

## Відгук

**офіційного опонента доктора юридичних наук, професора, заслуженого юриста України Курила Володимира Івановича на дисертацію Легенького Миколи Івановича «Адміністративно-правові засади формування та реалізації державної політики у сфері освіти», подану на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право**

**Актуальність обраної теми.** Оцінюючи зміст дисертаційного дослідження, слід зазначити, що його тема має актуальний характер як для теорії, так і практики адміністративного права та процесу в частині правовідносин, що досліджуються у цій роботі. Обставини, що свідчать про це, викладено нижче.

Освіта в усі часи була основним джерелом розвитку людини упродовж усього її життя. Вона виступає обов'язковим фундаментом для розвитку особистості, формування і розвитку освіченої нації, економічно розвиненої, сильної, правової держави, демократично сталого суспільства, що, відповідно, є надійною запорукою майбутнього України. Нині розвиток української держави характеризують процеси інтеграції, які проявляються у поступовій адаптації України до європейських стандартів, зокрема й в освітній сфері. Передусім така адаптація вимагає європейських підходів до освітніх стандартів модернізації змісту освіти, забезпечення якості освіти, впровадження нових методик тощо. Посилюється така необхідність і суб'єктивними процесами у сьогоденній Україні, коли мають місце істотні перекоси у реформах, зокрема у сфері освіти, що призводить до вкрай негативних тенденцій: масового виїзду за кордон випускників середніх шкіл, молодих фахівців – випускників закладів вищої освіти, молодого працездатного населення нашої держави взагалі, що створює реальну загрозу для економіки України, а тому і для її національної безпеки.

Процедури запровадження освітньої політики значно ускладнюються внаслідок високої і достатньо тривалої латентності відображення її результатів. Адже реально оцінити ефективність системи освіти можливо тільки за результатами внеску в суспільний розвиток покоління, яке здобуде освіту та

вступить у доросле життя, покоління, яке нині навчається в школі. Тобто віддаленість подібних результатів у часі може сягати десяти, а то й більше років. Зазначена проблема потребує розважливого, поміркованого, науково обґрунтованого та практично апробованого реформування освітньої сфери в будь-яких її аспектах, до них, безумовно, належить і адміністративно правове регулювання освітньої галузі та формування державної політики у сфері освіти.

Саме цим, насамперед, і зумовлено актуальність та необхідність наукового дослідження адміністративно-правових засад формування та реалізації державної політики у сфері освіти, оскільки саме освіта є винятково важливою для суспільства і держави, їх розвитку, перспектив та можливостей функціонування загалом. Фактично являючись інвестуванням у майбутній розвиток, освітня державна політика, істотно визначає і формує шляхи подальшого розвитку держави і суспільства.

Про актуальність дослідження свідчить також і той факт, що його проблематика узгоджується з положеннями Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015, Державної національної програми «Освіта» («Україна XXI століття»), затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 1993 р. № 896, Національної доктрини розвитку освіти, затвердженої Указом Президента України від 17 квітня 2002 року № 347/2002, Державної програми «Інформаційні та комунікаційні технології в освіті та науці» на 2006–2010 роки, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 7 грудня 2005 року № 1153 та Національної стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 року, схваленої Указом Президента України від 25 червня 2013 року № 344/2013, а сама дисертаційна робота виконана в межах науково-дослідної роботи кафедри адміністративного та інформаційного права Навчально-наукового Інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»: «Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини і громадянина в умовах розбудови правової держави» (державний реєстраційний номер 0116U004099).

**‘Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій,** сформульованих у роботі, є достатньо високий. Дисертант використовує значну кількість праць вітчизняних і зарубіжних представників науки адміністративного права та процесу, інших галузей права, вчених-педагогів, філософів, представників науки державного управління, досить значний масив нормативно-правових актів, що робить роботу більш науково обґрунтованою (усього 607 найменувань).

**Достовірність результатів дослідження** не викликає сумнівів та підтверджується комплексністю аналізу діяльності, пов’язаної з адміністративно-правовими засадами формування та реалізації державної політики у сфері освіти. Положення дисертації ґрунтуються на об’єктивних теоретичних дослідженнях, висновки є достовірно обґрунтованими та базуються на теоретичних судженнях автора та даних соціологічних опитувань з проблем реалізації державної політики у сфері освіти. Дисертаційне дослідження характеризується новизною наукових підходів до теоретичних та практичних проблем адміністративно-правових засад формування та реалізації державної політики нашої держави у сфері освіти.

