контроль як функція здійснюється у процесі у процесі акредитаційної процедури. Цікавим є те, що нормативно визначена процедура встановлення відповідності показників (щодо конкретних ВНЗ штатів асоціаціями), широким є спектр методів та заходів контролю. Хоча процедура акредитації не є обов'язковою, однак майже всі ВНЗ вступають у відносини з асоціаціями, бо: 1) тільки акредитований ВНЗ має право брати участь у федеральній програмі фінансової допомоги студентам; 2) тільки такий ВНЗ може отримати федеральну фінансову допомогу і федеральні дослідницькі контракти; 3) може надати можливість студентам і після закінчення ВНЗ продовжити навчання [19]. Специфікою контролю у сфері вищої освіти у США є участь у такій діяльності приватної комерційної організації – Ради з акредитації вищої освіти (СНЕА), що забезпечує «певний баланс інтересів держави і бізнесу у забезпеченні якісної підготовки фахівців» [20, с. 71]. Цей суб'єкт фактично контролює процес «якісного формування акредитаційного сегменту», тобто Рада підтверджує право регіональних або спеціалізованих (фахових) агентств з акредитації щодо проведення відповідної діяльності, їх легітимність, відповідність вимогам (стандартам): академічній якості; демонстрації підзвітності; заохоченню; використанню належних та справедливих процедур; демонстрації постійної самооцінки наявних практик; наявності достатніх ресурсів [20, с. 73]. Велика роль у контролі у сфері вищої освіти, як вже зазначалося, належить професійним об'єднанням, які, як правило, є учасниками спеціалізованих (фахових) контрольних правовідносин із посиленням проявом принципу спеціалізації. У США діє 45 загальнонаціональних професійних асоціацій, які залучаються до процесу перевірки суб'єкта вищої освіти, зокрема визначення рівня якості освітніх послуг. Як правило, їхні контрольні повноваження зорієнтовані на певних навчальних програмах, а не на контролі за навчальним закладом у цілому. Саме тому цілком можна підтримати О. Баєву в тому, що контроль відповідних асоціацій є наступним по відношенню до контролю, які здійснюють інші суб'єкти. Це пояснюється тим, що професійні

асоціації не проводять свою діяльність у ВНЗ, який не пройшов загальну акредитацію [15, с. 8]. Саме професійні асоціації контролюють «навчальні програми, а також на підсумковому етапі проводять жорсткі професійні випробування з метою легалізації бакалавром чи магістром права на самостійне та незалежне виконання професійних функцій» [13, с. 173]. Важливою є роль формування рейтингу ВНЗ, який можна розглядати як своєрідний результат контрольної діяльності у сфері вищої освіти у США, що цілком можна визнати виправданим й запозичити для України, щоправда детально визначити й нормативно врегулювати питання визначення критеріїв рейтингування. Варто зазначити, що контроль у сфері вищої освіти у США зорієнтований на якість вищої освіти (саме тому у поле зору потрапляють навчальні плани, навчальні програми, стандарти навчання тощо), на забезпечення підвищення її, саме тому широким є застосування методів опитування, анкетування тощо й у подальшому висвітлення у підсумкових актах пропозицій, шляхів вирішення проблемних питань, очікуваних результатів. Варто зазначити, що наявність стандартів освітньої діяльності позитивно впливає на регулювання відносин у сфері вищої освіти у США, в т. ч. й контролю, оскільки вони здебільшого усувають той суб'єктивний підхід, розсуд, який притаманний вітчизняному правозастосуванню, що базується на законодавчому підґрунті без фіксації таких стандартів. У цьому сенсі логічним вбачається запозичення досвіду США у нормативному закріпленні стандартів вищої освіти, стандартів діяльності контролюючих органів, залучення до контролю регіональних суб'єктів (особливо в умовах децентралізації влади в Україні), в т. ч. роботодавців, професійних громадських об'єднань, задля урахування потреб ринку праці, регіону, галузі тощо. Важливим є залучення до відповідного процесу спеціалізованих професійних громадських об'єднань, які допомагають урахувати потреби практичної сфери у процесі підвищення якості навчання у ВНЗ, потреби фахового середовища, до якого мають адаптуватися випускники. Варто запозичити досвід США щодо використання методів контролю у відповідній сфері відносин – опитування, тестування, анкетування, співбесіди, перевірки документів, «деск-контролю» (дистанційна робота з інформаційними ресурсами), «онлайн-сайт-контролю» (відкрите відвідування вищого навчального закладу) [21, с. 12], відео звітності, online контролю тощо. У процесі контролю максимальним має бути безпосередній контакт із суб'єктами контрольних правовідносин (електронне забезпечення контролю), мінімальним – паперовий супровід контролю, потребують посилення принципи неупередженості, фаховості, оперативності, прозорості, регіональності.