**Наукова новизна дослідження** полягає в тому, що автор, провівши теоретичне узагальнення, запропонував нове вирішення наукової проблеми щодо теорії та практики реалізації адміністративно-правових засад формування та реалізації державної політики у сфері освіти. Ним на основі аналізу нормативно-правових актів та узагальнення наукових думок, а також з урахуванням соціологічних опитувань уперше обґрунтовано правову, категоріально-понятійну та змістову сутність адміністративно-правових засад формування і реалізації державної політики нашої держави у сфері освіти, зокрема:

Вперше: – запропонована концепція виокремлення суто освітніх правовідносин як самостійної внутрішньоорганізаційної категорії правовідносин, які характеризуються власним, достатньо специфічним об’єктом

правового регулювання, мають низку унікальних особливостей, характеризуються винятковою суспільною та державною значущістю;

– з'ясовано значення інтеграції України в Європейський освітній простір для розвитку освітньої сфери держави та визначено відповідність вітчизняного законодавства у сфері освіти завданням щодо здійснення цього процесу;

– запропонована авторська система принципів державної політики у сфері освіти, до основних складових якої віднесені принципи освітоцентризму, верховенства права, системності та багатовекторності, справедливості, науковості та послідовності і виокремлено систему векторів державної освітньої політики; – проаналізовано діючу адміністративну процедуру виборів керівників закладів вищої освіти та запропоновано конкретні заходи щодо її удосконалення шляхом подальшого реформування законодавства України про вищу освіту; – доведено достатньо тісний взаємозв'язок проблем адміністративно-правового забезпечення інновацій та інноваційних технологій у сфері освіти і їх синергетичний вплив на загальну ефективність запровадження інноваційних технологій на державному рівні;

удосконалено: – систематизацію суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері освіти з метою їх законодавчого закріплення;

– адміністративні процедури у сфері освіти як чинник забезпечення якості освіти; – категоріально-змістові та методологічні підходи до дослідження адміністративно-правових засад формування і реалізації державної політики у сфері освіти; – визначення перспективних напрямів реформування нормативно-правового забезпечення публічного управління вітчизняною освітньою сферою;

набуло подальшого розвитку: – з'ясування стану та генези адміністративно-правового дослідження державної освітньої політики в контексті новітньої освітньої парадигми та впливу глобалізаційних процесів;

– наукові погляди на необхідність розширення сутності предмета адміністративного права через встановлення юридичної відповідальності представників державних органів за правопорушення у сфері освіти;

– визначення сутності та змісту правових засад Болонського процесу, які

повною мірою визначають принципи, пріоритети, організаційні та змістовні форми Європейського простору вищої освіти і відіграють роль відповідної бази для його запровадження у країнах-учасницях з метою імплементації відповідних норм у вітчизняне освітнє законодавство та покладення їх в основу нормативно-правового забезпечення вітчизняної освітньої реформи для забезпечення виходу української освіти на рівень європейських та світових стандартів; – розуміння шляхів удосконалення адміністративно-правового забезпечення акредитації та ліцензування освітньої діяльності;

– виокремлення пріоритетних напрямів реформування управлінської освітньої моделі та розкриття шляхів їх адміністративно-правового забезпечення;

– розробка аргументованих пропозицій щодо доцільності кодифікації освітнього законодавства як актуальної і перспективної форми законотворчості в галузі освіти, що характеризується комплексним та системним характером; – з'ясування проблем законотворчого забезпечення реформування освітньої галузі та окреслення перспектив удосконалення норм чинного законодавства з урахуванням досвіду провідних країн світу.

Варто зазначити, що у роботі, на підставі аналізу вищезазначених напрацювань, нормативних актів та проектів, державних програм та відповідних наукових розробок запропоновано авторську систему принципів державної політики України в галузі освіти та комплекс векторів, за якими ця політика має запроваджуватися, а саме:

– до принципів державної освітньої політики України віднесено принципи освітоцентризму, системності та багатовекторності, справедливості, верховенства права, науковості та послідовності;

– до векторів віднесено вектори геополітики, прогресу, свободи, організації, якості та суспільної інтеграції.