Слід зупинитися і на досвіді Великої Британії, адже специфікою його є наявність спеціалізованих контролюючих органів, для яких функція контролю є основною, а також деталізована регламентація процедури, що надає відповідним контрольним правовідносинам

визначеності, прозорості. Так, наприклад, поряд із загальнодержавними органами управління існують спеціалізовані суб'єкти контролю – Королівська інспекція та Управління зі стандартів у світі (в т. ч. вона охоплює і сферу вищої освіти). Це загальнодержавні контролюючі органи, окрім того, такими ж контролюючими повноваженнями наділені на місцях місцеві органи управління освітою. Королівська інспекція зберігає за собою повноваження загального контролю у сфері відповідних відносин, формує контингент інспекторів (їх команд), перевіряє звіти інспекторів про стан справ у навчальних закладах, може вживати заходи реагування у разі незадовільного стану справ у закладах.

На чолі Управління зі стандартів у сфері освіти Її Величності – Головний інспектор та два його заступники, які відповідають за політику освіти та за якість освіти. Специфіка відповідних органів полягає в тому, що вони в основному зорієнтовані на забезпечення якості освіти, надання роз'яснювальної, консультативної допомоги установам освіти тощо. Отже, незважаючи на назву цих органів, вони покликані стимулювати навчальні заклади до надання якісних освітніх послуг. Це певним чином зумовлює і специфіку їх структури. Так, наприклад, Інспекція поділена на два підвідділи: публічного моніторингу і надання допомоги навчальним закладам силами радників, які входять до групи професіоналів, підзвітних міністерству [22, с. 61]. Вони надають професійну допомогу учасникам навчального процесу та місцевим органам управління освітою. Взагалі, слід зазначити, що широкою є участь у контролюючому процесі професійних та громадських об'єднань, діяльність яких «пов'язана з проблемою інспекції», – Форуму інспектування найкращих цінностей, членом якої є Управління зі стандартів в освіті (з 1999 року), а також Міжнародної конференції з інспектування.

Характерним є те, що вже сама назва відповідних спеціалізованих суб'єктів контролю зумовила нормативне закріплення базової форми контролю, а саме – інспекції. Аналіз джерельної бази дозволяє виокремити кілька видів останньої: 1) візит спеціаліста, що передбачає неформальний збір інформації, результати його не публікуються, а лише доводяться до відома персоналу навчального закладу в усній формі; як правило, він зосереджується на одному вузькоспеціалізованому питанні (проблемі); 2) загальна інспекція – оцінка навчального закладу в цілому з акцентом на якість освіти та узгодженість мети, завдань, політики закладу з його практичним функціонуванням; 3) сфокусована інспекція – концентрація уваги на окремих питаннях діяльності закладу й порівняння їх із результатами попередніх інспекцій; 4) подальша (наступна) інспекція – здійснюється не раніше ніж через рік після проведення попередньої інспекції з поглибленим аналізом стану справ та порівнянням із попередніми показниками; 5) інспектування якості, що передбачає самоаудит закладу й ініціювання самим навчальним закладом, що дозволяє до моменту початку інспекції зібрати всі необхідні матеріали

[22, с. 82]. Слід звернути увагу на те, що на нормативному рівні детально врегульовані процедурні питання контролю (Закони 1992, 1993, 1994 років) із визначенням строків проведення інспекції (мінімальний – 4 дні, максимальний – 2 місяці), з можливістю збільшення у разі наявності поважних причин на 10% від мінімуму; регламенту роботи інспекторів протягом дня – з 8 ранку до 18.30 вечора; способів збору матеріалів – спостереження за навчальним процесом, вивчення документів, бесіди із учасниками процесу, анкетування, тестування, вивчення матеріалів планування [22, с. 62], алгоритму вивчення кожного питання «критерії оцінювання – достовірність наданих матеріалів – якість діяльності» тощо. Варто звернути увагу на те, що за інспектування запроваджена оплата, з інспекторами (їх командами) укладається контракт, а навчальні заклади наділені правом вносити пропозиції щодо складу інспекторської команди [23, с. 81]. Підсумки інспекції оформлюються підсумковою доповіддю, яка подається керівництву навчального закладу та Головному інспектору Її Величності для вирішення питань реагування у разі потреби. Отже, досить цікавим є саме аспект детальної нормативної регламентації контрольної діяльності в єдиному законодавчому акті, що усуває передумови для зловживань, суб'єктивного тлумачення, розсуду з боку контролюючого суб'єкта. Цей позитивний досвід варто було б запозичити для України.

Слід звернути увагу на роль у контрольному процесі Агенції із забезпечення якості (QAA) як юридичної особи у власності установ, що складається із 6 незалежних членів, 4 висуванців від вищих навчальних закладів, 4 висуванців від Ради з фінансування та незалежного Голови [24, с. 72]. Нині у її складі понад 130 співробітників, а бюджет наповнюється за рахунок внесків закладів та контрактів установ, що надають фінансування. Агенція поширює свою контрольну діяльність на всі університети і політехнічні інститути (хоча раніше вони відокремлювалися). Завданням Агенції є «захист інтересів суспільства у частині високих стандартів якості освіти, в т. ч. й вищої» [24, с. 73]. Задля цього переглядаються стандарти і визначаються орієнтири розвитку вищої освіти. Методи діяльності Агенції характеризуються розмаїттям: це експертна оцінка колегами, огляд, висновки спеціалістів, висновки на основні критеріїв або стандартів, еталони дотримання вимог, еталони самоуправління, еталони досягнень.

У своїй діяльності Агенція віддає перевагу внутрішньому забезпеченню якості та перевіркам закладів. Перше передбачає акцент на «професіоналізм» та «довіру» з використанням методу «контрольних списків та комітетів» (коли вищі навчальні заклади публікують результати (показники) своєї діяльності в т. ч. й для аналізу Агенції. Перевірки ж закладів зосереджені на з'ясуванні того, як вищий навчальний заклад дотримується стандартів якості навчання за допомогою ефективної політики та процедури «забезпечення якості». Під час таких переви-

рок перевіряється степен достовірності наданих показників, тобто їх відповідність реальному стану справ. Кожен ВНЗ зобов'язаний проходити перевірку кожні шість років, щорічно публікувати результати своєї роботи. Перевірки здійснюються за допомогою «дисциплінарних комісій», і в разі підозри про низьку якість признається повна перевірка. Результати перевірки визначаються як ступінь довіри – «повна довіра», «обмежена довіра», «відсутність довіри» – з урахуванням точності, повноти, правдивості наданої ВНЗ інформації [24, с. 75]. Звіт також містить інформацію щодо рекомендованих заходів для ВНЗ.

Варто зазначити що типовим є для багатьох європейських держав посилення ролі у контролі спеціалізованих суб'єктів, діяльність яких зорієнтована на забезпечення якості вищої освіти. Так, наприклад, такими повноваженнями наділені Норвезька агенція із забезпечення якості освіти (NOKUT) [25, с. 269], національна Агенція з вищої освіти у Швеції [25, с. 270-271], яка, окрім іншого, зосереджує увагу на дослідженні стану справ у ВНЗ й відповідності їх діяльності нормативно чітко визначеним «критеріям діяльності» [26, с. 50].

Можна було б зосередити увагу і на деяких питаннях контролю у сфері вищої освіти в Ірландії, зокрема на наявності бінарної системи освіти, яка поєднує університетські та не університетські (технологічні інститути, або інститути технології) сектори й перебуває у полі зору контролю різних суб'єктів. Взагалі, слід зазначити, що єдиного загальнодержавного суб'єкта контролю в Ірландії немає (Департамент освіти науки Ірландії здійснює загальне управління). Станом на тепер можна вести мову про наявність кількох суб'єктів контролю, які наділені різним обсягом повноважень у сфері вищої освіти: 1) Раду якості ірландських університетів, яка повинна періодично контролювати діяльність університетів з акцентом, перш за все, на якість освітніх послуг, працеспроможність випускників; 2) Національне кваліфікаційне управління Ірландії, головними функціями якого є: розробка стандартів і визначення кваліфікаційних вимог (це слід виділити окремо, оскільки нормативно закріплені стандарти діяльності університетів), а також контроль якості діяльності Дублінського технологічного університету (він має особливий статус і є єдиним технологічним університетом, який перебуває у сфері контрольної діяльності Управління); 3) Раду з питань вищої освіти і навчальних сертифікатів, яка концентрує свою контрольну діяльність на всіх, окрім Дублінського, технологічних інститутах; 4) Агентство з управління вищою освітою, яке уповноважене здійснювати моніторинг якості освіти всіх університетів [27, с. 318]. Широком є залучення до контролю у сфері вищої освіти професійної громадськості, а саме Ірландської університетської асоціації (раніше Конференції голів ірландських університетів) та Міжуніверситетського комітету з регулювання якості, до складу якого увійшли контролери від кожного університету [27, с. 316]. Нормативне визначення засад контролю характеризується дещо

узагальненим характером (наприклад, Біла книга «Наша майбутня освіта» (1995 року), Акт про університети (1997 року), Акт про кваліфікації (освіта і навчання) (1999 року), Акт про інститути технології (2006 року) тощо), хоча й передбачає відмежування його засад щодо університетів та не університетських установ, має опосередкований характер фіксування в актах, які визначають засади функціонування навчальних закладів.

Доцільно зупинитися і на досвіді Чеської Республіки, оскільки вона відрізняється, з одного боку, децентралізацією управління у сфері вищої освіти з широкими повноваженнями місцевих органів влади, а з іншого – наявністю спеціалізованого суб'єкта із дещо своєрідним призначенням контролю. Так, слід зазначити, що міністерство освіти має широкі повноваження координаційного характеру, загального контролю за станом справ в освіті в цілому та вищій освіті зокрема, що свого часу було визначено у «Білій книзі» (2001 року) під назвою «Народна програма розвитку освіти в Чеській Республіці», положення якої у подальшому знайшли своє закріплення в окремих законодавчих актах в т. ч. й про вищу освіту. Вища освіта є невід'ємною складовою частиною у структурі системи освіти й охоплює «діяльність університетів, що працюють за Болонською системою: бакалаврат – магістратура – докторантура» [28, с. 91-92]. Повноваженнями контролю, що правда переважно щодо фінансових питань, загального стану справ у сфері, наділені також крайові управління освіти та районні управління освіти. Згідно з положеннями законодавства, вони є «відповідальними за стан справ у освітній галузі» (перспективне планування, розвиток мережі установ освіти, навчання різних категорій осіб тощо) [29, с. 104]. Повноваження ж контролю концентрує спеціалізований суб'єкт – Державна інспекція навчальних закладів (Інспекція з питань освіти) – «автономний адміністративний державний орган, що складається із центрального управління та 14 регіональних інспекторатів» [30, с. 6]. Однак слід зазначити, що цей орган реалізує свої контрольні повноваження по відношенню до всіх навчальних закладів, окрім вищих навчальних закладів, саме тому його і називають «шкільна інспекція» [29, с. 104]. Стосовно ж вищих навчальних закладів повноваження контролю розподілені між Міністерством та місцевими органами влади зі збільшенням повноважень останніх. Відносини контролю базуються на принципах автономії вищів у вирішенні питань організації навчально-виховного процесу, втім держава (в т. ч. й регіональний рівень) контролюють фінансування (якщо вищий навчальний заклад отримує фінанси з бюджету) та якість навчального процесу з використанням різноманітних засобів контролю – спостереження, тестування, анкетування, співбесіди, збору інформації тощо.