Позитивною рисою дисертації є цілісність дослідження та логічність викладу матеріалу, використання широкого спектру соціологічних досліджень (табл. 1-11, стор. 42-53). Звертає на себе увагу правильна літературна мова та

стилістика тексту роботи, що робить її легко читабельною, а тому зрозумілою для читача.

Заслуговує на підтримку позиція автора щодо факту уникання питання прав, обов'язків, відповідальності представників державних інституцій, відсутності чітко зумовлених питань конкретизації їх діяльності (стор. 79), а також те, що принципова позиція дисертанта про те, що удосконалення, а саме – трансформація науки адміністративного права, неможливі без об'єктивного і неупередженого вивчення історії її становлення, визнання неприйнятності використання сучасною адміністративно-правовою наукою 80-річної концепції предмета адміністративного права, нав'язаної суспільству на основі ідеології КПРС, що заперечує (блокує) використання позитивного зарубіжного досвіду; відмови від застарілих положень на користь реалізації принципів правової, демократичної і соціальної держави. Таке блокування, як свідчить дослідження, вигідне лише чиновництву (стор. 81). 3. Сюди ж відноситься і п. 3 Висновків про те, що домінуючою складовою сутності предмета адміністративного права є регулювання широкого комплексу суспільних відносин і в загальнодержавному плані, і стосовно конкретної сфери суспільного управління. До вказаної моделі у галузевому аспекті органічно вписується і система адміністративно-правового забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері освіти. Натомість визначення сутності предмета адміністративного права за відсутності положень щодо завдань, функцій, обов'язків та відповідальності представників адміністративно-юрисдикційних органів не може вважатися повним, а отже, і прийнятним (стор. 406).

Видається достатньо обґрунтованою теза дисертанта щодо винятково важливої проблеми, котра впливає на системоутворюючі характеристики правових засад формування і реалізації державної освітньої політики, та питання наукового обґрунтування особливостей виникнення, функціонування, розвитку та припинення правовідносин у сфері освіти. Насамперед підкреслення виняткової значущості розмежування правовідносин в освітній галузі і в науково-методологічному, і в правозастосовному напрямках. І на цій

основі, з огляду на наведені характеристики освітніх правовідносин, висловлення думку про можливість виокремлення норм, які їх регулюють, в окремий міжгалузевий інститут освітнього права (стор. 407-408).

**Наукова і практична цінність дисертації.** Аналіз змісту роботи свідчить про самостійну, завершену, аргументовану, комплексну роботу і дозволяє констатувати високий науково-теоретичний та прикладний рівень проведеного дослідження. Вдала архітектоніка роботи свідчить про науково аргументований підхід до вирішення поставлених завдань і досягнення мети дослідження: висунуті й обґрунтовані дисертантом положення та рекомендації становлять значну наукову цінність, оскільки у дисертації пропонуються нові шляхи вирішення важливого загальнодержавного завдання, яке реалізується в процесі формування і реалізації державної політики у сфері освіти через дію права та за допомогою права.

Положення і висновки дисертації можуть бути використані у науково-дослідній сфері, правотворчості, правозастосовній діяльності та у навчальному процесі. Зокрема, у науково-дослідній сфері – як підґрунтя для подальших науково-правових досліджень державної освітньої політики, правовідносин у галузі освіти та освітніх правовідносин, нормативно-правового забезпечення освітніх реформ тощо; у нормотворчій діяльності – для удосконалення законодавства, норми якого регулюють суспільні відносини в галузі освіти (Довідка Комітету Верховної Ради України з питань науки і освіти від 14 травня 2018 р. №159/05); у правозастосовній діяльності – з метою підвищення ефективності діяльності суб'єктів реалізації державної освітньої політики; у навчально-методичній роботі – для підготовки навчальних посібників, підручників, методичних рекомендацій та інших документів методичного характеру з освітнього права, освітньої політики та спецкурсів з нормативно-правового забезпечення освітньої галузі (Довідка Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова від 06.06.2018 р. № 07-10/898).

**Повнота викладу наукових положень дисертації в опублікованих працях.** Основні положення дисертаційного дослідження викладено у одній

одноосібній монографії, у 24 наукових статтях, 11 з яких опубліковані у юридичних фахових виданнях зарубіжних країн та у вітчизняних виданнях, що входять до міжнародних наукометричних баз, а також у 13 тезах у збірниках матеріалів науково-практичних конференцій.