Чимало принципів засад правового регулювання відносин у сфері вищої освіти у країні змінилося в процесі адаптації законодавства до вимог права ЄС. Це певним чином вплинуло і на контроль, зумовивши визнання в якості ба-

зових засад демократизації, професіоналізму, децентралізації, автономії об'єктів контролю, соціальної орієнтованості [31, с. 10-11].

Досить цікавим є і досвід Федеративної Республіки Німеччини, державний контроль у сфері вищої освіти якої пройшов шлях від тотального державного контролю до соціального індивідуально-державно орієнтованого контролю з акцентом на забезпечення якості вищої освіти, впровадження різноманітних методів, домінуючим серед яких є експертиза. Одразу ж слід зазначити, що для державного контролю у сфері вищої освіти, як і вищої освіти в цілому, характерним є трирівнева структурованість, яка й зумовлює побудову системи суб'єктів контролю – федеральний рівень (рівень федерального), регіональний рівень (суб'єкти управління з контрольними повноваженнями у землях) і спеціалізовані суб'єкти (із зірним ступенем участі представників держави). Для цієї організаційної структури контролю характерним є прояв принципу децентралізації контрольних повноважень із розширеннями сфери таких повноважень у напрямі руху «зверху до низу». Щоправда, як слушно зазначає О. В. Чорна, у XIX–XX ст. державний контроль у сфері вищої освіти у ФРН відрізнявся суто централізованим характером і моносуб'єктним складом [32, с. 7-9]. Слід врахувати специфіку статусу вищих навчальних закладів у країні, який вважається «подвійним», оскільки «в рамках одного передбачає поєднання статусу і корпорації (добровільне об'єднання професорів і студентів для досягнення поставленої мети) і державної установи (10% їх бюджету формують надходження від федерального уряду і 90% – від уряду земель)» [33, с. 46], що певним чином зумовлює активність у контролі (відповідно до представництва їхніх інтересів) відповідних суб'єктів. Одразу ж варто зробити акцент на тому, що зміщено акцент в активності контролю у бік контролюючих суб'єктів земель і професійних (щоправда, недержавних) суб'єктів. Саме тому цілком виправданим вважається згадування у фаховій літературі про т. з. «державно-громадський», «змішаний» контроль у сфері вищої освіти у ФРН [34, с. 85-93]. Доволі широкою є участь «змішаних» за видом суб'єктів контролю – агенцій, рад, центрів тощо. Так, наприклад, О. В. Чорна виокремлює кілька рівнів контролю з різним ступенем участі суб'єктів «національний – регіональний – локальний», і саме локальний широко представлений різноманітними рейтинговими, акредитованими, професійними агенціями, комісіями, комітетами, центрами тощо [32, с. 10-11]. При цьому головними принципами їхньої діяльності є «автономія, професіоналізм, прозорість, попереджувально-удосконалююча орієнтація функціонального призначення та ін.» [32, с. 11-12]. Важливим, таким, що цілком підлягає запозиченню для України, є аспект деталізованого нормативного визначення процедури експертизи як базового методу контролю, видів експертиз. Так, на нормативному рівні визначено, що за ініціатором можна виокремлювати внутрішню і зовнішню експертизу, за

орієнтацією та результатами – нормативну та сумативну [33, с. 47]. Вихідними принципами ж експертизи є: дискурсивність (діалоговість відносин), розмаїття перспектив та орієнтація на процес [33, с. 47]. На локальному рівні широкими повноваженнями безпосереднього характеру щодо контролю у сфері вищої освіти у ФРН наділена Асоціація університетів та інших навчальних установ вищої освіти. Орієнтація контролю у вищій освіті чітко визначена – це якість вищої освіти, саме тому під час експертизи відбувається самооцінка вишів, порівняння наданих останніми показників із критеріями якісної підготовки, виявлення позитивних напрямів удосконалення діяльності вишів і, як наслідок, формування рейтингу їх на всіх трьох рівнях (раніше згаданих) контролю. Досвід ФРН цілком можна вважати позитивним в аспекті поєднання суб'єктної складової на рівні – держава і недержавні суб'єкти, а звідси – т. з. «змішаний характер» за суб'єктом. Варто запозичити цей досвід у частині децентралізації повноважень контролю з розподілом повноважень на місцях та із залученням професійних громадських суб'єктів. Окрім того, важливим є визначення меж контролю з акцентом на «забезпечення якості вищої освіти» та впровадження «забезпечення відповідності європейським стандартам та постійного підвищення якості вищої освіти», а не обмеження лише «національним рівнем стандартів» [32, с. 11].