**Дискусійні положення та зауваження до дисертації.** Позитивна оцінка проведеного дисертаційного дослідження в цілому не виключає можливості й необхідності вказати та окремі дискусійні положення чи недоліки, та висловити побажання щодо їхнього усунення.

1. У дисертаційному дослідженні, на думку офіційного опонента, дисертант занадто багато уваги приділяє політологічним та філософським аспектам предмету правового дослідження, що певною мірою виводить його зміст за межі наукової спеціальності (таким аспектам повною мірою відповідають підрозділи: 1.1 Освітня політика як складова державної соціально-гуманітарної політики в контексті новітньої освітньої парадигми в українському суспільстві; 2.1 Новітня вітчизняна освітня парадигма як результат глобалізації; 5.1 Стратегічний вектор розвитку державної політики у сфері освіти). Логічніше було б висвітлити адміністративно-правові аспекти таких процесів.

2. Розділ 2 роботи присвячений правовим аспектам інтеграції України в європейський освітній простір. Логіка автора зрозуміла, проте логічно було б показати позитивний досвід адміністративно-правового регулювання освітньої галузі у державах, які не входять до ЄС, наприклад США, Канади, Китаю, Японії, але мають всесвітньо значимі здобутки в освіті. Такі дані значно збагатили б дослідження.

3. У підрозділі 1.3 Методологія адміністративно-правового дослідження державної політики у сфері освіти, дисертанту доцільно було б зробити висновки, що точніше б відображали б методологію дослідження проблеми.

4. Підрозділ 2.3 автор присвятив аналізу вітчизняного законодавства у сфері освіти у контексті інтеграції України в Європейський освітній простір. При цьому його резолютивна частина, поряд з досить логічним висновком про необхідність підготовки до розгортання заходів щодо імплементації проекту



закону «Про освіту» вже на етапі законопроектної роботи, не містить висновку про класифікацію цього законодавства, яка додала б завершеної змістової форми цьому підрозділу.

5. Робота не містить аналізу судової практики з адміністративних справ з питань освітніх відносин, при тому, що їх стан сьогодні робить саме судовий захист учасників освітніх відносин надзвичайно важливою складовою правового захисту прав їх учасників, оскільки суто адміністративним шляхом захистити свої порушені права вони можуть не завжди.

6. Серед завдань дослідження дисертант зазначає, зокрема, здійснення аналізу змісту юридичної відповідальності суб'єктів реалізації державної політики у сфері освіти (стор. 24 дисертації та стор. 4 автореферату) та розгляд адміністративно-правового забезпечення інноваційних технологій у сфері освіти (стор. 25 дисертації та стор. 4 автореферату). На моє переконання, «аналіз», «розгляд», «характеристика» тощо є науковим інструментарієм виконання завдання і досягнення мети, а не самим завданням. Правильнішим було б завершити стилістику цих завдань по аналогії з іншими: «з метою», «для удосконалення» і т.п.

Разом з тим, зазначені недоліки і дискусійні зауваження не мають принципового характеру і ніяк не знижують загальну високу позитивну оцінку дисертації.

**Висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам МОН України.** Зміст дисертаційного дослідження висвітлено досить повно, виклад запропонованих у праці положень базується на ґрунтовному опрацюванні наукових джерел з проблематики дисертаційного дослідження. Дисертант сформулював свої висновки, що здатні стати значним внеском у розвиток вітчизняного адміністративного права та процесу.

Автореферат дисертації відповідає її змісту та повністю відображає основні положення і результати дослідження. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до встановлених вимог.

Підсумовуючи, слід зазначити, що дисертація «Адміністративно-правові засади формування та реалізації державної політики у сфері освіти» є завершеною науковою працею, в якій здійснено теоретичне узагальнення й подано нове вирішення наукової проблеми щодо теорії та практики реалізації адміністративно-правових засад формування та реалізації державної політики у сфері освіти. Дисертація відповідає вимогам пп. 10, 12, 13 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 р. № 567, а її автор Легенький Микола Іванович заслуговує на присудження йому наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

**Офіційний опонент:**

**Завідувач кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету біоресурсів і природокористування України доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України**

**В. І. Курило**

« 10 » січня 2019 року



ПІДПИС ЗАСВІДЧУЮ  
Начальник відділу кадрів  
М.В. Михайліченко  
« 10 » січня 2019.