І, нарешті, варто зупинитися на досвіді країн колишнього Радянського Союзу у врегулюванні відповідного питання, беручи до уваги те, що має місце значна кількість подібних нормативних положень, організаційних утворень та процедурних аспектів у відповідних країнах, що пояснюється специфікою історичного підґрунтя формування нормотворчості та правозастосування у відповідній сфері відносин. Водночас наявні і певні специфічні ознаки державного контролю у сфері вищої освіти у відповідних країнах, зумовлені різними пріоритетами державотворення, правотворення, що вплинуло і на сферу вищої освіти в т. ч. й в аспекті державного контролю. Слід зазначити, що для Російської Федерації, Республіки Молдови, Республіки Казахстан характерним є домінування державного контролю у системі контролю у сфері вищої освіти взагалі. При цьому для Республіки Казахстан характерним є надання широких контрольних повноважень у відповідній сфері відносин Міністерству освіти і науки із внутрішнім розподілом їх між самим Міністерством, Департаментом державного інспектування та моніторингу та Департаментом вищої і післявузівської освіти, що й зумовлює його характеристику як «трьохкомпонентного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів» [35, с. 11]. Предметом відповідного контролю виступають: 1) умови освітнього процесу (ліцензування); 2) зміст процесу (атестація); 3) результати процесу (акредитація). Згідно із цим розподілом поділяються й контрольні повноваження між суб'єктами контролю, що знайшло своє закріплення у законодавстві про освіту та ліцензування. Варто звернути

увагу на те, що нормативно регламентована процедура формування експертних комісій Департаменту державного інспектування та моніторингу, серед членів яких можуть бути: представники державних органів освіти, державних органів, у сферу відання яких включено органи освіти, «зацікавлені» (у межах компетенції) центральні виконавчі органи, представники освітянських організацій та провідні педагогічні працівники Республіки Казахстан, представники національного центру державних стандартів освіти і тестування» [35, с. 12]. Слід звернути увагу на детальну регламентацію процедурних засад інспектування (стадії, дії, їх послідовність, критерії співвідношення, підсумкові документи тощо). Окрім традиційних засобів контролю, у законодавстві цієї держави передбачені й специфічні – «анонімне анкетування всіх учасників навчально-виховного процесу» [35, с. 12]. Домінування відомчого контролю не виключає можливості здійснення спеціалізованого (окремими державними установами у межах своїх повноважень із дотриманням принципу спеціалізації).

Широкими контрольними повноваженнями у сфері вищої освіти наділене й Міністерство освіти Республіки Молдова із централізацією цих повноважень щодо всіх вищих навчальних закладів [36, с. 24]. Правові засади контролю деталізовано на рівні законодавчих і численних підзаконних актів, вимоги щодо об'єктів контролю «зачіпають всі сфери їх діяльності» [36, с. 24]. Деяко іншою є ситуація у Російській Федерації, для якої характерним є розподіл контрольних повноважень у відповідній сфері між федеральним, муніципальним і регіональним рівнями системи суб'єктів контролю. Правова регламентація також передбачає кілька (аналогічні до вищезазначених) рівнів, що зумовлює фіксацію засад контрольної діяльності одразу в різних нормативно-правових актах, що інколи зумовлює колізії у регулюванні відповідних питань [37, с. 114-118], які, у свою чергу, зумовлюють проблеми у регулюванні відповідних відносин, проблеми у правозастосуванні. Хоча варто відзначити, що держава намагається врегулювати ці питання шляхом прийняття окремих нормативних актів спеціалізованого характеру (наприклад, Постанова Уряду РФ від 17.06.2004 № 300 «Про затвердження Положення про Федеральну службу з нагляду у сфері освіти і науки» тощо). Щоправда, аналіз джерельної бази свідчить про наявність численних колізій щодо безпосереднього розподілу контрольних повноважень між федеральним, регіональним та муніципальним рівнями суб'єктів [37, с. 118, 38, с. 5-10]. Окрім проблемних питань, пов'язаних із правовим регулюванням контролю у сфері вищої освіти й закріпленням засад у різних актах, перерозподілом відповідних повноважень, наявні і складнощі, зумовлені помилковим ототожненням законодавцем контролю і нагляду, що істотно впливає на розуміння контролю та його практичне здійснення. Найпоширенішою формою державного контролю у сфері вищої освіти є перевірка (основним суб'єктом є Управління

освітніх установ та інспектування Міністерства освіти РФ, Рососвітнагляд), орієнтована на з'ясування відповідності діяльності навчального закладу національним освітнім стандартам [39, с. 7-15], визначення прогалів, їх усунення та притягнення винних до відповідальності. Натомість участь громадськості, професійної спільноти, на жаль, є мінімальною у контролі у сфері вищої освіти. Окрім відомчого контролю, поширення набуває спеціалізований контроль, зумовлений специфікою діяльності суб'єкта його здійснення (наприклад, прокуратури, хоча й спостерігається наглядовий характер її діяльності) [40, с. 77-78]. Контрольна діяльність державних органів зосереджена не лише на якості навчального процесу, як це характерно для більшості країн Європи, США, а на всіх напрямках діяльності вищих навчальних закладів, на вищій освіті в цілому, що й дозволяє говорити про його майже суцільний характер (хоча, наприклад, у Литві, яка також є однією із країн колишнього радянського Союзу, контроль зорієнтований на якість освіти, в т. ч. й вищої, і передбачає здійснення його спеціалізованими суб'єктами (центром забезпечення якості у вищій освіті) з активним залученням громадськості [41, с. 10-18]).

Отже, узагальнений аналіз зарубіжного досвіду державного контролю у сфері вищої освіти дозволяє стверджувати, що його вивчення є необхідним у процесі докорінного перегляду правових засад контрольної діяльності взагалі і в окремих сферах суспільних відносин зокрема в Україні задля уникнення прогалів, проблемних питань та запозичення позитивних напрацювань. Відповідне запозичення має бути виваженим, аргументованим, з акцентом на його апробацію часом і практикою, а також з урахуванням специфіки вітчизняної нормотворчості та правозастосування, потреб сучасного періоду розвитку держави.

Слід констатувати, що у зарубіжних країнах є три основні моделі державного контролю у сфері вищої освіти: континентальна, американська і змішана, які передбачають різний суб'єктний склад, ступінь втручання контролюючих суб'єктів у діяльність вищих навчальних закладів, деталізацію нормативних засад, в т. ч. й процедурних, безпосередню мету, оформлення підсумкових результатів. Задля підвищення ефективності державного контролю у сфері вищої освіти в Україні, удосконалення його правових засад видається доцільним урахування позитивного правотворчого та правозастосовчого зарубіжного досвіду у частині: децентралізації, що передбачає передачу більшої частини контрольних повноважень місцевим органам державної влади; зменшення загальної кількості суб'єктів державного контролю і створення спеціалізованих суб'єктів зі «змішаним» складом (із залученням професійних громадських об'єднань, освітянської громадськості); визначення в якості безпосередньої мети забезпечення якості вищої освіти й розширення автономії вищих навчальних закладів щодо вирішення інших питань; визначення критеріїв відповідності діяльності, які узгоджуються із загаль-

ноприйнятими європейськими стандартами, й закріплення їх у національному законодавстві; деталізації процедурних засад контролю як різновиду адміністративної процедури (зادля уніфікації для всієї країни бажано закріпити у кодифікованому акті; а у законодавчому акті спеціального характеру передбачити посилення на уніфікованість процедури та відсилку до кодифікованого акту); закріплення переважно попереджувально-припиняючого характеру результату; визначення активної ролі об'єкта контролю у процесі контрольних правовідносин та у ліквідації виявлених прогалин (недоліків); мінімізації безпосереднього контакту суб'єкта контролю з вищими навчальними закладами, запровадивши електронні засоби незалежного контролю, дистанційні засоби контролю; посилення співпраці держави і професійних об'єднань у процесі контролю у сфері вищої освіти, забезпечивши функціонування «змішаної» моделі державного контролю у сфері вищої освіти в Україні.

Окрім того, цілком можливим вбачається запозичення досвіду залучення іноземних експертів до складу експертних комісій (інші аналоги) під час проведення контролю у сфері вищої освіти, а також в якості результату контролю – формування рейтингу ВНЗ з акцентом на показники якості їхньої діяльності.

Список використаних джерел:

1. Пріоритетні напрямки розвитку правової науки на 2016-2020 рр. : Постанова загальних зборів НАПрН України від 03 березня 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://aphd.ua/priorytetni-napriamy-rozvytku-pravovo-nauky-na-2016-2020-rr>.

2. Пріоритетні тематичні напрямки наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2020 р. : Постанова Кабінету Міністрів України від 07 вересня 2011 року № 952. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/942-2011-%D0%BF>.

3. Губерська Н. Л. Адміністративні процедури у сфері вищої освіти : теоретико-правове дослідження : монографія / Наталія Леонідівна Губерська. – Харків : Панов, 2015. – 508 с.

4. Савіщенко В. М. Адміністративно-правове забезпечення освіти та науки в Україні : монографія / Вікторія Миколаївна Савіщенко. – Дніпропетровськ: Дніпр. держ. ун-т внутр. справ; Ліра, 2015. – 372 с.

5. Ракша Н. С. Адміністративно-правове забезпечення права громадян на освіту : монографія / Н. С. Ракша. – Донецьк: Дон ДНУ, 2009. – 210 с.

6. Шаповал Р. В. Адміністративно-правове регулювання освітньої діяльності в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / Р. В. Шаповал. – Х., 2011. – 36 с.

7. Юринець Ю. Л. Забезпечення культурних прав громадян засобами адміністративного права : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / Ю. Л. Юринець. – К., 2010. – 16 с.

8. Коломоєць Т. О. Організаційно-правові засади управління юридичною освітою в Україні : монографія / Т. О. Коломоєць, М. П. Мартинов. – Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2012. – 280 с.

9. Головій Л. В. Організаційно-правові засади надання освітніх послуг вищими навчальними закладами України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / Л. В. Головій. – К., 2010. – 16 с.

10. Курко М. Н. Адміністративно-правове регулювання вищої освіти в Україні : монографія / Микола Нестерович Курко. – Харків: Вид-во Харківського національного ун-ту внутр. справ, 2010. – 376 с.

11. Правові проблеми вдосконалення організації діяльності та управління у сфері освіти : дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / Пальчиков В'ячеслав Іванович – К., 2005. – 176 с.

12. Червякова О. В. Організаційно-правові аспекти управління вищим навчальним закладом МВС України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / О. В. Червякова. – Х., 2002. – 219 с.

13. Шевченко С. О. Механізм державного та громадського управління якістю вищої освіти: зарубіжний досвід / С. О. Шевченко // Держава та регіони. – 2007. – № 3. – С. 171–176. – (Серія: Державне управління).

14. Дзвінчук Д. І. Освіта в історико-філософському вимірі: тенденції розвитку та управління : монографія / Д. І. Дзвінчук. – К.: ЗАТ «Ніч-лава», 2006. – 378 с.

15. Баєва О. В. Державно-громадське управління якістю вищої освіти: досвід США / О. В. Баєва // Держава та регіони. – 2010. – № 2. – С. 5-9. – (Серія: Державне управління).

16. Исследовательские университеты: американская модель / под. ред. В. Б. Супян. – М.: Магистр, 2009.

17. Джонстоун Д. Б. Система образования в США: структура, руководство, финансирование / Д. Б. Джонстоун // Университетское управление: практика и анализ. – 2003. – № 5-6 (28). – С. 92-102.

18. Макгиннес Э. Финансовый менеджмент в сфере высшего образования: сравнительное исследование взаимоотношений вузов и штатов в США / Э. Макгиннес ; пер. с англ. Центр ОЭСР. – М.: ВШЭ, 2005. – 344 с.

19. Верхогляд О. Проблеми міжнародної співпраці у сфері вищої освіти: контроль за якістю освіти. Національний та міжнародний аспекти / О. Верхогляд, Ю. Романовська, О. Романовський // Вища школа. – 2010. – № 1. – С. 15-23.

20. Курбатов С. Американська система акредитації вищих навчальних закладів / С. Курбатов // Вища освіта України. – 2016. – № 4. – С. 70-75.

21. Андрушина О. В. Моніторинг якості загальної освіти у Сполучених Штатах Америки : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. пед. наук. спец. 13.00.01 «Загальна педагогіка та історія педагогіки» / О. В. Андрушина. – К., 2014. – 20 с.

22. Курдюмова І. Н. Шкільне інспектування в Великобританії / І. Н. Курдюмова // Народное образование. – 2001. – № 8. – С. 58–64.

23. Курдюмова И. М. Инспектирование школ в Великобритании / И. М. Курдюмова // Педагогика. – 2001. – № 3. – С. 80–85.

24. Москордіні А. О. Забезпечення якості: досвід Великої Британії / А. О. Москордіні, А. М. Кучко, Т. В. Власова // Здійснення процедур із забезпечення якості, акредитації, ліцензування та нострифікації вищих навчальних закладів України з використанням європейського досвіду (NARIC) : навч.-довідн. видання. – Київ-Донецьк: Дон НУ, 2008. – С. 72-84.

25. Жуковський В. Роль студентів у забезпеченні якості вищої освіти: Європейський досвід та українське застосування / В. Жуковський // Імператив якості: вчимося цінувати і оцінювати вищу освіту : навч. Посібник / за заг. ред. Т. Добка, М. Головенко, О. Кайкової, В. Терзіяна, Т.Тихоненка. – Львів: Вид-во «Компанія Манускрипт», 2014. – С. 261-286.

26. Себкова Х. Акредитация и обеспечение качества образования в Европе / Х. Себкова // Высшее образование сегодня. – 2002. – № 12. – С. 44-50.

27. Запороженко Ю. Організаційні засади забезпечення якості вищої освіти в Ірландії / Ю. Запороженко // Вісник Львів. ун-ту. – 2009. – Вип. 23. Ч. 3. – С. 313-319. – (Серія: Педагогіка).

28. Карпенко О. В. Державне управління сучасною системою освітніх послуг у Чеській Республіці / О. В. Карпенко, А. В. Січкач, В. Ю. Ткаченко // Педагогіка і психологія. – 2012. – № 1. – С. 89-94.

29. Красняков Є. В. Державна політика Чеської Республіки в галузі освіти: досвід для України / Є. В. Красняков // Вісник НАДУ. – 2015. – № 4. – С. 101-106.

30. Андриш О. Держнагляд по-чеськи / О. Андриш // Освіта України. – 2017. – № 6. – С. 6.

31. Бондарчук Н. О. Державна політика Чехії в галузі освіти: стан і тенденції розвитку : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з дер. управл. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління / Н. О. Бондарчук. – К., 2008. – 20 с.

32. Чорна О. В. Розвиток системи моніторингу якості вищої освіти в Німеччині : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. пед. наук. : спец. 13.00.01 «Загальна педагогіка та історія педагогіки / О.В. Чорна. – К., 2016. – 20 с.

33. Фурлеева Т. В. Экспертиза университетов: опыт ФРГ / Т. В. Фурлеева // Высшее образование сегодня. – 2005. – № 2. – С. 44-48.

34. Ахтамзян Н. А. Система государственного общественного управления образованием в Германии / Н. А. Ахтамзян // Педагогика. – 2004. – № 6. – С. 85-93.

35. Адилев Ж. Система государственного контроля качества высшего образования в Республике Казахстан / Ж. Адилев, Ш. Каланова // Alma mater. – 2004. – № 1. – С. 10-14.

36. Ротару М. Академическая оценка и государственная аккредитация высших учебных заведений в Республике Молдова / М. Ротару // Alma mater. – 2004. – № 1. – С. 22-24.

37. Боровик В. Формирование региональной нормативной правовой базы в области образования / В. Боровик // Народное образование. – 2006. – № 4. – С. 114-119.

38. Спасская В. В. Проблемы законодательного разграничения и обеспечения реализации полномочий по контролю и надзору в сфере образования / В. В. Спасская // Право и образование. – 2005. – № 6. – С. 5-11.

39. Сауткин В. Государственное инспектирование: стратегия и практика / В. Сауткин // Народное образование. – 2001. – № 8. – С. 7-16.

40. Бережкова Н. В. Осуществление прокурорского надзора в области образования / Н. В. Бережкова // Административное право и процесс. – 2015. – № 12. – С. 77-78.

41. Скабунськієне Н. Забезпечення якості у вищій освіті: досвід Литви / Н. Скабунськієне, А. Серпатаускас // Вища школа. – 2015. – № 2-3. – С. 10-18.

В статті обосновується цілесобразність аналізу зарубіжного досвіду правового регулювання відносин державного контролю в сфері вищої освіти та можливості його застосування для України в умовах сучасних процесів реформування. Автор звертає увагу на наявність кількох базових моделей регулювання таких відносин, аналізує переваги та недоліки кожної з них. Обосновується необхідність урахування досвіду України в умовах перегляду правових основ державного контролю в цілому та в сфері вищої освіти в частині апробованого в часі та практикою позитивного досвіду; звуження сфери такого контролю; створення спеціалізованих суб'єктів контролю з активним участям громадськості; впровадження оптимальних форм і методів; посилення основ прозорості, оперативності, неупередженості. В роботі сформульовані конкретні пропозиції о можливості застосування позитивного зарубіжного досвіду для України в сучасних умовах.

Ключевые слова: высшее образование, государственный контроль, зарубежные страны, опыт, заимствования, пути.

The article analyzes the experience of foreign countries in the legal regulation of issues of state control in higher education. The author conditionally identifies three basic models of such control and its legal regulation, depending on the availability of basic subjects, the extent to which the state interferes in matters of higher education and its procedures. Paying attention to the analysis of each model, the author, using the example of the experience of specific countries (conditionally singles out a total model of state control, a liberal model and a mixed model of such control), outlines the features of the legal regulation of the relevant control issues – the level of regulation, the degree of centralization of control powers, the presence of one or several basic subjects And the distribution of control powers between them, the implementation of the principle of specialization in the monitoring process, the main forms and me The degree of detailed regulation of the procedural aspect of the relevant control. In the paper, it is justified the appropriateness of borrowing in the aspect of Ukraine's entry into the European space of higher education only of the positive experience, tested by time and practice, and vice versa, leaving out of attention in the aspect of borrowing negative, controversial experience to eliminate possible problem moments in the process of law enforcement. The

author formulates concrete proposals for borrowing for Ukraine the experience of legal regulation of issues of state control in the sphere of higher education on the basis of an analysis of the experience of the countries of the three highlighted models of such regulation. In particular, it is expedient to justify the introduction of a mixed system of state control in the sphere of higher education, with simultaneous concentration of control powers among state bodies (powers of a general nature of the state level) and specialized bodies (representative version of the composition with active participation of independent experts), with detailed regulation of the quality of educational Services (personnel, technical, methodological, organizational issues) and providing autonomy to subjects of educational activity in solving related issues. Necessary is the detailed regulation of procedural issues of state control in the sphere of higher education with their simultaneous classification in the form of classification. The author defends the position of the need to consider the appropriate type of control as an administrative procedure and accordingly formulates the proposal to concentrate the relevant legal requirements in a single codified administrative and procedural act, drawing attention to the positive experience of regulating such issues in foreign countries. Specific proposals are formulated for the domestic legislation regarding the solution of issues of legal regulation of relations of state control in the sphere of higher education.

Key words: higher education, state control, foreign countries, experience, borrowing, ways.

